

Дж. Ю. Стиглиц



E C O N O M I C S

o f t h e

P U B L I C

S E C T O R

Second Edition

JOSEPH E. STIGLITZ

Princeton University



W. W. NORTON & COMPANY • New York • London

Дж. Ю. Стиглиц

ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

**Научный редактор перевода
доктор экономических наук,
профессор Г.М. Куманин**

**Издательство
Московского университета
1997**

**ИНФРА-М
1997**

*Данное издание выпущено при поддержке
Центрально-Европейского университета (CEU Press)
и Института «Открытое общество»*

Стиглиц Дж. Ю.

С 80 Экономика государственного сектора/Пер. с англ. — М.: Изд-во МГУ: ИНФРА-М, 1997. — 720 с.

ISBN 5-211-03068-0

ISBN 5-86225-443-9

Книга предоставляет российскому читателю возможность познакомиться с функциями государства в рыночной экономической системе, его ролью в решении экономических проблем. Она адресована не только профессиональным экономистам — научным работникам, преподавателям, аспирантам и студентам. Представители законодательной и исполнительной власти страны, находящейся на этапе перехода от командной к рыночной экономике, смогут на практике использовать выводы западной науки, по-новому осмыслив отечественные проблемы и перспективы развития.

Для широкого круга читателей.

С 0601000000 (4309000000)-039 Без объявл.
077 (02)-97

ББК 65.8

ISBN 0-393-95683-0

ISBN 5-211-03068-0

ISBN 5-86225-443-9

© 1988, 1986 by Joseph E. Stiglitz, the
Trustee of Edward Hannaway Stiglitz
Trust, the Trustee of Julia Hannaway
Stiglitz Trust and the Trustee of the Trust
for the Benefit of Joseph E. Stiglitz's
Children

О Перевод Е.Э. Куманиной,
Г.М. Куманина, 1997.

О Издательство Московского
университета, 1997.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В каком-то смысле судьба не была благосклонна к первому изданию этой книги: не успела она появиться, как конгресс принял Закон о налоговой реформе 1986 г. В другом же смысле книге повезло: благоприятный отклик, сопровождавший первое издание, полностью компенсировал долгие часы написания и переписывания, потраченные на нее. Я благодарен за этот отклик. Что касается закона о налоговой реформе, скажем так: с моей точки зрения как автора учебника, я благодарен за то, что, хотя закон и приветствовался политиками как наиболее широкомасштабная налоговая реформа с момента введения подоходного налога, на деле он не произвел радикальных изменений в налоговой политике. Таким образом, понятия и даже многие институциональные детали, описанные в первом издании, по-прежнему остались существенными. И все-таки закон о налоговой реформе вызвал необходимость немедленного и всестороннего пересмотра части 5 данной книги, в которой анализируется структура налогов в Соединенных Штатах.

Учебникам свойственно увеличиваться в размерах с каждым удачным изданием. Я помнил об этой ловушке, хотя представлялось неверным не включить материал, касающийся рассмотрения двух центральных проблем, стоявших перед государственным сектором в Соединенных Штатах в конце 1980-х гг.: причины и последствия колоссального дефицита федерального бюджета и разработка программ стимулирования экономического роста и производительности. В гл. 2 и 28 дается первоначальное рассмотрение этих вопросов.

Те, кто знаком с первым изданием, отметят ряд других важных изменений. Рассмотрение эффективности рыночной экономики по Парето (гл. 3) теперь предшествует введению в экономику благосостояния (гл. 4), которая делает акцент на выборе между эффективностью и распределением. Помимо этого, я добавил приложение к гл. 3, излагающее подробно условия, требуемые для эффективности по Парето, а также объясняющее, почему в конкурентных экономиках при отсутствии рыночных несостоятельств устанавливается эффективность по Парето.

Далее, в двух главах части 4 (теория налогообложения) я рассмотрел последствия налогообложения для экономической эффективности. Первая — основные принципы (гл. 18), вторая — конкретные воздействия налогообложения на предложение труда (гл. 19). Я пользуюсь возможностью познакомить студентов с важной эмпирической работой в этой области, включая результаты экспериментов по поддержанию доходов на определенном уровне, эконометрические исследования, обзоры.

Как элемент пересмотра части 5 я излагаю широкий спектр вопросов, связанных с налогообложением капитала (гл. 22), таких, как амортизация и прибыль на

прирост капитала, и до того, как описываю специфические вопросы, связанные с налогообложением дохода корпораций (гл. 23).

Хотя в программах расходов не произошло значительных изменений, подобных налоговой реформе, все главы, рассматривающие конкретные программы расходов, подверглись уточнению не только чтобы отразить последние данные, но также чтобы включить вопросы текущей политической значимости. Так, глава о здравоохранении (гл. 11) включает анализ влияния новой системы выплат по программе Медикэр, а в главе о программах благосостояния (гл. 14) обсуждаются последние предложения в пользу реформы социального обеспечения.

Основные цели этой книги тем не менее остаются прежними. Я писал ее, будучи убежденным, что понимание затрагиваемых в ней вопросов является центральным для любого демократического общества. Среди наиболее важных из этих проблем вопросы разумного соотношения между государственным и частным секторами, а также то, как правительства могут более эффективно достигать своих целей, каковы бы они ни были. Вопросы экономики государственного сектора часто становятся очень зависимыми политически, но я старался проводить анализ в беспристрастной манере с четким разграничением между анализом последствий любой политики и суждениями, связанными с оценкой желательности определенной политики. Приятный прием, оказанный первому изданию книги преподавателями с разными политическими убеждениями, говорит о том, что мне это удалось.

Неожиданным подарком был положительный международный отклик на книгу. Хотя я сфокусировал внимание на вопросах, стоящих перед Соединенными Штатами, с аналогичными проблемами сталкиваются во всех странах мира. Для меня наиболее важным является то, что я, кажется, разработал полезную структуру, внутри которой можно было бы в ряде стран решать стоящие там конкретные программные вопросы. Сейчас осуществляется адаптация книги для экономик Японии, Германии и Италии.

Если бы книга писалась 25 лет назад, она бы называлась "Государственные финансы" и основное внимание уделялось бы источникам поступлений в бюджет. Название "Экономика государственного сектора" и более широкий охват проблем, предполагаемый им, тем не менее не случайны. В последние годы государственные расходы достигли рекордных уровней и сейчас составляют более трети валового национального продукта. Сопровождающий этот процесс дефицит федерального бюджета вызвал тревогу экономистов всех политических и теоретических взглядов. Теперь больше недостаточно знать, откуда приходят деньги. Нужно уделять внимание тому, как они тратятся.

Тем временем появились разработки в области экономической теории государственного сектора. Некоторые из последних публикаций посвящены анализу государственных расходов. Экономисты сейчас много могут сказать по поводу того, как государство тратит свои средства, начиная с анализа издержек и выгод и теории общественного выбора. Большая часть последних публикаций по экономике государственного сектора отражает создание новых и более сложных моделей, таких как теория оптимального налогообложения. Я решил изложить современный взгляд на экономику государственного сектора в простом, доступном виде, чтобы адресовать наиболее важные выводы этой, быстро количественно растущей, литературы студентам, впервые изучающим курс государственных финансов.

Проблемы государственного сектора включают некоторые из наиболее значимых вопросов всей экономической теории. Здравоохранение, оборона, образование,

социальное обеспечение, программы благосостояния, налоговая реформа — все они пользуются постоянным вниманием средств информации. Экономический анализ придает новое звучание дискуссиям. Должно ли образование обеспечиваться государством? Как в долгосрочном плане видятся наши программы социального обеспечения? Как сегодняшние предложения о налоговой реформе соответствуют нашим представлениям о распределении налогового бремени, эффективности, справедливости? Все эти проблемы делают мой курс жизненно актуальным. Вот почему я уделяю им пристальное внимание.

Рассмотрение конкретных налоговых программ и программ расходов дает дополнительное преимущество. Оно подчеркивает важность их разработки. Один из уроков, который мы получили в последнее десятилетие, состоит в том, что хороших намерений недостаточно. Программы обновления городов, направленные на их возрождение, имели непредвиденные последствия в виде уменьшения предложения жилья для бедных.

Одной из основных целей налоговой реформы 1986 г. было упрощение свода налоговых законов, но вместо этого, кажется, он стал еще более сложным. Я использую такие примеры не только чтобы оживить изложение, но чтобы привить студентам важную привычку критической оценки теории на фоне сложных обстоятельств, при которых принимаются и осуществляются решения о функционировании государственного сектора.

Книга имеет гибкую структуру. Моя логика изложения состоит во введении в части 1 фундаментальных вопросов, институциональных деталей, а также в обзоре микроэкономической теории, обосновывающей роль государственного сектора. В части 2 рассматривается теория государственных расходов, включая общественные товары, общественный выбор и управление, а часть 3 представляет применение данной теории к пяти наиболее крупным направлениям государственных расходов Соединенных Штатов: здравоохранению, обороне, образованию, социальному обеспечению и программе благосостояния. В частях 4 и 5 по этой же схеме дается соответственно теория налогообложения и ее использование. В части 6 затрагиваются следующие темы: проблемы, связанные с налогообложением, и расходы в штатах и муниципалитетах, а также вопросы финансового федерализма. Помимо этого, сюда входят проблемы стабилизации и роста с акцентом на отношение между микроэкономическим анализом и макроэкономическим поведением.

С точки зрения последовательности изложения вполне оправданным было бы рассмотрение налогообложения до расходов. Части 4 и 5 подробно разработаны таким образом, чтобы преподаватель, готовый перейти к налогообложению непосредственно за изучением части 1, мог бы сделать это без ущерба для логики изложения. Дальнейшие подсказки о том, как организовать курс, а также материалы к лекциям, вопросы для тестов, изложение более сложных проблем, которые преподаватели захотели бы включить в свои лекции, содержатся в руководстве для преподавателя, для которого львиная доля работы в этом издании была проделана Элиной Браун из Помоне колледжа. Кроме того, новое руководство для студентов и материалы для чтения, написанные Эдвардом С. Кайензлом из Стоунсвиллского колледжа, помогают студентам в повторении материалов курса и одновременно дают им необходимую литературу по темам.

Список тех, кому я обязан, велик. Я не могу не назвать Карлу Хоф, которая была не просто студенческим научным консультантом. Она не только обновила статистический материал, но разыскала неопубликованные данные и сверила

точность всего текста. Более того, она была моим благодатным критиком. При написании любого учебника такого уровня часто приходится идти на упрощения, чтобы сделать соответствующие идеи доступными. Трудность состоит в том, как все это осуществить, если одновременно отдавать дань сложности предмета изложения. Карла настаивала, чтобы во всех отношениях не было компромиссов: чтобы каждое положение текста было доступно студенту, не имеющему основ знаний в экономической теории, но в то же время чтобы предмет изложения не слишком упрощался.

Мои учителя в Амхерстенском колледже Джеймс Нелсон и Арнольд Коллари не только стимулировали мой интерес к экономической теории в целом и к конкретным проблемам в частности, но и заложили основы моих дальнейших исследований. Они также показали мне, например, что значит хорошее преподавание. Я надеюсь, что то, чем они обогатили меня, нашло отражение в этой книге. В МТИ Ден Холленд (в настоящее время редактор Национального налогового журнала) и И.Кэри Браун познакомили меня с официальными исследованиями экономической теории государства. Кроме того, я надеюсь, что здесь нашло место сочетание политических, теоретических и институциональных подробностей, которыми отмечены их работы. Оказалась также неоценимой глубокая заинтересованность моих коллег и сотрудников институтов, в которых я работал (МТИ, Йельский университет, Станфордский университет, Кембриджский университет и Национальное бюро экономических исследований), и государственных агентств (казначейство труда, внутренних дел, энергетики, Организация международного развития штата Луизиана, штата Техас) и международных организаций (Мировой банк, Межамериканский банк развития, Организация экономического сотрудничества и развития), где я консультировал. Я должен упомянуть Генри Эрона (Брукинский институт), Элана Дж. Ауэрбаха (Университет Пенсильвании), Грегга Бэллентайна (бывший помощник секретаря Казначейства по налоговой политике), Вильяма Дж. Бамола (Принстонский университет), Чарльза Т. Клотфелтера (Университет Дьюка), Питера А. Диамондо (МТИ), Эйвина Ш. Диксита (Принстонский университет), Персу Дэсгарта (Кембриджский университет), Мартина Фелдстейна (Гарвардский университет), Харви Гэлпера (Брукинский институт), Роберта И. Холла (Станфордский университет), Джона Гамильтона (Университет Флориды), Арнольда С. Харбергера (Университет Чикаго и Университет Калифорнии, Лос-Анджелес), Чарльза И. Мак-Клера (Гуверский институт, в прошлом заместитель помощника секретаря казначейства), Джеймса А. Миррлиса (Оксфордский университет), Элвина Ребашка (Станфордский университет), Майкла Ротшильда (Университет Калифорнии, Сан-Диего), Эгнера Сендмо (Норгес Хендешогскул, Норвегия), Итона Шешински (Еврейский университет), Ника Стерна (Лондонская экономическая школа), Лоренса Саммерса (Гарвардский университет) и особенно Энтони Б. Аткинсона (Лондонская экономическая школа), Питера Майковски (Райс университет) и Стефану Л. Слатски (Университет Флориды).

Замечания и советы, которые я получил от тех, кто использовал книгу в преподавании или читал рукопись на различных этапах ее подготовки, были исключительно полезными при написании этого текста. Я хочу особенно поблагодарить Доналда Н. Ваума (Темпелский университет), Джима Бирджина (Квинский университет, Канада), Майку Воскина (Станфордский университет), Лоренса Блюма (Университет Мичигана), Дэвида Брэффорда (Принстонский университет), Джона Бербиджа (Мак-Мастерский университет), Пола Н. Корента (Университет Мичигана), подполковника Флойда Дункана (Вирджинский военный институт),

Дж. Эрика Фредланда (Военно-морская академия США), Виктора Р. Фачза (Станфордский университет), Дона Фуллертон (Университет Вирджинии), Роджера Гордона (Университет Мичигана), Вильяма Ф. Хеллмиса (Вирджинский государственный университет), Мервина Кинга (Лондонская экономическая школа), Лоренса Дж. Котликофера (Бостонский университет), Роберта Дж. Мемпмена (Университет Висконсина), Джерри Минера (Сиразский университет), Джозефа А. Пичмана (Бруклинский институт), Джима Поутерба (МТИ), Энору Робинс (УСК Гринсборо), Белбир С. Сени (Конкордский университет, Монреаль), Катерину Шнейфер (Бостонский колледж), Роберта Шерри (Кинский государственный колледж), Джона Шовена (Станфордский университет), Джоула Слемрода (Университет Мичигана), Сан-Тайен Ву (Чинг Хсингский университет, Тайбей) и Квианг Зенг (Тзинг Хуа университет, Биджинг).

Я глубоко обязан Джейн Ханневей, неизмеримо больше, чем это обычно бывает, когда речь идет о супруге, за ее знания, в частности, о функционировании государства в целом и поведении администраторов, которая существенно повлияла на формирование моих собственных взглядов. Хотя мне по-прежнему кажется, что ее влияние на меня было большим, чем мое на нее.

Как и при первом издании, я очень обязан Драку Мак-Филу, моему редактору в Нортоне, за его вдумчивые и глубокие замечания, которые существенно улучшили книгу, а также за ту заботу и внимание, которые он проявлял при прохождении книги через различные стадии подготовки к изданию. И наконец, спасибо его коллеге Сандре Лифленд, которая помогала в оформлении второго издания.

Принстон, Нью-Джерси
Март 1988 года

Дж. Ю. Стиглиц

Часть I

Введение

Как государство влияет на экономику? Почему одни виды экономической деятельности свойственны государственному сектору, а другие — частному? Как выросла экономическая роль государства за последние 50 лет? Это некоторые из основных вопросов, поднятых в части I этой книги.

Первые две главы книги характеризуют круг проблем, рассматриваемых в книге, и сферу экономики, охватываемую государственным сектором в Соединенных Штатах. В Соединенных Штатах смешанная экономика с частью экономической деятельности, сосредоточенной в государственном секторе, а с частью — в частном.

В гл. 3 описываются те случаи, при которых частные рынки не могут хорошо работать, так что могут потребоваться некоторые формы государственной деятельности.

Альтернативные государственные действия часто ставят перед выбором между эффективностью и справедливостью. В гл. 4 представлены рамки, внутри которых экономисты принимают решения, касающиеся желательности различных государственных программ и политических курсов.

Глава 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ

От рождения до смерти наши жизни бесчисленными способами подвергаются влиянию деятельности государства.

Мы рождаемся в клиниках, субсидируемых государством либо принадлежащих государству. При нашем приходе в мир присутствуют доктора, получившие образование в медицинских школах, которые, пусть частично, поддерживаются государством. Наше рождение затем регистрируется, и наше свидетельство о рождении предоставляет нам определенные привилегии и обязательства как гражданам Америки.

Большинство из нас (почти 90%) посещают государственные школы.

Хотя 13-я поправка к конституции уничтожила рабство, т. е. принудительное порабощение, государство часто прибегало к военному набору молодых людей для участия в войнах, ведущихся нашей страной.

Около 15% из нас живут либо в домах, непосредственно являющихся объектом субсидирования федеральным правительством, либо в тех, закладные по которым им страхуются. Около 10% из нас получают питание либо субсидии на питание от государства, и более 40% наших затрат на медицинское обслуживание оплачивается из бюджета

Фактически каждый из нас в определенный момент жизни получает деньги от государства, то ли еще несовершеннолетним — скажем, по государственной программе студенческого займа, то ли взрослым, будучи безработным, неработоспособным, обнищавшим либо уйдя на пенсию благодаря социальному обеспечению и медицинскому обслуживанию по программе Медикэв.

Каждый из нас платит государству в виде налогов на продажи, взимаемых местными органами власти или штатами, федеральных акцизов на такие товары или услуги, как бензин, спиртные напитки, парфюмерия, автомобильные шины, телефон, воздушные перевозки, в виде налогов на собственность, подоходных налогов, налогов в фонд социального обеспечения (на заработную плату).

Государство предоставляет работу почти каждому шестому занятому и оказывает серьезное влияние на условия найма остальных. В случае получения производственной травмы без нарушения мер безопасности, предписываемых государством, работнику выплачивается пособие по несчастному случаю. Профсоюзы, чьи права и обязанности определяются государством, ведут переговоры об условиях труда, в том числе о продолжительности и оплате труда значительной части рабочих. Государство через налоговое стимулирование поддерживает пенсионные программы и страхует их от банкротства предпринимателя.

Цены на пшеницу, кукурузу, молочные продукты либо контролируются государством, либо находятся под серьезным влиянием его деятельности. Во многих сферах производства — черной металлургии или автомобилестроении, обувной или швейной промышленности, в радио- или электронной промышленности — возможности занятости и получения прибыли серьезным образом зависят от того, позволяет ли государство иностранным конкурентам продавать товары на американском рынке без тарифов и квот.

Как потребители мы зависим от государства: цены, по которым мы приобретаем сигареты, алкогольные напитки, автомобили и многие другие товары, высоки из-за налогов, тарифов, квот и ограничений, налагаемых государством, тогда как цены на другие товары (коммунальные услуги, телефон, воду, электроэнергию и жилье) могут быть ниже вследствие государственного регулирования. То, что мы едим и пьем, регулируется государством; где нам жить и в каком типе домов мы можем жить, регулируется различными государственными службами.

Каждый из нас пользуется услугами государственных служб: мы путешествуем по государственным авто- и железным дорогам, субсидируемым государством. В большинстве общин сбор мусора и канализация находятся в ведении государственных служб. В некоторых общинах питьевая вода поставляется государственными компаниями водоснабжения, а поддержание чистоты воздуха контролируется государственными службами.

Наши законодательные органы очерчивают рамки, внутри которых индивидуумы и фирмы могут вступать во взаимовыгодные взаимодействия. Наши законы оговаривают характер контрактов, которые мы можем подписать. В случае если возникает конфликт между двумя индивидуумами, оба могут обратиться в суд для разрешения спора.

СМЕШАННАЯ ЭКОНОМИКА

Экономика США — это то, что называется смешанной экономикой: в то время как значительная часть экономической деятельности осуществляется частными фирма-

ми, другая приходится на долю государства. Кроме того, государство изменяет поведение частного сектора либо целенаправленно, либо непреднамеренно, посредством разнообразной регламентации, налогов и субсидий. В бывшем СССР и в странах советского блока, напротив, основная доля экономической деятельности приходилась на государство. Во многих западноевропейских странах участие государства в экономической деятельности гораздо больше, чем в США. Например, в Великобритании государство ответственно за производство стали и угля. То, за что отвечает государство в США, также претерпело значительные изменения. Сто лет назад существовали частные шоссе и все железные дороги находились в частной собственности. Сегодня нет частных главных автомагистралей, и большинство железнодорожных пассажиров страны путешествуют благодаря Амтрак — компании, созданной и субсидируемой государством. Именно потому, что смешанные экономики постоянно сталкиваются с проблемой определения соответствующих границ между государственной и частной деятельностью, наука о государственном секторе в этих странах становится и столь важной, и столь интересной.

Почему государство занимается одним, но не занимается другим? Почему сфера государственной деятельности изменилась за прошедшее столетие и почему государство в некоторых странах делает больше, чем в США, тогда как в других — меньше? Берет ли государство на себя слишком много? Удастся ли ему то, что оно пытается осуществить? Могло бы оно действовать лучше? Это основные проблемы, находящиеся в центре внимания науки о государственном секторе. Они были предметом политических, философских и экономических дискуссий на протяжении столетий. Споры не окончены. Даже несмотря на то **что** экономисты не смогли дать определенных ответов, они внесли большой вклад в наше понимание проблем, дав нам возможность осознать сильные стороны и слабости как государственного сектора, так и частного.

НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЫНКА

В период между Великой депрессией 1930-х гг. и началом **1960-х** гг. экономисты и политики стали осознавать, что во многих случаях свободная рыночная экономика, и даже богатейшая экономика в мире, видимо, оказывается неспособной удовлетворить некоторые основные социальные нужды. Экономика и раньше всегда страдала от периодической безработицы, иногда значительной. В период Великой депрессии уровень безработицы достиг 25%, а национальное производство упало на 30% по сравнению с пиком в 1929 г. Депрессия выдвинула на передний план проблемы, которые в менее острой форме существовали в течение долгого времени до нее. Многие фактически лишились всех своих денег, когда обанкротились банки и потерпели крах фондовые биржи. Многие престарелые люди не имели средств, чтобы выжить. Многие фермеры обнаружили, что цены, по которым они продавали свою продукцию, были настолько низки, что они не могли оплачивать свои закладные, и случаи невыполнения обязательств по платежам стали повсеместными.

В ответ на депрессию федеральное правительство не только взяло на себя более активную роль в попытке стабилизировать уровень экономической деятельности, но также приняло законы, нацеленные на смягчение остроты многих специфических проблем (о страховании по безработице, социальном обеспечении, о федеральном страховании банковских депозитов), федеральные программы поддержки цен на

сельскохозяйственную продукцию и множество других программ, направленных на достижение ряда социальных и экономических целей. В целом эти программы назывались "Новым курсом".

После второй мировой войны произошло восстановление экономики и страна достигла беспрецедентного уровня процветания. Но стало **очевидным**, что плодами этого процветания дано пользоваться далеко не всем. Многие от рождения, казалось, были принуждены к жизни убогой и нищей; они получали неадекватное образование, и перспективы обеспечения их хорошей работой были малы.

Это неравенство возможностей дало толчок многим государственным программам, которые начали осуществляться в 1960-е гг., когда президент Линдон Б. Джонсон объявил о своей **"войне с бедностью"**. В то время как одни программы были направлены на поддержание минимального уровня жизни нуждающихся, например, программы обеспечения питанием и медицинским обслуживанием, другие (такие, как программы профессиональной подготовки) были направлены на улучшение экономических возможностей при неблагоприятных условиях.

Могли ли правительственные действия смягчить эти проблемы? Как оценить успех этих мер? Тот факт, что какая-то программа не оправдывала упования своих наиболее рьяных сторонников, не означал, конечно, ее неудачу. Программа Медикейд, по которой оказывается медицинская помощь малоимущим, была успешной в устранении некоторых различий между бедными и богатыми в доступе к медицинскому обслуживанию, но различия между ними в жизненных перспективах не устранялись. Программа Медикэр, которая предусматривает медицинское обслуживание престарелых людей, имела успех в освобождении престарелых и их семей от забот по финансированию расходов на медицинские цели, но национальную проблему быстро растущих медицинских расходов не решала. В то время как программа социального обеспечения позволила престарелым достигнуть беспрецедентного уровня экономической защищенности, финансовые кризисы, возникшие в конце 1970-х гг., поставили под сомнение возможность для будущих поколений пользоваться теми же благами.

Через двадцать лет после начала **войны с бедностью** стало ясно, что бедность в Америке не искоренена. Но сколь значительно расходы на эту программу уменьшили бедность? Хотя нет единства мнений при ответе на этот вопрос, и критики и сторонники правительственных программ соглашались, что недостаточно иметь благие намерения: многие из программ, разработанных для смягчения ощутимых недостатков рыночной экономики, дали результаты, значительно отличающиеся от тех, о которых думали и на которые надеялись их поборники. Программа обновления городов, созданная для улучшения качества жизни в городах, во многих случаях вылилась в замену жилья низкого качества жильем высокого качества, которое бедные не могли себе позволить, и таким образом вынуждала их жить даже в худших условиях, чем раньше. Хотя многие программы, разработанные для содействия интеграции государственных школ, имели успех, некоторые, напротив, увеличили сегрегацию и заставили некоторых родителей отдавать своих детей в частные школы, что в свою очередь ослабило поддержку государственного образования. Непропорционально большая доля выгод по сельскохозяйственным программам доставалась крупным фермам; но они не позволили выжить многим из малых ферм. Существовало голословное утверждение, что государственные программы благосостояния способствовали распаду семей и развитию отношений иждивенчества.

Те, кто поддерживает постоянные усилия государства, утверждают, что критики

преувеличивают неудачи государственных программ. Они заявляют, что урок, который нужно извлечь, состоит не в том, что государство должно отказаться от своих усилий в решении основных социально-экономических проблем, стоящих перед нацией, а в том, что необходимая разработка государственных программ должна осуществляться с большей осторожностью.

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Подобно тому как несостоятельность рынка привела к разработке большинства государственных программ 1930 — 1960-х гг., в 1970-е гг. недостатки этих программ заставили экономистов и политологов исследовать несостоятельность государства. При каких условиях программы не работали успешно? Была ли несостоятельность государственных программ чисто случайной или она явилась предсказуемым результатом, вытекающим из внутренней природы государственной деятельности? Можно ли извлечь уроки для разработки программ на будущее? Существуют четыре основные причины систематической несостоятельности государства в достижении поставленных целей: его недостаточная информированность, ограниченный контроль над реакцией частного сектора на его деятельность, слабый контроль над бюрократией и, наконец, ограничения, налагаемые политическими процессами.

1. *Недостаточная информированность.* Результаты многих действий трудны для осознания и непредсказуемы. Когда федеральное правительство приняло программу обновления городов, оно не ожидало, что это решение могло повести к уменьшению предложения жилья, доступного для бедных. Соответственно правительство не ожидало резкого увеличения расходов на медицинское обслуживание престарелых, которое последовало за принятием Программы медицинской помощи престарелым.

2. *Ограниченный контроль над ответной реакцией частного сектора.* Государство имеет только ограниченный контроль над последствиями своей деятельности, в частности, при демократии, подобной нашей. Когда власти Нью-Йорка приняли решение о контроле над арендной платой, многие сторонники этой меры проглядели тот факт, что квартиры предлагались отдельными лицами, которые могут обратиться к другим инвестиционным возможностям, если доходы на их инвестиции упадут. Таким образом, приверженцы контроля не смогли предвидеть, что предложение жилья в аренду уменьшится, а качество услуг, предлагаемых владельцами земли, ухудшится. Хотя государство пыталось контролировать такие явления путем производящих сильное впечатление мер в отношении владельцев земли, его попытки были успешными только частично и усилили сворачивание предложения жилья в аренду. Чтобы остановить этот процесс, власти Нью-Йорка могли сделать очень немного, недостаточное для отмены контроля над рентой.

3. *Ограниченный контроль над бюрократией.* Конгресс, власти штатов и муниципалитетов разрабатывают законодательство, но уполномочивают применять его какое-либо государственное агентство. Оно может потратить значительное время на подготовку детальных правил его применения. От того, как это сделано, зависит действенность законодательства. Агентство может также отвечать за проведение его в жизнь. Например, когда конгресс принял закон о защите окружающей среды, его намерение было определено — сделать так, чтобы фирмы не загрязняли окружающую среду. Но технические детали, в частности определение допустимого уровня загрязнения для различных отраслей промышленности, были оставлены на усмотрение

ние Агентства по защите окружающей среды (АЗОС). В течение первых двух лет рейгановской администрации возникали многочисленные нарекания в адрес АЗОС из-за ненастойчивого обнародования и проведения им в жизнь этих мер, что, по сути, сводило на **нет** стремления конгресса.

Во многих случаях неудачи в реализации идей конгресса не являются следствием целенаправленных попыток игнорировать его желания, но оказываются результатом неоднозначности самих намерений конгресса. И здесь возникает еще одна проблема — добиться того, чтобы администраторы, обязанность которых состоит в выполнении закона, сделали бы это безукоризненно и эффективно. Как основным объектом исследования обычной экономики является анализ мотивов деятельности частного сектора, так одним из предметов изучения в нашем случае оказывается анализ мотиваций в государственном секторе: что заставляет бюрократов действовать так, как они действуют?

4. *Ограничения, налагаемые политическими процессами.* Даже если бы государство, выбирая между всеми возможными действиями, было превосходно информировано об их последствиях, выбор конкретных мер с учетом политической реальности создал бы дополнительные трудности. Государственная деятельность затрагивает многих, но решения принимаются только ограниченной группой лиц — выборными представителями. Те, кто принимают решение, должны быть осведомленными о предпочтениях своих избирателей и способными находить какие-то способы их совмещать или выбирать между различными предпочтениями. Часто без достаточных оснований утверждается, что государство ведет себя непоследовательно. В гл. 6 мы покажем, что при определенных обстоятельствах такая непоследовательность — естественное **следствие** демократического принятия решений. Более того, наш политический процесс есть реальность, в которой те, кто избирается для заботы об интересах общества, иногда имеют стимулы действовать на благо групп с особыми интересами. Итак, неспособность политиков выполнять то, что, казалось бы, должно быть в интересах общества, оказывается не только результатом алчности или недобросовестности небольшой группы своенравных политиков, но, возможно, непременным следствием функционирования политических институтов в демократических обществах¹.

Критики государственного вмешательства в экономику считают, что упомянутые четыре источника несостоятельности государства достаточно серьезны, чтобы государство воздерживалось от попыток компенсировать приписываемые рынку недостатки. Но даже если кто-то не соглашается с этим выводом, признание названных четырех ограничений **государственной** деятельности есть предпосылка выработки успешной государственной стратегии.

ПРЕЖНИЕ ВЗГЛЯДЫ НА РОЛЬ ГОСУДАРСТВА

Расхождение во взглядах на роль государства, которое возникло за последние пятьдесят лет, часто имело место также и в прошлом². Например, в XVIII столетии преобладало мнение, в частности среди французских экономистов, что правительств-

¹ Этот взгляд особенно обосновывался Дж. Стиглером. См., напр. *Theory of Regulation* // *Bell Journal*, Spring 1971, P. 3—21

² Hirschman A O *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Princeton, N J) Princeton University Press, 1982) Хиршман выдвинул интересную теорию, пытаясь объяснить постоянные изменения во взглядах на соответствующую роль государства.

во должно играть активную роль в развитии торговли и промышленности. Те, кто придерживался этого взгляда, назывались меркантилистами.

Частично в ответ на эту позицию Адам Смит, которого многие считают основателем современной экономической теории, написал свою книгу "Богатство народов" (1776), в которой выступал за ограниченную роль государства. Смит пытался показать, что, следуя своим собственным частным интересам, благодаря конкуренции и мотиву прибыли люди будут служить интересам общества. Мотив прибыли заставит их предлагать товары, желательные для других. Соревнуясь одна с другой, будут выживать только фирмы, производящие то, что желательно, и по самой низкой цене. Смит доказывал, что экономика как бы невидимой рукой направляется наилучшим из возможных способов на производство того, что желательно.

Идеи Адама Смита имели сильное воздействие как на правительства, так и на экономистов. Многие из наиболее видных экономистов XIX столетия, такие как англичане Джон Стюарт Милль и Нассау Сениор, опубликовали доктрину, известную как "свобода торговли", которая доказывала, что государство не должно вмешиваться в частный сектор, пытаться регулировать или контролировать частное предпринимательство. Свободная конкуренция наилучшим образом служила бы интересам общества.

Доводы Адама Смита убедили не всех представителей общественных наук XIX в. Они имели дело с разительным неравенством доходов, существовавшим вокруг, с нищетой, в которой жила большая часть рабочего класса, с безработицей, с которой часто сталкивались рабочие. В то время как писатели XIX в., такие как Чарльз Диккенс, пытались описать положение рабочего класса в романах, теоретики, такие как Карл Маркс, Сисмонди и Роберт Оуэн, стремились не только разработать теории, объясняющие то, что они наблюдали, но также предложить возможные пути преобразования общества. Для многих из них зло в обществе ассоциировалось с частной собственностью на капитал. То, что для Смита было достоинством, они рассматривали как порок. Маркс был если не самым глубоким из общественных мыслителей, то наверняка самым влиятельным среди тех, кто отстаивал более значительную роль государства в контроле за средствами производства. Другие видели решение и не в государстве, и не в частном предпринимательстве, а в кооперации небольших групп индивидуумов, действующих во взаимных интересах.

Эти постоянные расхождения во мнениях заставляли экономистов стремиться к определению точного смысла и точных условий, при которых невидимая рука направляет экономику по пути эффективности. Сейчас известно, что утверждение об эффективности рыночной экономики действительно только при строго ограниченных условиях. Несовершенства, которые мы отмечаем выше, делают очевидным, что существует много проблем, с которыми рынок не справляется адекватным образом. Сегодня среди американских экономистов доминирует взгляд, что ограниченное государственное вмешательство могло бы смягчить (если не решить) наиболее острые проблемы: государство должно играть активную роль в поддержании полной занятости и в устранении крайних выражений нищеты, но центральную роль в экономике должно играть частное предпринимательство. По-прежнему существуют значительные расхождения относительно того, насколько ограниченной и насколько активной должна быть роль государства. Некоторые экономисты, такие как профессор Гарвардского университета Джон Кеннет Гэлбрейт, считают, что государство должно играть более активную роль, тогда как другие, такие как лауреат Нобелевской премии Милтон Фридмен из Гуверовского института Станфордского

университета и Джордж Стиглер из Чикагского университета, полагают, что роль государства должна быть менее активной. Мнения на этот счет зависят от того, насколько серьезной считается несостоятельность рынка и насколько эффективной может быть деятельность государства в ее устранении.

ЧТО ИЛИ КТО ЕСТЬ ГОСУДАРСТВО?

На протяжении этой главы мы ссылались на "государство". Но что, строго говоря, есть государство? Каждый из нас имеет представление о том, какие институты здесь подразумеваются: конгресс, законодательные власти штатов и местные органы власти, президент, губернаторы штатов и мэры, суды и множество агентств, для которых употребляются такие сокращения, как ФУЖС, НУ, ФАУ, ФТК, КЦББ и НУТО³. В Соединенных Штатах государственная деятельность осуществляется на нескольких уровнях: федеральном, штатов и местном. Федеральное правительство ответственно за национальную оборону, почту, выпуск денег и регулирование торговли между штатами и международную торговлю. С другой стороны, в компетенцию штатов и местных органов власти традиционно входят образование, благосостояние, полиция, пожарные службы и обеспечение другими услугами местного характера, такими как библиотечное обслуживание, канализация и утилизация отходов. Хотя в Конституции говорится, что все права, не предоставленные явно федеральному правительству, остаются за штатами и населением, она оказалась документом, допускающим различные толкования, благодаря которым точные разграничения оказываются затруднительными. Несмотря на то что ответственность за образование несут в первую очередь местные органы власти, федеральное правительство поддерживает его в возрастающей степени. Конституционное положение, дающее право федеральному правительству контролировать деловые отношения между штатами, создало основу для федерального регулирования почти всей деловой деятельности, так как почти вся она так или иначе связана с торговлей между ними.

На местном уровне часто существует несколько отдельных государственных структур, каждая из которых имеет право взимать налоги и ответственна за руководство определенными программами. Кроме церковных приходов и графств существуют школьные, канализационные и библиотечные округа. В 1982 г. в Соединенных Штатах было 82 тысячи таких государственных единиц по сравнению со 155 тысячами в 1942 г.⁴

Границы между тем, что является государственным учреждением, и тем, что таковым не является, часто неясны. Когда правительство создает корпорацию, государственное предприятие, является ли это предприятие частью "государства"? Например, компания Амтрак, которая была учреждена федеральным правительством для обслуживания национальных пассажирских железнодорожных перевозок между штатами, получает субсидии от федерального правительства, но во всех других отношениях действует как частное предприятие. Аналогично в Великобритании правительство национализировало черную металлургию, но Британская сталелитейная компания по-прежнему во многих отношениях управляется, как компании в

ФУЖС — Федеральное управление жилищного строительства, НУ — Налоговое управление, ФАУ — Федеральное авиационное управление, ФТК — Федеральная торговая комиссия, КЦББ — Комиссия по ценным бумагам и биржам, НУТО — Национальное управление по трудовым отношениям. —Прим. переводчика.

⁴ *Facts and Figures on Government Finance*, Tax Foundation. Tabl. A-2. 1986.

Соединенных Штатах. Должна ли Британская сталелитейная компания **включаться** в государство? Проблема осложняется еще больше, когда государство оказывается **основным**, но не единственным акционером компании.

Что отличает те институты, которые мы обозначаем как "государственные", от частных институтов? Существуют два важных **различия**.

Во-первых, при демократии лица, которые ответственны за управление государственным институтами, выбираются либо назначаются кем-то, кто выбирается (либо назначается кем-то, кто назначается кем-то, кто выбирается). Законность лица, занимающего государственный пост, непосредственно или опосредованно является результатом всенародного выборного процесса. Напротив, те, кто ответствен за управление «Дженерал **моторс**», выбраны только ее акционерами, тогда как те, кто ответствен за управление частными фондами (такими как фонды Рокфеллера и Форда), избираются самоучреждающимися советами попечителей.

Во-вторых, государство наделено определенными правами, которых частные институты лишены. Государство имеет право принудить вас платить налоги (и если вы отказываетесь, оно может конфисковать вашу собственность **и/либо** заключить вас в тюрьму). У государства есть право обязать молодых мужчин к службе в вооруженных силах при заработной плате ниже той, которая заставила бы их сделать это добровольно. У государства есть право воспользоваться вашей собственностью для общественных нужд при условии, что оно выплачивает вам справедливую компенсацию (это называется правом исключительного суверенитета).

Частные институты и отдельные лица не только не имеют этих прав, но и их права давать другим подобные полномочия принуждения на деле ограничены государством. Например, государство не позволяет вам продавать самих себя в рабство.

Напротив, все частные обмены добровольны. Я могу хотеть, чтобы вы работали на меня, но я не могу заставить вас сделать это. Я могу нуждаться в вашей собственности для постройки офиса, но я не могу вынудить вас продать ее. Я могу полагать, что какое-то предприятие выгодно для нас обоих, но я не могу приказывать вам войти в дело.

Эта способность использовать принуждение означает, что государство в состоянии делать то, что частные институты делать не в состоянии. И разница в процедуре, благодаря которой выбираются те, кто управляет государственными **и** частными институтами, может иметь серьезное значение для функционирования этих институтов. Важно иметь в виду эти различия, когда в последующих главах этой книги мы будем обсуждать альтернативные взгляды на роль государства.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР И ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

Экономика как наука — это учение о том, как общество делает выбор в использовании своих ограниченных ресурсов. Возникают четыре вопроса: что производить? как производить? для кого производить? как принимаются эти решения?

Как и любая другая область экономики, экономика государственного сектора связана с этими фундаментальными проблемами выбора. Она фокусирует внимание на выборах, осуществляемых внутри государственного сектора как такового, на роли государства и на способах, с помощью которых государство влияет на решения в частном секторе.

1. *Что производить?* Какая часть наших ресурсов должна быть предназначена

для производства общественных товаров, таких как оборона, дороги, и какая их часть должна быть отдана на производство частных товаров, таких как автомашины, телевизоры, видеоигры? Мы часто описываем этот выбор в форме кривой производственных возможностей, которая отражает различные количества двух товаров, которые могут быть произведены эффективно при данной технологии и ресурсах. В нашем случае эти два товара — общественные товары и частные товары. Рисунок 1.1 дает различные возможные комбинации общественных товаров и частных товаров, которые могут производиться обществом.



Рис. 1.1. КРИВАЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ОБЩЕСТВА. Она отражает максимальный уровень производства частных товаров, которые общество может позволить себе при некоем уровне производства общественных товаров. Если общество хочет получать больше общественных товаров, оно должно отказаться от части частных товаров.

Общество может тратить больше на общественные товары, такие как национальная оборона, но только за счет сокращения того, что имеется в его распоряжении для частного потребления. Таким образом, по мере движения от *G* к *E* по кривой производственных возможностей количество частных товаров уменьшается. Такая точка, как *I*, которая расположена ниже кривой производственных возможностей, называется неэффективной: общество может получить больше общественных товаров и больше частных товаров. Такая точка, как *N*, которая расположена выше кривой производственных возможностей, называется *недостижимой*: при имеющихся сегодня ресурсах и технологиях невозможно одновременно располагать отмеченным количеством общественных и частных товаров.

2. *Как производить?* Второй вопрос, как нужно производить, так же важен, как и первый. Когда государство должно принять на себя непосредственную ответственность за производство товаров, обеспечение которыми берет на себя государство, и когда оно должно получать эти товары от частных фирм? В то время как большая часть вооружения, используемого армией, производится частными фирмами, только малый процент государственных расходов на образование идет в частные школы. Во многих странах государственные предприятия производят товары (такие как телефонные услуги, сталь, электроэнергия), которые продаются отдельным лицам. В то время как некоторые из них полагают, что, если такие товары не будут непосредственно производиться государственными предприятиями, интересы потребителей будут ущемляться, другие считают, что государственные предприятия заведомо менее эффективны, чем аналогичные частные.

В связи со второй проблемой возникают другие вопросы. Государственная политика влияет на то, как фирмы производят выпускаемые ими товары: законодательство о защите окружающей среды накладывает ограничение на ее загрязнение фирмами; налоги в фонд социального страхования, выплачиваемые фирмами, повышают издержки, связанные с использованием рабочей силы, и таким образом удерживают фирмы от применения трудоемкой производственной технологии; другие положения налоговой системы могут повлиять на предпочтение одного оборудования другому. Хотя обсуждение этих вопросов редко находится в центре политических дискуссий, недавние дебаты об искажающем эффекте налогообложения и предпочтительности ядерных реакторов как источников энергии являются важным исключением из правила.

3. *Для кого производить? Проблема распределения.* Решения государства в области налогообложения и программ благосостояния определяют, какую часть дохода должны тратить люди. Соответственно государство должно решить, какие общественные товары производить: одни люди получают пользу от производства одного общественного товара, другие — другого.

4. *Как происходит коллективный выбор?* Существует одна область, которая является предметом заботы экономики государственного сектора больше, чем других сфер экономики: процессы, которые лежат в основе коллективного выбора. Коллективный выбор — это такой выбор, который мы как общество должны сделать сообща, например в вопросах нашей правовой структуры, военной системы, наших расходов на другие общественные товары и т.д. Научные работы в других областях экономики сосредотачивают внимание на том, как люди принимают свои решения о потреблении, как фирмы решают проблемы производства, как работает система цен, обеспечивая производство товаров, пользующихся спросом у потребителей. Коллективное принятие решений оказывается гораздо более трудным, так как члены общества часто не приходят к общему выводу о том, что желательно. К примеру, так же, как одни предпочитают шоколадное мороженое ванильному, так другие получают большее удовольствие от пользования общественными парками. Но если в случае частных товаров человек, который любит шоколадное мороженое, может просто купить его, а человек, который любит ванильное мороженое, может приобрести ванильное, то в случае общественных товаров мы должны принимать решение сообща. Каждый, кто когда-то жил в семье, знает кое-что о трудностях принятия коллективного решения (идти нам в кино или в кегельбан?). Общественное принятие решений гораздо более сложно. Одна из целей экономики общественного сектора — изучение того, как осуществляется коллективный выбор (или, как он иногда называется, общественный выбор) в демократических обществах.

Признание упомянутого расхождения во взглядах важно само по себе. Оно должно сделать нас осторожными в употреблении таких выражений, как "это в общественных интересах" или "мы заботимся о благе общества". Для различных лиц могут быть хороши различные стратегии. Нужно тщательно уточнять, кто извлечет пользу, а кто будет ущемлен в каждом случае.

ИССЛЕДОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Исследование экономики государственного сектора ведется в трех направлениях.

1. *Выявление того, какие виды деятельности осуществляются государственным сектором и как они организуются.* Сложность операций государства настолько

велика, что трудно оценить, каковы его суммарные расходы и на что они идут. Только бюджет федерального правительства — документ, содержащий более 1000 страниц, а внутри бюджета не просто разграничить виды деятельности. Какие-то из них осуществляются несколькими различными министерствами или учреждениями. Научные исследования, например, финансируются Министерством обороны, Национальным научным фондом, Национальным институтом здоровья и Национальным управлением по воздухоплаванию и космосу и др. Такой административный орган, как, например, Министерство здравоохранения и гуманитарных услуг, предпринимает миллиард различных действий, некоторые из которых только весьма отдаленно связаны друг с другом.

Далее, как мы отмечали, налоги и расходы возникают на нескольких разных уровнях: в некоторых случаях индивидум платит не только федеральные и штатные налоги, но и отдельные налоги школьному округу, церковному приходу, графству, службам, которые обеспечивают водоснабжение и канализацию, в помощь библиотекам,

2. *Понимание и прогнозирование всех последствий государственной деятельности (насколько это возможно).* Когда корпорация облагается налогом, кто несет его груз? Вряд ли налог направлен просто на то, чтобы уменьшить прибыль корпорации. Более вероятно, что по крайней мере часть налога будет переложена на потребителей с помощью более высоких цен или, возможно, будет снижена заработная плата персонала компании. Когда государство принимает закон о контроле над рентой, каковы будут долгосрочные последствия? В конечном итоге будут ли те, кто арендует, более обеспечены? Каковы последствия изменения государством пенсионного возраста для социального обеспечения? Что произойдет при введении платы за обучение в университетах штатов? Что последует за предоставлением бесплатного медицинского обслуживания престарелым?

Мы уже отмечали, что последствия государственной политики часто слишком труднопроецируемы. Часто возникают расхождения во мнениях по поводу того, каковы будут эти последствия. Действительно, даже после того как проект уже начинает работать, нередко нет единого мнения о том, каковы его результаты. В этой книге мы попытаемся не только показать все аспекты некоторых основных расхождений во взглядах, но также объяснить, почему подобные разногласия продолжают существовать и почему так трудно найти решения некоторых из этих важных проблем.

3. *Оценка альтернативных стратегий.* Чтобы сделать это, нужно не только знать последствия альтернативных стратегий, но и разработать критерии их оценки. Во-первых, мы должны понимать цели государственной политики, затем знать степень, в которой конкретное предложение отвечает либо кажется, что отвечает, этим критериям. Но даже этого недостаточно. Многие предложения имеют результаты, отличные от тех, которые предполагались, и нужно знать, как их прогнозировать и оценивать.

НОРМАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА В СРАВНЕНИИ С ПОЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Разграничение, которое мы уже сделали между анализом последствий государственной политики и выработкой заключения о целесообразности конкретных государственных стратегий, является существенным. Первый вид анализа часто называется

позитивной экономикой, а второй — *нормативной экономикой* (или экономикой благосостояния). Позитивная экономика представляет собой не только анализ последствий конкретной государственной политики, но и описание деятельности государственного сектора и тех политических и экономических сил, которые практически осуществляют эти программы. Когда экономисты выходят за рамки позитивного экономического анализа, они переходят в сферу нормативной экономики. Нормативная экономика связана с оценкой того, насколько успешно осуществляются различные программы, а также с выработкой новой стратегии, которая лучше отвечает определенным целям.

В нормативной экономике делаются утверждения типа: "Если государство стремится к ограничению импорта нефти с наименьшими издержками для государства и потребителей, то в таком случае предпочтительны тарифы, а не квоты" или "если сельскохозяйственные программы направлены на поддержание беднейших фермеров, то система ценовой поддержки менее привлекательна по сравнению с системой должным образом разработанных трансфертных доходов". Другими словами, в нормативной экономике сравнивается, в какой степени различные государственные программы отвечают желаемым целям, и выясняется, какие программы лучше их достигают. В позитивной экономике, напротив, существуют утверждения типа: "введение квот на нефть в 1950-е гг. привело к повышению цен на внутреннем рынке и более быстрому истощению наших природных ресурсов". Такие утверждения просто описывают результаты программы без оценки того, как она отвечала намеченным целям. Отсутствуют суждения о желательности или нежелательности полученных результатов.

Когда экономисты делают такие утверждения, они стремятся не вводить свои собственные критерии, свои собственные оценки. Часто они рассматривают себя в качестве тех, кто чисто технически помогает в достижении поставленных целей тем, кто формирует политику.

В то же время экономисты часто комментируют цели, которые выдвигают политики и те, кто отвечает за формирование политики в области экономики; иногда поставленные политиками цели не являются их действительными целями. Тогда существует определенный подтекст. Экономисты могут использовать тот факт, что какая-то программа отличается от той, которая должна бы быть разработанной для достижения поставленной цели, чтобы указать на то, что "настоящая" цель иная. В таком случае они, анализируя последствия программы, делают заключения о ее действительных целях.

Экономисты также стремятся увидеть, в какой степени различные цели могут конфликтовать одна с другой, и если такое противоречие имеет место, они пытаются предложить пути устранения этих конфликтов. Экономисты также пытаются уточнить весь спектр характеристик программ с альтернативными свойствами и уяснить, какие свойства являются основополагающими, а какие могут быть производными от других, более фундаментальных. Работа экономистов над этими вопросами часто сходна с аналогичной работой философов от политики.

Эти два подхода, позитивный и нормативный, взаимно дополняют друг друга. Чтобы судить о том, какие меры следует предпринять государству, нужно знать о последствиях различных государственных действий. Нужно уметь точно описать, что произойдет, если государство введет тот или иной налог либо попытается субсидировать ту или иную отрасль промышленности.

Некоторые примеры могут помочь уточнить область применения позитивной и

нормативной экономики. Допустим, что конгресс рассматривает увеличение налога на сигареты или спиртные напитки. Позитивная экономика рассматривает такие проблемы, как:

- а) насколько увеличатся цены на сигареты или спиртные напитки?
- б) как это отразится на спросе на сигареты или алкоголь?
- в) тратят ли лица с более низкими доходами на курение и алкогольные напитки большую часть своих доходов, чем в подобной ситуации лица с более высокими доходами?

г) каковы наиболее вероятные последствия увеличения этого налога для прибылей в табачной промышленности или в производстве спиртных напитков?

д) как скажется налог на сигареты на ценах на табак и на доходе производителей табака? Или налог на алкогольные напитки — на их цене и, следовательно, на доходе винокуров и пивоваров?

е) какими будут последствия уменьшения курения для заболеваний раком легких и болезней сердца? Какая доля соответствующих медицинских расходов приходится прямо или косвенно на государство как таковое? Как скажется уменьшение употребления алкогольных напитков на частоте дорожных происшествий и на соответствующих медицинских расходах? Какое воздействие окажет увеличение продолжительности жизни благодаря сокращению употребления сигарет на систему социального обеспечения?

С другой стороны, нормативная экономика занимается качественной оценкой этих разнообразных последствий, а также выработкой суждений о целесообразности изменений налога:

а) если нашей основной целью в выборе налогов являются их последствия для бедных, то какой налог предпочтительней — на спиртные напитки или табачные изделия?

б) если нашей основной заботой при выборе налогов является выяснение того, как налог изменяет поведение заинтересованных лиц (по сравнению с поведением при отсутствии налога), то какой налог предпочтительнее — на спиртные напитки или табачные изделия?

в) какой из двух налогов лучше с точки зрения сокращения медицинских расходов?

г) существуют ли другие, более приемлемые налоги, помимо указанных, для достижения той или иной конкретной цели государства?

В качестве второго примера допустим, что государство рассматривает вопрос об уменьшении загрязнения окружающей среды сталелитейными фирмами — наложить на них штраф либо, напротив, субсидировать приобретение оборудования, уменьшающего загрязнение, чтобы сделать их производство менее вредным. Позитивная экономика затрагивает такие проблемы:

а) как штрафы (или субсидии) разных размеров отразятся на сокращении уровня загрязнения?

б) насколько благодаря наложению штрафов возрастет цена на сталь?

в) в какой мере взлет цен уменьшит спрос на сталь в Соединенных Штатах?

г) как повлияет это уменьшение спроса на занятость и прибыль в сталелитейной промышленности?

д) сколько готовы платить за сокращение уровня загрязнения те, кто живет в окрестностях сталелитейных предприятий? Иными словами, насколько им это выгодно?

Нормативная экономика в свою очередь вновь концентрирует внимание на оценке различных результатов:

а) если нас заботят прежде всего бедные, то какая система налогов или субсидий была бы предпочтительней? Бедных как потребителей затрагивают изменения цен на все **товары**, при производстве которых используется сталь. Так как они, вероятнее всего, живут вблизи сталелитейных предприятий, загрязнение затронет их с большей вероятностью, нежели богатых. Но, если штраф уменьшает спрос на сталь и рабочую силу в сталелитейной промышленности, беднейшие неквалифицированные рабочие будут теми, кто пострадает больше других. Как мы суммируем все эти последствия? И какой уровень налога или субсидии оптимален для благосостояния бедных?

б) если нас заботит максимизация национального дохода, то какая система — налогов или субсидий — была бы предпочтительней? Или отказаться от обеих? И вновь если желательно иметь то или другое, то каков тот уровень налогов или субсидий, который максимизирует национальный доход?

Этот пример типичен для многих ситуаций, с которыми мы сталкиваемся при анализе экономической политики: существует некто, кто приобретает блага (те, кто теперь может дышать более чистым воздухом), и те, кто теряет (потребители, платящие более высокие цены; производители, получающие меньше прибыли; рабочие, теряющие свои места). Нормативная экономика имеет дело с созданием системы методов, с помощью которых мы можем сравнить приобретения тех, кто находится в лучшем положении, с потерями тех, кто находится в худшем положении, для того чтобы прийти к какому-то всеобъемлющему взгляду на вещи о целесообразности определенного проекта.

Различие между постановкой проблемы в нормативной экономике и положениями позитивной экономики возникает при обсуждении изменений не только конкретного политического курса, но также политических процессов. Например, экономисты занимаются описанием последствий принятия решений большинством голосов. Когда существуют различия во взглядах на то, сколько следует тратить на национальную оборону, как несходство позиций отражается на результатах любого конкретного политического процесса? Каковы будут последствия требования принимать квалифицированным большинством решения об увеличении государственных расходов по **сравнению** с имеющейся их величиной? Каковы последствия возрастающих расходов? Каковы результаты ограничения частных взносов в политическую кампанию, общественной поддержки политических кампаний? Но экономисты имеют дело также с оценкой альтернативных политических процессов. Являются ли некоторые политические процессы лучшими в определенном смысле по сравнению с другими? Приведут ли они к "согласованному" выбору? Будут ли принесены равные для всех или эффективные результаты одними политическими процессами с большей вероятностью, чем другими?

РАЗНОГЛАСИЯ СРЕДИ ЭКОНОМИСТОВ

Выше мы исходили из того, что анализ экономической политики распадается на две части: анализ последствий и их **оценка**. На обеих стадиях возникают расхождения во мнениях.

В дебатах об экономической политике по поводу многих центральных проблем единодушие во взглядах достаточно редко. Отдельные лица считают, что желательны школьные автобусы, другие так не думают. Кто-то полагает, что подходящий

налог должен быть более прогрессивным (т.е. состоятельные лица должны платить в виде налогов более высокий процент от их доходов, тогда как бедные должны платить меньший процент), другие уверены, что он должен быть менее прогрессивным. Некоторые думают, что государство должно обеспечивать частным школам налоговые скидки по плате за обучение, другие так не считают. Кто-то полагает, что государственная программа займов для студентов колледжей должна быть урезана, другие думают, что она должна быть расширена. Одна из центральных задач политического анализа экономики заключается в выявлении источников разногласий.

Существуют три широкие сферы, в которых возникают несогласия. Первые два несоответствия во мнениях возникают как следствие позитивного анализа экономической политики; они появляются из-за неспособности одной или другой стороны проследить в полной мере последствия экономической политики, а также из-за различий во взглядах по поводу того, в каком состоянии находится экономика. Третье расхождение связано с суждениями, которые являются основой нормативного анализа, с несогласиями по поводу приоритетов политики.

НЕСПОСОБНОСТЬ ПРОСЛЕДИТЬ В ПОЛНОЙ МЕРЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Несовпадения во мнениях возникают из-за того, что одна или другая сторона (или обе) оказываются неспособными в полной мере предвидеть последствия государственной политики. Мы уже указывали на несколько таких примеров: контроль над арендой, когда его приверженцы не сумели принять во внимание последствия этой политики для предложения жилья в аренду, или в случае с Программой бесплатной медицинской помощи, когда некоторые экономисты не смогли предусмотреть резкое увеличение расходов на медицинское обслуживание престарелых.

Более ранним примером неспособности продумать все результаты государственной политики был налог на окна, который был принят в Англии в 1696 г. (позволявший извлекать пользу из нехватки денег). В то время окна были роскошью и богатые люди имели в домах больше окон, чем бедняки. Тогда чисто технически было бы трудно определить подоходный налог; у государства не было возможности убедиться в том, каков был доход каждого. Действительно, люди не вели никакого учета, который дал бы им возможность знать, каков их доход. Таким образом, пооконная налоговая база могла бы служить хорошим показателем платежеспособности. Считалось, что те, кто мог позволить себе иметь много окон, заведомо были более способными платить налоги. Другими словами, количество окон могло бы служить справедливой для всех налоговой базой. Безусловно, в намерениях тех, кто справедливо распределял налог, не входило желание оставить жилища без окон, но именно это явилось одним из результатов введения такого налога. Чтобы избежать налогообложения, люди строили дома с меньшим количеством окон. Налог привел к плохому освещению домов.

В следующих главах мы часто будем указывать на то, что реальные последствия государственной политики заметно отличаются от предполагаемых результатов. В долгосрочном плане отдельные лица и фирмы реагируют на изменения в налогах и в другой государственной экономической политике, и эти ответные действия долгосрочного характера нельзя упускать из виду. Более того, в результате этих поправок налог или субсидия на одни товары могут иметь последствия для других. Любое значительное изменение в налогах, вероятнее всего, отразится на всей

экономике. Хотя многие из частных последствий могут быть малы, в сумме, когда все результаты приняты во внимание, эти опосредованные, непрямые отзвуки могут действительно быть серьезными. В последующих главах мы укажем на некоторые серьезные примеры такого рода, когда, скажем, налог на заработную плату не затрагивает рабочих, но снижает цену на землю.

РАЗЛИЧИЯ ВО ВЗГЛЯДАХ НА ПОВЕДЕНИЕ ЭКОНОМИКИ

Экономисты соглашаются, что, оценивая экономическую политику, нужно принимать во внимание все ее последствия. Действительно, они рассматривают определение таких последствий как свою первостепенную задачу в анализе экономической политики. Тем не менее они часто не согласны друг с другом в вопросе о том, как ведет себя экономика, и, следовательно, в понимании того, каковы будут последствия государственной экономической политики. Обычный путь, найденный наукой для апробации конкурирующих теорий и поведения системы, — постановка эксперимента. При благоприятных обстоятельствах его результаты подтвердят предположения только одной теории, отвергая другие. Но обычно экономисты не имеют возможности для контролируемых экспериментов. Напротив, эксперименты, которые они могут наблюдать, — это неконтролируемые эксперименты, которые происходят на различных рынках в различные периоды времени, и исторические свидетельства часто не позволяют нам устранить несовпадения во взглядах в вопросе о поведении экономики.

Анализируя последствия различных стратегий, экономисты используют то, что называется моделями. Подобно тому как модель самолета стремится к повторению его основных характеристик, так и модель экономики пытается отразить ее основные свойства. Реальная экономика, без всяких сомнений, чрезвычайно сложна: чтобы понять, что происходит, предсказать, каковы будут последствия изменения в экономической политике, нужно отделить существенные характеристики от несущественных. То, на какие свойства исследователь решает обратить внимание при создании модели, зависит от того, какие вопросы он хочет решить. Тот факт, что модели делают упрощенные допущения, что они опускают многие детали, — их достоинство, а не недостаток. Здесь можно провести такую аналогию. Отправляясь в длительное путешествие, мы часто используем несколько карт. Одна карта, отражающая систему основных шоссе между штатами, дает общую картину, позволяя вам увидеть, как попасть из одного большого региона в другой, в который вы стремитесь. Затем вы пользуетесь подробными картами, чтобы посмотреть, как добраться из пункта вашего отправления на транспортную магистраль и оттуда к месту вашего конечного назначения. Если бы карта шоссе между штатами отражала каждую улицу и дорогу страны, карта была бы слишком велика, чтобы ее использовать. Дополнительные детали, важные для иных целей, просто мешали бы в данном случае.

Весь анализ включает использование моделей, простых гипотез относительно того, как отдельные лица и фирмы отреагируют на различные изменения государственной экономической политики и как эти ответные реакции взаимодействуют, обуславливая суммарное влияние на экономику. Все, как политики, так и экономисты, используют модели при обсуждении последствий альтернативных стратегий. Различие состоит в том, что экономисты пытаются быть точными в своих допущениях, чтобы быть уверенными, что они согласуются как одно с другим, так и с имеющимися в их распоряжении фактами.

1. *Степень конкурентности.* Один общий источник разногласий среди экономистов — степень конкурентности экономики. В большинстве случаев в этой книге мы будем исходить из того, что экономика чрезвычайно конкурентна, что в каждой отрасли существует много фирм, активно конкурирующих друг с другом. Каждая из них по отношению к рынку слишком мала, чтобы оказать влияние на цены. Не существует препятствий для вхождения в отрасль, таких, которые при условии существования выгодных возможностей в данной отрасли нельзя было бы легко преодолеть.

Только некоторые экономисты считают, что для любого сектора экономики названные допущения обоснованны, но многие полагают, что экономика достаточно конкурентна, что понимание, которое достигается путем анализа конкурентной экономики, достаточно для уяснения результатов государственной политики в американской экономике. Большинство экономистов также соглашались, что существуют некоторые отрасли, недостаточно описываемые конкурентной моделью, и что анализ результатов налогообложения в этих отраслях требует рассмотрения того, как функционируют монополии (в отраслях с единственной фирмой) или олигополии (в отраслях с немногим количеством фирм).

Но существуют и другие экономисты, такие как Джон Кеннет Гэлбрейт из Гарварда, которые полагают, что экономика в основе своей не очень конкурентна и что, допуская это, нельзя глубоко понять влияние налога. Такие экономисты уверены, что в большинстве отраслей промышленности доминируют три или четыре крупные фирмы, что, хотя они могут серьезно конкурировать в некоторых направлениях, например в попытках разработки новых продуктов, в других сферах, таких как ценовая политика, часто существует негласное соглашение. По их мнению, традиционная конкурентная модель, вероятнее всего, дает искаженные результаты. Они утверждают, что соответствующая модель должна принимать во внимание ограничения на степень конкурентности.

Существуют еще и те, кто полагает, что в долгосрочном плане конкуренция работает, но в краткосрочном плане она более ограничена. Мы не можем разрешить эти разногласия, но способны показать, как и когда различные точки зрения ведут к разным выводам.

2. *Размер ответных действий.* Даже когда экономисты единодушны в оценке характера ответных действий, которые вызываются определенной экономической политикой, они могут не прийти к одинаковому мнению при рассмотрении силы этой реакции. Так, они могут согласиться, что уменьшение подоходного налога будет побуждать индивидуумов работать упорнее, но некоторые могут считать, что влияние, по всей видимости, будет мало, тогда как другие могут полагать, что оно будет серьезным. Это явилось одним из источников дебатов о последствиях снижения налога президентом Р.Рейганом в 1981 г. Поборники снижения налога считали, что более низкие ставки налога так подстегнут экономику, что в действительности налоговые поступления возрастут. Критики же соглашались, что снижение налога может дать такой толчок экономике, но утверждали, что увеличение национального дохода, видимо, будет настолько малым, что налоговые поступления снизятся⁵. Это снижение, по их мнению, привело бы к большому дефициту государственного бюджета, которое имело бы вредные последствия для экономики.

⁵ См., напр.: Fullerton D. On the Possibility of an Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues // *Journal of Public Economics*. October 1982. P. 1—22.

Как оказалось, в краткосрочном плане реакция экономики была даже менее заметной, чем предсказывали некоторые из критиков рейгановской программы.

Хотя одной из центральных задач современной экономической науки является установление силы ответной реакции, скажем, капиталовложений — на налоговые скидки на инвестиции, потребления — на изменение ставок подоходного налога, сбережений — на увеличение процентных ставок и т.д., к сожалению, множество исследований, использующих разный набор данных и различные статистические методы, приводит к неодинаковым выводам. По мере того как экономисты будут располагать большей информацией и будут разрабатываться лучшие методики анализа ограниченных доступных сведений, некоторые из этих разногласий, возможно, будут устранены.

РАЗНОГЛАСИЯ О ПРИОРИТЕТАХ

В то время как два предыдущих источника разногласий возникают внутри позитивной экономики, последняя причина лежит в пределах нормативной экономики. Даже если имеется согласие обо всех последствиях какой-то экономической политики, то могут возникнуть разногласия по поводу того, желательна ли эта политика. Часто существует выбор: политика может увеличить национальное производство, но вместе с тем привести к неравенству; она может увеличить занятость, но одновременно повысить инфляцию; быть полезной для одной группы лиц, но ухудшить положение другой. Иными словами, существуют как желательные, так и нежелательные последствия политики. Люди могут взвешивать эти результаты различным образом. Некоторые — придавая большее значение стабильности цен, чем безработице, другие — считая экономический рост более важным, чем неравенство.

По поводу приоритетов между экономистами существует не большее единство взглядов, чем между философами. В этой книге мы представим основные взгляды, а также прокомментируем некоторые критические доводы, которые выдвигались против каждой из этих точек зрения.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. В смешанных экономиках, таких как в Соединенных Штатах, экономическая деятельность осуществляется как частными предпринимателями, так и государством.
2. Со времен Адама Смита экономическая теория акцентировала внимание на роли частных рынков в эффективном предложении товаров. Однако экономисты и другие исследователи пришли к признанию того, что способности частного сектора удовлетворить определенные основные общественные нужды значительно ограничены. Попытки компенсировать эти несовершенства привели к повышению роли государства в рыночной экономике.
3. Однако государство неизбежно избавляет от несостоятельности частного сектора. Несостоятельность многих государственных программ может быть результатом четырех факторов: а) последствия любой деятельности государства сложны и трудны для предвидения; б) государство может осуществить только ограниченный контроль над этими последствиями; в) те, кто разрабатывает законодательства, имеют возможность лишь ограниченного контроля за выполнением государственных программ; г) политики могут действовать, преследуя определенные частные интересы.
4. Соединенные Штаты имеют федеральную государственную структуру, внутри которой некоторые виды деятельности закреплены за штатами и муниципалитетами (такие как образование), в то время как другие в основном относятся к компетенции федерального правительства (такие как оборона).
5. Экономикс — изучение ограниченных ресурсов, их распределения между конкурирующими сферами использования. Экономика государственного сектора сосредоточивает внимание на

выборе между государственным и частным секторами и на выборе внутри государственного сектора. В ней рассматриваются четыре основные проблемы: что производить, как производить, для кого производить и процедуры, с помощью которых эти решения принимаются.

6. При исследовании государственного сектора позитивная экономика рассматривает сферу государственной деятельности и последствия различной государственной политики. Нормативная экономика пытается оценить альтернативные стратегии, которые могли бы проводиться.
7. Разногласия о желательности той или иной политики базируются на неспособности выявить все последствия государственной политики, расхождения во мнениях, касающихся природы экономики и ее приоритетов и целей.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Смешанная экономика
Несостоятельность рынка
Невидимая рука
Свобода торговли
Частный сектор

Государственный сектор
Кривая производственных возможностей
Нормативная экономика
Позитивная экономика
Экономические модели

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Рассмотрим нашу текущую программу помощи фермерам.
 - А. Цель нашей фермерской программы — гарантировать, чтобы все фермеры имели приемлемый уровень жизни. Пути его достижения — обеспечение фермерам справедливой цены за их товары. То, что фермеры должны производить заниженный по ценам товар, не более справедливо, чем то, что рабочие должны работать за заниженную заработную плату.
 - Б. Наша фермерская программа потерпела неудачу. Выгоды от субсидирования цен выпадают на долю в основном крупных фермеров (потому что они производят больше). Многие фермеры по-прежнему имеют доходы ниже черты бедности. Высокие цены побудили увеличить производство, которое означало высокие расходы для государства. Ограничение посевных площадей имело только частичный эффект, поскольку фермеры оставляли под обработкой лучшие земли. Вместо наших программ поддержки цен предпочтительнее были бы прямые дотации фермерам.
- а) Какие утверждения в этой дискуссии нормативные, а какие позитивные (тот факт, что вы несогласны с нормативными положениями или что вы считаете, что конкретное **“позитивное”** утверждение неправильное, не изменяет природы **утверждения**)?
- б) Определите источники разногласий: являются ли они следствием различий в приоритетах и целях, различий в понимании природы экономики или в неспособности одной (или другой) стороны в споре принять во внимание все последствия государственной деятельности?
2. Для каждой из следующих программ определите одно (или более) **“нечаянных”** последствий:
 - а) контроль за рентой;
 - б) минимум заработной платы;
 - в) Медикэр (бесплатная помощь в больницах для престарелых);
 - г) улучшенные дороги, делающие пригороды более доступными для города;
 - д) принудительная интеграция центральных городских школ;
 - е) поддержка цен на сельскохозяйственную продукцию;
 - ж) уменьшение ограничений скорости до 55 миль в час для экономии горючего.
3. До изменения законодательства, введенного в 1983 г., существовало большое беспокойство, что наша Программа социального обеспечения (страхование престарелых и переживших их иждивенцев) финансировалась неадекватно: с предполагаемыми показателями рождаемости, смертности и т.д.

Текущий уровень пособий мог бы поддерживаться только при заметном росте налогов. Некоторые считали, что подходящее решение было бы в уменьшении текущего уровня пособий, другие предполагали, что соответствующий выход из положения был бы в увеличении налогов в будущем. Однако находились такие, кто был обеспокоен последствиями еще более высоких ставок налогов, но полагал, что было бы несправедливо снижать пособия тем, кто в настоящее

время находится на социальном обеспечении. Они доказывали, что пособия в будущем должны быть снижены.

В этой дискуссии отделите положения позитивной экономики от утверждений нормативной экономики. В какой степени разногласия относятся к различиям во взглядах на экономику?

Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В США

В центре дебатов в Соединенных Штатах и в других государствах со смешанной экономикой находится проблема оправданного размера государственного сектора. Находятся люди, которые полагают, что государственный сектор слишком велик. Они скептически относятся к возможности государства решать социальные и экономические проблемы из-за несостоятельности государства, которую мы рассматривали в гл. 1, например вследствие недостаточных возможностей государства контролировать ответные действия рынка. Либо, исходя из философских представлений, они могут придавать большое значение ограничению государственной власти, потому что сильная государственная власть подрывает экономическую и политическую свободу¹. Другие же, как, например, Дж. К. Гэлбрейт, полагают, что государственный сектор слишком мал. По его мнению, большие государственные расходы могли бы решить проблемы душной атмосферы городов и не отвечающих современным требованиям школ. Гэлбрейт доказывает, что государственные расходы на эти цели недостаточны в нашем обществе, богатом частным капиталом².

Независимо от того, какой точки зрения придерживаться, нельзя не признать, что государственный сектор сегодня больше, гораздо больше, чем полвека назад. В 1986 г. налоговые поступления на всех уровнях государства были 1,3 трлн дол., или 30% от совокупного производства США. Государственные расходы составляли 1,5 трлн дол., или 35% совокупного производства. Для сравнения заметим, что в 1913 г., до начала первой мировой войны, налоги и государственные расходы были меньше 10% от совокупного производства. Как объяснить это серьезное изменение масштабов государственной деятельности? На что государство тратит все эти деньги?

В этой главе мы дадим обзор сферы деятельности государственного сектора в США и его расширения во времени. Мы покажем, как государственная деятельность сказывается на частных рынках. В следующей главе мы объясним основные экономические причины государственного вмешательства в рыночный механизм: частные рынки могут оказаться несовершенными в некоторых важных случаях, и даже превосходно функционирующая конкурентная экономика может привести к такому распределению дохода, которое общество находит нежелательным. Но эти главы не разрешат споров относительно того, велик ли государственный сектор или слишком мал, но они дадут основу для формулирования разумной позиции в этом вопросе.

Ведущий представитель этой точки зрения, являющейся формой либерализма, — Роберт Нозик. Его идеи суммированы в предисловии к его кн.: *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: 1974, Basil Black Well; см. также: Friedman M. *Capitalism and Freedom*. Chicago, University of Chicago Press, 1962.

См. его популярную книгу: *The Affluent Society*. 4th rev. ed. New York, New American Library, 1985.

ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Первостепенной ролью государства является обеспечение юридических норм, в пределах которых происходят все экономические операции. Помимо этого, деятельность государства можно разделить на три категории: производство товаров и услуг, регулирование и субсидирование частного производства; продажа товаров и услуг, от военных ракет до службы дворников; перераспределение дохода, т.е. выплаты определенным группам лиц, для того чтобы дать им возможность тратить больше, чем они могли бы позволить себе в другом случае; такие выплаты называются *трансфертными платежами* и включают государственные пособия и социальное страхование.

Эти три категории — производство, продажа и перераспределение — просто удобный способ группировки значительного ряда статей государственных расходов и государственной деятельности. Но они не соответствуют тому способу, которым федеральное правительство формирует свой бюджет или распределяет обязанности между своими различными министерствами — торговли, здравоохранения, образования, социального обеспечения и т.д. К тому же большая часть государственной деятельности осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне штатов и муниципалитетов, при этом относительная значимость различных видов расходов федерального правительства, штатов и муниципалитетов меняется во времени.

Последняя сложность заключается в том, что природа некоторых государственных расходов не вполне однозначна. Например, государственные субсидии мелким фермерам могли бы рассматриваться и как субсидии производству, и как перераспределительные (трансфертные) выплаты. Пенсионные платежи военным в отставке часто рассматриваются как трансфертные выплаты, но, пожалуй, они более соответствуют части расходов на национальную оборону, так же как пенсионные затраты частной фирмы относятся к издержкам на рабочую силу.

Таким образом, задача количественного описания государственной деятельности трудноразрешима.

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Важной формой деятельности государства, но такой, которая требует мало расходов, служит создание юридических норм, внутри которых фирмы и отдельные лица могут вступать в экономическое взаимодействие. Экономисты и философы часто пытаются представить себе, какой была бы жизнь при полном отсутствии государства. Без законов, формулирующих права собственности, только применение силы удержало бы одного индивидуума от кражи у другого. Без физической возможности защитить свою собственность индивидуумы лишились бы мотивов накапливать капиталы. Излишне говорить, что экономическая деятельность была бы тогда серьезно ограничена.

Правовая система США делает неизмеримо больше, чем просто защита прав собственности. Она закрепляет контракты между индивидуумами. Она также накладывает ограничения на типы контрактов, которые юридически закреплены. Наши законы о банкротстве лимитируют ответственность инвесторов. Законы об ответственности производителей оказывают влияние на качество производимых товаров. Антитрестовские законы направлены на поддержание конкуренции между фирмами: они ограничивают слияния, поглощения и недобросовестную деловую деятельность.

Влияние нашей правовой системы всеохватывающее, но расходы на функционирование судебной системы и поддержание законности и порядка относительно малы: включая содержание полиции и тюрем, они чуть превышают 4% совокупных государственных расходов. Менее чем 2% от этой суммы тратится на администрацию, законодательную и юридическую деятельность³.

ГОСУДАРСТВО И ПРОИЗВОДСТВО

В дополнение к правовому обеспечению взаимодействия индивидуумов и фирм государство играет все более активную роль в производственных вопросах. Государство само создает только немногие товары и услуги, но его влияние на производственные решения благодаря регулированию, налогам и субсидиям, меняющим поведение частных фирм, затрагивает основные виды их деятельности. Мотивы у государства различны. Может возникать неудовлетворенность конкретными действиями фирм, такими как загрязнение окружающей среды. Может существовать озабоченность монопольным положением некоторых фирм. Группы, имеющие особые интересы, могут убедить конгресс, что они заслуживают помощи. Частный сектор может быть не в состоянии производить определенные товары и услуги, которые кажутся важными.

ПРОИЗВОДСТВО ТОВАРОВ И УСЛУГ

Одно из основных различий между Соединенными Штатами и многими западноевропейскими странами состоит в ограниченной роли государства в США как производителя товаров и услуг. Конституция Соединенных Штатов возлагает на федеральное правительство ответственность за функционирование почтовой службы и эмиссию денег. Почтовая служба Соединенных Штатов имеет монополию на доставку авиакорреспонденции, но более 50% всех посылок и даже еще более высокий процент железнодорожных отправок доставляются сейчас частными фирмами.

В Соединенных Штатах местные власти несут основную ответственность за образование: приблизительно 90% учащихся начальной и средней школы и 80% студентов колледжей зарегистрированы в государственных учебных заведениях⁴.

Многие виды производственной деятельности государства аналогичны соответствующей деятельности, осуществляемой частными фирмами. Электроэнергия производится как государственными компаниями (наиболее известной из которых является, возможно, Администрация долины Теннесси), так и частными фирмами. Государство продает электричество, как и частные фирмы.

Различия между государственными и частными предприятиями иногда не вполне ясны. Государство может владеть более чем 50% капитала фирмы, но дать ей возможность функционировать, как если бы она была целиком частной. В Соединенных Штатах государство создало несколько компаний. Сюда входят Амтрак, которая обеспечивает систему национальных пассажирских железнодорожных пере-

В 1985 г., когда в последний раз была доступна сопоставимая информация о расходах федерального правительства, властей штатов и муниципалитетов, они были следующими: административная, законодательная и юридическая деятельность — 23 млрд дол.; полиция и тюрьмы — 39 млрд дол. См.: *Survey of current business*, July, 1987. Табл. 3.15 и 3.16.

⁴ *Projections of Education Statistics, 1990-91*. Табл. 4. P.32, Washington, D.C.: Department of Education, National Center for Education Statistics, 1987.

возок, и «Комстат», которая специализируется на коммерческом использовании спутников. Эти фирмы также функционируют подобно частным компаниям. Сравнивая государственный и частный секторы в различных странах, мы видим, что некоторые отрасли промышленности часто включаются в государственный сектор, тогда как другие редко. Сельское хозяйство оказывается одной из отраслей, где государству наиболее трудно осуществлять производство. С другой стороны, в большинстве стран телефонная сеть, железные дороги, по крайней мере, часть радио и телевидения входят в государственный сектор. В некоторых странах, таких как Великобритания, государство производит сталь и уголь. Во многих странах банковская система принадлежит государству и управляется им; в Соединенных Штатах она строго регулируется, но находится в частной собственности⁵.

Процесс превращения частных предприятий в государственные называется *национализацией*, обратный процесс называется *приватизацией*. Между 1982 и 1986 г. в Великобритании прошла волна приватизации: правительство передало систему телефонной связи и добычу натурального газа и нефти вновь созданным частным фирмам (в которых государство оставляет за собой часть акций). В 1986 г. Франция начала процесс, который, как ожидается, будет крупнейшей из когда-либо предпринятых продаж государственных предприятий частным инвесторам. В их



Рис. 2.1. РАЗМЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ. Государственное производство в процентах от ВВП и занятость в государственном секторе как часть совокупной занятости дают представление о роли государства как производителя. ИСТОЧНИКИ: U.S. Department of Commerce, *National Income and Product Accounts*, 1929-1982; Tables 6.1, 6.7; *Survey of Current Business*, July 1987, Tables 6.1, 6.7.

Федеральные резервные банки, которые отвечают за управление банковской системой, находятся в государственной собственности. Их прибыли направляются в казначейство. В 1985 г. эти прибыли составили 17,8 млрд дол.

число включены многие предприятия, которые были национализированы всего лишь пять лет назад (когда у власти были социалисты).

Уровень государственного производства в Соединенных Штатах начиная с 1930 г. показан на рис. 2.1 Государственное производство федерального правительства, властей штатов и муниципалитетов сейчас составляет 12% от национального выпуска. Это значительно больше, чем в 1948 г. (8%), но меньше, чем при пике в 13,2%, который был достигнут в 1970—1972 гг.

Государственное производство (подобно производству любой фирмы) измеряется разницей между величиной выпуска и величиной приобретенных материалов. Она называется *стоимостью, добавленной обработкой* (добавленной стоимостью). Но если величина выпуска частными фирмами оценивается ценой проданных товаров и услуг, то большая часть производимых государством товаров не продается, а непосредственно используется в государственном секторе либо бесплатно предоставляется обществу. Поскольку на такие товары и услуги не существует рыночной цены, они должны быть оценены по затратам на их выпуск. Таким образом, в то время как стоимость, добавленная обработкой, равняется заработной плате, процентным платежам и прибыли, стоимость государственной продукции равна заработной плате плюс процент. Для фирмы, принявшей решение платить своим рабочим на 5% больше (без повышения производительности труда), величина стоимости, добавленной обработкой, не изменится: выплаты по заработной плате возрастут на 5%, но прибыли уменьшатся на соответствующую величину. Однако если правительство приняло решение платить своим рабочим на 5% больше, повышение заработной платы предстанет как 5%-ое увеличение производства, поскольку величина выпуска измеряется суммой затрат.

В связи с этими проблемами многие экономисты полагают, что получить представление о масштабах деятельности государства как производителя лучше по показателю занятости. В 1986 г. в государственном секторе было занято 17 млн человек (включая государственное образование и вооруженные силы)⁶, что представляет собой 15,3% от совокупной занятости. Эта цифра более чем вдвое превышает аналогичный показатель в 1930 г. (тогда занятые в государственном секторе составляли 7% рабочей силы), но несколько ниже, чем в 1980 г. Расширение государственного сектора, кажется, происходило постоянными темпами до 1970 г. (за исключением периода второй мировой войны). Он увеличивался такими же быстрыми темпами, как в годы Гуверовской администрации (1929—1933), так и в годы Нового курса Рузвельта (1933—1945). Хотя наблюдалось некоторое уменьшение темпов роста государственного сектора в президентство Эйзенхауэра, его размеры не уменьшились вплоть до прихода администраций Никсона и Форда. Сворачивание государственного сектора продолжалось и при администрациях Картера и Рейгана.

Важно также отметить колебания относительной роли, которую играли федеральное правительство, власти штатов и муниципалитетов, как это показано нижней линией на рис. 2.1. Сравнивая ее с верхней линией, мы видим, что совокупная занятость в государственном секторе и занятость на федеральном уровне не всегда идут рука об руку. В то время как занятость на федеральном уровне, выраженная в процентах от совокупной занятости, снизилась в начале 1970-х гг., это уменьшение

⁶ Эта цифра представляет число, "соответствующее занятым полное рабочее время". Два служащих, занятых в течение половины рабочего времени, рассматриваются как один служащий.

было возмещено ростом занятости на уровне штатов и муниципалитетов. Очень важно иметь в виду, что сокращение федеральных расходов (или занятости) само по себе не обязательно предполагает уменьшение государственных расходов (или занятости). Большая часть бремени может просто быть перенесена на власти штатов и муниципалитетов.

СУБСИДИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВА

В отраслях, в которых государство не является ни производителем, ни потребителем, оно тем не менее может оказывать всестороннее воздействие на решения частных производителей. Это влияние происходит благодаря субсидиям и налогам, как прямым, так и косвенным, а также посредством регламентирования их деятельности.

Сельскохозяйственные программы. В Соединенных Штатах наиболее важный набор прямых субсидий предназначается сельскому хозяйству. В 1986 г. они составили 26 млрд дол. по сравнению с 7 млрд дол. в 1980 г.⁷ Большая часть этих расходов пошла на поддержание цен на сельскохозяйственные продукты на высоком уровне. В 1980-е гг. сельскохозяйственные субсидии постоянно увеличивались. В 1986 г. затраты государства на субсидирование производителей кукурузы, пшеницы и риса достигали 57% от стоимости урожая по сравнению с 7% в 1980 г.⁸

Но государственные расходы на сельское хозяйство представляют собой только часть суммарных издержек по его сельскохозяйственным программам. Большая часть издержек перекладывается на потребителей в виде более высоких цен.

При оценке этих или любых других государственных программ полезно различать два вида затрат. Один вид затрат для общества возникает в связи с тем, что ресурсы не используются наиболее эффективно, например рабочая сила, которая остается в аграрной сфере благодаря субсидиям государства, хотя ее производительность в других областях может быть выше. Второй вид затрат — *трансфертные платежи*, т.е. перераспределение доходов между различными группами в обществе. Большая часть затрат на сельскохозяйственные программы есть нечто иное, как трансферты, идущие фермерам из несельскохозяйственного сектора.

Наши аграрные программы демонстрируют другой общий принцип, к которому мы вернемся позднее. Государство может субсидировать отрасли и отдельных лиц различными способами, и только часть этих субсидий (затрат на них) представляет собой государственные расходы.

Налоговые расходы. Некоторые из наиболее важных государственных субсидий возрастают благодаря системе налогов. Если государство обеспечивает дотации на образование учащимся, то они оказываются расходом, но если государство предоставляет налоговые льготы на затраты в области образования (т.е. если государство дает возможность определенному лицу снижать свои налоговые платежи на сумму расходов на образование), то тогда это не оказывается расходом. Государство могло бы также обложить индивидуума налогом, а затем предоставить ему дотацию; и то и другое при любых намерениях и целях равноценно. Но все же они находят разное отражение в статистике.

Подобным образом если государство предоставляет дотации производителю для покупки оборудования, то это расход; если государство дает ему возмож-

Economic Report of the President, 1987, P.155; Historical Tables: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1987. Tabl. 3.3.

⁸ *Economic Report of the President, 1987, P.155.*

ность иметь налоговые льготы на его затраты на оборудование (т.е. если он покупает станок, стоящий 100 дол. при 7%-й налоговой скидке, он получит 7-долларовую налоговую скидку, сокращающую налоги, которые он в противном случае заплатил бы в размере 7 дол.). Эта операция не фигурирует в статье государственных расходов. Но опять же и то и другое при любых намерениях и целях равноценно.

Мы называем эти опосредованные дотации *налоговыми расходами*. Федеральное правительство должно учитывать потери налоговых поступлений, связанные с каждым налоговым расходом. В последние годы они стали весьма значительными. Чтобы подсчитать их величину, мы сначала посмотрим, сколько каждый индивидум или фирма заплатили бы налогов, если бы не существовали особые положения, предусматривающие налоговые скидки и льготы для определенных категорий расходов. Затем мы подсчитаем разницу между этой цифрой и реальным налогом. Это различие — потеря налоговых поступлений в результате налоговых расходов. Можно представить, что государство облагает налогами индивидума без таких особых условий, а затем предоставляет ему дотацию (для покупки оборудования, для посещения учебного заведения, для оплаты медицинских услуг).

Таблица 2.1 перечисляет шесть статей бюджета, отражающих основные федеральные налоговые расходы в 1986 г. Налоговые расходы на торговлю могут мыслиться как производственные субсидии, стимулирующие конкретную экономическую деятельность (инвестирование, исследование, лесозаготовки, разведение крупного рогатого скота и т.д.). В 1986 г. они составили 140 млрд дол., или в 54 раза больше прямых федеральных субсидий фирмам (за исключением фермеров). Оставшаяся часть налоговых расходов может мыслиться как субсидии в области потребления и как перераспределение. Налоговые расходы на содержание жилья, составляющие 44 млрд дол., — субсидии живущим в собственных домах (обеспечиваемые в основном в виде исключения из налогообложения процентов по закладным). Освобождение от обложения налогом взносов предпринимателей в фонд бесплатного медицинского обслуживания стимулирует получение такой помощи. Частичное освобождение от налогов пособий по

Таблица 2.1 ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ РАСХОДЫ ОСНОВНЫЕ СТАТЬИ
(1986 г., млрд дол.)

<i>Бюджетные статьи</i>	<i>Прямые федеральные расходы</i>	<i>Оценки потерь государственных доходов из-за налоговых расходов</i>	<i>Налоговые расходы в % от прямых расходов</i>
Торговля	2,6	140,4	5400
Льготы для домовладельцев	1,9	44,3	2330
Здравоохранение	106,1	31,4	30
Гарантирование доходов	318,6	95,3	30
Финансовая помощь общего характера штатам и местным властям	6,4	35,5	555
Образование, профессиональная подготовка, занятость и социальные услуги	30,6	28,7	94

социальному обеспечению и взносов предпринимателей в пенсионные фонды есть форма перераспределения дохода. Федеральные налоговые расходы на содержание властей штатов и местных органов власти, которые в пять раз превышали уровень прямых федеральных расходов на общую поддержку властей штатов и муниципалитетов, сокращают потери ими налоговых платежей. Закон 1986 г. о налоговой реформе устранил скидки на налоги с продаж, взимаемые штатами и местными органами власти, но сохранил гораздо большую скидку для подоходного и поимущественного налогов штатов и местных властей. Налоговые расходы на образование, включающие льготное налогообложение взносов в пользу организаций в сфере образования и освобождение от налогов доходов от стипендий, были приблизительно равны прямым федеральным расходам на эти цели.

Скрытые субсидии. Многие государственные субсидии не отражаются ни в статистике государственных расходов, ни в статистике налоговых расходов. Например, когда государство ограничивает импорт какого-то иностранного товара или облагает его пошлиной, цены на такие товары в Соединенных Штатах увеличиваются. В этом случае американские производители конкурирующих товаров получают поддержку. Происходит эффективное субсидирование американских производителей, оплачиваемое не государством, а непосредственно потребителями. Государство обеспечивает также широкое скрытое субсидирование благодаря кредитованию с низкими процентными ставками и гарантированию займов, и, кроме того, оно предоставляет скрытые субсидии благодаря регламентации. К этим вопросам мы обратимся позднее.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЛОВОЙ АКТИВНОСТИ

Государство регулирует деловую активность, стремясь защитить рабочих, потребителей и окружающую среду, не допустить антиконкурентную практику и дискриминацию. Администрация охраны труда и здоровья стремится к тому, чтобы рабочие места отвечали минимальным требованиям безопасности. Национальная комиссия по трудовым отношениям добивается того, чтобы администрация и профсоюзы вели честную игру по отношению друг к другу. Федеральная торговая комиссия среди прочего защищает потребителей от дезинформирующей рекламы. Агентство по защите окружающей среды стремится уберечь жизненно важные сферы нашей природной среды с помощью контроля, например, за выбросом вредных веществ автомашинами и за токсичными отходами.

Помимо этих общих принципов, существует регламентация, которая применима к отдельным отраслям. Банковское дело регулируется как Федеральной резервной системой, так и Валютной инспекцией. Грузовые автомобильные и железнодорожные перевозки регулируются Межштатной торговой комиссией, авиалинии — Федеральной администрацией воздушных сообщений, телефонные и телекоммуникации — Федеральной комиссией коммуникаций. Ценные бумаги регулируются Комиссией по ценным бумагам и бирже.

В последние годы предпринимались согласованные усилия по сокращению масштабов федерального регулирования. Процесс сокращения или устранения регулирования называется *дерегулированием*. Дерегулирование произошло в авиане перевозках (с ликвидацией в 1984 г. Управления гражданской авиации), в газодобывающей промышленности (цены на газ постепенно были доведены до рыночного уровня), в грузовых автоперевозках, банковском деле (диапазон услуг, которые теперь разрешено оказывать банкам, значительно возрос).

Федеральные расходы на службы регулирования составляют меньше 1% от федерального бюджета⁹. Но эти расходы не дают точного представления о роли федеральных агентств по регулированию. Масштабы их действительного воздействия на любой аспект деловой практики выходят за рамки просто измерения государственных расходов. Большая часть регламентаций оказывает влияние, сходное с эффектом налогов и субсидий. Например, ограничение цен на коммунальные услуги может снизить цены для определенных потребителей до уровня ниже рыночного, в то же время поднимая их выше рыночных цен для других потребителей. Косвенную оценку масштабов федеральной регламентации можно получить путем анализа затрат на отчеты, включая заполнение различных форм, и затрат, которые несут фирмы. В период президентства Картера была предпринята попытка сократить затраты на делопроизводство. С этой целью была создана Комиссия по делопроизводству. В своем последнем детальном докладе комиссия подсчитала, что негосударственные служащие потратили 786 млн рабочих часов на заполнение государственных форм¹⁰, что приблизительно соответствует 400 000 рабочих, трудящихся полный рабочий день в течение года. Эти "косвенные государственные служащие" составляют 14% непосредственно занятых на федеральном уровне в 1979 г.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ

Государственная деятельность в одной области, а именно на финансовом рынке, всеохватывающая. Финансовые рынки создают несколько важных услуг. Они распределяют капитал, они обслуживают институты, благодаря которым сбережения отдельных лиц на практике превращаются в инвестиции фирм. Фондовые биржи дают возможность предпринимателям как бы переложить риск деловой деятельности на общественность, а страховые компании позволяют отдельным лицам снять с себя часть риска, с которым они могут столкнуться.

Государство оказывает влияние на финансовый сектор с помощью множества служб по регулированию. Как мы уже отмечали, банковская система регулируется Советом управляющих, Федеральной резервной системой и Валютной инспекцией, а рынок ценных бумаг регулируется Комиссией по ценным бумагам и бирже. Сберегательные и кредитные институты регулируются Федеральным банковским управлением внутренних займов. Каждый из пятидесяти штатов имеет страховые комиссии для контроля за страховым бизнесом.

Помимо этих регулирующих видов деятельности государство субсидирует определенную частную кредитную деятельность и создает государственные органы для осуществления кредитной и страховой деятельности.

Обеспечение кредитов. Когда государство продлевает кредит по ставке процента ниже рыночной, на деле оно субсидирует кредит исходя из того, что высокая рыночная ставка процента, касающаяся некоторых групп заемщиков, точно отражает рыночные оценки риска их кредитования. Реальные субсидии отражаются в государственных документах и при том условии, что заемщик не способен выполнить обязательства по займу (неявная субсидия на займы для получения

⁹ Их доля снизилась с 1,2% в 1975 г. до 0,9% в 1985 г. (см.: Chilton K. *The Effect of Gramm-Rudman-Hollingson Federal Regulatory Agencies*. Center for the Study of American Business, 1986).

¹⁰ *Paperwork and Red Tape: New Perspectives, New Directions*, Office of Management and Budget, 1979.

образования, сделанная в 1960-е и 1970-е гг., только сейчас становится очевидной, по мере того как многие из тогда занимавшихся оказываются неспособными возвратить займы).

В некоторых случаях государство не предоставляет кредита, но обеспечивает гарантию займа, которая позволяет заемщику получить кредит по гораздо более низкой ставке. Так как государство не несет текущих бюджетных расходов, гарантии по займам являются менее чувствительными (по крайней мере в краткосрочном плане) методами субсидирования отрасли.

Когда компания "Крайслер" была на грани банкротства в 1979 г., государство гарантировало ее займы. Хотя казалось, что "Крайслер" была в состоянии выполнить свои долговые обязательства, гарантия по займу явилась для нее серьезной субсидией. Поскольку "Крайслер" выполнила свои долговые обязательства, правительственная гарантия не повлекла каких бы то ни было государственных расходов. Вместо этого реальной ценой такого шага было только сокращение кредитов другим фирмам (возможно, более прибыльным).

Большая часть деятельности государства по предоставлению займов во многих случаях выросла в ответ на неспособность частных рынков обеспечить кредит на разумных условиях. Государственные программы займов (будь то прямые займы или гарантии по займам) доступны фермерам, домовладельцам, малому бизнесу, экспортерам, судостроителям, коммунальным службам и иностранным государствам.

Чтобы количественно оценить роль федерального правительства в воздействии на движение капитала между кредиторами и заемщиками, полезно сравнить чистые ссуды под эгидой федерального правительства с суммой чистых кредитов в Соединенных Штатах. Ежегодные ссуды под эгидой федерального правительства представляют собой разницу между суммой прямых и гарантированных федеральными властями займов в начале и в конце года. В 1986 г. она равнялась 129 млрд дол. Национальное предложение кредита есть чистый прирост авуаров всех американских инвесторов. В 1986 г. он был представлен суммой 889 млрд дол. Соотношение между федеральными и поддержанными федеральными властями ссудами и суммой всех ссуд, таким образом, было равно 14,5% в 1986 г. Это ниже пика 22,6% в 1980 г.¹¹

Эти соотношения должны использоваться с осторожностью, так как в них не проводится различие между ценой доллара в займе, предоставляемом по рыночной ставке процента или близкой к ней, и федеральными займами, которые содержат большую скрытую субсидию. Полный масштаб влияния федеральных властей на распределение кредита между избранными заемщиками зависит от размера субсидии, заложенной в федеральных или поддерживаемых федеральными властями займах. Федеральное правительство только начинает создавать систему учета, которая включала бы хорошую оценку суммы скрытых федеральных субсидий по кредиту.

Обеспечение страхования. В последний период, начиная с Великой депрессии, государство играет все возрастающую роль в обеспечении страхования. Существуют две группы государственных программ страхования. Первая, называемая *социальным страхованием*, включает социальное обеспечение (пенсии по старости и страхование иждивенцев, переживших застрахованного), бесплатное медицинское

¹¹ *Special Analysis: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1988, P. F-30.*

обслуживание (медицинское страхование престарелых), страхование по безработице, страхование по инвалидности и компенсацию рабочим (страхование в случае производственных травм). Социальное страхование достигло 18% от совокупных государственных расходов и 28% от расходов федерального правительства. Как мы увидим позднее, некоторые из этих так называемых страховых программ не являются непосредственно программами, которые гарантируют каждому пособия, актуарная величина которых равна сумме взносов¹². Программы обеспечивают также средства для перераспределения доходов в пользу групп особо нуждающихся. По этой причине они рассматриваются обычно как трансфертные программы — программы, которые просто переводят доход определенным группам населения. Благодаря трансфертным программам государство занимается перераспределением дохода. Мы остановимся на этом виде его деятельности позднее.

Второй вид государственных страховых программ сосредоточивает внимание на коммерческом риске. Хотя страховые программы задуманы как самоокупающиеся, в последние годы несколько агентств, которые занимаются ими, имели потери, превышающие их доходы. В то время как Федеральная корпорация страхования депозитов (страхующая депозиты в коммерческих банках) увеличила свои резервы до 18 млрд дол., другие программы исчерпали все свои резервные фонды. Это относится к Корпорации гарантий пенсионных пособий, которая гарантирует рабочим страхуемых фирм от случаев, когда фирмы не располагают пенсионными фондами, достаточными для выполнения их пенсионных обязательств. Сказанное справедливо также для Корпорации федеральных сбережений и страхования займов (когда страховая премия превышает потери, разница между ними увеличивает резервные фонды; когда потери превышают сумму страховых премий, разница берется из резерва). Многие экономисты полагают, что эти корпорации сталкиваются с колоссальными потенциальными потерями. Другие федеральные программы страхования, руководимые Федеральным агентством чрезвычайных положений, обеспечивают страхование от наводнений, преступлений и нарушений общественно-го порядка.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ТОВАРОВ И УСЛУГ

Ежегодно государство покупает товары и услуги на сумму в миллиарды долларов. Это делается в целях обеспечения национальной обороны, эксплуатации сети автомобильных дорог, обеспечения образования, полицейской защиты, пожарной безопасности и содержания парков. Эти закупки товаров и услуг достигают в Соединенных Штатах одной пятой суммарного производства.

Хотя существует тесная связь между "государством как покупателем" и "государством как производителем", эти два понятия и концептуально и практически различны. Большая часть из того, что покупается государством, им же и производится. Но государство также делает много покупок у частных фирм (включая большую часть военного снаряжения), в то время как оно продает часть

¹² Актуарная величина отражает вероятность наступления страхового события. Таким образом, если лицо страхует себя от несчастного случая, который, если бы он произошел, обошелся бы ему в 10 000 дол., а вероятность его наступления равняется 1%, мы говорим, что актуарная величина страховки равна 100 дол. Если государство страхует от риска, устанавливая страховую премию в 50 дол., то это на деле оказывается пятидесятидолларовой субсидией.

того, что производит (наиболее важны электроэнергия и железнодорожные пассажирские услуги), частным фирмам и конечным потребителям¹³.

То, что мы называем государственными закупками, выражается суммами, идущими на товары и услуги, предоставляемые общественности бесплатно, такие, как национальная оборона, государственные школы, автомагистрали. Государственные выплаты престарелым по Программе бесплатной медицинской помощи для финансирования их пребывания в больницах или беднейшим слоям населения по Программе талонов на питание характеризуются как трансфертные платежи, а не прямые государственные закупки. Мы рассмотрим их в отдельном разделе в связи с государственным перераспределением доходов.

Сумма государственных закупок в 1985 г. была несколько меньше 1 трлн дол. Рисунок 2.2 показывает, на что были потрачены эти деньги отдельно федеральным правительством, властями штатов и местными органами власти. На федеральном уровне основные закупки производились для национальной обороны — армии, военно-морского флота, морской пехоты и совершенствования вооружения. Еще две статьи расходов тесно связаны с обороной: 1) расходы по программам ветеранов, которые могут мыслиться как плата за прошлую службу в вооруженных силах; эти программы составили 8% от федеральных закупок товаров и услуг; 2) большая часть Программы исследования космоса и создания космической технологии, которая первоначально мотивировалась соображениями обороны. Если мы соединим эти статьи вместе, расходы на оборону и смежные сферы составят три четверти федеральных закупок.

Для штатов и местных органов власти основная статья расходов — образование, составляющая почти половину их суммарных закупок товаров и услуг. Хотя расходы федерального правительства в последние годы значительно возросли, они составляют только 8% от суммарных государственных расходов на образование¹⁴.

Если посмотреть на объединенные расходы на всех уровнях государственной власти (показанные на рис. 2.2 С), основные статьи расходов после обороны (32%) и образования (22%) — здравоохранение и госпитальные службы (7%) и транспортные перевозки (6%). Почти половина всех затрат на транспорт в государственном секторе финансируется федеральным правительством, но в ведении штатов и местных органов власти находится 86% этих расходов¹⁵.

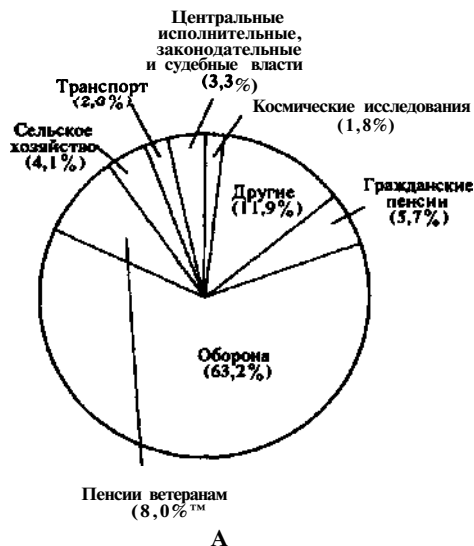
Существуют также другие государственные закупки в виде программ, направленных на содействие и регулирование торговли, на строительство жилья и проекты развития городов и на сохранение природных ресурсов и окружающей среды.

Таблица 7.1 в тексте (см. с. 174) иллюстрирует отношения между деятельностью государства как производителя и покупателя.

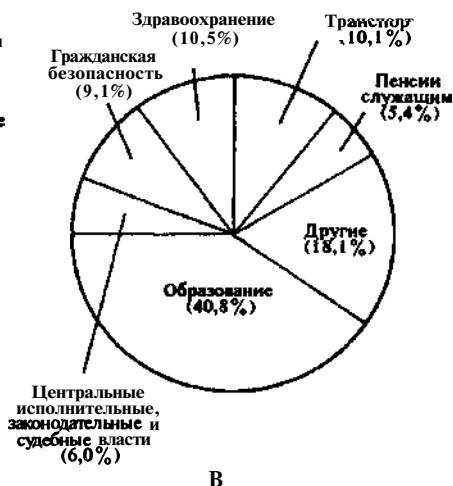
Большая часть из них представлена либо помощью учащимся, либо ассигнованиями штатам и местным органам власти (и, таким образом, включена в статью расходов штатов и местных органов власти). Из 16,9 млрд дол., израсходованных в 1985 г., 8,5 млрд дол. были распределены между правительствами штатов и местными органами власти, а 6,8 млрд дол. были непосредственно переданы индивидуумам.

Из суммарных расходов на транспорт в государственном секторе, составляющих 58 млрд дол., 8 млрд дол. — федеральные средства, находящиеся в ведении федерального правительства, 17 млрд дол. — федеральные ассигнования на транспорт, перечисляемые штатам и местным органам власти, и 33 млрд дол. — средства самих штатов и местных органов власти, находящиеся в их ведении. См.: *Survey of Current Business*. July, 1987. Tabl. 3.15, 3.16. В гл. 26 будет рассмотрено взаимодействие между федеральным правительством и властями штатов и муниципалитетов.

**ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ЗАКУПКИ ТОВАРОВ И УСЛУГ
в 1985 г. (всего 410 млрд дол.)**



**ЗАКУПКИ ТОВАРОВ И УСЛУГ НА УРОВНЕ
ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ
(всего 491 млрд дол.)**



**ЗАКУПКИ НА УРОВНЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА, ШТАТОВ
И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (всего 901 млрд дол.)**



Рис. 2.2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК ТОВАРОВ И УСЛУГ (ИСКЛЮЧАЯ ЧИСТЫЕ ПРОЦЕНТНЫЕ ПЛАТЕЖИ). В 1985 г. расходы на оборону доминируют в федеральных закупках, в то время как на уровне штатов и местных органов власти крупнейшие закупки связаны с образованием. Когда федеральное правительство выделяет ассигнования для финансирования закупок властями штатов и местными органами власти, такие закупки относятся к их уровню. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 3.11, 3.15 and 3.16.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ

Государство играет активную роль в перераспределении доходов, изымая деньги у одних лиц и передавая их другим.

Существуют два основных вида явно выраженных перераспределительных программ: программы государственной помощи, по которым она предоставляется тем, кто слишком беден, чтобы получить квалификацию, и программы социального страхования, которые **делают** то же в отношении пенсионеров по возрасту, инвалидов, безработных и больных. Мы также рассмотрим несколько способов скрытого государственного перераспределения.

Как указано выше, расходы по явно выраженным перераспределительным программам называются трансфертными платежами. Эти расходы качественно отличаются от государственных расходов, **скажем**, на дороги или оборону. Трансфертные платежи фактически перемена держателя прав на потребление товаров. В противоположность трансфертным платежам государственные расходы на дороги или вооружение уменьшают сумму других товаров (например, товаров частного потребления), которые может получить общество. Трансфертные платежи влияют на то, как суммарный доход общества распределяется между его членами, но (не принимая здесь во внимание разрушение мотиваций как следствие трансфертов) они не влияют на количество частных товаров, которыми можно пользоваться.

ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОМОЩИ

Программы государственной помощи, подобно программам социального страхования, бывают двух видов. Одни дают наличность, тогда как другие обеспечивают оплату только определенных услуг или товаров. Последний вид называется натуральными пособиями. Из денежных программ самые крупные — Программа помощи семьям с детьми-иждивенцами (ПСДИ) и Дополнительная программа социального обеспечения (ДСО), которая предоставляет денежные пособия бедным, престарелым, слепым или инвалидам. Крупнейшая государственная программа натуральной помощи — Программа медицинской помощи, которая покрывает расходы бедных на медицинское обслуживание. В 1986 г. эта программа составляла 44% от суммы государственной помощи и равнялась 45 млрд дол.

В табл. 2.2 перечисляются основные программы помощи с датами их введения и указанием пособий по ним (натуральные пособия оценены в затратах для государства, и мы увидим позднее, что для получателей пособий их стоимость может оказаться больше). Таблица показывает, что большинство пособий (приблизительно **65%**) предоставлялось не деньгами, а в товарах и услугах.

ПРОГРАММЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Социальное страхование отличается от государственной помощи тем, что страховые выплаты частично зависят от индивидуальных **взносов**, которые можно рассматривать как страховые премии. В той мере, в которой то, что получает индивидуум, соразмерно с его взносами, социальное страхование может рассматриваться как государственная "производственная деятельность", а не "перераспределительная деятельность". Но так как выплаты значительно превышают взносы (на актуарной основе), в государственных программах социального страхования есть большая доля перераспределения.

Таблица 2.2 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПОМОЩИ, млрд дол.

<i>Программа.</i>	<i>Дата начала программы</i>	<i>Расходы 1972</i>	<i>Расходы 1986</i>
ДЕНЕЖНЫЕ ПОСОБИЯ			
ПСДИ	1935	6,9	16,2
ДСО	1972	3,4	12,1
Общая помощь	—	0,7	2,5
Налоговые льготы получателям заработной платы	1978	—	1,4
Другая помощь	—	1,7	3,6
НАТУРАЛЬНЫЕ ПОСОБИЯ			
Медицинская помощь	1965	8,5	45,2
Продовольственные талоны	1964	2,0	10,6
Жилищная помощь			
получателям низких доходов	1937	1,5	9,0
Национальная программа школьного питания	1946	—	2,1
ИТОГО		24,7	102,7

Источник: *Survey of Current Business, July 1987. Tabl. 3.11; General Accounting Office. Federal Benefits Programs: A Profile. 1985.*

Крупнейшей из этих программ является Программа страхования престарелых, иждивенцев, переживших застрахованного, и нетрудоспособных (СППИН — другое название для социального обеспечения). Рисунок 2.3 показывает относительные размеры различных программ социального страхования. Программа бесплатной медицинской помощи, обеспечивающая медицинское обслуживание престарелых (наряду с Программой медицинской помощи бедным), с начала ее введения в 1965 г. существенно расширилась и теперь является второй по масштабам.

Программа социального обеспечения и Программа медицинской помощи престарелым иногда называются *программами для среднего класса*, потому что основным получателем пособий по ним является средний класс, а пособия выплачиваются исходя не из нуждаемости, а из того, что их получатели удовлетворяют определенным необходимым требованиям (например, достижение соответствующего возраста). Если они отвечают им, то сразу же получают право на пособие.

ПРОГРАММЫ СКРЫТОГО ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Государство влияет на распределение доходов не только с помощью прямых трансфертов, но также косвенно через налоговую систему и другие государственные программы. Государство могло бы облагать налогом каждого в одинаковых размерах, а затем финансировать тех, чей доход упал ниже определенного уровня. Это имело бы те же последствия, что и обложение налогом лиц с низкими доходами по более низким ставкам. Таким образом, существует известная произвольность в разграничении трансфертных платежей через государственные расходы и неявных трансфертов через налоговую систему¹⁶.

¹⁶ Некоторые из налоговых расходов могут быть представлены в явной форме как социальное страхование. То, что страхование по безработице и социальное обеспечение облагаются налогом только частично, а пособия по инвалидности не облагаются налогом совсем, означает, что доллар прямых расходов на эти цели весомее, чем в случае налогообложения.



Рис. 2.3. ОТНОСИТЕЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ПРОГРАММ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ В 1986 г. (суммарные расходы — 294 млрд дол.). Программа социального страхования (СППИ) на сегодня крупнейшая программа социального страхования. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987, Tabl. 3.11.

Государство также перераспределяет доход под видом программ субсидий и квот. Наши сельскохозяйственные программы на деле перераспределяют доход в пользу фермеров. Квоты на импорт нефти в 1950-е гг. перераспределяли доход в пользу владельцев нефтяных запасов. Это квотирование аргументировалось необходимостью обеспечить энергетическую независимость Соединенных Штатов; тем не менее перераспределительный эффект был среди первостепенных результатов, и они могли явиться действительным мотивом для принятия соответствующего законодательства.

Расходы на товары и услуги также имеют свои перераспределительные последствия; субсидии городским автобусным службам могут помочь бедным, тогда как субсидии на пригородные железнодорожные перевозки могут оказывать помощь среднему классу. Как мы увидим в последующих главах, оценка перераспределительных последствий любой перераспределительной программы, будь то расходы, налоги, регулирование, — задача чрезвычайно трудная.

СУММАРНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ: ОБЩАЯ КАРТИНА

Теперь мы можем в общем виде представить суммарные государственные расходы на субсидии государственным производителям, закупку товаров и услуг и выплаты отдельным лицам. Рис. 2.4А показывает, что закупки товаров и услуг, прежде всего в сфере обороны и образования, составляли более половины суммарных затрат в государственном секторе в 1986 г. Еще одна четвертая часть расходов шла на трансфертные платежи.

В

СУММАРНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ
(1487 млрд дол.)ФЕДЕРАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ
(1032 млрд дол.)

— Закупки товаров и услуг

/// Трансфертные платежи

Чистый процент и субсидии производству

Рис. 2.4. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ. В 1986 г. оборона и социальное страхование — крупнейшие статьи государственных расходов как в целом (рис. 2.4 А), так и только федерального правительства (рис. 2.4 В). (Суммарные государственные расходы меньше, чем сумма федеральных расходов и расходов штатов и местных органов власти, потому что **федеральные ассигнования в помощь штатам и местным властям** включены и в федеральные расходы, и в расходы штатов и местных органов **власти**.) ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business, July 1987. Tabl. 3.12, 3.14 and 3.16; Estimates from Executive Office of the President, Up from Dependency. Vol. 1. Tabl. 1.*

Трансфертные платежи более важны для федерального бюджета, отраженного на рис. 2.4 В, чем для суммарных расходов государственного сектора. Трансфертные платежи в 1986 г. составляли 37% федеральных расходов. Остальная часть федеральных расходов делилась на оборонные закупки (32%), процентные платежи (13%), ассигнования в помощь штатам и местным органам власти (8%) и все остальное (11%, или 114 млрд дол.). Дефицит федерального бюджета 1986 г., составлявший 203 млрд дол., был больше, чем эта последняя статья. Таким образом, балансирование бюджета без уменьшения трансфертных платежей, сокращения расходов на оборону или повышения налогов было невозможно.

КОМПЕТЕНЦИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО СРАВНЕНИЮ С КОМПЕТЕНЦИЕЙ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В гл. 1 мы показали, что в США федеральное правительство несет ответственность за обеспечение определенных товаров и услуг, тогда как правительства штатов и местные органы власти ответственны за другие товары и услуги. На сегодняшний день федеральное правительство оплачивает все расходы на национальную оборону,

98% социального страхования, три четверти государственной помощи, но меньше чем одну двенадцатую ~~затрат,~~на государственное образование. Федеральный бюджет несколько меньше, чем удвоенные сведенные вместе бюджеты всех штатов и местных органов власти.

Отношения между федеральным правительством и властями штатов и муниципалитетов сложны. Федеральное правительство делает прямые ассигнования (сейчас почти исключительно ограниченные специфическими программами) и привлекает органы власти штатов и муниципалитетов к руководству федеральными программами. Такие расходы в отчетах могут фигурировать и как **“федеральные”**, и как расходы **“штатов и муниципалитетов”**.

В последние годы произошли серьезные изменения в относительной значимости этих различных уровней администрации. Эти изменения можно увидеть, в частности, в том, что доля федерального правительства во всех необоронных государственных расходах выросла с менее чем пятая часть в 1902 г. до более чем половина в 1986 г.¹⁷

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ

Поскольку влияние государства на частную экономику зависит от его политики в области регулирования и налогов, а также от его расходов, ни один показатель не может служить точным индикатором государственного воздействия на американскую экономику. Тем не менее существует показатель, который экономисты сочли особенно удобным для использования, — размер государственных расходов по отношению ко всей экономике. Обычным измерителем размеров всей экономики является валовой национальный продукт (ВНП), который служит для определения стоимости всех товаров и услуг, произведенных в экономике за данный год.

РОСТ РАСХОДОВ И ИХ ИЗМЕНЯЮЩАЯСЯ СТРУКТУРА

В течение последних пятидесяти лет государственные расходы, представленные как доля ВНП, быстро росли. В 1930 г. они составляли 11% от ВНП. Сегодня они равняются 35%, как видно на рис. 2.5¹⁸.

Расходы на оборону. С 1960 по 1977 г. расходы на оборону в процентах от ВНП уменьшились (с 9 до 5%), то же произошло и с их процентным соотношением с государственными расходами. Хотя впоследствии обнаружилась обратная тенденция в этой области, к 1986 г. затраты на оборону, выраженные в процентах от ВНП, все еще не достигали уровня, на котором они находились в 1960 г. В действительности за период с 1960 по 1977 г. реальные расходы возрастали более медленным темпом, чем темп инфляции.

Чтобы избежать неверного впечатления, которое может возникнуть в связи с невозможностью соответствующим образом учесть инфляцию, экономисты любят выражать расходы в “постоянных ценах”. Так, если в прошлом году государство

Inman R. *Fiscal Allocations in a Federalist Economy: Understanding the New Federalism*, in J. Quigley and D. Rubinfeld, eds., *Urban America and the Reagan Budget* (Berkeley: University of California Press, 1985), and *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 3.1, 3.15.

18

Вспомним из нашего предыдущего изложения произвольность этого измерителя. Например, если государство переклассифицируется с помощи образованию путем прямых ассигнований на ее обеспечение через налоговые расходы, статистические данные должны показать уменьшение доли государственных расходов.

потратило на какую-то программу 1 млрд дол., а в этом году оно тратит 1,1 млрд дол., но цены возросли на 10%, мы говорим, что текущие расходы, измеренные в ценах прошлого года, составляют 1 млрд. дол.; в постоянных ценах расходы не возросли. Итак, в постоянных ценах 1982 г. расходы на оборону уменьшились с 175 млрд дол. в среднем в 1970-1974 гг. до 156 млрд дол. в 1980 г., но возросли до 227 млрд дол. в 1985 г. На будущее прогнозируется дальнейший рост. Неудивительно, что этот 45%-й прирост реальных расходов на оборону в течение пяти лет породил огромное количество споров.

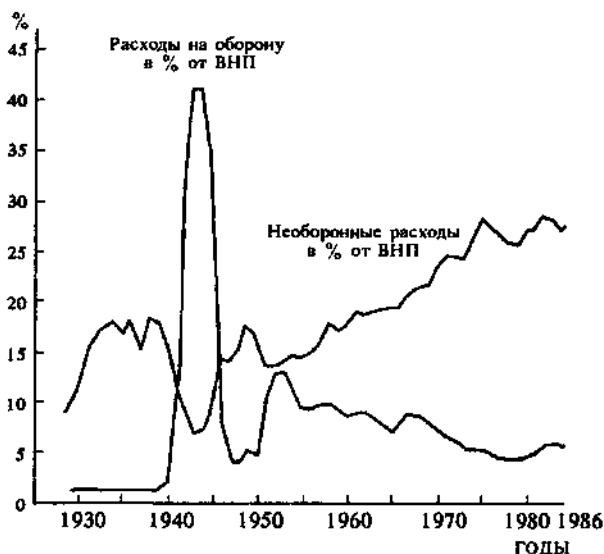


Рис. 2.5. РОСТ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ В 1929-1986 г. Расходы на оборону в процентах ВВП снижались медленно после Корейской войны со слабым ростом в течение войны во Вьетнаме и выросли в последние годы при президенте Рейгане. Напротив, государственные расходы на невоенные цели, выраженные в процентах к ВВП, снижались в последние годы. Расходы на оборону показаны без пособий ветеранам и военных пенсий. ИСТОЧНИКИ: U.S. Department of Commerce, National Income and Product Accounts, 1929-1982. Tabl. 1.1, 3.1, 3.15; *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 1.1, 3.1, 3.15.

Трансфертные и процентные платежи. Рост расходов на социальное обеспечение, государственные пенсионные программы, программы медицинской помощи престарелым и процентных платежей объясняют большую часть увеличения государственных расходов начиная с 1950 г., как показано на рис. 2.6. Хотя на государственную помощь часто возлагается вина за рост государственных расходов, ее доля возросла только с 4 до 6% от их общей суммы¹⁹.

¹⁹ Только основные программы государственной помощи отражены на этом рисунке. Когда мы включаем меньшие программы, как на рис. 2.4А, они составляют 7,7% от суммарных государственных расходов.

Интерпретация информации. Существует большое количество широко распространенных взглядов на то, как изменялись уровень и направления государственных расходов в последней четверти века.

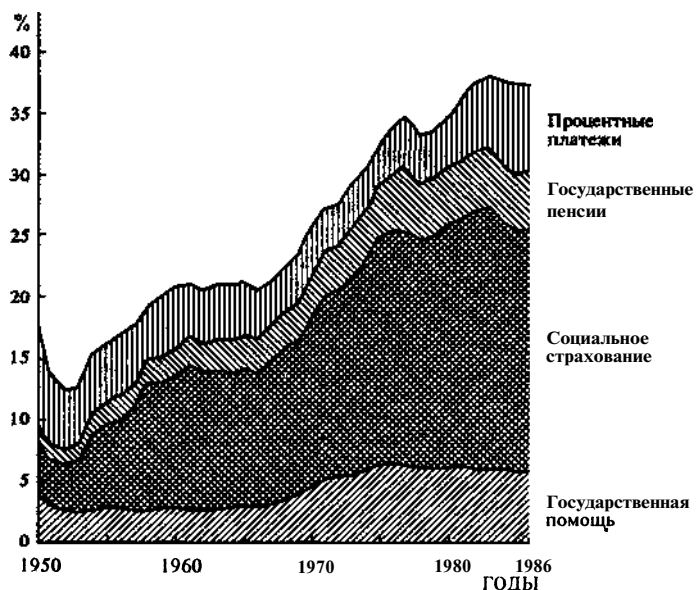


Рис. 2.6. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ТРАНСФЕРТНЫЕ И ПРОЦЕНТНЫЕ ПЛАТЕЖИ В ПРОЦЕНТАХ ОТ СУММАРНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ. С 1950 г. государственные трансфертные программы выросли с менее чем 10% суммарных государственных расходов до более чем 30% в основном за счет увеличения программы социального обеспечения (СППИН). Эта цифра включает как трансфертные платежи некоторые расходы, такие как государственные пенсионные программы, которые собственно должны рассматриваться как отсроченная заработанная плата. Она не включает некоторые из перераспределительных программ, которые мы определили раньше. (Программы государственной помощи включают все статьи, перечисленные в табл. 2.2, кроме жилищной помощи и программы школьного питания.) В ней содержатся, однако, основные источники роста трансфертных платежей. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 1.1,3.1,3.15.

Фактические данные не свидетельствуют о большом росте расходов в конце 1960-х гг. Как принято думать, он должен был бы произойти в результате борьбы с бедностью. Они также не отражают снижения расходов в начале 1980-х гг., несмотря на усилия Рейгана сократить размеры государственного сектора. Перед 1960 г. начался период быстрого роста необоронных расходов, хотя он поддерживался не только в период президентства Джонсона (1963-1969), но и при Никсоне (1969-1974). При Джимми Картере произошло последнее наиболее заметное сокращение этих расходов.

Эти статистические данные тем не менее в какой-то степени вводят в заблуждение. Расходы одного года могут являться результатом реализации программ,

принятых гораздо раньше. Программа медицинской помощи престарелым и Программа медицинской помощи бедным были приняты в 1965 г., но полная стоимость этих программ была осознана гораздо позднее. Текущий высокий уровень расходов на социальное обеспечение является результатом конкретных изменений в пособиях в 1970-е гг. Нынешнее расширение военных расходов будет сказываться на государственном бюджете еще не один год по мере выполнения поставок по размещенным заказам.

СОПОСТАВЛЕНИЕ РАСХОДОВ ПО СТРАНАМ

Доля государственных расходов в Соединенных Штатах оказывается меньше, чем в большинстве других западных стран (рис. 2.7), и ее относительный рост также был гораздо меньше, чем в большинстве других развитых стран. Если мы примем во внимание различия в национальном доходе, то контраст будет еще более зримым, как показано на рис. 2.8. Обнаруживается определенная зависимость между высотой дохода на душу населения и относительной величиной государственного сектора. По сравнению с другими развитыми странами с аналогичным доходом на душу населения доля государственных расходов в Соединенных Штатах одна из самых низких. Исходя из этого сопоставления относительный размер необоронных расхо-

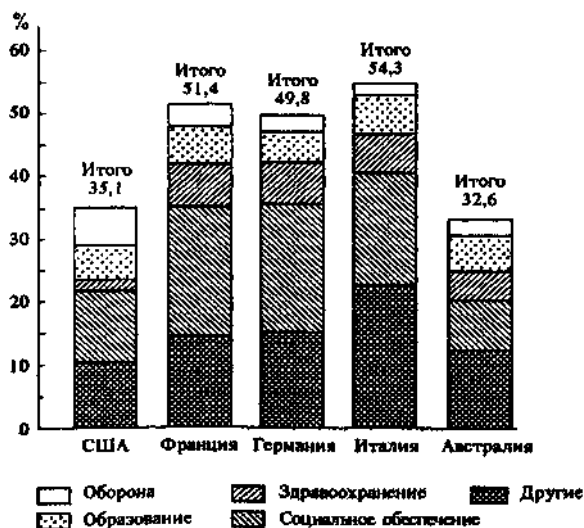


Рис. 2.7. ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП В ПЯТИ СТРАНАХ В 1982 г. Несмотря на увеличение государственного сектора в Соединенных Штатах, мы видим, что среди других четырех промышленных стран только Австралия имеет более низкие расходы в процентах от ВВП. источник: United Nations, *National Accounts Statistics, Government Accounts and Tables, 1983 Yearbook*, Country Tabl. 2.3; *Survey of Current Business*, July 1986. Tabl. 3.14.

дов оказывается особенно небольшим в связи с тем, что в Соединенных Штатах основная часть государственных расходов приходится на оборону²⁰.

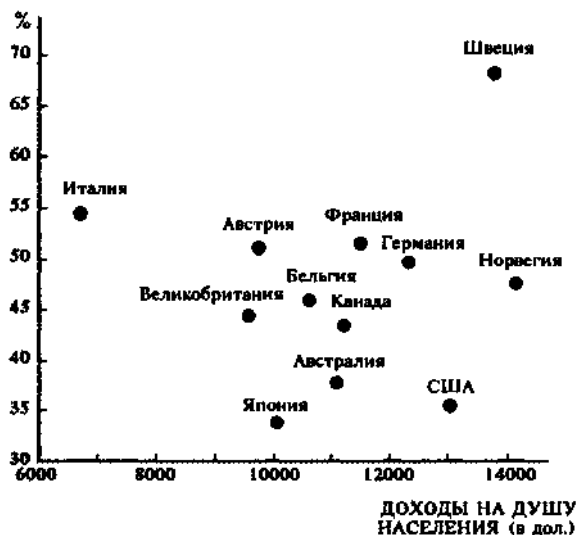


Рис. 2.8. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП В 1982 г. В сравнении с другими промышленными странами с аналогичным доходом на душу населения отношение государственных расходов к национальному доходу США скорее ниже. ИСТОЧНИКИ: *United Nations, National Accounts and Statistics, Government Accounts and Tables, 1983; United Nations Yearbook, 1986; International Monetary Fund, International Financial Statistics, 1987.*

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ДОХОДЫ

Теперь, когда мы уяснили, на что государство тратит деньги, мы кратко остановимся на методах увеличения государственных доходов для покрытия его расходов. Государство взимает различные налоги. Когда доходы, которые государство получает в виде налогов, оказываются меньше, чем запланированные расходы, государство должно либо урезать расходы, либо заимствовать разницу²¹.

²⁰ Сравнение по странам всегда должно проводиться с осторожностью. Конкретные проблемы возникают при рассмотрении государственного предпринимательства. Тот факт, что налоговые расходы относительно более важны внутри страны, чем за границей, может вести к недооценке “эффективного” относительного размера государственного сектора в США.

²¹ Во многих странах, в которых существует разрыв между расходами и доходами, разница покрывается за счет эмиссии денег. Таким образом Контиентальный конгресс финансировал революционную войну (выражение “не стоит континентального” возникло из того факта, что деньги были обесценены).

НАЛОГИ И КОНСТИТУЦИЯ

Проблема налогообложения занимала умы основателей Республики. Действительно, революция началась как налоговый бунт во время Бостонского чаепития, которое явилось протестом против налога на чай под девизом **"Налогообложение без представительства есть тирания"**. Первая статья Конституции утверждает, что **"конгресс будет иметь власть облагать налогами и собирать налоги, таможенные пошлины, почтовые сборы и акцизы, чтобы платить долги и обеспечивать общую обороноспособность и всеобщее благосостояние Соединенных Штатов"**.

Однако при этом были поставлены три условия: государство не могло облагать налогами экспорт; "все таможенные пошлины, почтовые сборы и акцизы" должны были быть "унифицированы на всей территории Соединенных Штатов" (это называлось принципом единства подхода) и "не должно накладываться подушного или другого прямого налога иначе как в соответствии с переписью или регистрацией населения, до того как будет указано" (это принцип соразмерности). (Подушный налог — налог, которым облагается каждый человек. Эти налоги назывались поголовными налогами.) Целью этих положений являлось стремление не допускать, чтобы одна часть штатов получила преимущества перед другими. Ограничение на экспортные налоги было принято, например, в связи с тем, что южные штаты были обеспокоены, как бы северные штаты не обложили налогом экспорт хлопка, основное бремя которого (хотя и при принципе единства подхода) легло бы на производителей Юга. Подобным образом более богатые штаты были встревожены тем, что менее богатые могли бы принудить их платить, с их точки зрения, непропорциональную долю налогов, и, таким образом, единственным прямым налогом, который был разрешен, был единый для всех подушный налог.

Составители Конституции правильно предвидели, что проблема дискриминационного налогообложения одной части штатов может разорвать союз, но они не вполне предвидели набор мер, которыми можно повлиять на подобную дискриминацию. Тарифы (налоги на импорт) не только **увеличивают** поступления в бюджет, но и поднимают цены, которые выручают национальные производители. Введение тарифов на товары, произведенные на севере, на деле чистая субсидия северянам за счет Юга, было одним из самых разоблачающих моментов в период, предшествующий гражданской войне.

Хотя проблемы могут быть и не такими острыми, конфликты продолжают существовать. В 1980 г. федеральное правительство ввело необычный акцизный налог на нефть в связи с решением ликвидировать ценовой контроль на сырую нефть (что привело бы к повышению цен на нее до мирового уровня). Это был налог на непредвиденные прибыли, называемый так потому, что с его помощью правительство пыталось изъять часть этой прибыли, которую получали производители от повышения цен на нефть, за исключением той, которая добывалась на северном шельфе Аляски. Техас и другие крупные нефтедобывающие штаты рассматривали этот налог как дискриминационный, нарушающий принцип Конституции о единстве подхода. Окружной суд США согласился с ними, но на апелляции Верховный суд постановил, что разграничение между нефтью "Северного шельфа" и прочей нефтью было не произвольным и соответственно конгресс не нарушал принципа единства подхода.

Конституционное положение, ограничивающее прямые налоги, тем не менее оказалось проблемой. Конгресс установил подоходный налог в период гражданской войны и возобновил его в 1894 г. в виде налога на очень высокие доходы. Но в

1895 г. Верховный суд объявил этот шаг неконституционным. Суд утверждал, что индивидуальный подоходный налог был прямым налогом, который, как гласит Конституция, должен был распределяться между штатами соразмерно их населению. Широко распространившаяся критика этого закона привела к принятию поправки к Конституции.

Шестнадцатая поправка, утвержденная в 1913 г., гласила, что "конгресс будет иметь право облагать налогом и собирать налоги на доходы независимо от их источника, без соблюдения принципа соразмерности и вне зависимости от переписи или регистрации населения".

Положение о соразмерности тем не менее по-прежнему может ограничивать возможности конгресса вводить некоторые налоги. Несколько стран имеют налоги на национальную собственность или налоги на богатство. Но они, по всей вероятности, должны рассматриваться как прямые налоги и поэтому отсутствуют в Соединенных Штатах в соответствии с принципом соразмерности.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ СЕГОДНЯ

В настоящее время федеральное правительство опирается на пять основных форм налогообложения: 1) индивидуальный подоходный налог; 2) налог на заработную плату (для финансирования социального обеспечения и пособий по Программе медицинской помощи престарелым); 3) налог на доходы корпораций; 4) акцизы (налоги на определенные виды товаров, **такие, как** бензин, сигареты, авиационные билеты и алкоголь) и 5) таможенные пошлины (налоги, которыми облагаются определенные виды импортируемых товаров)²². Индивидуальный подоходный налог — единственный самый большой источник налоговых доходов для федерального правительства, составляющий почти половину государственных поступлений за последние годы. В 1986 г. налоги по социальному обеспечению составляли 36%, налог на доходы корпораций — 8, таможенные пошлины и акцизы — 6% государственных поступлений.

Наряду с заметным сдвигом в структуре расходов за последние пятьдесят лет произошло серьезное изменение и в источниках государственных поступлений. За исключением коротких периодов в течение гражданской войны и затем еще в 1894 г. федеральное правительство не вводило какого бы то ни было подоходного налога на индивидуумов до 1913 г. **Как** мы отмечали, такие налоги считались неконституционными вплоть до поправок к конституции в 1913 г. Индивидуальный подоходный налог составлял 25% или менее от государственных налоговых поступлений до 1940-х гг., когда его ставки были в 4 раза подняты для покрытия расходов на вторую мировую войну²³. Со времен войны индивидуальный подоходный налог был крупнейшим источником федеральных поступлений, как показано на рис. 2.9. Роль налога на доходы корпораций снижалась, падая с 36% федеральных поступлений в 1927 г. до 23% в 1960 г. и до 8% в 1986 г. Однако в результате принятия закона о налоговой реформе 1986 г. поступления от налога на доходы корпораций должны были возрасти до 12% от государственных поступлений в 1987 г.

Налог на недвижимость и дарение, несмотря на то что он увеличивает государственные доходы меньше чем на 1%, также может иметь серьезные последствия для экономики.

²³ Исторический обзор основных федеральных налогов см.: Pechman J. *Federal Tax Policy*. 5th ed. (Washington D.C.: Brookings Institution, 1987), Appendix A.

С 1789 по 1909 г. федеральное правительство получало почти все свои доходы от акцизов и таможенных пошлин. Сегодня они имеют относительно малое значение. С другой стороны, налог на заработную плату, который **был** введен по закону о социальном обеспечении 1935 г., увеличился с 18% федеральных доходов в 1960 г. до 36% в 1987 г.

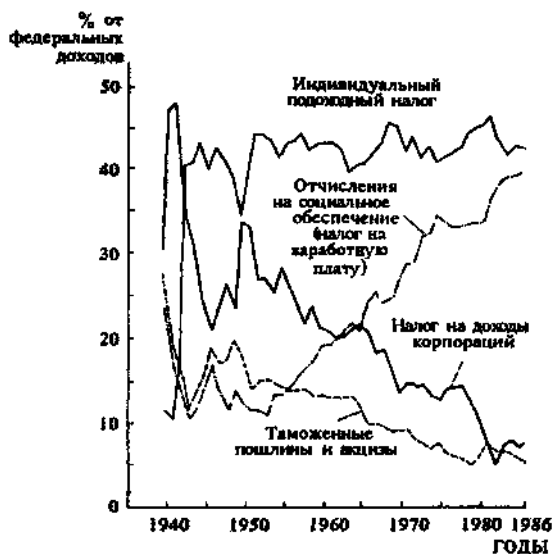


Рис. 2.9. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОХОДОВ ПО ИСТОЧНИКАМ. Индивидуальный подоходный налог и налог на социальное обеспечение (на заработную плату) — сегодня основные источники федеральных доходов. Доля дохода, обеспечиваемая таможенными пошлинами, акцизами и налогом на доход корпораций, сильно упала. ИСТОЧНИКИ: U.S. Department of Commerce, *National Income and Product Accounts, 1929-1982*. Tabl. 3.2; *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 3.2.

ДОХОДЫ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В отличие от федеральной налоговой системы налоговые системы штатов и местных органов власти в основном опираются на налоги на продажи и налоги на собственность. Как показано на рис. 2.10, налоги на собственность были для них основным источником дохода вплоть до 1976 г. Сегодня налоги на продажи составляют 23% их суммарного дохода, а доход на собственность — 19%. Индивидуальные подоходные налоги в штатах и на местах составляют только 12% от общей суммы, в то время как налоги на доходы корпораций — 3%.

Конкуренция между штатами в области промышленного развития не способствует использованию многих налогов, особенно налогов на доходы корпораций. За удовлетворение растущих требований на услуги, оказываемые на уровне штатов и муниципалитетов, федеральное правительство обеспечивает все большую поддержку

правительствам штатов и местным органам власти. Большая часть этой помощи направлена на определенные программы, такие как строительство дорог, транспорт, двуязычное образование, воскресное обучение и библиотеки. В конце 1960-х и 1970-е гг. федеральное правительство создало значительные нелимитированные фонды в рамках программы, называемой Долевым участием в общем доходе. В 1986 г. федеральные ассигнования правительствам штатов и местным органам власти обеспечили одну шестую часть их доходов.

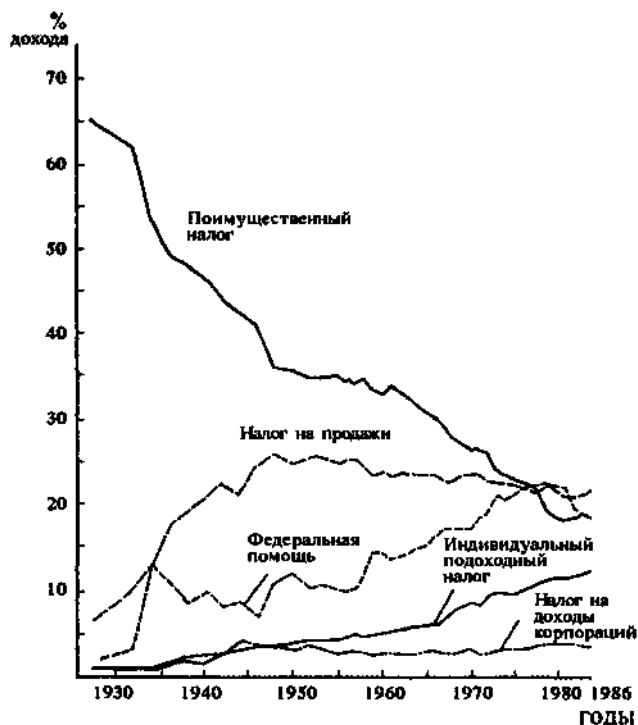


Рис. 2.10. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ПО ИСТОЧНИКАМ. Мы видим уменьшающуюся роль поимущественного налога и растущее значение подоходных налогов и помощи федерального правительства в доходах штатов и местных органов власти. ИСТОЧНИКИ: *Economic Report of the President*, 1987, Tabl. B-80; *Survey of Current Business*. July 1987. Tabl. 3.3.

СРАВНЕНИЕ СТРУКТУРЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ПО СТРАНАМ

Структура налогообложения отличается по странам. Если индивидуальный подоходный налог менее важен в большинстве европейских стран (он составляет несколько менее 30% государственных доходов в Англии и Германии и всего 13% во Франции), налоги на товары и услуги более значительны. Для большинства стран

налог на добавленную стоимость (налог на стоимость продукции, произведенной фирмой, минус стоимость товаров и услуг, купленных ею у других фирм) представляет собой основной источник государственного дохода, во многих случаях составляющий его шестую часть. Налоги по социальному обеспечению имеют ту же долю в государственных доходах в Японии и в среднем в Европе, как и в Соединенных Штатах²⁴.

ПРОЦЕСС ПРОХОЖДЕНИЯ БЮДЖЕТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Федеральное правительство в своем ежегодном бюджете внимательно анализирует планируемые расходы и ожидаемые доходы. Конституция намечает только основные вехи для бюджетной процедуры. Обсуждение законопроектов о налогах начинается в палате представителей. Как в любых законодательных актах, принятие законов о налогах и ассигнованиях требует большинства голосов обеих палат и подписи президента. Президент может наложить вето на любой законопроект, а конгресс может двумя третями голосов отвергнуть его вето. Это описание не вполне адекватно отражает процесс принятия бюджетных решений и не показывает центральную роль, которую президент играет сегодня в формировании бюджета²⁵.

Напомним, что федеральные расходы в 1986 г. составляли 1 трлн дол. Существуют тысячи государственных агентств, большая часть из которых требует увеличения финансирования. Должен существовать системный подход для рассмотрения их потребностей и для обеспечения приблизительного баланса между суммой, ассигнованной различным агентствам, и государственными доходами от налогообложения. Государственное агентство, которое отвечает за это, — Служба управления и бюджета (СУБ). СУБ формулирует статьи бюджета, выдвигая предложения о размерах расходов каждым агентством, о размерах налоговых поступлений и предположения о дефиците, т.е. излишке суммарных расходов по сравнению с суммарными доходами. Президент направляет предложения СУБ конгрессу.

Оценки конгрессом национальных приоритетов часто серьезно отличаются от взглядов президента, особенно когда большинство в конгрессе и президент представляют разные партии. Трудность, с которой сталкивается конгресс, состоит в выборе между бюджетными **альтернативами**. В прошлом конгресс принимал ассигнования по каждой статье, т.е. он мог сначала принять бюджет по обороне, затем по шоссе и дорогам, потом по иностранной помощи и т.д. Следуя этой процедуре, было трудно сбалансировать суммарные расходы и доходы, а также найти какой-то системный подход в оценке приоритетов. В 1974 г. конгресс попытался исправить это положение, учредив Бюджетную комиссию конгресса, а также процедуру (с оговоренным

В 1984 г., последнем году, для которого имеются сравнительные данные, доля налогов по социальному обеспечению в суммарных налоговых доходах была для Соединенных Штатов 29%, для Японии — 30 и для членов Европейского экономического сообщества в среднем 29%. Колебания для Европы достаточно велики. Например, во Франции и в Голландии они составляли 44%, но только 8% в Англии. Источник: *Revenue Statistics for OECD Member Countries*, 1986. Tabl. 15.

²⁵ Центральная роль президента в бюджетной процедуре — продукт большого и сложного федерального правительства XX в. До 1921 г. федеральные агентства направляли свои запросы по финансированию непосредственно конгрессу, а у президента не было формальных оснований для их рассмотрения. См.: Aaron H. et al. *Economic Choices*. 1987. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986. Ch.5.

регламентом) формирования бюджета конгрессом. Первым шагом является первоначальная резолюция конгресса, в которой предусматривается общий уровень затрат и налогов и разбивка их по основным статьям. Она служит руководством для специальных подкомитетов, которые рассматривают законопроекты в каждой отдельной области. После принятия этих конкретных законопроектов конгресс снова рассматривает бюджет в целом, чтобы убедиться, насколько полученные суммы соответствуют ранее принятым целям, и, если этого не происходит, принимает решение либо об изменении целей, либо об урезании некоторых программ.

Процедура громоздкая, но в связи с тем что, как правильно отмечают многие обозреватели, конгресс не стремится передать президенту полномочия большие, чем сейчас существуют, другой приемлемой и очевидной альтернативы не находится.

Проблема, возникающая в связи с прохождением бюджета, заключается не только в его громоздкости, но и в том, что сама процедура не гарантирует достижения сбалансированности бюджета. До Великой депрессии считалось, что, за исключением военного времени, президент должен представлять сбалансированный бюджет. Развитие кейнсианских взглядов на экономику убедило многих, что для государства желательно в период рецессии поддерживать дефицит. Как мы увидим в гл. 28, дефицитное финансирование расходов в период рецессии может использоваться для стимулирования экономики, но существует единодушное мнение, что в год, когда нет рецессии и состояния войны, президент должен представлять сбалансированный бюджет. В то время как президенту Рейгану удалось добиться сокращения основных налогов, введенных в 1981 г., он не сумел обеспечить соответствующее уменьшение расходов. Это привело к рекордному дефициту, который, по признанию и конгресса и президента, не входил в их намерения.

ДЕФИЦИТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ

Дефицит всегда представляет собой превышение расходов над доходами в течение определенного отрезка времени. Дефицит финансируется займами. Общая величина займа фирмой, домашним хозяйством или государством составляет их долг.

Фирма или домашнее хозяйство, у которых есть дефицит, не могут получать займы неопределенно долго и будут вынуждены обанкротиться, как только их долг станет слишком большим. В связи с тем что федеральное правительство имеет возможность использовать налоги и благодаря им располагать громадными потенциальными источниками доходов, дефициты федерального правительства не приводят к тем же проблемам, которые возникли бы при больших долгах для частных фирм или индивидуумов. Кредиторы будут продолжать добровольное финансирование федерального правительства и при дефиците его бюджета при условии, что ставки процента достаточно высоки. В начале 1980-х гг. величина федерального дефицита как в суммарном выражении, так и, что еще важнее, в процентах от ВВП и бюджета достигала (для мирного времени) самых больших значений (рис. 2.11). Масштабы этого дефицита в 1980-е гг. вызвали оцепенение как в Белом доме, так и за его пределами. Существует опасение, что бюджетный дефицит вызовет несбалансированность внешней торговли и инфляцию, что он ведет к повышению процентных ставок и понижению уровня инвестиций, накладывая несправедливое бремя на будущие поколения. Из-за необходимости финансировать дефицит значительные федеральные правительства как заемщика на кредитных рынках США продолжает расти. Средства, заимствованные федеральным правительством, в процентном отношении к суммарным заимствованиям на внутренних кредитных

рынках США выросли с 21,2% в 1977 г. до 38,6% в 1986 г.²⁶ Это капиталы, которые в растущей степени притекают из-за границы, что будет показано в гл. 28.

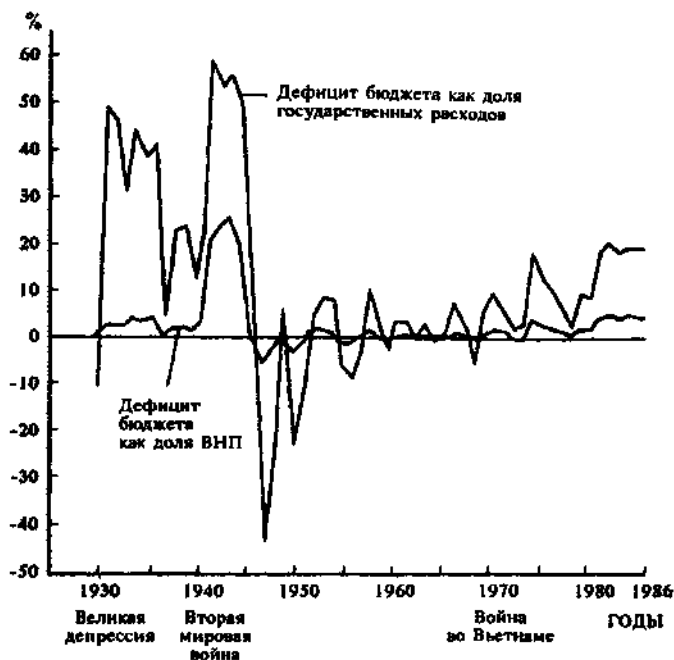


Рис. 2.11. ДЕФИЦИТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП И ФЕДЕРАЛЬНЫХ РАСХОДОВ. Оба показателя заметно росли с 1980 г. источники: *National Income and ProductAccounts*, 1929–1982. *Tabl. 3.2*; *SurveyofCurrentBusiness*, July 1987. *Tabl. 3.2*.

Размер долга в текущих ценах увеличивается каждый год на сумму дефицита бюджета в данном году. Но реальная величина долга зависит также от инфляции. Чтобы увидеть, что под этим подразумевается, допустим, вы обещали заплатить кому-то в следующем году 100 дол. Если цены на все товары и услуги увеличатся на 10%, то в будущем году на 100 дол. он сможет купить столько товаров, сколько смог бы купить на 91 дол. в этом году. "Реальная величина" того, что вы ему должны заплатить, уменьшилась на 9 дол.

На рис. 2.12 прослеживаются изменения в реальной стоимости федерального долга США гражданам страны и иностранцам, известного как публичный федеральный долг, начиная с 1940 г. В течение 1978–1980 гг., когда существовал большой дефицит бюджета при высокой инфляции, реальная величина долга уменьшилась на

²⁶ Если мы также учтем заимствования, сделанные частным сектором при федеральной помощи или гарантиях, то доля федеральных займов на кредитных рынках США в 1986 г. возрастет до 42,5%. Данные опубликованы в: *Special Analysis: Budget of the United States Government. Fiscal Year 1988. Tabl. F-22.*

12 млрд дол. (в ценах 1982 г.). В реальном выражении рост долга после 1980-х гг. был очень значительным. Как результат высокого дефицита и снижения темпов инфляции в период 1980—1986 гг. произошло приблизительное удвоение публично-го долга в реальном выражении в 834 млрд в 1980 г. до 1525 млрд дол. в 1986 г. (обе суммы представлены в ценах 1982 г.). Иными словами, за первые шесть лет администрации Рейгана суммарное увеличение долга федерального правительства в неизменных ценах приблизительно равнялось сумме реального долга, накопленного в течение первых двухсот лет существования страны, включая долговые обязательства по финансированию участия США во второй мировой войне. На рис. 2.13 показано, что в процентах от ВВП федеральный долг вырос с 25 в 1975 г. до 41 в 1986 г.

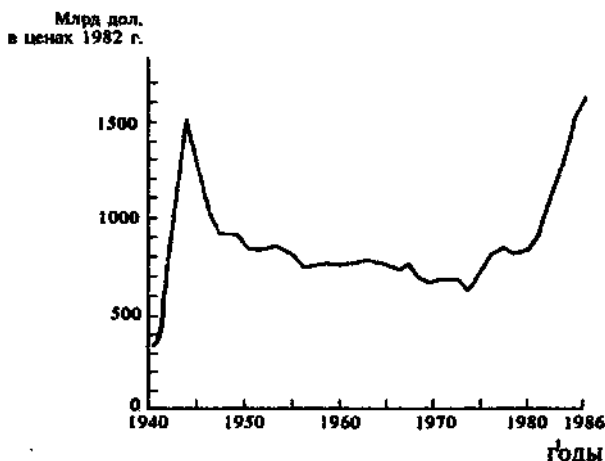


Рис. 2.12. ВАЛОВОЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ ДОЛГ В ЦЕНАХ 1982 г. В реальном выражении федеральный публичный долг вырос в громадной степени после 1974 г. Долг государственным агентствам, включающим Совет Федеральной резервной системы и доверительные фонды социального обеспечения, исключен. ИСТОЧНИКИ: *Economic Report of the President*, 1987, Tabl. B-3 and B-73; *Survey of Current Business*, July 1987, Tabl. 7.4.

Растущий долг имеет кумулятивные последствия, так как государство должно платить по нему проценты. К 1986 г. процентные платежи достигли 13% от расходов федерального правительства.

ЗАКОН ГРЭММА—РУДМЕНА

В 1985 г. озабоченность в связи с возрастающим долгом и стремление сбалансировать бюджет подвели конгресс к принятию закона, который подписал президент Рейган. Закон назывался Законом Грэмма—Рудмена по имени его инициаторов, сенатора Фила Грэмма из Техаса и сенатора Воррена Рудмена из Нью-Хемпшира. Официальное название — Закон о сбалансированном бюджете и контроле за дефицитом в чрезвычайных условиях. Он был введен как отчаянная попытка устранить туиковую ситуацию между конгрессом и президентом, возникшую в

связи с размерами расходов и налогов. Закон оговаривает ежегодные меры по снижению дефицита, направленные на достижение сбалансированного бюджета к 1991 г. Если конгресс и президент не могут прийти к соглашению о бюджете, который соответствует намеченным планам ежегодного снижения дефицита, расходы будут уменьшены автоматически. Это та возможность, к реализации которой не стремится ни одна из сторон. Закон под угрозой таких автоматических сокращений самодисциплинировал и конгресс и президента в расходах и налогах.

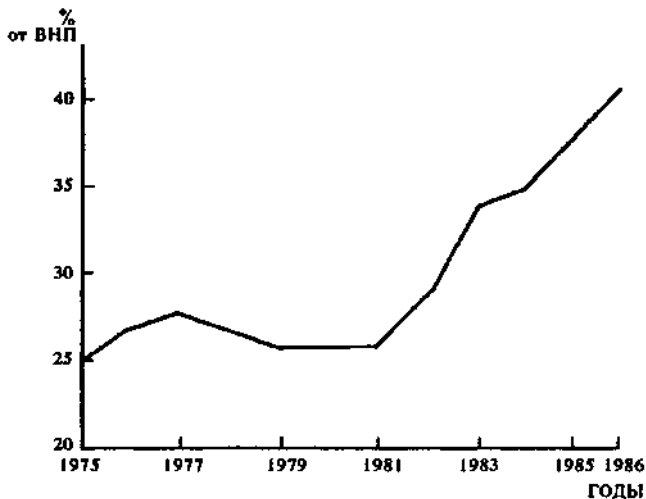


Рис. 2.13. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ДОЛГ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП. Федеральный долг вырос с 25 % от ВВП в 1975 г. до 41 % от ВВП в 1986 г. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 2.12.

Тем не менее в 1987 г. Верховный суд признал незаконными те процедуры, в рамках которых эти автоматические сокращения должны были происходить. В ответ на это конгресс ввел альтернативные процедуры и одновременно продлил до 1993 г. срок сбалансирования бюджета.

Находятся люди, которые поддерживали более жесткое законодательство, в частности конституционное запрещение дефицитного финансирования, за исключением военного времени. Некоторые штаты имеют такие ограничения (иногда принятые после того, как штат оказывается не в состоянии расплатиться по своим долговым обязательствам). Критики конституционных ограничений озабочены тем, что они будут сужать возможность государства стимулировать экономику в необходимых случаях. Более того, они обеспокоены тем, что ограничение может просто подтолкнуть использование манипуляций с бюджетом, чтобы следовать букве закона, а не его духу.

ЗАМОРАЖИВАНИЕ СРЕДСТВ

Неспособность президента и конгресса прийти к сбалансированному бюджету, возможно, основной источник озабоченности в связи с бюджетной процедурой. Но

это не единственный источник расхождений. В последние годы возникали споры по поводу степени бюджетных полномочий президента. Хотя кажется **очевидным**, что у президента нет права расходовать средства, которые не одобрены конгрессом, неясно, имеет ли президент право не расходовать средства, которые конгресс дал ему право использовать. Вопрос в том, может ли президент заморозить фонды по своему собственному усмотрению? За счет этого он мог бы не принять во внимание волю конгресса, даже в том случае, если конгресс до этого отверг его вето. Президент Никсон попытался заморозить средства Управления экономических возможностей, которое отвечало за проведение многих федеральных программ по борьбе с бедностью. Разрешение президенту замораживать фонды аналогично предоставлению ему частного вето (вето на конкретную статью закона, а не на весь закон). Конгресс не высказывал желания предоставить президенту такие **полномочия**.

ФУНКЦИИ БЮДЖЕТА

Бюджет федерального правительства — показатель движения денежной наличности, ежегодных доходов и расходов государства, подобно тому как декларация о доходах корпорации — показатель **ее** доходов (продаж) и **ее** расходов. Бюджет дает картину деятельности правительства, направления использования денежных средств и источники их поступлений.

В оценке состояния дел частной корпорации более важным, чем счет потока денежной наличности, является счет капитала. Здесь дается представление об активах фирмы, ее пассивах (того, что фирма задолжала другим лицам и фирмам). Разница между ними — собственный капитал фирмы. Если обязательства фирмы возрастают быстрее, чем активы, то собственный капитал уменьшается, тогда инвестор будет думать о будущем благополучии фирмы. С другой стороны, фирма, имеющая большой и возрастающий долг, но еще более быстрыми темпами увеличивающиеся активы, благодаря чему активы превышают пассивы, по всей видимости, должна рассматриваться как фирма с прочным финансовым положением.

Когда предприниматели (или местные власти) покупают здание или оборудование, они не рассматривают такую покупку как текущие расходы и она не отражается на чистом доходе фирмы. Расходы рассматриваются как инвестиции. Когда здание или оборудование используется, против статьи текущего дохода делается запись в статье амортизации (уменьшение стоимости по мере **изнашивания** или устаревания). Напротив, федеральное правительство трактует капиталовложения как отток средств в тот год, когда приобретается оборудование или здание.

Продажа оборудования или здания предпринимателем не меняет его чистого дохода или собственного капитала. Она изменяет лишь форму, в которой существуют его активы: его наличность увеличивается, его основной капитал уменьшается. Напротив, когда государство продает здание, оно рассматривает поступление от продажи как любой другой источник дохода. Таким образом, уменьшается дефицит федерального бюджета.

Федеральное правительство не публикует сводок по счету капитала, которые оценили бы изменение состояния его активов и пассивов. Профессора Роберт Эйснер из Северо-западного университета и Пауль Пайпер из Университета Иллинойса, однако, подсчитали рыночную стоимость материальных активов, финансовых активов и финансовых пассивов. Разница между этими активами и пассивами — показатель собственного капитала. Рисунок 2.14 показывает, что темпы роста

чистых финансовых обязательств²⁷ превышали темпы роста материальных активов ежегодно начиная с 1980 г. В итоге собственный капитал на федеральном уровне уменьшался. В 1984 г. впервые после 1961 г. федеральные пассивы превысили соответствующие активы. Нужно заметить, что материальные активы государства, отражающие результаты прошлых инвестиций, сократились в реальном выражении в 1981 г. и с того момента увеличивались весьма незначительно. Износ элементов основного капитала, включая шоссе и мосты, стал в последние годы одним из предметов обеспокоенности федерального правительства.

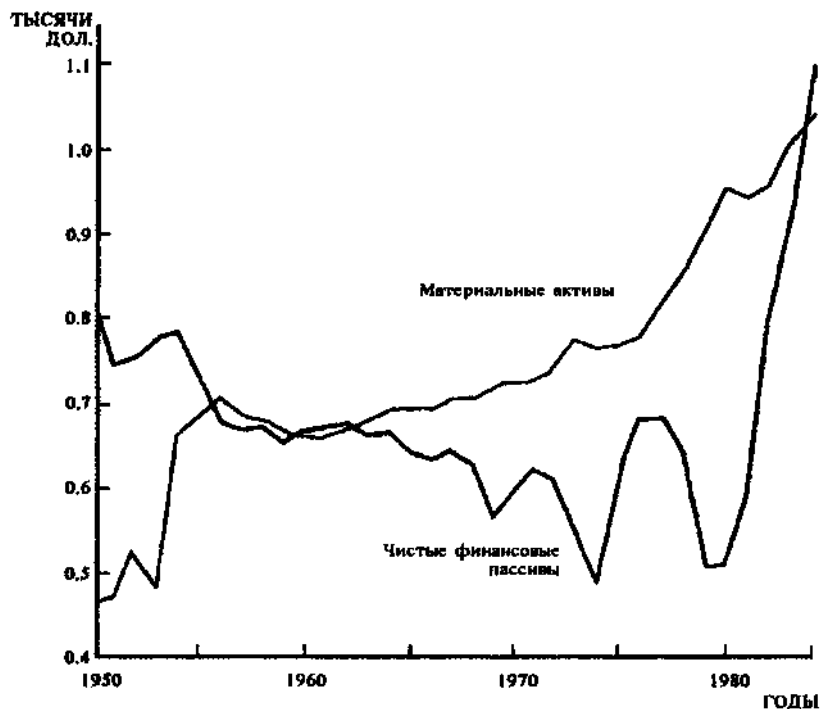


Рис. 2.14. ВОССТАНОВИТЕЛЬНАЯ СТОИМОСТЬ АКТИВОВ И РЫНОЧНАЯ СТОИМОСТЬ ЧИСТЫХ ФИНАНСОВЫХ ПАССИВОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА (в ценах 1982 г.). ИСТОЧНИК: Цифры в текущих ценах взяты из: Eisner R. *How Real is the Federal Deficit?* New York: Free Press, 1986. Tabl. B.12.

Полный учет активов и пассивов на федеральном уровне должен включать, конечно, не только здания, сооружения и оборудование ("материальные активы"), но также "нематериальные активы", самые важные из которых составляют инвестиции в будущую производительность американцев (что называется "человеческим

²⁷ То есть финансовые пассивы минус финансовые активы или чистый федеральный долг.

капиталом”) благодаря программам государственного образования и профессионального обучения и инвестиции в исследования и разработки (НИОКР), которые повышают производительность экономики в целом.

Отсутствие счета капитала в федеральном бюджете серьезно отражается на экономической политике. Возникает, особенно в периоды рецессии, когда государство сталкивается с большим дефицитом, систематическая тенденция уменьшения инвестиций, в том числе в человеческий капитал и НИОКР, последствия которого начинают сказываться не сразу. Кроме того, отсутствие счета капитала создает государству стимулы для продажи земли и сдачи в аренду большего числа нефтеносных участков, поскольку продажи отражаются в текущем бюджете как доход, без учета затрат, связанных с увеличением дохода таким путем. Счет капитала сделал бы очевидным, что активы правительства Соединенных Штатов таким образом уменьшаются²⁸.

МАНИПУЛИРОВАНИЕ С ДАННЫМИ О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Бюджеты федерального правительства, штатов и местных органов власти декларируют их расходы и доходы. Как мы видели, однако, они дают только частичное представление о масштабах государственного сектора и воздействии государства на экономическую деятельность. Вследствие этого нужно с осторожностью подходить к любому сравнению масштабов государственного сектора как во времени, так и по странам.

Мы уже знаем, как налоговые расходы могут привести к неверным заключениям не только о масштабах государственного сектора, но также о структуре его расходов. Если федеральное правительство намерено скрыть размеры своих субсидий предпринимателям, оно обеспечивает им налоговые скидки. Федеральное правительство скрывает степень субсидирования им штатов и местных органов власти, обеспечивая “налоговые расходы”, в форме налоговых скидок на федеральный индивидуальный подоходный налог в большинстве штатов и муниципалитетов и исключая из налогообложения процентные доходы по облигациям штатов и муниципалитетов.

Мы также отмечали второй способ, пользуясь которым можно манипулировать бюджетом: когда продаются активы, фиксируются получаемые доходы, несмотря на то что не фиксируются затраты — сокращение активов государства. Такие манипуляции использовались Рейганом с целью сократить дефицит. Он ускорил, например, аренду морских нефте- и газоносных участков шельфа.

Ее оборотная сторона — субсидирование текущих финансовых расходов. Примером служат гарантии займов. Расходы по ним возникают в будущем, в случае невыполнения платежных обязательств заемщиками. Растущие пособия по социальному обеспечению оказывают определенное воздействие на текущие финансовые издержки, но основная часть бремени иногда остается на будущее (для следующей

Существуют некоторые разногласия, которые касаются оформления статьи счета капитала. Вопрос в том, что включать в пассивы, а что в активы. Государство имеет возможность взимать налоги и в этом смысле принципиально отличается от частной корпорации. По одному мнению, все потенциальные источники доходов должны включаться в активы. Подобным образом существуют вопросы, какие обязательства правительства должны включаться в пассивы. Нужно ли, например, учитывать будущие обязательства по социальному обеспечению как пассивы? Цифры чистых финансовых обязательств на рис. 2.14 не включают обязательства по пенсионному социальному обеспечению.

администрации). Ускорение сбора налога путем растущих удержаний из зарплаты или увеличивающихся штрафов за несвоевременную уплату налогов в зависимости от срока неплатежа — еще один одноразовый способ уменьшить текущий дефицит.

Можно сократить общий размер государственного сектора (но не дефицита) путем учреждения независимых агентств и фирм. На деле не имеет значения, является ли почта подразделением правительства США или отдельной "корпорацией", получающей субсидии от федерального казначейства. Но если это подразделение, то все его доходы и все его расходы будут включаться в государственный бюджет; в случае отдельной фирмы фиксируется только дефицит (разница между расходами и доходами).

Хотя эти проблемы дают политикам значительную возможность выбирать статистические данные для подтверждения своих позиций, изменения в уровне и структуре расходов и налогообложения в Соединенных Штатах за последние 25—50 лет были весьма значительными для того, чтобы не сомневаться в основных сделанных нами наблюдениях:

1. Государственный сектор оказывает большое и растущее влияние на производство товаров и распределение доходов в Соединенных Штатах.

2. Социальное страхование явилось наиболее быстро растущей статьёй государственных расходов за последние тридцать лет. С 1960 г. быстрый рост необоронных расходов государства произошел в основном за счет социального обеспечения, государственных пенсионных программ, Программы медицинского обслуживания престарелых и процентных платежей.

3. Индивидуальный подоходный налог превратился в основной источник федеральных доходов, а роль налога на доходы корпораций как источника государственных поступлений уменьшилась.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Государство выполняет много функций:

- а) оно создает основные юридические нормы, в соответствии с которыми мы живем;
- б) оно регулирует экономическую деятельность. Оно поощряет одни виды деятельности, субсидируя их, и сдерживает другие, облагая их налогами;
- в) оно производит товары и обеспечивает кредитование, гарантирование займов и страхование;
- г) оно покупает товары и услуги, включая многие из тех, которые произведены частными фирмами (такими как производители оружия);
- д) оно перераспределяет доходы через трансферты от одних лиц к другим;
- е) оно обеспечивает социальное страхование по возрасту, безработице, нетрудоспособности и бесплатную медицинскую помощь престарелым.

2. Размеры государственного сектора относительно ВВП гораздо больше теперь, чем тридцать лет назад. Значительная его часть объясняется возросшими платежами по социальному страхованию.

3. Относительный размер государственного сектора в Соединенных Штатах меньше, чем в большинстве западноевропейских стран.

4. Три основные области государственных расходов — оборона, социальное страхование и образование. Вместе они составили 60% государственных расходов в 1986 г.

5. Главный источник поступлений в бюджет федерального правительства — индивидуальный подоходный налог, следующие за ним — налог на заработную плату, налог на корпорации и таможенные пошлины и акцизы.

6. Главные источники поступлений в бюджеты штатов и местных властей — налог на продажи, поимущественный налог и подоходный налог.

7. Конституция обеспечивает основные нормы для деятельности государственных органов Сое-

диненных Штатов. Она накладывает некоторые ограничения на возможности налогообложения, но не имеет эффективных ограничений того, на что правительство может потратить свои деньги.

8. Федеральное правительство пытается через бюджетную процедуру обеспечить приблизительный баланс между расходами и доходами и распределение расходов между национальными приоритетами. При администрации Рейгана конгресс и президент оказались неспособными прийти к соглашению о национальных приоритетах, и результатом был крупный дефицит федерального бюджета.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Приватизация	Реальные расходы
Национализация	Социальное страхование
Стоимость, добавленная обработкой (добавленная стоимость)	Трансферты
Подоходный налог	Налоговые расходы
Налог по социальному страхованию (налог на заработную плату)	Акцизы
Неизменные цены	Таможенные пошлины
Дефицит	

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Чтобы увидеть, что происходит, экономисты часто "уточняют" данные, чтобы отразить изменения в экономике. Например, в тексте мы рассмотрели поправки на изменение цен для учета инфляции. Другая поправка часто делается, чтобы принять во внимание рост населения. Какие поправки могли бы мы сделать при рассмотрении расходов на образование? Расходов по социальному обеспечению?
2. В каждой из следующих областей приведите один или несколько примеров (где **возможно**), в которых государство оказывается производителем, регулятором, покупателем конечных товаров и услуг, распределенных непосредственно индивидуумам или использованных самим государством:
 - а) образование;
 - б) коммунальные услуги;
 - в) транспорт;
 - г) кредитные рынки;
 - д) страховые рынки;
 - е) продовольствие;
 - ж) жилье.
3. В каждой из следующих областей приведите пример налоговых расходов и традиционных расходов. Объясните, как тот же самый результат мог бы быть получен путем превращения налоговых расходов в обычные расходы:
 - а) медицина;
 - б) жилье;
 - в) образование.
4. Предположим, вы были бы президентом и ваши запланированные расходы превысили бы ваши доходы. Опишите какие-нибудь уловки, которые вы могли бы использовать, чтобы уменьшить явный бюджетный дефицит при сохранении текущего уровня услуг и трансфертов (субсидий).
Предположим, с другой стороны, что вы пришли к власти с обещанием удержать рост суммарных государственных расходов на уровне 3%. Будучи избранным, вы видите, однако, что вам хотелось бы увеличить расходы на 5%. Как вы могли бы сделать это, казалось бы, не нарушая ваши предвыборные обещания?

Глава 3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОТИВЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВА

В экономике Соединенных Штатов, как и большинства других западных **стран**, основной акцент в производстве и распределении товаров делается на частный, а не на государственный сектор. Те, кто верит в систему частного предпринимательства, полагают, что эта форма экономической организации имеет определенные привлекательные свойства, в частности, что благодаря ей происходит эффективное распределение ресурсов. Это убеждение действительно является одним из давних догматов экономической науки. Если это так, тогда зачем нужно государство? Чтобы ответить на этот вопрос, рассмотрим успехи и неудачи частных рынков.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ: НЕВИДИМАЯ РУКА

В 1776 г. Адам Смит в работе "Богатство **народов**", положившей начало современной экономической теории, утверждал, что благодаря конкуренции индивидuum, стремясь к достижению своих личных интересов (прибыли), будет действовать в общественных интересах, как бы направляемый невидимой рукой:

«...он преследует только свою собственную выгоду, и в этом случае, как и во многих других, невидимая рука направляет его к цели, которая даже частично не входила в его намерения. И для общества это не всегда плохо. Преследуя свои собственные интересы, он часто способствует осуществлению цели общества даже более действенно, чем когда он действительно к этому стремится»¹.

Для того чтобы понять значение проницательности Смита, следует обратиться к общепринятым взглядам на роль государства до него. Бытовало широко распространенное убеждение, что для лучшего удовлетворения интересов общества (как бы они ни были определены) необходима активная роль государства. Эта точка зрения, в частности, в XVII—XVIII вв. приписывалась школе меркантилистов, ведущим представителем которой был Жан Батист Кольбер, министр финансов при короле Франции Людовике XIV. Меркантилисты выступали за твердые государственные действия в целях развития торговли и промышленности. Действительно, многие европейские государства сыграли активную роль в ускорении процесса колонизации, и меркантилисты находили их действиям теоретическое объяснение.

Некоторые страны (или некоторые жители этих стран) извлекли большую пользу из активных действий государства, но другие страны, где государство было гораздо более пассивно, также процветали. Некоторые страны, где государство было и сильным и активным, фактически не достигали процветания, так как ресурсы страны фактически поглощались войной или различными неудачными государственными предприятиями.

Перед лицом этих, казалось бы, противоречивых фактов А. Смит задался вопросом: может ли общество сделать так, чтобы те, кто облечается полномочиями руководить **им**, на деле проводили политику в общественных интересах? Опыт показал, что, хотя временами государства проводили политику, казавшуюся совме-

стимой с общественным благом, в другое время их же политику даже с большой натяжкой нельзя было бы представить таковой. Скорее даже те, кто по положению должен руководить, часто, казалось, удовлетворяли свои частные интересы за счет общественных. Более того, даже благонамеренные лидеры часто сбивали свои страны с пути. Смит утверждал, что нет необходимости полагаться на государство или на какой-то моральный мотив делать добро. Общественный интерес, по его мнению, обеспечивается, когда каждый просто делает то, что отвечает его собственным интересам. Собственный интерес — гораздо более свойственная человеческой природе характеристика, чем забота о добре, и поэтому она обеспечивает более надежный фундамент для организации общества. Кроме того, люди с большей вероятностью будут достаточно точно знать, что находится в сфере их интересов, чем смогут определить, каков общественный интерес.

Мысль, стоящая за принципом Смита, проста: если существуют какой-то товар или услуга, которые высоко ценятся людьми, но которые сейчас не производятся, люди захотят заплатить за этот товар или услугу. Предприниматели в погоне за прибылью всегда обращаются к таким возможностям. Если ценность определенного товара для потребителя превышает затраты на производство, то существует потенциальная прибыль для предпринимателя, и он станет производить этот товар. Подобным образом, если существует более дешевый способ производства какого-то товара, чем тот, который используется сегодня, предприниматель, обнаруживающий этот более дешевый метод, сможет обойти конкурирующие фирмы и получить прибыль. Для фирмы погоня за прибылью — фактически поиск более эффективных способов производства и новых товаров, которые лучшим образом удовлетворяют потребностям потребителей.

Отметим, что ни один государственный комитет в этой связи не нуждается в принятии решения, следует или не следует производить какой-то товар. Он будет произведен, если он проходит проверку рынком, т.е. если то, что хотят заплатить за него люди, превышает издержки производства. Так же ни один государственный комитет по надзору не должен выяснять, эффективно ли производство конкретной фирмы: конкуренция просто вытеснит неэффективного производителя.

Существует широко распространенное (но не универсальное) согласие среди экономистов о том, что силы конкуренции действительно ведут к высокой степени эффективности и что конкуренция на самом деле служит важным побуждающим мотивом для нововведений. Однако за последние два столетия экономисты пришли к признанию того, что рынок не всегда работает так совершенно, как предполагает большинство горячих приверженцев свободного рынка, чему существует немало примеров. Экономика прошла через периоды массовой безработицы и неиспользуемых ресурсов. Великая депрессия 1930-х гг. оставила многих из тех, кто стремился трудиться, безработными; загрязнение окружающей среды отравило многие наши крупные города, а многие другие пришли в запустение.

ДВЕ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИЕ ТЕОРЕМЫ ЭКОНОМИКИ БЛАГОСОСТОЯНИЯ

В каком смысле и при каких условиях конкурентные рынки действительно ведут к экономической эффективности? В течение нескольких последних десятилетий этот вопрос находился в центре внимания большинства теоретических исследований в области экономической науки. Основные результаты суммированы в положениях, которые известны как две основополагающие теоремы экономики благосостояния.

Первая основополагающая теорема. Первая теорема утверждает, что при определенных условиях конкурентные рынки ведут к очень специфическому распределению ресурсов: не происходит такого перераспределения ресурсов (без каких-либо возможных изменений в производстве и потреблении), при котором кто-то мог бы улучшить свое положение без одновременного ухудшения положения кого-то другого. Существует, без сомнения, много других способов распределения ресурсов, благодаря которым можно улучшить положение одного или многих индивидумов. Но в каждом из этих случаев кто-то пострадает. Распределение ресурсов, характеризующееся тем, что никто не может улучшить свое положение без того, чтобы чье-то положение не ухудшилось, называется *эффективностью по Парето* (или *оптимумом по Парето*) в честь великого итальянского экономиста-социолога Вильфредо Парето (1848—1923). Когда экономисты говорят об эффективности, они обычно подразумевают эффективность по Парето.

Существует графический способ представления эффективности по Парето для определенной экономики. Рассмотрим простую экономику только с двумя индивидумами, которых назовем Робинзон Крузо и Пятница. Допустим, что мы определяем, насколько хорошо обеспечен один индивидум, и давайте назовем это его уровнем *полезности*. Затем спросим: при заданном уровне полезности насколько мы можем обеспечить тот же ее уровень для другого индивидума? Насколько высокого уровня полезности он может достичь? Кривая, определяющая максимальный уровень полезности, которого один индивидум может достичь при данном уровне полезности другого, называется *кривой потребительских возможностей* (рис. 3.1).

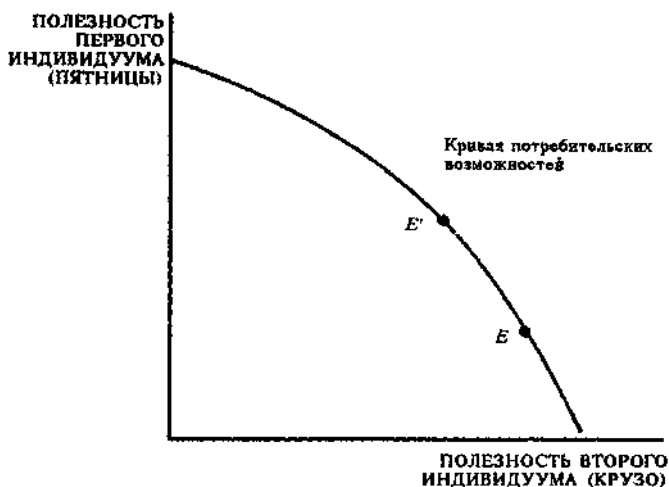


Рис. 3.1. КРИВАЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ. Первая основная теорема экономики благосостояния утверждает, что конкурентная экономика достигает на кривой потребительских возможностей точки *E*. Вторая такая теорема говорит, что каждая точка на данной кривой (такая, как точка *E'*) может быть достигнута просто путем перераспределения ресурсов от одного индивидума к другому (с последующим включением механизма работы рынка).

Первая основополагающая теорема экономики благосостояния утверждает, что при определенных условиях конкурентная экономика достигнет некой точки на кривой потребительских возможностей. Экономика будет располагаться вдоль сплошной кривой на рис. 3.1, но не ниже ее.

Вторая основополагающая теорема. Вторая теорема утверждает, что любая точка на кривой потребительских возможностей может быть достигнута конкурентной экономикой при условии изначально правильного распределения ресурсов. Например, допустим, что первоначально мы находились в точке E на рис. 3.1. Забрав часть ресурсов у Крузо (второй индивидуум) и отдав их Пятнице (первый индивидуум), мы можем сдвигать конкурентную рыночную экономику из точки E в точку E' .

Утверждение, что экономика эффективна по Парето, ничего не говорит о том, насколько "хорошо" распределен доход. При конкурентном равновесии Робинзон Крузо может быть очень хорошо обеспеченным, в то время как Пятница живет в ужасающей нужде (как в точке E). Утверждение, что экономика оптимальна по Парето, свидетельствует только о том, что ничье положение не может улучшиться без ухудшения положения кого-то другого и что экономика располагается на своей кривой потребительских возможностей. Но вторая теорема благосостояния утверждает, что, если мы не удовлетворены распределением дохода, возникшего благодаря конкуренции на рынке, мы не должны отказаться от использования механизма рыночной конкуренции. Все, что нам нужно сделать, это перераспределить исходное богатство, а все остальное сделает рыночная конкуренция. Относительно E и E' или любого другого конечного распределения полезности, которое хотелось бы получить, существует некое первоначальное распределение ресурсов.

Вторая основополагающая теорема экономики благосостояния имеет примечательное допущение, что каждое распределение, эффективное по Парето, может достигаться благодаря *децентрализованному рыночному механизму*. В децентрализованной системе решения о производстве и потреблении (что производить, как производить и для кого производить) принимаются бесчисленным множеством фирм и индивидуумов, которые составляют экономику. Напротив, при *централизованном механизме распределения* все эти решения концентрируются в руках одного агента — центрального планового органа либо в руках одного лица, которое называется главным планирующим лицом. Конечно, ни одна экономика не была полностью централизованной, хотя в бывшем Советском Союзе и некоторых других странах Восточного блока принятие экономических решений было гораздо более централизованным, чем в экономике Соединенных Штатов и других западных стран. Основная отправная точка реформ, проводившихся в бывшем Советском Союзе в последние годы, — увеличение степени децентрализации.

Вторая основополагающая теорема экономики благосостояния утверждает, что для достижения эффективного распределения ресурсов при желаемом распределении дохода нет необходимости иметь центральное планирующее лицо, которое обладало бы мудростью, приписываемой ему теоретиком экономической науки или социалистом-утопистом. Конкурирующие фирмы, стремящиеся к максимизации своей прибыли, могут действовать не хуже, чем самое лучшее из всех возможных центральных планирующих лиц. Таким образом, эта теорема дает основное обоснование надежности рыночного механизма. Другими словами, если условия, принятые во второй теореме благосостояния, были бы действительными, то учение о государственных финансах могло бы ограничиться анализом целесообразного государственного перераспределения ресурсов.

Причина, по которой рыночная конкуренция при идеальных условиях ведет к распределению **ресурсов**, оптимальному по Парето, — один из основных объектов изучения в традиционных курсах микроэкономики. Так как нам необходимо понимание **того**, почему при некоторых условиях рыночная конкуренция не ведет к эффективности, нам сначала необходимо **понять**, почему конкуренция при идеальных условиях ведет к ней.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДО ПАРЕТО В **КОНКУРЕНТНОЙ** ЭКОНОМИКЕ

Конкуренция ведет к эффективности, потому что, решая, какое количество определенного товара купить, люди приравнивают *предельную (дополнительную) полезность*, которую они получают при потреблении добавочной единицы продукции, к *предельным (дополнительным) издержкам* покупки добавочной единицы товара, которые являются ценой, по которой они платят, а фирмы, решая, сколько товара продавать, приравнивают цену, которую они получают, к предельным (дополнительным) издержкам производства каждой дополнительной единицы товара. Таким образом, предельная полезность от потребления дополнительной единицы уравнивается с предельными издержками.

На рис. 3.2 изображена предельная полезность, которую получает индивидум при потреблении какого-то товара, скажем стаканчиков мороженого. По мере того как индивидум съедает больше и больше стаканчиков мороженого, предельная (дополнительная) полезность, которую он получает при потреблении дополнительной порции мороженого, уменьшается. Кривая предельной полезности, таким образом, снижается. Его предельная полезность от первой порции (в ценовом выражении) 3 дол., от второй — 2,5, от третьей — 2, от четвертой — 1,5, от пятой — 1, от шестой — 0,5 дол.; в этой точке индивидум пресыщается. Сколько порций мороженого индивидум покупает? Он приобретает их вплоть до количества, при котором предельная полезность от последней порции мороженого точно совпадает с издержками, т.е. ценой, которую нужно заплатить.

Если порция мороженого будет стоить 2,5 дол., то он купит 2 стаканчика, если порция будет стоить 1 дол., то он купит 5 стаканчиков. Кривая, отражающая индивидуальную предельную полезность для каждого количества потребленного мороженого, также представляет такое количество товара, которое требуется индивидумом по соответствующей цене. Таким образом, мы называем эту кривую индивидуальной кривой спроса. Мы строим кривую рыночного спроса, просто суммируя кривые спроса отдельных индивидумов. На рис. 3.2С изображена кривая рыночного спроса при условии, что существует 1000 одинаковых индивидумов. Итак, при цене 2 дол. за порцию каждый индивидум требует 3 порции, а рыночный спрос составляет 3000 порций.

На рис. 3.2В изображены предельные (дополнительные) издержки, которые несет фирма в результате производства одной дополнительной единицы товара (делая одну дополнительную порцию мороженого). Кривая имеет положительный наклон. **Если** фирма выпускает все больше и больше товара, издержки производства каждой новой единицы возрастают². На графике предельные издержки производства

² Хотя это считается нормальным, в некоторых случаях предельные издержки могут не возрастать. Отрасли, в которых издержки и не возрастают и не уменьшаются, называются отраслями с постоянными издержками. Существует несколько отраслей, в которых предельные издержки производства могут с увеличением производства на самом деле уменьшаться.

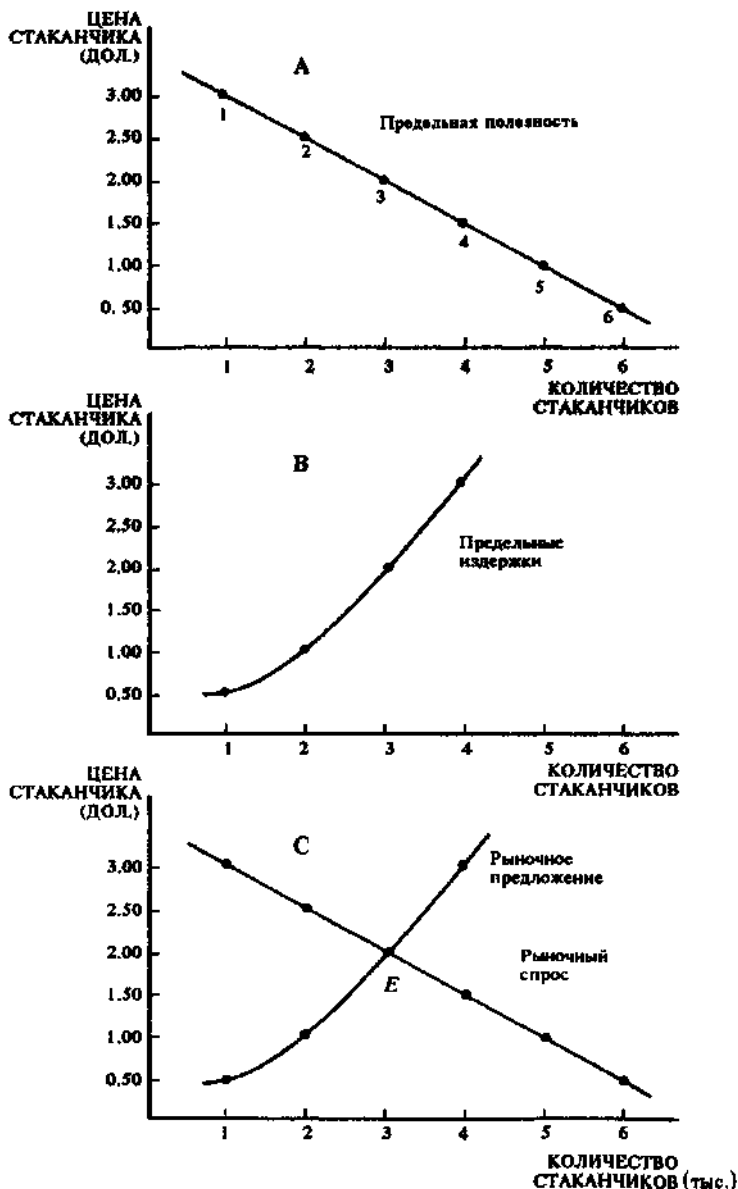


Рис. 3.2. СПРОСИ ПРЕДЛОЖЕНИЕ НА СТАКАНЧИКИ МОРОЖЕНОГО. Рыночное равновесие возникает в точке, в которой предельная полезность от потребления одного дополнительного стаканчика мороженого точно равна предельным издержкам его производства.

первого стаканчика мороженого равны 0,5 дол., производства второго — 1, третьего — 2., четвертого — 3 дол.

Сколько порций мороженого производит фирма? Она производит его до тех пор, пока предельные издержки последней порции мороженого не сравняются с тем, что получает фирма, т.е. ценой одного стаканчика мороженого. Если фирма может получить 1 дол. от продажи одной порции, она производит 2 порции; если она может получить 2 дол. за порцию, она производит 3 порции. Таким образом, кривая, представляющая предельные издержки фирмы для каждого количества произведенных стаканчиков мороженого, также отражает количество товара, которое фирма производит при соответствующей цене. Такая кривая называется *кривой предложения* фирмы. Кривая рыночного предложения строится просто путем сложения кривых предложения для каждой фирмы.

Кривая рыночного спроса изображена на рис. 3.2 С при условии, что существует фиксированное количество (здесь 1000) идентичных производящих фирм³. При цене 2 дол. каждая из 1000 одинаковых фирм предлагает 3 единицы, таким образом, рыночное предложение равняется 3000 единицам.

Эффективность требует, чтобы предельная полезность, связанная с производством каждой новой единицы любого товара (дополнительная полезность в результате производства еще одной единицы товара), равнялась его предельным издержкам, т.е. дополнительным издержкам, обусловленным производством каждой новой единицы товара. Ибо при превышении предельной полезности предельных издержек общество получило бы прибыль от производства большего количества этого товара, а если предельная полезность была бы меньше предельных издержек, для общества было бы выгодно сократить производство такого товара.

Рыночное равновесие возникает тогда, когда рыночный спрос равен предложению (точка *E* на рисунке 3.2 С). В этой точке предельная полезность равняется цене, и предельные издержки равны ей же; и та и другая равны 2 дол. Таким образом, предельная полезность равна предельным издержкам, что точно совпадает с условием, которое мы определили раньше как необходимое для экономической эффективности.

Анализ кривой безразличия. Мы можем проиллюстрировать основной принцип, заключающийся в том, что конкурентная экономика ведет к эффективному распределению ресурсов, несколько иным способом, привлекая *кривые безразличия*. Это кривые, которые прослеживают комбинации товаров и предложения труда, безразличные для индивидуума. Рассмотрим пример с индивидуумом, который должен решить, сколько часов он хочет работать. Его заработная плата составляет 5 дол. в час. Таким образом, если он работает десять часов, он получает 50 дол., а если он работает 40 часов, то получает 200 дол. Соотношение между количеством часов его работы и его доходом называется *бюджетным ограничением* индивидуума. Оно представлено на рис. 3.3. Заметим, что для каждого часа приращения работы доход увеличивается на 5 дол. Изменение в значении переменной, измеренное по вертикальной оси (дохода), как результат увеличения на единицу перемен-

В долгосрочном плане, конечно, может существовать возможность входа и выхода из отрасли, производящей мороженое. В результате по мере роста цены увеличение выпуска, вероятно, будет большим, чем это показано здесь, при нашем условии, что число фирм фиксировано. В некоторых случаях эта долгосрочная реакция предложения на изменение количества фирм в отрасли может быть такой сильной, что кривая рыночного предложения становится почти горизонтальной.

ной, измеренной по горизонтальной оси (проработанные часы), называется *наклоном кривой*. Таким образом, наклон бюджетного ограничения равняется почасовой заработной плате индивидуума.

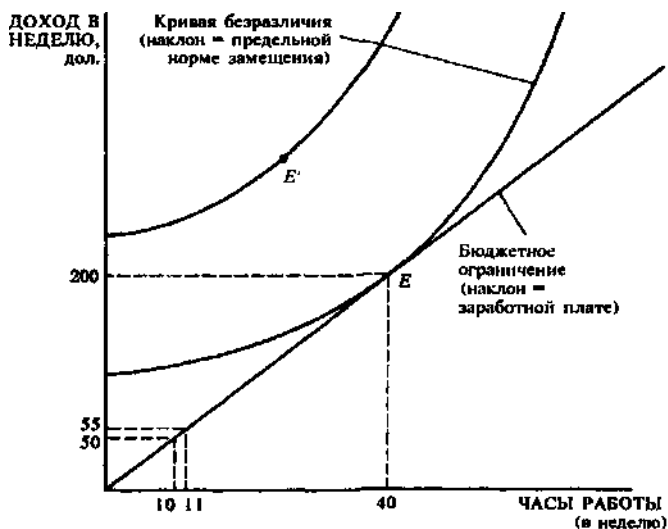


Рис. 3.3. РЕШЕНИЕ ИНДИВИДУУМА О КОЛИЧЕСТВЕ РАБОЧИХ ЧАСОВ. Индивидуум максимизирует свою полезность в точке, в которой его кривая безразличия касается бюджетного ограничения — в точке E . Здесь наклон бюджетного ограничения (заработной платы) равен наклону кривой безразличия, предельной норме замещения досуга и дохода для данного индивидуума.

На рисунке 3.3 также изображены предпочтения индивидуума, показанные на его кривых безразличия. Каждая кривая безразличия представляет комбинации уровней дохода и проработанных часов, которые безразличны для индивидуума. Так как доход хорош, а работа плоха по определению, кривые безразличия имеют положительный наклон. Нарисованы две разные кривые безразличия. Верхняя кривая безразличия дает все комбинации, при которых индивидуум безразличен к точке E' , в то время как нижняя кривая безразличия дает все те комбинации, при которых индивидуум безразличен к точке E . Ясно, что индивидуум находится в лучшем положении при кривой безразличия, проходящей через точку E' , чем при кривой безразличия, проходящей через точку E , так как при любом уровне отработанных часов доход выше на верхней кривой безразличия.

Теперь рассмотрим движение вдоль отдельно взятой кривой безразличия. По мере того как мы двигаемся вправо, увеличивая отработанные индивидуумом часы, заметно, что сумма, на которую должен возрасти его доход, чтобы компенсировать дополнительные часы работы, возрастает. Величина дополнительного дохода, которая может компенсировать дополнительные часы работы, называется *предельной*

нормой замещения между работой и доходом. На графике наклон кривой безразличия отражает предельную норму замещения для индивидуума.

Каждая точка кривой безразличия дает такие комбинации дохода и работы, которые безразличны индивидууму. Он стремится находиться на возможно более высокой кривой безразличия, касательной к линии бюджетного ограничения в точке *E*.

В точке касания наклон двух кривых одинаков, т.е. предельная норма замещения (наклон кривой безразличия) равен заработной плате.

Рассмотрим теперь типичную фирму. Чем больше труда привлекается, тем больше выпуск продукции. Соотношение между затратами и выпуском называется *производственной функцией* фирмы. Она изображена на рис. 3.4. В этом простом примере единственные затраты — труд. Наклон производственной функции называется *предельным продуктом* труда, он отражает дополнительный выпуск, порождаемый дополнительным часом труда. Так как фирма преобразует труд в товары, экономисты иногда называют наклон производственной функции *предельной нормой трансформации*.



Рис. 3.4. ПРОИЗВОДСТВЕННАЯ ФУНКЦИЯ ФИРМЫ. Фирма производит в точке, в которой стоимость предельного продукта равна заработной плате.

Фирма стремится к максимизации прибыли. Принимая решение о том, какое количество рабочих нанять, она сравнивает дополнительную выгоду, которую она получает (величину предельного продукта)⁴, с дополнительными издержками (зара-

Величина предельного продукта труда совпадает с тем, что фирма получает от продажи каждой единицы продукции — ценой, умноженной на число дополнительных единиц продукции, произведенных с дополнительной единицей труда (предельным продуктом труда или предельной нормой трансформации).

ботной платой). До тех пор, пока величина предельного продукта дополнительного часа труда превышает заработную плату, фирма продолжает нанимать рабочую силу. В условиях равновесия, следовательно, величина предельного продукта труда равняется заработной плате.

Предположим для простоты, что то, что производится, оценивается в 1 дол. Затем мы видим, что фирма устанавливает предельную норму преобразования (предельный продукт труда), равную заработной плате. Но вспомним, что работник устанавливает свою предельную норму замещения равной заработной плате. Таким образом, при равновесии предельная норма замещения равна предельной норме преобразования. Но это как раз непосредственно то, что предполагает эффективность. Чтобы понять, почему это так, допустим, что индивидум был готов пожертвовать одним часом отдыха при условии, что он мог бы получить 4 порции мороженого. Предположим, что за один час работы можно было бы произвести 5 стаканчиков мороженого. Ясно, что было бы желательно сделать так, чтобы индивидум работал на час больше, тогда он произвел бы на одну порцию мороженого больше, чем потребовал бы оставить себе. Наоборот, допустим, что за один час работы производилось только 3 порции мороженого. Тогда индивидум должен работать на 1 час меньше. При уменьшении работы на час выпуск сократился бы на 3 порции мороженого. Индивидум хотел бы тем не менее отказаться от 4 порций мороженого за час сокращения рабочего времени. Таким образом, равенство предельной нормы замещения и предельной нормы преобразования необходимо для эффективности экономики по Парето, что обеспечивается рыночной конкуренцией.

КОНКУРЕНЦИЯ И НОВОВВЕДЕНИЯ

Только что приведенный анализ объяснения того, почему рыночная конкуренция ведет к эффективности, не совсем совпадает с аргументами Адама Смита. Он также затрагивал мотивы для нововведений, для использования преимуществ новых выгодных возможностей. В результате конкуренции между фирмами те, кто делает это наиболее успешно, могут устанавливать временную монополию. Угроза конкуренции по-прежнему заставит их действовать эффективно; они должны продолжать поиск выгодных возможностей, пока другие фирмы не ухватились за эти возможности и не захватили их рынок. Первая основополагающая теорема экономики благосостояния дает объяснение того, почему была бы эффективной по Парето экономика, которая не использует технологических изменений, в которой все фирмы настолько малы, что не оказывают воздействия на цены. Но аргумент Адама Смита базировался на гораздо более широкой перспективе. Некоторые из сегодняшних дискуссий о роли государства и достоинствах конкуренции происходят на фоне этой более широкой перспективы скорее, нежели исходя из более узкого взгляда, отраженного в основополагающих теоремах⁵.

Иногда такие точки зрения вступают в конфликт: чтобы дать фирме стимулы для проведения НИОКР, может потребоваться предоставление ей временных монопольных прав, например, через патентную систему, которой закрепляется исключительное право пользования на семнадцать лет. Эта альтернативная точка зрения подчеркивалась великим гарвардским экономистом Йозефом Шумпетером (1883-1950). Такой взгляд был возрожден в исследовании Ричарда Нельсона и Сиднея Винтера из Йельского университета (см., например, их книгу: *An Evolutionary Theory of Economic Change* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982).

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ РЫНКА КАК ОСНОВНОЙ МОТИВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Первая основополагающая теорема экономики благосостояния утверждает, что, как мы уже видели, экономика эффективна по Парето только при определенных условиях. Существует шесть важных обстоятельств, или условий, при которых рынок неэффективен по Парето. Эти условия называются несостоятельностью рынка и являются основными мотивами государственной деятельности.

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ КОНКУРЕНЦИИ

Для того чтобы срабатывал принцип "невидимой руки", должна существовать конкуренция. В некоторых отраслях — автомобилестроении, выплавке алюминия, производстве фотопленок — существует относительно немного фирм или одна или две фирмы, доля которых на рынке велика (когда на рынке существует только один поставщик, мы говорим, что у него есть монополия). Это предполагает отсутствие сильной конкуренции. Тем не менее присутствие только нескольких фирм само по себе не обязательно предполагает, что фирмы не действуют в духе конкуренции. Если существует большое число потенциальных конкурентов (будь то национальные или иностранные фирмы), уже функционирующие фирмы могут не иметь возможности действовать как монополисты. Как только они попытаются воспользоваться плодами своего положения, потенциальные конкуренты могут вступить на рынок и сбить цены.

Вторая трудность ответа на вопрос, конкурентен ли рынок, вытекает из самой проблемы определения рынка. Дюпон, возможно, имел монополию в производстве целлофана или, в более широком смысле, прозрачных упаковочных материалов. Но существуют другие упаковочные материалы (темная бумага). Эти материалы могут быть очень похожими заменителями, что заставит Дюпона действовать конкурентно.

Когда высоки транспортные расходы, соответствующий рынок может ограничиваться географически. Хотя в Соединенных Штатах существует много компаний по производству цемента, потребители цемента из Дебука, штат Айова, не обращаются в Огайо в поисках более низкой цены на цемент. Если в какой-то конкретной местности существует только одна фирма по производству цемента, тогда в этой местности может не существовать (или почти не существовать) конкуренция.

Некоторые монополии создаются государством. Британское правительство предоставило Ост-Индской компании исключительное право торговли с Индией. Подобным образом патентная система дает изобретателям монополию на их изобретение на ограниченный период времени.

В других случаях существуют препятствия для вхождения в отрасль, возникающие в связи с явлением, которое экономисты называют растущей экономией на масштабе. Это те случаи, когда издержки производства (на единицу продукции) уменьшаются с ростом объема производства. Дешевле использовать один большой электрогенератор в области, чем устанавливать по одному в каждом из ее округов. Итак, может быть более эффективным иметь только один генератор, обслуживающий конкретный местный рынок. Подобным образом может быть более эффективным иметь только одну телефонную компанию или компанию по водоснабжению на таком рынке (вообразите дублирование линий электропередачи, телефонной связи, водопровода, если бы каждый следующий дом обслуживался новой компанией электро- или водоснабжения). В отраслях с растущей экономией на

масштабе издержки новых компаний при ограниченном производстве будут гораздо выше, чем у компаний уже устоявшихся, с большим объемом производства.

Когда фирма занимает монопольное положение в результате растущей экономии на масштабе, мы говорим о естественной монополии. Характеризуется ли отдельный рынок естественной монополией—зависит от обстоятельств. Так, развитие новых технологий в области телекоммуникаций привело к устранению естественной монополии АТТ в телефонных услугах на дальнее расстояние.

Если бы вхождение в рынок и выход из него не сопровождалось издержками, даже естественные монополии были бы вынуждены вести себя конкурентно перед лицом появления новых фирм⁶. Но правительства редко на это рассчитывают. В Соединенных Штатах некоторые естественные монополии регулируются. Примерами являются телефонная служба и электроснабжение. Другие естественные монополии руководятся непосредственно государством. Компании по водоснабжению часто принадлежат государству, также существует ряд больших электрических компаний, принадлежащих государству (включая Администрацию долины Теннесси). Во всех странах почты государственные (хотя наблюдается быстрый рост частного обеспечения многими почтовыми услугами, такими как ночная доставка багажа и бандеролей). Соединенные Штаты, однако, представляют исключение, так как в них телефонные услуги предоставляются частным образом. В большинстве стран такие услуги обеспечиваются государством.

Монопольное ценообразование и ущерб благосостоянию от монополий. Мы отметили, что при определенных условиях может оказаться более эффективным иметь только одну фирму-производителя, чем несколько. Почему случается так, что монополии обычно рассматриваются как зло? Причина заключается в том, что монополии (будь они естественные или нет) станут ограничивать производство ради более высокой цены, если их не регулировать.

Поскольку владелец фирмы стремится к максимизации своей прибыли, он производит до того момента, когда дополнительный доход, который он получил бы от производства дополнительной единицы продукции, сравняется с дополнительными издержками производства этой дополнительной единицы (его предельными издержками). Дополнительный доход, который получает производитель в этом смысле, называется его предельным доходом. В условиях совершенной конкуренции предельный доход совпадает с продажной ценой. Но для монополиста предельный доход меньше, чем продажная цена. По мере того как монополист увеличивает продажи, он должен снижать цену. Доход, который он получает от продажи одной дополнительной единицы, представляет собой ее цену минус недополученный доход, потому что увеличение объема продаж уменьшает цену на все единицы товара.

Рисунок 3.5 изображает кривую предельного дохода и кривую спроса для монополиста. На рис. 3.5 А мы полагаем, что предельные издержки производства остаются постоянными на всех уровнях производства. Монополист действует в точке Q^* , если предельный доход равен предельным издержкам. Понятно, что выпуск в точке Q^* меньше, чем в точке Q_1 , где цена равна предельным издержкам. Заметим,

Эта позиция представлена, например, Вильямом Дж. Баумолем из Принстонского и Нью-Йоркского университетов в его обращении как президента к Американской экономической ассоциации. (Baumol W.J. Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure. *American Economic Review*, March 1982. P. 1—15.) Эта точка зрения недавно подверглась критике на том основании, что даже если издержки вхождения в отрасль очень малы, фирмы могут иметь возможность пользоваться значительной монопольной властью.

что в точке Q^* цена, которая показывает, как индивидуумы оценивают дополнительную единицу продукта, превышает предельные издержки. Вот почему мы говорим об ущербе благосостоянию, возникающем в связи с ограничением выпуска благодаря монополизации.

На рис. 3.5 В мы полагаем, что предельные издержки производства снижаются по мере увеличения выпуска. Это то, что мы понимаем под растущей экономией на масштабе. Поскольку предельные издержки оказываются меньше, чем средние издержки, цена, установленная равной предельным издержкам в точке Q_2 , заставля-

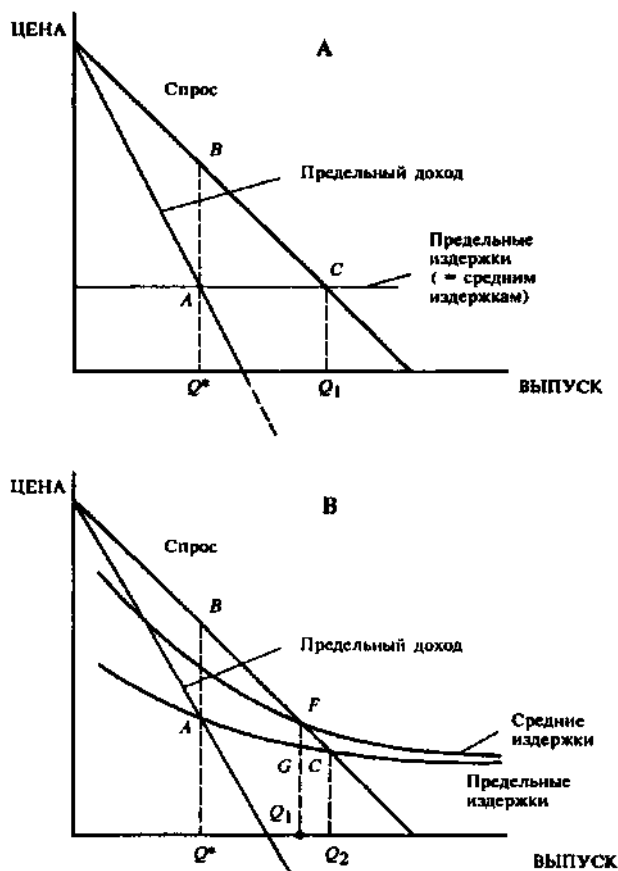


Рис.3.5. МОНОПОЛЬНОЕ ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ. Монопольный выпуск меньше, чем конкурентный выпуск или выпуск, при котором прибыли равны 0. В результате возникает потеря благосостояния.

да бы фирму нести потери. Q_1 — самый высокий выпуск, при котором доходы и расходы фирмы уравновешены, поскольку при таком выпуске средние издержки равны среднему доходу в расчете на единицу продукции (цене). Является ли выпуск эффективным по Парето на уровне Q_2 или несколько меньшим — зависит от того, как финансируются потери фирмы. В целом мы можем сказать только, что эффективный выпуск находится между Q_1 и Q_2^7 . Монополист тем не менее ограничил бы выпуск уровнем Q^* . И опять возникает ущерб для благосостояния, вытекающий из этого ограничения. В гл. 17 мы покажем, как измерить такие потери количественно.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ

Существуют некоторые товары, которые либо не будут поставлены рынком, либо если и будут, то в недостаточном количестве. Крупномасштабным примером является национальная оборона, а в небольших масштабах — навигационные знаки (такие, как бакен). Эти товары называются чисто общественными товарами. Они имеют два определяющих свойства. Во-первых, каждый новый индивидум, пользующийся общественными товарами, не должен за них платить. Формально предельные издержки потребления такого товара дополнительным индивидуумом равны нулю. Для обороны страны с одним миллионом и одним жителем издержки будут такими же, как и для страны с одним миллионом жителей. Затраты на маяк совершенно не зависят от количества судов, которые проплывают мимо. Во-вторых, в принципе, оказывается трудным или невозможным исключить индивидуумов из числа потребителей определенного общественного товара. Если я устанавливаю маяк на скалистом берегу канала, чтобы дать возможность моим судам плавать безопасно, то трудно или невозможно не дать другим судам, плывущим этим каналом, ориентироваться по навигационным сигналам моего маяка. Если наша политика в области национальной обороны позволяет отвратить нападение извне, мы все выигрываем; нет способа не дать возможность кому-то одному не пользоваться этим благом.

Часто рынок не предоставит общественный товар либо вообще, либо в достаточном количестве. Рассмотрим пример с маяком. Крупный владелец, имеющий много судов, мог бы решить, что польза, которую он сам получает от маяка, превосходит издержки; но, подсчитывая, сколько маяков установить, он будет учитывать только те блага, которые получает он, а не те, которые получают другие. Итак, будут существовать какие-то маяки, суммарные выгоды от которых (учитывая все суда, которые пользуются маяком) превышают затраты на них, но для которых блага каждого отдельного судовладельца меньше, чем затраты на маяк. Такие маяки не будут установлены, и это неэффективно. Тот факт, что частные рынки не поставят или поставят слишком мало общественных товаров, и служит основным мотивом для многих государственных действий.

ВНЕШНИЕ ЭФФЕКТЫ (ЭКСТЕРНАЛИИ)

Существует много случаев, когда действия одного лица или одной фирмы оказывают воздействие на других лиц или другие фирмы, когда одна фирма требует затрат от другой, но не компенсирует их ей, или, напротив, когда одна фирма создает блага

для других фирм, но не пожинает плодов от этих благ. Пожалуй, наиболее известный пример тому в последние годы — загрязнение воздушной и водной среды. Когда я еду на машине, которая не оборудована приспособлениями для контроля за загрязнением, я загрязняю атмосферу (конечно, ухудшение качества воздуха можно не принимать во внимание, если это делает один человек, но если много людей поступают подобным образом, результат оказывается значительным). Таким образом, я заставляю тратиться других. Подобным образом химический завод, который сбрасывает свои отходы в близлежащий ручей, наносит ущерб тем, кто пользуется водой ниже по ручью. Они, возможно, вынуждены будут потратить значительную сумму денег на очищение воды, прежде чем ее использовать.

Такие ситуации, когда действия одного индивидуума наносят ущерб другим, называются отрицательными экстерналиями. Но не все внешние эффекты являются отрицательными. Существуют примеры важных положительных экстерналий, когда действия одного лица приносят блага другим. Если я развожу прекрасный цветник перед своим домом, то мои соседи могут пользоваться благами от созерцания цветов. Яблоневый сад принесет выгоду соседнему пчеловоду. Лицо, которое ремонтирует свой дом в запущенной местности, может оказать позитивное воздействие на своих соседей.

Существует большое число других примеров экстерналий: дополнительная машина на оживленном шоссе увеличит перегруженность движения и тем, что сократит скорость, с которой другие водители могут управлять безопасно, и тем, что увеличит вероятность дорожного происшествия. Когда еще один рыбак приступает к ловле рыбы в каком-либо пруду, он может сократить количество рыбы, которую другие рыбаки смогли бы поймать. Если существует несколько нефтяных скважин, пробуренных в одном и том же нефтяном бассейне, то извлечение дополнительного количества нефти из одной из скважин может уменьшить количество нефти, которую можно добыть из других.

Когда возникают такие экстерналии, распределение ресурсов, обеспечиваемое рынком, может быть неэффективным. Так как индивидуумы не несут полных затрат в результате отрицательных экстерналий, созданных ими, они будут продолжать такую практику; с другой стороны, поскольку индивидуумы не пользуются в полной мере благами от своей деятельности, создающей положительные экстерналии, они не будут заинтересованы в ней. Например, существует широко распространенное убеждение, что без какого-либо вмешательства государства уровень загрязнения окружающей среды был бы слишком высок. Другими словами, контроль за загрязнением создает положительные экстерналии и без вмешательства государства существовал бы недостаточный контроль за загрязнением.

Государства реагируют на внешние эффекты несколькими разными способами. В некоторых случаях (в основном включающих отрицательные внешние воздействия) они стремятся регулировать соответствующую деятельность. Так, государство устанавливает нормы содержания вредных веществ в выхлопных газах автомобилей, а также накладывает ограничения на степень загрязнения воздушной и водной среды фирмами.

Кроме того, государство может попытаться использовать систему цен, взывая к пени (штрафы) с создающих отрицательные внешние эффекты и вознаграждая тех, кто порождает положительные экстерналии. Индивидуумов можно заставить осознать причиняемый ими ущерб и пользу, которые они приносят другим. Итак, вместо того чтобы регулировать норму автомобильных выбросов, государство может уста-

навливать плату, пропорциональную масштабам выброса в сравнении с каким-то допустимым уровнем. Назначая такую плату, государство может заставить тех, кто пользуется дорогами, осознавать ущерб, наносимый другим.

НЕПОЛНЫЕ РЫНКИ

Чисто общественные товары и услуги не являются единственными товарами и услугами, которыми не могут адекватно обеспечить частные рынки. Всякий раз, когда они оказываются не в состоянии обеспечить какой-то товар или услугу, даже если издержки при этом меньше, чем цена, которую платят индивидуумы, мы имеем дело с несовершенством рынка, которое мы называем неполным рынком (полный рынок обеспечил бы всеми товарами и услугами, для которых затраты меньше, чем те, что индивидуумы готовы за них платить). Некоторые экономисты считают, что частные рынки не справляются в первую очередь с обеспечением страхования и займов, что это и дает государству основные мотивы для его деятельности в этих областях,

Страховые рынки. Частный рынок не обеспечивает страхование многих серьезных случаев риска, с которыми сталкиваются индивидуумы, хотя страховые рынки сейчас гораздо более совершенны, чем семьдесят пять лет назад. Государство осуществило ряд страховых программ, по крайней мере частично мотивированных этим несовершенством рынка. В 1933 г. вслед за банковскими крахами во время Великой депрессии государство учредило Федеральную корпорацию страхования депозитов. Банки делают в корпорацию ежегодные взносы, которые обеспечивают страхование вкладчиков от потерь сбережений, возникающих в результате банкротств банков. Государство также занимается страхованием от наводнения. Вслед за городскими волнениями летом 1967 г. большинство частных страховых компаний отказалось обеспечивать страхование от пожара в отдельных внутригородских районах, и в этом случае государство взяло на себя функции страхования.

Хотя отсутствие адекватных частных страховых рынков может политически оправдать государственные страховые программы, некоторые из них созданы для безвозмездной передачи ресурсов (возможно, завуалированным способом) тем, кто подпадает под действие программы. Если бы их единственная и основная цель состояла в обеспечении страхования, они создавались и оплачивались бы принципиально иным способом. Например, единственным оправданием для государственной фермерской программы служит то, что фермеры сталкиваются с серьезным риском, порожденным колебаниями цен, риском, от которого они не могут застраховаться⁸. Государственные программы стабилизации цен на фермерскую продукцию уменьшают этот риск. Но наши фермерские программы не только стабилизируют цены, но и значительно увеличивают средний фермерский доход. Только часть этого "подарка" фермерам находит отражение в государственном бюджете. Остальная часть выражается в более высоких ценах, которые потребители должны платить за сельскохозяйственные продукты. Если действительная цель программы поддержания цен заключается в стабилизации дохода фермеров и в сокращении риска, с которым

Основную часть урожая фермеры могут застраховать от колебаний цен за счет фьючерсных сделок. Более полное объяснение различий между программами, призванными стабилизировать фермерские доходы, и программами, нацеленными на перераспределение фермерского дохода, см.: Newbery D. and Stiglitz J.E. *The Theory of Commodity Price Stabilization*. New York: Oxford University Press, 1981.

они сталкиваются, то существуют пути ее достижения, более эффективные и с меньшими затратами. Например, государство могло бы просто обеспечить страхование от колебаний цен за страховую премию, точно отражающую издержки такого страхования.

Рынки капитала. В последние годы государство играло активную роль не только в преодолении недостатков страховых рынков, но и в коррекции последствий, порождаемых несовершенством рынков капитала. До 1965 г. отдельным лицам было трудно получить займы для финансирования своего образования в колледжах; тогда государство приняло закон, дающий государственные гарантии студенческим займам. По мере расширения программы в 1970-е гг. первоначальная цель обеспечения доступности займов стала сочетаться со второй целью субсидирования образования. Нормы процента, устанавливаемые государством, часто оказывались значительно ниже рыночных.

Но эта программа была только одной из нескольких государственных кредитных программ. Федеральная национальная ипотечная ассоциация обеспечивает средства для займов под обеспечение домов; государство предоставляет займы фермерам; Экспортно-импортный банк кредитует фирмы, участвующие в международной торговле; Администрация малого бизнеса предоставляет займы малому бизнесу и т.д. В каждом из этих случаев звучали беспочвенные утверждения, что до введения государственной программы допуск на кредитный рынок ограничивался.

Дополняющие рынки. Наконец, обратимся к проблемам, связанным с отсутствием определенных дополняющих рынков. Предположим, что все индивидуумы пьют кофе только с сахаром и что без сахара он кажется горьким и невкусным. Более того, допустим, что не существует рынка сахара без рынка кофе. Таким образом, предприниматель, размышляющий, производить ли кофе при условии, что сахар не был произведен, не сделал бы этого, так как он не нашел бы сбыта кофе. А предприниматель, размышляющий о возможности производства сахара при отсутствии произведенного кофе, также отказался бы от производства, так как и он в свою очередь не нашел бы сбыта сахара. Тем не менее если бы оба предпринимателя могли бы встретиться, то мог бы возникнуть хороший рынок для кофе и сахара. Каждый из них, действуя в одиночку, не был бы в состоянии отразить общественные интересы, но, действуя вместе, они смогли бы достичь этого.

Этот конкретный пример намеренно очень прост, и в этом случае координация (между потенциальным сахаропроизводителем и потенциальным производителем кофе) могла бы легко быть достигнута самими производителями без государственного вмешательства. Но существует много случаев, особенно в менее развитых странах, когда требуется широкомасштабное координирование, для которого необходимо государственное планирование. Сходные аргументы были выдвинуты как оправдание государственных программ обновления городов. Реконструкция большой части города нуждается в серьезной координации усилий заводов, розничных торговцев, землевладельцев и других бизнесменов. Одной из целей государственных агентств развития является обеспечение такой координации (если бы рынки были полными, цены, формирующиеся на рынке, осуществляли бы эту "координирующую" функцию).

Анализ соответствующих государственных действий в связи с неполнотой рынков требует большого внимания. Могут существовать серьезные основания, благодаря которым частные производители не сумели обеспечить определенный товар или услугу. Могут существовать большие транзакционные издержки, связанные с их

поставкой. Банки могут не предоставлять определенные категории займов, так как вероятность неплатежеспособности настолько велика, что, чтобы получить такой же доход, как при другом виде займа, банку нужно установить столь высокую ставку процента, что спрос на подобные займы оказался бы невелик.

НЕСОВЕРШЕНСТВО ИНФОРМАЦИИ

Некоторое число видов государственной деятельности мотивировано несовершенной информацией потребителей и убеждением, что рынок сам по себе дает слишком мало информации. Например, в 1968 г. государство приняло Закон точности в кредитовании, который требовал, чтобы кредиторы информировали заемщиков о действительной ставке процента на свои кредиты. Федеральная торговая комиссия и Управление по Санитарному надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов приняли ряд ограничений относительно этикеток, описаний составляющих и т.п. Одно время Федеральная торговая комиссия предлагала обязать дилеров поддержанных машин обнародовать либо результаты имевшей место проверки различных узлов машины, либо факт ее проведения или непроведения. Эти распоряжения породили значительное число противоречивых суждений, и под нажимом конгресса ФТК была вынуждена отступить.

Противники предписаний об обнародовании информации утверждают, что эти предписания необязательны (конкурентный рынок стимулирует фирмы раскрывать соответствующую информацию), несущественны (потребители обращают мало внимания на информацию, предписываемую данным законом) и дорогостоящи как для государства, которое должно следить за ними, так и для фирм, чья деятельность должна соответствовать этим предписаниям. Поборники этих регламентаций утверждают, что они полезны, хотя эффективное администрирование представляется трудным.

Роль государства в преодолении информационной недостаточности, однако, выходит за рамки просто мер по защите потребителей. Информация — во многих отношениях общественный товар. Предоставление информации новому лицу не уменьшает ее количества для других. Эффективность требует, чтобы информация распространялась бесплатно или, более точно, единственной платой являлись бы реальные издержки на передачу информации. Частный рынок нередко обеспечивает недостаточное предложение информации, точно так же как он не создает соответствующего количества других общественных товаров. Наиболее заметный пример государственной деятельности в этой области — Бюро погоды США. Другим примером является информация, предоставляемая судам Американской береговой службой⁹.

БЕЗРАБОТИЦА, ИНФЛЯЦИЯ И НЕРАВНОВЕСИЕ

Возможно, наиболее широко признанными симптомами "несовершенства рынка" являются периодические случаи высокой безработицы и простоев оборудования, которые досаждали капиталистической экономике в течение двух последних столетий. Хотя эти рецессии и депрессии были значительно сглажены после второй

Несовершенства рынка, связанные с неполными рынками и несовершенной информацией, на деле, конечно, шире, чем это нами показано. Например, рынки неполного риска могут вести к недостаточным инвестициям. Более подробно см.: Greenwald B., Stiglitz J.E. Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets. *Quarterly Journal of Economics*. May 1986.

мировой **войны**, частично, может быть, в результате государственной деятельности, уровень безработицы все еще был более 10% в **1982** г. Эта цифра, однако, невысока по сравнению с уровнем Великой депрессии, когда безработица в Соединенных Штатах достигла 24%.

Большинство экономистов трактуют эту высокую безработицу как **prima facie** — свидетельство того, что что-то не срабатывает должным образом на рынке. Для некоторых экономистов значительная безработица — наиболее сильное и наиболее впечатляющее свидетельство несовершенства рынка.

Тот факт, что рынки оказались не в состоянии обеспечить полную занятость (что является одним из серьезных проявлений несовершенства рынка), сам по себе не предполагает, что государство должно играть здесь какую-то роль. Помимо него, нужно уметь показать, что существуют программы, благодаря которым государство может улучшить функционирование экономики. Это долгое время являлось предметом разногласий.

Проблемы, порожденные безработицей и инфляцией, существенно важны и достаточно сложны, настолько, что они составляют отдельный курс в макроэкономике. Но мы коснемся некоторых аспектов этих проблем в гл. 28, где рассмотрим последствия дефицита государственного бюджета и попытаемся описать некоторые из важнейших способов, благодаря которым эти макроэкономические положения оказывают влияние на формирование налоговой политики.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ОТДЕЛЬНЫМИ НЕСОВЕРШЕНСТВАМИ РЫНКА

Несовершенства рынка, которые мы рассматривали, не являются взаимоисключающими. Проблемы, связанные с информацией, нередко частично объясняются отсутствием рынков. В свою очередь и экстерналии часто возникают в связи с отсутствием рынка: если бы можно было установить плату за использование мест рыбной ловли, если бы существовал рынок для приобретения прав на ловлю рыбы, тогда не было бы чрезмерных уловов. Общественные товары иногда рассматриваются как экстремальный случай **экстерналий**, при котором другие получают пользу от произведенного мною определенного товара, равную моей. Действительно, большинство недавних исследований в области безработицы делает попытку связать ее с одним из других недостатков рынка.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТОВАРЫ: ЕЩЕ ДВА МОТИВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Следующие два источника несовершенства рынка привели к неэффективности экономики при отсутствии государственного вмешательства в том смысле, что, если бы рыночная экономика была предоставлена самой себе, она не была бы эффективной по Парето. Но, даже если бы экономика была эффективной по Парето, сохраняются два аргумента в пользу **государственного** вмешательства. Первым является распределение доходов. Тот факт, что экономика эффективна по Парето, ничего не говорит о распределении доходов. Конкурентные рынки могут породить очень неравномерное распределение доходов, которое может лишить некоторых людей достаточных источников существования. Один из самых значительных видов государственной деятельности — перераспределение доходов. Это важная цель программ в области благосостояния, **таких, как** Помощь семьям с детьми-иждивен-

цами. Систематическое описание вопросов распределения — предмет следующей главы.

Второй аргумент в пользу государственного вмешательства в экономику, эффективную по Парето, возникает из озабоченности, что человек может не действовать в соответствии со своими собственными оптимальными интересами. Часто утверждается, что оценка благосостояния каждого индивидуума по его собственному восприятию, как в случае критерия эффективности по Парето, дает несоответствующий или неадекватный критерий для суждений о благосостоянии. Даже будучи полностью информированными, потребители могут принять “плохие” решения. Люди продолжают курить, несмотря на то что это им вредно. И даже если они знают, что курение для них плохо. Люди не используют ремни безопасности, хотя они увеличивают шансы спасения при дорожных происшествиях, даже несмотря на то что люди знают о преимуществах ремней безопасности. Многие люди продолжают покупать завтраки из засахаренных кукурузных хлопьев даже тогда, когда они знают, что их питательные свойства для детей весьма сомнительны. Иногда полагают, что государство должно вмешиваться в тех случаях, когда люди не делают того, что, кажется, представляет для них же наибольший интерес, когда требуемое вмешательство должно быть более сильным, чем просто информирование. Товары, которые государство обязывает людей использовать, такие, как ремни безопасности или начальное образование, называются *обязательными товарами*.

Точка зрения, согласно которой государственное вмешательство необходимо, поскольку государству известно, что оно наилучшим образом выражает интересы людей, даже лучше, чем они понимаются ими самими, называется *патернализмом*. В отличие от этого взгляда многие экономисты и социологи полагают, что государству следует уважать предпочтения потребителей. По какому праву, спрашивают оппоненты патернализма, одна группа людей может навязывать свою волю и предпочтения другой группе? Несмотря на то что эпизодически могут возникать ситуации, которые оправдывают патерналистскую роль государства, эти экономисты утверждают, что практически невозможно отличить такие случаи от других, им не соответствующих. Они опасаются, что, как только государство берет на себя патерналистскую роль, группы с особыми интересами попытаются использовать государство для проведения в жизнь своих представлений о том, как должны действовать люди и что они должны потреблять.

Патерналистский довод в пользу государственной деятельности совершенно отличен от аргумента, рассмотренного выше, касающегося экстерналий. Можно бы утверждать, что курение ведет к раку, и так как люди, болеющие раком, могут быть на лечении в государственных госпиталях либо получать финансовую помощь из государственных фондов, то, таким образом, курящие влекут расходы для некурящих. Это, однако, может компенсироваться полными издержками, которые должны нести курящие, например, благодаря налогу на сигареты. С другой стороны, курение в переполненной людьми комнате действительно влечет издержки для некурящих, находящихся в ней. Но и в этом случае возможны прямые меры. Те, кто придерживается патерналистских взглядов, могли бы сказать, что людям не нужно позволять курить даже в своих собственных домах и даже если взимается налог, который заставляет курящих учитывать издержки внешнего эффекта, которые несут другие. Хотя немногие придерживались такой экстремальной патерналистской позиции в отношении курения, патерналистская роль государства, вне

сомнения, была значительной в отношении наркотиков (марихуаны) и спиртных напитков (сухой закон), в отношении обязательного посещения школ.

ДВА ПОДХОДА К РОЛИ ГОСУДАРСТВА

В гл. 1 мы показали, что существуют два аспекта анализа деятельности в государственном секторе: нормативный подход, который фокусирует внимание на том, что правительство должно делать, и позитивный подход, который главным образом описывает и объясняет как то, что реально делает государство, так и то, каковы последствия его деятельности. Сейчас мы можем соотнести эти два подхода с проблемами рынка, перераспределения и обязательных товаров.

НОРМАТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Две фундаментальные теоремы экономики благосостояния полезны, потому что они четко очерчивают роль государства. Без несостоятельств рынка и обязательных товаров все, что нужно государству, — заботиться о распределении доходов (ресурсов). Система частного предпринимательства создает условия для того, чтобы ресурсы использовались эффективно.

Если существуют серьезные несовершенства рынка (несовершенная конкуренция (скажем, из-за растущей доходности), несовершенная информация, неполные рынки, экстерналии, общественные товары и безработица), то предполагается, что рынок не будет эффективным по Парето. Это создает основу для деятельности государства. Но существуют два важных ограничения.

Во-первых, необходимо показать, что существует, хотя бы в принципе, некий способ вмешательства в рыночные отношения, который улучшает положение каждого, не ухудшая положения кого бы то ни было, т.е. создающий *улучшение по Парето*. Во-вторых, необходимо показать, что, пытаясь компенсировать несовершенство рынка, политические процессы и бюрократические структуры демократического общества, по всей вероятности, не войдут в конфликт с предложенным улучшением по Парето.

Так, когда информация несовершенна и дорогостояща, анализ того, является ли рынок эффективным по Парето, должен учитывать такие информационные издержки. Информация дорогостояща для государства так же, как и для частных фирм. Рынки могут быть неполными из-за **транзакционных** издержек, издержек создания дополнительного рынка; но государство столкнется с издержками создания рынков, например, страхования, и возникнут административные издержки в проведении государственных программ страхования.

Последние исследования определили ряд условий, при которых, если государство, не имеет преимуществ в информации или транзакционных издержках по сравнению с частным рынком, оно могло бы в принципе добиться улучшения по Парето.

Тот факт, что могут существовать государственные программы, которые вели бы к улучшению по Парето, тем не менее не обязательно предполагает, что государственное вмешательство желательно. Вместе с тем мы должны рассмотреть последствия государственного вмешательства в той форме, которую оно, по всей вероятности, примет, исходя из природы наших политических процессов. Это различие между идеальным и реальным государствами не учитывалось при рассмотрении фундаментальных теорем экономики благосостояния. В них мы показали, что без несостоятельств рынка даже неидеальное государство могло

бы улучшить эффективность распределения ресурсов. Теперь, с учетом этих несовершенств рынка, мы должны понять, как функционирует государство, если наша задача заключается в оценке вероятности компенсации таких несовершенств рынка государственной деятельностью.

В 1960-х гг. было обычным взять какое-то несовершенство рынка, показать, что какая-то государственная программа могла бы обеспечить улучшение по Парето (кто-то мог бы улучшить свое положение без ухудшения положения других), и сделать вывод, что поэтому и необходимо государственное вмешательство. Когда программы вводились в действие и не давали предполагаемого эффекта, винили мелких бюрократов и политических махинаторов. Но, как мы увидим в гл. 6 и 7, даже если бюрократы и политики ведут себя честно, сама природа государства может помочь объяснить его несостоятельность.

Государственные программы, даже те, которые непосредственно направлены на устранение определенного несовершенства рынка, создавались в демократических обществах не идеальными правительствами или благотворящими властями, а сложными политическими процессами.

ПОЗИТИВНЫЙ АНАЛИЗ

Подход к пониманию роли государства с позиции несостоятельности рынка во многом является нормативным. Такой подход создает основу для выявления ситуаций, при которых государство должно действовать, правда, с учетом собственного несовершенства.

Некоторые экономисты уверены, что они должны сосредоточить свое внимание не на нормативном, а на позитивном анализе, на описании последствий государственных программ и природы политических процессов.

Популярность такого подхода послужила причиной создания многих программ, оправданных с точки зрения несостоятельности рынка. Но такая оправданность может быть чисто риторической. Часто имеются существенные различия между поставленными целями программы (меры по компенсации какого-то несовершенства рынка) и самой программой. Политическая риторика может сосредоточиться на неспособности рынков обеспечить страхование от неустойчивости цен и ее последствиях для мелких фермеров, но государственные сельскохозяйственные программы на практике могут перераспределять доходы в пользу крупных фермеров. Можно глубже проникнуть в функционирование политических сил и действительные цели программ путем рассмотрения их создания и выполнения, а затем поставленных законодательством целей.

Немногие экономисты придерживаются крайних взглядов о несущественности нормативного анализа. Они задают вопрос: насколько важны утверждения о том, что должно делать государство? Точно так же, как можно описать рыночное равновесие без ссылки на то, как "должны быть" распределены ресурсы, можно описать и политическое равновесие без обращения к тому, как должно действовать государство. Исход зависит от правил политического процесса, стимулов, стоящих перед его участниками, и т.д. Полностью раскрыть природу государства — значит полностью понимать, что государство будет делать. И остается небольшой простор для обсуждения того, что государство должно делать.

Хотя в такой точке зрения есть доля истины, она экстремальна: дискуссии между экономистами (и прочими) о роли, которую государство "должно" играть, составляют важную часть политического процесса в современных демократических обще-

ствах. Законодатели осознают, что большая часть предоставляемой им информации поступает от лиц с определенными интересами. Поскольку это так, им часто приходится обращаться к экономистам с вопросом о том, что государство должно делать. Например, доводы экономистов против тарифов, квот и других торговых ограничений, хотя они не всегда превалировали, были важны в сужении сферы действия торговых ограничений.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Распределение ресурсов, при котором ничье положение не может быть улучшено **без** ухудшения положения другого, называется эффективным распределением по Парето
2. При определенных условиях конкурентный рынок ведет к эффективному распределению ресурсов по Парето. Когда требуемые для этого условия не соблюдены, возникают основания для государственного вмешательства в рыночные отношения
3. Существует шесть **причин, объясняющих**, почему рыночный механизм не может привести к эффективному распределению ресурсов: несостоятельность **конкуренции**, общественные товары, внешние эффекты, неполные рынки, несовершенство информации и безработица.
4. Даже если рынок эффективен по Парето, **могут** существовать два дополнительных основания для государственной деятельности. Во-первых, конкурентный рынок может подтолкнуть к социально нежелательному распределению дохода. А во-вторых, некоторые уверены, что **индивидуумы**, даже когда они хорошо информированы, не принимают хороших решений, касающихся товаров, которые они потребляют, давая таким образом основание для регулирования, ограничивающего потребление некоторых товаров, и для государственного обеспечения другими товарами, называемыми обязательными товарами
5. Хотя существование рыночных несостоятельств подразумевает, что может быть цель для государственной деятельности, оно не предполагает, что взятая в отдельности государственная программа, направленная на корректировку рыночной несостоятельности, неизбежно желательна. При оценке государственных программ нужно принять во внимание не только их цели, но и как они достигаются.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Невидимая рука	Предельная полезность
Фундаментальные теоремы экономики благосостояния	Растущая экономия на масштабах
Распределение ресурсов, эффективное по Парето	Естественная монополия
Кривая потребительской возможности	Предельный доход
Децентрализованный рыночный механизм	Общественные товары
Предельная норма замещения	Экстерналии (внешние эффекты)
Производственная функция	Неполные рынки
Предельная норма трансформации	Обязательные товары
Предельные издержки	

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ:

1. Для каждой из программ, перечисленных ниже, рассмотрите, какие рыночные несостоятельности могут служить (или служат) как частная или основная причина
 - а) требование использовать автомобильные ремни безопасности,
 - б) нормы загрязнения автомобилями,
 - в) национальная оборона,
 - г) пособия по безработице,
 - д) **Медикэр** (медицинская помощь престарелым),
 - е) Медикейд (медицинская помощь бедным),
 - ж) Федеральная корпорация по страхованию депозитов,

- з) федеральное страхование ссуд под недвижимость;
 - и) **закон**, требующий от кредиторов раскрывать подлинные ставки **процентов**, которые они взимают по займам (законы о правдивости при кредитовании);
 - к) национальная служба погоды;
 - л) обновление городов;
 - м) почтовая служба;
 - н) государственное запрещение употребления наркотиков;
 - о) контроль арендной платы.
2. Если главная цель государственных программ в каждой из этих областей — смягчение какой-то рыночной несостоятельности, как они могут быть лучше задуманы:
- а) поддержка цен на фермерскую продукцию;
 - б) квотирование импорта нефти (в 1950-е гг.);
 - в) специальные налоговые скидки для энергетических отраслей?
3. Многие государственные программы и перераспределяют доход, и корректируют рыночную несостоятельность. Каковы рыночные несостоятельности, ассоциированные с каждой из этих программ, и как еще они могут быть направлены, если не преследуют цели перераспределения:
- а) программы займов учащимся;
 - б) государственное начальное образование;
 - в) государственная поддержка университетов;
 - г) социальное обеспечение?

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ПАРЕТО И КОНКУРЕНТНОЕ РАВНОВЕСИЕ — ГРАФИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Для эффективности по Парето необходимы три условия. Предельные нормы замещения любых двух товаров для всех индивидуумов должны **быть** одинаковыми (это называется *эффективностью обмена*); предельные нормы технологического замещения для всех фирм должны быть одинаковыми (это называется *эффективностью производства*); предельная норма трансформации любых двух товаров должна равняться предельной норме замещения потребителей (это называется *эффективностью структуры продукта*). Объясним, почему требуются эти условия и каким образом при отсутствии рыночных несовершенств конкурентные рынки обеспечивают свою эффективность.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБМЕНА

Эффективность обмена связана со способом распределения между индивидуумами данного ассортимента товаров. Рассмотрим экономику с фиксированным предложением товаров (скажем, предложение яблок и апельсинов). Для упрощения мы допускаем, что существуют два индивидуума — Робинзон Крузо и Пятница. Все, что не берет Крузо, достается Пятнице. Итак, мы можем представить все возможные распределения в прямоугольнике (названном диаграммой Эджворта-Боули по имени двух английских математиков-экономистов начала XX столетия), где на горизонтальной оси представлено суммарное предложение яблок, а на вертикальной оси — суммарное предложение апельсинов. На рис. 3.6 то, что потребляется Крузо, измеряется начиная от нижнего левого угла (O), а то, что получает Пятница, измеряется начиная от верхнего правого угла (O'). При распределении, обозначенном точкой E , Крузо получает OA яблок и OB апельсинов, тогда как Пятница — оставшееся ($O'A'$ яблок и $O'B'$ апельсинов). Затем нарисуем кривую безразличия Крузо, такую как U^C . Также нарисуем кривые безразличия Пятницы. Они выглядят совершенно нормально, если перевернуть книгу.

Теперь отметим полезность Крузо. Эффективность по Парето требует максимизировать полезность Пятницы при данном уровне полезности, достигнутом Крузо. Таким образом, зная, что кривая безразличия Крузо — U^C , мы задаемся вопросом: какова наивысшая кривая безразличия, доступная Пятнице? Помним, что полезность Пятницы возрастает по мере движения вниз и

влево (при этом Пятница получает больше товаров, Крузо меньше). Пятница достигает своей наивысшей полезности, когда его кривая безразличия касается кривой Крузо в точке E . В этой точке наклоны кривых безразличия одинаковы, т.е. предельные нормы замещения апельсинов яблоками одинаковы.

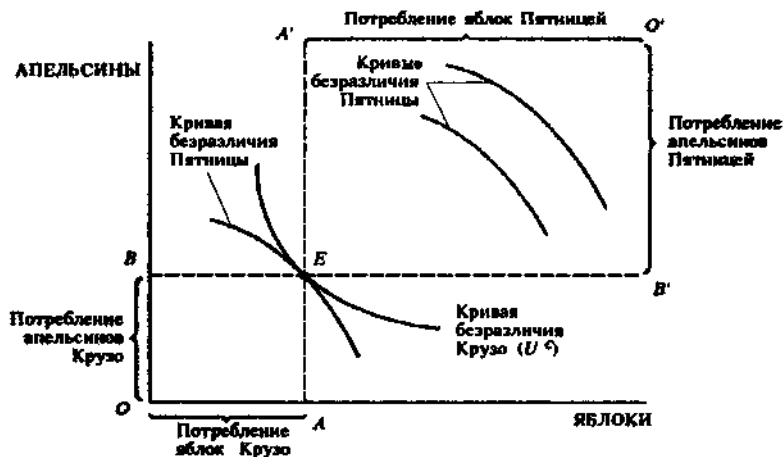


Рис. 3.6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБМЕНА. Стороны прямоугольника Эджворта—Боули представляют возможное предложение яблок и апельсинов. OA и OB представляют потребление обоих товаров Крузо. Пятница получает то, что не потребляет Крузо, т.е. $O'A'$ и $O'B'$. Эффективность по Парето требует касания обеих кривых безразличия (одна такая точка E), где предельные нормы замещения яблок и апельсинов равны.

Как уже говорилось, максимизируя свою полезность в зависимости от бюджетных ограничений, индивидуумы устанавливают свои предельные нормы замещения (одного товара другим или дохода свободным временем) равными относительным ценам (на рис. 3.3 потери дохода за дополнительный час свободного времени равны плате за час работы, от которой отказались). Если все индивидуумы сталкиваются с одинаковыми относительными ценами, как это происходит на конкурентных рынках, то все они устанавливают свои предельные нормы замещения для любых двух товаров равными одному и тому же значению. В связи с этим при конкурентном равновесии предельные нормы замещения, скажем, апельсинов яблоками будут одинаковыми для всех индивидуумов: это будет эффективностью обмена.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА

Эффективность обмена, которую мы только что рассмотрели, касается распределения данной суммы товаров среди индивидуумов, но не учитывает проблемы производства. Эффективное производство связано с распределением ограниченных ресурсов, используемых как затраты при производстве товаров. Допустим, что существует ограниченное предложение двух ресурсов, скажем труда и земли, которые могут использоваться для производства двух товаров — яблок и апельсинов. Опять мы можем представить суммарное предложение имеющихся ресурсов (в нашем случае затрат в производстве товаров) в виде прямоугольника, как на рис. 3.7. Ресурсы, не использованные для производства яблок, будут использованы для выращивания апельсинов; каждая точка прямоугольника представляет конкретное распределение ресурсов между двумя товарами.

На рис. 3.7 нарисованы *изокванты*. Изокванта — это множество всех возможных комбинаций факторов, которые необходимы для производства данного количества продукции. Можно получить

тот же уровень выпуска, если мы увеличим затраты труда, но уменьшим количество земли. Мы называем наклон изокванты предельной нормой замещения земли трудом¹⁰. Он показывает дополнительное количество земли, требуемое для компенсации уменьшения затрат труда на одну единицу.

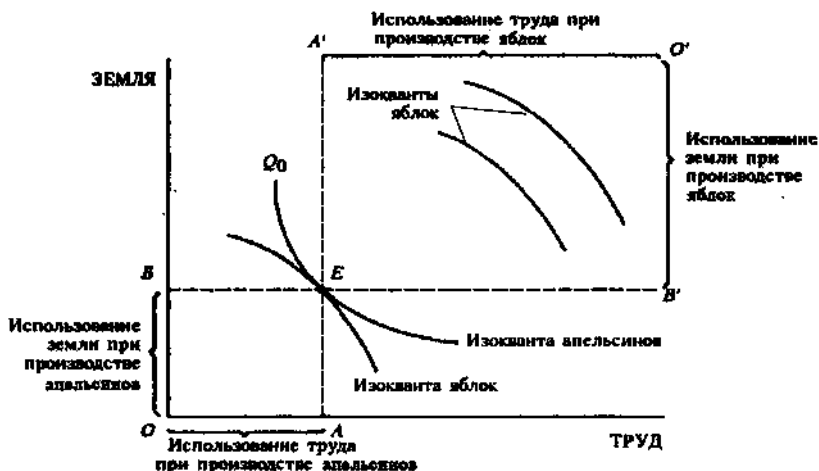


Рис. 3.7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА. Стороны прямоугольника Эджворта—Боули представляют возможное предложение ресурсов — земли и труда. Ресурсы, используемые при производстве апельсинов, показаны отрезками OA и OB . Ресурсы, здесь не используемые, привлекаются при производстве яблок — $O'A'$ и $O'B'$. Производственная эффективность требует касания изоквант. В точке касания, такой, как E , предельная норма замещения труда и земли одинакова при производстве яблок и апельсинов.

Напомним, что количество ресурсов, идущих на производство яблок, измеряется от точки O' . Это объясняет форму изоквант для яблок; они выглядят абсолютно обычно, если вы переворачиваете книгу. Ясно, что эффективность производства требует, чтобы при любом уровне производства апельсинов выпуск яблок максимизировался. По мере того как мы двигаемся вниз и влево на рис. 3.7, все большее количество ресурсов распределяется для производства яблок; таким образом, изокванты через такие точки соответствуют более высокому уровню производства яблок. Если мы фиксируем выпуск апельсинов на уровне, соответствующем изокванте Q_0 , ясно, что выпуск яблок максимизируется путем нахождения изокванты, которая касается Q_0 . В точке касания наклоны изоквант одинаковы, т.е. предельная норма замещения земли трудом одинакова в производстве яблок и в производстве апельсинов.

Мы можем опять видеть, почему конкурентное равновесие будет удовлетворять этим условиям. При любом уровне выпуска каждая фирма захочет минимизировать свои издержки. Если единица земли стоит в два раза больше единицы труда, фирма использует землю только до точки, в которой предельный продукт земли в два раза больше предельного продукта труда. Другими

¹⁰ Так как эта предельная норма замещения зависит только от технологии, то ее иногда называют предельной нормой технологического замещения. Она равна отношению предельного продукта труда к предельному продукту земли. Если дополнительная единица земли увеличивает выпуск на 1, а дополнительная единица труда увеличивает выпуск на $1/2$, то, если мы увеличиваем затраты земли на 1 и сокращаем затраты труда на 2, выпуск останется неизменным. Таким образом, предельная норма замещения равна $1/2$.

словами, предельная норма технологического замещения будет устанавливаться равной отношению цены труда к цене земли. На конкурентных рынках все фирмы сталкиваются с одинаковыми ценами и, таким **образом**, будут иметь одинаковую предельную норму замещения ресурсов. Это обеспечивает эффективность производства.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРУКТУРЫ ПРОДУКТА

Чтобы выбрать наилучшую комбинацию производства яблок и **апельсинов**, нужно рассмотреть и то, что технически **достижимо**, и предпочтения индивидуумов. Для каждого уровня выпуска апельсинов мы можем определить, исходя из технологических возможностей, максимально достижимый уровень выпуска яблок. Образуется кривая производственных возможностей. При том, что она дана, мы стремимся к наивысшему из возможных уровней полезности. Для простоты мы допускаем что все индивидуумы имеют одинаковые вкусы. На рис. 3.8 мы представили как кривую производственных возможностей, так и кривые безразличия для яблок и апельсинов. Полезность максимизируется в точке касания кривой безразличия с кривой производственных возможностей. Наклон кривой производственных возможностей называется предельной нормой трансформации; он показывает, сколько лишних апельсинов мы можем иметь, если мы сократим производство яблок на 1. В точке касания **E** наклон кривой безразличия и кривой производственных возможностей одинаковы, т.е. предельная норма замещения апельсинов яблоками равна предельной норме трансформации.

В этой главе мы показали, почему при конкуренции предельная норма трансформации будет равна цене яблок, отнесенной к цене апельсинов. Если, сокращая производство яблок на 1, фирмы могут увеличить производство апельсинов, скажем, на 1 и продать апельсины по цене более высокой, чем цена яблок, фирмы, максимизирующие прибыль, понятно, расширят произ-

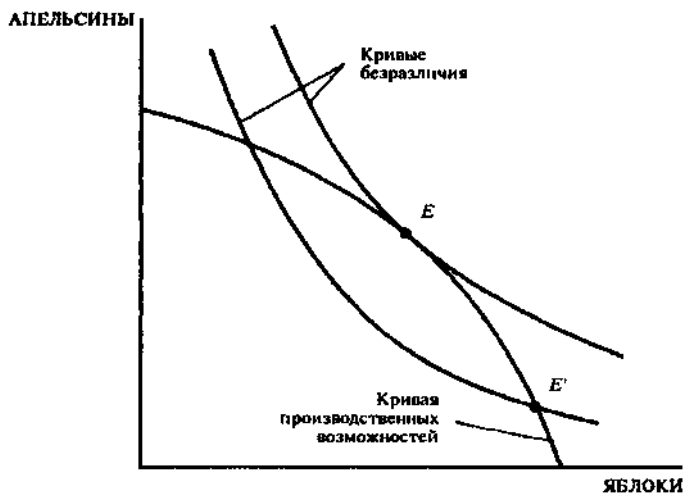


Рис. 3.8. ЭФФЕКТИВНОСТЬ СТРУКТУРЫ ПРОДУКТА ТРЕБУЕТ, ЧТОБЫ ПРЕДЕЛЬНАЯ НОРМА ТРАНСФОРМАЦИИ РАВНЯЛАСЬ ПРЕДЕЛЬНОЙ НОРМЕ ЗАМЕЩЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ. Чтобы достигнуть наивысшего уровня потребительской полезности, кривые безразличия и производственных возможностей должны касаться (точка **E**). В любой иной точке, такой, как **E'**, потребительская полезность ниже, чем в точке **E**.

водство апельсинов. Мы также показали, почему в условиях конкуренции предельная норма замещения потребителей равняется отношению цен. Так как и предельная норма замещения, и предельная норма трансформации равны отношению цен, предельная норма трансформации должна равняться предельной норме замещения потребителей. Таким образом, при идеальном конкурентном рынке все три условия, требуемые для эффективности по Парето, соблюдаются.

Глава 4. ЭКОНОМИКА БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЛИ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

В гл. 3 мы определили эффективность по Парето, условие, при котором положение кого-либо не может быть улучшено без одновременного ухудшения положения другого. Мы показали, что в отсутствие несостоятельности рынка свободный рынок был бы эффективным по Парето. Но даже если конкурентная экономика эффективна, распределение дохода, возникающее в этом случае, может рассматриваться как несостоятельное. Одно из основных последствий и одна из основных целей государственной деятельности — изменение распределения доходов.

Критерием ценности государственной программы часто служит сбалансированность ее влияния на экономическую эффективность и распределение доходов. Основная цель экономики благосостояния — создание такой структуры, при которой эти критерии могут применяться систематически. Экономика благосостояния — это часть экономики, которая отвечает на нормативные вопросы.

В этой главе будет показано, как экономисты концептуально обосновывают выбор между эффективностью и справедливостью. В последующих главах¹ мы опишем количественные оценки результатов программ в области благосостояния, которые меняют распределение дохода и могут в процессе их применения вести к снижению эффективности.

ВЫБОР МЕЖДУ ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕМ

Вновь рассмотрим простую экономику с двумя индивидуумами — Робинзоном Крузо и Пятницей. Допустим, что у Робинзона Крузо 10 апельсинов, в то время как у Пятницы только 2. Это кажется несправедливым. Предположим поэтому, что мы выполняем роль государства и пытаемся в форме трансферта передать 4 апельсина от Робинзона Крузо Пятнице, но в процессе передачи 1 апельсин теряется. Таким образом, в итоге Робинзон Крузо остается с 6 апельсинами, а Пятница — с 5. Мы устранили большую часть несправедливости, но в результате общее количество имеющихся апельсинов было уменьшено. Таким образом, мы сталкиваемся с выбором между эффективностью (суммой имеющихся апельсинов) и справедливостью.

Выбор между справедливостью и эффективностью находится в центре многих дискуссий по поводу государственной политики. Выбор часто изображается, как на рис. 4.1. Чтобы получить большую справедливость, нужно пожертвовать какой-то частью эффективности. Дебаты возникают в связи с двумя проблемами. Во-первых,

¹ Смотрите особенно гл. 10, 18—20.

существует разногласие относительно природы выбора. От какого количества эффективности мы должны отказаться, чтобы сократить неравенство? В процессе передачи апельсинов от Крузо к Пятнице должны теряться 1 или 2 апельсина? Например, попытка уменьшить неравенство, используя прогрессивное налогообложение, часто рассматривается как фактор, сдерживающий стремление трудиться, и, таким образом, ведущий к уменьшению эффективности. Но имеются разногласия в вопросе о силе этих сдерживающих факторов.



Рис. 4.1. АЛЬТЕРНАТИВА МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ. Для получения большей справедливости в целом необходимо пожертвовать частью эффективности.

Во-вторых, есть расхождения во мнениях по поводу относительной степени уменьшения эффективности по сравнению с уменьшением неравенства. Некоторые утверждают, что неравенство — основная проблема общества и что оно должно просто минимизировать степень неравенства независимо от последствий для эффективности. Другие называют эффективность центральной проблемой. Есть и такие, которые считают, что в долгосрочном плане наилучший путь помощи бедным — не беспокоиться, как делится пирог, а увеличить размер пирога, дать ему расти как можно быстрее, чтобы каждому дать больше товаров.

Максимизация эффективности часто приравнивается к максимизации величины национального дохода. Говорят, что программа снижает эффективность, если она сокращает национальный доход, скажем, уменьшая стимулы к труду или инвестированию. И программа считается способствующей равенству, если она переводит ресурсы от того, кто богаче, к тому, кто беднее.

Экономисты уделяют значительное внимание оценке условий, при которых такие меры могут быть либо неприменимы, либо ошибочны. Например, какая-то программа может ухудшить положение самых бедных и самых богатых, но

улучшить положение лиц со средним доходом. Уменьшилось или возросло неравенство? Предположим, государство увеличило налоги и расточительно потратило доходы, но люди, чтобы сохранить тот же уровень жизни, работали больше и дольше, чем до сих пор. Национальный доход, измеренный традиционно, **увеличился** бы, но **“эффективность”**, как мы ее обычно понимаем, снизилась бы.

Выбранные меры часто серьезно отражаются на политике. Обычный показатель неравенства, который использовался в течение последних 25 лет, — индекс бедности. Он определяет долю населения с доходом ниже некоего критического уровня (определенного как уровень, позволяющий семье покупать основные продукты питания, иметь жилье и т.п. по текущим ценам). Хотя имеются значительные споры о том, как должна определяться черта бедности, для нас здесь это несущественно.

Официальные государственные деятели часто оценивали альтернативные программы с точки зрения их результатов по отношению к индексу бедности. Допустим, что государство пыталось выбрать между двумя программами. Благодаря одной из них кто-то, кто был за чертой бедности, оказывался с уровнем дохода выше ее, а благодаря другой доход некоторых очень бедных людей увеличивался, но недостаточно, чтобы они поднялись над чертой бедности. Правительство могло бы заключить, что первая программа предпочтительнее, так как она сокращала **“измеренную”** бедность, в то время как вторая программа не меняла число людей ниже черты бедности и не отражалась на **“измеренной”** бедности.

Этот пример показывает еще одну особенность многих индексов: они содержат оценки, имеющие не явно выраженное значение. Так, не явно индекс бедности показывает, что изменения в распределении дохода между самыми бедными (теми, кто находится ниже черты бедности) и изменения в распределении дохода между обеспеченными (теми, кто находится выше этой черты) не так важны, как изменения, благодаря которым происходит движение людей с уровня ниже черты бедности на уровень выше ее. Аналогично любая оценка неравенства содержит не явно выраженное значение; в последние годы экономисты тратили много усилий для его выявления.

Существуют ли условия, при которых политика может оцениваться без учета таких значений? Экономисты выделили один важный набор условий, при которых это возможно.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ПАРЕТО

Хотя, как мы отмечали, большая часть изменений в результате государственной политики улучшает положение одних за счет ухудшения положения других, иногда наблюдаются изменения, которые, улучшая положения одних, не затрагивают положения других. Подобные изменения называются улучшением по Парето. Когда нет дальнейших изменений, которые могли бы улучшить положение одних без одновременного ухудшения других, мы говорим, что данное распределение ресурса эффективно по Парето, или оптимально по Парето.

Предположим, что государство планирует строительство моста. Те, кто хотел бы им пользоваться, готовы платить более чем достаточно в виде сборов для того, чтобы покрыть издержки строительства и эксплуатации моста. Его строительство, вероятно, будет примером улучшения по Парето. Мы говорим **“вероятно”**, потому что всегда имеются люди, которые могли бы относиться к строительству такого моста противоположным образом. Например, если благодаря мосту меняется поток транс-

порта, какие-то владельцы магазинов могли бы обнаружить, что их бизнес сокращается, ухудшая их материальное положение. Или же все в окрестности могут страдать от шума проходящего по мосту транспорта и от тени, которая ложится от конструкций моста.

Часто в летние дни или в часы пик создаются большие скопления у будок сбора платы на платных дорогах и мостах. Если бы в такое время были увеличены сборы, а доходы пошли на финансирование дополнительных пунктов оплаты или увеличение числа сборщиков платы в часы пик, всем могло бы быть лучше. Люди предпочли бы заплатить несколько более высокую цену, чем ждать. Но возможно, что такое изменение могло бы не стать улучшением по Парето: среди тех, кто ожидает в очереди, могут оказаться безработные, которые относительно мало озабочены потерей времени, но для них важно не потратить больше денег на сборы.

Экономисты всегда находятся в поисках улучшения по Парето. Убеждение, что любое такое улучшение должно быть не упущено, называется принципом Парето.

“Пакет” изменений в совокупности может дать улучшение по Парето, в то время как каждое изменение в отдельности могло бы к этому не вести. Так, хотя снижение тарифов на сталь не было бы улучшением по Парето (поскольку для производителей стали положение ухудшилось), появилась бы возможность уменьшить тариф на сталь, несколько увеличить подоходные налоги и использовать полученное для финансирования субсидий сталелитейной промышленности. Такая комбинация изменений могла бы улучшить положение каждого гражданина страны (а также положение иностранных экспортеров стали).

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ПАРЕТО И ИНДИВИДУАЛИЗМ

Критерий эффективности по Парето имеет одну важную особенность, которую необходимо прокомментировать. Этот критерий индивидуалистичен в двух смыслах. Во-первых, он связан только с благосостоянием каждого индивидуума, а не с относительным благосостоянием других лиц, и не связан непосредственно с неравенством. Таким образом, изменение, сделавшее богатого гораздо состоятельнее, но не затронувшее бедного, было бы улучшением по Парето. Некоторые, однако, думают, что увеличение пропасти между бедными и богатыми нежелательно. Они полагают, что это дает толчок, например, к нежелательной социальной напряженности. Многие развивающиеся страны часто проходят период быстрого роста, в течение которого все основные слои общества становятся богаче; но доход богатых растет гораздо быстрее, чем доход бедных. Чтобы оценить эти изменения, достаточно ли просто сказать, что положение каждого улучшается? Однозначного ответа на этот вопрос нет.

Во-вторых, имеет значение то, как каждый индивидуум воспринимает свое собственное благосостояние, что согласуется с общим принципом суверенитета потребителя. Он предполагает, что каждый является лучшим судьей своих потребностей и желаний, того, что отражает его оптимальные интересы.

СУВЕРЕНИТЕТ ПОТРЕБИТЕЛЯ В СРАВНЕНИИ С ПАТЕРНАЛИЗМОМ

Большинство американцев твердо верит в суверенитет потребителя, хотя существуют некоторые серьезные ограничения, которые нужно отметить. Родители часто полагают: они знают, что наилучшим образом отражает интересы их детей. Они убеждены, и этому есть некоторое свидетельство, что дети не осознают и/или не принимают во внимание в полной мере все последствия своих действий, что они

часто близоруки, уделяя большее внимание краткосрочным удовольствиям в ущерб долгосрочным интересам или выгодам. Дети могут предпочесть кино подготовке к вступительному экзамену по экономике либо уйти из школы, чтобы заработать деньги на покупку машины, таким образом, рискуя своими долгосрочными жизненными перспективами. Если государства мало что могут сделать в связи с первой проблемой, они всячески пытаются сделать что-нибудь со второй: в большинстве штатов дети обязаны оставаться в школе до достижения шестнадцати лет.

В гл. 3 мы отмечали, что убеждение, будто взрослые могут быть недальновидными и нуждаются в руководстве со стороны государства, называется патернализмом. Это убеждение создает основу для часто противоречивых государственных видов деятельности, включая производство определенных товаров, называемых обязательными товарами.

Хотя существует некая посылка, гласящая, что большинство государственных программ должно оцениваться на индивидуальной основе, т.е. на основе показа, как они сказываются на разных людях, исходя из их собственного восприятия пользы программы для себя, имеются некоторые важные примеры широко распространенного, но не универсального соглашения, что желательность государственной программы должна быть оценена в рамках более широкой перспективы, с учетом значительного спектра социальных целей. Множество законов, ограничивающих дискриминационную практику, — о равенстве и справедливости в разрешении жилищной проблемы, занятости и т.д., — возможно, представляет собой наиболее важные примеры такого рода.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ

Наиболее серьезное ограничение принципа Парето заключается в том, что он не дает какого-либо руководства по проблемам распределения доходов. Большая часть государственных программ (когда принимается во внимание их стоимость) несет блага одним за счет других.

ФУНКЦИЯ ПОЛЕЗНОСТИ И ПРЕДЕЛЬНАЯ ПОЛЕЗНОСТЬ

Чтобы уяснить природу выборов, вернемся к нашему примеру Робинзона Крузо и Пятницы. Допустим, что у Крузо первоначально 100 апельсинов, а у Пятницы только 20, как показано в точке *L* на рис. 4.2. Предположим дальше, что по мере того как мы пытаемся отобрать апельсины у Крузо и передать их Пятнице, мы теряем больше, чем передаваемое число апельсинов. Так, если мы стремимся забрать 4 апельсина, Пятница получает 3 (точка *B*). Но если мы пытаемся передать 8, то теряем 3. Таким образом, Пятница получает дополнительно только 5 (точка *C*) апельсинов. Множество возможных комбинаций называется множеством возможностей. Отметим, что за пределами точки *C*, даже если мы попытаемся взять еще у Крузо, Пятница не получит дополнительных апельсинов. (Он может только удержать определенное число апельсинов.) Мы говорим, что точка, такая как *D*, по Парето неэффективна: Крузо улучшает свое положение в точке *C*, но при этом положение Пятницы не ухудшается. Возможно даже, что, пытаясь удержать больше апельсинов, он преуспеев в обратном. Так, если он попытается удержать 16, он уронит все, кроме трех. В точке *E* положение и Крузо и Пятницы хуже, чем в точке *C*.

Часто изменения, порождаемые определенной политикой, комплексны. Допустим, что государство увеличивает налоги, чтобы произвести какие-то общественные

блага. Индивидуум может работать больше (его досуг уменьшается) и потреблять меньше. От этих изменений его положение ухудшается. В то же время оно улучшается благодаря его доступу к общественным благам. Мы суммируем такие изменения, исходя из их влияния на благосостояние индивидуума, или полезность. Если такие изменения улучшают положение индивидуума (имеется в виду, что он предпочитает новую ситуацию старой), мы говорим, что его полезность возросла.

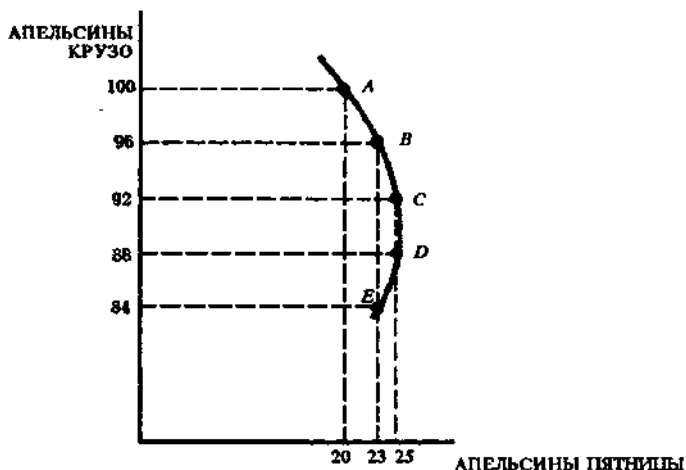


Рис.4.2. МНОЖЕСТВО ВОЗМОЖНОСТЕЙ. Возможная комбинация апельсинов, потребляемых Крузо и Пятницей, в случае, когда больше апельсинов теряется в процессе нашей попытки передать больше апельсинов Пятнице. Точка *D* неэффективна по Парето: Крузо находится в лучшем положении в точке *C*, а Пятница не ухудшает своего положения.

Так, если мы даем Пятнице все больше и больше апельсинов, его полезность возрастает. Отношение между числом апельсинов и его уровнем полезности называется *функцией полезности*. Она изображена на рис. 4.3А. Дополнительная полезность, получаемая им от каждого дополнительного апельсина, называется его предельной полезностью. Таким образом, мы отметили предельную полезность от увеличения числа апельсинов у Пятницы от 20 до 21 как MU_{20} и предельную полезность от увеличения с 21 до 22 апельсинов как MU_{21} . В каждом случае предельная полезность представляет собой наклон функции полезности. Этот наклон есть отношение изменения полезности к изменению количества апельсинов. В более общем виде, как мы отмечали в гл. 3, наклон кривой вычисляется путем деления изменения вдоль вертикальной оси на изменение вдоль горизонтальной оси, когда величина изменения вдоль горизонтальной оси мала.

Отметим, что дополнительная полезность, возникающая при движении от 21 к 22, меньше, чем дополнительная полезность, получаемая Пятницей при движении

от 20 к 21. Это отражает общий принцип уменьшающейся предельной полезности. По мере того как индивидум получает больше чего бы то ни было, предельная ценность продукта становится меньше, т.е. дополнительная выгода от наличия одной дополнительной единицы продукта становится меньше. Таким образом, наклон линии BC меньше, чем линии AB . Мы указываем предельную полезность Пятницы для каждого уровня потребления апельсинов на рис. 4.3 В.

(Экономисты часто имеют дело с дополнительными благами от переключения одной дополнительной единицы ресурса с одного вида использования на другой.

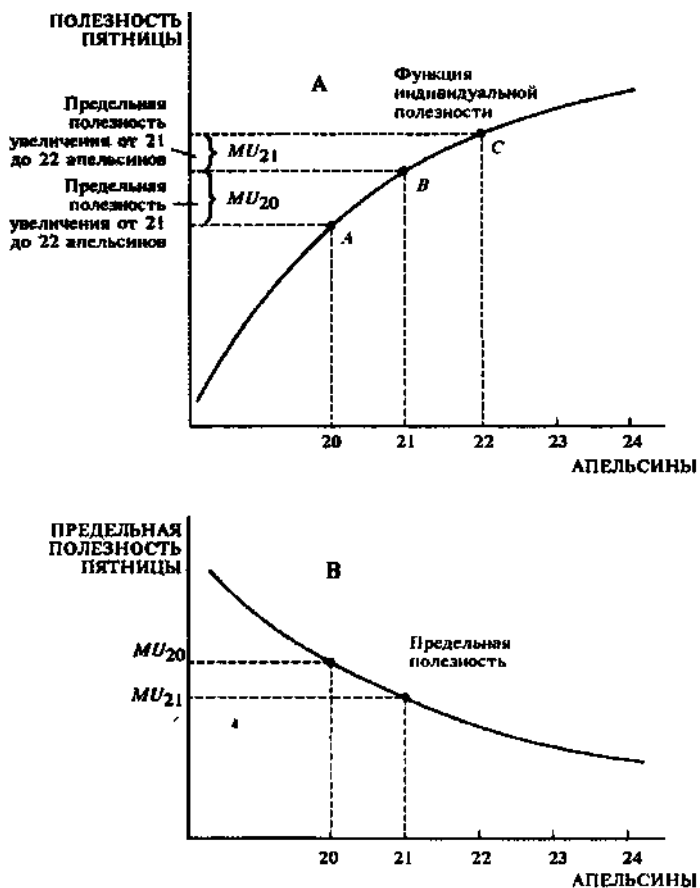


Рис.4.3. ФУНКЦИЯ ПОЛЕЗНОСТИ И ПРЕДЕЛЬНАЯ ПОЛЕЗНОСТЬ. (А) Функция полезности. При передаче Пятнице большого количества апельсинов его полезность возрастает, но каждый новый апельсин дает ему меньше дополнительной полезности. (В) Предельная полезность, получаемая от лишнего апельсина, уменьшается с увеличением количества апельсинов, передаваемых Пятнице, что соответствует уменьшению наклона функции полезности.

Иными словами, они имеют дело с предельными благами. Анализ последствий такого переключения единицы ресурсов называется предельным анализом.)

Точно так же, если мы забираем апельсины у Крузо, его полезность уменьшается; и по мере того как мы берем все больше и больше, дополнительная полезность, которую он теряет с каждым новым апельсином, возрастает.

По мере того как мы передаем апельсины от Крузо к Пятнице, полезность Пятницы увеличивается, а Крузо уменьшается. Это может быть отражено кривой потребительских возможностей. Вспомним рис. 3.1, где кривая потребительских возможностей показывает максимальную полезность, которую один индивидуум (или их группа) может получить в определенной экономике при известных уровнях полезности, которыми располагают другие. На рис. 4.4 изображена кривая потребительских возможностей для простой экономики с Крузо и Пятницей.

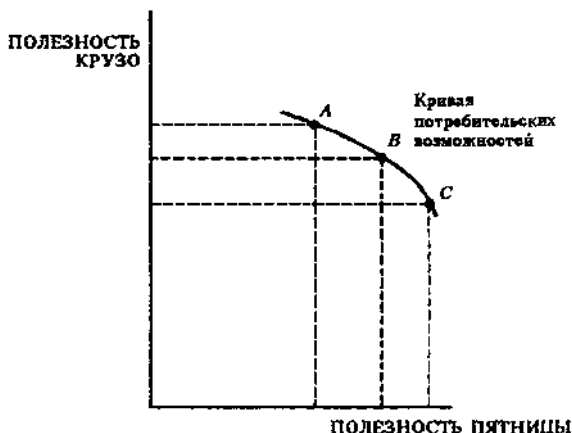


Рис. 4.4. КРИВЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ДЛЯ КРУЗО И ПЯТНИЦЫ. Двигаясь от *A* к *B*, а затем от *B* к *C*, мы забираем у Крузо одинаковое количество апельсинов, но с каждой следующей передачей апельсина от Крузо к Пятнице прирост полезности Пятницы уменьшается, а уменьшение полезности Крузо возрастает. Это объясняется а) уменьшающейся предельной полезностью и б) допущением, что при попытке государства перераспределить больше апельсинов большая их часть теряется.

Это простой случай. Государственная политика обычно воздействует на полезность не двух лиц, а всех групп людей. Государственные программы гораздо более сложны, чем простая передача неких апельсинов от кого-то кому-то. Но кривая потребительских возможностей дает хорошую концептуальную основу для анализа государственной политики.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ЦАРЕТО И ГРАФИК ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Рассмотрим график потребительских возможностей (рис. 4.5). Если ресурсы не распределены эффективно, экономика будет действовать в точке, подобной точке 1, ниже кривой потребительских возможностей. Любое изменение, которое оставляет

экономику в такой точке, как /' (выше и правее от L), представляет собой улучшение по Парето: обе группы в обществе улучшают свое положение. Любая точка на этой кривой соответствует эффективному, или оптимальному по Парето, распределению ресурсов. Ни один не может оказаться в лучшем положении, без ухудшения положения кого-то другого.

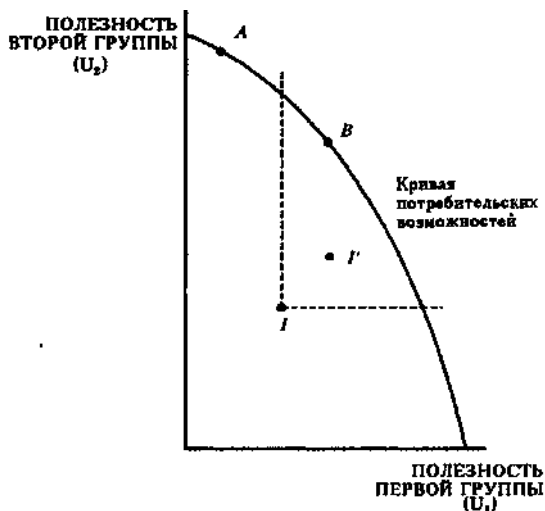


Рис. 4.5. УЛУЧШЕНИЕ ПО ПАРЕТО И КРИВЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ. Любая точка на такой кривой эффективна по Парето. Ни один не может улучшить свое положение, не ухудшив положение других. Движение от / к /' было бы улучшением по Парето. Движение от A к B было бы движением вдоль указанной кривой, где обе точки были бы эффективны по Парето. Движение от / к A было бы движением от неэффективной точки (I) к эффективной (A), но не бы то было улучшением по Парето, поскольку индивидум 1 ухудшил бы свое положение.

Таким образом, первый вопрос, задаваемый при оценке любой государственной программы: представляет ли она движение от неэффективной точки, лежащей ниже кривой потребительских возможностей, к эффективной точке, лежащей на (или по крайней мере ближе к) данной кривой? Или она представляет собой просто движение вдоль этой кривой, в результате чего одно лицо (или группа лиц) улучшает свое положение, в то время как другое лицо (или группа лиц) ухудшает его?

Президент Рейган, казалось, верил, что и сокращение налогов 1981 г., и налоговая реформа 1986 г. будут движением, подобным таковому от точки / к точке /'. Лица с более высокими доходами могли бы получать пропорционально большее снижение своих налогов. И все же президент полагал, что стимулирующий эффект от сокращения налогов и налоговой реформы будет настолько велик, что выиграют все. Споры по поводу того, должны ли сокращаться текущие или будущие пособия по социальному обеспечению, являются в основном вопросом движения вдоль указанной кривой, такое как движение от L к B . Выбор здесь осуществляется между благосостоянием престарелых сегодня и в будущем. К сожалению, принцип

Парето не дает какого-то критерия для ранжирования точек, таких как *A* и *B*, которые принадлежат указанной кривой. Таким образом, мы не имеем возможности сказать, предпочтительней ли *A* в сравнении с *B* или наоборот. Мы не можем ответить на вопрос, следует ли сократить текущие пособия по социальному обеспечению или будущие. Действительно, принцип Парето не позволяет нам судить даже о движении от точек, лежащих выше указанной кривой, таких как /, к точкам, принадлежащим ей, которые не лежат выше и правее от /. Таким образом, хотя *A* эффективно по Парето, а / нет, принцип Парето не позволяет нам судить о предпочтении *A* перед / или наоборот. Если точка неэффективна по Парето, мы знаем, что должно существовать некое изменение, благодаря которому улучшится положение всякого, но этим ограничивается наше знание.

Во многих случаях неэффективность ставит именно такую проблему. Обратимся к примеру, касающемуся увеличения платы на мосту в часы пик для привлечения дополнительных сборщиков такой платы, в результате чего улучшилось бы прохождение потока транспорта. Цена сбережения времени далеко превосходит то, что мы заплатили бы в качестве пошлины. Случай с меньшим количеством сборщиков находится ниже рассматриваемой кривой, но если мы увеличим число таких сборщиков, финансируя их увеличение любым повышением платы, лицо, для которого время не имеет значения, но важны деньги, пострадает.

Один из наиболее известных исторических примеров повышения эффективности, в результате которого положение многих ухудшилось, имел место в Англии². В средние века у каждой деревни была общая земля, на которой любой житель мог пасти своих овец и рогатый скот. То, что люди не должны были платить за пользование общей землей, приводило к истощению земли (перетравливанию пастбищ). Огораживание этих общих земель в течение XVII и XVIII столетий привело к повышению производительности, но селяне, потерявшие право выпаса своего скота, были ущемлены. Новое равновесие установилось на (либо близко к) рассматриваемой кривой, но данное изменение не представляло собой улучшения по Парето.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ПАРЕТО И ПРИНЦИП КОМПЕНСАЦИИ

Ранее мы видели, что часто оказывается возможным разработать пакеты изменений, ведущих к улучшению по Парето. Цены на машины в Соединенных Штатах растут за счет импортных квот на японские автомобили. Если бы государство решало вопрос об устранении квот, оно могло бы спросить потребителей, чем бы они могли поступиться в ответ на уменьшение цены на машины. Если бы эта сумма превышала потери прибылей американской автомобильной промышленности и доходов американских рабочих в этой отрасли, тогда в принципе оказалось бы, что, если сочетать устранение квот с соответствующим налогом на потребителей, можно достичь улучшения по Парето. Мы сумели бы компенсировать производителям автомобилей их потери от квотирования³. На практике требуемая компенсация

² Hardin G. The Tragedy of the Commons. Science, 1986. P. 1243-47; Weitzman M., Cohen J.S. A Mathematical Model of Enclosures // Los J. and Los M. *Mathematical Models in Economics*. London, Amsterdam: North Holland, 1974. P. 419-31.

³ Оценки Р. Крандалла говорят о том, что улучшение по Парето было бы значительным (Crandall. Import Quotas and the Automobile Industry: The Costs of Protectionism. *Brookings Review*, Summer 1984. P. 8-16).

получается редко. Когда строятся новые шоссе, дела на старом часто ухудшаются, но владельцы никогда не получают компенсацию. (Иногда некоторая попытка частичной компенсации делается. Те, кто живет вблизи аэропорта, который предполагают строить, и те, кто считает, что ценность их собственности таким образом уменьшается, могут рассчитывать на некоторую компенсацию.)

Существуют люди, которые полагают, что критерием оценки программ является то, насколько денежная стоимость выигрыша от осуществления программы для одних превышает стоимость потерь для других. При данных обстоятельствах первые могли бы в принципе компенсировать ущерб последним. Это называется *принципом компенсации*. Он предполагает подспудное допущение, что денежный вес выигрыша одного должен равняться соответствующим потерям другого.

Критики этого принципа указывают, что, если программа имеет распределительные последствия, их нужно принимать во внимание. Нужно попытаться количественно определить величину приобретений и потерь для каждой группы, но не существует средств их сопоставления⁴. Общество может сильнее заботиться о уменьшении на 100 дол. дохода бедного, чем гораздо большее уменьшение дохода богатого.

Принцип компенсации гласит, что нужно просить Робинзона Крузо и Пятницу не обмениваться апельсинами до тех пор, пока не появятся новые апельсины. В ранее приведенном примере нежелательно какое-либо движение относительно первоначального распределения, при котором Крузо имеет 100 апельсинов, а Пятница 20, поскольку в процессе перераспределения апельсинов часть их теряется. Любой проект, который увеличивает суммарное количество апельсинов, был бы желателен независимо от его распределительного эффекта. Таким образом, изменение, которое увеличило число апельсинов Крузо до 120 и сократило количество апельсинов у Пятницы до 10, было бы желательно согласно принципу компенсации. Поскольку теперь есть новые апельсины, Крузо мог бы в принципе компенсировать изменение Пятнице.

Компенсации, которые позволяют какому-то программному изменению стать улучшением по Парето, часто не происходят, потому что нередко трудно определить либо кто приобретет, а кто теряет, либо размер их выигрышей и потерь. Допустим, что мы рассматриваем строительство нового парка. Люди, живущие в его окрестностях, получили бы большие преимущества, если бы такой парк был разбит. Допустим далее, что вы были бы устроителем парка и по сверхъестественному наитию знали бы вкусы каждого человека. Когда вы подсчитывали бы, насколько выиграл каждый от этого парка, то обнаружили бы, что суммарная денежная стоимость парка (сумма, которую люди хотели бы заплатить) была бы больше, чем издержки на его создание. Кое-кто, конечно, оценивал бы парк выше, чем другие. Если бы вы установили плату для каждого индивидуума в соответствии с тем, насколько он выиграет от парка, его создание стало бы улучшением по Парето. Для сравнения предположим, что вы не можете отличить тех, кто много выиграл от такого парка, от тех, кто выиграл бы немного (хотя вы по-прежнему знаете, насколько высоко они оценили бы парк в

Существуют и другие возражения против компенсационного принципа. Имеются обстоятельства, когда в результате новой политики те, кто в выигрыше, могут более чем компенсировать потери проигравших. Но оказавшись в новой ситуации, при условии, что государство задумало вернуться обратно к исходному положению, те, кто выигрывает при этом, могут более чем компенсировать тем, кто теряет. Таким образом, принцип компенсации не дает нам возможности оценивать обе ситуации однозначно (Layard R., Walters A. *Microeconomic Theory* (New York: McGraw-Hill, 1978. P. 34-35).

совокупности). Если бы вы облагали одинаковым налогом все дома в окрестностях, чтобы финансировать создание парка, оно не было бы улучшением по Парето. Нашлись бы хозяйства, для которых блага были бы меньше, чем налог, который им приходилось бы платить. Неполнота информации, доступной устроителям парка, создает значительное число ограничений на виды перераспределения и на способы компенсации, возможные в данных обстоятельствах.

ОБЩЕСТВЕННАЯ КРИВАЯ БЕЗРАЗЛИЧИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДОВ

Принцип Парето, как мы уже говорили, не позволяет нам проводить сравнение ситуаций, при которых кто-то улучшает свое положение, в то время как другие ухудшают. Такие изменения порождают проблемы распределения доходов. Как взвесить приобретения выигрывающих на фоне потерь проигрывающих?

Как мы видели в гл. 3, основной инструмент экономистов при анализе альтернативных выборов — кривая безразличия. Представим индивидуума, выбирающего между пакетами, содержащими различные сочетания яблок и апельсинов. Индивидуум предпочитает пакеты, в которых и того и другого больше. Ему будет безразличен выбор между двумя пакетами, в одном из которых меньше яблок, чем в другом, при условии, что в первом пакете значительно больше апельсинов. Те комбинации яблок и апельсинов, выбор из которых безразличен индивидууму, показаны на рис. 4.6 и прослеживаются его кривой безразличия. То же самое можно представить в несколько другом виде. Кривые безразличия отражают те варианты набора, которые дают индивидууму равные уровни полезности. Он имеет множество кривых безразличия, относящихся к разным уровням полезности. На рис. 4.6, например, мы видим все те комбинации яблок и апельсинов, которые дают ему тот же уровень полезности, как 100 яблок и 100 апельсинов. Кривая обозначена U_1 . Мы

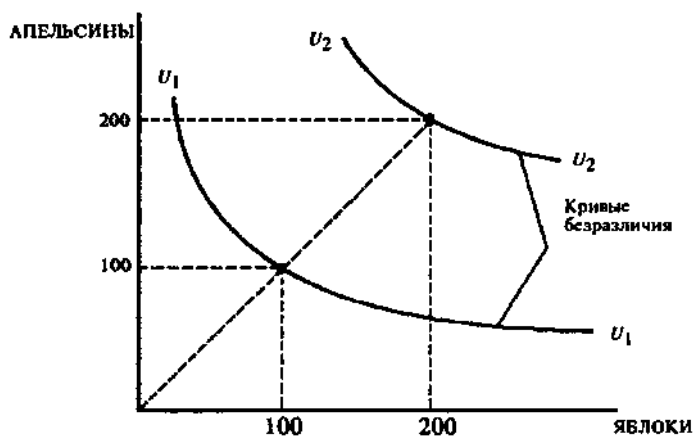


Рис. 4.6. ИНДИВИДУАЛЬНАЯ КРИВАЯ БЕЗРАЗЛИЧИЯ. Кривая безразличия отражает те комбинации товаров, выбор между которыми для индивидуума безразличен. Индивидуум может предпочесть любую точку на кривой безразличия U_2 любой точке на кривой U_1 .

также видим все те комбинации яблок и апельсинов, при которых индивидууму безразлично иметь 200 яблок и 200 апельсинов. Кривая обозначена U_2 .

Ясно, что полезность выше на второй кривой безразличия по сравнению с первой. Чем больше количество яблок, апельсинов, тем выше уровень полезности⁵. Во многих случаях мы можем не знать, насколько возрастает полезность. Анализ по кривым безразличия позволяет нам игнорировать проблему измерения полезности. Важно то, что сам индивидуум находится на более высокой кривой безразличия, уровень его полезности тоже выше.

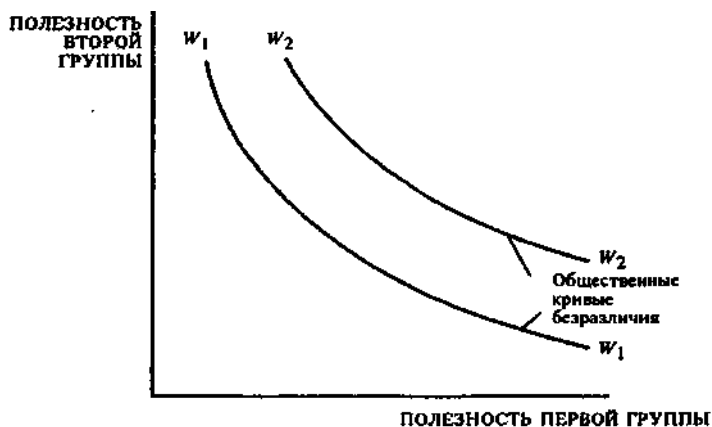


Рис. 4.7. ОБЩЕСТВЕННЫЕ КРИВЫЕ БЕЗРАЗЛИЧИЯ. Общественная кривая безразличия представляет те комбинации полезностей первой группы и второй группы, выбор между которыми для общества безразличен. Общество готово к выбору между некоторым уменьшением полезности одной группы в пользу увеличения таковой для другой. Точки на общественной кривой безразличия W_2 обеспечивают более высокий уровень общественного благосостояния, чем на кривой W_1 .

По аналогии с функцией индивидуальной полезности и индивидуальной кривой безразличия можно дать определение общественной функции благосостояния и общественной кривой безразличия. Так же как отдельные лица извлекают полезность из потребляемых ими товаров, так и общество достигает своего благосостояния, исходя из полезности, получаемой его членами. Общественная кривая безразличия отражает те комбинации потребностей различных индивидуумов, которые безразличны для общества. Общественные кривые безразличия предлагают удобный способ рассмотрения типов альтернативных выборов, часто стоящих перед обществом, в результате которых одна группа получает, а другая теряет.

Очевидно, что для общества предпочтительнее, если лучше каждому отдельному лицу, — это соответствует принципу Парето. Так, на рис. 4.7 все комбинации

Мы выражаем функцию полезности математически формулой $U = U(c_1, c_2, \dots)$, где c_1 — потребление первого товара, c_2 — второго и т.д.

группы 1 и группы 2, лежащие на общественной кривой безразличия, обозначенной W_2 , приносят более высокий уровень общественного благосостояния, чем все комбинации на кривой W_1 .

Так же как существуют простые отношения между функциями полезности и кривыми безразличия, имеется простое отношение между общественными кривыми безразличия и функциями общественного благосостояния. Вспомним, что кривая безразличия индивидуума — это множество комбинаций товаров, обеспечивающих ему одинаковые уровни полезности, другими словами, при которых функции полезности имеют одинаковые значения. Общественная кривая безразличия — это множество комбинаций полезности различных индивидуумов или их групп, которые обеспечивают одинаковые уровни благосостояния общества, другими словами, при которых функции общественного благосостояния имеют одинаковые значения.

Функция общественного благосостояния создает основу для ранжирования любого распределения ресурсов, в отличие от принципов Парето, по которому мы можем сказать только то, что одна ситуация лучше, чем другая, если каждый по крайней мере сохраняет свое положение неизменным, а кое-кто его улучшает. **Проблема**, как мы увидим, состоит в том, чтобы определить, какова должна быть функция общественного благосостояния.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ

Теперь мы имеем основной механизм, с помощью которого можем концептуально описать, как проводить общественный выбор альтернатив. Во-первых, находим альтернативное множество, т.е. множество альтернатив, имеющихся в распоряжении общества. Мы характеризуем их уровнями полезности, которые достигаются различными индивидуумами при разнообразных возможностях, имеющихся в их распоряжении. Так, на рис. 4.8 исходная ситуация обозначена точкой A , а альтернативные проекты могут перемещать нас в точки B , C , D или E . Каждая точка описывает уровни полезности Робинзона Крузо и Пятницы. Такой способ характеристики возможностей проясняет выборы альтернатив. После первоначального устранения неэффективных по Парето возможностей (D и E), т.е. возможностей, для которых существуют альтернативы, когда по крайней мере один человек улучшает свое положение и никто не ухудшает своего, мы затем рассматриваем варианты: если мы двигаемся от A к B , а потом к C , выигрывает Пятница, в то время как Робинзон Крузо теряет. Вопрос тогда состоит в том, как мы оцениваем эти варианты.

Здесь-то мы и используем общественные кривые безразличия. Мы хотим достичь наивысшей кривой общественного безразличия внутри достигнутых выборов. На рис. 4.8 A ясно, что точка B представляет наилучшие возможности. При движении от B к C для общества значимость потерь Робинзона Крузо превышает важность приобретений Пятницы, и такое движение становится нежелательным. Но приобретения Пятницы при движении от L к B ценятся обществом больше, чем потери Крузо в этой ситуации, и таким образом B предпочитается L (или C).

Очевидно, при неодинаковых общественных кривых безразличия может быть предпочтительной разная возможность. Если общество имеет сильно выраженное предпочтение равенства, его общественные кривые безразличия могли бы выглядеть как на рис. 4.8 B в случае, когда предпочтительнее выбор C .

Общественные кривые безразличия, таким образом, дают нам удобный способ концептуализации выборов общественных альтернатив.

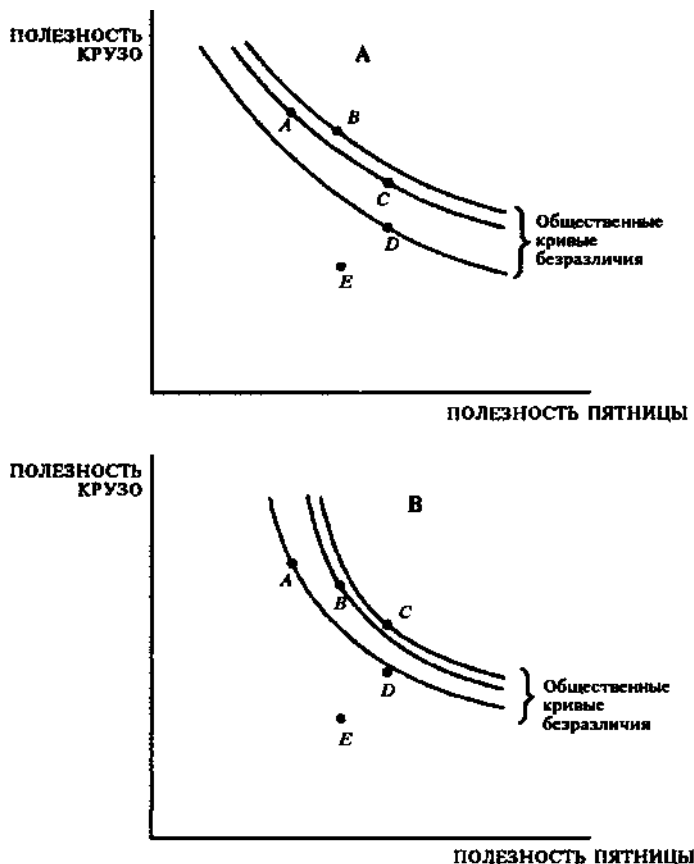


Рис. 4.8. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ ВЫБОРЕ. На общественных кривых безразличия, показанных на рис. 4.8 А, лучший выбор — точка В. Она лежит на самой высокой общественной кривой безразличия. На общественных кривых безразличия, показанных на рис. 4.8 В, лучший выбор — точка С.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ АЛЬТЕРНАТИВЫ НА ПРАКТИКЕ

Государственные чиновники не занимаются кривыми потребительских возможностей, как и не рассматривают функции общественного благосостояния, но стремятся выявлять последствия общественных программ для различных групп населения. Результаты их влияния часто обобщаются как воздействие на эффективность и равенство. В значительной степени процесс может быть охарактеризован

подобно тому, как сделали мы: выявляется множество возможностей и анализируются выборы между эффективностью и равенством. Устанавливается их некий баланс, который мог бы отразиться общественной кривой безразличия, в нашем случае представляющий отношение общества к равенству и эффективности. В некоторых случаях такая общественная кривая безразличия может быть получена из более основополагающих общественных кривых безразличия, описывающих отношение общества к благосостоянию различных индивидуумов.

Мы приведем многочисленные случаи, когда приходится делать выбор между равенством и эффективностью. Например, в принципе, чем более действенное налоговая система в перераспределении дохода, тем негативнее ее последствия для эффективности экономики. Здесь приходится выбирать между равенством и эффективностью. Конечно, существуют серьезные примеры плохо разработанных налоговых систем. Благодаря им экономика оказывается в положении, не достигающем кривой потребительских возможностей. В таких случаях можно добиться и увеличения равенства, и повышения эффективности.

УТИЛИТАРИЗМ В СРАВНЕНИИ С РОЛИКАРИЗМОВ

Общественные кривые безразличия отражают только отношения общества к чему бы то ни было. Таким образом, в обществе, которое весьма озабочено проблемой равенства, могли бы не возникнуть сомнения в связи с тем, что Крузо приходится отказаться от 70 апельсинов для того, чтобы Пятница получил один апельсин. До тех пор, пока Пятница был бы беднее Крузо, любая жертва Крузо в пользу Пятницы считается оправданной.

Но общество могла бы заботить только эффективность и совсем не волновать проблема равенства. Тогда, конечно, никакое перераспределение апельсинов от Крузо к Пятнице не было бы оправдано при условии, что в этом процессе терялся хотя бы один апельсин. Эти подходы широко обсуждались среди экономистов и философов.

Одна из ранних точек зрения заключается в утверждении, что благосостояние общества должно быть представлено просто как сумма полезностей различных индивидуумов. Такая позиция называется *утилитаризмом* и впервые была представлена Джероми Бентамом в первой половине XIX в. Таким образом, в нашей простой экономике с двумя индивидуумами общественное благосостояние есть сумма полезностей этих двух индивидуумов. Его функция может быть выражена в форме $W = t f_1 + U_2$.

Этот критерий предусматривает, что общество должно хотеть поступиться малой полезностью бедного во имя равного приращения полезности богатого. Выбор, который общество хочет сделать между двумя индивидуумами, не зависит от уровня полезности ни одного из них. Вот почему общественная кривая безразличия представляет собой прямую (при наклоне, равном -1, т.е. общество готово поступиться одной единицей полезности Индивидуума 1 ради приращения одной единицы полезности Индивидуума 2), как показано на рис. 4.9 А. (Более того, выбор между любыми двумя группами или индивидуумами не зависит от доходов других лиц в обществе.)

Важно подчеркнуть, что в случае утилитаристской функции общественного благосостояния обществу не безразлично увеличение на один апельсин (или увеличение на один доллар дохода) для Индивидуума 1 и уменьшение на один апельсин (или на один доллар дохода) для Индивидуума 2. Если Индивидуум 1

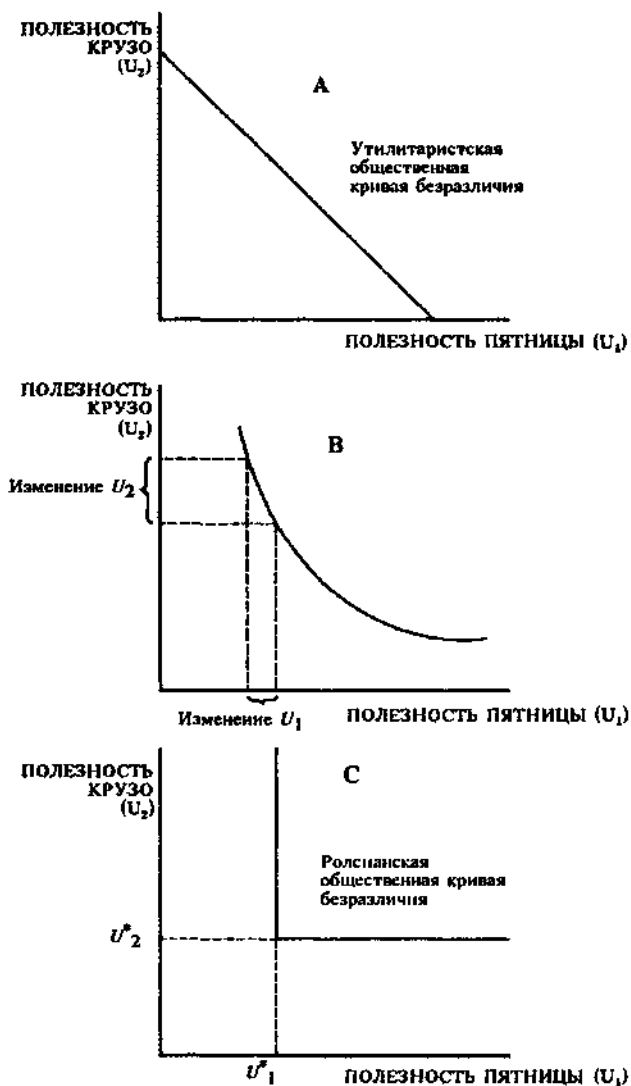


Рис. 4.9. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ КРИВЫХ БЕЗРАЗЛИЧИЯ. (А) Утилитарист готов пожертвовать определенной полезностью для Крузо, если в это же время Пятница получает, по крайней мере, равное количество полезности. Тогда общественные кривые безразличия оказываются прямыми линиями. (В) Утверждают, что общество требует большего, чем равное увеличение полезности (U_2) богатого индивидуума для компенсации уменьшения полезности (U_1) бедного. (С) Ролс считает, что никакая сумма увеличения благосостояния богатого не может компенсировать уменьшение благосостояния бедного. Из этого вытекает L-образная форма общественных кривых безразличия.

имеет более низкий уровень дохода (меньшее количество апельсинов), чем Индивидуум 2, тогда увеличение полезности Индивидуума 1 от одного дополнительного апельсина (от одного дополнительного доллара) будет больше, чем уменьшение полезности для Индивидуума 2. Утилитаристская функция общественного благосостояния утверждает, что увеличение полезности одного индивидуума должно иметь равную весомость.

Многие сказали бы, что, если один индивидуум находится в худшем положении, чем другой, общество не безразлично к уменьшению полезности более бедного (Индивидуума 1), сопровождающегося равным увеличением полезности более богатого (Индивидуума 2). Общество должно хотеть согласиться с уменьшением полезности бедного, только если при этом происходит гораздо большее увеличение полезности богатого. Кривые общественного безразличия, отражающие такие случаи, даны на рис. 4.9 В, где они представляют собой не прямые линии, а кривые. По мере того как более бедный индивидуум ухудшает и ухудшает свое положение, приращение полезности более богатого индивидуума, которое оставляет общество безразличным, должно быть больше и больше (т.е. наклон кривой общественного безразличия становится круче и круче).

Прямо противоположную позицию в этой дискуссии занял Джон Ролс, профессор философии Гарвардского университета⁶. Ролсианизм утверждает, что благосостояние общества зависит только от благосостояния индивидуума, находящегося в худшем состоянии. Оно улучшается, если вы повышаете благосостояние последнего, но не изменяется от улучшения благосостояния других. По его мнению, здесь не существует выбора. Другими словами, никакое увеличение благосостояния более благополучного индивидуума не может компенсировать обществу ухудшение положения менее благополучного. На графике это представлено кривой общественного безразличия, имеющей форму прямого угла, как на рис. 4.9 С.

Рассмотрим общество, в котором группа 1 имеет определенный уровень полезности U_1^* , а группа 2 — уровень U_2^* , где U_2^* по крайней мере не меньше U_1^* . Если мы увеличим полезность второй группы, сохраняя полезность первой группы неизменной, мы останемся на той же кривой общественного безразличия: т.е. общество не улучшает своего положения. Оно не хочет поступиться какой-либо полезностью группы 1 ради какого-либо увеличения полезности группы 2. Если обе группы первоначально имеют одинаковые уровни полезности, благосостояние общества возрастает только в случае, когда повышается благосостояние как группы 1, так и группы 2; и это повышение равно просто наименьшему повышению благосостояния любой группы.

СРАВНЕНИЕ УТИЛИТАРИСТСКОЙ И РОЛСИАНСКОЙ ФУНКЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Утилитаристская и ролсианская функции общественного благосостояния имеют совершенно разные допущения. Так как по утилитаристской теории увеличение полезности для всех индивидуумов оценивается одинаково при условии передачи ресурсов от одного индивидуума другому без потерь, мы бы стремились уравнивать предельные полезности их дохода. Иными словами, если дополнительная полезность, которую бедный извлекает из дополнительного доллара дохода (его предель-

ную полезность), превышает потерю в полезности для богатого при утрате одного доллара (его предельную полезность), тогда общественное благосостояние (сумма этих полезностей) возрастет от передачи этого доллара. Если эта деятельность по передаче ресурсов от богатого бедному сопровождается издержками, мы воздерживаемся от нее. Исходя из ролсианской функции общественного благосостояния, мы продолжаем передачу ресурсов от богатого к бедному до тех пор, пока нам удастся в этом процессе улучшить положение бедного; при этом мы не обращаем никакого внимания на издержки передачи для богатого.

В нашем примере, предполагающем передачу апельсинов от Крузо к Пятнице, приверженец ролсионизма продолжал бы забирать апельсины у Крузо до тех пор, пока у Пятницы они прибавляются. Приверженец утилитаризма не пошел бы так далеко. Крайний сторонник равноправия мог бы сказать, что мы должны забирать апельсины у Крузо до тех пор, пока у него апельсинов больше, чем у Пятницы, независимо от того, прибавляются ли апельсины у Пятницы в результате этих действий⁷.

В качестве еще одного примера рассмотрим отношение к индивидууму, который лишился ноги. Допустим, ему можно подобрать протез и с ним он в состоянии делать практически все, что может делать человек с двумя ногами. Таким образом, этот несчастный случай (поскольку его нога "починена") оставляет определенную полезность его дохода неизменной, хотя его суммарная полезность для каждого уровня дохода сокращается. Тогда утилитарист сказал бы, что общество должно дать такому человеку протез; но после того как это было сделано, общество должно также обеспечить ему уровень дохода, как другому нормальному человеку, чтобы предельные полезности дохода для лиц с двумя ногами и с протезом были одинаковыми. Ролсианец утверждал бы, что нам следует обеспечить ему дополнительный доход, при котором индивидууму было бы безразлично, сохранить ногу или потерять ее, получить протез или компенсацию. Ролсианца интересует не уравнивание предельных полезностей, а максимизация благосостояния того, кто находится в наихудшем положении (в нашем случае еще потерявшего ногу).

Иначе уяснить различие в подобных подходах можно следующим образом. Так, мы могли бы отдать 1 дол. лицу, имеющему доход в 10 000 дол., либо 1,05 дол. — лицу с доходом в 20 000 дол. Что нам лучше сделать? Предположим, что все имеют одну и ту же функцию полезности. У ролсианца простой ответ: отдайте деньги лицу с более низким доходом. Утилитарист спросил бы: является ли 1 дол. для лица с доходом 10 000 дол. более весомым, чем 1,05 дол. для лица с доходом 20 000 дол.? Исходя из уменьшающейся предельной полезности весьма вероятно он отдал бы 1 дол. лицу с доходом 10 000 дол. Но теперь представим, у нас был выбор между 1 дол. для лица с доходом 10 000 дол. и 1 млн дол. для лица с доходом 20 000 дол. Ответ ролсианца остается прежним. Другими словами, ролсианский критерий не делает выбора, утилитаристский же делает. Этот критерий гласит, что если имеется существенно большая возмещающая выгода для тех, кто уже находится в предпочтительном положении, то стоит еще больше улучшить это положение.

Различные значения этих трех позиций можно проследить на рис. 4.8. Точка С была бы выбрана ролсианцем, так как в этой точке благосостояние Пятницы максимизируется. Утилитарист выберет точку, в которой максимизируется сумма полезностей. Крайний сторонник равноправия мог бы остановиться на Е, даже несмотря на то что и Крузо и Пятница находятся в этой точке в худшем положении, чем в точке С.

РОЛС И РАВНОПРАВИЕ

Ролсианская позиция тем не менее не представляет собой позицию, предполагающую наибольшее равенство. Могут существовать изменения, которые несколько улучшают положение наименее обеспеченного лица в обществе и существенно улучшают положение более богатых. Благодаря большинству мер неравенство возрастает. И все же сторонники **Ролса**, как и утилитаристы, назвали бы такое изменение желательным, так как положение беднейшего лица — единственного, о ком пекутся, — улучшается. В то же время некоторые поборники равенства сказали бы, что такое явление нежелательно, ибо вследствие этого возрастает неравенство. Так, ролсианцы возражали бы против увеличения налога на богатых, если бы оно повлекло менее интенсивную работу с их стороны, что сократило бы доходы государства, уменьшая таким образом сумму того, что государство могло бы распределить между бедными в независимости от эффекта такого увеличения налога для неравенства.

ОЦЕНКА АЛЬТЕРНАТИВ В ПОЛИТИКЕ

Так как многие политические изменения влекут за собой улучшение положения одной группы лиц за счет другой группы, мы должны задать вопрос: на какое уменьшение благосостояния одной группы мы готовы пойти в обмен на повышение благосостояния другой группы? Это как раз тот вопрос, который связан с общественными кривыми безразличия, поскольку они показывают альтернативы, стоящие перед обществом.

ВЫВЕДЕНИЕ ФУНКЦИЙ ОБЩЕСТВЕННОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Возможно, что одно лицо заявит, какие альтернативы оно считает приемлемыми, а другое — о другом наборе приемлемых альтернатив. Тем не менее мы часто рассуждаем так, будто существует общественная кривая безразличия для общества или для государства. Соотносится ли такая кривая просто с предпочтением и личностным отношением человека, принимающего должное решение, или общественная кривая безразличия может быть выведена из отношений предпочтений граждан, составляющих наше общество? К сожалению, во всех случаях, когда нет единого мнения (а в вопросах распределения оно существует редко), мы не имеем общепринятого способа "сложения вместе" предпочтений различных индивидуумов в обществе для получения функций общественного благосостояния.

Не так давно некоторые философы и экономисты пытались использовать расширенное толкование концепции государства как соглашения или теории общественного соглашения для обоснования своего понимания функции общественного благосостояния. Теория общественного соглашения (первоначально разработанная более 200 лет назад французским философом Жан-Жаком Руссо) гласит, что государство нужно рассматривать как добровольное объединение людей ради их взаимных интересов. Они подписывают "**соглашение**", отдавая определенные права и полномочия государству, в обмен на которые оно обеспечивает определенные услуги, которые без государства они не могли бы получить либо получили бы с гораздо большими затратами. Таким образом, с этой точки зрения "приемлемая" налоговая программа должна быть такой, при которой индивидуум улучшает свое положение по сравнению с тем, что имело бы место в отсутствии государства. Будучи рассмотренной в деталях, тем не менее данная теория не дает достаточного

руководства к деятельности. Если представить государство без государственных дорог, без государственного образования, без законов, без полиции — без обеспечиваемых государством товаров любого рода, — весьма возможно, что все люди ухудшат свое положение в индивидуалистическом мире, не имеющем налогов, не имеющем государства, по сравнению с тем, что они имеют при существующей системе.

Ролс утверждает: чтобы прийти к набору принципов для выведения функций общественного благосостояния, необходимо абстрагироваться от собственных интересов, которые превалировали бы, если бы каждый знал, в каком статусе он появился на свет. Таким образом, человек должен прийти к мнению о том, что "справедливо", до того, как он узнает, каково будет его положение в обществе. Индивидуум должен спросить себя: что я счел бы справедливым, скрытым за вуалью незнания, если бы я не знал, буду ли я, скажем, дочерью Рокфеллера или беднячкой? Центральным моментом в воображаемом выборе за вуалью незнания является то, что человек исключает из анализа последствия персональных выгод. Ролс утверждает, что все люди в подобной ситуации захотели бы, чтобы общество следовало принципу максимизации благосостояния самого бедного, и что они не захотели бы сделать какой бы то ни было альтернативный выбор. Любые изменения, которые снизили бы благосостояние беднейшего, были бы отвергнуты независимо от того, сколько могли бы выпрыгнуть другие.

Джон Харсани из Калифорнийского университета предлагает аналогичный довод в пользу утилитаристской функции общественного благосостояния. За вуалью незнания люди могут восприниматься как рискующие, имеющие шанс оказаться лицом с высоким доходом и шанс оказаться лицом с низким доходом. Вопрос о том, как ведут себя люди, столкнувшиеся с рискованными ситуациями, широко изучался. По достаточно достоверным (но не всеми принятым) допущениям люди максимизируют свою среднюю полезность. Если они, выбирая между различными распределениями дохода (общественными программами), ведут себя так (за вуалью незнания), как они вели бы себя, делая выбор между различными рисками, тогда можно показать, что общественное благосостояние можно оценивать, используя утилитаристский критерий. Утилитаризм, таким образом, может быть выведен из более общих посылок.

Межперсональные сопоставления. В то время как многие экономисты возражают против функции общественного благосостояния, поскольку не существует убедительного примера для утверждения, что функция общественного благосостояния должна принять ту (утилитаристскую) или другую (ролсианистскую) форму, некоторые экономисты не согласны с использованием функции общественного благосостояния по иной причине. Их возражение лучше проявляется в случае утилитаристских функций общественного благосостояния, но оно более общее. В случае утилитаристской функции общественного благосостояния мы суммируем полезности различных членов общества. Поскольку мы складываем полезности Крузо и Пятницы, в результате мы исходим из того, что каким-то образом можем сравнить в значимом количественном выражении их уровни полезности.

Чтобы сделать межперсональные сравнения полезности на практике, нужно не только допустить, что сопоставления полезностей возможны, но также гипотетически принять, что приблизительно функция полезности одинакова для всех. Мы должны постулировать, что предельная полезность одного дополнительного доллара,

отданного индивидууму, зависит только от его дохода и что предельная полезность одного доллара, отданного более богатому лицу, меньше, чем доллара, данного более бедному. Многие экономисты полагают, что межперсональные сопоставления полезности незначимы. Я могу утверждать, что, хотя у меня гораздо более высокий доход, чем у моего брата, я менее удовлетворен. Более того, я могу утверждать, что знаю, как потратить доход настолько лучше, что дополнительный прирост моей полезности от данного мне доллара был бы гораздо больше, чем соответствующий прирост, который получил бы брат от дополнительного доллара. Как кто-нибудь мог бы доказать, что я не прав (или прав)? Поскольку не существует значимого способа ответить на вопрос, будет ли прирост полезности, получаемый мною от дополнительного доллара, больше или меньше соответствующего прироста для моего брата, экономисты утверждают, что не может быть научной основы для сопоставления благосостояния.

Более того, некоторые экономисты, полагающие, что межперсональные сопоставления полезности возможны, находят гипотезу, согласно которой все люди имеют приблизительно одинаковые функции полезности, неудобной. Почему мы должны полагать, что богатые лица извлекают меньше полезности из дополнительного доллара, чем бедные? Действительно, некоторые экономисты утверждали, что разумно допустить, что лица, имеющие способность заработать больше (т.е. более производительные в превращении своего труда в заработную плату), также обладают более высокой способностью к потреблению (являются более производительными в превращении своих товаров в полезность).

Поскольку не существует “научной” основы для таких сопоставлений благосостояния, многие экономисты считают, что нужно ограничить себя описанием последствий различных программ с указанием того, кто выигрывает и кто теряет; но это должно быть пределом анализа. Эти экономисты полагают, что единственное обстоятельство, при котором они должны выносить суждение относительно благосостояния, возникает, когда программное изменение есть улучшение по Парето. К сожалению, как мы уже сказали, только немногие изменения являются таковыми, и, следовательно, не проводя межперсональных сопоставлений, экономисты мало что имеют сказать.

Функции общественного благосостояния можно тем не менее рассматривать как удобный способ подытоживания информации, касающейся последствий программного изменения. Забота о равенстве предполагает и большую весомость доллара, отданного бедному, по сравнению с ценностью доллара, отданному богатому. Функции общественного благосостояния просто обеспечивают системный способ оценить приращения доходов для лиц, имеющих разные уровни дохода.

ИЗМЕРЕНИЕ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ

Оценивая альтернативные программы, экономисты делают особый акцент на экономической эффективности. Налоги критикуются за то, что они лишают стимула работать, монополии — за ограничение производства и взвинчивание цен. Чтобы измерить стоимость неэффективности в долларах, экономисты задаются вопросом: сколько готов был бы отдать человек, чтобы неэффективность была устранена? Рассмотрим неэффективность как следствие налога на табачные изделия. Мы задаем вопрос каждому; сколько он хотел бы заплатить, чтобы устранить налог на табачные изделия? Скажем, отвечают: 100 дол. Таким образом, устранение налога на табачные изделия и введение на его место паушального налога в 100 дол.

(т.е. налога, который пришлось бы платить индивидууму независимо от того, что он предпринимал) не меняют его благосостояния. Разница между поступлениями от налога на табачные изделия (скажем, 80 дол.) и паушальным налогом, который человек готов был бы платить, называется грузом чистых потерь от налога, что представляет собой меру неэффективности налога. Налоги, отличные от паушальных налогов, тоже влекут чистые потери, потому что они заставляют людей постепенно отказываться от более предпочтительного потребления в пользу менее предпочтительного с целью избежать налогообложения. Таким образом налог, который не увеличивает государственные поступления (из-за того, что люди полностью избегают покупки облагаемого налогом товара), может повлечь значительное избыточное бремя.

Мы можем подсчитать груз чистых потерь, используя кривые компенсированного спроса. Обычная кривая спроса задает уровень спроса на товар, скажем табачные изделия при каждой цене на них. Она показывает, как уменьшается спрос по мере роста цены. В нормальной ситуации спрос уменьшается по двум причинам. Во-первых, при более высоких ценах люди заменяют табачные изделия другими товарами (такими как алкогольные напитки). Во-вторых, в подобной ситуации положение людей ухудшается, и вследствие этого они, возможно, хотят потреблять меньше. Кривая компенсированного спроса отражает спрос на товар при допущении, что по мере роста цены на него индивидууму дается дополнительный доход так, что его уровень полезности остается неизменным. Если индивидууму дается дополнительный доход (компенсация за рост цен), его спрос на данный товар остается прежним. В этом случае компенсированная и обычная кривые спроса будут полностью совпадать. Если индивидуум платит за рассматриваемый товар относительно мало, увеличение дохода, необходимое для компенсации ему любого увеличения цены, будет небольшим; в результате компенсационная и обычная кривые спроса не будут особенно отличаться.

Допустим, цена производства сигарет равна c_0 , а налог поднимает ее с c_0 до $c_0 + t$, где t — налог на каждую пачку. Предположим, некто потребляет q_0 пачек сигарет с налогом и q_1 — после устранения налога (но замененным на паушальный налог, благодаря которому данное лицо оказывается в положении не лучше и не хуже, чем при налоге на табачные изделия). На рис. 4.10 приведена кривая компенсированного спроса. Бремя чистых потерь измеряется заштрихованной областью ABC, областью под кривой и выше c_0 между выпуском при налогообложении табачных изделий и без него.

Треугольник ABC иногда называют треугольником Харбергера⁸ в честь чикагского экономиста Арнольда Харбергера, который использовал такие треугольники не только для измерения неэффективности, связанной с искажающим влиянием налогообложения, но также при измерении других видов неэффективности, например связанных с монополиями. Почему благодаря треугольнику Харбергера можно измерить груз чистых потерь? Цена дает нам стоимость последней потребленной единицы, т.е. в точке q_0 индивидуум готов поменять $p_0 = c_0 + t$ единиц “дохода” (на которые он мог бы купить другие товары) на одну лишнюю пачку сигарет.

См., например: Harberger A. Taxation, Resource Allocation and Welfare // *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System*, ed. J. Due. Princeton, N.Y.: Princeton University Press, 1964; перепечатанное в: Harberger A. *Taxation and Welfare*. Chicago: University of Chicago Press, 1974.

Конечно, когда индивидум будет иметь $q_0 + 1$ пачек сигарет, он будет ценить дополнительную пачку сигарет меньше, чем когда он имел q_0 пачек, и, таким образом, цена, которую он готов платить, упадет.

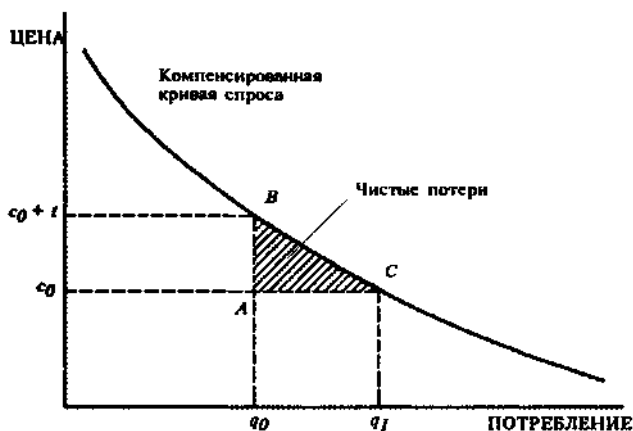


Рис. 4.10. ИЗМЕРЕНИЕ НЕЭФФЕКТИВНОСТЕЙ. Зона ABC измеряет чистые потери (потери эффективности в результате налога на табачные изделия). Паушальный налог, который оказал бы то же влияние на благосостояние индивидума, как и данный налог, привел бы к дополнительным поступлениям, равным площади ABC .

Предположим, что первоначально потребление равняется 100 пачкам и с устранением налога оно увеличивается на 10 пачек. Налог равен 10 центам, а издержки производства — 1 дол. на каждую пачку. (Налоговые поступления составляют 10 центов за пачку, умноженные на 100 пачек, или 10 дол.) Некто готов заплатить 1 дол. и 10 центов за первую дополнительную пачку, 1 дол. и 9 центов — за вторую, 1 дол. и 8 центов — за третью пачку и т.д. Если бы налог был устранен, а цена упала бы до c_0 издержек производства (1 дол. за пачку), тогда сумма, которую наш некто захотел бы заплатить, составляла бы 10 центов, помноженные на 100 пачек = 10 дол. (сумма, сберегаемая на первых 100 купленных им пачках, равняется налоговому поступлению), плюс 10 центов за 101-ю пачку (разница между тем, как он оценивает 101-ю пачку, и тем, что он должен платить), плюс 10 центов за 102-ю пачку и т.д. Вспомним, что мы вычисляем, насколько больше он был готов платить сверх 1 дол., который ему придется отдать за каждую пачку. Конечная сумма, которую он заплатил бы, таким образом, равна 10 дол. 50 центам. Так как поступления от налога равны 10 дол., груз чистых потерь составляет 50 центов. Это как раз соответствует зоне под кривой компенсированного спроса и выше c_0 между q_0 и q_1 .

ПРИНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Центральным моментом этой главы явилось то, что, как правило, решения по проведению определенной налоговой политики неминуемо сталкиваются с проблемой и равенства (распределения), и экономической эффективности и часто предпо-

лагают сбалансирование обоих. Только немногие изменения в налоговой политике представляют собой улучшения по Парето, большинство допускает по крайней мере возможность ухудшения чьего-то положения. Экономика благосостояния оказывается применимой для определения границ, внутри которых можно системно подходить к проблемам равенства и эффективности. Многие приемы, используемые экономической благосостояния, такие как функция общественного благосостояния и треугольник Харбергера по измерению груза чистых потерь, не лишены недостатков. И все же такие приемы — полезный способ подытоживания и оценки влияния альтернативных политик на эффективность и равенство, если они применяются осторожно, с пониманием их ограничений.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Экономика благосостояния, или нормативная экономика, вырабатывает критерии оценки альтернативных экономических политик. В целом она учитывает как эффективность, так и равенство.
2. Принцип Парето основан на индивидуалистических оценках. Он утверждает, что изменения, представляющие улучшения по Парето, должны быть приняты независимо от того, как они сказываются на неравенстве.
3. Принцип суверенитета потребителя исходит из того, что люди — лучшие судьи своих собственных нужд и удовольствий.
4. Принцип компенсации предлагает критерий для принятия решения в ситуациях, когда политические изменения улучшают положение одних лиц, но ухудшают положение других, т.е. при отсутствии улучшения по Парето.
5. Функция общественного благосостояния дает возможность анализировать влияние определенной экономики на распределение. Она определяет увеличение полезности для некоего лица, требуемое, чтобы компенсировать уменьшение полезности для другого.
6. В случае **утилитаристской** функции общественного благосостояния оно равняется сумме полезностей членов общества.
7. В случае ролсианской функции общественного благосостояния оно равняется полезности наиболее бедного члена общества.
8. Чистые потери от налога представляют собой меру неэффективности данного налога.
9. На практике, оценивая альтернативные предложения, мы обычно не уточняем влияние каждого предложения на каждого члена общества, а суммируем эти последствия, описывая влияние конкретного предложения на уровень неравенства (или его влияние на некоторые определенные группы) и рассматривая снижение или повышение эффективности. Альтернативные предложения часто представляют собой выбор между **эффективностью** и распределением. Для получения большего равенства надо частично поступиться эффективностью. Существуют **расхождения** во взглядах на объективные пропорции между ними при таком выборе (какой частью эффективности нужно поступиться для увеличения равенства) и приоритеты (какой частью эффективности хотелось бы пожертвовать, по меньшей мере, чтобы получить некое увеличение равенства).

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Экономика благосостояния
 Выбор
 Индекс бедности
 Суверенитет потребителя
 Функция полезности
 Множество возможностей
 Предельная полезность
 Уменьшающаяся предельная полезность
 Принцип компенсации

Функция общественного благосостояния
 Общественные кривые безразличия
 Утилитаризм
 Ролсианство
 Межперсональные сопоставления полезности
 Теория государства как соглашения
 Вуаль неведения
 Ролсианская функция общественного **благосостояния**
 Чистые потери

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. **Предположим**, что Пятница и Крузо имеют одинаковые функции **полезности**, представленные в следующей таблице:

ФУНКЦИИ ПОЛЕЗНОСТИ ДЛЯ ПЯТНИЦЫ И КРУЗО

<i>Число апельсинов</i>	<i>Полезность</i>	<i>Предельная полезность</i>
1	11	
2	21	
3	30	
4	38	
5	45	
6	48	
7	50	
8	51	

Начертите функцию полезности. Выпишите данные предельной полезности в таблицу и начертите функцию предельной полезности.

2. **Предположим**, что надо разделить между Потницей и Крузо 8 апельсинов. Исходя из утилитаристской позиции, допустим, что общественное благосостояние есть сумма полезностей этих двух индивидуумов. Используя данные задачи 1, найдем общественное благосостояние, соответствующее каждому возможному распределению апельсинов. Какое распределение максимизирует общественное благосостояние? Покажите, что существует состояние, при котором предельная полезность одного дополнительного апельсина, данного каждому индивидууму, одинакова.
3. Теперь обратимся к позиции ролсианцев и будем исходить из **того**, что функция общественного благосостояния представляет собой уровень полезности лиц с самым низким из возможных уровней полезности. Используя данные задачи 1 и вновь **предположив**, что имеется 8 апельсинов, найдем общественное благосостояние, соответствующее каждому распределению апельсинов. Какое распределение апельсинов максимизирует общественное благосостояние?
4. Начертите график потребительских возможностей по данным задачи 1. Отметьте точки, которые максимизируют общественное благосостояние, исходя из двух альтернативных критериев задач 2 и 3.
5. Предположим, что функции полезности Робинзона и Пятницы описаны в задаче 1. Но допустим теперь, что первоначально у Крузо **6** апельсинов, а у Пятницы 2. Допустим, что за каждые 2 апельсина, забираемые у Крузо, Пятница получает только 1, один же апельсин теряется в процессе передачи. Каким будет график потребительских возможностей? Какие из допустимых распределений максимизируют общественное благосостояние при утилитаристской функции общественного благосостояния? Что происходит при ролсианской функции?
6. Индивидуум безразличен к комбинации общественных и частных товаров, показанных в следующей таблице.

<i>Комбинация</i>	<i>Общественные товары</i>	<i>Частные товары</i>
A	I	16
B	2	11
C	3	7
D	4	4
E	5	3
F	6	2

Нарисуйте кривую безразличия данного индивидуума, допуская, что экономика может производить 1 единицу общественных товаров и 10 единиц частных товаров, но на 1 единицу

общественных товаров больше за счет сокращения производства частных товаров на 2 единицы. Нарисуйте кривую производственных возможностей. Каково максимальное производство частных товаров? Максимальное производство общественных товаров? Можно ли производить 5 единиц общественных товаров и 1 единицу частных товаров? Какая из достигнутых комбинаций максимизирует полезность?

7. Рассмотрим несчастный случай, подобный описанному в данной главе, когда некто лишается ноги. Допустим, что это уменьшает его полезность на каждом уровне дохода, но увеличивает его предельную полезность (на каждом уровне дохода), хотя и незначительно. Покажите графически функции полезности до и после инцидента. Допустим, что происходит или не происходит несчастный случай, не зависит от данного лица. Покажите, что если бы вы были утилитарианцем, вы предложили бы больший доход лицу, попавшему в инцидент, но что уровень его дохода все-таки оставался бы ниже, чем соответствующий уровень дохода у лица, избежавшего несчастного случая. Укажите компенсацию, которую предложил бы ролсианец.

Возможно ли, чтобы утилитарианец предложил бы данному лицу больше, чем ролсианец?

При каких обстоятельствах пострадавшее лицо не получило бы от утилитарианца ничего?

8. Для каждого из следующих политических изменений объясните, почему конкретное изменение, вероятно, явится или не явится улучшением по Парето:

- а) разбивка парка, финансируемая за счет увеличения ставки местного поимущественного налога;
- б) разбивка парка, финансируемая за счет благотворительности богатого филантропа; город получает землю по праву отчуждения собственности ;
- в) дополнительное медицинское оборудование для лечения рака легких, финансируемое из общих доходов;
- г) усиление медицинского оснащения для лечения рака легких, финансируемое за счет увеличения налога на табачные изделия;
- д) замена системы поддержки сельскохозяйственных цен системой дополнительных доходов для бедных фермеров;
- е) защита автомобилестроения от дешевого импорта за счет введения квот на ввоз иностранных машин;
- ж) увеличение пособий по социальному обеспечению, финансируемое за счет повышения налога на заработную плату;
- з) замена первоначальной ориентации на уровне местных властей на поимущественный налог поступлениями штата, получаемыми от подоходного налога;
- и) устранение законов, контролирующих арендную плату.

В каждом случае укажите, кто окажется проигравшим (если таковые будут). Какие из этих изменений могли бы быть одобренными, исходя из принципа компенсации; из ролсианской функции общественного благосостояния?

9. Приведите примеры, когда государство нарушает принцип суверенитета потребителей.
10. Предположим, вы потерпели кораблекрушение. В спасательной лодке вас 10 человек. Вы знаете, что для достижения берега потребуется 10 дней и что запасы рассчитаны на 10 человеко-дней. Как бы распределил запасы утилитарианец? Что бы сделал ролсианец? Некоторые полагают, что даже ролсианский критерий недостаточно отвечает требованиям равенства. Что мог бы задумать человек с крайними взглядами приверженца равенства? Что требует эффективность по Парето?
11. Попытаемся четко сформулировать аргументы в пользу следующих программ, принимая во внимание обязательные товары, внешние эффекты и перераспределение. Выделите способы, с помощью которых соображения суверенитета потребителей будут учитываться в каждом из этих случаев:
- а) социальное обеспечение;
 - б) образование;
 - в) контроль за порнографией;
 - г) государственное обеспечение медицинской помощи;
 - д) государственное обеспечение медицинской помощи детям.

Право отчуждения собственности дает государственным властям право забирать собственность для государственных нужд с компенсацией.

Теория государственных расходов

В этой части излагаются основные принципы теории государственных расходов. В гл. 5 дается определение общественных товаров и описание того, что значит недостаточное и избыточное предложение общественных товаров. В гл. 6 объясняется, как определить уровень затрат на общественные товары. В частности, мы останавливаемся на последствиях голосования большинством.

Государство обеспечивает и производит товары. Некоторые из поставляемых товаров производятся частным образом; какие-то из производящихся товаров продаются как частные товары. В гл. 7 государство рассматривается как производитель. Здесь, например, задается вопрос: существуют ли основания считать, что государство могло бы быть менее эффективным, чем частные фирмы?

В последние годы государство играло всевозрастающую активную роль в попытке взять под контроль нежелательные последствия ряда важных экстерналий, включая загрязнение воздушной и водной среды. В гл. 8 дается объяснение того, почему рыночные "решения" проблем, возникающих в результате внешних эффектов, могут быть неэффективными, и обсуждаются достоинства альтернативных государственных защитных мер.

Глава 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И ПОСТАВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ ЧАСТНЫЕ ТОВАРЫ

Мало у кого возникает вопрос, должно ли государство участвовать в предложении общественных товаров. Однако вопрос о том, сколько следует тратить на общественные товары, часто становится предметом жарких дебатов. Существуют, например, лица, которые полагают, что общественный сектор слишком велик и что на общественные товары тратится слишком много. Другие считают, что нация недостаточно реагирует на те общественные нужды, которые возникают в обществе частного изобилия.

В этой главе мы детально изучим две группы вопросов.

1. Что такое общественные товары и чем они отличаются от традиционных частных товаров?

2. Что означают утверждения, подобные таким: "существует недостаточное

предложение определенного общественного товара" или "существует избыточное предложение какого-то общественного товара"? Как можно охарактеризовать эффективный уровень предложения общественных товаров? В какой мере этот уровень зависит от мотивов распределения или от системы налогов, используемой для финансирования общественных товаров?

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

Чисто общественные товары имеют два основных свойства. Во-первых, невозможно ограничить их использование. Во-вторых, такое ограничение и нежелательно.

ТОВАРЫ, ДЛЯ КОТОРЫХ ОГРАНИЧЕНИЕ ЧИСЛА ПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ НЕВОЗМОЖНО

Наиболее яркий пример товара, для которого невозможно ограничение числа пользователей, — национальная оборона. Если, например, наша национальная оборона достигла бы своих целей в отражении атак со стороны бывшего Советского Союза, то в этом случае выиграли бы все жители Соединенных Штатов. Не существует возможности лишить какое-либо лицо этого выигрыша. Невозможно исключить кого-либо из национальной программы здоровья, такой как вакцинация против полиомиелита, которая сокращает вероятность определенных эпидемий. В некоторых случаях общественных товаров исключение возможно, но оно слишком дорогостоящее. Например, было бы дорого лишить кого бы то ни было возможности пользоваться небольшими местными парками: чтобы добиться этого, потребовалось бы обнести парк забором, который мог бы испортить его вид, а также надо было бы иметь кого-то, чьей постоянной обязанностью было бы проверять пропуски или собирать входную плату.

Невозможность дозировать использование общественного товара за счет системы цен влечет за собой то, что конкурентный рынок не порождает эффективного по Парето количества общественного товара. Предположим, что каждый высоко оценивал бы национальную оборону, а государство ее не предусмотрело бы. Могла бы здесь прийти на помощь какая-то частная фирма? Чтобы сделать это, ей пришлось бы просить плату за услуги, которые она поставляла бы. Но так как каждый убежден, что он получил бы выгоду от данных услуг независимо от своего вклада, у него нет мотивов платить за подобные услуги добровольно. Вот почему люди должны быть принуждаемыми поддерживать обеспечение такими товарами за счет налогообложения. Нежелание людей добровольно вносить свою лепту в поставку общественных товаров называется проблемой зайца.

Два следующих примера могут помочь проиллюстрировать природу названной проблемы. Один из способов, благодаря которому сокращается вероятность некоторых болезней, — вакцинация. Вакцинируемые несут некоторые затраты (дискомфорт, время, деньги, риск заболеть от плохой вакцины). Они получают некоторый частный выигрыш, выражающийся в уменьшенной вероятности заболеть, но основная часть выигрыша — общественный товар. Это сокращенная возможность возникновения данного заболевания в данной общине, от которой выигрывают все. Во многих случаях частные затраты превышают частный выигрыш, но общественный выигрыш, включая уменьшение возможности возникновения заболевания, значительно превышает затраты. В связи с проблемой зайца государство часто требует от людей вакцинации.

Во многих общинах пожарные службы финансируются добровольно. Некоторые люди в общинах отказываются делать взносы в пользу пожарной службы. И все же

там, где здания расположены близко друг к другу, пожарная служба обычно потушит огонь в доме такого лица вследствие угрозы пожара для строений тех, кто вносит вклад в содержание пожарной службы. Однако были случаи пожаров в отдельно стоящих зданиях таких людей, в которых пожарные команды отказывались тушить огонь. Пожарники в подобных случаях подвергались серьезной критике. Это пример, когда исключение из пользования общественным благом возможно. Пожарная служба может лишить своих услуг тех, кто отказывается ее содержать. Пожарные службы утверждают, что при отсутствии подобных санкций каждый стал бы зайцем. Чего ради они бы платили, если могли бы пользоваться услугами бесплатно? Из-за грубого нарушения закона, возникающего всякий раз, когда пожарная служба отказывается бороться с огнем, большинство общин предпочитают обеспечить каждого подобной услугой. Но для того чтобы избежать проблемы неплательщиков, общины требуют от каждого содержания пожарных служб через налоги.

В некоторых случаях общественные блага создаются отчасти частным образом, но из-за проблемы зайцев обеспечение ими не будет достаточным. В гл. 3 мы отмечали, что крупный судовладелец мог бы посчитать для себя выгодным оставить несколько маяков даже в том случае, если он не мог бы обязать других платить за преимущества, которые им приносятся маяками. Но решая, сколько маяков поставить, он рассматривал бы только те преимущества, которые получил бы он сам, а не суммарные выгоды.

Аналогично мой сосед на противоположной стороне улицы может любоваться цветами, посаженными мною перед моим домом, в той же степени, что и я, и наоборот. Цветы являются здесь общественным товаром. И все же я выращиваю их (даже если сосед не вносит вклада в их выращивание) из-за удовольствия, которое я от них получаю. Конечно, будет существовать неполная обеспеченность цветами. Когда я решаю, сколько сил потратить на свой сад, я исхожу из удовольствия, которое я получаю, и из затрат, которые я должен нести. Я не включаю сюда удовольствие, испытываемое моим соседом.

В общих интересах прийти к согласию о вынужденной плате налогов для обеспечения общественными товарами. На рис. 5.1 мы представили кривые потребительских возможностей: одну — при условии, что государство не поставляет общественные товары, вторую — если оно это делает. Сравним точки *A* и *E*. В точке *A*, когда государство поставляет общественные товары, каждый имеет больше благ, чем в точке *E*, когда государство этого не делает. (Вспомним определение кривой потребительских возможностей: она представляет, при определенных условиях, максимальный уровень полезностей одной группы или одного лица, соотнесенной с уровнем полезности, достигнутой всеми остальными.) Но если возникает возможность принуждения, если она каким-то образом не оговаривается, появляется возможность воспользоваться преимуществом способности принуждения для того, чтобы забрать ресурсы у какой-то другой группы, что соответствует ситуации в точке *B* на рис. 5.1. Таким образом, признание государством права принуждения потенциально ведет к улучшению положения каждого индивидуума, но наряду с этим содержит потенциальную возможность и ухудшения положения одних за счет других.

Проблема зайца, конечно, возникает и в ряде других случаев. В семьях часто есть ее члены, которые не вносят свой вклад в выполнение необходимых домашних обязанностей, например избалованные дети. Эти дети знают, что весьма мало

вероятно, чтобы количество услуг, которое они получают, было существенно затронуто их действиями. Кто-то другой заменит лодыря и все сделает.



Рис. 5.1. ГРАНИЦА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ. Данная граница представляет максимальную полезность, достижимую одним индивидуумом (или одной группой) при заданном уровне полезности второго. Без вмешательства государства равновесие может иметь место в точке, подобной *E*. При государственном обеспечении общественными товарами (обязывая обоих вносить вклад) оба могут оказаться в лучшем положении, чем без их государственного обеспечения. В точке *A* оба индивидуума находятся в лучшем положении, чем в точке *E*, но через государство можно использовать силу принуждения для улучшения положения одной группы за счет другой, как в точке *B*.

Большинство благ, создаваемых в семье, возникает так же, как общественные товары: люди обычно не платят за пищу, которую они едят в доме, так, как они сделали бы это, покупая ее в ресторане. Исключение из пользования семейными благами, если оно не невозможно, требует затрат точно так же, как для общественных товаров. Затраты на введение цен внутри семьи будут немислимыми, — представим себе плату члена семьи за каждую порцию пищи, за каждое использование комнаты и т.д. В результате семьи, так же как и общины, сталкиваются с теми же проблемами зайцев-неплательщиков. Но если общественные санкции, такие как родительское неодобрение, уменьшают последствия проблемы зайцев внутри семьи, на муниципальном и национальном уровнях должно использовать более явно выраженные меры принуждения.

ТОВАРЫ, ДЛЯ КОТОРЫХ ДОЗИРОВАНИЕ НЕЖЕЛАТЕЛЬНО

Второе свойство общественного товара состоит в том, что исключение из пользования им кого бы то ни было является нежелательным: потребление одним индивидуумом не уменьшает суммы потребления, доступной другим. Подобным образом, предельные затраты предложения данного товара каждому дополнительному индивидууму равны нулю. Если государство создает военную установку, которая защищает нас от

нападения, оно защищает нас всех. Рождение еще одного ребенка или появление еще одного иммигранта в США не оказывают существенного влияния на расходы на национальную оборону. Это резко контрастирует с частными товарами. Если я сижу на стуле, я лишаю других возможности сидеть на нем. Если я ем стаканчик мороженого, вы не можете есть этот стаканчик. Важно проводить различие между предельной ценой производства товара и предельной ценой получения удовольствия от пользования данным товаром каждым дополнительным лицом. Строительство большего числа маяков требует больших затрат, но использование маяка каждым проплывающим мимо него дополнительным судном не стоит больше.

СМЕШАННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ

Национальная оборона — один из немногих чисто общественных товаров, удовлетворяющих обоим условиям, а именно, невозможности и нежелательности исключения из пользования ими. Маяки дают еще один пример почти чисто общественных товаров: трудно (но не невозможно) исключить тех, кто не вносит вклада в содержание маяка, из пользования благами, им дающимися. Владелец маяка мог бы, конечно, выключать его свет при приближении чужого судна при условии, что в то же самое время в пределах видимости не находится его судно. В Англии в XIX столетии действительно существовали частные маяки. Но предельные затраты на каждое дополнительное судно, пользующееся благами от маяка, равны нулю. Многие товары имеют одно или другое свойство в разной степени. Например, исключение из пользования может быть достижимым, но нежелательным. Это случай с безлюдной дорогой, на которой может быть установлена плата за проезд. Но она ограничила бы пользование этой дорогой, даже если бы не было связанных с этим значительных затрат. В других случаях исключение из пользования может быть достижимым, но дорогостоящим. Например, некоторые общины снабжают водой бесплатно, хотя можно установить счетчик воды, но здесь затраты превышают выгоду. (Предельные затраты, связанные с поставкой воды каждому дополнительному хозяйству, малы, хотя не равны нулю.)

На рис. 5.2 по горизонтальной оси откладывается простота исключения из пользования товаром, а по вертикальной — предельные затраты на каждого дополнительного индивидуума, использующего этот товар. Нижний левый угол отражает чисто общественный товар, когда затраты на исключение из **пользования** недопустимы, а предельные затраты на каждого дополнительного индивидуума, пользующегося этим товаром, равны нулю. Верхний правый угол представляет чисто частный товар, при котором затраты на исключение из пользования им низки, а предельные затраты на каждого дополнительного индивидуума, пользующегося этим товаром, высоки.

На этом рисунке дано несколько “нечистых” случаев. Предельные затраты использования безлюдной дороги близки к нулю. Но здесь существуют затраты на исключение из пользования (люди, собирающие плату за проезд и потери времени для оплаты проезда). Для оживленной дороги, с другой стороны, могут существовать большие общественные предельные затраты, связанные с использованием дороги каждым дополнительным индивидуумом.

Большую часть времени пожарные не связаны с тушением огня, но ждут вызовов. В этом случае защита от пожара одного дополнительного индивидуума влечет малые дополнительные затраты. Только в том редком случае, когда два

пожара возникают одновременно, будут существовать значительные затраты на обслуживание дополнительного лица. С другой стороны, затраты на исключение индивидуума из пользования услугами пожарного отделения сравнительно малы¹.



Рис. 5.2. ЧИСТЫЕ И СМЕШАННЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ. Товары отличаются по легкости и желательности исключения из числа пользователей ими.

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ, СВЯЗАННАЯ С ЧАСТНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ОБЩЕСТВЕННЫМИ ТОВАРАМИ

Как мы отмечали, есть многие товары, для которых предельные затраты на каждое дополнительное лицо, пользующееся ими, (близки) равны нулю. Эти товары можно произвести частным образом. Но то, что их общественное производство более эффективно, является аргументом в пользу последнего.

В том случае, когда не существует дополнительных затрат на дополнительного индивидуума, использующего данный товар, тогда, как мы сказали, последний не должен дозироваться. Но если он будет производиться частным образом какой-то фирмой, то она должна назначить плату за его использование, и любая подобная плата будет уменьшать желание людей пользоваться им. Таким образом, в случае, когда общественные товары производятся частным образом, результатом является их недоиспользование.

Это проиллюстрировано на рис. 5.3 для случая с мостом. Мы начертили кривую спроса для моста, представляя определенное число использований им как функцию от

Могут существовать разногласия о том, где непосредственно место определенной программы. Мы представляли государственные программы здравоохранения как нечто близкое к чисто общественным товарам. Программа, целью которой является устранение некоторых болезней (таких как полиомиелит), приносит пользу каждому члену общества, и будет недопустимо и нежелательно исключить кого-либо из числа охватываемых программой. С другой стороны, государственные службы здравоохранения обеспечивают другие услуги, например вакцинацию от желтой лихорадки, которая нужна преимущественно тем, кто путешествует за границей.

взимаемой платы. В результате уменьшения последней увеличивается спрос на мост. Мощность моста Q_c ; для любого спроса ниже Q_c не существует затора, а также предельных затрат, связанных с использованием моста. Там как предельные затраты использования равны нулю, эффективность требует, чтобы цена за использование равнялась нулю. Но тогда ясно, что доход от моста будет тоже равен нулю.



Рис.5.3. МОСТЫ: ТОВАРЫ, ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ПОЛЬЗОВАНИЯ КОТОРЫМИ ВОЗМОЖНО, НО НЕ ОБЯЗАТЕЛЬНО ЖЕЛАТЕЛЬНО. Можно установить плату за пользование мостом, но если пропускная способность моста достаточно велика, это нежелательно. Заштрихованная зона есть мера потери благосостояния от установления платы p .

Тем не менее исключение из пользования достижимо. Частная фирма могла бы построить мост и брать любую плату, какую захотела бы. В частности, она могла бы брать плату, которая превышала бы расходы на постройку моста. Но в любом случае взимание платы за использование моста было бы меньшим и какие-то перемещения по нему, польза от которых превышала бы общественные затраты (нулевые), не были бы предприняты. Мы можем измерить потери благосостояния заштрихованным треугольником на рис. 5.3. Они называются чистыми потерями. Чтобы понять это, вспомним, что точки на кривой спроса отмечают предельное желание индивидуума заплатить за дополнительное перемещение по мосту по-разному. Допустим, что цена p была назначена за использование моста. Число перемещений было бы тогда Q_c . В точке Q_c предельное желание индивидуума платить (цена, которую он готов платить) за дополнительное перемещение точно равняется p . Затраты на обеспечение дополнительного пользования мостом равны нулю. Потеря благосостояния от несовершенного его использования — разность между тем, что некто готов платить (его предельное благо), и предельными затратами. Таким образом, потери благосостояния точно равны p . При несколько более высоком уровне использования потери по-прежнему равняются пре-

дельной готовности платить, но теперь они меньше. Для того чтобы найти суммарные потери благосостояния, мы просто складываем потери, связанные с каждым непредпринятым использованием моста из-за необходимости платить. При нулевой цене предпринимается Q_m пользования при цене $p - pQ_c$. Таким образом, плата влечет за собой $(Q_m - Q_c)$ непредпринятых пользований мостом. Потери благосостояния от первого непредпринятого его использования равны p , потери от последнего равны нулю (готовность индивидуума платить за одно дополнительное использование моста в точке Q_m равна нулю). Средние потери благосостояния от каждого непредпринятого пользования мостом равны, таким образом, $p/2$, и суммарные потери благосостояния равны $P(Q_m - Q_c)/2$, т.е. области заштрихованного треугольника на рис. 5.3².

Это положение предполагает, что товары, для которых предельные затраты, связанные с их обеспечением, равны нулю, должны предоставляться бесплатно несмотря на то, возможно ли назначать за них плату. Иногда могут существовать малые предельные затраты использования общественного товара и в этом случае индивидуум должен покрывать только эти минимальные затраты. Такая плата пользователя не будет достаточна для покрытия суммарных затрат на общественные товары. Доходы, требуемые для оплаты общественного товара, должны быть получены как-то иначе. Хотя большая часть налогов, направленных на получение таких доходов, влечет за собой значительные затраты, аргумент в пользу общественного производства товаров, для которых плата пользователя может быть установлена, заключается в том, что затраты, связанные с установлением платы за использование (потери благосостояния от сокращения потребления), выше, чем затраты, связанные с получением доходов иным образом, таким как, скажем, через подоходный налог.

ТОВАРЫ, ИСКЛЮЧЕНИЕ ИЗ ПОЛЬЗОВАНИЯ КОТОРЫМИ ВОЗМОЖНО, НО ДОРОГОСТОЯЩЕ

Конечно, существуют затраты, обусловленные исключением из пользования как частными товарами, так и общественными, т.е. существуют затраты, связанные с функционированием системы цен. Например, содержание кассиров в бакалейной лавке и сборщиков платы на платных шоссе и платных мостах является частью административных затрат, связанных с функционированием ценового механизма. Но если для большинства частных товаров затраты на исключение из пользования сравнительно малы, для некоторых общественно производимых товаров они могут быть велики (запретительные затраты).

Даже в случае, когда существуют предельные издержки, связанные с использованием товара каждым индивидуумом, при условии, что затраты на обеспечение системы цен очень велики, может оказаться более эффективным просто производство данного товара государством и финансирование его через общее налогообложение.

Мы иллюстрируем это на рис. 5.4, где представлен товар с постоянными предельными производственными издержками c . (Товар обходится фирме в c долларов при производстве каждой его единицы.)³ Тем не менее продажа данного

Вспомним из гл. 4, что это только приближенный подсчет чистых потерь. Точное вычисление предполагает, как мы делали на рис. 4.10, график компенсированного спроса, а не просто спроса. Тем не менее, если доля дохода, потраченного на путешествие по мосту, мала, обе кривые спроса различаются весьма незначительно.

Более того, мы предполагаем, что кривая спроса не сдвигается существенно по мере увеличения налогов.

товара включает определенные транзакционные издержки. Они включают все затраты, необходимые для заключения экономической сделки, такие как затраты на содержание кассиров в бакалейной лавке или продавцов. Такие затраты увеличивают цену до p^* . Допустим теперь, что государство поставило данный товар бесплатно. Это исключает транзакционные издержки и на рисунке сохраняет зону $ABCD$. Существует еще одно преимущество, так как потребление увеличивается с Q_e до Q_0 , поскольку предельная ценность товара для потребителей превышает его предельные производственные издержки. Эта выгода измеряется сильно заштрихованной зоной ABE .

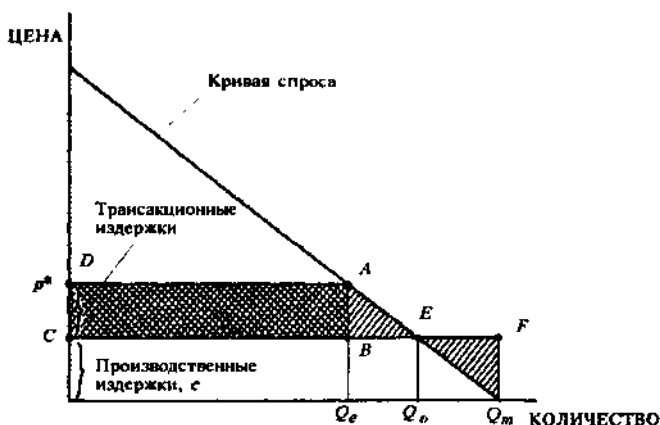


Рис. 5.4. ТРАНСАКЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ. Когда издержки значительны, может оказаться более эффективным обеспечение товара государством, чем частными рынками.

С другой стороны, если индивидуумы потребляют данный товар, пока предельная ценность не будет равна нулю, при расширении потребления с Q_0 до Q_m , предельная готовность платить меньше, чем издержки производства. Очевидно, что это неэффективно. Для того чтобы решить, должен ли товар производиться государством, нам нужно сравнить экономию на транзакционных издержках плюс выгоду от увеличения потребления с Q_e до Q_0 (1) с потерями от избыточного потребления товара (заштрихованная зона EFQ_m на рис. 5.4) плюс (2) потери от искажения, созданного налогами, используемыми для создания дохода, необходимого для финансирования снабжения данным товаром. Высокие затраты частных рынков, обеспечивающих страхование, были использованы как один из аргументов в пользу государственного страхования. Для многих видов страхования административные затраты (включая стоимость продажи), связанные с частным страхованием, составляют более 20% от страховых выплат, в отличие от административных затрат, связанных с государственным страхованием, которые (если не принимать во внимание искажения, порожденные налогами для финансирования социальных страховых программ) составляют обычно меньше 10% от величины страховых выплат.

ОБЕСПЕЧИВАЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ ЧАСТНЫЕ ТОВАРЫ

Обеспечиваемые государством товары, для которых существуют большие предельные издержки, вытекающие из снабжения или дополнительных потребителей, называются обеспечиваемыми государством частными товарами. Хотя затраты, связанные с работой рынка, служат одной из мотивировок для обеспечения государством некоторых из названных товаров, все же она не является единственной. Образование представляет собой товар, обеспечиваемый государством. Одно из обычных объяснений, даваемых в пользу государственного образования, исходит из соображений распределительного характера. Многие ощущают, что возможности образования для молодых не должны зависеть от состояния родителей.

Если частный товар обеспечивается бесплатно, по всей видимости, произойдет перепотребление такого товара. Поскольку человек не должен платить за товар, он

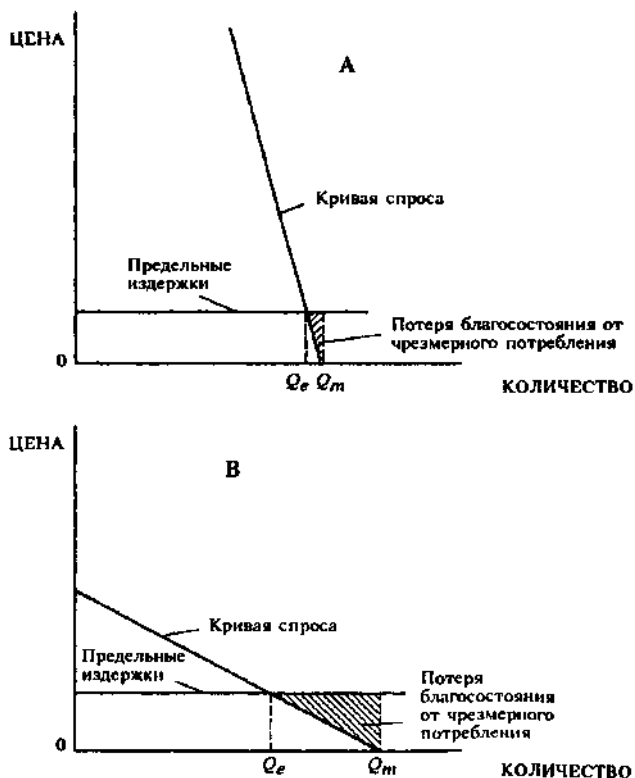


Рис. 5.5. ИСКАЖЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С БЕСПЛАТНЫМ ПРЕДЛОЖЕНИЕМ ТОВАРОВ. (А)

Для некоторых товаров, таких как вода, их предложение не по предельным издержкам, а бесплатно приводит к относительно небольшому дополнительному потреблению. (В) Для других товаров, таких как определенные медицинские услуги, то же самое выливается в интенсивное перепотребление.

будет требовать его вплоть до того, когда предельные блага, получаемые им от потребления товара, будут равны нулю. Он будет все это делать, несмотря на то что существуют реальные предельные издержки на обеспечение таким товаром. В некоторых случаях, таких как водоснабжение, можно быстро достигнуть насыщения так, что искажения от перепотребления могут и не быть слишком велики (рис. 5.5 А). В других случаях, как, например, при спросе на определенные медицинские услуги, искажение может быть очень велико (рис. 5.5 В). Итак, потери благосостояния могут измеряться разницей между тем, что некто готов платить за увеличение выпуска с Q_c до Q_m (когда цена равна нулю), и затратами на увеличение производства с Q_c до Q_m . Это зона заштрихованных треугольников на рис. 5.5.

СРЕДСТВА ДОЗИРОВАНИЯ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННО ПОСТАВЛЯЕМЫХ ЧАСТНЫХ ТОВАРОВ: ОДИНАКОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Весьма вероятно, что придется использовать некий метод контроля за потреблением государственно поставляемых частных товаров. Любой метод, ограничивающий потребление товара, называется системой дозирования. Одной из таких систем являются цены. Мы уже говорили, как плату можно использовать для того, чтобы ограничить спрос. Другой общепринятый способ дозирования указанных товаров — поставка их одинакового количества каждому. Итак, обычно мы обеспечиваем одинаковый уровень образования для всех членов общества, даже если бы кто-то хотел иметь более высокий или более низкий уровень образования. (Те, кто хотел бы купить больше, вероятно, могут приобрести дополнительные образовательные услуги на частном рынке, таком как репетиторство.) Здесь мы обнаруживаем основной недостаток государственной поставки частных товаров. Она не в такой степени, как частный рынок, позволяет приспособливаться к различиям в потребностях и желаниях индивидуумов.

Это показано на рис. 5.6, где представлены кривые спроса для двух разных лиц. Если товар был поставлен частным образом, лицо 1 с большим спросом потребило бы Q_1 , тогда как лицо 2 с меньшим спросом потребило бы гораздо меньшее количество Q_2 . Государство решает дать каждому количество, лежащее где-то между

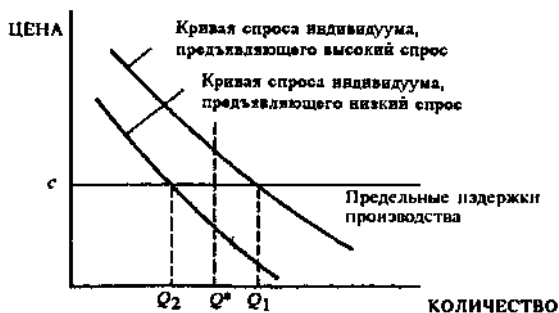


Рис. 5.6. ИСКАЖЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ЕДИНООБРАЗНЫМ ОБЕСПЕЧЕНИЕМ. Когда государственно обеспечиваемый частный товар поставляется в равных количествах каждому, кто-то получает больше эффективного уровня, кто-то меньше.

Q_1 и $Q_2 - Q^*$. При этом уровне потребления лицо с большим спросом потребляет меньше, чем ему хотелось бы. Его предельная готовность платить превышает предельные издержки. Лицо с меньшим спросом потребляет больше эффективного уровня. Его предельная готовность платить **меньше**, чем предельные издержки.

При определенных типах страхования (скажем, социальное обеспечение при уходе на пенсию) государство обеспечивает его базовый единый уровень. И в этом случае те, кто хочет купить больше, могут сделать это, но те, кто хочет купить меньше, этого лишены. Искажение здесь тем не менее может не быть большим. Если единый уровень существенно низок, будет сравнительно мало лиц, которые благодаря ему вынуждены потреблять больше, чем они потребляли бы в ином случае, и экономия на административных затратах может более чем скомпенсировать небольшое искажение, порождаемое единообразным обеспечением базового уровня страхования. С другой стороны, система сочетания государственного и частного обеспечения товара может существенно увеличить суммарные транзакционные (административные) издержки в сравнении с тем, какими они были бы в случае, если только государственный или только частный сектор отвечал бы за его поставку.

ОЧЕРЕДИ КАК СРЕДСТВО ДОЗИРОВАНИЯ

Второй метод дозирования, который часто используется государством, — это очередь, т.е., вместо того чтобы облагать индивидуумов платой за доступ к производимым государством товарам и услугам, оно требует, чтобы эта плата выражалась в ожидании. Это дает возможность в какой-то мере приспособить уровень предложения к нуждам потребителя. Те, кто больше нуждается в медицинской помощи, готовы ждать в приемной у доктора. Считается, что деньги — нежелательная основа для дозирования медицинских услуг. Собственно, почему богатый имеет больше прав на крепкое здоровье, чем бедный? Утверждается, что очереди могут быть эффективным средством разграничения между теми, кто действительно нуждается (кто готов ждать в очереди), и теми, кто менее нуждается в медицинской помощи. Но очереди далеко не лучший способ определения, кому необходима медицинская помощь, поскольку безработные и пенсионеры, не испытывающие столь острой нужды в медицинском обслуживании, могут оказаться более готовыми ждать в очередях, чем служащий корпорации либо низкооплачиваемый рабочий, имеющий две работы. В действительности мы заменяем готовность платить как критерий распределения медицинских услуг готовностью ждать в приемной у доктора. Кроме того, существуют реальные социальные затраты, такие как потеря времени в очередях в роли дозирующего средства. Это затраты, которых можно было бы избежать, если бы в качестве дозирующего средства использовались цены.

ИЗМЕНЯЮЩЕЕСЯ СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУ ГОСУДАРСТВОМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРОМ

Многие из товаров, которые поставляются государством, могли бы быть обеспечены либо государством, либо частным образом. Часто используются оба способа. Соотношение между тем и другим видами обеспечения различается в зависимости от страны и часто меняется во времени.

Подвижное соотношение между государственным и частным обеспечением товарами частично связано с изменением технологии. Развитие кабельного телевидения облегчает взимание платы за пользование телевизором. Административные затраты,

обусловленные многими системами сбора чего бы то ни было, уменьшились благодаря компьютерам. Например, теперь оказывается возможным взимать большую плату за пользование метро в часы пик. Любая машина и любой перекресток могут быть снабжены электронным приспособлением для измерения пути, пройденного индивидуумом в часы пик, приблизительно так же, как при телефонной связи. Такая схема была на экспериментальной основе введена в Гонконге в 1985 г.

Динамичное соотношение между государственным и частным обеспечением товарами относится и к изменениям в уровне жизни (доход на душу населения). Детские качели устанавливаются в общественных парках, кроме того, люди частным образом покупают качели для своих дворов. Преимущество государственного обеспечения здесь заключается в том, что качели более полно используются. Частные качели не заняты большую часть времени. Преимущество частного обеспечения состоит в том, что оно позволяет экономить на транспортных расходах. Если затраты на транспортировку (включая стоимость времени, необходимого для поездки в общественный парк) возрастают относительно стоимости качелей, можно ожидать сдвига в сторону частного обеспечения.

Альберт Хиршман из Института углубленного изучения в Принстоне предположил, что изменяющиеся модели являются следствием изменения во вкусах⁴. Он утверждает, что существуют периодические колебания в соотношении между частным и общественным потреблением. По мере того как люди ощущают неполную удовлетворенность или разочарование в том, что они получают в своей частной жизни, они обращаются к общественным службам и обеспеченным государством товарам и услугам. Но их ожидания удовлетворенности, которую они могут получить в общественном секторе, оказываются в свою очередь неосуществленными, и в своем разочаровании они вновь обращаются к частному рынку.

УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

Прежде всего надо ответить на вопрос, каковы по размерам должны быть поставки общественных товаров. Что означает, когда говорят, что государство поставляет слишком мало или слишком много общественных товаров? В гл. 3 мы дали критерий, который позволяет ответить на этот вопрос. Распределение ресурса является эффективным по Парето, если никто не может улучшить свое положение без того, чтобы другой таковое не ухудшил. Там же мы установили, что на частных рынках эффективность по Парето наряду с другими критериями требует, чтобы индивидуальная предельная норма замещения равнялась предельной норме трансформации.

В отличие от вышеказанного чисто общественные товары поставляются эффективно, когда сумма предельных норм замещения (для всех индивидуумов) равняется предельной норме трансформации. Предельная норма замещения частного товара общественным указывает на то, каким количеством частного товара каждый индивидуум готов пожертвовать, чтобы получить на одну единицу общественного товара больше. Сумма предельных норм замещения, таким образом, показывает, каким количеством частных товаров все члены общества вместе готовы пожертвовать, чтобы получить одну дополнительную единицу общественного товара (который будет совместно потреблен всеми). Предельная норма трансформации показывает, каким количеством частных товаров нужно поступиться для получения одной

дополнительной единицы общественного товара. Эффективность требует, чтобы суммарное количество товара, которым люди готовы пожертвовать (сумма предельных норм замещения), должно равняться сумме, от которой они готовы отказаться (предельная норма трансформации).

Давайте применим условие эффективности к национальной обороне. Допустим, что, когда мы увеличиваем наше производство пушек (национальная оборона) на одну, мы вынуждены сократить производство масла на фунт (предельная норма трансформации равна единице). Пушки, используемые для национальной обороны, — общественный товар. Рассмотрим простую экономику с двумя индивидуумами — Крузо и Пятницей. Крузо готов поступиться одной третьей фунта масла в пользу дополнительной пушки. Но на его одну треть фунта не купишь пушки. Пятница готов отказаться от двух третей фунта масла в пользу дополнительной пушки. Суммарное количество масла, которое это маленькое общество было бы готово не иметь, если бы государство покупало одну дополнительную пушку, равняется $1/3 + 2/3 = 1$. Общее количество масла, которым им пришлось бы пожертвовать в пользу одной дополнительной пушки, также равно 1. Итак, сумма предельных норм замещения равняется предельной норме трансформации, т.е. их государство обеспечило эффективный уровень национальной обороны. Если сумма предельных норм замещения больше единицы, то индивидуумы коллективно были бы готовы отказаться от большего, чем им нужно. Можно было бы попросить каждого из них отказаться от суммы несколько меньшей, чем та, которая сделала бы их безразличными к такой замене, и в этом случае по-прежнему было бы возможно увеличить производство пушек на одну единицу. В этом случае они оба могли бы улучшить свое положение за счет производства общественного товара (пушек) на единицу.

КРИВЫЕ СПРОСА ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

В гл. 3 мы описали рыночное равновесие для частного товара (стаканчики мороженого) как пересечение кривых спроса и предложения (см. рис. 3.2). Мы показали, что в этой точке предельная выгода от производства одной дополнительной единицы равна предельным издержкам. Вот почему рыночное равновесие было эффективным по Парето.

Аналогично можно описать эффективный уровень общественных товаров. Мы можем прийти к кривой спроса по общественным товарам для каждого индивидуума таким же путем, как и для кривой спроса частных товаров.

Индивидуумы не покупают общественные товары. Тем не менее можно спросить, каков был бы их спрос, если бы за каждую дополнительную единицу общественного товара им пришлось бы платить соответствующую сумму. Это не совсем гипотетический вопрос, так как по мере увеличения расходов на общественные товары возрастают налоги на индивидуумов. Мы называем дополнительную плату, требуемую от индивидуума для получения каждой дополнительной единицы общественного товара, его налоговой ценой. В последующем мы будем исходить из того, что государство может назначать для разных индивидуумов разные налоговые цены.

Допустим, что налоговая цена для индивидуума равна p , т.е. за каждую единицу общественного товара он должен платить p . Тогда сумма, которую он может израсходовать, его бюджетное ограничение, равна $C + pG = Y$, где C — его потребление частных товаров, Y — его доход. Бюджетное ограничение дает представление о комбинации товаров (в данном случае общественных и частных), которые может

купить индивидум, если даны его доход и налоговая цена. Мы показываем бюджетное ограничение на рис. 5.7 А линией BB . Вдоль линии бюджетного ограничения в случае, когда государственные расходы низки, потребление частных товаров очевидно выше. Индивидум хочет получить самый высокий из возможных уровень полезности, исходя из своего бюджетного ограничения. На рис. 5.7 А также представлены индивидуальные кривые безразличия между общественными и частными товарами. Он готов отказаться от некоторых частных товаров, если получает больше общественных товаров. При этом количество частных товаров, от которых он отказывается, есть его предельная норма замещения. По мере получения большего количества общественных товаров (и меньшего количества частных) количество частных товаров, от которых он готов отказаться в пользу одной дополнительной единицы общественных товаров, уменьшается, т.е. наблюдается уменьшающаяся

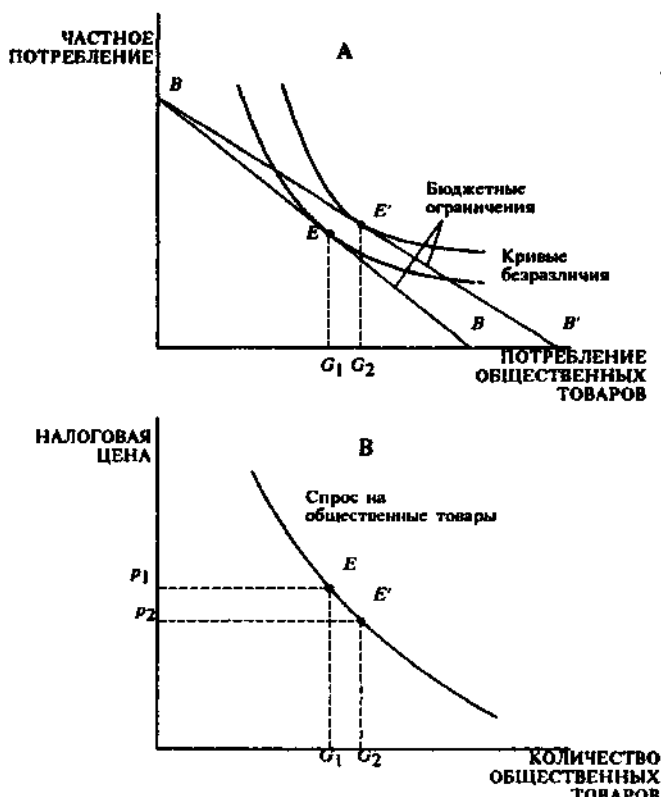


Рис. 5.7. КРИВАЯ СПРОСА ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ. Наиболее предпочтительный уровень расходов индивидума — точка касания кривой безразличия и бюджетного ограничения. По мере уменьшения налоговой цены (бюджетное ограничение сдвигается с BB к BB') указанный уровень государственных расходов увеличивается, порождая кривую спроса на рис. 5.7 В.

предельная норма замещения для данного лица. Графически предельная норма замещения представляет собой наклон кривой безразличия. Таким образом, по мере потребления данным лицом большего количества общественных товаров и меньшего частных кривая безразличия становится более пологой.

Наивысший уровень полезности для индивидуума достигается в точке касания кривой безразличия и линии бюджетного ограничения в точке E на рис. 5.7 А. В этой точке совпадают наклоны линии бюджетного ограничения и кривой безразличия. Наклон линии бюджетного ограничения показывает, каким количеством частных товаров должен пожертвовать индивидуум, чтобы получить одну дополнительную единицу общественных товаров, что эквивалентно его налоговой цене. Наклон кривой безразличия показывает, какое количество частных товаров готов пожертвовать индивидуум в аналогичной ситуации. Таким образом, в точке наибольшего предпочтения сумма, которую он готов пожертвовать, непосредственно равняется сумме, которую он должен пожертвовать. По мере того как мы уменьшаем налоговую цену, линия бюджетного ограничения сдвигается (с BB к BB') и точка наибольшего предпочтения индивидуума сдвигается к точке E' . Его спрос на общественные товары в обычной ситуации возрастает.

За счет увеличения или уменьшения налоговой цены мы можем выявить кривую спроса для общественных товаров таким же образом, как мы это делали для частных товаров. На рис. 5.7 В мы изобразили кривую спроса, соответствующую рис. 5.7 А. Точки E и E' здесь показывают количество общественных товаров, требуемых при налоговых ценах p_1 и p_2 . Мы могли бы найти больше точек на рис. 5.7 В, сдвигая на рис. 5.7А линию бюджетного ограничения.

Мы можем использовать тот же подход для нахождения кривых спроса на общественные товары для Крузо и Пятницы. Можно суммировать такие кривые по вертикали, чтобы получить совокупную кривую спроса на рис. 5.8. Вертикальное суммирование подходит для этого случая, так как чисто общественный товар неминуемо поставляется всем индивидуумам в одинаковых количествах. Дозирование и недостижимо и нежелательно, так как использование общественного товара одним лицом не лишает какое-либо другое лицо выгоды от пользования им.

Кривая спроса может мыслиться как кривая предельной готовности платить, т.е. для каждого уровня выпуска общественного товара она показывает, сколько готов платить индивидуум за дополнительную единицу общественного товара. (Вспомним, что налоговая цена за общественный товар для индивидуума устанавливается равной его предельной норме замещения, которая просто показывает, сколько частных товаров он готов отдать за одну дополнительную единицу общественного товара.) Итак, вертикальная сумма кривых спроса есть не что иное, как сумма предельных готовностей платить, а именно это суммарное количество, которое все индивидуумы вместе готовы заплатить за дополнительную единицу общественного товара. Аналогично, поскольку каждая точка на кривой спроса для определенного лица отражает его предельную норму замещения при данном уровне государственных расходов, суммируя кривые спроса по вертикали, мы просто получаем сумму предельных норм замещения (суммарную предельную выгоду от производства дополнительной единицы данного товара). Результатом является совокупная кривая спроса, показанная на рис. 5.8.

Мы можем изобразить кривую предложения общественных товаров, подобно тому как мы это делали для частных товаров. Для каждого уровня выпуска цена показывает, от какого количества других товаров приходится отказываться для

производства одной дополнительной единицы общественных товаров. Она представляет собой предельные издержки, или предельную норму трансформации. На уровне выпуска, когда совокупный спрос равен предложению (рис. 5.9), сумма предельных готовностей платить (сумма предельных норм замещения) равняется предельным издержкам производства, или предельной норме трансформации. Поскольку в этой точке предельная выгода от производства дополнительной единицы общественного товара равняется предельным издержкам или сумма предельных норм замещения равняется предельной норме трансформации, уровень выпуска, отмеченный пересечением совокупной кривой спроса и кривой предложения для общественных товаров, является эффективным по Парето.



Рис.5.8. СОВОКУПНЫЙ СПРОС НА ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ. Поскольку в каждой точке на кривой спроса цена равна предельной норме замещения, путем сложения кривых спроса по вертикали мы получаем сумму предельных норм замещения, общее количество частных товаров, которым готовы пожертвовать члены общества для получения одного дополнительного общественного товара. Данная сумма может рассматриваться как кривая совокупного спроса на данный общественный товар.

Хотя мы и построили каждую индивидуальную кривую спроса для общественных товаров подобно тому, как была бы построена аналогичная кривая для частных товаров, между ними существуют некоторые серьезные различия. В частности, хотя рыночное равновесие обнаруживается на пересечении кривых спроса и предложения, мы не дали какого-либо объяснения тому, почему равновесное предложение общественных товаров должно возникать на пересечении построенной нами кривой спроса и кривой предложения. Мы только установили, что, будь это так, уровень производства общественного товара был бы эффективным по Парето. Решение относительно уровня производства общественных товаров принимается государством, а не индивидуумами. Таким образом, достигнет ли производство описанной

точки — зависит от природы политического процесса, это предмет, которому мы уделим внимание в следующей главе.

Более того, тогда как на конкурентном рынке частных товаров все индивидуумы сталкиваются с одинаковыми ценами, но потребляют разное количество товаров (как отражение разницы во вкусах), общественный товар должен поставляться в одинаковых количествах всем потребителям. И мы гипотетически допустили, что государство может назначить разную налоговую цену на данный общественный

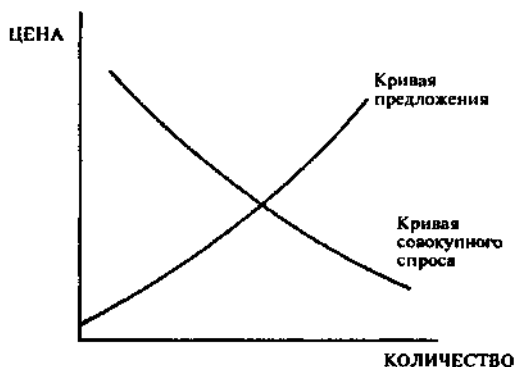


Рис. 5.9. ЭФФЕКТИВНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ. Эффективное предложение общественных товаров возникает в точке пересечения кривых спроса и предложения. Кривая совокупного спроса представляет сумму того, чем все индивидуумы готовы поступиться, по меньшей мере, чтобы иметь одну дополнительную единицу общественных товаров (одну дополнительную пушку), тогда как кривая предложения представляет сумму других товаров, от которых приходится отказаться для получения одной дополнительной единицы общественного товара.

товар. Одна из возможностей объяснения этих цен — полагать, что каждый заранее поставлен в известность о доле общественных затрат, которую ему придется нести. Если индивидууму приходится взять на себя 1 % стоимости общественных затрат, то данный продукт, который обходится государству в 1 доллар, ему обходится в 1 цент, в то время как если он должен взять на себя 3 %, то увеличение общественных расходов на 1 доллар обходится ему в 3 цента.

Наконец, нужно подчеркнуть, что мы охарактеризовали уровень расходов на общественные товары, эффективный по Парето, в соответствии с определенным распределением дохода. Как мы покажем ниже, эффективный уровень расходов на общественные товары вообще зависит от распределения доходов.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПО ПАРЕТО И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА

Вспомним из гл. 3 и 4, что существует множество эффективных по Парето распределений ресурсов. Любая точка на кривой потребительских возможностей такова. Рыночное равновесие в отсутствие несовершенства рынка соответствует

непосредственно одной из таких точек. По той же причине не существует единственного оптимального по Парето предложения общественных товаров. Пересечение кривых спроса и предложения на рис. 5.9 есть один из таких эффективных по Парето уровней предложения. Но наряду с ним существуют и другие при других возможностях распределения. Чтобы понять, как эффективный уровень общественных товаров зависит от распределения дохода, допустим, что государство уменьшило на 1 доллар доход Крузо в пользу Пятницы. При этом произойдет уменьшение спроса Крузо на общественные товары (при любой цене) и соответствующее увеличение спроса Пятницы. Вообще говоря, нет причин, почему эти изменения должны в точности компенсировать друг друга, поэтому совокупный уровень спроса будет изменяться. При этом новом распределении дохода существует новый эффективный уровень общественных товаров, но эффективность по-прежнему характеризуется суммой предельных норм замещения, равных предельной норме трансформации. Иными словами, точки на кривой потребительских возможностей могут характеризоваться разным уровнем общественных товаров, но в каждой точке сумма предельных норм замещения равна предельной норме трансформации.

То, что эффективный уровень общественных товаров зависит в целом от распределения дохода, предполагает одно важное допущение. Нельзя отделить соображения эффективности в поставке общественных товаров от соображений распределения. Любое изменение в распределении дохода, скажем, в результате изменения структуры подоходного налога будет, таким образом, сопровождаться соответствующими изменениями в уровнях эффективности производства общественных товаров⁵.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА И ЭФФЕКТИВНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

Правительство, оценивая выгоды общественной программы, часто кажется особенно заинтересованным в том, кто получает выгоду от данной программы. Похоже, государство ценит выгоды для бедных более высоко, чем для богатых. Но предыдущий анализ показал, что следует просто сложить предельные нормы замещения — суммы, которые каждый готов платить по меньшей мере за увеличение предложения общественного товара — подходу и к бедным и к богатым одинаково. Как можно примирить два этих подхода?

В гл. 4 мы показали, как можно изобразить график потребительской возможности путем передачи ресурсов от одного индивидуума к другому. Вспомним о нашей экономике Робинзона Крузо, когда в процессе передачи апельсинов от Крузо к Пятнице некоторые из них утрачивались. В экономике Соединенных Штатов для перераспределения ресурсов мы преимущественно используем нало-

Некоторые экономисты утверждали, что решение относительно эффективного уровня производства общественных товаров и распределения дохода может быть рассмотрено отдельно. Например, существует позиция, согласно которой проблемы, связанные с распределением дохода, должны находить отражение в налоговых структурах и в программах благосостояния, а решения относительно предложения общественных товаров могут и должны приниматься совершенно независимо от таких соображений. Существуют некоторые случаи, когда решения могут приниматься раздельно, но это сугубо специальные случаи (См. Atkinson and Stiglitz, *Lectures in Public Economics*, New York: McGraw Hill, 1980 or Lau L.J., Sheshinski E. and Stiglitz Z.E. Efficiency in the Optimum Supply of Public Goods *Econometrica* 46, 1978 P. 269–84).

говую систему и систему социального обеспечения. Но здесь не только велики административные издержки на функционирование этих систем. Они также имеют серьезные стимулирующие последствия, например, для решения вопросов об индивидуальных сбережениях и работе. То, что перераспределение ресурсов через данные системы дорогостояще, предполагает для государства возможности поиска альтернативных способов решения его распределительных задач. Один из таких способов — учитывать соображения перераспределения при оценке общественных программ.

ИСКАЖАЮЩЕЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОЕ ПРЕДЛОЖЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ

Тот факт, что поступления, финансирующие общественные товары, получаются за счет налогов (таких, как подоходный), имеющих серьезное влияние на мотивацию поведения, существен для рассмотрения эффективного предложения общественных товаров. Сумма частных товаров, которой люди должны пожертвовать для получения одной дополнительной единицы общественных товаров, больше, чем она была бы, если бы государство могло получить доходы таким путем, который не повлек бы этих мотивационных эффектов и был бы не столь дорогостоящим в осуществлении.

Мы можем определить кривую достижимости, показывающую максимальный уровень потребления частных товаров, согласующийся с каждым уровнем общественных товаров в пределах нашей заданной налоговой системы. Налоговая система привносит неэффективности так, что эта кривая достижимости лежит внутри кривой производственных возможностей, как на рис. 5.10.



Рис. 5.10. КРИВАЯ ДОСТИЖИМОСТИ. Эта кривая представляет максимальный выпуск (потребление) частных товаров при любом уровне общественных товаров с учетом неэффективностей, возникающих в результате налогообложения, которое необходимо для получения требуемых поступлений в бюджет. Кривая располагается ниже кривой производственных возможностей.

Сумма частных товаров, от которой нам приходится отказываться для получения одной дополнительной единицы общественных товаров и которая учитывает эти дополнительные затраты, называется предельной экономической нормой трансформации в противоположность предельной физической норме трансформации, которой мы пользовались ранее. Последняя полностью определяется технологией, тогда как предельная экономическая норма трансформации учитывает затраты, обусловленные налогами, требуемыми для финансирования возросших общественных расходов. Таким образом, мы заменяем ранее принятое условие необходимости равенства предельной физической нормы трансформации и суммы предельных норм замещения новым условием — необходимостью равенства между предельной экономической нормой трансформации и суммой предельных норм замещения.

Так как получение общественных товаров при ведущем к искажению налогообложения становится более дорогостоящим, обычно из этого следует, что эффективный уровень общественных товаров оказывается ниже, чем он был бы в случае неискажающего налогообложения.

Действительно, кажется, что в последние годы большая часть споров о желательном уровне поставки общественных товаров концентрировалась вокруг этого вопроса. Существуют люди, которые полагают, что искажения, связанные с налоговой системой, невелики, в то время как другие утверждают, что затраты на попытку получить дополнительные поступления на общественные товары велики. Они могли бы прийти к соглашению относительно размера социальных выгод, которые возможно получить при дополнительных государственных расходах, но не находят согласия в вопросе о затратах.

На рис. 5.11 дана кривая достижимости, на которой показан максимальный

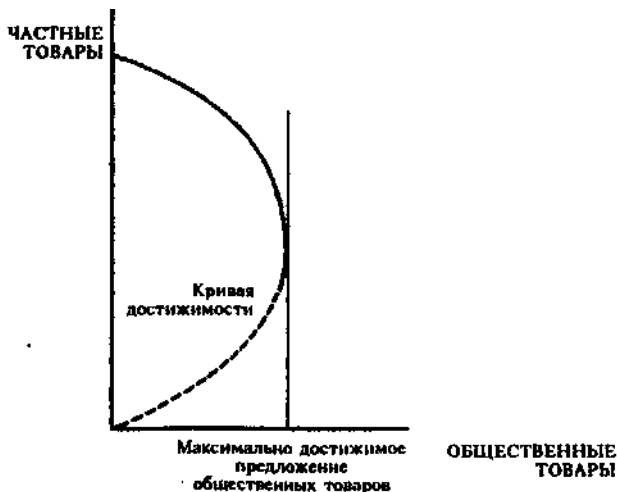


Рис. 5.11. КРИВАЯ ЛАФФЕРА. Увеличение налоговых ставок сверх определенного уровня может настолько уменьшить стимулы, что реально и выпуск, и налоговые поступления сокращаются. Значит, существует максимально достижимый уровень государственных расходов.

уровень поставки общественных товаров. Попытки государства получить больше доходов за счет дополнительных налогов заставляют людей ослабить свои усилия и вынуждают фирмы сократить **инвестиции**, что таким образом ведет к более низкому уровню потребления частных товаров и более низкому уровню налоговых поступлений (и следовательно, государственных расходов). Эта кривая в последние годы стала известна как кривая Лаффера по имени Артура Лаффера из Университета Южной Калифорнии, хотя эффект, описываемый данной кривой, отмечался до него и другими. Выводы, следующие из этой **кривой**, послужили основой того, что называется экономикой предложения, которая утверждает, что снижение налоговых ставок увеличило бы налоговые поступления. Хотя ясно, что это теоретически возможно, нет свидетельств того, что названный вывод значим при существующих налоговых ставках, как мы увидим в гл. 19.

ЭФФЕКТИВНОЕ ГОСУДАРСТВО КАК ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТОВАР

Одним из наиболее важных общественных товаров является государственное управление. Мы все выигрываем от лучшего, более эффективного, более отвечающего нашим нуждам государства. Действительно, "хорошее **государство**" содержит в себе все нами отмеченные свойства общественных товаров: и трудно и нежелательно исключить кого-либо из пользования благами, идущими от лучшего государства.

Если бы государство было способно стать более эффективным и сократить налоги, не уменьшая уровня своих услуг, мы все выиграли бы. Политик, который преуспевает в подобном, может иметь некоторую отдачу, но эта отдача только часть благ, которые предоставляются другим. В частности, те, кто голосовал против данного политика, получают такую же выгоду, как и те, кто был за его избрание, а люди, не голосовавшие, пытавшиеся быть зайцами за счет политической активности других, также пользуются благами наряду с ними.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. В этой главе дано определение важного класса товаров — чисто общественных товаров. Они имеют два основных свойства:
 - а) невозможно исключить людей из пользования полезностью этих товаров;
 - б) нежелательно делать это, поскольку использование таких товаров одними не исключает того же для других;
2. Наряду с тем что существуют некоторые примеры чисто общественных товаров, таких как национальная оборона, для большинства поставляемых государством товаров исключение из пользования возможно, хотя часто дорогостояще. Введение платы пользователя может вылиться в недоиспользование государственных мощностей.
3. Частные рынки либо не предлагают, либо поставят неадекватное количество общественных товаров.
4. Проблема добровольных соглашений при производстве общественных товаров возникает в связи с попытками некоторых быть в роли зайцев, т.е. пользоваться благами от общественных товаров, за которые платят другие.
5. Для поставляемых государством частных товаров может быть применен метод дозирования, отличный от ценового. Иногда используются очереди, а иногда товар просто предоставляется всем людям в ограниченных количествах. И тот и другой метод порождает неэффективность.
6. Эффективность по Парето требует, чтобы общественный товар поставлялся вплоть до момента, когда сумма предельных норм замещения равнялась бы предельной норме трансформации. Различные уровни потребления общественного товара, эффективные по Парето, ассоциируются с различными распределениями дохода.

7. Основное правило для эффективного уровня предложения общественных товаров должно модифицироваться при существовании затрат (искажений) вследствие увеличения поступлений и перераспределения доходов.
8. Эффективное государственное управление само по себе есть общественный товар.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Чисто общественные товары
Исключение
Проблема зайца
Плата пользователя
Налоговая цена
Трансакционные издержки
Обеспечиваемые государством частные товары

Одинаковое обеспечение
Система дозирования
Предельная физическая норма трансформации
Предельная экономическая норма трансформации
Кривая достижимости
Кривая Лаффера

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Где должен быть расположен каждый из следующих товаров на рис. 5.2? Почему каждый из них является либо не является чисто общественным товаром? Где **возможно**, укажите **примеры**, в которых данный товар поставляется как **частным**, так и государственным образом:
а) колледж; б) местный парк; в) Йоземайт Парк; г) канализация; д) водоснабжение; е) электроснабжение; ж) телефонная служба; з) пенсионное страхование; и) здравоохранение; к) полиция; л) телевидение; м) фундаментальные исследования; н) прикладные исследования.
2. Что происходит с эффективным распределением ресурсов между общественными и частными товарами по мере роста богатства экономики? Можно ли привести примеры общественных товаров, употребление которых возросло бы в большей степени, чем пропорционально увеличению дохода? Менее, чем пропорционально увеличению дохода?
3. Государство дозирует некоторые поставляемые им частные товары и смешанные общественные (на которые велик спрос) разными способами. Объясните, как каждый из них дозируется, и рассмотрите эффект альтернативных дозирующих систем:
а) государственное высшее образование;
б) здравоохранение в Великобритании;
в) Йеллоустонский национальный парк.

Что происходит с поставляемым государством товаром, на который может возникнуть большой спрос (таким как бассейн в жаркий солнечный день или шоссе), но для которого не используется прямая дозирующая система?

4. В какой степени, по вашему мнению, различия во взглядах между теми, кто поддерживает необходимость меньших ассигнований на общественные товары, и теми, кто придерживается противоположных взглядов, могут быть отнесены к разнице в суждениях о предельных издержках обеспечения общественными товарами, включая возросшие искажения дополнительными налогами, необходимыми для финансирования общественных товаров? Каковы иные источники разногласий?
5. Как тот факт, что эффективное государство есть общественный товар, может отразиться на эффективности функционирования государства?

ПРИЛОЖЕНИЕ

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ —ОСТАТОЧНАЯ КРИВАЯ

В этом приложении мы даем альтернативный графический способ выражения основного условия эффективности для общественных товаров: сумма предельных норм замещения - предельной норме трансформации.

На рис. 5.12 мы наложили кривую безразличия Крузо на кривую производственных возможностей. Если государство обеспечивает уровень общественных товаров G и в то же время желает

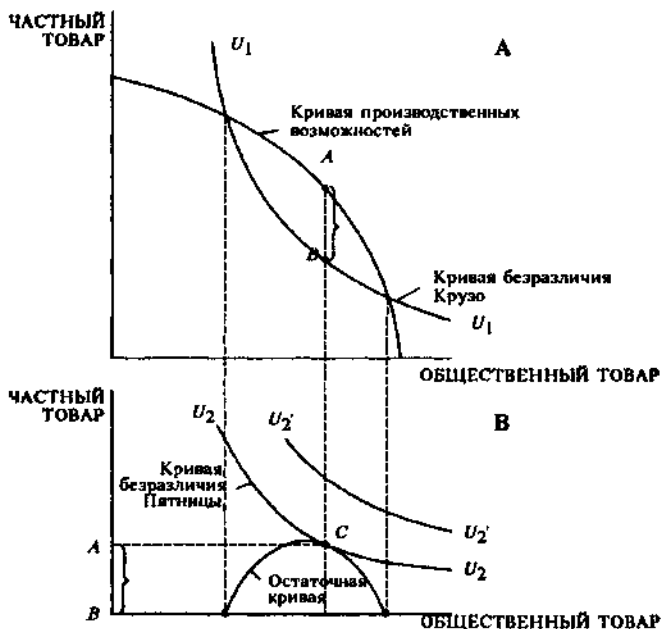


Рис. 5.12. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО УРОВНЯ ПРОИЗВОДСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ. (А) Если уровень общественных товаров G и первый индивидуум должен иметь уровень полезности U_1 , то отрезок AB представляет сумму частных товаров, остающуюся для второго индивидуума. (В) Благополучие второго индивидуума максимизируется в точке касания его кривой безразличия и "остаточной" кривой.

создать для Крузо уровень полезности, связанный с кривой безразличия U_1 , представленной на рисунке, тогда количество частных товаров, "оставленных" для Пятницы, — вертикальное расстояние между кривой производственных возможностей и кривой безразличия. Соответственно, мы называем (вертикальную) разницу между двумя этими кривыми остаточной кривой. Такая кривая изображена на рисунке 5.12 В. Теперь наложим кривые безразличия Пятницы на рисунок 5.12 В. Наивысший уровень полезности, которого он может достигнуть, согласуется с кривой производственных возможностей, а такие — с предопределенным уровнем полезности Крузо и находятся в точке касания его кривой безразличия и остаточной кривой.

Существует простой способ выражения условия касания. Так как остаточная кривая представляет собой разницу между кривой производственных возможностей для данной экономики и кривой безразличия первого индивидуума, наклон "остаточной" кривой представляет собой разницу между наклонами двух указанных кривых. Наклон кривой производственных возможностей, как мы видели, — предельная норма трансформации, тогда как наклон кривой безразличия первого индивидуума — его предельная норма замещения. Если G есть оптимальный уровень общественных товаров, то остаточная кривая должна касаться кривой безразличия второго индивидуума. Таким образом, эффективность по Парето в данной экономике требует, чтобы наклон остаточной кривой равнялся наклону кривой безразличия второго индивидуума, т.е. $MRT - MRS_1 = MRS_2$ или $MRT = MRS_1 + MRS_2$, где MRT представляет собой предельную норму трансформации, а MRS_i — предельную норму замещения для i -го индивидуума. Предельная норма трансформации должна быть равной сумме предельных норм замещения.

Глава 6. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР

Предложение обычных благ определяется рыночными силами. Равновесие достигается в точке пересечения кривых спроса и предложения. Как мы видели в гл. 3, эти рыночные силы обеспечивают соответствие производимых товаров и услуг желаниям и вкусам потребителей. Наоборот, предложение общественных благ определяется в ходе политического процесса. Эта глава посвящена двум группам вопросов.

1. Что мы можем сказать о том, как уровень затрат на общественные блага определяется в демократическом обществе, таком как Соединенные Штаты, где решение об этих затратах принимается большинством в ходе голосования (или избранными представителями, которые выбираются тоже на основе большинства голосов)? Насколько точно при этом отражены предпочтения граждан? Является ли предложение эффективным по Парето? Если нет, затраты на производство общественных благ **слишком высоки или слишком низки**?

2. Являются ли демократические процедуры лучшими в определении уровня производства общественных благ? Хорошо ли эти процедуры отражают предпочтения индивидуумов в обществе? Часто ссылаются на то, что государство действует несоответствующим образом, осуществляя серии выборов и решений, которые оказываются несовместимыми. Является ли это отражением некомпетентности части государственных чиновников, следствием особых аспектов политического процесса в США или это неизбежное последствие демократических процедур по принятию решений?

Эти вопросы переносят нас на границу между политической наукой и экономической. Наша задача — понять экономические аспекты политического процесса. Традиционная политическая наука частично затрагивала роль групп со специальными интересами и то, как различные политические институты и группы в обществе пользуются "политической силой". Наша задача более абстрактна. Мы начинаем наше рассмотрение с анализа того, как политический процесс, определяющий уровень производства общественных благ, отличается от рыночных механизмов.

ЧАСТНЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

Рыночная экономика обеспечивает простой и эффективный метод определения уровня производства частных благ. Таким методом является ценовая система. Она создает стимулы для фирм и производства благ, которые ценятся, и она обеспечивает основу для распределения благ, которые произведены, среди различных потребителей. Мы часто отмечаем важную роль, которую играют цены при передаче информации, — от потребителей производителям, подразумеваемая ценность, которую они придают различным товарам и услугам; от производителей к потребителям и от одного производителя к другому, подразумеваемая издержки производства и редкость этих товаров и услуг.

Равновесие на частных рынках определяется точкой пересечения кривых спроса и предложения. Когда по той или иной причине спрос на некоторое благо увеличивается, кривая спроса сдвигается вверх, цена растёт, и это стимулирует фирму производить больше. Таким образом, информация об изменениях во вкусах индивидуумов передается посредством системы цен к фирмам. Аналогично, когда по той или иной причине производство какого-то блага удешевляется, кривая его

предложения сдвигается вниз, цена падает и люди получают стимулы потреблять больше того блага, которое стало теперь дешевле. Снова повторим, что система цен передает информацию о технологических изменениях от фирмы к потребителям. Действительно, одним из главных результатов современной экономики благосостояния, как мы отметили в гл. 3, является то, что в конкурентной экономике итоговое распределение ресурсов эффективно¹.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

Решения о распределении ресурсов в общественном секторе принимаются совершенно иным образом. Люди голосуют за выборных представителей, они в свою очередь голосуют за государственный бюджет, а сами деньги тратятся посредством многочисленных бюрократических органов. Имеется, таким образом, существенное различие между тем, как индивидуум решает потратить свои собственные деньги, и тем, как, скажем, конгресс решает потратить государственные деньги. Предполагается, что, когда конгрессмен голосует, он отражает точку зрения избирателей, а не свою собственную точку зрения. Решая, как голосовать, он сталкивается с двумя проблемами: во-первых, он должен определить взгляды на эту проблему своих избирателей; во-вторых, так как эти взгляды, по всей вероятности, будут различны, конгрессмен должен решить, какова весомость той или иной позиции.

ПРОБЛЕМА ВЫЯВЛЕНИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ

В то время как индивидуумы могут выражать свое мнение о желательности того или иного частного блага посредством простого действия, — они решают, покупать или не покупать это благо, — не существует сравнительно неэффективного способа выражения мнений индивидуумов о предпочтительности того или иного общественного блага.

Федеральные выборы сенаторов и членов палаты представителей передают только ограниченную информацию об отношении избирателей к определенным общественным благам, в лучшем случае они дают общее представление о том, что избиратели склоняются к большим или меньшим государственным расходам. На уровне штатов и на местном уровне избирателей иногда просят одобрить конкретные проекты (часто распространяются облигации займов для поддержания автотрасс и общественного транспорта). Но даже в этом случае информация ограничена. Если индивидуум голосует в соответствии со своими действительными интересами, то это лишь означает, что его выигрыш от общественной программы превысит издержки этой программы, лежащие на него. Если большинство голосует за принятие программы, это означает, что она предпочтительна по крайней мере для половины голосующих, но это не значит, что сумма выигрышей превышает издержки.

Существует ли вообще какой-либо способ стимулирования выражения индивидуумами их действительных предпочтений касательно общественных благ?

Важно, однако, помнить о многих предостережениях относительно этого основного вывода. В частности, необходимо принять во внимание простой эвристический аргумент, касающийся информационной роли, которую играют цены в эффективном производстве. Традиционный анализ опирается на очень строгое и нереалистичное допущение о природе информации, которая доступна различным агентам в обществе. Когда же делаются более реалистичные информационные допущения, теорема благосостояния нуждается в уточнении.

Тот, кто принимает решения относительно частных благ, знает свои собственные предпочтения. Тот, кто принимает решения, касающиеся общественных благ, должен определить предпочтения тех, ради кого он принимает решение. Это первое существенное различие между общественным и частным распределением ресурсов.

ПРОБЛЕМА АГРЕГИРОВАНИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ: СОГЛАСОВАНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ТОЧЕК ЗРЕНИЯ

Даже если все индивидуумы правильно и искренне выражают свои предпочтения, политик должен уметь совмещать получаемую информацию вместе для принятия окончательного решения. В условиях частного рынка фирма не должна согласовывать требования и интересы различных групп. Если индивидуум готов заплатить за товар или услугу цену, превышающую предельные издержки производства, фирме выгодна продажа ему этого товара или услуги. Решения принимаются на индивидуальной основе. Наоборот, в общественном секторе решения принимаются коллективно: когда политик голосует за увеличение расходов на производство какого-то общественного блага, он действует не так, как если бы он оплачивал благо для себя самого. Своим голосом он стремится представить интересы избирателей, но их интересы, по всей вероятности, существенно различаются. Некоторые индивидуумы хотели бы увеличить военные расходы, другие — уменьшить их. Одни индивидуумы хотели бы увеличить расходы на социальную систему, а другие — нет. Как должен голосовать политик перед лицом подобных конфликтов?

Одна точка зрения гласит, что политик должен добиться эффективности, которая в случае чистого общественного блага, например обороны, требует равенства суммы предельных норм замещения и предельной нормы трансформации. Но даже если политик добивается подобного результата, это еще не означает решения проблемы в целом. Подобный результат лишь позволяет избежать результатов, неэффективных по Парето. Но он не показывает, как выбрать между альтернативными вариантами распределения, эффективными по Парето. Вопросы распределения дохода находятся в центре большинства дебатов о государственной политике.

Другая точка зрения рассматривает политика как индивидуума, действующего в своих собственных интересах (подобно тому, как действуют в своих интересах потребители и производители). Интерес политика заключается в сохранении должности. Цена, которую он платит (или получает), зависит так или иначе от бюджетным вопросам, — это потеря (или выигрыш) в отдаваемых за него голосах. Это предполагает, конечно, существование четкой взаимосвязи между голосованием по тем или иным бюджетным вопросам и тем, как граждане проголосуют на следующих выборах. Какие можно сделать выводы из этой гипотезы относительно действий политиков — вопрос, который мы вскоре исследуем подробнее.

Но даже когда отдельно взятый политик выработал позицию в том или ином вопросе, другие политики, по всей вероятности, должны иметь отличные точки зрения. Проблема улаживания разногласий возникает в любой ситуации принятия коллективного решения. Публичные политические дискуссии часто рассматриваются как отражение желаний "народа". Но так как различные люди стремятся к различным целям, как мы можем, исходя из различия в точках зрения, принимать решения по социальным вопросам? При диктатуре ответ прост: доминируют предпочтения диктатора. Но при демократии не существует такого легкого решения. Применяется несколько различных процедур принятия решения в ходе голосования, среди которых выделим принятие решения простым большинством голосов и двумя

третьими голосов. Среди них для принятия решений в условиях демократии, возможно, наиболее широко используется принцип простого большинства.

ПРИНЦИП ПРОСТОГО БОЛЬШИНСТВА

Принцип простого большинства заключается в **том**, что при выборе между двумя альтернативами та, которая получает большинство голосов, принимается. Альтернативными могут быть **намерения**, например, о двух уровнях расходов на некое общественное благо, или решение остановиться, скорее, на одном проекте, скажем, строительстве нового бассейна, чем на другом, скажем, строительстве новых теннисных кортов.

КАК ТИПИЧНЫЙ НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИК ПОДАЕТ ГОЛОС

В начале мы проанализируем предпочтения налогоплательщика. Предположим, что он опускает **свой** избирательный бюллетень в соответствии со своими личными интересами: налогоплательщик сравнивает получаемые им от какой-либо государственной программы выгоды с дополнительными издержками, которые ложатся на него самого. Так, на рис. 6.1 А показано, что по мере увеличения государством расходов на общественные блага индивидуум получает некоторую дополнительную выгоду (предельная полезность дополнительных расходов на общественное благо). Предельные издержки, которые он несет, зависят от структуры налогообложения. Предположим для начала, что налоговое бремя равномерно распределено между 100 индивидуумами. Тогда, если государство тратит на 1000 дол. больше на общественные блага, на индивидуума приходится 10 дол. дополнительного налога, а его предельные издержки (в терминах полезности) равны предельной полезности каждого доллара приходящегося на него налога (10 дол.), которые он иначе бы направил на потребление частных благ.

Если государство тратит слишком мало на общественные блага, предельная полезность общественного блага очень высока. По мере все большего увеличения расходов государства предельная полезность общественных благ уменьшается. В то же самое время при увеличении расходов государства на общественные блага индивидуумы получают меньшее количество частных благ. Таким образом, предельная полезность частных благ увеличивается, следовательно, предельные издержки (в терминах полезности) общественных благ (планируемое потребление частных благ) увеличиваются. Так как предельная полезность общественных благ уменьшается и предельные издержки увеличиваются, чистая предельная выгода — предельная выгода минус предельные издержки, хотя и положительная для низких уровней государственных расходов, имеет отрицательное значение для значительных объемов государственных расходов. Иными словами, индивидуальная полезность увеличивается поначалу с увеличением государственных расходов (здесь чистая предельная выгода положительная), но в конечном счете уменьшается. Уровень государственных расходов, наиболее предпочтительный для индивидуума, очевидно, тот, при котором полезность максимизируется или когда чистая предельная выгода равна нулю. Эта точка на рис. 6.1 А, где предельная выгода уравнивается с предельными издержками. Рис. 6.1 В отображает уровень полезности как функцию от государственных расходов (учитывая дополнительные налоги, которые должны быть выплачены по мере увеличения этих расходов). Точка S^* , в которой предельная выгода равна предельным издержкам, соответствует точке максимальной полезности.

Существуют три фактора, которые определяют отношение индивидуумов к затратам на общественные блага. Во-первых, некоторые индивидуумы могут просто предпочитать общественные блага другим благам. Некоторые могут получать большое удовольствие от общественных парков, в то время как другие никогда не пользуются ими. Во-вторых, доходы индивидуумов различаются. Для бедных предельная полезность частных благ будет выше, чем для состоятельных людей. Бедные будут менее расположены, чем состоятельные люди, отказаться от доллара на частные блага в пользу получения заданного увеличения общественных благ. Так как бедные имеют незначительное количество частных благ, предельная полезность общественных благ может быть для них также выше, но в нормальных условиях увеличение предельной полезности частных благ для них превышает аналогичное увеличение полезности общественных благ. В целом на любом уровне расходов на общественные блага предельная норма замещения — сколько единиц частных благ индивидуумы готовы пожертвовать для увеличения на единицу общественных благ — тем меньше, чем беднее индивидуум. В результате при

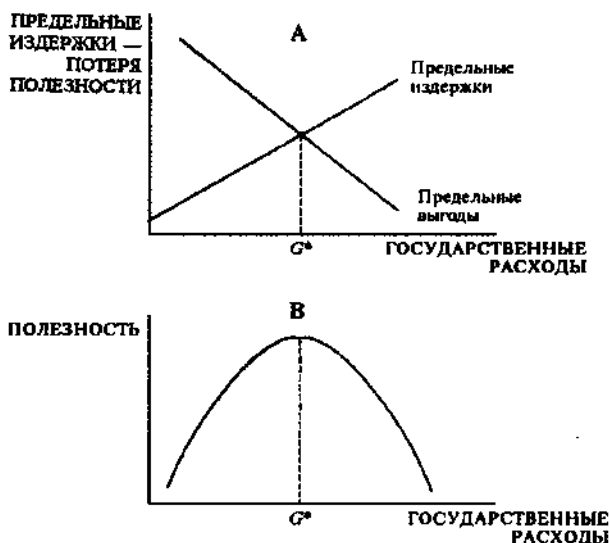


Рис. 6.1. ОЦЕНКА ИНДИВИДУУМОМ ЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ВОЗРОСШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ. Рис. 6.1 А показывает изменение полезности индивидуума (его предельной выгоды) в случае, когда ему предоставляются государственные услуги на дополнительный доллар, и потери полезности (его предельные издержки) в случае, когда ему приходится нести часть издержек. По мере возрастания государственных расходов предельная выгода от них уменьшается, а предельные издержки (неосуществленных частных расходов) увеличиваются. Рис. 6.1 В показывает степень полезности данного лица на всех уровнях государственных расходов. Полезность максимизируется в точке G^* , в которой предельная выгода равна предельным издержкам. G^* — наиболее предпочтительный для индивидуума уровень расходов при данной налоговой структуре, которая точно определяет, насколько возрастают его налоги с увеличением государственных расходов.

одинаковом налогообложении состоятельные люди будут предпочитать более высокий уровень расходов на общественные блага, как показано на рис. 6.2 А.

Эти утверждения не противоречат наблюдениям, согласно которым бедные часто кажутся заинтересованными в большем количестве общественных благ. Это объясняется третьим фактором, определяющим отношения людей к увеличению общественных расходов, — природой налоговой системы, которая определяет ту долю дополнительных издержек, вызванных увеличенными расходами на общественные блага, которая падает на индивидуума. При одинаковой сумме налога, которую должен выплачивать каждый, бедный, вероятно, предпочтет более низкий уровень расходов на общественные блага, так как для него предельные издержки, выражаемые в ожидаемой полезности от

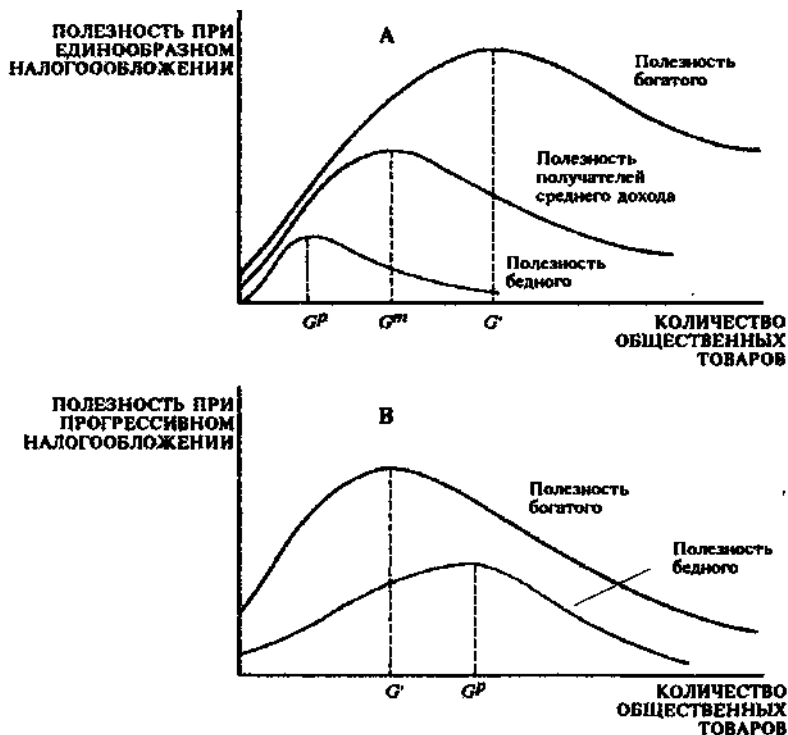


Рис. 6.2. УРОВНИ ПОЛЕЗНОСТИ КАК ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ. (А) При единообразном налогообложении (при котором все платят одинаковую сумму) чем больше доход, тем больше государственные расходы предпочитают. G^p — наиболее предпочтительная точка для бедного, G^m — для людей со средним доходом, G' — для богатых. При таком налогообложении предельные издержки (предельная полезность от неиспользованных частных товаров) выше для бедных. (В) При прогрессивном налогообложении предельные издержки дополнительных расходов на общественные товары для бедных могут быть относительно малы и, таким образом, их спрос на общественные товары может быть высоким. Уровень расходов на общественные товары, максимизирующий их полезность, может превышать соответствующий уровень для богатых.

частных благ, от которой индивидум должен отказаться, выше. Но если более бедные должны платить меньше налогов, чем более состоятельные люди, тоща бедные могут предпочитать более высокий уровень расходов на общественные блага. Очевидно, что индивидум, который не должен платить налогов вовсе, получает только выигрыш от увеличения государственных расходов на общественные блага. Рис. 6.2 В иллюстрирует случай прогрессивного налогообложения, когда доля доходов, выплачиваемая в форме налога, увеличивается по мере роста дохода.

Вспомним из гл. 5, что мы называем налоговой ценой тот налоговый платеж, который индивидум должен сделать на каждый дополнительный доллар расходов на общественное благо. Таким образом, при равном налогообложении в экономике с N индивидумами налоговая цена для каждого индивида равна $1/N$. При пропорциональном налогообложении (когда каждый платит одинаковый процент своего дохода в форме налога) налоговая цена для индивида с доходом Y_i равна

$$\frac{Y_i}{\bar{Y}} \cdot \frac{1}{N},$$

где $\bar{Y}$ — средний уровень дохода населения. То есть некто, чей доход равен среднему, платит именно $1/N$ -ю часть выплачиваемых суммарных налогов и платит как раз ту налоговую цену, что и в первом случае. Индивидум, не получающий дохода, не платит никаких налогов, и, таким образом, для него налоговая цена равна нулю².

Таким образом, более бедный индивидум платит меньшую налоговую цену, и это способствует увеличению его спроса на общественные блага, но при любой заданной налоговой цене более бедные предпочитают меньший уровень расходов на общественные блага, чем состоятельные люди. Эти два эффекта накладываются один на другой так, что при пропорциональном налогообложении возможна ситуация, когда более бедные предпочитают уровни общественных расходов либо превышающие, либо меньшие тех, которые предпочитают более богатые.

В гл. 5 мы показали, как можно вывести кривую спроса индивидума на общественные блага. Кривая спроса показывает, как изменяется наиболее предпочтительный для индивидума уровень общественных благ при изменении его налоговой цены.

На рис. 6.3 показано влияние различий в доходах на спрос индивидумов на общественные блага. Во-первых, на рис. 6.3 А виден более низкий уровень линии бюджетного ограничения, соответствующий более бедному индивидуму. При одинаковом налоге его спрос на общественные блага будет безусловно меньше: точки E^p и E^r — точки касания линий бюджетного ограничения и кривых безразличия. Таким образом, кривая спроса для более бедного индивидума, представленная на рисунке 6.3 В, всегда будет ниже соответствующей кривой богатого, но обычно более бедный платит меньшую цену в виде налога. На

2

Формула налоговой цены может быть легко выведена. Пусть t — налоговая ставка. Суммарный доход государства равен $t \cdot N \cdot \bar{Y}$, так как суммарный национальный доход есть средний доход $\bar{Y}$, помноженный на число индивидумов. Это должно следующим образом уравнивать государственные расходы: $t \cdot N \cdot \bar{Y} = G$ или $t = G/N\bar{Y}$. Если государственные расходы увеличиваются на единицу, ставка налога должна увеличиться на $1/N\bar{Y}$. Налог, выплачиваемый индивидумом с доходом Y_i , равен $t \cdot Y_i$, и, следовательно, приращение налога для него — налоговая цена, равная $Y_i/N\bar{Y}$.

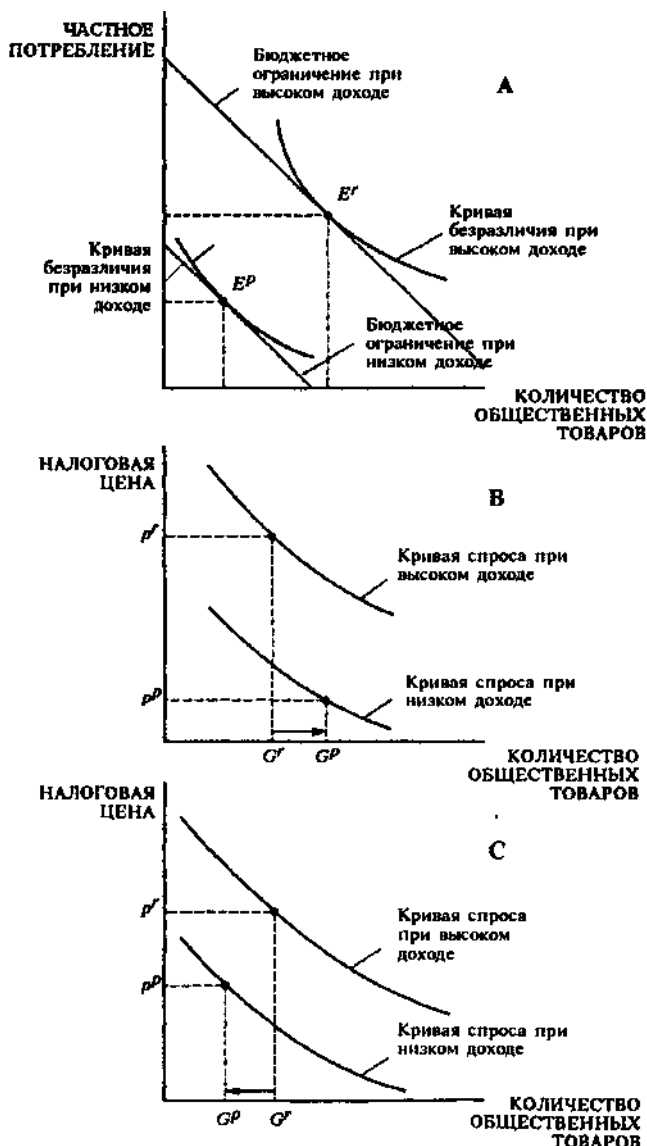


Рис. 6.3. ВЛИЯНИЕ РАЗЛИЧИЙ В ДОХОДАХ НА СПРОС НА ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ.
 (А) Если все индивидуумы платят одинаковую налоговую цену (так, что их бюджетные ограничения имеют одинаковый наклон), люди, имеющие низкий доход, обычно нуждаются в более низком уровне общественных товаров. Если они же имеют более низкую налоговую цену, их спрос на общественные товары может возрастать (как на рис. 6.3 В) или уменьшаться (как на рис. 6.3 С).

рис. 6.3 В это влияние перевешивает эффект меньшего спроса, тогда как на рис. 6.3 С справедливо обратное.

Чем больше спрос на общественные товары (при любой налоговой цене) возрастает по мере увеличения дохода, тем вероятнее, что спрос людей с высокими доходами на общественные товары будет больше. С другой стороны, чем более прогрессивна налоговая система, т.е. чем выше доля дохода, которую богатый платит в виде налогов относительно аналогичных платежей бедных, тем выше налоговая цена богатых по отношению к соответствующим затратам бедных и соответственно более вероятно, что спрос богатых на общественные блага будет меньше.

МЕДИАННЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬ

Мы описали, как каждый избиратель определяет свой наиболее предпочтительный уровень расходов в простом случае с единственным общественным товаром. Люди различаются в таких случаях. Что можно сказать по поводу равновесия, которое возникает, когда эти индивидуумы голосуют?

Чтобы проанализировать равновесие при голосовании большинством, сначала рассмотрим простой пример, в котором фигурируют три индивидуума с различными доходами. Допустим, что чем богаче индивидуум, тем он предпочитает больше государственных расходов. Это в целом верно, как мы отмечали, для равного налогообложения, но не обязательно в случае пропорционального или прогрессивного налогообложения. На рис. 6.2 G^p представляет собой уровень предпочтения бедного, G^m — то же для получателя среднего дохода и G^r — для богатого. G^p меньше, чем G^m , которое в свою очередь меньше, чем G^r . По мере того как расходы возрастают за пределами G^p , полезность для бедного уменьшается. Таким образом, бедный предпочитает G^m по сравнению с G^r . Напротив, богатый предпочитает G^r по сравнению с G^m или G^p , очевидно, склоняется к среднему уровню расходов G^m по сравнению с низким, G^p , предпочтенным бедным.

Рассмотрим выбор между G^p и G^m . Оба, и индивидуум со средним доходом, и индивидуум с высоким доходом, голосуют за G^m , которое и выигрывает. Теперь рассмотрим выбор между G^m и G^r . Ясно, что и индивидуум со средним, и индивидуум с низким доходом предпочитают G^m по сравнению с G^r . Таким образом, G^m снова получает два из трех голосов. В более общем случае рассмотрим G^m по отношению к любому уровню расходов ниже, чем G^m . Оба, и индивидуум с высоким доходом, и индивидуум со средним доходом, предпочтут G^m . Напротив, для любого уровня расходов чуть больше G^m оба, и индивидуум с низким доходом, и индивидуум со средним доходом, предпочтут G^m . Таким образом, G^m может получить большинство голосов по сравнению с любыми другими уровнями расходов. Медианный избиратель — избиратель, для которого число индивидуумов, предпочитающих более высокий уровень расходов (имеющих более высокий доход), точно равно числу индивидуумов, предпочитающих более низкий уровень расходов (имеющих более низкий доход). Результат, который мы только что получили, является обобщенным, а именно равновесный уровень расходов при голосовании большинством — тот уровень, который наиболее предпочтителен для медианного избирателя³.

Для того чтобы выяснить, кто является медианным избирателем и каков будет уровень расходов на общественные блага, мы ранжируем индивидуумов в соответст-

вии с уровнем расходов, которые они предпочитают. Для каждого уровня государственных расходов мы можем выяснять, какая часть индивидуумов предпочитает, чтобы государство тратило меньше. Медианный избиратель — это тот, для которого ровно половина предпочитает, чтобы государство тратило меньше, и соответственно ровно половина предпочитает обратное.

Медианный избиратель может иметь доход выше или ниже среднего уровня. Мы вычисляем средний доход путем деления суммарного дохода на число индивидуумов. Допустим, что более богатый нуждается в большем количестве общественных благ. Тогда, если все индивидуумы голосуют, медианный избиратель — это индивидуум, имеющий медианный доход. На рис. 6.4 представлено распределение дохода, которое дает процентное соотношение населения с разным уровнем дохода. Как мы это представили, распределение доходов не является симметричным, т.е. людей с очень низким доходом гораздо больше, чем с очень высоким доходом. Малое число людей с очень высокими доходами поднимает средний уровень дохода, так что при таком типе распределения доходов индивидуум с медианным доходом имеет доход ниже, чем средний доход.

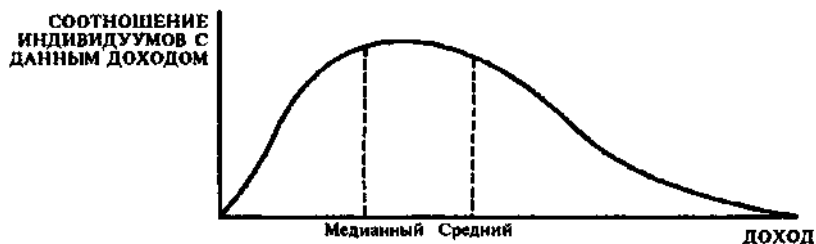


Рис. 6.4. ОТНОШЕНИЕ МЕЖДУ СРЕДНИМ И МЕДИАННЫМ ДОХОДОМ. При распределении дохода, который сдвинут вправо, медианный доход существенно меньше среднего. Медианный доход — это доход, при котором 50% индивидуумов имеют доходы ниже данной величины, а 50% — выше ее. При неравномерном распределении самые высокие доходы наиболее богатых увеличивают среднюю цифру, приводя к тому, что средний доход превышает медианный доход.

Согласно теории медианного избирателя при перераспределении доходов между жителями общины, в результате которого доход медианного избирателя увеличивается, спрос на общественные блага в общине увеличится, даже если средний уровень дохода остается прежним.

Аналогично из теории медианного избирателя следует, что изменения, которые оставляют спрос на общественные блага медианного индивидуума постоянным, сохраняют неизменными равновесные расходы на общественные блага вне зависимости от спроса на них со стороны других индивидуумов. Для начала в дискуссиях, приведших к Закону о налоговой реформе 1986 г., было предложено устранить налоги штатов и местных органов власти с целью обложения федеральным подоходным налогом. Это могло бы сократить спрос на общественные блага, предоставляемые на уровне штатов и местных властей, предъявляемый всеми

лицами, которые четко разграничивают свои налоговые выплаты. Но в большинстве штатов медианный избиратель не делает подобных различий, таким образом, можно было бы предположить, согласно теории медианного избирателя, что такое изменение оставило бы уровень расходов на общественные блага штатами и местными органами власти неизменным.

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ РАВНОВЕСИЯ, ДОСТИГАЕМОГО ПРОСТЫМ БОЛЬШИНСТВОМ ГОЛОСОВ

Так как уровень расходов на общественные блага определяется медианным избирателем, то для выяснения, велики или недостаточны расходы на общественные блага, нам необходимо лишь исследовать, как он голосует, и сравнить полученные результаты с условиями эффективности, рассмотренными в гл. 5. Предполагается, что медианный индивидум сравнивает только получаемые им выгоды с понесенными им издержками. Его выгоды меньше, чем общественные выгоды (которые включают прирост выгод для других), но то же верно и по отношению к его издержкам. Слишком велики или, напротив, недостаточны расходы на общественные блага — зависит от того, больше или меньше доля суммарных (предельных) издержек, приходящихся на индивидума, чем его доля в суммарном выигрыше.

Рассмотрим сначала пример, когда все индивидумы одинаковы, а налоги равны. Тогда для N индивидов частный выигрыш каждого равен $1/N$ от суммарных издержек. Голосование простым большинством голосов здесь эффективно.

Теперь рассмотрим случай, когда все индивидумы получают одинаковый предельный выигрыш от общественного блага, и в среднем частная оценка выгоды медианного индивидума равна $1/N$ -й суммарного предельного общественного выигрыша. Предположим, что применяется пропорциональное налогообложение и что распределение дохода очень асимметрично (что существует мало очень богатых людей и много бедных, как показано на рис. 6.4). Тогда медианный доход будет много меньше, чем средний доход, так что при пропорциональном налогообложении налоговая цена для медианного индивидума будет очень низка. На него будет приходиться небольшая часть суммарных издержек. Так как его частный предельный выигрыш равен J/N от суммарного общественного предельного выигрыша, а его частные предельные издержки меньше, чем J/N от суммарных общественных предельных издержек, то будет наблюдаться излишнее предложение общественных благ. Этот вывод еще более усиливается, если налоговая система прогрессивна, так что получатели низких доходов выплачивают в виде налогов меньшую часть своего дохода, чем состоятельные люди.

Вывод об избыточном предложении общественных благ предполагает, что предельный выигрыш от общественного блага не слишком изменяется по мере изменения дохода. Однако существуют некоторые блага, которые обеспечиваются обществом, предельный выигрыш от которых может увеличиваться с ростом дохода. Таким образом, лица с высоким доходом могут ценить более высоко государственное телевидение или государственную поддержку искусства. Так как предельные оценки медианным избирателем этого выигрыша меньше, чем $1/N$ -я часть суммарного общественного предельного выигрыша от общественного блага, то может наблюдаться недопроизводство таких благ, даже если медианный избиратель несет меньшую, чем $1/N$ -я, часть суммарных предельных общественных издержек.

ПАРАДОКС ГОЛОСОВАНИЯ

Наиболее широко обсуждаемый недостаток голосования простым большинством — возможность ситуации, при которой достигается равновесие. Эта проблема была отмечена еще в XVIII в. известным французским философом Кондорсе и может быть представлена в следующем простом примере, где рассматриваются 3 избирателя и 3 альтернативы, обозначенные *A*, *B* и *C*.

Избиратель 1 предпочитает *A* по сравнению с *B* и *B* по сравнению с *C*.

Избиратель 2 предпочитает *C* по сравнению с *A* и *A* по сравнению с *B*.

Избиратель 3 предпочитает *B* по сравнению с *C* и *C* по сравнению с *A*.

Предположим, что рассматриваются две альтернативы — *A* и *B*. Избиратели 1 и 2 голосуют за *A*, значит, *A* принимается. Теперь рассмотрим *A* и *C*. Избиратели 2 и 3 предпочитают *C*, и принимается *C*. Кажется, что общественным выбором должно было бы быть *C*. *C* побеждает по сравнению с *A*, а *A* в свою очередь побеждает по сравнению с *C*. Но позвольте нам теперь напрямую сопоставить *C* и *B*. И 1 и 3 избиратели предпочитают *B* перед *C*. Это и получило название "парадокса голосования", или парадокса циклического голосования. Здесь не существует четкого победителя. *B* побеждает *C*, *C* побеждает *A*, но *A* побеждает *B*.

Если мы при голосовании применяем принцип простого большинства, то контроль за последовательностью выбора становится особенно актуальным. Предположим, что мы строим процедуру выборов как первоначальное сопоставление *A* и *B*, и затем победитель этого сопоставления соотносится с *C*. Очевидно, что *C* может победить в таких выборах. Но предположим обратную ситуацию процедуры выборов: как первоначальное сопоставление *A* и *C* и последующий этап — сопоставление победителя и *B*. Тогда уже *B* может победить. Таким образом, победитель каждого из этих выборов определяется только порядком составления пар.

Отметим также, что если люди догадываются о сознательном изменении порядка голосования, то они могут стремиться действовать стратегически. То есть в первом раунде голосования избиратель 1 может не обнаружить своих настоящих предпочтений, скажем предпочтения *A* перед *B*, но он озабочен последствиями окончательного равновесия. Он может голосовать за *B*, даже если он предпочитает *A*, зная, что в соревновании *C* с *B* *B* выиграет, в то время как в соревновании между *A* и *C* *C* может выиграть. Так как он предпочитает *B* по сравнению с *C*, то он голосует первоначально за *B*.

ЕДИНСТВЕННЫЙ МАКСИМУМ И СУЩЕСТВОВАНИЕ РАВНОВЕСИЯ ПРИ ГОЛОСОВАНИИ ПРОСТЫМ БОЛЬШИНСТВОМ

Парадокс голосования возникает не всегда. Действительно, ранее мы показали, что при голосовании за определенный уровень общественных благ было четко определенное равновесие при голосовании простым большинством, которое соответствовало предпочтениям медианного избирателя. Что отличает те случаи, при которых равновесие существует, от тех, при которых оно отсутствует?

На рис. 6.2 мы изобразили уровень полезности как функцию от уровня расходов на общественные блага. Здесь каждый индивидум имеет единственный максимум на графике своих предпочтений. Свойства единственного максимума достаточно, чтобы гарантировать существование равновесия при голосовании простым большинством. Отметим, что максимум не обязательно должен лежать "внутри" отрезка, он может быть и на его "конце", так что предпочтения, подобные изображенным на рис. 6.5 *A*, тоже согласуются с единственным максимумом.

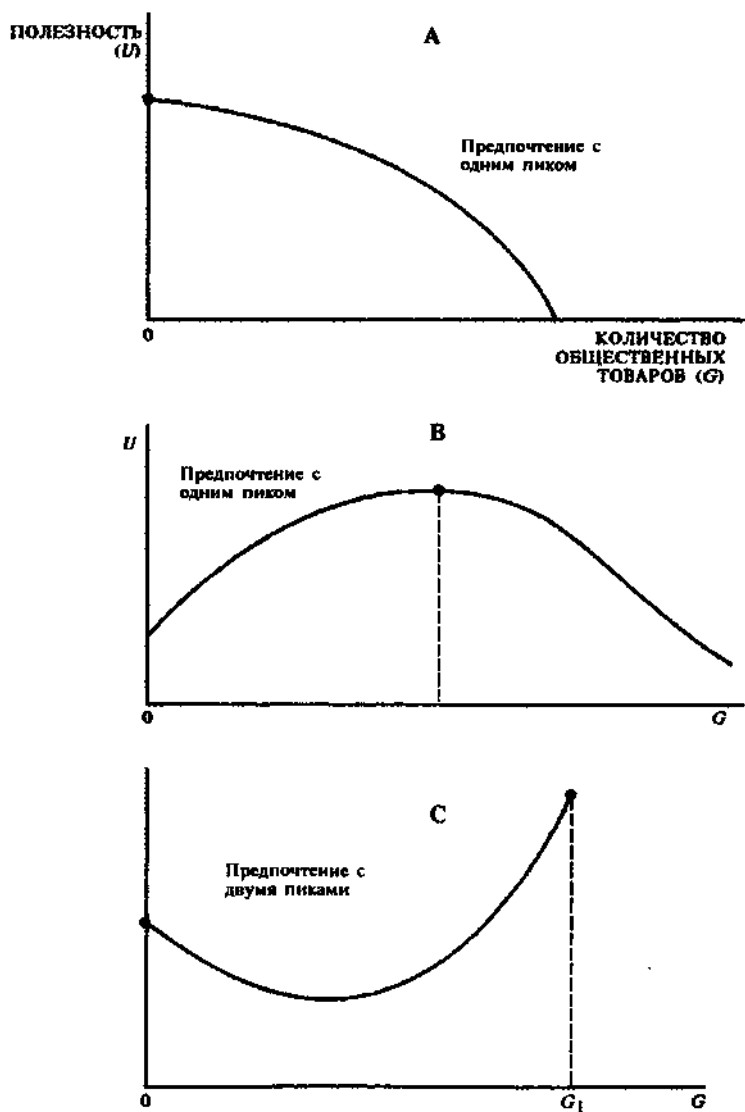


Рис. 6.5. ПРЕДПОЧТЕНИЯ С ОДНИМ ПИКОМ И С ДВУМЯ ПИКАМИ. При предпочтениях с одним пиком (рис. 6.5 А и 6.5 В) всегда существует равновесие большинства голосов. При отсутствии единственного пика (рис. 6.5 С) может не существовать такого равновесия.

С другой стороны, предпочтения, подобные изображенным на рис. 6.5 С, несовместимы с единственным максимумом. И O и G являются (локальными) максимумами. К сожалению, аналогичные примеры возникают в действительности при рассмотрении многих проблем общественного выбора.

Например, рассмотрим проблему отношения индивидуума к расходам на государственное образование. Если уровень расходов на государственное образование ниже, чем некоторый минимальный уровень, состоятельный индивид может предпочесть посылать своих детей в частные школы. Если он поступает так, то любой рост расходов на государственные школы просто увеличивает взимаемые с него налоги, но он не получает прямой выгоды. Таким образом, его полезность уменьшается до достижения государственным расходами на образование критического уровня, после которого он решает послать своих детей в государственную школу. При увеличении расходов сверх этого уровня он получает некоторую выгоду. Конечно, выше некоей точки увеличение налогов перекрывает выгоды. Для такого человека высокий уровень расходов предпочтительнее, чем их отсутствие, но отсутствие расходов предпочтается их промежуточному уровню. В этом случае равновесия при голосовании простым большинством может не быть.

Хотя предпочтения в отношении единственного общественного блага (в отличие от образования, при отсутствии выбора частных благ) обычно имеют один максимум, тогда, когда мы вовлечены в выбор, включающий более чем одно общественное благо, такие предпочтения редко имеют один максимум⁴. Для получения одного максимума мы должны ограничить себя голосованием по одному вопросу в данный момент времени⁵.

Также важно то, что равновесие при голосовании простым большинством будет отсутствовать для большинства вопросов, касающихся распределения⁶. Это наиболее очевидно при рассмотрении подоходного налогообложения. Предположим, что мы выбираем из трех программ подоходного налогообложения, которые направлены на изъятие одинаковой суммы дохода. Для упрощения предположим, что существуют три группы индивидов равной численности — бедных, среднего класса и богатых и что они голосуют едиными группами.

Таблица 6.1. ВАРИАНТЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Доля дохода, выплачиваемая в форме налога				C
	A	B		
Бедные	20%	18%	17%	
Средний класс	20%	18%	21%	
Богатые	20%	24%	22%	

Предположим, что рассматриваются три варианта налогообложения, обозначенные как A, B и C в табл. 6.1. Вариант A строго пропорционален, он предусматривает

⁴ См.: Kramer G. On a Class of Equilibrium Conditions for Majority Rule, *Econometrica* 41 (1973): 285-297.

⁵ См.: Slutsky S. A Voting Model for the Allocation of Public Goods: Existence of an Equilibrium. *Journal of Economic Theory* 11 (1975): 292-304.

⁶ См.: Foley D.K. Resource Allocation and the Public Sector. *Yale Economic Essays* 7 (1967): 45-98.

изъятие одинаковой доли дохода у каждого индивидуума. Бедные и средний класс объединяются вместе в поддержку варианта *В*. Этот вариант уменьшает выплачиваемые ими налоги за счет увеличения налогов на богатых. Очевидно, что вариант *В* при голосовании простым большинством выигрывает у варианта *А*. А теперь предположим, что богатые предлагают бедным: "Так как вы наиболее нуждаетесь, почему бы не понизить ваши налоги еще больше. В то же время мы скорректируем ставки налога с получателей наиболее крупных доходов для уменьшения несправедливости, связанной с чрезмерным налогообложением". Таким образом, богатые предлагают вариант *С*, который по сравнению с *В* уменьшает налоги с получателей низких и высоких доходов и увеличивает их для среднего класса, так что теперь и средний класс, и богатые выплачивают в форме налога большую, чем бедные, часть своего дохода. **Очевидно**, что вариант *С* будет поддержан большинством, в отличие от варианта *В*. Теперь, однако, средний класс предлагает вернуться к строго пропорциональному налогообложению. Так как получатели высоких и средних доходов предпочитают вариант *Л* варианту *С*, первый наносит поражение второму. Мы снова получаем циклический случай голосования⁷.

ТЕОРЕМА НЕВОЗМОЖНОСТИ ЭРРОУ

В предыдущем параграфе мы увидели, что при голосовании простым большинством можно не найти равновесного решения. Очевидно, это неудовлетворительный ответ. Тогда возникает естественный вопрос: существует ли какой-либо другой политический механизм, **какое-либо** другое правило принятия социальных **решений**, которые помогли бы избежать описанной ситуации. При этом политический механизм должен бы иметь некоторые иные желательные элементы. Например, он должен быть недиктаторским (при диктатуре решение всего общества просто соответствует предпочтениям диктатора). Конечный результат должен не зависеть от не относящихся напрямую к вопросу альтернатив, т.е., если мы должны выбрать между, скажем, строительством бассейна и теннисного корта, результат не должен зависеть от какой-либо третьей альтернативы (например, новой библиотеки).

Рассматриваемые альтернативные правила принятия решений включают требования большинства в две трети голосов и процедуру ранжирования альтернатив в ходе голосования (когда люди ранжируют альтернативы, получаемые каждым вариантом, ранги складываются и принимается альтернатива, имеющая наименьшую сумму очков). Оба этих правила не в состоянии удовлетворить всем критериям **одновременно**. Поиск некой идеальной системы был завершен разработками нобелевского лауреата Кэннета Эрроу из Стенфорда. Он доказал, что не существует правила, которое удовлетворило бы всем желательным характеристикам. Эта теорема называется теоремой невозможности Эрроу⁸.

Теорема Эрроу имеет одно интересное и важное применение. Мы часто слышим подобные выражения: "государству следовало бы делать то-то и то-то...", "государство ответственно за ...", "действия государства выглядят не соответствующими его

Если мы ограничим варианты налогообложения, по которым проходит голосование, например, вариантами, предусматривающими необлагаемый уровень дохода и фиксированную предельную ставку налога (так называемый вариант одинаковой налоговой ставки), равновесие при голосовании простым большинством может существовать. См.: *Romer T. Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax. Journal of Public Economics* 4 (1975): 163—185.

См.: Arrow K. *Social Choice and Individual Values*. 2nd ed. New York: Wiley, 1963.

действительной роли" или "почему бы государству не выделить приоритеты и не действовать затем в соответствии с ними?" Этот язык персонализирует государство, расценивает его так, как если бы оно было неким индивидуумом. Язык здесь важен: хотя все мы понимаем, что государство — это не один индивидуум, говоря так, как если бы оно все же им было, мы часто начинаем верить в это. Мы начинаем ожидать, что государство должно действовать совершенно аналогично рациональному индивидууму. Но теорема невозможности Эрроу утверждает, что при отсутствии у какого-либо индивидуума власти диктатора мы не должны ожидать от государства действий с той же степенью сознательности и рациональности, что от индивидуума. В следующих главах мы будем часто говорить о "государстве". Но, говоря так, мы не стремимся к его персонификации, к рассмотрению его как одного индивидуума, к приписыванию ему больше мудрости, чем та, которую имеют составляющие его индивидуумы. Отмеченные предостережения должны быть постоянно в памяти при чтении этой и следующей глав.

ОТДАЛЕННЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ГОЛОСОВАНИЯ

Мы отметили, что при предпочтениях с одним максимумом всегда существует равновесие при голосовании простым большинством, в то время как при невыполнении этого условия невозможно в целом найти какую-либо процедуру голосования, обладавшую бы желательными характеристиками. Предпринимались многочисленные попытки поиска условий, которые не были бы такими ограниченными, как при одном максимуме в предпочтениях, и при которых некоторые процедуры голосования были бы работающими. Наиболее обнадеживающие результаты получили два молодых экономиста из Принстона — Эндрю Кэплин и Барри Нейлбуфф. Они задались вопросом: если предполагается, что мы можем изменить существующую политику только при получении $x\%$ голосов, то каково наименьшее значение x , которое могло бы обеспечить равновесие, т.е. помогло бы избежать "циклического" голосования? Очевидно, что при голосовании простым большинством ($x = 50\%$) циклическое голосование может возникнуть. При единогласном голосовании неоптимальное по Парето распределение может быть изменено (так как любая альтернатива может причинить ущерб кому-либо, который, по определению, налагает на нее вето). Следовательно, "циклическое" голосование не будет возникать. Кэплин и Нейлбуфф показали, что, пока предпочтения избирателей не станут слишком различными, процедура голосования, предполагающая получение 64% голосов для принятия решения, позволит избежать "циклического" голосования⁹.

В рассмотренном ранее примере, когда не существует равновесия при голосовании простым большинством, мы видели важность контроля данных, заносимых в бюллетени. Мы видели также, что в целом для индивидов выгодно голосовать "стратегически", т.е. не в соответствии с их настоящими предпочтениями, а учитывать, как результаты текущего голосования могут повлиять на конечные результаты. Эти правила оказываются общими, как только Эрроу установил, что не существует такого способа совмещения предпочтений различных людей, который удовлетворял бы всем желательным характеристикам. Показано, что не существует в общем процедуры голосования¹⁰, в которой люди всегда выражали бы свои истинные предпочтения.

⁹ Capita A., Nalebuff B. On the 64% Majority Rule. *Econometrica*, forthcoming.

Процедура голосования — это любая совокупность правил, по которым группа индивидуумов стремится получить решение, например, исключая из рассмотрения альтернативы с мини-

ДВУХПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА И МЕДИАННЫЙ ИЗБИРАТЕЛЬ

Мы отметили ранее, что на избранного представителя ложится незначительная часть издержек, равно как и он получает незначительную часть выгод от увеличения государственных расходов. Что говорит экономическая теория о его возможном голосовании? Естественно предположить, что политик стремится сохранить свое место и что, следовательно, он стремится максимизировать отдаваемые за него голоса, рассматривая позицию своего соперника как данную.

То, как политик будет голосовать, стремясь максимизировать отдаваемые за него голоса, легко представить следующим образом. Предположим существование двух партий: R и D . Партия R берет позицию партии D как данное. Сосредоточиваясь на одном вопросе — на уровне расходов, — обозначим через G_r позицию (т.е. уровень государственных расходов, защищаемый партией) партии R и через G_d позицию партии D . Для каждого значения G_d существует оптимальная (т.е. максимизирующая голоса избирателя) позиция для G_r .

Поскольку согласно гипотезе каждая партия стремится максимизировать отдаваемые за нее голоса, беря за данное позицию соперника, что будет делать каждая партия? Пусть G_m — предпочитаемый медианным избирателем уровень расходов. Предположим, что партия D выбирает $G_d > G_m$. Тогда, если партия R занимает позицию между G_m и G_d , она получит голоса всех избирателей, которые предпочитают уровень расходов меньший либо равный G_m , и некоторых избирателей, которые предпочитают незначительно превышающие этот уровень расходы. Таким образом, партия R получает больше 50% голосов и побеждает. В ответ партия D выберет позицию G_d' между G_m и G_r , которая выигрывает по сравнению с G_r . Но тогда партия R изменит позицию (G_r') между G_d' и G_m . Процесс продолжается до тех пор, пока обе партии не займут одну и ту же позицию, а именно позицию медианного избирателя (G_m) (рис. 6.6).

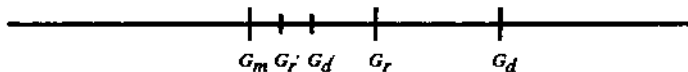


Рис. 6.6. ДВУХПАРТИЙНАЯ СИСТЕМА. Если обе партии при такой системе пытаются максимизировать свои голоса, принимая положение противника за фиксированное, обе партии при равновесии согласятся с позицией медианного избирателя.

Результат согласуется с широко распространенным утверждением, что при нашей двухпартийной системе у избирателя не остается выбора: обе партии занимают "центристскую" позицию. Это именно то, что предсказывает теория.

Существуют, однако, некоторые важные ограничения теории, которые нужно помнить. Во-первых, мы отметили ранее, что в целом при голосовании простым

большинством равновесие может не существовать. Оно наблюдается, если индивидуумы имеют предпочтения с одним максимумом. В логике предшествующего изложения для этого необходимо, чтобы мы могли бы классифицировать проблемы в одном измерении, например консервативно-либеральном. Если, однако, существует множество измерений — некоторые люди являются либералами в некоторых вопросах и консерваторами в других, — тогда медианный избиратель четко не определен, и в политическом процессе может не существовать равновесия.

Во-вторых, мы игнорировали вопросы участия в политическом процессе. Существуют издержки, связанные с активным вовлечением в политический процесс, что касается избирателя, то это издержки приобретения информации и издержки на голосование. Эти издержки достаточно высоки относительно получаемых выгод, которые незначительно увеличивают благосостояние, делая менее привлекательным участие в голосовании, и эти издержки имеют существенное влияние на активность избирателей. В частности, избиратели, чьи предпочтения близки к средним, имеют мало стимулов быть политически активными, особенно если они полагают, что политический процесс в любом случае отразит их предпочтения. Таким образом, он может заинтересовать тех, кто более решителен в стремлении переместить свою партию дальше от центра. Такая тенденция к увеличению политической активности на противоположных полюсах политического спектра частично перекрывает центростремительные тенденции, отмеченные ранее.

ПОЛИТИКА И ЭКОНОМИКА

Рассмотрение политического процесса в предыдущем параграфе значительно отличается от тех обычных типов анализа, которые можно найти в курсе политической науки. Там могут дискутировать роль групп со специальными интересами и политических институтов. Исчерпывающее рассмотрение отношений между экономическими теориями политического процесса и другими теориями в этой области оставляет нас далеко за рамками этой книги. На следующих страницах мы коснемся некоторых экономических интерпретаций нескольких политических явлений.

ПОЧЕМУ ЛЮДИ ГОЛОСУЮТ?

В предыдущем параграфе мы видели, что при многих выборах процент участия в голосовании низок, и этот процент зависит от таких случайных изменений, как изменения в погоде. Причина этого, как мы отметили, в том, что выгода от голосования низка, — влияние участия в голосовании на его результаты невелико. Альтернативы могут так мало различаться, что результат не связан с голосованием, и хотя издержки голосования сравнительно низки, они вовсе не малы в сравнении с выгодами от него. Действительно, при полностью рациональном подсчете никто не будет голосовать: вероятность того, что индивидуальный голос повлияет на результат (так как в большинстве случаев избирателя беспокоит только то, выиграет или проиграет его кандидат, а не убедительность выигрыша или проигрыша), близка к нулю. И все же люди голосуют¹¹.

На президентских выборах в США с 1932 г. голосовало от 51 до 63% имеющих право голоса. На выборах представителей в конгресс участие несколько ниже (от 33 до 59%) (Statistical Abstract, 1987. P. 243). На локальных выборах школьных советов часто голосует менее 10% избирателей.

Этот парадокс объясняется несколько тавтологическим образом, просто предположением, что люди получают удовлетворение от самого голосования или, более широко, от участия в политическом процессе. Более того, люди отдают деньги на благотворительность, они воспитаны думать, что быть внимательным к другим — это хорошо и что это влечет за собой значительно больше, чем просто точка зрения, что в интересах человека быть внимательным к другим. Таким образом, значительные время и энергия затрачены на приобщение наших детей к понятиям гражданской ответственности, и среди их гражданских обязанностей — обязанность быть информированным избирателем.

Те же самые соображения предполагают, что, когда индивид голосует, он может не действовать в узко понимаемом эгоистическом интересе, как мы предполагали при нашем рассмотрении вопроса до сих пор. Люди могут голосовать для того, чтобы закрыть некоторые лазейки в системе подоходного налогообложения, потому что это могло бы привести к более справедливому распределению налогового бремени, даже если их персональные налоговые обязательства при этом увеличиваются.

ВЫБОРЫ И ГРУППЫ СО СПЕЦИАЛЬНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ

Модели, которые мы рассмотрели в предыдущих параграфах, предполагали, что все люди хорошо информированы о последствиях всех принимаемых во внимание альтернатив, все люди голосуют и отдают свои голоса на основе того воздействия, которое каждая альтернатива оказывает на их собственное (частное) благосостояние.

Многие полагают, что это не дает адекватного объяснения политического процесса. Хотя по конституции каждый человек имеет один голос, некоторые имеют больший вес, чем другие. Результат политического процесса, согласно этой точке зрения, отражает политическую силу групп со специальными интересами.

Оценка справедливости этих точек зрения находится за пределами этой главы. Мы ограничим наше рассмотрение здесь более узким блоком вопросов, а именно: что может сказать экономическая теория о качествах групп со специальными интересами, которые могут быть эффективными? И как мы можем совместить эффективность групп со специальными интересами с тем фактом, что каждый индивид в США имеет только один голос?

Ответы на эти вопросы относятся к нашей дискуссии в предыдущей главе об общественном интересе как общественном благе. Мы видели там, что эффективное управление государственным сектором является общественным благом. Аналогично выборы в качестве представителей тех, кто компетентен и кто стоит на точке зрения, близкой к вашей собственной, являются тоже общественным благом.

В то же самое время следовало бы отметить, что проблема зайцев может быть не настолько серьезной для малых групп, как для больших. Таким образом, легче сформировать малочисленную группу со специальными интересами сталепроизводителей, для того чтобы постараться убедить конгресс ограничить импорт стали, чем сформировать более широкую группу потребителей стали, кто мог бы противостоять принятию таких ограничений. Каждый производитель должен больше выиграть, чем каждый потребитель должен потерять, хотя совокупный выигрыш производителей может в действительности быть меньшим, чем совокупный проигрыш потребителей.

Профсоюзы уже давно признали наличие проблемы зайцев, и поэтому они стремятся к принципам "закрытого цеха", стимулируя всех рабочих к поддержке действий, которые ориентируются на коллективные интересы рабочих. Но получив такую власть, они могут попытаться ее использовать не только за столом

переговоров, но и на политической арене, где они действуют как группа со специальными интересами.

СИЛА ГРУПП СО СПЕЦИАЛЬНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ

Как группы со специальными интересами могут реализовать свою силу? Кажется, существуют по крайней мере три механизма. Во-первых, мы отметили ранее, что люди имеют мало стимулов голосовать или становиться информированными по вопросам голосования. Группы со специальными интересами могут стремиться понизить издержки голосования и приобретения информации, особенно для тех избирателей, которые вероятнее всего их поддержат. Они осуществляют это, делая информацию легко доступной (конечно, ту информацию, которая совпадает с их собственной точкой зрения), и часто прямо помогают в обеспечении транспортом, заботе о детях и т.д. в день голосования.

Во-вторых, мы отметили трудность получения политиками информации о предпочтениях их избирателей. Не существует такого же простого механизма выявления спроса на общественные блага, какой существует для частных благ. Группы со специальными интересами стремятся их обеспечить такой информацией. Политикам может не хватить технической информации, требуемой для принятия квалифицированных политических решений, например, они могут не знать о последствиях импорта дешевой зарубежной стали. Группы со специальными интересами имеют первоисточник информации, и именно через обеспечение информацией они реализуют свое влияние.

Третий механизм заключается в прямом и косвенном подкупе политиков. Прямой подкуп встречается нечасто, по крайней мере в большинстве случаев отправления правосудия в США. (Вероятнее всего, это связано не столько с пуританизмом наших политиков, сколько с издержками по выявлению подобных случаев.) Но косвенный подкуп тоже важен: группы со специальными интересами обеспечивают поддержку в финансовой и в других формах тех политиков, которые поддерживают их интересы. К тому же это важно потому, что избиратели должны быть информированными о занимаемых кандидатами позициях, и обеспечение избирателей такой информацией требует затрат. Избиратели должны быть убеждены, что выгоды от голосования возместят беспокойство, связанное с участием в голосовании, а их частные издержки должны быть сокращены благодаря обеспечению содействия в их движении к избирательным урнам. Мы ранее предполагали, что можно объяснять поведение политиков их стремлением сохранить свое место: они увеличивают вероятность повторного избрания, максимизируя число людей, которые, вероятно, проголосуют за них. Политики добиваются информации о том, как их позиция в отдельных вопросах влияет на число людей, которые в настоящее время будут голосовать за них как за реальную альтернативу другим кандидатам. Они должны учитывать все возможности для этого, включая увеличивающуюся возможность прямого диалога с избирателями, помощь в установлении которого обеспечивают группы со специальными интересами.

ПОЛИТИК-АЛЬТРУИСТ?

Альтернативная точка зрения предполагает, что многие политики не преследуют своих эгоистических интересов, как мы предполагали на протяжении предыдущего изложения. Подобно тому как люди альтруистично ведут себя в качестве рядовых граждан, проявляют милосердие, они так же ведут себя и в качестве политических деятелей, как избранные должностные лица. В нашем обществе высокий обществен-

ный статус и оказываемое уважение ассоциируются с политической деятельностью и государственной службой. Эффективное государство зависит от квалификации этих гражданских служащих.

Хотя в этом "неэкономическом" взгляде есть доля истины, должны быть сделаны три уточнения. Во-первых, теория голосования большинством дает четкие прогнозы относительно результатов политического процесса, который определяется некоторым видением общественного интереса политическим лидером. Действительно, именно очевидная непредсказуемость действий политических лидеров (якобы в интересах общественности) привела А.Смита к утверждению, что лучший способ служения общественным интересам — в преследовании индивидами своих собственных интересов. К сожалению, хотя "невидимая рука" А.Смита может хорошо работать применительно к большинству благ, она не будет хорошо работать применительно к общественным благам.

Во-вторых, существует проблема выбора. Так как далеко не все стремящиеся к государственной должности являются людьми бескорыстными, избиратели должны выбирать между бескорыстными и небескорыстными кандидатами. Если избиратели полагают, что лучше быть "бескорыстным" государственным деятелем, чем эгоистичным политиком, тогда эгоистичные политики будут стремиться походить на "бескорыстных" государственных деятелей. Как избиратель должен поступать на основе ограниченной информации, которая ему доступна в обычном случае?

В-третьих, существуют те, кто утверждает, что реально существует не незаинтересованное поведение при реализации общественных интересов, или по крайней мере, такое редко встречающееся поведение не может быть основой для адекватной теории общественного сектора. Даже если люди и не действуют в своих собственных интересах, они действуют в своих "классовых интересах", в интересах тех, с кем они связаны в своей жизни. Причем часто они в действительности не осознают подобного характера своих действий.

К сожалению, мы не можем оценивать справедливость этих альтернативных позиций. Существует тем не менее некоторая доля истины во всех этих позициях: многие политики, несомненно, действуют в эгоистических интересах, и рассмотренная здесь простая модель максимизации для избирателя обеспечивает некоторое понимание поведения такого политика. Не все политики, однако, сознательно действуют в своих интересах, некоторые, несомненно, верят, что они поступают ради общего блага. Но не ясно, что это значит, т.е. какая интерпретация должна быть дана "действующему ради общего блага", когда нет единства в понимании общих интересов и не существует (согласно теореме о невозможности Эрроу) простого способа сознательного согласования этих различий. Ясно только то, что многие функционеры, от которых требовались действия в общих интересах, подсознательно защищали и способствовали проведению политики, которая позднее окажется, по признанию большинства наблюдателей, не соответствующей общим интересам.

УСТОЙЧИВОСТЬ НЕЭФФЕКТИВНОГО РАВНОВЕСИЯ

Хотя не существует единой оценки природы распределения ресурсов, которое возникает при доминировании в политическом процессе групп со специальными интересами, многие экономисты полагают, что, когда группы со специальными интересами стремятся навязать ограничения торговле или получить для себя субсидии, возникающее распределение ресурсов не только нарушает общепринятые стандарты справедливости, но часто и неэффективно. Иными словами, конечное

распределение ресурсов опускает экономику ниже границы потребительских возможностей: есть альтернативные распределения ресурсов, способные улучшить положение каждого. Почему в этой ситуации люди не собираются вместе и не предлагают одну из альтернатив, оптимальных по Парето, с которыми, по определению, могли бы все согласиться? На этот сложный вопрос не существует универсального ответа. Могут быть предложены лишь некоторые "частичные" ответы.

Во-первых, как мы уже видели, общественный интерес является общественным благом. Так как усилия по поддержанию хорошего правительства должны исходить от частных лиц, должно существовать недопредложение этого (и любого другого) частным образом обеспечиваемого общественного блага.

Во-вторых, многие из распределительных эффектов, предпринимаемых в интересах групп со специальными интересами, далеко не очевидны, причем это так и задумывается. Для американских избирателей, например, необычно, чтобы они сознательно проголосовали за перераспределение ресурсов (выделение общественных субсидий) в пользу фермеров, выращивающих рис. Для получения трансфертных доходов за счет общества они должны быть включены в более широкую по масштабам программу, в рамках которой они нерегулярно получают выгоды. Таким образом, богатые становятся сторонниками федеральной помощи производителям риса, подчеркивая в своей публичной риторике выгоды, которые могут увеличиться для бедных фермеров в рамках такой программы. Например, улучшение по Парето может заключаться в обеспечении каждого производителя риса фиксированной суммой, которая позволила бы ему сменить специализацию, чтобы его производительность могла бы повыситься. Но хотя подобные прямые выплаты могут быть ориентированы на улучшение положения каждого, они могут выражать и прямые перераспределительные эффекты программы, т.е. основная часть выплаты придется не на бедных фермеров, а на богатых производителей риса. Это улучшение по Парето не получило бы поддержки богатых фермеров.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПРОЕКТЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ УРОВНЯ ПРОИЗВОДСТВА ОБЩЕСТВЕННЫХ БЛАГ

Так как мы констатируем, что текущий политический процесс ведет к неэффективному распределению, естественно возникает вопрос: возможны ли лучшие схемы? Теорема невозможности Эрроу утверждает, что мы, вероятно, и здесь столкнемся с аналогичными трудностями. Сейчас мы обсудим два предложения, которые были выдвинуты для достижения эффективного распределения.

РАВНОВЕСИЕ ЛИНДАЛЯ

Первое решение называется решением Линдаля, по имени крупного шведского экономиста Эрика Линдаля, который его впервые предложил в 1919 г.¹² Здесь предпринята попытка максимально воспроизвести те пути, которыми рынок обеспечивает производство частных благ. Рыночное равновесие для частных товаров определено точкой пересечения кривых спроса и предложения. Все люди имеют дело с той же самой ценой. Предъявляемый ими спрос равен объему предложения фирмами.

Lindahl E. *Positive Lösung. Die Gerechtigkeit der Besteuerung*, переведенное как *Just Taxation* — A Positive Solution in: *Glossies in the Theory of Public Finance*, R.A. Musgrave and A.T. Peacock, eds. (New York: St. Martin's Press, 1958).

Одним из способов характеристики эффективного уровня общественных благ было пересечение кривой совокупного спроса (образованной вертикальным сложением кривой спроса каждого индивида) и кривой предложения. Кривая спроса образована следующим образом: каждый индивидум ограничивается в том количестве общественного блага, на которое он предъявил бы спрос при условии оплаты каждой произведенной единицы блага по заданной цене, т.е., как показано на рис. 6.7, если первый индивидум платит налоговую цену, скажем, p_1 , он предъявил бы спрос на G^* .

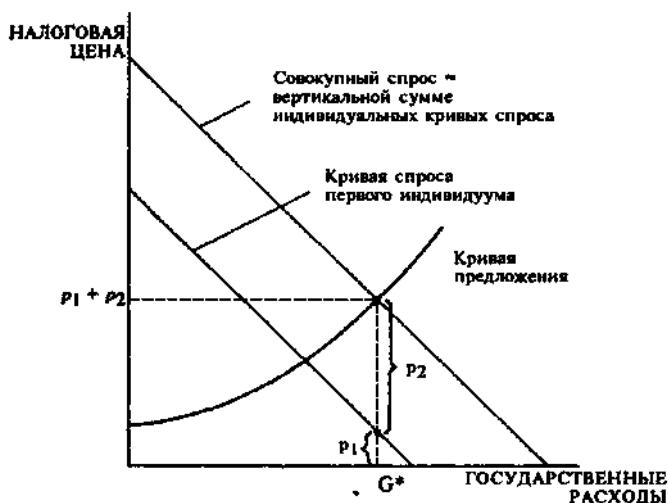


Рис. 6.7. РАВНОВЕСИЕ ЛИНДАЛЯ. Пересечение кривой совокупного спроса (образованной путем сложения по вертикали индивидуальных кривых спроса) и кривой предложения дает распределение, эффективное по Парето.

Равновесие Линдаля как раз и определяется пересечением кривой спроса на общественные блага и кривой предложения. Равновесие Линдаля, очевидно, эффективно. При равновесии Линдаля все люди пользуются одним и тем же количеством общественного блага, но при этом платят разную налоговую цену. На рисунке равновесие Линдаля достигается в точке G^* , и первый индивидум платит налоговую цену p_1 , а второй — налоговую цену p_2 .

Равновесие Линдаля является эффективным по Парето, но мы отметили ранее, что в действительности существует целый ряд вариантов распределения ресурсов, эффективных по Парето, в некоторых из них улучшается положение одного индивидума, а в других — другого. Однако нельзя со всей определенностью выбрать наиболее предпочтительный из этих вариантов. Равновесие Линдаля указывает на одну из точек оптимума по Парето, но люди, которые не удовлетворены этим частичным оптимумом по Парето, не согласятся с использованием этого механизма, определяющего распределение общественных благ. Действительно, они

бы предпочли неэффективные по Парето варианты распределения, пока они обеспечивают для них более высокий уровень полезности.

Наиболее распространенная критика решения Линдаля заключается в том, что индивидуумы не имеют стимулов называть истинные предпочтения, потому что их налоговая цена увеличивается по мере увеличения высказанных ими пожеланий. То есть чем выше заявленный ими спрос (заявленный спрос других берется как данное), тем выше будет равновесный уровень расходов на общественные блага. Более высокий уровень расходов на общественные блага делает необходимым, конечно, более высокий равновесный уровень налоговой цены. Кривые спроса, используемые в анализе Линдаля, построены на гипотезе, что люди имеют дело с заданной налоговой ценой; они **полагают**, что, чтобы они ни сказали, это изменит ту сумму, которую они должны будут платить на единицу общественных расходов. Но если люди понимают механизм Линдаля, они добьются того, чтобы сказанное ими изменяло ту сумму, которую они должны выплачивать на единицу общественных расходов. Таким образом, они никогда не будут объявлять о своих действительных потребностях. Мы вновь возвращаемся к вопросу: каковы механизмы, стимулирующие людей быть правдивыми в своих предпочтениях?

НОВЫЕ СПОСОБЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ

Мы отметили ранее, что одной из существеннейших проблем, связанных с общественными товарами, является выявление предпочтений. Приобретая частные товары, люди обнаруживают свои предпочтения по отношению к различным частным благам. Для общественных благ не существует подобного механизма. Наиболее очевидные политические механизмы либо связывают высказывания индивидуумов, касающиеся их отношения к общественным благам, с тем, что они должны платить. В результате возникает недопредложение (так как каждый полагает, что его высказывания будут иметь несущественное влияние на уровень предложения, но существенно повлияют на то, что он должен платить, он имеет стимул говорить, что он получает несущественный выигрыш), либо они не связывают причитающиеся к уплате суммы с их высказываниями, в этом случае индивидуумы будут иметь стимулы преувеличивать выигрыш.

Последние исследования были посвящены разработке простых правил, согласно которым люди будут достоверно выявлять свои предпочтения. Правило устанавливает взаимосвязь между уровнем общественных товаров, налоговыми обязательствами каждого индивидуума и высказываниями каждого относительно предпочитаемых им общественных благ. Кроме того, правило должно обладать свойством, обеспечивающим эффективное по Парето итоговое распределение ресурсов.

Отдельные экономисты предложили альтернативные механизмы, которые стимулируют людей к проявлению истинных предпочтений, обеспечивающих эффективное по Парето распределение¹³. Существуют, однако, значительные сомнения относительно уместности этих механизмов. Если они настолько хороши, то почему они не используются? К сожалению, эти механизмы тоже обременены некоторыми серьезными проблемами. Чтобы люди получали стимулы к выявлению истинных предпочтений, каждый из них должен верить, что его действия могут иметь четкое отражение в результатах, в равновесном уровне расходов на общественные товары.

Административные издержки реализации такой программы могут быть большими. Более того, механизмы искажаются сговором. Они способствуют выявлению настоящих предпочтений людей, но если два или более индивидуумов могут сговориться и скоординировать свои высказывания, то они обычно могут выигрывать, делая ложные заявления.

Поиск лучшего механизма выявления предпочтений, таким образом, продолжается. Многие экономисты пессимистично настроены относительно того, существует ли реальная альтернатива применяемым сегодня политическим механизмам.

ЦЕННОСТИ И КОМПЕТЕНЦИЯ

Большая часть этой главы касалась политических механизмов определения уровня производства общественных благ. Политический механизм обеспечивает средство, с помощью которого решается противоречие в интересах, касающихся того, что относящееся к общественным товарам должно было бы делать государство.

Хотя противоречие в интересах занимает центральное место во многих политических дебатах, не только оно является источником разногласий. На выборах местных уполномоченных по канализации, например, редко отсутствует единство в вопросе, желательна ли очистка стоков, хотя иногда и нет согласия о приемлемом уровне загрязнения. Скорее, каждый кандидат утверждает, что он или она будут более эффективным управляющим. То есть занимающие выборные должности играют важную роль в определении того результата, которого можно достигнуть при любом заданном объеме затрат. Эффективность государственного сектора зависит от компетентности менеджмента в этом секторе, а это в свою очередь зависит от компетентности избираемых на выборные должности (от их способности выбрать, например, хороших бюрократов или от их способности составлять программы для достижения поставленных целей). К сожалению, избиратели имеют только ограниченную информацию, на основе которой можно оценивать компетентность.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Равновесие при голосовании большинством, когда оно возникает, отражает предпочтения медианного избирателя.
2. Равновесие, устанавливаемое при голосовании большинством, в целом не приводит к эффективному предложению общественных товаров. Возможно либо недопредложение, либо избыточное предложение.
3. Равновесие при голосовании большинством возникает, если предпочтения имеют единственный максимум.
4. Предпочтения для единственного общественного товара обычно будут с единственным максимумом. Предпочтения не будут с единственным максимумом, если (а) существует более, чем один общественный товар, а голосование проходит скорее одновременно по пакету, чем по единственному товару; (б) голосуется вопрос о государственном обеспечении частных товаров, для которых существует частная альтернатива, таких как образование; (в) голосование касается вопросов распределения, таких как структура ставок подоходного налога.
5. Равновесия при голосовании большинством может не возникнуть, если предпочтения не имеют единственного максимума. А именно, если существуют три альтернативы — A , B и C , — A может быть для большинства предпочтительнее, чем B , B — чем C , а C может предпочитаться большинством по сравнению с A .
6. Теорема невозможности Эрроу демонстрирует невозможность найти альтернативный недиктаторский политический механизм, который разрешает проблему голосования большинством

и который удовлетворяет некоторым другим **условиям**, которые были бы желательны при любом политическом механизме (таком как независимость иных альтернатив).

7. При двухпартийной системе позиции двух партий будут приближаться к позиции медианного избирателя.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Выявление предпочтений
Суммирование предпочтений
Налоговая цена
Медианный избиратель

Парадокс голосования
Предпочтения с одним максимумом
Теорема невозможности Эрроу
Равновесие Линдаля

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. **Предположим**, что предельная оценка общественных товаров неким индивидуумом возрастает. Что из этого следует для эффективного по Парето уровня государственных расходов? Если этот индивидуум — не медианный **избиратель**, что случится в двухпартийной системе с равновесным уровнем расходов на общественные товары? Если равновесие было первоначально эффективным по Парето, останется ли оно таким?
2. Предположим, что у всех одинаковые предпочтения, но некоторые богаче, чем другие. Предположим, что существует один общественный товар и один частный **товар**. (а) Покажите графически, как вы проведете кривую спроса на общественные товары как функцию налоговой цены, уплаченной **индивидуумом**. (б) Предположим, что функция спроса имеет форму

где κ — постоянная (меньше единицы), Y — доход, a p — налоговая цена. Это означает, что, когда доход удваивается, спрос на общественные товары возрастает вдвое, но когда налоговая цена удваивается, спрос уменьшается наполовину. Если налоговая цена пропорциональна доходу индивидуума как при пропорциональном налогообложении, как будет отличаться спрос на общественные товары у тех, чьи доходы неодинаковы?

3. Предположим, напротив, что существует одинаковое налогообложение, так что все сталкиваются с одинаковой налоговой ценой. Вспомним, что для каждой индивидуальной кривой спроса цена равна предельной норме замещения. Тогда

$$MRS - p = \kappa Y/G,$$

предельная норма замещения пропорциональна доходу. Предположим, что доход распределен симметрично, так что средний доход равен медианному. Объясните, почему равновесие при голосовании большинством будет эффективным по Парето. Предположим теперь, что распределение дохода несимметрично, а скорее сдвинуто в сторону более высоких доходов, как на рис. 6.4. Будет ли эффективным равновесие при голосовании большинством? Будет недо- или перепредложение общественных товаров?

4. Кривые спроса, говорят, эластичны по доходу, если спрос на товары растет более, чем пропорционально доходу, например, при кривой спроса

$$G = \kappa Y^2/p.$$

Спрос на общественные товары увеличивается, как рост дохода в квадрате. Нарисуйте предельную норму замещения как функцию дохода (для фиксированного уровня расходов на общественные товары). Предположим, что распределение дохода симметрично. Какова связь между средней величиной предельной нормы замещения и предельной нормой замещения медианного дохода индивидуума? Что подразумевается под равновесным предложением общественных товаров при голосовании большинством с одинаковым налогообложением?

5. В тексте мы исходили из того, что для зажиточных людей при одинаковом налогообложении предпочтения образования не имели одного максимума. Почему предпочтения местных парков и городского общественного транспорта (автобусов и метро) также не могли иметь одного максимума?
6. Всегда ли медианный избиратель — избиратель с медианным доходом? Приведите примеры.

7. Как может быть использована модель голосования большинством для объяснения роста государственных расходов:
 - а) изменения в медианном или среднем доходе должны лучше объяснить рост спроса на государственных услуги;
 - б) каковы должны быть последствия роста издержек на производство общественных товаров вследствие неэффективности государства? Возникнет ли различие в **случае**, если увеличение издержек — следствие выплаты государством заработной платы более **высокой**, чем рыночная (заработная плата **выше**, чем та, которая выплачивается соответствующим рабочим в частном секторе)? (Зависит ли ваш ответ на последний вопрос от того, является ли медианный избиратель государственным служащим?);
 - в) почему можно было бы ожидать, что спрос на общественные товары возрос бы при условии, что доход на душу населения остался неизменным, а количество индивидуумов в данной экономике возросло?
8. Одна из распространенных схем голосования — ранжированное голосование, при котором устанавливается иерархия возможных альтернатив (1, 2, 3). Затем результаты складываются и альтернатива с меньшей суммой выигрывает. Рассмотрим выбор между четырьмя альтернативными способами расходования общественных фондов (на библиотеку, лыжную трассу, бассейн и на сбор мусора). Можно ли привести пример, в котором исход (наиболее предпочтительная альтернатива), скажем, библиотека, при условии, что голосуют первые три альтернативы, тогда как если голосуют все четыре альтернативы, результат — лыжная трасса? Эта схема голосования, таким образом, нарушает принцип независимости выбранного результата от здесь не существенных результатов (утилизация отходов не была выбрана ни в одной из ситуаций).

ПРИЛОЖЕНИЕ

НОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВЫЯВЛЕНИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ

В этом приложении мы описываем простые процедуры, которые способствуют выявлению людьми своих истинных предпочтений, обеспечивая отсутствие сговора между ними. Каждого спрашивают о его кривой спроса на общественные товары, как и при равновесии Линдаля. Как и ранее, равновесие достигается на пересечении кривых совокупного спроса (образованных вертикальным сложением кривых спроса каждого индивидуума) и предложения. Для упрощения мы продолжаем предполагать, что предельные издержки производства общественного товара постоянны, так что кривая предложения горизонтальна. Но сейчас вводится некоторое другое правило определения налоговых обязательств **индивидуума**.

Первым делом мы складываем кривые спроса всех других индивидуумов (вертикально). Кривая совокупного спроса всех других пересекает кривую предложения в точке G_0 на рис. 6.8. Это соответствует тому уровню общественных **товаров**, при котором индивидуум сказал, что он никак не ценит общественное благо. Он говорит, что для каждой единицы сверх G_0 , производимой государством, он должен будет оплатить разницу между предельными издержками производства и совокупной оценкой (спросом) всех других. Если равновесие достигнуто на выпуске $G_0 + 1$, индивидуум должен будет оплатить AB — разницу между кривой предельных издержек и суммарной кривой спроса других.

Индивидуум должен определить уровень общественных благ просто потому, что он высказывает-ся об их ценности для себя. Ясно, что он будет **стараться** увеличить G до точки, где его предельные издержки от увеличения G равны его предельной выгоде. Это может быть показано двумя альтернативными способами. На рис. 6.8 В мы изобразили предельные издержки индивидуума от каждой дополнительной единицы продукции, превышающей уровень G_0 , беря за данный спрос других индивидуумов. Так как его предельные издержки равны разнице между издержками производства и спросом других индивидуумов, предельные издержки $(C + 1)$ -й единицы равны AB . На рис. 6.8 В мы также изобразили индивидуальные кривые спроса. Индивидуум будет стремиться, чтобы была выбрана точка C^* , где его кривая спроса пересекает кривую его предельных издержек.

Сейчас мы показываем, что каждый индивидуум имеет стимул к выявлению его действительного спроса на общественные товары и что достигаемое равновесие эффективно по Парето. Для того чтобы убедиться в этом, мы обратимся к бюджетному ограничению индивидуума. Он сталкивается с бюджетным ограничением, как это изображено на рис. 6.9. Дополнительная

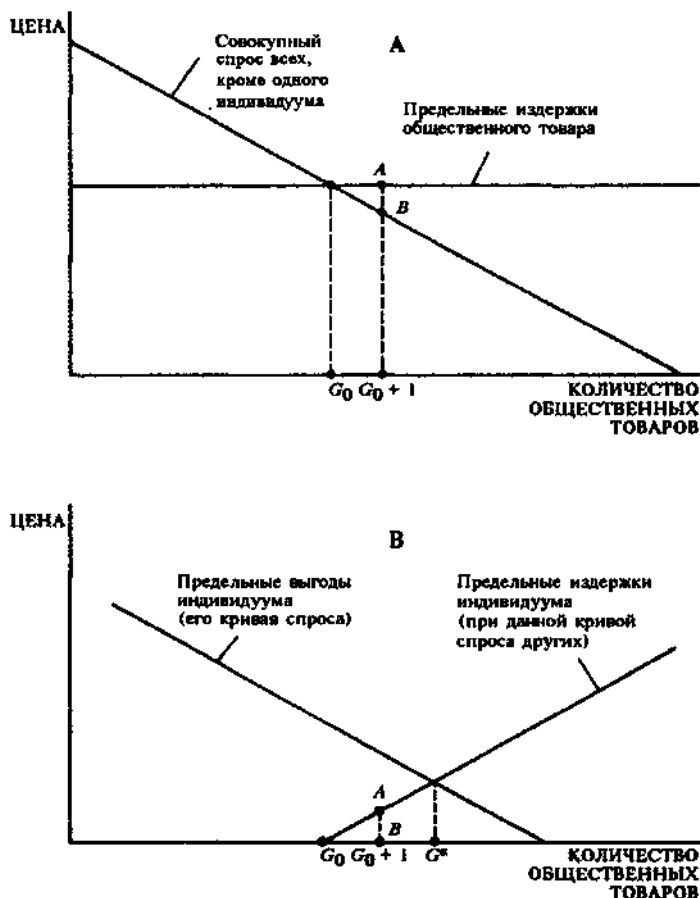


Рис. 6.8. НОВЫЙ МЕХАНИЗМ ВЫЯВЛЕНИЯ. На рис. 6.8 А представлен совокупный спрос всех, кроме одного, индивидуумов на общественные товары (сумма их предельных оценок) и предельные издержки производства. Если последний индивидуум не оценит положительно данный общественный товар, уровень его производства будет G_0 , где сумма предельных оценок равна предельным издержкам. По мере увеличения уровня расходов сверх G_0 последнему индивидууму приходится платить за каждую дополнительную единицу разницу между совокупной (предельной) оценкой всех других и предельными издержками. Таким образом, если производится $G_0 + 1$, он должен платить сумму, обозначенную AB . На рис. 6.8 В для каждого уровня выпуска показаны предельные издержки, которые (последний) индивидуум должен платить за каждую дополнительную единицу выпуска. Итак, чтобы заставить экономику производить не G_0 , а $G_0 + 1$, необходимо, чтобы он платил AB . На рис. 6.8 В также представлена предельная оценка последним индивидуумом общественного товара (его кривая спроса). Наиболее предпочтительный уровень расходов для него находится в точке G^* , в которой его предельные выгоды от увеличения расходов (заданные его кривой спроса) точно совпадают с его предельными издержками. Таким образом, он вынужден правдиво выявить свой спрос.

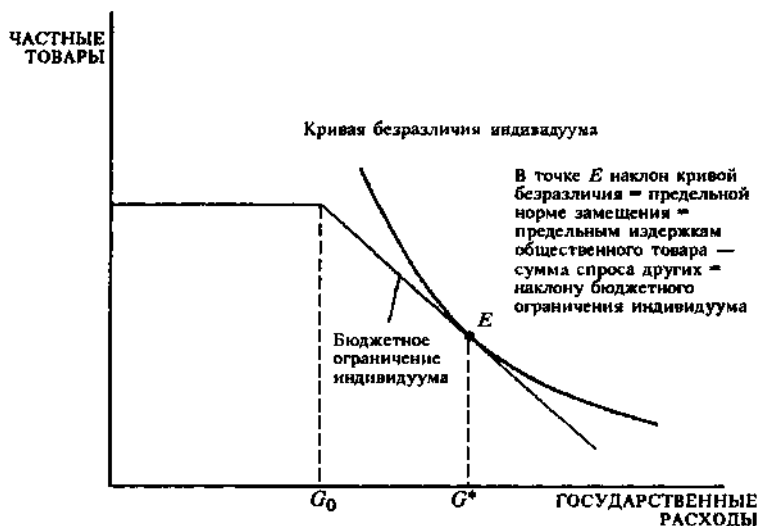


Рис. 6.9. ВЫБОР ИНДИВИДУМОМ ОПТИМАЛЬНОГО G . Если индивидуум должен платить разницу между предельными издержками и спросом других, а эти другие честно обнаружили свой спрос, то уровень общественных товаров будет эффективным по Парето.

сумма, от которой индивид должен отказаться ради каждой дополнительной единицы сверх G_0 равна предельным издержкам минус суммарный спрос других индивидуумов (предельная оценка). Таким образом, он устанавливает свою предельную норму замещения равной предельным издержкам минус суммарный спрос других в точке E на рис. 6.9. Ясно, что у него нет стимула показать свои предпочтения. Если ему предлагается любой другой, кроме G^* , уровень производства общественных товаров, его положение ухудшится.

Предположим теперь, что каждый индивидуум честно объявляет о своей кривой спроса. Вспомним, что при построении кривой спроса налоговая цена для каждого индивидуума (наклон его бюджетного ограничения) установлена равной индивидуальной предельной норме замещения. Следовательно, когда кривые спроса складываются по вертикали, сумма предельных норм замещения равна сумме налоговых цен, а она равна предельным издержкам (предельной норме трансформации):

$$MRS_1 + MRS_2 + \dots = MC.$$

Другими словами, предельная норма замещения для каждого индивидуума равна предельным издержкам на общественные товары минус сумма предельных норм замещения для других индивидуумов (сумма их налоговых цен). Например, для первого индивидуума,

$$MRS_1 = MC (MRS_2 + MRS_3 + \dots).$$

Но это именно та точка, которую мы описали ранее и в которой предельные издержки для индивидуума от последующих приростов в государственных расходах (которые равны предельным издержкам производства минус сумма цен спроса других индивидуумов при заданном количестве) равны предельному выигрышу для индивидуума (его предельной норме замещения). Мы только что показали, что при достоверном выявлении своей кривой спроса индивид максимизирует свою собственную полезность и распределение ресурсов на общественные товары будет эффективным по Парето.

В основном изложении мы отметили, что, вопреки вниманию к механизмам выявления предпочтений, таким как мы только что описали и которые получены от экономистов-теоретиков, нет единства по вопросу об их применимости. Мы отметили отдельные препятствия этому, возможность высоких административных издержек и тот факт, что они искажаются сговором. Существуют и иные проблемы.

Как и при равновесии Линдаля, которое мы описали ранее, эти механизмы обеспечивают достижение условия равновесия, эффективного по Парето, — равенства суммы предельных норм замещения предельной норме трансформации. Но некоторые люди могут предпочитать другое, неэффективное по Парето распределение ресурсов, которое обеспечивает им более высокий уровень полезности. Следовательно, вовсе не очевидно, что они согласились бы с решением применить этот механизм, зная, что их интересы будут в результате ущемлены. Наконец, механизмы, в общем, не гарантируют сбалансированный бюджет, хотя сумма предельных оценок (предельных норм замещения) равна предельным издержкам, общая выплачиваемая сумма может сильно отличаться от общих издержек на общественный товар.

Глава 7. ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО И БЮРОКРАТИЯ

В гл. 2 мы увидели, что государство играет важную роль в производстве. Оно производит товары самостоятельно и влияет на принятие производственных решений частными фирмами через налоги, налоговые льготы, субсидии и другие формы регулирования.

В гл. 3 мы обсудили некоторые из причин такой деятельности, некоторые недостатки в процессе принятия решений фирм. Но как государство выбирает форму такого вмешательства? Должно ли оно национализировать отрасль? Или оно должно регулировать ее? Должно ли государство поощрять правильное поведение через субсидии? Или наказывать штрафами?

Мы также рассмотрели в гл. 3 и 5 такую важную категорию товаров, как общественные товары (и общественно произведенный частный товар), ответственность за обеспечение которым государство берет на себя. Но тот факт, что государство платит за товар, совсем не обязательно означает, что оно производит этот товар. Оно может покупать товар (бакен) или услугу (управление отелями в национальных парках) у частных фирм. Какие факторы влияют на принятие такого решения?

Сегодня, когда государственное производство в США принимает огромные размеры, — на государственный сектор работает шестая часть рабочей силы — оно все еще мало сравнимо с таковым в других странах. Но последнее десятилетие свидетельствует о значительной тенденции к снижению роли государства в производстве во всем мире. Частично это объясняется все более распространенным осознанием того, что государство не является эффективным производителем.

Центр политических исследований Мичиганского университета периодически проводит обследование на тему: "Считаете ли вы, что государственные чиновники впустую тратят много денег налогоплательщиков, большую их часть, меньшую их часть?" В 1958 г. 43% считали, что много. Спустя двадцать лет эта цифра увеличилась до 77%. Нам важно понять, является ли такое мнение оправданным и существуют ли причины полагать, что государственная бюрократия менее эффективна, чем частный сектор?

Эта глава разделена на пять частей. В первой описывается большинство наиболее важных видов государственной производственной деятельности. Во второй кратко рассматриваются причины государственного участия в производстве частных товаров. В третьей мы исследуем другие способы, которые государство может использовать, чтобы влиять на частное производство. В четвертой — альтернативные механизмы обеспечения общественными товарами. И наконец, в пятой части рассматриваются основные аргументы против государственного производства, а именно его неэффективность.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ И ПРОИЗВОДСТВО В США

В США государство участвует в производстве как общественных, так и частных товаров. Государственное производство осуществляется на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне. Кроме того, однако, государство (на всех вышеперечисленных уровнях) заключает договоры с частными фирмами на поставку товаров и услуг как для себя непосредственно, так и потребителям. В этой части мы рассматриваем роль государства в производстве частных и общественных товаров и роль частных фирм в обслуживании государства. Табл. 7.1 демонстрирует набор соглашений о производстве и продаже товаров, существующих в США. Он включает общественно производимые частные товары, такие как электричество и железные дороги; общественно производимые и общественно бесплатно обеспечиваемые товары, например образование; товары, производимые частным сектором, но обеспечиваемые государством, — оно обычно закупает самолеты и танки у частных фирм. Естественно большинство товаров в США производится и распределяется частным сектором.

Даже этот перечень недостаточно полно описывает широкое разнообразие способов производства и оплаты продуктов в США. Медицинское обслуживание оплачивается государством, но государство не нанимает врачей, непосредственно решение, кому из врачей платить за услуги, предоставляется потребителю. Что касается сбора мусора, то, даже если община заключает контракт с частной фирмой, отдельный домовладелец не получает права выбора этой услуги.

Таблица 7.1 РАЗНООБРАЗИЕ СОГЛАШЕНИЙ О ПРОИЗВОДСТВЕ И ОПЛАТЕ ТОВАРОВ (в процентах за 1986 г.)

Кто производитель?	Кто платит?	
	Частный сектор (80% ВВП)	Государственный сектор (20% ВВП)
Государственный сектор (12% ВВП)	Выработка электроэнергии, железные дороги	Образование, полиция
Частный сектор (88% ВВП)	Зубная паста, большая часть жилищного строительства	Большая часть услуг госпиталей, утилизация отходов (в некоторых общинах), самолеты военно-воздушных сил, танки армии

Большая часть, но не все товары, производимые в государственном секторе, финансируются им. Государство также платит за многие товары, производимые в частном секторе, особенно за лечение в госпитальных и военное снаряжение.

ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987, Tables 3.15 and 6.1.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО ЧАСТНЫХ ТОВАРОВ

Существует шесть основных областей, в которых государство на федеральном уровне производит частные товары. Для этих товаров возможно исключение (государство на самом деле не отвечает за большинства из них), и дополнительные издержки в производстве этих товаров и услуг для каждого следующего потребителя играют особую роль. В большинстве из этих областей государство сосуществует с частным производством.

1. *Почтовые услуги.* Это один из немногих видов деятельности, который конституционно закреплён. Услуги первоклассной почты являются единственной областью деятельности государства (кроме печатания денег), в которой оно сохраняет исключительную монополию. Но в других сферах почтовых услуг в последние годы наблюдалась существенная конкуренция. Объединённая посылочная служба доставляет сейчас больше посылок, чем почтовая служба. Существуют также отдельные местные фирмы по доставке, а также несколько компаний, активно конкурирующих в сфере срочной доставки почты. Электронная доставка почты обещает стать ещё одной областью конкуренции в ближайшем будущем.

2. *Электричество.* В 1985 г. 22% электричества в Соединённых Штатах производилось общественными коммунальными предприятиями¹. Часть государственного производства является побочным продуктом его ответственности за контроль над реками, сопутствующим продуктом контроля за наводнениями является производство гидроэлектроэнергии. Федеральные власти также принимают активное участие в электрификации сельской местности в США (через Администрацию сельской электрификации).

3. *Железные дороги.* До недавнего времени Соединённые Штаты были одной из немногих стран, где фактически все железные дороги были частными предприятиями. Тем не менее государство предоставляло значительные дотации в виде земельных субсидий под строительство железных дорог. Но в результате ряда причин после второй мировой войны железные дороги во все большей степени оказывались в стеснённых экономических обстоятельствах и часть из них обанкротилась. Федеральное правительство отреагировало на надвигающийся кризис созданием двух предприятий: Амтрак — национальной пассажирской железнодорожной компании и Конрэйл, объединившей разорившуюся Пени Централ и несколько других железных дорог северо-востока. После крупных вливаний государственных средств Конрэйл была в 1987 г. продана частным инвесторам (государство возместило лишь часть израсходованных средств) за 1,62 млрд дол., что является крупнейшей акцией в американской истории. Президент Рейган предлагал также прекратить субсидирование Амтрак и распродать все его активы, которые, по существующим оценкам, позволяют вернуть миллиард долларов.

4. *Страхование.* Государство участвует в различных страховых программах, включающих, помимо других, страхование от наводнений, преступлений, страхование банковских вкладов (Федеральная корпорация по страхованию депозитов), страхование от нетрудоспособности, страхование жизни (социальное страхование), страхование по безработице и страхование кредитов. Многие из этих программ появились в результате неспособности частных фирм обеспечить адекватную страховую защиту от определённых рисков. Тем не менее в некоторых случаях

рынок не смог обеспечить страхование, поскольку страховая премия, отражающая реальный риск, не обеспечивала достаточный спрос. В этих случаях государственное страхование являлось на самом деле системой предоставления скрытых субсидий.

5. *Банковское дело и кредит.* Почти во всех ведущих индустриальных странах существует центральный банк, являющийся банком банков и играющий активную роль в регулировании и контроле за банковской сферой. Этот центральный банк является государственным предприятием. Соединенные Штаты с их Федеральной резервной системой, функционирующей в качестве центрального банка, не являются исключением. Совет управляющих Федеральной резервной системой назначается президентом и утверждается конгрессом. Причина, по которой в большинстве стран центральный банк контролируется государством, состоит в том, что его ответственность за предложение денег, доступность кредита, уровень процентных ставок является первостепенно важной для функционирования экономики в целом, для уровня инфляции, безработицы и платежного баланса. Эта функция является одной из важнейших функций любого государства. Соответственно большинство государств неохотно передает эти вопросы в руки частного сектора.

Хотя деятельность Совета управляющих Федеральной резервной системы может быть охарактеризована в основном как регулирование банковской системы и денежного предложения, федеральное правительство участвует и во многих других видах деятельности на кредитном рынке. Действительно, как мы заметили в гл. 2, значительная доля новых займов затрагивает государство либо непосредственно через его агентства, либо в качестве гаранта займа.

Во многих странах государство играет еще более активную роль в распределении кредитов благодаря национализации всех банков. В этих странах утверждают, что через предоставление кредитов банки играют ведущую роль в определении того, кто контролирует национальные ресурсы и как эти ресурсы распределяются. Там уверены, что эти важные решения не должны осуществляться на частном уровне, где преследуются только собственные узкие интересы. Позже мы попытаемся оценить это утверждение, как и ему противоположное, что государственные программы кредитования особенно уязвимы для давления со стороны групп со специальными интересами. Как только берущий кредит платит за него меньше рыночной нормы процента, возникает субсидия. Поскольку трудно со стороны оценить риск, сопровождающий любой займ, затруднительно оценить и размер такой субсидии. Во многих странах также трудно контролировать связанные с этим коррупцию и неэффективность. Интересно, что Франция после национализации большинства банков после второй мировой войны (и оставшихся частных банков после выборов социалистического правительства Миттерана в 1981 г.) в 1986 г. начала приватизировать их.

6. *Управление землей и полезными ископаемыми.* Федеральное правительство, владея 32% земель, является крупнейшим земельным собственником в Соединенных Штатах. Этот процент колеблется по регионам; федеральное правительство является собственником 5% и менее земли за пределами западных штатов и 60% всей земли на Западе.² Многие из этих земель используются для производства лесоматериалов, под пастбища, в недрах некоторых из них находятся запасы полезных ископаемых. Хотя государство на федеральном уровне отвечает за использование этих фантастических ресурсов, в основном оно не участвует в

производстве, кроме создания национальных парков и зон отдыха. Оно передает эту землю в аренду частным лицам и фирмам для добычи нефти, угля, выращивания леса, выпаса скота. Начиная с 1981 г. рейгановская администрация значительно увеличила долю земель, продаваемых и передаваемых в аренду частным пользователям, сокращая количество земель под прямым государственным управлением. Эти инициативы были объектом серьезной дискуссии. Роль государства в производстве частных товаров больше в большинстве других стран. Среди отраслей, чаще других подвергающихся национализации, кроме железных дорог, банковского дела, страхования, электроснабжения, находятся сталелитейная, каменноугольная промышленность и телекоммуникации.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ И ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВОМ ЧАСТНЫХ ТОВАРОВ

Государственное производство в основном ассоциируется с обеспечением общественных товаров (например, обороны) и с тем, на что мы ссылались в гл. 5, как на обеспечиваемые государством частные товары (такие как образование). Анализ в гл. 5 показал лишь, что государство должно финансировать общественные товары, но не обязано их производить. Вопрос о том, производить государству общественные товары или только обеспечивать (финансировать) их, будет рассмотрен отдельно. Государство, например, активно участвует в обеспечении национальной обороны, но военные покупают большую часть вооружения (самолеты, пушки, корабли и т.п.) у частных фирм. Оно также часто нанимает частных управляющих для руководства государственными предприятиями. В 1983—1985 гг. Министерство обороны использовало почти половину своего бюджета на платежи частным подрядчикам³.

Хотя некоторые местные общины участвуют в производстве частных товаров типа электроэнергии и воды, которые они продают населению, большинство из того, что производится на уровне местных администраций, передается непосредственно (и бесплатно) гражданам: уборка грязи, сбор мусора, полицейская защита, пожарная охрана и, что важнее всего, образование.

Реализация государственных законов и программ. Возможно, наиболее важной "производственной деятельностью" правительства является претворение в жизнь государственных законов и программ. После того как избиратели проголосуют за своих представителей и эти представители принимают государственные программы, эти программы должны осуществляться: должны быть опубликованы детальные постановления, разработана процедура использования средств, рассмотрены заявления, выпущены чеки и т.д. Не имеет значения, насколько хорошо задумана программа, если она плохо исполнена, то в конечном итоге она будет неэффективна и несправедлива. Имеется в виду та коллективная ответственность за выполнение государственной программы, которую несет государственная бюрократия. Рис. 7.1 схематически показывает связи между избирателями и государственными программами, служащими этим избирателям.

СМЕНА МОДЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА

У Соединенных Штатов отсутствует опыт сложных перемен роли государства в общественном производстве, происходивших во многих европейских странах в

течение последних пятидесяти лет. В Великобритании после второй мировой войны правительство национализировало сталелитейную и угольную промышленность и завершило национализацию железных дорог. Во Франции прошли две волны национализации, одна после второй мировой войны, а вторая после выборов социалистического правительства в 1980 г. Но затем последовала приватизация 1986 и 1987 гг., во время которой многие из национализированных отраслей, включая находившиеся в государственной собственности десятилетиями, были проданы частным инвесторам.

Проблема государственного контроля над производством не была особенно подогрета политически в Соединенных Штатах, и происходившие перемены



Рис. 7.1. СВЯЗИ МЕЖДУ ИЗБИРАТЕЛЯМИ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ, РАЗРАБАТЫВАЕМЫМИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЕЙ УСЛУГАМИ. 1) Избиратели выбирают своих представителей в государственные органы. 2) Они принимают программы и назначают чиновников для их реализации. 3) Последние обеспечивают услуги избирателям в пределах содержания программ, которые были законодательно приняты. 4) Группы с особыми интересами оказывают влияние на всех стадиях.

осуществлялись постепенно. Прямое государственное вмешательство в железнодорожный транспорт произошло только после банкротства нескольких частных железных дорог. (Хотя это вмешательство через регулирование и, как отмечалось ранее, через земельные субсидии длится более 100 лет) Точно так же, хотя государство сейчас особенно активизировалось в кредитной сфере, это случилось не внезапно, через национализацию банковской системы, а постепенно, через создание различных специальных кредитных программ, нацеленных на удовлетворение особых нужд.

До сих пор вопрос о приемлемой роли государства в производстве остается дискуссионным. Будут ли некоторые из услуг, предоставляемых государством (таких как образование), эффективнее осуществляться частными фирмами? Будет ли лучше, если государство возьмет на себя предоставление таких услуг, как телефонные услуги, в данное время оказываемые частным сектором? Какова должна быть роль частных страховых компаний в страховании медицинских расходов по старости?

Рисунок 7.2 показывает различные уровни государственной собственности в различных отраслях в разных странах. Очевидно, что прямое участие государства в производстве значительно меньше в США и Японии, чем в большинстве европейских стран.

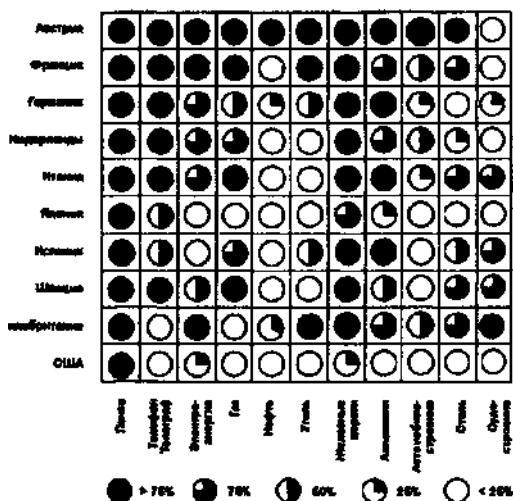


Рис. 7.2. УРОВНИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РАЗЛИЧНЫХ ОТРАСЛЯХ ПРОМЫШЛЕННОСТИ РАЗНЫХ СТРАН. ИСТОЧНИК: *Financial Times*, December 10, 1986, based on *AMEX Bank Review*.

ОБОСНОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОИЗВОДСТВА ЧАСТНЫХ ТОВАРОВ: НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ РЫНКА

Наиболее широко известный аргумент в пользу государственного контроля над производством частных товаров состоит в том, что частные фирмы преследуют цель максимизации собственной прибыли, а не благосостояние нации. Чтобы оценить обоснованность этого тезиса, мы должны вернуться к основным вопросам гл. 3. Частные фирмы, преследуя свои узкие интересы (максимизации прибыли), на конкурентном рынке могут воспринимать свои интересы как общественные. Тот факт, что конкурирующие фирмы, максимизирующие прибыль, ведут к эффективному распределению ресурсов в экономике, означает, что не обязательно возникает конфликт между преследованием частных интересов (максимизацией прибыли) и тем, что лежит в сфере общественных интересов. Тем не менее, когда обнаруживаются несостоятельности рыночных отношений, стремление фирмы к максимизации прибыли не обязательно приводит к эффективному распределению ресурсов.

ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ

Наиболее серьезная несостоятельность рынка, которая требует возникновения государственного производства, возникает, когда рынки не являются конкурентными. Как мы видели в гл. 3, общей причиной, по которой рынки могут быть неконкурентными, является существование растущей экономии на масштабах, т.е. средние издержки производства снижаются одновременно с ростом уровня производства. В этом случае экономическая эффективность требует ограниченного числа фирм. Отрасли, в которых рост экономии на масштабах настолько значителен, что только одна фирма должна функционировать в любом регионе, рассматривается как естественная монополия. Примеры естественной монополии включают телефонные услуги, водо- и электроснабжение.

Основные издержки в снабжении водой связаны с сетью трубопроводов. Когда трубопровод создан, дополнительные издержки по обеспечению водой одного дополнительного потребителя довольно незначительны.

Ясно, что было бы неэффективно иметь две системы трубопроводов в одном месте: одну — снабжающую ваш дом, другую — соседа. То же верно и для электроснабжения, кабельного телевидения, газоснабжения.

Мы представляем кривую средних издержек и кривую спроса для естественной монополии на рис. 7.3. Поскольку средние издержки производства снижаются одновременно с ростом уровня производства, эффективным является наличие только одной фирмы. В описанном случае существует целый набор уровней производства (при котором фирма получает прибыль). Максимальный уровень этой жизнеспособности (при отсутствии субсидий) достигается в точке Q_1 , где кривая спроса пересекает кривую средних издержек.

В этих случаях мы не можем положиться на силу конкуренции, рассмотренную раньше, чтобы быть уверенными в эффективности отрасли. Эффективность требует, чтобы цена равнялась предельным издержкам (а объем выпуска был равен Q_0). Но если фирма установит цену, равную предельным издержкам, она потерпит убыток, так как предельные издержки ниже средних издержек в отрасли со снижающимися средними издержками.

Общая рекомендация в этом случае состоит в том, что государство должно субсидировать эту отрасль и настаивать на том, чтобы фирма устанавливала цену, равную предельным издержкам. Такая политика иногда характеризуется определе-

нием "лучшей альтернативы". Тем не менее такая рекомендация упускает из виду вопрос, на сколько должны увеличиваться статьи доходов, из которых выплачиваются субсидии. При этом, в частности, допускается, что при увеличении этих статей не возникает искажения. Более того, предполагается, что государство знает объем субсидий, обеспечивающих фирме жизнеспособность.

На практике большинство правительств пытаются сделать такие отрасли самофинансируемыми. Их также может волновать проблема равенства, когда средний налогоплательщик вынужден платить за субсидирование частного товара, необходимого только части населения или необходимого различным людям в разной степени. Так, они настаивают на государственно управляемой форме естественной монополии, действующей на пересечении кривой спроса и кривой средних издержек (точки Q) на рис. 7.3. Эта точка называется точкой нулевой прибыли, а такая политика иногда носит название "лучшей из худших альтернатив".

Точка нулевой прибыли является как раз точкой, где естественная монополия может функционировать при допущении существования эффективной потенциальной конкуренции. Допустим, что фирма пытается установить цену, превышающую средние издержки производства. Если войти (или выйти) в данную отрасль легко, фирма, старающаяся захватить всю прибыль себе, немедленно окажется под угрозой появления других фирм, стремящихся предоставить данную услугу или возникнуть и продавать услугу или товар по выгодной цене, не очень беспокоясь о реакции старой фирмы⁴. Таким образом, функционирование единственной фирмы в отрасли не означает само по себе, что она имеет силу монополии. До тех пор, пока существуют потенциальные конкуренты, эта единственная фирма должна устанавливать цену на уровне средних издержек. Положение на рынке не соответствует политике "лучшей альтернативы", о чем говорилось выше: цена здесь равна средним издержкам, а не предельным. Но такая ситуация отвечает положению "лучшей из худших альтернатив", при котором государство не субсидирует отрасль.

Эффект невозвратных издержек. Все это изменяется, когда появляются невозвратные издержки. Невозвратные издержки — такие, которые не покрываются при уходе фирмы с рынка. Большинство расходов на НИОКР представляет собой невозвратные издержки. А ют постройки, которые могут быть без больших затрат переданы под другие цели, не являются невозвратными издержками. Самолет, который может быть просто продан другой авиалинии, не относится к невозвратным издержкам.

Почему невозвратные издержки столь важны? Они создают естественную асимметрию между фирмами, представленными и не представленными в данной отрасли. Фирма, собирающаяся проникать в отрасль, не имеет тех условий, в которых находится фирма, уже работающая в данной отрасли, так как последняя уже истратила средства, которые не могут быть покрыты. Решая, проникать ли на рынок, фирма исходит не из текущего уровня прибыли и цен, а из того, на каком уровне цены и прибыли будут после проникновения. Даже если текущие цены значительно выше средних издержек (тогда прибыли высоки), потенциальный агент рынка может вполне поверить, что фирма, уже обосновавшаяся в отрасли, ответит

В последних работах по промышленной организации рынки со снижающимися средними издержками, но не с критическими издержками, при которых цена поддерживается на уровне средних издержек, рассматриваются как соревновательные. См.: Baumol W.J., Panzar J., Willig R. *Constable Markets and the Theory of Industrial Organization*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982. Популярное изложение теории соревновательных рынков см.: Baumol W.J. *Constable Markets: An Uprising of the Theory of Industry Structure*. *American Economic Review* 72 (1982), 1-15.

на появление конкурента не выходом из отрасли, а снижением цен, при которых новый производитель не будет получать прибыль. Более того, когда невозвратные издержки значительны, новые фирмы будут не в состоянии покрыть все расходы, возникающие в связи с тем, выйдет ли старая фирма из отрасли и оставит ли она цены на их текущем высоком уровне. И, вероятно, они не станут проникать в отрасль. Соответственно невозвратные издержки действуют как барьер для проникающей в отрасль фирмы и позволяют уже существующей фирме осуществлять некоторую степень монопольной власти, которой она не может обладать в отсутствие невозвратных издержек.

Поскольку фактически все естественные монополии влекут за собой значительные невозвратные издержки, государство не может просто положиться на силу потенциальной конкуренции. Тот факт, что единственная фирма контролирует предоставление потребителю услуг телефонной связи, воды, электричества, дает основание заключить: монополист в состоянии эксплуатировать потребителя. Последствия этого были рассмотрены в гл. 3 и воспроизведены на рис. 7.3. Монополист, который не беспокоится о проникновении в его отрасль конкурентов, устанавливает цену, максимизирующую его прибыль, — цену, при которой добавочный доход (предельный доход), полученный от продажи добавочной единицы товара, равен добавочным издержкам (предельным издержкам). Его прибыль на единицу выпуска составляет разницу между установленной им ценой и средними издержками.

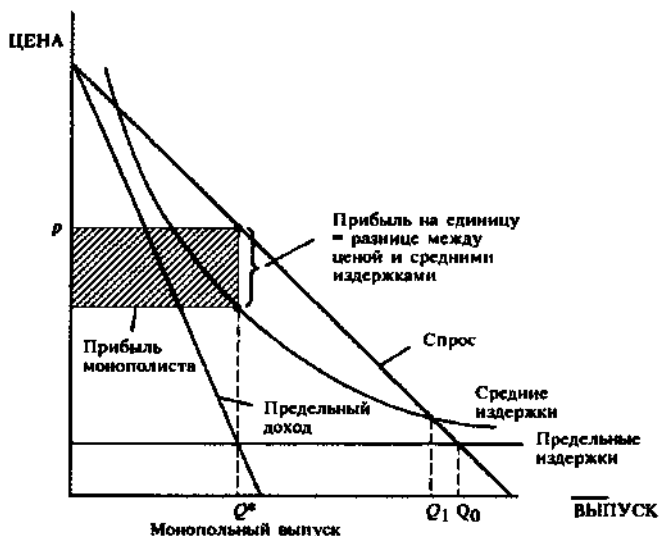


Рис. 7.3. ЕСТЕСТВЕННАЯ МОНОПОЛИЯ. При отсутствии невозвратных издержек и возможности потенциального вхождения в отрасль естественная монополия будет действовать в точке Q_1 , при самой низкой цене, обеспечивающей по крайней мере безубыточное ведение дела. При невозвратных издержках цена будет выше. Монополист, не беспокоящийся о вхождении в отрасль конкурента, действует в точке Q^* , в которой предельный доход равен предельным издержкам.

Случай многопродуктовой и естественной монополии. До сих пор мы сосредоточивали наше внимание на естественной монополии, производящей единственный продукт. Если отрасль не субсидируется, в ней должны устанавливаться цены, превышающие предельные издержки.

По какому принципу будут устанавливаться цены, когда естественная монополия производит несколько продуктов? В среднем цены будут также превосходить предельные издержки (если фирма работает по принципу самокупаемости). Должно ли, например, отношение цены к предельным издержкам быть одинаковым для всех производимых фирмой товаров? Должна ли более высокая оплата одних услуг использоваться для дотирования других?

Почтовая служба США, например, распространила одинаковую плату за доставку почты, несмотря на то что предельные издержки ее услуг сельским жителям в Северной Дакоте могут быть намного выше, чем стоимость доставки письма в

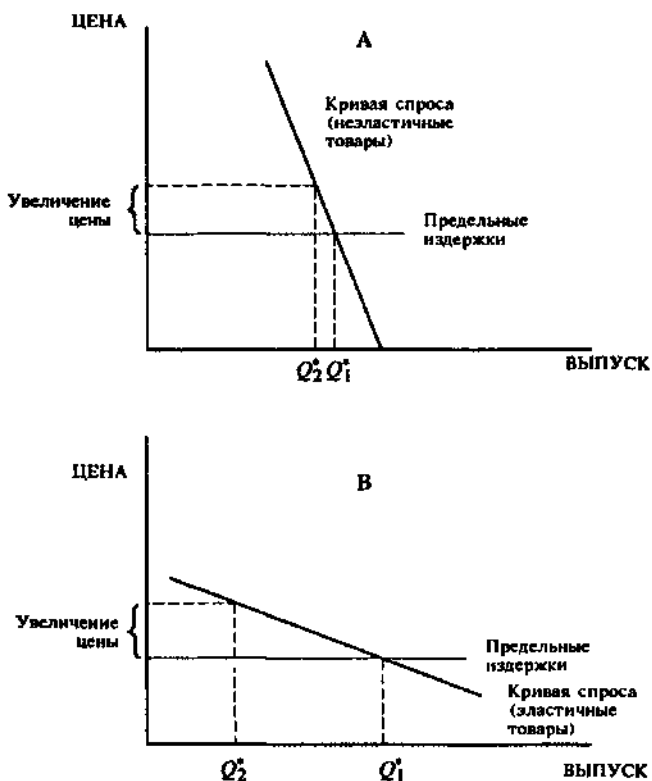


Рис. 7.4. ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ ПРИ МНОГОПРОДУКТОВОЙ ЕСТЕСТВЕННОЙ МОНОПОЛИИ. А) При неэластичном спросе увеличение цен выше предельных издержек влияет на относительно небольшое снижение выпуска. В) При эластичном спросе то же приводит к большому снижению выпуска.

Чикаго. Если почтовая служба работает по принципу самокупаемости, должно возникнуть перекрестное субсидирование, субсидирование одним потребителем (продуктом) другого потребителя (продукта).

Эта проблема явно политического характера: снятие перекрестного субсидирования негативно воздействует на некоторые группы. Когда ценовые решения принимаются политиками, эти группы стремятся склонить тех, кто за это ответствен, к снижению тех цен, с которыми они столкнулись (косвенным образом поднимая цены для остальных).

Анализ ценовых решений включает рассмотрение как эффективности, так и распределения. Экономисты были особенно заинтересованы в эффективности издержек политически определяемой ценовой политики. Когда на одну услугу цены поднимаются, потребление этой услуги снижается, но повышение цены на 1% для одного товара снижает спрос больше, чем такое же повышение для других товаров. Товары, спрос на которые более чувствителен к повышению цены, называются эластичными по цене. На рис. 7.4А мы изобразили неэластичную кривую спроса, при которой изменение в цене не слишком сильно влияет на потребление товара, в то время, как на рис. 7.4В спрос очень эластичен; изменения цены вызывают сильные изменения в потреблении.

Если естественная монополия работает по принципу самокупаемости (без государственных субсидий), она, очевидно, должна устанавливать цену, превышающую предельные издержки. Если государство увеличивает цену выше предельных издержек в одинаковой степени для всех товаров, ясно, что потребление товаров с эластичным спросом будет падать быстрее, чем с неэластичным. При определенных обстоятельствах может быть показано, что желательным является установление такой цены, чтобы потребление каждого товара сокращалось в одинаковой степени (с того уровня, когда цена равна определенным издержкам). Если правительство хочет этого достигнуть, оно должно повышать цены (над предельными издержками) больше на товары с неэластичным спросом, чем на те товары, у которых спрос эластичен⁵.

Эта политика минимизирует чистый груз потерь, возникающих в результате превышения цены над предельными издержками. Проблема, как устанавливать цены для многопродуктовой государственной монополии была впервые разрешена в 1956 г. Марселем Бутей, директором Энергетического агентства Франции, государственной службой, ответственной за производство электричества. В английском переводе см.: On the Management of Public Monopolies Subject to Budgetary Constraints, *Journal of Economic Theory*, 3 (1971): 219–40. Этот вопрос определения цен на различные товары оборачивается сходным с вопросом, поставленным на 25 лет раньше великим английским экономистом Франком Рамсеем. Он спрашивал: “Если правительство вынуждено увеличивать данную сумму дохода с помощью искажающего налогообложения, как оно увеличит доход? Должно ли оно ... устанавливать единый налог на все товары, так чтобы отношение цены к предельным издержкам оставалось одинаковым для всех товаров? Не будет ли при этом возникать относительного искажения?”** Рамсей показал, что насколько правдоподобным это не показалось бы, тем не менее это неправильное решение. Более предпочтительным является назначение более высокого налога на товар, спрос на который является неэластичным. И Рамсей и Бутей оставили в стороне вопрос распределения, являющийся центральным для большинства политических споров. Он появился только в анализе: Feldstein M. Distributional Equity and the Optimal Structure of Public Prices. *American Economic Review*. 62 (1973): 32–36 и (касательно налогообложения) у Diamond P., Mirrlees J. Optimal Taxation and Public Production. *American Economic Review*. 61 (1971); 261–78; Atkinson A.B., Stiglitz J.E.. The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency. *Journal of Public Economics* (1972): 97–119; The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation. *Journal of Public Economics*, 6 (1976): 55–75. А также см.: гл. 20.

ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО И ДРУГИЕ НЕДОСТАТКИ РЫНКА

Хотя естественная монополия представляет собой наиболее чистый случай несостоятельности рынка, ведущих к возникновению общественного производства, сторонники общественного производства ссылаются и на другие: частные фирмы не способны учитывать те затраты, которые их отходы вызывают у других; они не способны учитывать общественные выгоды от занятости (и поэтому могут заменять людей машинами тогда, когда делать это с общественной точки зрения нежелательно), они не в состоянии учитывать издержки, связанные с перенаселением, возникающие в густонаселенной городской зоне; они пытаются воспользоваться неинформированностью и неосторожностью покупателей. Эти заявления серьезные, но, к сожалению, трудно оценить их количественное значение или степень, в которой государственное производство может смягчить эти проблемы или облегчить их эффективнее, чем общепринятая политика целевого регулирования и политика налогов и субсидий.

ДРУГИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕТОДЫ ПРИМИРЕНИЯ ЧАСТНЫХ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ: РЕГУЛИРОВАНИЕ И НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Существование несостоятельности рынка не означает само по себе, что государство должно вмешиваться. Необходимо показать, что государство может корректировать эти несостоятельности без применения компенсационных мер. И когда государство вмешивается, государственное производство может и не быть приемлемым средством. Вместо того чтобы пытаться прямо контролировать производство, оно может попытаться сделать это косвенными методами, используя регулирование и (или) налогообложение и субсидирование, чтобы побудить фирмы действовать в общественных интересах. Вопрос стоит в основном не в том, какая политика является правильной, а в том, при каких обстоятельствах приемлема та или иная политика.

В Соединенных Штатах регулирование использовалось для контроля над такими отраслями, как телефонная связь и производство электроэнергии, в которых существовали единственные фирмы. В большинстве других стран, напротив, государство прямо контролирует эти отрасли. В Соединенных Штатах государство регулирует те цены, которые устанавливает фирма, выдавая разрешение на предоставление определенных услуг, препятствует вовлечению этих фирм в некоторые виды деятельности. Так, до 1983 г. АТТ было запрещено конкурировать в областях, не имеющих прямого отношения к предоставлению телефонных услуг, но от нее требовалось предоставлять их любому, изъявившему желание заплатить цену, установленную государством. Даже если компания теряет деньги, предоставляя телефонные услуги отдельному фермеру, она вынуждена это делать.

Государство также использует налоговую политику, чтобы стимулировать действия, которые видятся ему общественно выгодными. Чтобы стимулировать прием на работу подростков летом, государство предоставляет налоговые скидки. Во многих других странах государство предоставляет щедрые налоговые льготы фирмам, располагающимся в зонах с высокой безработицей.

Те, кто защищает регулирование и налогообложение как меры против несостоятельности рынка, верят, что у них есть три основных преимущества по сравнению с государственной собственностью. Во-первых, они делают возможной более последовательную и эффективную национальную политику. Предположим, что желатель-

но расположить фирмы в некотором районе с высоким уровнем безработицы. Для этого национализированные фирмы часто принуждают размещаться в таких областях. Лучше, однако, предоставить обычные субсидии тем фирмам, которые, принимая во внимание выгоду от субсидий, дешевле переместить в эти области, чем просто налагать налоговое бремя на те фирмы, которые были национализированы. Во-вторых, использование налоговой и дотационной схем регулирования позволяет более ясно оценить издержки, связанные с достижением существующих целей. Может быть, желательно сократить уровень загрязнения, но сколько это будет стоить? Может быть, желательно расположить фирму в зоне с высокой безработицей, но сколько это будет стоить? Всегда довольно трудно оценить добавочные издержки государственного предприятия, преследующего эти цели, предоставление прямых государственных субсидий делает стоимость достижения этих целей более видимой и, таким образом, позволяет принять более разумное решение, определяющее, оправдываются ли издержки получаемыми выгодами.

В-третьих, существует широко распространенное мнение, что у частных фирм, даже у регулируемых, стимул к повышению эффективности сильнее. Очевидность этой большей эффективности и ее причины будут рассмотрены ниже.

Защитники государственного производства утверждают, что механизм косвенного контроля недостаточно эффективен. Частные фирмы имеют больше информации, чем регулирующие органы, и способны тем или иным способом заставить эти органы работать в своих интересах. Кроме того, государство может иметь множество целей. Некоторые считают, что это особенно характерно для деятельности, подобной образованию и обороне, где к тому же трудно определить "качество" того, что будет произведено.

Наконец, регулирование (налогообложение и субсидирование) часто приводит к большим искажениям, когда фирма пытается использовать свою лучшую информированность для получения преимущества перед регулирующими органами и воспользоваться любым неверно сформулированным регулирующим положением. Например, существует широко распространенное мнение, что регулирование коммунальных служб ведет к чрезмерному инвестированию с их стороны.

Те, кто выступает против (или за очень слабый) контроль, считают, что сторонники регулирования правы в том, что считают государственное производство неэффективным. Они также согласны с критиками регулирования в том, что оно приводит к неэффективности, и в том, что регулирование часто служит интересам регулируемых или особо заинтересованных групп. Они идут дальше в выводе о том, что нет оснований верить, что государственное производство действует в "общественных интересах" (больше, чем в интересах особо заинтересованных групп или управляющих и рабочих государственных предприятий). В последние годы, например, возникали частые жалобы на государственные предприятия и организации по поводу загрязнения окружающей среды и дискриминации женщин⁶. (Важный вопрос, конечно, является ли такое недовольство более или менее частым, чем по отношению к аналогичным частным фирмам.)⁷

Savas E.S. Privatizing the Public Sector (Chatham, N.Y.: Chatham House Publishers, Inc., 1982. P.86.)

Интересное отражение этой дихотомии между деятельностью государственных предприятий и "общественными интересами" представляют собой последние попытки социалистического правительства Греции, возглавляемого Андреасом Папандреу (бывшим руководителем кафедры экономики Университета Калифорнии в Беркли), "социализировать" государственные предприятия

В целом те, кто считает, что государство не должно вмешиваться в рынок, полагают, что любые незначительные преимущества, которые могут быть получены при возможно лучшем согласовании между деятельностью фирм и общественными целями, возникающими в результате государственной собственности или регулирования, мало сравнимы с неэффективностью, возникающей в результате государственной собственности и регулирования.

ДРУГИЕ МЕРЫ ПО ПРОИЗВОДСТВУ ГОСУДАРСТВЕННО ОБЕСПЕЧИВАЕМЫХ ТОВАРОВ

Ранее мы отмечали, что, хотя связь между государственным снабжением и производством товаров или услуг существует, такая связь не является неизбежной. Государство может заказывать частным фирмам производство обеспечиваемых государством товаров и делает это.

ЗАКАЗ НА ПРОИЗВОДСТВО ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Государство все более полагается на частный сектор в области обработки данных (ведения бухгалтерии)⁸.

Заказ на производство таких услуг, как обеспечение безопасности и пожарной безопасности (например, в аэропортах), предоставляется частным фирмам, и уже было несколько примеров частным образом управляемых тюрем.

В отдельных случаях государство передало ответственность за производство товаров, обычно производимых государством, частным фирмам. Хотя почти все дороги и мосты в Соединенных Штатах государственные, есть несколько исключений: мост **Амбассодор-Бридж** и туннель **Детройт-Виндзор**, соединяющий Детройт (Мичиган) с Виндзором (Онтарио), являются частными приносящими прибыль предприятиями. В Италии, где государство играет более активную роль во многих областях, главная сеть международных автомагистралей с ограниченным доступом была построена и управляется частными компаниями, получающими доход от установленной пошлины за проезд.⁹

Хотя в последние годы наблюдается увеличение заказов частному сектору на предоставление государственных услуг, частное производство некоторых услуг не кажется достаточно удобным. Трудно точно определить характеристики продукта или услуги, которые необходимо предоставить, и гарантировать, что будет обеспечено желаемое качество. В то время как государству можно сделать заказ на поставку некоего особого танка или самолета, заказ частной фирме "на обеспечение национальной обороны" сделать трудно. Необходимо, однако, вспомнить, что Революционная война была частично выиграна гессеанцами, наемниками. В результате государство с самого начала заключало контракты на производство оборонных услуг.

Как отмечалось ранее, велись споры по поводу целесообразности частного образования. Может ли местное правительством подписать контракт с частными школами на обеспечение того вида образования, которое желает община? Должно ли оно наблюдать так же пристально, как при прямом контроле, за тем, что требуется "качество" поддерживается?

⁸ Privatization in the United States: Cities and Counties, National Center for Policy Analysis, Policy Report No. 116 (Dallas, TX: NSPA, June 1985). P. 7.

⁹ Robert W., Poole Jr. Privatization of Transportation Infrastructure, *Transportation Quarterly* 38 (April 1984). P. 203.

Критики предоставления заказов указывают на другие трудности. Во многих случаях количество заявок на получение контракта относительно невелико, и тогда получивший заказ может иметь высокую прибыль. В последнем конкурсе на получение права разработки шельфовых месторождений нефти и газа среднее число претендентов на участок, на который поступали заявки, не превышало двух. Эта проблема обостряется долгосрочной природой многих проектов, таких как разработка нового самолета. Победитель в первом раунде (стадия начального планирования) может получить решающее преимущество над другими фирмами на последующих стадиях разработки проекта. Таким образом, конкуренция становится все более слабой вплоть до того момента, когда она может стать неэффективной. На самом деле, подрядчик, выигравший заказ, оказывается в ситуации, когда он может настаивать на повышении государственной оплаты по сравнению с первоначальным соглашением, потеря времени и издержки, связанные с поиском другого поставщика, вынуждают государство уступить подрядчику.

Более того, если существует неопределенность, касающаяся издержек по выполнению контракта, подрядчику должен быть компенсирован этот риск, что опять-таки увеличивает издержки для государства. В таких ситуациях государство часто предоставляет заказ с разделенными издержками, но такой заказ серьезно нарушает стимулы подрядчика эффективно предоставлять услуги.

Наконец, в последние годы широко распространялись заявления о коррупции при заключении контрактов, особенно на муниципальные услуги. Последние скандалы разгорелись по поводу многомиллионных контрактов на буксирование и обеспечение безопасности движения в Нью-Йорке. Неудивительно, что Союз государственных служащих был яростным противником предоставления заказов, издав две книги *"Государство на продажу"*¹⁰ и *"Преходящий доллар"*¹¹. Защитники предоставления заказов, признавая проявление в этих случаях свойственных человеку интересов, считают, что явления такого рода достаточно редки и утверждают, что такие проблемы могут быть решены при правильно спроектированной процедуре предоставления заказа.

Важность затронутой проблемы, как мы заметили, изменяется от ситуации к ситуации¹². Существует несколько местных услуг, таких как сбор мусора, для которых эта проблема не является значительной, и для которых предоставление заказа не является необычным.

СХЕМА ВАУЧЕРОВ

Многие из защитников частного производства предоставляемых государством товаров утверждают, что не просто должно существовать частное производство, но и решение о том, кого из частных производителей выбрать, должно быть предоставле-

¹⁰ Hanrahan J.D. *Government for Sale: Contracting-Out-the New Patronage*, American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1977.

¹¹ American Federation of State, County, and Municipal Employees, 1983.

Недавно Дэвид Сappingтон из Организации исследования коммуникаций Белла и Джозеф Стиглиц доказали теорему, названную основной теоремой приватизации, устанавливающую условия, при которых правильно построенная процедура предоставления заказов может быть использована не только для обеспечения эффективности, но и для достижения всех распределительных целей государства, включая отсутствие избыточной прибыли для подрядчика. См.: Sappington D., Stiglitz J.E. *Privatisation, Information, and Incentives. Journal of Policy Analysis and Management*, 6. (1987: 567—82.)

но потребителю, а не решаться государством. Потребителям должны быть предоставлены ваучеры, которые позволяют им приобретать товар или услугу из списка утвержденных продавцов, отвечающих определенным стандартам, устанавливаемым государством. Особенно активны защитники схемы образовательных и жилищных ваучеров. Они утверждают, что потребитель больше выигрывает от таких услуг, имеет возможность оценивать и контролировать их качество больше, чем услуг, предоставляемых государственной службой. Они также утверждают, что конкуренция между разными поставщиками будет стимулировать качество и сокращать издержки предоставляемых услуг.

Критики образовательных ваучеров обеспокоены тем, что не будет удовлетворен весь спектр общественных целей, которые стимулируют создание и развитие системы государственных школ в Соединенных Штатах, в частности, они боятся, что система ваучеров может привести к росту социальной дифференциации. Они не убеждены, что родители лучше, чем профессиональные педагоги, могут оценить, что может быть наилучшим образованием для их детей. Нет необходимости говорить, что проблема остается предметом дискуссии.

ЯВЛЯЮТСЯ ЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ НЕЭФФЕКТИВНЫМИ?

Главным основанием для сравнения государственных и частных предприятий является неэффективность. Рассказы о государственных излишних расходах, бюрократической волоките, негибком управлении и бестолковых управляющих изобилуют в широкой прессе.

В 1984 г. президентская комиссия под названием "Исследование частного сектора по контролю за издержками" во главе с нью-йоркским промышленником Дж. Питером Грейсом осуществила восьмимесячное исследование. Она предоставила 2500 рекомендаций для устранения излишних государственных расходов, которые могут сэкономить **424,4** млрд дол. в течение трех лет, 27% из которых — просто за счет административных действий. Среди отмеченных административных недостатков были следующие.

1. Пентагон закупал обыкновенные винты (продающиеся в любом магазине оборудования по 3 цента) по 91 дол. каждый. Комиссия относит это на недостаток конкурентного конкурса и оценивает общие потери от этого в 7,3 млрд дол.

2. Государственные служащие используют бюллетень по болезни на 64% чаще, чем служащие непромышленного частного сектора. Комиссия относит это к политике освобождения от работы по болезни и оценивает трехлетние потери в 3,7 млрд дол.;

3. Замена устаревших компьютеров (средний возраст 6,7 года), в два раза больше, чем в частном секторе, экономит 6,5 млрд дол.

4. Улучшение управления запасами Министерства обороны (существующая система порождает ежегодный выпуск компьютеров в 6 млн фунтов) экономит 6,1 млрд дол.

5. Исправление государственных почтовых списков, которые иногда повторяют один и тот же адрес 29 раз, экономит 96 млн дол.

6. Администрация по делам ветеранов тратит 61 250 дол. за одну койку при строительстве лечебниц, почти в четыре раза больше, чем в большинстве лечебниц частного сектора.

7. Управление служб общего назначения занимает в 17 раз больше людей, чем частная компания, осуществляющая сопоставимую деятельность.

Многие рекомендации по ликвидации излишних расходов на самом деле являлись рекомендациями по ликвидации скрытых субсидий определенным группам населения. Среди них следующие.

1. Общая экономия (за трехлетний период) от прекращения субсидий на электроэнергию оценивается в 19,8 млрд дол.

2. Закон требует от государства выплачивать принятую зарплату по федеральным строительным проектам. Он защищает как посторонних, так и мелких, более конкурентоспособных подрядчиков от сбивающих цену крупных местных строителей. Трехгодовые издержки на такую деятельность оценены в 5 млрд дол.

3. Сопrotивление конгресса закрытию ненужных военных баз добавляет 3,1 млрд дол. в бюджет в трехлетний период.

4. Законодательное закрепление ценовой конкуренции продвижения бытовых товаров на Аляску и Гавайи увеличивает торговые издержки почти до 26%.

Исследование комиссии Грейса подтверждает неэффективность государственного сектора. Но государство не обладает монополией на неэффективную деятельность. Каждый, конечно, может найти похожие случаи, касающиеся неэффективности частных фирм, трудностей получения денег от страховых компаний, бюрократических проволочек в банках. Всегда встречаются некомпетентные люди, и даже компетентные делают ошибки. Вопрос состоит в том, есть ли какие-либо основания полагать, что излишние расходы больше в государственном, чем в частном секторе?

СРАВНЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ И ЧАСТНОМ СЕКТОРАХ

К сожалению, существует мало систематических исследований по относительной производительности государственного и частного секторов, и они должны быть оценены с некоторой осторожностью. С отрицательной стороны находятся следующие сведения:

1. Государственные проекты по строительству жилья на 20% дороже, чем сравнимые частные¹³.

2. Общественная уборка мусора обходится на 50% дороже, чем частная¹⁴.

3. Издержки частной пожарной охраны (но общественно финансируемой) в Спотсдейле, Аризона, были приблизительно на 47% меньше, чем государственной, обслуживающей сравнимое число потребителей¹⁵.

4. Исследование частного школьного транспорта в Индиане показало, что он был в целом на 12% дешевле, чем аналогичный транспорт, предоставляемый местной властью¹⁶.

¹³ Muth R. *Public Housing* Washington D C American Enterprise Institute, 1973

¹⁴ Savas S. *The Organization and Efficiency of Solid Waste Collection* Lexington, MA DC Heath, 1977

¹⁵ Ahlbrandt R. Efficiency in the Provision of Fire Services. *Public Choice* 16 (1973) Более поздние исследования подтвердили данные сведения. *Alternatives to Traditional Public Safety Services* Berkeley CA Institute for Local Self-Government, 1977

¹⁶ McQuire R A, Van Cott N T. Public vs Private Activity. A New Look at School Bus Transportation. *Public Choice* 43 (1984) Похожие данные (с экономией до 50%) получены на городском автобусном транспорте. См. Perry J L, Babsky T T. Comparative Performance in Urban Bus Transit. Assessing Privatization Strategies. *Public Administration Review*, Jan/Feb 1986, Morlock E K, Viton P A. The Comparative Costs of Public and Private Transit. *Urban Transit: The Private Challenge to Public Transit* Charles Lave, ed Cambridge, MA Ballinger Publishing Co., 1985

5. Исследование Министерством обороны заказов на вспомогательные услуги обнаружило возможность экономии в 22%¹⁷.

6. Финансированные исследования Министерства жилищного строительства и городского развития США, использовавшие базу данных 120 подведомственных областей Южной Калифорнии, показали, что 7 из 8 рассмотренных услуг значительно дешевле предоставлялись частными производителями, единственное исключение составила обработка платежных ведомостей¹⁸.

Но не все исследования показывают, что государственные предприятия работают значительно хуже, чем частные. В Канаде существуют две основные железнодорожные системы: одна частная и одна государственная. Одно из последних исследований заключило, что существенной разницы в их эффективности нет¹⁹.

В то время как некоторые исследования показывают более высокий уровень издержек в государственных больницах, другие регистрируют более низкие издержки. Сэм Пельцман из Чикагского университета нашел, что в управляемых государством магазинах ликеров цены были на 4—11% ниже, чем у частных торговцев²⁰.

В то время как административные издержки управления социальным страхованием составляют меньше 2% от выплачиваемых пособий, частные страховые компании часто расходуют от 30 до 40% от суммы предоставляемой страховки на административные и торговые издержки. Одно исследование привело сравнение соотношения управленцев и преподавателей и научных работников в государственных и частных институтах высшего образования и обнаружило, что в частных школах почти на 50% больше административных служащих, чем в государственных²¹.

Более того, некоторые исследования нашли значительное повышение производительности в государственном секторе за последние годы. Одно из исследований, осуществленное Службой управления персоналом, охватывающей 65% государственных служащих, показало, что среднегодовой уровень производительности увеличился на 1,4% в период с 1967 по 1978 г., немного быстрее, чем в частном секторе²².

¹⁷ U.S. Department of Defence. Report to Congress of the Commercial Activities Program. March 1984.

¹⁸ Stevens B.J. ed. *Delivering Municipal Services Efficiently: A Comparison of Municipal and Private Service Delivery*. Report prepared by Ecodata, Inc., June 1984.

¹⁹ Daves D.W., Christensen L.R. The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads. *Journal of Political Economy* 88 (1980) 958-76.

²⁰ Lindsay C. A Theory of Government Enterprise. *Journal of Political Economy*, October 1976, L.G. Hrebining and J.A. Alutto. "A Comparative Organization Study of Performance and Size Correlates in Inpatient Psychiatric Departments" *Administrative Science Quarterly* 18 (1973). S. Peltzman. Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States. *Journal of Law and Economics* 14 (1971). Perry и Babitsky (Comparative Performance in Urban Bus Transit) сообщают, что государственные системы, управляемые частными подрядчиками, функционируют не более эффективно, чем управляемые государством. Их исследование отмечает важность приемлемо оформленных контрактных соглашений.

²¹ Prinsky L.E. Public vs. Private: Organization Control as Determinant of Administrative Size. *Sociology and Social Report* 62 (1978).

²² Hayward N. and Kuper G. The National Economy and Productivity in Government. *Public Administration Review* 38 (1978). U.S. Office of Personnel Management. *Measuring Federal Productivity*, February 1980.

Предприятия, управляемые государством, могут отличаться по своей системе от частно управляемых предприятий. На сегодня многие из государственных предприятий в Великобритании стали таковыми в результате банкротства: государство вмешивалось, чтобы предотвратить закрытие заводов через национализацию фирмы. Эти фирмы стали государственными, потому что они разорились, они не разорились, потому что были государственными.

Пример необходимости с осторожностью подходить к оценочным исследованиям по сравнению государственного и частного функционирования представлен недавним исследованием частных и государственных школ, возглавлявшихся социологом из Чикагского университета Джеймсом Колманом. Он обнаружил, что в частных школах ученики не только лучше успевают, но и что эти школы такие же смешанные в расовом отношении, как и государственные²³. В то же время учащиеся, посещающие частные школы, сделали выбор в их пользу, они (или их родители) выразили желание получить образование (в их готовности заплатить за это деньги), и эта школа может выгнать ученика, который не успевает или подрывает обучение. Отсюда следует, что, если даже кто-либо считает, что в частной школе обучение лучше, он не может заключить, что преобразование системы государственных школ в частные улучшило бы обучение.

Хотя существуют лишь разрозненные данные относительно того, что государственная бюрократия менее эффективна, чем частные фирмы, вера в то, что так и есть на самом деле, широко распространена. Примеры государственной некомпетентности велики в глазах народа, примеры некомпетентности в частном секторе не привлекают такого внимания²⁴.

И еще стоит заметить, что несколько исследований показывают довольно высокий уровень "удовлетворения потребителя" государственной бюрократией. Опрос Харрисом тех, кто имел некоторые недолгие отношения со службами федерального правительства, показал, что 46% находят опыт "высокоудовлетворительным". Исследование Мичиганского университета получило сравнимый уровень удовлетворения, а Государственный университет Огайо получил еще более высокий — около 60% респондентов. Эти исследования, в которых люди оценивали свой собственный опыт, отличаются от исследований общего мнения о государственной эффективности. Опрос избирателей Гэллала обнаружил, что две трети опрошенных считают, что бюрократы не работают так усердно, как работали бы они сами на государственной службе, и что государство занимает слишком много людей²⁵. С другой стороны, в опросе Си-Би-Эс и "Нью-Йорк Таймс" в январе 1985 г. только 38% опрошенных согласились с тем, что снижение зарплаты всем занятым в государственных гражданских службах является хорошей идеей, 50% считали, что это плохая идея.

Большинство учеников частных школ посещают городские католические школы.

Примеры "крупных" провалов в частном секторе также привлекли значительное внимание. Огромное превышение издержек на атомных электростанциях (окончательные издержки часто в 10 раз превосходят первоначально оцененные) только частично может быть списано на изменение государственного регулирования. Потери более миллиарда долларов такими финансовыми гигантами, как Бэнк оф Америка, также привлекли внимание за последние годы.

²⁵ Gallup G.H. *The Gallup Poll: Public Opinion, 1972-1977* (Wilmington, DE: Scholars Resources, 1978) and *Washington Post*, October 1978. P. 16.

ИСТОЧНИКИ НЕЭФФЕКТИВНОСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Одним из традиционных аргументов в пользу государственного контроля за производством является то, что при этом может повыситься эффективность по сравнению с частным производством. Существуют проблемы взаимодействия между частными **фирмами**, которые часто ведут к чрезмерным инвестициям в одну отрасль и недостаточным в другую²⁶.

Государство при таком подходе находится в наилучшей ситуации для **планирования** методичного развития отрасли. Такие отношения были особенно важны для слаборазвитых стран и для **отраслей**, требующих серьезных капиталовложений. Некоторые экономисты, такие как Джон Кэннет Гэлбрейт из Гарвардского университета, считают необходимым большее применение планирования. Сегодня преобладающий взгляд на достоинства и необходимость государственного планирования, по крайней мере так, как оно происходит на практике, среди американских экономистов довольно скептический. С одной стороны, отмечается, что долгосрочное планирование продолжает осуществляться внутри частных фирм. С другой стороны, есть беспокойство за способность государства умело планировать.

Почему, на самом деле, государственные предприятия должны вести себя иначе, чем частные? До 1987 г. более половины акций **"Бритиш Петролеум"** принадлежало британскому правительству. Однако, по крайней мере что касается повседневной деятельности, ее поведение немного отличается от любой другой транснациональной нефтяной компании.

Несмотря на то что могут быть значительные особенности в том, как выполняет свои функции маленькая фирма по сравнению с тем, как это делает большая, какие различия привносит в эти особенности частное или государственное владение фирмой? Некоторые утверждают, что управляющие государственными предприятиями в большинстве своем ведут себя так же, как их коллеги в частном секторе. В обоих случаях управляющие имеют большую свободу действий, позволяющую им преследовать собственные интересы зачастую в ущерб общественным (в случае государственного производства). Последние примеры выплат, так называемая **"грин-мэйл"**, из фонда корпораций для тех, кто собирался принять на себя руководство фирмой, подкрепила эти взгляды. Эти выплаты, так же как и условие, что управление пыталось ввести в устав корпорации меры, затрудняющие принятие руководства фирмой, сохранили prerogatives управляющих, но за счет акционеров.

Несмотря на то что, таким образом, существует важное сходство между большими корпорациями и государственными предприятиями, остаются и некоторые важные различия. Основное из них, отмечаемое экономистами, лежит в сфере организационной и личной мотивации.

ОРГАНИЗАЦИОННАЯ МОТИВАЦИЯ

Государственные предприятия отличаются от частных предприятий по двум основным направлениям: им не надо беспокоиться о банкротстве и обычно им не надо беспокоиться о конкуренции.

Французское правительство впервые использовало так называемое **индикативное планирование**, при котором информация о производственных планах делится между фирмами, но им оставляется свобода действий. В последние годы, однако, и эта ограниченная мера широко не применялась.

Банкротство. Одним из источников различия в мотивации государственных и частных предприятий является необходимость иметь дело с опасностью банкротства, с которой сталкивается частная фирма, в отличие от всегда существующей возможности государственного субсидирования для государственных предприятий.

Возможность банкротства является важным фактором. Она создает ограничения на размер потерь, которые несет частное предприятие в результате неэффективного управления, и естественный механизм замены неэффективной команды управленцев. Она налагает на фирму бюджетные ограничения. На конкурентном рынке даже очень щедрый менеджер не может платить своим служащим намного больше, чем средняя зарплата, без риска обанкротиться.

Государственные предприятия, наоборот, в течение долгого времени, часто живут с большим дефицитом. Например, в Великобритании совокупный дефицит "Бритиш Стил Корпорэйшн" был довольно значительным в течение всего периода с момента национализации. Между 1976 и 1983 гг. чистые потери компании составляли 4,3 млрд фунтов стерлингов, что равно приблизительно 500 дол. на каждую среднюю британскую семью из 4 человек. Доказано, что возможность государственных субсидий заставляет управляющих государственными предприятиями быть менее стойкими к требованиям профсоюзов об оплате труда. Во многих странах заработная плата на государственных предприятиях значительно превосходит заработную плату таких же рабочих в частном секторе. То же в более общем плане верно для занятых в государственном секторе в Соединенных Штатах. Заработная плата мужчин на федеральных предприятиях была на 15% выше, чем у таких же рабочих в частном секторе, а оплата женщин — на 21% выше²⁷.

Конкуренция. Второе различие между государственными и частными предприятиями возникает из отсутствия конкуренции для большинства государственных предприятий. Конкуренция исполняет несколько важных функций. В частности, она дает возможность выбора. Рассмотрим государственную организацию, ответственную за предоставление автомобильных номерных знаков: часто она забывает принимать в расчет стоимость времени, потерянного в очереди за получением знаков. С тех пор как эти издержки на дополнительный персонал, который может потребоваться для сокращения этого времени, включаются, существует стимул сокращать таким путем издержки (которые на самом деле увеличивают общие общественные издержки оказания услуги).

Потребители вынуждены платить больше за эту услугу, но им не предоставляется возможность выбора. При существовании конкуренции потребитель может обнаружить свои предпочтения, выбирая. Возможность выбора заставляет фирмы принять те издержки, которые навязываются им извне в результате бюрократической процедуры. Так, бюрократическая страховая компания, нуждающаяся в большой бумажной деятельности для достижения своей цели, может терять клиентов, обращающихся в менее бюрократическую фирму. Государственная бюрократия в аналогичном случае не получит того же сигнала.

Альберт О. Хиршман из Института продвинутых исследований в Принстоне назвал этот способ коммуникационными предпочтениями (посредством выбора), в

отличие от “голоса” (выражение взглядов через политический процесс). Когда у потребителя нет выбора, только голос является приемлемым способом выбора, но и голос может быть неэффективным способом побуждения бюрократии к эффективному действию. Таким образом, конкуренция создает препятствие, ограничение на эффективность, связанную с государственным производством.

Более категорически, конкуренция создает мотивирующую структуру: конкурирующие предприятия в своем желании привлечь клиентов стараются найти такое сочетание услуг, которое лучше удовлетворяет потребности покупателя. В более широком смысле конкуренция создает основу для сравнения. Когда существует только одна организация, выдающая номерные знаки, довольно трудно определить, является эта организация эффективной или нет. Ответственные за управление организацией более компетентны в технологии предоставления номерных знаков, чем посторонние. Но когда есть несколько организаций, занятых одинаковой деятельностью, каждый имеет основу для сравнения. Каждый может увидеть, что у одной организации издержки меньше, чем у другой, каждый в состоянии спросить почему. Даже если сравнение деятельности не вносит ясности, это делается рынком и отражается в прибыльности компании. Конкуренция подразумевает, что те фирмы, которые эффективны и способны предоставлять тот вид товаров и услуг, который удовлетворяет покупателя, будут расти и развиваться, а те, которые являются неэффективными, будут деградировать. Эти награды и наказания распределяются рынком беспрепятственно: управляющие знают это и имеют сильный стимул поддерживать эффективность, быть передовыми в развитии продукта и услуг в направлении все большего удовлетворения требований покупателей.

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ МОТИВАЦИЯ

Третье важное различие между частными и государственными предприятиями лежит в мотивационной структуре государственных служащих.

Ограничения системы заработной платы. Управляющие государственными предприятиями редко имеют систему оплаты, тесно связанную с прибылью, как управляющие крупными частными предприятиями. Для государственного предприятия платить его президенту зарплату, скажем, в 5 раз превышающую зарплату президента Соединенных Штатов, практически неприемлемо. Насколько важно такое ограничение — предмет обсуждения. Это может влиять на качества личностей, нанимаемых на работу, так же это может влиять на усилия, предпринимаемые менеджерами. Но есть и те, которые утверждают, что менеджеры делают все, на что они способны, и финансовое вознаграждение только часть мотиваций человека. А есть такие, которые полагают, что не многое говорит о том, что во всех случаях управляющие работают по-разному³⁰.

Hirschman A.O. *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970. Книга противопоставляет экономическое средство от плохого функционирования — “выход”, затрагивающее любой бизнес с политическим выверением “голосов”, служащее для улучшения организации издержек.

⁹ Nalebuff B., Stiglitz J.E. Prizes and Incentives: Towards a General Theory of Compensation and Competition. *Bell Journal* 14 (1983). P. 21–43.

В часто цитируемом исследовании Либерсона и О'Коннор показано, что эти изменения в управлении оказывают малозначительное влияние на деятельность фирм (Liberson S., O'Connor S.F. *Leadership and Organizational Performance: A Study of Large Corporations*. *American Sociological Review* 37 (1972). 117–30. А также: Salanick G., Pfeffer J. Constraints on Administrator Discretion: The limited Influence of Mayors on City Budgets. *Urban Affairs Quarterly* 12 (1977). 475–98).

Пребывание в должности. Вторым важным отличием является должность, с которой человек может быть уволен. Очень трудно быть уволенным с государственной службы. Наличие гарантии часто подчеркивается потенциальными служащими как наиболее привлекательная сторона государственной службы. Благодаря существующей системе гражданской службы государственные служащие пребывают в должности по прихоти президента; одним из результатов победы на выборах является право брать своих сторонников на государственную службу. Сегодня исключительно политическими являются назначения секретарей каждого министерства и тех, кто им непосредственно подчиняется (заместителей и помощников секретарей, заместителей помощников секретарей).

Хотя целью законодательства гражданской службы было создание профессиональной административной системы, независимой от политического давления, эта защита от увольнения по политическим причинам также значительно защищает от увольнения по некомпетентности.

Сочетание ограничений на вознаграждение за хорошую работу и отсутствия наказания за плохую бесспорно играет важную роль в объяснении бюрократического поведения. В то же время государство может привлекать на работу людей, которые высоко оценивают стабильность и которые не рассматривают отсутствие высокой оплаты как большую потерю, так как не могли бы получать высокую оплату в частном секторе в любом случае. Изменения в системе оплаты этих людей не будут вести к значительным изменениям в их поведении¹.

БЮРОКРАТИЯ

С годами различные гражданские службы завоевали различную репутацию. В то время как некоторые из них, такие как Служба национальных парков, создали позитивный общественный имидж, существует общий взгляд на федеральную бюрократию как на вызывающую неэффективность, недостаток стремления к обновлению, негибкость, слепую сосредоточенность на текучке и бесконечные проволочки.

В этой части мы обсуждаем, чем бюрократия отличается от других способов организации и как мы можем объяснить определенные аспекты бюрократического поведения.

РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ И ДРУГОЙ ПРОИЗВОДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Выше мы приводили различные исследования, сравнивающие государственные и частные предприятия, осуществляющие одинаковые функции вроде сбора мусора.

Отсутствие вознаграждения внутри бюрократической системы немного преувеличено: люди и здесь могут быть простимулированы. Но возможности повышения становятся ограниченными в периоды, когда расширение правительства ограничено. Хотя это случается и на частных предприятиях, служащие, считающие свои возможности роста ограниченными, уходят в другие фирмы. В то же время стабильность пребывания в должности на гражданской службе и относительно высокая оплата в государственном секторе делают переход этих людей на частные фирмы относительно непривлекательным. При таких обстоятельствах мотивационные проблемы могут стать особенно острыми.

Важно помнить, однако, что большая часть государственной деятельности очень сильно отличается от подобного рода производственной деятельности. В основном государство занимается управлением, функцией “белых воротничков”. Возможно, много проблем, которые мы ассоциируем с бюрократией, возникают не потому, что их рождает государственный сектор, а в результате обязанностей бюрократов. В типичной экономической модели производственной деятельности существует хорошо определенное понятие о том, что рабочий должен делать, его вклад, результат его деятельности, и существует хорошо определенное отношение между вкладом и результатом³². Ни одно из этих условий в большой степени не выполняется в административной деятельности государственного сектора. Это различие между административной и производственной деятельностью также объясняет ограниченное использование мотивационной структуры оплаты труда. Невозможно создать эффективную мотивационную систему там, где сложно оценить результаты деятельности.

Сложности в измерении производительности. Существуют некоторые сложности в измерении производительности фирм в частном секторе. Управляющий фирмой может установить, что, хотя текущая прибыль низка, фирма приняла решения о нацеленности на максимизацию своей долгосрочной прибыли. Тем не менее критерий прибыльности ясен. В случае с предприятием государственного сектора, однако, гораздо более сложно оценить, успешно ли оно функционирует. Учатся ли студенты лучше в результате государственной поддержки образования для бедных? Как можно это измерить — подсчетом количества лекций? Что является оценочным тестом? И как можно отделить вклад конкретной государственной программы от всех других изменений, которые происходят вокруг в то же время? За последние несколько лет эти проблемы подвергались тщательному рассмотрению и побудили к попыткам создать процедуру систематической оценки государственных программ.

Там, где результат не может быть точно определен, производительность, похоже, может быть оценена на основе образа действия и процесса: насколько хорошо управляющий выполняет заведенный порядок и насколько успешно он взаимодействует с бюрократией.

Разнообразие целей. Трудность оценки успеха государственных служащих усиливается многообразием целей, характерным для большинства государственных программ. В то время как максимизация прибыли является ясной целью частных фирм, государственные организации вынуждены заботиться о множестве распределительных соображений. Законодатели, принимая программу, часто перечисляют ряд целей без определения того, как может быть осуществлен выбор. Люди в недрах и за пределами аппарата могут по-разному понимать, как должен быть сделан их выбор. Для некоторых, возможно, намного важнее быть уверенными в том, что каждый, кто имеет право на государственную программу, получит к ней доступ, чем в том, что кто-то непричастный к ней не получит такого доступа. Критики

³² Эти различия были отмечены в работе: Hannaway J. Supply Creates Demands. *Journal of Policy Analysis and Management* 7 (1987). P. 118–34.

В последнее время появилось много исследований, разбирающих специальную проблему, которая возникает, когда вклад не может быть оценен, а результат может (Stiglitz J.E. Incentives, Risk and Informations: Notes towards a Theory of Hierarchy, *Bell Journal of Economics and Management Science*, Autumn 1975. P. 552–79).

государственных программ имеют тенденцию сосредоточиваться только на последнем. Но любая попытка (при данных административных ресурсах) избежать одного типа ошибок увеличивает количество ошибок другого типа.

Сомнительная технология. Третьей характеристикой многих государственных программ, которая делает их непригодными для использования общепринятой системы мотиваций, является то, что взаимосвязь между усилиями менеджера и успехом программ очень незначительна. Это особенно характерно для новейших государственных программ. Цели большинства мер программы "Великое общество", принятой при президенте Джонсоне, были ясны — сократить, если не устранить, уровень бедности в Соединенных Штатах. Но "технология" — как это должно быть сделано — была (и в большей степени остается) неясной. Факт отсутствия такой зависимости между вкладом и результатом при бюрократизме был замечен С. Норктом Паркинсоном:

«Общепринятым наблюдением является то, что работа продолжается столько, сколько необходимо для заполнения отведенного для нее времени. Допущение, что такая работа (и особенно бумажная работа) является таким образом эластичной в своем спросе на время, делает очевидным, что между работой, которую надо выполнить, и численностью персонала, который может быть нанят для ее выполнения, нет никакой связи или она невелика. Политики и налогоплательщики с редкими периодами сомнения предполагают, что увеличение общего числа гражданских служащих должно отражать растущий объем выполняемых работ. Циники, оспаривая эту точку зрения, думают, что увеличение числа чиновников должно некоторых из них оставлять без работы или всем давать возможность работать меньшее количество часов. В этих случаях как вера, так и сомнения кажутся одинаково неуместными. Дело в том, что количество чиновников и объем работы, необходимой для исполнения, абсолютно не связаны друг с другом³⁴.»

Паркинсон провозглашает Закон Паркинсона, который описывает закон роста государственных организаций. Он основывается на двух гипотезах: "Чиновники хотят увеличивать количество подчиненных, а не конкурентов; чиновники работают друг для друга".

ЧТО МАКСИМИЗИРУЕТ БЮРОКРАТИЯ?

Экономисты начинают с предположения, что индивидуумы действуют в соответствии со своими собственными интересами. Следовательно, чтобы понять поведение бюрократов, необходимо спросить: что входит в интересы бюрократа? В предыдущем разделе мы согласились с тем, что по разным причинам, бюрократы не наделены мотивационной системой, в которой их оплата максимально связана с их производительностью. Тогда вопрос состоит в том, что бюрократы стремятся максимизировать. Один из ответов был сформулирован В.А. Нисканеном, членом Совета экономических консультантов администрации Р. Рейгана и бывшим вице-президентом компании "Форд Моторс".

Он утверждал, что бюрократы стремятся увеличить размер своей организации. Бюрократы заинтересованы в "своей зарплате, привилегиях своего офиса, обще-

³⁴ Parkinson C.N. *Parkinson's Law. The Economist*, November 1955, перепечатка: Mansfield E. *Managerial Economics and Operations Research*. New York: W.W. Norton, 4th ed. 1980.

ственном мнении, власти, покровительстве", которые связаны с размером организации. С этой точки зрения бюрократы стремятся увеличить деятельность своей конторы по большей части теми же способами, что и фирма стремится увеличить свой размер. Она конкурирует с другими фирмами за выделение фондов. Бюрократическая конкуренция сменяет рыночную конкуренцию.

Какое значение гипотезы Нисканена имеют для поведения бюрократов (и бюрократии)? Как бюрократы преуспевают в увеличении своей доли в общем бюджете? Для этого есть несколько механизмов, понимание которых дает осознание нескольких хорошо известных характеристик бюрократов.

Увеличение размера своей организации. Бюрократы нужны для предоставления требуемых услуг. В этом отношении бюрократическая конкуренция выполняет полезную функцию. Но непосредственными клиентами бюрократов являются не граждане, которые получают услуги, а конгрессмены, которые голосуют за ассигнования. Государственные бюрократы особенно настроены на желания тех конгрессменов, которые участвуют в работе комитетов и подкомитетов, наблюдающих за государственными службами. Так, некоторая приписываемая бюрократам неэффективность не является в действительности неэффективностью, возникающей из-за бюрократии, но из-за законодательной (конгрессивной) неэффективности: бюрократия просто отвечает на желание конгресса предоставить особые преимущества определенной группе со специальными интересами.

Именно при небольшой конкуренции среди бюрократии интересы бюрократии и интересы общества могут различаться наиболее значительно. Нисканен убеждает, что существует возрастающая централизация (и, следовательно, снижающаяся конкуренция) внутри бюрократии³⁵. Но стремление "рационализировать" бюрократию, обеспечить, чтобы две государственные организации не выполняли дублирующих функций, имеет тот недостаток, что сокращает конкуренцию.

Если мы рассматриваем бюрократа как монополиста, который обеспечивает некую услугу, и утверждаем, что он стремится к максимизации размера своего агентства, то можем получить ясное определение того, что он должен бы делать. Если спрос на услугу возрастает, суммарные расходы (цена, умноженная на количество) возрастают (рис. 7.5). На рис. 7.5 В мы показали суммарные расходы

³⁵ Niskanen W.A. *Bureaucrasy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971. P. 38. Необходимо отметить, что бюрократы не обязательно рассматривают себя преследующими собственные эгоистические интересы. Адмирал, лоббирующий авианосцы, считает, что он делает это в национальных интересах, по так же считают и генерал ВВС, лоббирующий бомбардировщики, и армейский генерал, поддерживающий производство ракет наземного базирования. Эти люди пришли к уверенности в ценности той деятельности, которой они заняты. Следует заметить, что бюрократы часто имеют разнообразные цели: у них есть не только цель — увеличить размер своего департамента, но и осторожность, и они также могут желать устранения риска. Niskanen W. Bureaucrats and Politicians. *Journal of Law and Economics*, December 1975. P. 617—47. Hannaway J. *Managed Managers: Signals and Signalling in Administrative Systems*. New York: Oxford University Press, 1988.

Сэм Пелтзмен критиковал гипотезу централизации как объяснение роста бюрократии. Он сравнивал экономики с различными уровнями централизации и утверждал, что нет систематической зависимости между ней и бюрократическим ростом. Существуют другие переменные, влияющие на рост бюрократии и ее размер, и, к сожалению, трудно сосчитать их все. Вопрос в том, что, если остальные факторы стабильны, влияет ли централизация на рост бюрократии. Peltzman S. The Growth of Government. *Journal of Law and Economics*, October 1980. P. 209-88; North D. The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective. *Journal of Public Economics* 28 (1985). P. 383-99.

на государственные услуги как функцию от назначенной цены. Расходы **максимизируются** в точке E^3 .

До тех пор, пока цена поднимается до p^* суммарные расходы растут. Бюрократ максимизирует свой доход в точке E . Если бюрократ может назначать цену за оказываемую услугу и если он стремится максимизировать расходы общества на услугу, которую он обеспечивает, он должен установить цену p^* . Но бюрократ не может произвольно выбирать цену. Цена на услугу, производимую бюрократом, просто издержки на единицу предоставляемой услуги. Если он хочет увеличить цену, он может сделать это только через снижение эффективности. Если бы бюрократ был абсолютным монополистом, он поднимал бы степень неэффективности до тех пор, пока цена (издержки на единицу предоставляемой услуги) не достигнет p^* .

Несколько факторов являются решающими в стимулировании бюрократов поступать именно так. Во-первых, должна отсутствовать конкуренция. Если существует конкуренция, то другой бюрократ может предложить **выполнить** услугу с меньшими издержками. Во-вторых, технология должна быть неясной настолько, чтобы было трудно определить, эффективно или нет действует бюрократ. Сколько кусков бумаги должен обрабатывать обработчик бумаги в минуту? Так как это, похоже, заметно изменяется от задачи к задаче, никакие внешние нормы не могут быть установлены без труда.

Неполная информация и бюджет. И последнее. Бюрократы часто имеют важное информационное преимущество перед законодателями. Конгрессмены обыкновенно обладают ограниченной информацией, касающейся того, сколько должно стоить выполнение различных услуг. Они не знают, сколько должно стоить производство новой ракетной системы. Временами, когда бюрократы конкурируют друг с другом или когда издержки на некоторые программы кажутся слишком высокими, бюрократы будут стремиться занижить издержки. Они знают, что, если программа запущена, у них будет возможность получить необходимые дополнительные средства для ее окончания. Особенно характерны превышения расходов для военных закупок. При других обстоятельствах могут возникать стимулы преувеличивать издержки, необходимые для выполнения задачи, лишние ресурсы могут затем быть направлены на какую-либо другую потребность.

На самом деле, одна из величайших забот бюрократа состоит в том, что он, по общему мнению, может исполнить работу с меньшими издержками. Бюрократ, которому не удалось полностью потратить ресурсы, оказался бы под угрозой получить урезанный бюджет на следующий год. Это способствует возникновению того, что называется "проблемой избавления от денег"— проблемой использования ассигнований конгресса в течение последних месяцев финансового года.

Бюрократы могут не только искажать выгоды и издержки, связанные с их деятельностью, они могут также предпринимать действия, которые влияют на эти

Технически это точка, в которой эластичность спроса равна единице. Эластичность спроса, назовем это так, — процент изменения спроса в результате изменения цены на 1 %.

Эластичность спроса - $\frac{\% \text{ изменения спроса}}{\% \text{ изменения в цене}}$

Таким образом, спрос эластичен, если рост цен на 1 % вызывает уменьшение спроса более чем на 1 %, так что суммарный доход (цена продукта, умноженная на его количество) уменьшается. Спрос неэластичен, если физический объем спроса не очень чувствителен к цене. На рис. 7.5 кривая спроса неэластична по цене в интервале между 0 и p^* и эластична при цене выше p^* .

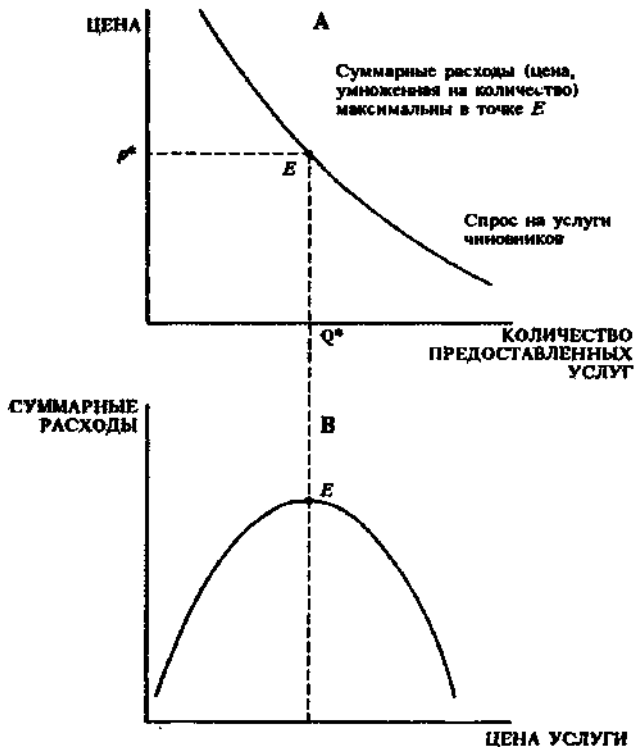


Рис. 7.5. МАКСИМИЗАЦИЯ ЧИСЛЕННОСТИ ЧИНОВНИКОВ. Сувеличением цены на услугу до p^* суммарные расходы возрастают. Чтобы максимизировать поступления, чиновник устанавливает цену на свою услугу в точке максимальных расходов Я.

выгоды и издержки. В частности, обычно организаций спускается общий бюджет. Это главный инструмент контроля за организацией. В то же время организации может предоставляться некоторая свобода действия внутри этого бюджета. Бюрократ может использовать эту свободу действий, преследуя свои собственные цели (какими бы они ни были) охотнее, чем цели законодателей. Попытки урезания некоей части расходов иногда используются государственными организациями для повышения их общего бюджета. Так, когда Служба национального парка получила урезанный бюджет, она сократила свои расходы на освещение статуи Свободы в надежде, что последующий общественный протест приведет к восстановлению бюджета.

Наконец, бюрократы могут оказывать влияние на размер своего бюджета, представляя ограниченный набор альтернатив. Военные могут утверждать, что

только два типа оборонных систем возможны — одна очень неэффективная, но дешевая и другая, стоящая крупную сумму. (Хотя могут вполне быть и другие, которые тем или иным путем причисляются к "худшим".) Отвергая существующие альтернативы, они заставляют голосовать за две крайности, надеясь таким путем выйти на высокий уровень финансирования. Контролируя положение таким образом, они могут добиться увеличения размера своего бюджета³⁸.

БЮРОКРАТИЧЕСКАЯ ПРОЦЕДУРА И НЕРАСПОЛОЖЕННОСТЬ К РИСКУ

Стремление бюрократов увеличить размер своего бюджета, видимо, дает объяснение многим аспектам бюрократического поведения. Существуют другие стороны этого поведения, которые наилучшим образом характеризуются новым фактором мотивации, движущей бюрократией. Хотя их оплата может не быть тесно и прямо связана с их работой, в долгосрочном периоде их продвижение по службе частично зависит от этой деятельности.

Бюрократ может освобождать себя от ответственности за ошибки, следуя определенным бюрократическим процедурам, которые подразумевают, что все его действия проверяются другими. Хотя этот процесс группового принятия решения сокращает претензии личности на вклад в некий успех, бюрократы, похоже, стремятся сделать именно такой выбор. Мы называем это "нерасположенностью к риску". Это то, что дает, в частности, объяснение природе бюрократа: все должно проходить через общепринятые каналы (канцелярский формализм).

Два других фактора вызывают преобладание бюрократических процедур. Во-первых, многие затраты, связанные с вовлечением в деятельность ухода от риска, порождаются не самими бюрократами. Наоборот, они — плод общества в целом, через налоги, требующиеся для оплаты увеличенного штата. Будущие расходы налагаются на тех, кто сталкивается с бюрократией в форме проволочек, бумаготворчества и т.п. (Конечно, существуют те, кто утверждает, что бюрократы могут получать удовольствие от бюрократического процесса³⁹.)

Во-вторых, преобладание установленных правил, которым необходимо следовать, вызывающее одобрение любых предложений множества различных личностей, не является только результатом деятельности бюрократов, преследующих свои собственные интересы. Это естественным образом следует из доверительных отношений между государственными чиновниками и фондами, которые они распределяют.

Это означает, что государственные чиновники тратят не свои собственные деньги. Они используют государственные средства. Общепринято, что человек должен иметь меньшую свободу действий — действовать более осторожно — в расходовании чужих денег по сравнению со своими собственными. То, что понимается с большей осторожностью, — это следование определенным правилам: они гарантируют, что фонды не будут распределяться по прихоти отдельного лица. Они также выполняют функцию сокращения возможности коррупции. Поскольку многие люди должны визировать документ, обычно ни один не обладает властью подписать контракт по цене, превышающей рыночную, и таким образом рассчитывать на благодарность.

³⁸ Filimon R., Romer T., Rosenthal H. Asymmetric Information and Agenda Control: The Basis of Monopoly Power in Public Spending. *Journal of Public Economics*, February 1982. P. 51-70.

³⁹ Существует противоположная, больше основанная на психологии или социологии теория о том, почему бюрократы ведут себя бюрократически.

Примерами заведенному порядку служит анализ "издержки — выгоды" и анализ экологических проблем. Желание следовать подобным процедурам понятно. С другой стороны, поскольку данные, на основе которых оценка может быть строго обоснована, не всегда доступны, исследования превращаются в формальные с предсказуемыми результатами. Иногда они служат основой для попыток оппонентов проекта задержать его: делая так, они надеются увеличить издержки до той точки, когда он становится экономически невыполнимым. В результате такой практики затяжек возникают социальные потери.

РЕФОРМЫ БЮРОКРАТИИ

Хотя реформы могут усилить мотивацию деятельности чиновников, потери от этих реформ сами по себе могут перевешивать выгоды. Рассмотрим закон о гражданской службе, который защищает государственных служащих от возможности увольнения. Изначально он был призван устранить систему, при которой победивший на выборах президент мог назначать ответственных за управление государственными программами. Защита от увольнения, соединенная с ограничениями в уровне оплаты, означала, что работник может рассчитывать на относительно небольшое вознаграждение за хорошую работу и относительно слабое наказание за плохую до тех пор, пока его деятельность отвечает определенному минимальному уровню компетенции. Хотя отмена защиты от увольнений могла бы оказать положительное влияние на мотивацию, мало кто рассматривает это как решение мотивационных проблем, поскольку придание процессу управления политического характера почти неизбежно сказалось бы. Тем не менее могут быть реформы в структуре оплаты и системе продвижения по службе, которые усилили бы мотивацию.

Иногда введение конкуренции — создание конкурирующих организаций, работающих над одной проблемой, — может иметь выигрышный эффект. Вспомним наши предыдущие рассуждения, где мы предположили, что одно из главных отличий между государственным и частным производством возникает из отсутствия конкуренции для большинства государственных предприятий. Нередко утверждается, что монополиям в частном секторе также свойственны неэффективности, бюрократическая волокита и т.п. Действительно, Девиз и Кристенсен, сравнивая частные и государственные железные дороги Канады, пришли к выводу, что "любая тенденция неэффективности, порождаемая государственной собственностью, преодолевается выгодами конкуренции... Часто отмечаемая неэффективность государственных предприятий развивается скорее из их защищенности от эффективной конкуренции, чем из их государственной собственности самой по себе"⁴⁰. То, в какой степени конкуренция может распространиться в государственном секторе, остается предметом продолжающихся дискуссий⁴¹.

Наконец, некоторые полагают, что неэффективность, которую мы отметили, неизбежное следствие нашей конституционной системы. Политолог М.П. Фиорина из Гарварда полагал:

«Для того чтобы начать структурную реформу, нужно изменить побудительные мотивы... но те структурные реформы, которые могли бы существенно изменить

⁴⁰ Daves D.W., Christensen L.R. Relative Efficiency of Public and Private Firms.

Некоторые утверждают, например, что соперничество между различными военными органами полезно, в то время как другие полагают, что конкуренция отвлекает их от совместной работы в национальных интересах.

стимулы для конгрессменов и **чиновников**, оставили бы мало шансов для адаптации... Политические силы, скрывающиеся за существующим равновесием, понятно, будут блокировать любую структурную реформу, способную нарушить их равновесие. К сожалению, такое равновесие вытекает из основополагающих свойств нашей конституционной системы. Только структурные реформы, нацеленные на этот уровень, могут породить много разногласий»⁴².

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. В Соединенных Штатах государство играет важную роль в производстве в некоторых областях, хотя его значение гораздо более ограничено, чем в большинстве других стран.
2. Во время как в большинстве европейских стран правительства держат под прямым **контролем** национальные монополии, в Соединенных Штатах они регулируются. Эффективно ли регулирование с точки зрения общественных интересов — вопрос, требующий обсуждения.
3. Мало доказательств, что государство не столь эффективно, как частные предприятия, в обеспечении сопоставимыми услугами. Хотя существуют проблемы уменьшения недостатков, остаются жизнеспособные альтернативы государственному производству многих товаров и услуг.
4. Государственные предприятия отличаются от частных в двух важных отношениях:
 - а) в то время как частные предприятия максимизируют прибыли, государственные предприятия могут преследовать другие цели. Государство может, однако, быть способным использовать политику налогов и субсидий, а также регулирование для воздействия на занятость, заработную плату, размещение и другие линии поведения частных предприятий, точно так же, как оно могло бы делать, если бы контролировало предприятия непосредственно;
 - б) государственные предприятия сталкиваются с разными побудительными мотивами. Некоторые различия в стимулах возникают из отсутствия конкуренции и возможности банкротства. Ограниченное использование стремления платить и большая степень обеспечения работой могут частично объяснить различия в поведении индивидумов.
5. Поведение бюрократии (и отдельных бюрократов) играет важную роль в определении не только эффективности обеспечения общественными товарами, но и того, какими товарами и кто обеспечивается.
6. Бюрократы лишены больших финансовых стимулов работать хорошо частично из-за проблем измерения выполняемой работы, ненадежной технологии обеспечения общественными товарами и разнообразия целей. Бюрократическое поведение может быть частично понято, учитывая желание бюрократов увеличивать размеры бюрократизма. Бюрократическая волокита и опора на рутину частично объясняются отвращением бюрократов к риску.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Бюрократизм
 Национализированные отрасли
 Приватизация
 Государственные предприятия
 Косвенный контроль
 Естественная монополия

Регулирование
 Невозвратные издержки
 Перекрестное субсидирование
 Ваучер
 Нерасположенность к риску
 Доверительные отношения

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. В последние годы наблюдалась широкая приватизация государственных предприятий. Правительство США продало Конрайт, французское правительство распродало многие из государственных банков, а британское правительство частично распродало свои телефонные службы. В

⁴² Fiorina M.P. Flagellating the Federal Bureaucracy. *Society* 20 March/April 1983. P. 66–73.

каждом из этих случаев приводятся основные доводы в пользу или против приватизации. Ощущаете ли вы различия в этих трех случаях? Почему?

2. При администрации Рейгана Министерство внутренних дел сильно увеличило нормы, по которым оно сдавало в аренду прибрежные месторождения нефти и газа. Это привело к значительному снижению цен, по которым государство получало за такую аренду. (Хотя лицензии продавались на аукционе, на более чем 2/3 участков был только один подрядчик.) Рассмотрите последствия такой политики для распределения и эффективности.
3. Почтовая служба утверждает, что одна из причин, по которой она не может обеспечить столь же дешевые услуги, как частные фирмы, — требование предоставлять услуги сельским районам, но запрещение назначать для них более высокие цены, чем для городских районов. Частные компании “снимают сливки” на рынках с низкими издержками. (Действительно, городские районы субсидируют сельские местности.) Рассмотрите последствия такого рода перекрестного субсидирования для эффективности и справедливости. Некоторые доказывали, что, если желательно субсидировать сельские почтовые конторы, субсидии должны платиться из общих налоговых поступлений, а не другими потребителями почтовых услуг. Рассмотрите достоинства и проблемы такой альтернативной схемы субсидирования.
4. Существует много частных страховых фирм, и многие крупные жилищные проекты имеют полицейскую защиту, обеспечиваемую такими частными фирмами. Уже несколько городов разрывают контракты со своими полицейскими управлениями. Как вы думаете, почему? Каковы были бы достоинства и недостатки таких решений? В последнее время, однако, многие общины заключили контракты об управлении их тюрьмами частными фирмами. Какие их преимущества и недостатки могли бы вы предположить?
5. Военные покупают большую часть снаряжения у частных поставщиков, но не используют частных поставщиков для набора личного состава на корабли и самолеты. Какими различиями в характере обеспечиваемых услуг могли бы объяснить эти различия?
6. Периодически повторяются предложения проектов ваучеров для образования, по которым государство предоставляет ваучеры, которые могут быть использованы для оплаты образования либо в государственных, либо в частных учреждениях. Закон GI действительно предоставляет такие ваучеры ветеранам Корейской войны и второй мировой войны. Большая часть последних предложений сфокусирована на ваучеры для неблагополучных детей. Какие преимущества и недостатки вы видите в этих проектах ваучеров? Имеются ли какие-либо обстоятельства (некоторые виды услуг образования), при которых ваучеры кажутся более привлекательными?

Глава 8. ЭКСТЕРНАЛИИ

В последние два десятилетия государство играло все возрастающую активную роль в улучшении окружающей среды. В начале 1987 г., несмотря на вето президента Рейгана, конгресс принял многомиллиардный закон по очистке вод, а также законодательство, ограничивающее автомобильные выбросы. Были установлены стандарты допустимого уровня загрязнения водной и воздушной среды для определенных производств. Влияние на окружающую среду должно оцениваться раньше, чем начнется бурение какой-либо морской скважины. Также были приняты обязательные постановления по использованию токсичных химикатов.

Государственная деятельность в этой сфере однозначно имела благотворный эффект. С момента принятия в 1962 г. закона о контроле над загрязнением воздушной среды наблюдались заметные улучшения в воздушной среде основных промышленных городов, таких как Питтсбург и Герц. Были спасены такие озера, как Эри, оказавшиеся перед лицом загрязнения, при котором большая часть водной жизни исчезла бы. Но проблемы по-прежнему остаются: в некоторые дни Дос-Анд-

желез, как одеялом, укутан смогом, несмотря на обязательное постановление, действующее в Калифорнии, по поводу загрязнения воздушной среды. Опасные отравления химическими отходами привели в смятение многие общины, и вопрос о том, не было ли Управление по охране окружающей среды нерешительным в проведении в жизнь закона, стал в 1982 г. политическим вопросом. Кислотные дожди по-прежнему угрожают некоторым из наших основных лесных массивов, и из-за того, что эти дожди, порожденные загрязнителями на территории США, выпадают и в Канаде, эта проблема стала болезненной в отношениях между двумя странами в течение нескольких лет. Многие считают, что, если мы хотим обеспечить качество окружающей среды для наших потомков, нужно принять более строгие законы. Другие утверждают, что затраты на многие такие попытки контролировать загрязнение превышают выгоды и что ныне действующая система государственного регулирования является и несправедливой и неэффективной.

Загрязнение воздушной и водной среды лишь две из гораздо более широкого спектра явлений, которые экономисты называют экстерналиями (внешними эффектами), одним из несовершенств рынка, рассмотренных в гл. 3. Всякий раз, когда индивидум или фирма предпринимают действие, оказывающее влияние на другого индивидума или фирму, за которое ни первые, ни вторые не платят, мы говорим о существовании экстерналий. В этой главе мы объясняем, что экономисты понимают под экстерналиями, каковы средства, благодаря которым частные рынки реагируют на них, покажем ограниченность таких средств и, наконец, обоснуем необходимость деятельности государства. В итоге мы спрашиваем: если принять как данное, что государственная деятельность в области контроля за экстерналиями оправдана и правомочна, то какой метод при этом будет лучше? Должно ли государство накладывать прямые ограничения, как это делалось в случае с автомобильными выбросами? Или государству следует субсидировать частные расходы на контроль за загрязнением среды, как предлагают многие промышленные деятели? Или следует просто установить плату за загрязнение?

ЭКСТЕРНАЛИИ: НЕКОТОРЫЕ РАЗЛИЧИЯ

Экономисты выделяют несколько категорий экстерналий. Одни категории имеют благотворное воздействие и называются положительными экстерналиями. Другие имеют пагубные последствия и называются отрицательными экстерналиями. Фирма, загрязняющая воздушную среду, оказывает негативное внешнее воздействие на всех людей, которые дышат этим воздухом, а также на все фирмы, чьи механизмы быстрее изнашиваются в загрязненном воздушном пространстве.

Пасечник создает положительные экстерналии для владельца близлежащего яблоневого сада: в результате опыления в яблоневом саду вырастает тем больше яблочек, чем больше количество пчел. Но и яблоневый сад создает положительные экстерналии для пасечника. Чем больше деревьев в яблоневом саду, тем больше меда дадут пчелы. В данном случае деятельность каждого индивидума приносит непосредственные блага другому безвозмездно.

Одни экстерналии возникают в результате деятельности производителей, другие — потребителей. Если в наше время загрязнение среды возникает главным образом в результате промышленной деятельности, то основным источником такого загрязнения в викторианской Англии были домашние угольные печи. Человек, курящий в невентилируемом помещении, создает отрицательные экстерналии, кото-

рые остро чувствуются некурящими. **Фирма**, загрязняющая реку, является причиной экстерналий как для потребителей, живущих ниже по реке, так и для производителей, чьи фабрики расположены там же. Такие **экстерналии** могут и снизить прибыль расположенной ниже по течению фирмы, и вылиться в повышение ее цен.

Некоторые **экстерналии**, такие, которые воздействуют на качество воздуха, являются экстерналиями окружающей среды и поэтому затрагивают каждого, кто ею пользуется. Другие **экстерналии** более направлены. Если я оставляю на моем газоне разбросанные пищевые отходы, то тогда под влиянием экстерналий находят-ся только мои непосредственные соседи.

Есть особенно важный класс экстерналий, который называется "общие ресурсы". Основной их характеристикой является то, что существуют ограниченные ресурсы, доступ к которым не лимитирован. Рассмотрим, например, пруд, популярный среди рыбаков. Возможность поймать рыбу в нем зависит от количества других рыбаков. Каждый рыбак создает отрицательные **экстерналии** для остальных.

Важным примером являются запасы нефти. Она обычно находится в больших подземных **резервуарах**. Чтобы получить доступ к одному из них, все, что требуется любому, — купить достаточно земли, чтобы пробурить скважину, и иметь оборудо-вание для бурения. Безусловно, чем больше нефти выбирается из резервуара через одну скважину, тем меньше остается на долю других. Суммарное количество дополнительной нефти, полученное в результате бурения дополнительной скважи-ны, может на деле оказаться отрицательным. Бурение дополнительной скважины уменьшает давление, что в свою очередь может сократить количество нефти, извлекаемой из резервуара. Повторяем, что имеется существенное различие между частными доходами от скважины и общественной отдачей.

ПОСЛЕДСТВИЯ ЭКСТЕРНАЛИЙ

В любом случае, когда существуют **экстерналии**, распределение ресурсов не будет эффективным. Уровни производства наряду с затратами, направленными на контро-лирование экстерналий, будут искажаться. Рассмотрим, например, фирму, которая могла бы за счет увеличения расходов сократить загрязнение. Возникло бы большое социальное благо, но для фирмы нет частного стимула тратить на это деньги.

Уровень производства товаров, которые создают отрицательные **экстерналии**, будет избыточным. Рис. 8.1 показывает традиционные кривые спроса и предложе-ния. Мы ранее говорили, что в отсутствие экстерналий результирующее рыночное равновесие Q_m является эффективным. Кривая спроса отражала предельную инди-видуальную пользу от производства дополнительной единицы товара, а кривая предложения — предельные издержки на производство такой единицы. На пересече-нии двух кривых предельные выгоды равны предельным издержкам. При наличии экстерналий кривая предложения для данной отрасли не будет отражать пре-дельных общественных издержек, а только предельные частные издержки, т.е. те, которые несут непосредственные производители. Если развитие сталелитейной промышленности увеличивает уровень загрязнения, то существуют реальные издер-жки такого расширения в дополнение к затратам на железную руду, рабочую силу, кокс, известняк, которые используются при производстве стали. Но сталелитейная промышленность не имеет возможности учесть затраты на загрязнение. Таким образом, рис. 8.1 также показывает кривую предельных общественных расходов, давая представление о суммарных дополнительных затратах (и частных и обще-

ственных) на производство дополнительной единицы стали. Эта кривая лежит выше кривой предложения данной отрасли. Эффективность требует, чтобы предельные общественные издержки равнялись предельной полезности от увеличения выпуска: производство должно находиться в точке Q_e на пересечении кривой предельных общественных издержек и кривой спроса. Эффективный уровень производства ниже, чем уровень рыночного равновесия.

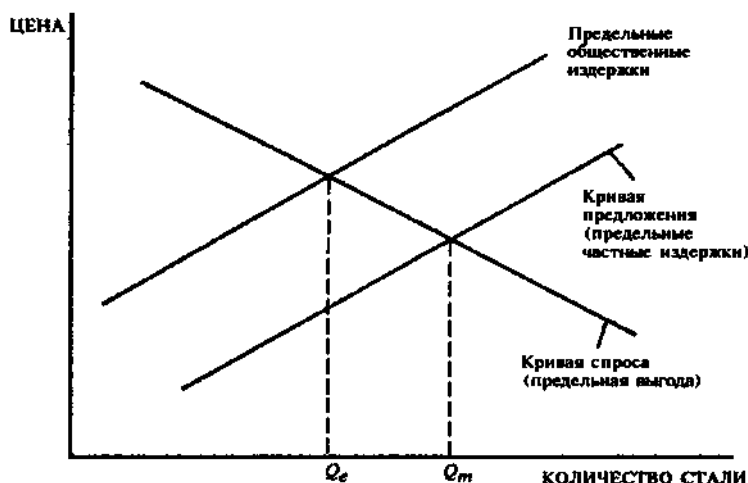
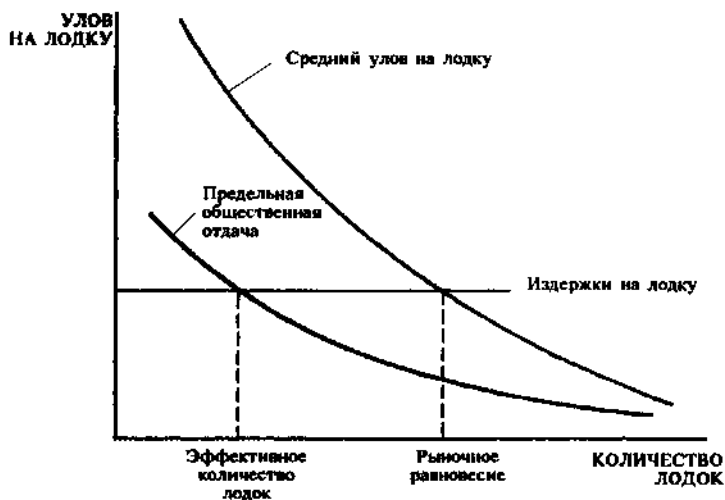


Рис. 8.1. ИЗБЫТОЧНОЕ ПРОИЗВОДСТВО ТОВАРОВ, ПОРОЖДАЮЩЕЕ ОТРИЦАТЕЛЬНЫЕ ЭКСТЕРНАЛИИ. Наличие отрицательных экстерналий означает, что предельные общественные издержки превышают предельные частные издержки, а рыночное равновесие повлечет избыточное производство данного товара. Q_m — рыночное равновесие. Q_e — эффективный уровень выпуска.

Аналогично в проблеме общих ресурсов предельные общественные выгоды меньше, чем предельные частные выгоды. Рассмотрим озеро, в котором общее количество пойманной рыбы возрастает с числом рыбацких лодок, но непропорционально, так что количество пойманной рыбы, приходящейся на одну лодку, с увеличением числа лодок, уменьшается. Предельная общественная выгода от дополнительной лодки, таким образом, меньше, чем средний улов с каждой лодки. Как показано на рис. 8.2, часть рыбы, пойманной с дополнительной лодки, была бы и так поймана какой-то другой. Частный доход для дополнительного индивидуума, решающего, покупать ли лодку, представляет собой просто средний доход, который гораздо выше, чем предельный общественный доход (поскольку со всех лодок на одном озере ловят одно и то же количество рыбы). Таким образом, поскольку равновесие частного рынка влечет за собой равенство средних доходов и затрат на одну лодку (принятыми постоянными), общественная эффективность требует, чтобы предельный общественный доход равнялся затратам на одну лодку.



8.2. ПРОБЛЕМА ОБЩИХ РЕСУРСОВ ВЕДЕТ К ИЗБЫТОЧНОМУ ВЫЛОВУ РЫБЫ. Дополнительный улов еще одной лодкой меньше, чем средний улов. Здесь оказывается избыточное количество лодок.

Таким образом, существует предварительное допущение, что в случае экстерналий рыночное равновесие не будет эффективным.

ЧАСТНЫЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ЭКСТЕРНАЛИЙ

Один из способов, которым частный сектор может решить проблему экстерналий, не прибегая к прямому вмешательству со стороны государства, — превратить экстерналии из внешнего во внутренний фактор за счет создания экономических единиц значительного размера, таких, что большая часть последствий экстерналий теперь оказывается внутри данной единицы.

Давайте посмотрим, как это применимо к нашему примеру положительных экстерналий для пчеловодства и разведения яблоневых садов. Описанное выше превращение экстерналий может произойти, если владельца яблоневого сада сделать одновременно и пчеловодом. Это окажется возможным, конечно, если яблоневый сад обладает значительными размерами для того, чтобы все пчелы оставались только в нем.

ТЕОРЕМА КОУЗА

Экстерналии, как мы отмечали, появляются, когда людям не приходится платить за все последствия своей деятельности. Поскольку рыбаки не должны платить за право ловли рыбы в общем пруду, запасы рыбы в пруду могут неоправданно истощаться. С внешними эффектами часто можно справиться путем соответствующего соглашения о правах собственности. Права собственности дают конкретному лицу возмож-

ность контроля над некоторыми активами и получения платы за пользование данной собственностью. Именно вследствие того, что ни у кого не было прав собственности на контроль за доступом к нефтяным запасам, бурилось слишком много скважин. Если данные запасы контролируются кем-то одним, то у этого лица возникает стимул обеспечить рациональное количество скважин. Поскольку экономическая эффективность при контроле одной фирмы над всеми запасами повышается, любая фирма могла бы купить землю над подземным резервуаром у теперешних владельцев (по цене, которую они получили бы от продажи своей нефти) и оказаться в выигрыше. С этой точки зрения не потребовалось бы никакого внешнего вмешательства для обеспечения эффективной модели прав собственности.

Даже когда права собственности на общий ресурс не даются одному индивидууму, рынок мог бы найти эффективный способ решения проблемы экстерналий. Владельцы нефтяных скважин часто объединяются для совместного производства, уменьшая таким образом вероятность того, что будет буриться слишком много скважин¹. Рыбаки, пользующиеся одной и той же территорией, могут прийти к соглашению об ограничении рыбной ловли для предотвращения избыточной ловли.

Утверждение, что всякий раз, когда возникают экстерналии, заинтересованные стороны могут собраться вместе и выработать соглашения, по которым экстерналии из внешних эффектов превращаются во внутренние факторы, а эффективность обеспечивается, называется теоремой Коуза².

Например, когда в одной комнате находятся курящие и некурящие, а потери для некурящих превышают выгоды для курящих, первые могли бы собраться вместе и "дать взятку" (или, как экономисты любят говорить, "компенсировать" курящим отказ от курения). Если курящие находятся в поезде в купе для некурящих и ограничения на курение (которое может рассматриваться как экстерналии, налагаемые на них некурящими) ущемляют благосостояние больше, чем то, что выгадывают некурящие, тогда курящие соберутся вместе и "компенсируют" некурящим потери от разрешения курить.

Безусловно, определение того, кто компенсирует кому, создает большие различия для распределения экстерналий. Ясно, что курящие находятся в лучшем положении в режиме, при котором курение разрешено, пока им не заплатят за некурение, по сравнению с режимом, при котором курение запрещено, пока они не компенсируют некурящим свое право курить.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ САНКЦИИ

Пример экстерналий, возникающих в результате курения, может быть использован для иллюстрации другого механизма контроля за внешними эффектами, а именно, общественных санкций, привития общественных ценностей. Попыткой решения проблемы экстерналий может служить золотое правило: "Делай другим то, что ты хотел бы, чтобы они сделали тебе". Обратное также важно: "Не делай другим того, чего ты не хотел бы, чтобы они сделали тебе".

При таком процессе разработка нефтяных или газовых запасов происходит при едином управлении по этапам, осуществляемым в соответствии с последовательностью, оговоренной в соглашении о совместном производстве. Данные действия предпринимаются не для того, чтобы уменьшить конкуренцию (она имеет место даже между небольшими нефтяными компаниями, которые не влияют на цены на нефть своей деятельностью), а для увеличения эффективности.

² Coase R.H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* (1960): 1-44.

Это может быть приблизительно переведено на язык экономики следующим образом: "Создавай положительные **экстерналии**" и "не создавай отрицательных **экстерналий**". Когда мы были детьми, нам внушали, что некоторые наши действия, такие как громкий разговор за обеденным столом, оказывают на других воздействие, за которое нам не приходится платить, по крайней мере непосредственно в форме денежной компенсации. Однако существуют другие санкции, которые могут применяться. Родители пытаются внушить детям поведение в "общественно приемлемых рамках", включая порождение положительных экстерналий и избежание отрицательных. Хотя такие попытки иногда приносят успех в устранении многих отрицательных экстерналий на уровне семьи, они оказываются менее успешными в решении проблемы многих типов экстерналий, которые возникают в современном обществе: даже угроза штрафа в 200 дол. за мусор может оказаться недостаточной, чтобы заставить людей убрать за собой в общественном парке. Невозможно полностью полагаться на общественные механизмы воздействия для ограничения экстерналий.

НЕДОСТАТОЧНОСТЬ ЧАСТНЫХ РЕШЕНИЙ ПРОБЛЕМЫ ЭКСТЕРНАЛИЙ

Если аргументы в пользу того, что частные рынки могут перевести внешние воздействия во внутренние факторы, верны, то существует ли какая-либо необходимость в государственном вмешательстве? И при том же условии, почему соглашения о совместной деятельности оказались неспособными справиться с таким большим количеством экстерналий?

Изначально существуют три причины, объясняющие необходимость государственного вмешательства. Первая касается проблемы общественных товаров, которая рассматривалась в гл. 5. Многие (но далеко не все) экстерналии влекут за собой обеспечение общественными товарами, такими как чистый воздух или чистая вода. В частности, исключение кого-либо из пользования преимуществами, даваемыми этими товарами, может быть дорогостоящим. Когда некурящие объединяются, чтобы компенсировать курящим запрет на курение, для любого некурящего есть смысл утверждать, что ему безразлично, курят ли другие. Он постарается быть зайцем за счет усилий других некурящих, направленных на то, чтобы заставить курящих не курить.

Проблемы добровольного достижения эффективного решения усугубляются несовершенством информации. Курящие будут пытаться убедить некурящих, что им нужна большая компенсация, чтобы заставить их не курить. В любой из ситуаций, где имеет место торговля, одна сторона может оказаться перед лицом риска недостижения взаимовыгодного соглашения, с тем чтобы выгадать больше от происходящей сделки.

Трудности могут возникать даже в тех случаях, когда рынки хорошо организованы. Рассмотрим случай с нефтяным месторождением, земля над которым принадлежит нескольким индивидуумам. Даже если за счет совместной организации производства можно сделать его эффективным при условии, что ее поддержат все, кроме одного владельца, последнему присоединяться к соглашению не обязательно выгодно. Он знает, что производство при совместной добыче будет сокращено, и таким образом он имеет возможность расширить *свое* дело. Он присоединится только в том случае, если получит больше, чем то, на что он может рассчитывать в одиночку. Но каждый мелкий владелец может считать, что он выгадает, если сможет оказаться одним из присоединившихся к подобному *соглашению* (или если продаст

имеющееся у него крупной фирме, стремящейся скупить участки всех мелких собственников). Таким образом, власти штатов нашли необходимым принять законы, требующие совместной организации производства.

Вторая причина, оправдывающая государственное вмешательство, — транзакционные издержки. Затраты на то, чтобы подвести людей к возможности добровольного превращения экстерналий во внутренний эффект, остаются значительными. Обеспечение организационных служб само по себе является общественным товаром. Действительно, на государство можно смотреть как на непосредственный механизм, который используется людьми для уменьшения потерь благосостояния от экстерналий.

Третья причина, почему сегодня рынки не имеют возможности адекватно решать проблему экстерналий, — то, что установленная ныне система прав собственности часто ведет к неэффективности. Многие из существующих прав собственности были установлены не в законодательной форме, а в соответствии с тем, что называется обычным правом. Когда один индивидуум создавал экстерналии другому, пострадавший возбуждал против первого иск. Иногда эти иски удовлетворялись, иногда нет. С годами была выработана система неявно выраженных прав собственности, которая совершенно четко выделяет те случаи, при которых пострадавший может надеяться на успех, возбуждая иск, а при каких не может. Например, если в результате курения в том же купе поезда, в котором едет некурящий, у последнего развивается кашель, то он не может обвинить курильщиков с надеждой выиграть иск. Но если кто-то выбрасывает мусор на газон соседа, то у того есть все шансы на успех иска. Если кто-то сжигает листья, а ветер приносит дым в дом соседа, задымляя его, то у соседа есть только некоторые шансы на успех иска.

Некоторые утверждали, что то, как определяются в итоге права собственности, менее важно, чем существование четко сформулированных норм. В примерах, приведенных выше, в которых права собственности четко обозначены, сторона, которая могла бы пострадать от экстерналий, имела бы возможность дать взятку другой стороне при условии, что это будет для нее выгодно. При этом допускается, что не возникло бы никаких других проблем, связанных с этим действием, таких, как транзакционные издержки.

Преимущества использования государства в качестве инструмента для решения проблемы экстерналий заключаются в экономии на транзакционных издержках (нет необходимости в создании дополнительной организации для решения проблемы каждого типа экстерналий), а также в том, что государство позволяет избежать проблемы зайцев, обычно связанной с общественными товарами. Среди соответствующих отрицательных моментов находятся перечисленные нами в гл. 6 и 7 следующие факторы: политический механизм — далеко не совершенное средство распределения ресурсов, поскольку он допускает манипулирование со стороны особо заинтересованных групп. Далее, любые предписания и правила, разрабатываемые в государственном секторе, должны насаждаться через государственное управление, имеющее все отмеченные ранее ограничения.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ МЕРЫ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭКСТЕРНАЛИЙ

Существуют четыре больших вида мер, решающих проблемы экстерналий с помощью государственного сектора, а именно: государство может накладывать штрафы, субсидировать расходы на уменьшение отрицательных экстерналий, вво-

дить предписания, ограничивающие отрицательные экстерналии, создаваемые одними для других, или стремиться к созданию законодательным путем системы прав собственности, благодаря которой уменьшаются отрицательные экстерналии.

Перед тем как сравнить достоинства этих альтернативных мер, нам следует опровергнуть общепринятое ложное суждение, заключающееся в том, что никогда не следует позволять индивидууму или фирме создавать отрицательные экстерналии для других. Например, иногда утверждается, что фирме никогда не следует загрязнять воздушную и водную среду. С точки зрения большинства экономистов, такая максималистская позиция не имеет смысла. Безусловно, существуют общественные затраты, связанные с загрязнением (или с любыми другими отрицательными экстерналиями), но эти затраты не бесконечны. Они конечны. Существует некая денежная сумма, которую люди были бы готовы получить в качестве компенсации за проживание, подвергаясь воздействию более загрязненного водного и воздушного пространства. Таким образом, нам нужно взвесить затраты и преимущества, связанные с контролем над загрязнением, точно так же, как это необходимо в случае любой другой экономической деятельности. Проблема рынка состоит не в том, что результатом его деятельности является загрязнение. Безусловно, существует общественно эффективный уровень загрязнения. Трудность заключается в том, что фирмы не умеют принять во внимание общественные издержки, возникающие в результате создаваемых ими экстерналий (в нашем случае загрязнения), и как результат весьма возможен неоправданно большой уровень загрязнения. Так как государство не имеет возможности полностью исключить загрязнение, его задача состоит в том, чтобы помочь частному сектору достичь общественно эффективного уровня загрязнения, заставить людей и фирмы непременно учитывать воздействие своей деятельности на других.

При последующем обсуждении мы сосредоточим свое внимание на экстерналиях, связанных с загрязнением внешней среды. Однако наши аргументы непосредственно приложимы к другим видам экстерналий.

ШТРАФЫ

Большинство экономистов высказываются в пользу штрафов как способа борьбы с неэффективностями, возникающими в связи с отрицательными экстерналиями: те, кто загрязняет воздух и воду, за это должны платить.

Основной принцип, который используется при наложении штрафов (плат), контролирующих экстерналии, прост: в общем, когда бы ни возникали экстерналии, всегда существует разница между общественными и частными издержками и между общественными и частными выгодами. Правильно вычисленный штраф дает представление лицу или фирме о реальных общественных издержках и выгодах в результате его действий.

Налоги, которые могут мыслиться как штрафы, и субсидии, призванные смягчить эффект экстерналий, сравнять предельные частные издержки с предельными общественными издержками и предельные частные выгоды с предельными общественными выгодами, — это все налоги³.

Рассмотрим приведенный ранее пример сталелитейной фирмы, загрязняющей воздух. Мы показали, что, так как фирма озабочена только своими частными

А.С.Пигу, великий английский экономист первой половины XIX в., настойчиво высказывался за использование корректирующих налогов в своей книге: *The Economics of Welfare*. London: MacMillan, 1918. Эти налоги в честь него иногда называются налогами Пигу

предельными издержками, а не общественными (разница между которыми равна предельным издержкам загрязнения), выпуск стали был бы избыточным. За счет вменения фирме издержек, равных предельным издержкам загрязнения, уравниваются предельные частные и предельные общественные издержки. На рис. 8.3 мы исходили из того, что величина загрязнения пропорциональна уровню выпуска, а предельные издержки на каждую единицу загрязнения фиксированы. Таким образом, за счет введения фиксированной платы на единицу выпуска, равной общественным издержкам загрязнения, фирма будет принуждена производить общественно эффективное количество продукции. На рис. 8.3 расстояние EL представляет собой налог на загрязнение за каждую единицу выпуска, а область $ELBC$ — суммарные налоги на загрязнение.

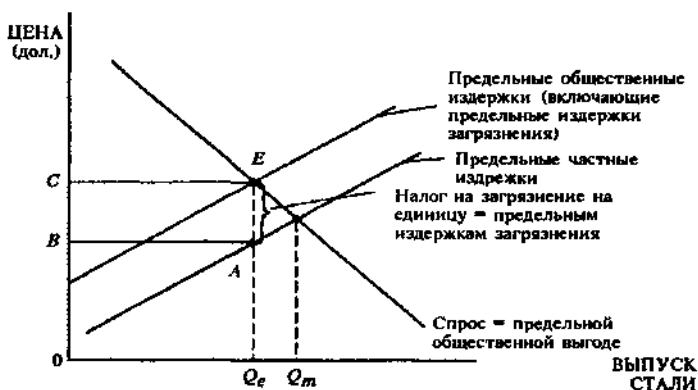


Рис. 8.3. РЫНОЧНОЕ РАВНОВЕСИЕ ПРИ НАЛИЧИИ И ПРИ ОТСУТСТВИИ ШТРАФОВ. При отсутствии налога на загрязнение фирмы установят цену, равную предельным частным издержкам. Здесь оказывается избыточное производство (Q_m). При установлении налога, равного предельным издержкам на загрязнение, обретается эффективность.

Штрафы также заставляют фирму ассигновать эффективные с точки зрения общества суммы на уменьшение загрязнения. Предположим, что существуют известные предельные общественные издержки, порождаемые каждой единицей загрязнения (измеряемые, скажем, числом вредных частиц, появляющихся в воздухе за единицу времени). Сокращение загрязнения дорогостояще. При любом данном уровне производства уменьшение загрязнения в большей степени и стоит больше. Мы предполагаем, что предельные издержки контроля над загрязнением также возрастают. Это показано на рис. 8.4, где на горизонтальной оси показано сокращение загрязнения (по отношению к тому уровню, который существовал бы при отсутствии затрат на уменьшение загрязнения со стороны фирмы). Эффективность требует, чтобы предельные общественные выгоды вследствие дальнейших затрат на уменьшение загрязнения точно соответствовали предельным общественным издержкам — точке P^* на рисунке. Если фирме вменяется штраф F^* , равный предельным общественным издержкам загрязнения, то фирма понесет расходы,

соответствующие эффективному уровню расходов на уменьшение загрязнения. Также должно быть **ясно**, что эти расходы будут производиться наименее дорогостоящим и наиболее эффективным из возможных способов. Это может повлечь за собой не только прямые расходы на средства контроля за загрязнением, но и изменения в структуре выпуска и в производственном процессе.

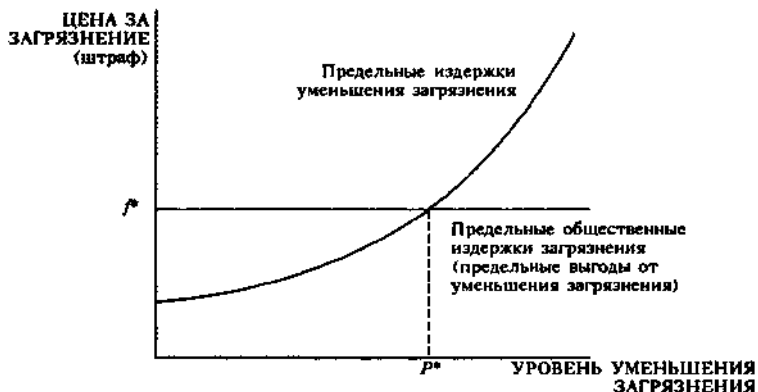


Рис. 8.4. ЭФФЕКТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАГРЯЗНЕНИЕМ. Эффективный уровень загрязнения может быть достигнут либо за счет наложения на фирмы штрафа f^* на единицу загрязнения (измеренную, скажем, числом вредных частиц, появившихся в атмосфере), либо введением предписания, по которому уровень снижения загрязнения есть P^* .

Аналогично в тех случаях, когда мы наблюдаем положительные экстерналии, со стороны государства необходимы субсидии. Существует несколько примеров, когда государство действительно субсидирует потребление какого-то товара (часто благодаря системе налогов), поскольку предполагается, что это может вылиться в положительную экстерналию. Например, при реставрации исторических зданий предоставляются всяческие налоговые льготы. Они основываются на том, что мы все получаем выгоды от сохранения нашего национального наследия. На рис. 8.5 изображена ситуация, когда цена не отражает точно действительные предельные общественные выгоды от дополнительной единицы товара, которые в нашем случае превышают цену, так как, например, некоторые люди могут получить блага от данной индивидуальной покупки такого товара. На рисунке мы показали, что существуют экстерналии, связанные с производством этого товара, а предельные частные издержки равняются предельным общественным издержкам. При отсутствии государственных субсидий рыночное равновесие приведет к выравниванию цены и предельных издержек, что в свою очередь выразится в слишком малом потреблении рассматриваемого товара. Если государство будет субсидировать его потребление за счет разницы между предельными общественными выгодами и предельными частными выгодами, то предельные частные выгоды (включая субсидию) будут равны предельным общественным выгодам и потребление данного товара увеличится до общественно эффективного уровня.

Обсуждая вопросы экстерналий, связанных с загрязнением, мы уже отмечали, что, поскольку рассматриваемая фирма вряд ли получала бы существенные прямые выгоды от уменьшения загрязнения (большая часть благ распространялась бы на тех, кто живет вблизи предприятия), у фирмы было бы мало стимулов для подобной деятельности. С общественной точки зрения осуществлялись слишком малые затраты на уменьшение загрязнения. Вместо того чтобы облагать налогами за загрязнение, государство могло бы субсидировать расходы на уменьшение загрязнения. За счет предоставления субсидии, равной разнице между предельными общественными выгодами от уменьшения загрязнения и предельными частными выгодами фирмы, может быть достигнут эффективный уровень расходов в этой области. Рис. 8.6 дает представление о такой ситуации. Отметим, что предельные издержки загрязнения, представленные на рис. 8.4, непосредственно соотносятся с предельными выгодами от уменьшения загрязнения на рис. 8.6. Если на рис. 8.4 мы допускали фиксированные предельные общественные издержки от загрязнения и соответственно фиксированные предельные общественные выгоды от уменьшения загрязнения, то на рис. 8.6 с уменьшением загрязнения уменьшаются и предельные общественные выгоды, связанные с этим процессом. И то и другое одинаково справедливо для реального положения вещей.

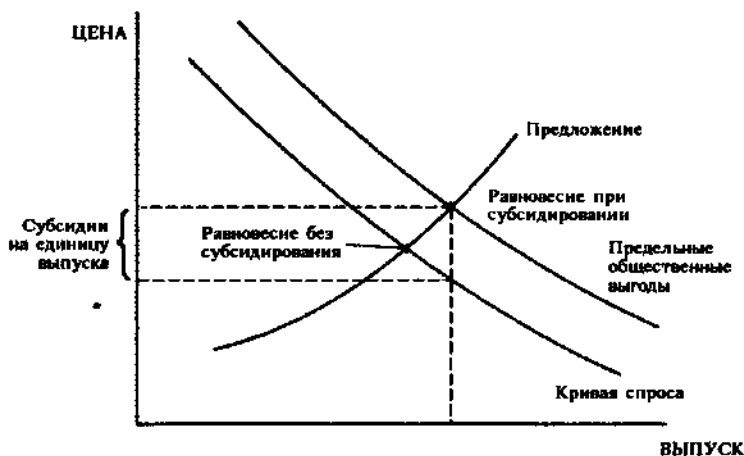


Рис. 8.5. РАВНОВЕСИЕ ПРИ НАЛИЧИИ И ОТСУТСТВИИ СУБСИДИЙ В СЛУЧАЕ ПОЗИТИВНЫХ ЭКСТЕРНАЛИЙ. При существовании позитивных экстерналий, связанных с потреблением товара, будет иметь место слишком маленькое его потребление. Оно может быть скорректировано введением субсидий на его использование.

Благодаря этим мерам, однако, не достигается социально справедливого распределения ресурсов. Причина проста: суммарные предельные общественные издержки на производство стали включают государственные затраты на субсидии для уменьшения загрязнения. Фирмы не имеют возможности учитывать это при решении вопроса об

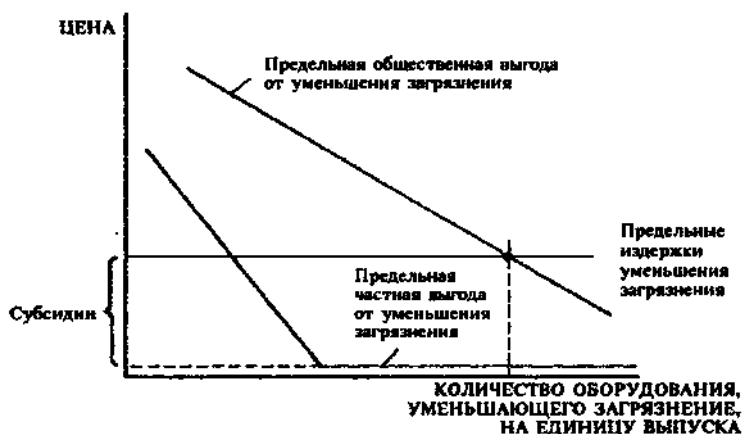


Рис. 8.6. СУБСИДИИ НА УМЕНЬШЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ. Субсидируя покупку оборудования, уменьшающего загрязнение (на разницу между предельной общественной выгодой от уменьшения загрязнения и предельной частной выгодой), можно получить эффективный уровень расходов на уменьшение загрязнения.



Рис. 8.7. РЫНОЧНОЕ РАВНОВЕСИЕ ПРИ СУБСИДИЯХ НА УМЕНЬШЕНИЕ ЗАГРЯЗНЕНИЯ. Даже после введения субсидий на уменьшение загрязнения равновесный уровень выпуска стали остается неэффективным. Фирма не в состоянии учесть дополнительные издержки государственных субсидий, связанные с увеличенным выпуском стали, так же как и предельные общественные издержки любого остающегося загрязнения.

уровне производства. Таким образом, как и ранее, предельные общественные издержки на производство стали превышают предельные частные издержки. Субсидии на уменьшение загрязнения сокращают предельные общественные издержки выпуска (с пунктирной линии до жирной черной линии на рис. 8.7). Но одновременно сокращаются и предельные частные издержки. По-прежнему сохраняется избыточный уровень производства стали, как показано точкой Q_3 на рис. 8.7⁴.

Причина, по которой виновники загрязнения предпочитают субсидии штрафам, ясна: в первом случае прибыль выше, чем во втором. Для фирм-загрязнителей и их акционеров распределительные последствия не ограничены. Поскольку при системе штрафов уменьшится выпуск, то возрастут цены и положение потребителей товаров, производимых данной фирмой, ухудшится. С другой стороны, те, кому приходится платить налоги для финансирования субсидий на уменьшение загрязнения, безусловно, находятся в лучшем положении при системе штрафов. Однако следует подчеркнуть, что выбор между субсидиями и штрафами не является чисто распределительной проблемой. Когда возможно функционирование обеих систем (и игнорируются издержки на предупреждение), система штрафов приводит к распределению ресурсов, эффективному по Парето, тогда как система субсидий к нему не ведет. Иными словами, в принципе существует множество налогов, которые могут быть адресованы различным индивидуумам или фирмам, получающим блага от применения системы штрафов. Доходы от такой системы налогов распределялись бы в качестве компенсирующих выплат фирмам-загрязнителям. Это улучшило бы положение всех индивидуумов и фирм по сравнению с тем, что они имеют при схеме субсидии на уменьшение загрязнения.

ПРЕДПИСАНИЯ

Пытаясь уменьшить отрицательные экстерналии, государство обычно использовало регламентацию, а не штрафы за загрязнение или субсидии на расходы по уменьшению загрязнения. Были выработаны нормы содержания вредных веществ в выхлопных газах автомобилей. Были разработаны детальные системы предписаний о пользовании токсичными химикатами. Государство обязывает авто- и железнодорожные компании оставлять определенные места для некурящих. Были изданы законы, предписывающие нефтяным компаниям, имеющим скважины в одном и том же нефтяном бассейне, объединять свое производство. Существуют ограничения рыбной ловли и охоты, направленные на уменьшение неэффективности вследствие избыточного использования этих общих ресурсов. Такие примеры иллюстрируют миллиарды форм, которые может принять регулирование.

В случае загрязнения следует различать два разных типа регулирования: те меры, при которых уровень загрязнения находится под контролем, а фирмам запрещается определенный критический уровень загрязнения, и такие, при которых государство регулирует производственные процессы, известные как ресурсное регулирование. Например, государство может запретить использование определенных сортов угля либо может требовать от фирмы использования газопромыслователей и средств уменьшения загрязнения либо строительства фильтров заданной мощности.

Если уровень загрязнения фирмой не может непосредственно контролироваться, желаемая политика должна бы влечь за собой субсидию на затраты по уменьшению загрязнения в сочетании с налогом на выпуск. Налог на выпуск (будучи установленным в пределах соответствующей ставки) сокращает выпуск до общественно эффективного уровня.

Когда возможно регулирование уровня загрязнения непосредственно, то, видимо, это более предпочтительно, чем ресурсное регулирование. То, что заботит общество, — уровень загрязнения, а не то, как оно создается. Фирмы, по всей вероятности, лучше, чем государство, знают предпочтительные способы сокращения уровня загрязнения (как уменьшить его при наименьших издержках). И все же государство больше полагалось на ресурсное регулирование, так как в некоторых случаях может оказаться более легким контролировать ресурсы, чем измерять уровень загрязнения. Но это не дает полного объяснения: выбор метода регулирования, как мы увидим ниже, находится под влиянием политических соображений.

СРАВНЕНИЕ ПРЕДПИСАНИЙ И ШТРАФОВ

Сравнение предписаний и штрафов соответствует сопоставлению использования прямого контроля (командной системы) и цен в руководстве экономикой. В гл. 3 мы показали, как может использоваться ценовая система (при отсутствии экстерналий) для обеспечения эффективного распределения ресурса. Не только конкурентное равновесие, эффективное по Парето, но каждое эффективное по Парето распределение может быть получено благодаря механизму конкурентной цены при условии осуществления соответствующих трансферт. Безусловно, аналогичное распределение ресурса могло бы быть достигнуто просто благодаря ряду государственных команд. В тех случаях, когда нет затрат на предупреждения, а все издержки и выгоды, связанные с загрязнением и контролем над ним, известны, государство может достичь через регулирование того же, чего может добиться через штрафы. Так, если общественная эффективность требует, чтобы не больше чем определенное число единиц загрязнителя добавлялось в воздух на тонну производимой стали, государство может требовать этого в виде предписания, а не устанавливать штрафы, обеспечивающие социально эффективный уровень загрязнения.

Когда используется только ресурсное регулирование, достигим эффективный уровень расходов на уменьшение загрязнения, но не может быть получен эффективный уровень производства загрязняющего товара за исключением того экстремального случая, когда эффективное уменьшение загрязнения полностью устраняет его. Таким образом, в меньшей степени, но регулирование имеет те же недостатки, что и субсидии на уменьшение загрязнения. На рис. 8.8 показаны предписания, приближающие предельные частные издержки к предельным общественным издержкам, но уравнивающие их между собой, так что продолжает оставаться перепроизводство товара-загрязнителя.

Нелинейные графики штрафов. Нелинейный график штрафов предусматривает штраф, зависящий от уровня загрязнения. Простейшая из таких систем штрафов изображена на рис. 8.9. Для такого случая штраф при уровне загрязнения вплоть до некоторого критического уровня P^* мал, но для уровней, превышающих его, штраф на единицу загрязнения высок. В идеальном случае можно было бы представить фирме картину графика предельных общественных издержек загрязнения, как изображено на рис. 8.9. Тогда при каждом уровне загрязнения фирма сталкивалась бы с действительными предельными общественными издержками. Двухуровневый график штрафа, изображенный на рисунке, может мыслиться как приближенное представление функции предельных общественных издержек. Если окажется, что технология контроля над загрязнением приведет к очень низкому уровню загрязнения, то приближенный график покажет избыточные расходы на контроль за загрязнением. В противоположном случае (из-за того, что контроль

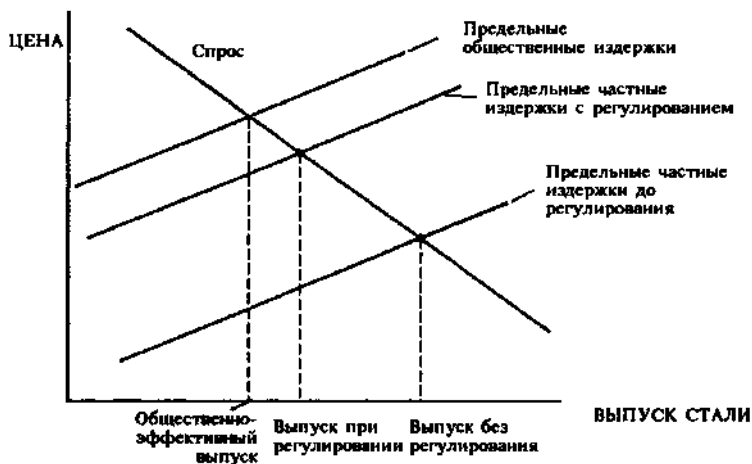


Рис. 8.8. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРИ РЕГУЛИРОВАНИИ УМЕНЬШЕНИЯ ЗАГРЯЗНЕНИЯ. Даже в этом случае не возникает эффективного уровня выпуска. До тех пор, пока остается какое-то загрязнение, фирмы не в состоянии учесть общественные издержки допускаемого загрязнения.

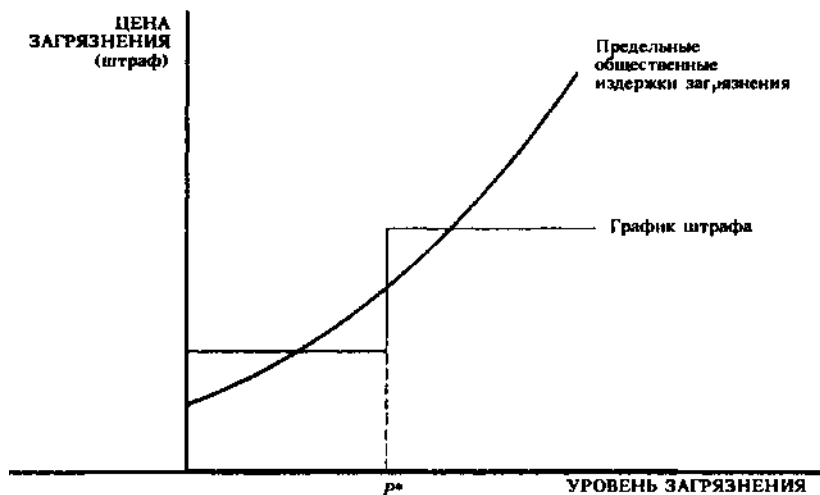


Рис. 8.9. ПРЕДПИСАНИЯ И НЕЛИНЕЙНЫЕ ШТРАФЫ. Система регулирования может рассматриваться как лимитирующий случай системы штрафов, при которой штраф для уровней загрязнения, превышающих P^* , настолько велик, что ни одна фирма не будет загрязнять сверх P^* .

дорогостоящ) данный график отразит слишком малые расходы на контроль за загрязнением.

Один из возможных графиков отражает нулевой штраф вплоть до некоего критического уровня, а затем свыше его бесконечно большой, что делает уровни загрязнения, превышающие P^* , невозможными. На деле это регулирование, направленное против загрязнения сверх уровня P^* . Таким образом, разграничение между штрафами и предписаниями не просто. Регулирование может рассматриваться как эквивалент ограничивающего случая нелинейной системы штрафов.

ВЫБОР МЕЖДУ ШТРАФАМИ, СУБСИДИЯМИ И ПРЕДПИСАНИЯМИ

Итак, мы установили, что в случае отрицательных экстерналий распределение ресурсов, эффективное по Парето, достигается не за счет предписаний и субсидий, а благодаря системе штрафов. С другой стороны, разные системы имеют существенно различные распределительные последствия. Интересы фирм (и их потребителей и рабочих) существенно больше затрагиваются штрафами, чем предписаниями или выгодами от субсидий. Хотя те, кто выгадывает от системы штрафов, могли бы в принципе выплатить компенсацию тем, кто теряет, но на деле компенсации встречаются редко. Именно благодаря потенциально большим различиям в распределительных последствиях разных программ возникали большие разногласия относительно необходимой системы контроля за загрязнением. Существуют и другие проблемы: 1) альтернативные способы контроля имеют разные транзакционные издержки, обусловленные их осуществлением; 2) для их эффективного выполнения требуется различный объем информации; 3) их функционирование различается в случае вариативных или неопределенных издержек и выгод; 4) они регулируются тем, насколько просто политическое манипулирование ими в интересах определенных групп.

Транзакционные издержки. Система предписаний и штрафов требует различных типов надзора со стороны государства. При обеих системах сталелитейная компания не заинтересована объявить о том, насколько она загрязняет среду, это также и не в интересах любого потребителя стали (в той степени, в какой рынок конкурентен), поскольку любые наложенные штрафы вследствие избыточного загрязнения, а также любые расходы на средства контроля за загрязнением, вмененные предписаниями, просто в свою очередь перекадываются на потребителя. И пусть в интересах потребителей коллективно наблюдать и надзирать, в случае, если это дорого стоит, никто не захочет этого делать. Мы имеем классическую проблему общественного товара. Бремя надзора должно нести государство. Простые системы регулирования предусматривают только то, что государство удостоверяется, превысила ли фирма определенный допустимый уровень загрязнения. Это может оказаться гораздо менее дорогостоящим, чем указать с какой-либо точностью допустимый уровень загрязнений, как это делается при системе штрафов.

Информационные требования. Будучи одинаково важными, различные системы контроля над экстерналиями нуждаются для своего осуществления в различном объеме информации. Возможно разумно предположить, что государство располагает справедливой оценкой предельных общественных издержек, обусловленных загрязнением, но весьма вероятно, что государство не так хорошо информировано о технологии уменьшения загрязнения и контроля за загрязнением, по крайней мере не настолько хорошо, как частные фирмы. Например, это справедливо для тех случаев, при которых средства контроля за загрязнением оказываются еще не

разработанными. Ни одна из сторон не обладает полной информацией: и та и другая просто строят догадки. Но так как производители больше знают о технологии своих отраслей, чем правительство, то их предположения, по всей вероятности, более точны. Частные производители не имеют стимулов обнаружить свою информацию перед государством. Скорее у них есть все основания попытаться убедить государство, что будет чрезвычайно трудно разработать технологию уменьшения загрязнения так, что окажется невозможным выполнить обязательные постановления. В случае если государство вменяет-таки обязательные предписания, но дает возможность фирмам в течение нескольких лет разрабатывать сопутствующую технологию, у фирм может не быть стимула подчиняться: они могут исходить из того, что, когда истечет срок, а новая технология окажется неразработанной, вероятнее всего, правительство не закроет отрасль.

Объем информации, необходимый для достижения эффективного уровня загрязнения, диктуемого предписаниями, даже больше, чем до сих пор полагалось. Если фирмы несут разные издержки вследствие уменьшения загрязнения, то его эффективный уровень будет варьировать от фирмы к фирме, поэтому, чтобы установить эффективный уровень контроля за загрязнением, государство должно знать, как изменяются такие издержки каждой фирмы, занятой в экономике. Так как государственные знания в большой степени зависят от информации, представляемой фирмами, ясно, что последние не имеют стимула "раскрывать" данные.

Более того, отметим, что если при системе регулирования государство ошибается в оценке затрат на контроль за загрязнением, то конечный уровень загрязнения будет неэффективным. Если государство недооценивает издержки контроля за загрязнением, устанавливает обязательные предписания, фирмы могут потратить значительные ресурсы на выполнение таких предписаний. Как предельные, издержки на реализацию предписаний превысят предельные общественные выгоды. В конкурентной экономике эти издержки будут переложены на потребителей товаров.

Система штрафов не предполагает подобных информационных требований. Государству нужно только удостоверить предельные общественные издержки за загрязнения. Затем уже фирмы решают, будут ли затраты на средства контроля за загрязнением превышать выгоды от него, как это измерено штрафами, налагаемыми при несоблюдении контроля за загрязнением. Здесь больше не происходит какой-либо игры между отраслью промышленности и государством. Хотя, конечно, если государство неверно определяет предельные общественные издержки загрязнения, то либо при системе штрафов, либо при системе предписаний возникает неэффективность.

Изменчивость предельных издержек и выгод контроля за загрязнением. Издержки (и выгоды) контроля за загрязнением могут варьироваться в зависимости от места, времени и фирмы. Предельные общественные выгоды от контроля за загрязнением могут сильно отличаться в Лос-Анджелесе (перед которым стоит серьезная проблема смога) и в Монтане. Издержки контроля над загрязнением существенно разнятся в зависимости от сорта угля. В принципе, будь то набор предписаний или штрафов, эти различия должны учитываться. Таким образом, должны существовать разные своды предписаний для каждого конкретного ряда обстоятельств, а также существовать различные уровни штрафов для каждой общины, фирмы, периода времени. Ясно, что информационные требования для реализации таких детальных подходов чрезвычайно велики. На деле это вылилось в широкий спектр предписаний, которые плохо адаптированы к меняющимся услови-

ям. На местах, где существуют убеждения, что локальные предельные общественные издержки наиболее высоки, эти общие предписания дополняются местными. Так, в Калифорнии имеются гораздо более строгие регламентации загрязнения среды автотранспортом, чем в других местах, поскольку в сочетании с влажным воздухом Тихого океана его выбросы приводят к формированию смога.

По той же причине если предельные общественные издержки загрязнения различаются от ситуации к ситуации, то и соответствующие штрафы должны варьироваться. Государство редко располагает необходимой информацией, чтобы отразить в системе штрафов всю совокупность меняющейся ситуации. В результате штрафы иногда могут оказаться слишком высокими, иногда — слишком малыми.

Природа вариативности издержек и выгод играет важную роль в выборе между системой предписаний и штрафов. Если издержки на контроль за загрязнением меняются, но выгоды определенные, то предпочтительны штрафы. Фирмы, подвергающиеся штрафу, приводят уровень контроля над загрязнением к эффективному. Предписания не дали бы возможности такой поправки. Если меняются выгоды, а издержки нет, то приемлемы обе системы. В результате и там и там достигается фиксированный уровень загрязнения, иногда слишком высокий, иногда слишком низкий. Последствия же штрафования не отличаются от результатов применения системы предписаний, при которой государство определяет уровень разрешенного загрязнения.

Когда меняются и издержки и выгоды, дело оказывается сложнее. Существуют обстоятельства, при которых предписания могут быть предпочтительнее. Это хорошо видно в случаях, когда более низкие уровни предельных общественных издержек загрязнения сопровождаются более низким уровнем предельных издержек на уменьшение загрязнения. Если они снижаются на равную величину, тогда оптимальный объем загрязнения будет неизменным для ситуации с высокими предельными общественными издержками загрязнения, как и в случае низких предельных общественных издержек. Здесь эти результаты могут достигаться системой предписаний. При системе штрафов (когда уровень штрафа фиксирован и не изменяется с изменением предельных общественных издержек загрязнения) иногда имеет место слишком большое загрязнение (в случае, если предельные издержки уменьшения загрязнения низки), временами же возникает обратная ситуация.

Политические мотивы и выбор мер защиты от экстерналий. Поскольку издержки на предписания для фирм незначительны, то уровень предписаний политически обусловлен. Форма возникающих предписаний зависима не только от экономических издержек, подсчитанных беспристрастным наблюдателем, но и от власти групп с различными интересами, которые так или иначе затрагиваются такими предписаниями. Политически сильная, такая группа может быть в состоянии отсрочить принятие набора предписаний, которые, будучи выработанными, привели бы к ослаблению ее позиций.

Еще более интересно, что группа, не обладающая политической властью для устранения каких-нибудь предписаний, может быть достаточно сильна, чтобы распространить предписания на конкурентов, на которых они не направлены. Так произошло в угольной промышленности. Месторождения угля Востока и Среднего Запада загрязнены (высокое содержание серы), тогда как уголь западных месторождений чище. Таким образом, устанавливая максимальный уровень допустимого загрязнения либо требуя газоочистителей для загрязненного угля, мы создавали бы преимущества для месторождений Запада по сравнению с Востоком, как и должно

бы быть, если считать, что существовали дополнительные общественные издержки использования угля восточных месторождений. Но когда в 1977 г. был принят закон о чистоте воздушной среды, производители восточных месторождений объединились с защитниками окружающей среды и лоббировали в пользу использования газоочистителей также и на западных месторождениях угля.

Среди экономистов широко распространено мнение, что система предписаний гораздо более доступна подобному политическому манипулированию, чем система штрафов.

ПРОБЛЕМЫ КОМПЕНСАЦИИ

Но если система штрафов может быть эффективной по Парето, не все индивидуумы улучшают свое положение при ней по сравнению с другими двумя альтернативными системами субсидий и предписаний. Тем не менее в принципе те, кто выгадывает, могли бы более чем компенсировать другим ухудшение их положения. Трудность заключается в том, что эта компенсация редко выплачивается. Во многих случаях невозможно точно указать тех, кто должен получить компенсацию.

Аналогичные трудности в более общем виде возникают при определении соответствующих компенсаций в случае экстерналий. Рассмотрим, например, сталелитейный комбинат, который загрязняет воздушную среду. Те, кто живет поблизости, определенно находятся в худшем положении из-за такого загрязнения. Но если этот комбинат существовал до того, как они приобрели свои дома, то в цене, которую они платили, нашел отражение факт загрязнения воздуха, т.е. они платили меньше, чем платили бы в другом случае. Лицо, которое пострадало, — владелец дома на момент постройки комбината (или момент, когда было объявлено, что комбинат будет построен). В большинстве случаев было бы невозможно отыскать такого индивидуума. С момента постройки комбината могли пройти годы. Напротив, допустим, дом выстроен вскоре после того, как был построен комбинат. В этом случае лицом, которое могло бы пострадать, был владелец земли, но могло случиться, что потери от загрязнения с превышением компенсировались близостью расположения его земли к комбинату. Когда стоимость актива (подобного земле) увеличивается или уменьшается в зависимости от сопутствующих благ (чистота воздуха, близость к работе), мы говорим, что величина этих благ, удовольствий капитализируется.

В подобных случаях система контроля за загрязнением затрагивает не только потребителей продукции отрасли-загрязнителя, владельцев капитала в такой отрасли, но и тех, кто дышит воздухом поблизости. Равным образом это может сказываться и на рабочих. Введение системы штрафов может привести к закрытию каких-то предприятий. Их рабочие могут оказаться безработными. Они несут издержки поиска новых рабочих мест. Если бы издержки на поиски новой работы и переселение были малы, то такие люди не оказались бы сильно затронуты. Но во многих случаях они значительны, и пособия по безработице только частично уменьшают подобное бремя. Таким образом, в принципе, если бы вводились системы штрафа, этим людям следовало бы предложить компенсацию. Вследствие трудностей осуществления компенсирования на практике такая мера предпринимается редко.

Итак, выбор системы, снижающей отрицательные эффекты экстерналий, имеет непосредственное влияние на благосостояние различных людей. Фирмы, чьи прибыли будут сокращаться благодаря штрафам и предписаниям, будут им сопротивляться. Для них мало значит тот факт, что штрафы эффективны по Парето. Они

полагают, что, поскольку наложение штрафа снижает отдачу от ранее инвестированного капитала, “**несправедливо**” тех, кто вложил свои капиталы в данную отрасль, заставляя в полной мере нести бремя изменения отношения общества к загрязнению.

ПРАВОВЫЕ МЕРЫ СМЯГЧЕНИЯ ЭКСТЕРНАЛИЙ

Существует большое преимущество правовой системы при решении проблемы экстерналий. Вместо того чтобы полагаться на государство в недопущении появления внешних побочных эффектов, понесшая потери сторона, имеющая непосредственные законные интересы, несет ответственность за привлечение виновной стороны к ответу. Очевидно, что это более эффективно, поскольку заведомо истец лучше, чем государство, знает, что урон был нанесен.

Но тем не менее, чтобы оговоренные условия действовали эффективно, необходимо выработать хорошо сформулированный и последовательный свод прав собственности. Таким образом, правовая система не могла применяться для борьбы с экстерналиями, которые, как мы отмечали, были связаны с использованием общих ресурсов. По определению, никто не обладал правом исключить других из пользования этими источниками, и именно эти обстоятельства порождали экстерналии. Процесс, благодаря которому права собственности устанавливались посредством судебной системы, в основе которой лежали прецеденты, не привел к созданию последовательного, хорошо определенного свода прав собственности, которые могли бы регулировать целый спектр экстерналий, возникающих в современном обществе. Однако этот процесс имел два важных преимущества по сравнению с альтернативным подходом к определению прав собственности законодательным путем. Он не настолько чувствителен к давлению со стороны заинтересованных групп, и вся совокупность экстерналий, появляющихся на практике, часто наилучшим образом смягчается именно правовыми мерами.

Судебный процесс в нашем случае имеет пять ограничений. Во-первых, существуют большие транзакционные процессуальные издержки. Конечно, не совсем ясно, велики ли они по сравнению с административными издержками приведения в исполнение системы штрафов и предписаний. В случае многих экстерналий связанные с ними потери могут быть просто слишком незначительными, чтобы стоило касаться их при любой системе. Поскольку эти издержки несет государство при системе штрафов и предписаний, а частным образом благодаря судебному принуждению, решение о том, пытаться ли ликвидировать экстерналию, эффективно принимается при схеме судебного принуждения и неэффективно при других схемах.

Во-вторых, те, кто создает **экстерналии**, знают, что ведение процесса дорогостояще, и могут склоняться к тому, чтобы создавать **экстерналии** вплоть до момента, когда пострадавшей стороне выгодно подавать иск. Все это, очевидно, провоцирует значительные неэффективности. Одним из способов решить эту проблему является введение правила многократного ущерба аналогично системе тройного ущерба в случае антитрестовского законодательства. А именно когда фирма проявила себя как действующая в неконкурентной манере и в результате этого принесла снижение прибыли своему конкуренту, то эта фирма должна заплатить пострадавшей стороне в три раза больше суммы потерь, чем, как полагают, имело место. Применительно к загрязнению такой план позволил бы быть уверенным, что фирмы не будут вызывать **экстерналии**, ущерб от которых будет превышать одну треть процессуальных издержек.

В-третьих, часто существует некоторая неопределенность относительно размеров ущерба, а также некая неоднозначность исхода большинства исков. Если процессуальные издержки велики, неопределенность действует как дополнительный сдерживающий фактор для лица, прибегающего к судебной помощи.

В-четвертых, высокие процессуальные издержки и неопределенность исхода судебного процесса ведут к тому, что на деле существует дифференцированный доступ к правовым мерам в вопросе экстерналий, что вступает в конфликт с нашим обычным представлением о правосудии.

Наконец, во многих случаях имеется большое число пострадавших сторон. Ни один отдельный человек не несет существенно больших потерь благосостояния, чтобы его иск был оправдан, но пострадавшие стороны в совокупности несут существенные потери, которые превысили бы компенсацию за их иск. И опять возникает проблема зайцев. Любому отдельному лицу выгодно предоставить предъявление иска другим. Но если они выиграют, он может предъявить собственный иск, используя прошлое расследование как прецедент. Это существенно уменьшит для него процессуальные издержки (действительно же обычно имеет место урегулирование вне судебного рассмотрения).

Правовая система пыталась решить эту важную проблему зайца путем введения категорий исков, называемых исками совокупного действия. Адвокат объявляет иск от лица всей совокупности пострадавших лиц. Если он выигрывает, ему платят все, кто входит в эту совокупность, все, кто получил выгоды от судебного решения. Не существует всеобщего согласия по поводу того, насколько хорошо работает эта система. В частности, ни одно из пострадавших лиц обычно не располагает возможностью контролировать судебные расходы и они часто кажутся непомерно большими (или, по крайней мере, так утверждают пострадавшие стороны, адвокаты же заявляют, что высокий уровень судебных расходов возникает в связи с особенностями каждого дела).

Вкратце, правовая система действительно создает систему, способную решать проблемы определенных категорий экстерналий. Благодаря ей существуют важные защитные меры от ряда таких экстерналий, которые не устраняются с помощью какой-то другой альтернативы, рассмотренной в этой главе. Но ограничения судебного процесса являются настолько важными, что нельзя полагаться на правовую систему при решении проблемы экстерналий в ряде более важных случаев.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Экстерналии (внешние эффекты) — действия индивидуумов или фирмы, которые влияют на другого индивидуума или фирму, и за которые последние не платят или которые не оплачиваются.
2. Иногда экономическая эффективность может быть достигнута без обращения к государственному вмешательству путем создания достаточно большой экономической организации, которой экстерналии могут быть превращены из внешних во внутренние эффекты.
3. Существуют некоторые сильные для частных рынков стимулы устранить любые неэффективности, порождаемые экстерналиями. Это — утверждение теоремы Коуза
4. Существуют несколько важных ограничений частных решений проблем экстерналий. Мы придали особое значение двум: проблемам общественных товаров и транзакционных издержек.
5. Имеются четыре метода, с помощью которых государство пыталось заставить индивидуумов и фирмы действовать общественно эффективным образом: штрафы, субсидии, предписания и юридическая система.
6. Когда имеется хорошая информация о предельных общественных издержках экстерналий (загрязнения), а штрафы могут быть пригодными для устранения таких издержек, тогда

система штрафов может обеспечить результат, эффективный по Парето. Субсидирование для уменьшения загрязнения и регулирования процесса загрязнения до тех пор, пока существует возможность достижения эффективного уровня его уменьшения, будет применяться при экстенсивном производстве порождающих загрязнение товаров. В принципе, выигравшие при системе штрафов могли бы более чем компенсировать потери пострадавшим, но на практике такие компенсации происходят редко. Таким образом, выбор системы контроля экстерналий имеет важные последствия для распределения.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Положительные экстерналии

Отрицательные экстерналии

Общие ресурсы

Превращение экстерналий из внешнего

во внутренний фактор

Совместное владение нефтяными

месторождениями

Права собственности

Теорема Коуза

Корректирующие налоги

Капитализация

Иски совокупного действия

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Составьте список положительных и отрицательных экстерналий, которые вы порождаете или которые влияют на вас. Рассмотрите преимущества и недостатки каждого описанного средства их устранения.
2. Важный класс экстерналий, на который в последнее время было направлено внимание, называется информационными экстерналиями. Информация, произведенная одним индивидуумом или фирмой, порождает выгоду для других. Добыча нефти из скважины на одном участке земли увеличивает вероятность нахождения нефти на близлежащем участке и таким образом увеличивает стоимость того соседнего участка. Можете ли вы привести другие примеры информационных экстерналий? Каковы наиболее вероятные последствия информационных экстерналий для эффективности использования ресурсов? Обсудите возможности решения таких проблем с помощью рыночного механизма.
3. Объясните, почему субсидии на оборудование, уменьшающее загрязнение, если даже они приводят к эффективному уровню снижения загрязнения, не выливаются в эффективное распределение ресурсов. При каких обстоятельствах предписания могут приводить к эффективному распределению ресурсов?
4. Предположим, что в Соединенных Штатах существуют два типа общин: такие, которые получают большую выгоду от контроля за загрязнением и несут высокие издержки контроля за ним, и такие, где наблюдается обратная картина. Допустим далее, что государство должно выработать либо единые предписания (единый уровень контроля за загрязнением), либо единый штраф за загрязнение. Покажите графически, что схема предписаний может быть предпочтительней, чем система штрафов. Как изменится ваш ответ, если общины с высокими предельными издержками контроля за загрязнением окажутся общинами с низкими предельными выгодами, а общины с низкими предельными издержками контроля за загрязнением окажутся общинами с высокой предельной выгодой.
5. Законы районирования, предписывающие, как можно пользоваться своей землей, иногда оправданы как средство контроля за экстерналиями. Поясните. Обсудите альтернативные решения для таких экстерналий.
6. Какие экстерналии возникают при использовании индивидуумом дороги с интенсивным движением? Как плата за движение по ним помогает смягчить эту экстерналию? Как должна устанавливаться плата за проезд?
7. Покажите графически, что в ситуации, при которой предельные общественные издержки возрастают всякий раз, когда подобным образом увеличиваются предельные издержки уменьшения загрязнения, система предписаний может быть предпочтительнее, чем система штрафов (когда ни та ни другая не может быть адаптирована к меняющимся обстоятельствам). Для каждого случая покажите груз мертвых потерь, вытекающий из невозможности менять штраф или допустимую величину загрязнения.

Программы расходов

В этой части мы покажем, как теоретические модели, которые мы раскрывали в предшествующих главах, могут быть использованы для анализа различных программ государственных расходов: национальной обороны, здравоохранения, **образования**, благосостояния и социального обеспечения. Эти специфические программы выбраны по двум причинам. Они принадлежат к самым значительным программам: на них приходится более двух третей федеральных расходов, так же как и суммарных государственных расходов в Соединенных Штатах. Рассмотрение этих особых программ выявляет большинство основных проблем в анализе расходов. Другие программы могут быть рассмотрены с использованием определяющих принципов и инструментов анализа, которые мы излагаем здесь. Первые две главы ч. III посвящены объяснению наших подходов к анализу государственных расходов: в гл. 9 раскрываются его общие принципы, а в гл. 10 показывается, как могут быть количественно определены выгоды и издержки различных государственных программ. Затем в гл. 11–15 как эти принципы применяются на деле.

Глава 9. АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ РАСХОДОВ

Контуры анализа государственных расходов, которые мы выявляем в этой главе, предназначены служить руководством для понимания рассматриваемых вопросов. Конечно, нельзя слепо применять эту схему для решения всех проблем анализа. То, что приводится в этой главе, — это скорее список вопросов, которые должны быть рассмотрены. Некоторые из них могут быть более уместными в отношении определенных государственных программ, чего нельзя сказать, если прилагать их к более широкому спектру проблем. В конечном итоге области нашего интереса можно определить следующим образом.

Почему в поле нашего зрения лежат прежде всего государственные программы? Почему рассматриваются именно те особые государственные программы, которые мы выбрали? Каким образом государственные программы влияют на частный сектор? Кто выигрывает, а кто теряет в результате действия государственных программ? Как велики потери, компенсируются ли они позитивным эффектом программ? Существуют ли альтернативные программы лучшего качества, чем имеющиеся государственные программы, т.е. такие, при которых все люди могут выиграть? Существуют ли программы с разными **распределительными** последствия-

ми, но в то же время достигающие основных целей программы? Что препятствует проведению таких альтернативных программ?

Начнем с разделения анализа на восемь этапов:

1) необходимость программы; 2) рыночные несостоятельности, на которые направлена программа; 3) осуществимые альтернативы программы; 4) влияние на эффективность; 5) воздействие на распределение; 6) выбор между справедливостью и эффективностью; 7) оценка программы; 8) политический процесс.

НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОГРАММЫ

Часто бывает полезным начать анализ государственной программы с исследования ее истории и обстоятельств ее применения. Кто и какие группы особо настаивали на ее введении и что представляют собой те видимые нужды, на удовлетворение которых она направлена?

Например, принятие законодательного акта о введении системы социального страхования относится к 1935 г., когда Соединенные Штаты были в самом пекле Великой депрессии. Вплоть до этого времени лишь немногие предприниматели обеспечивали своих работников адекватными по размеру пенсиями, а частный рынок пожизненной ренты (страховые программы по обеспечению индивидуумов ежегодным доходом с момента выхода на пенсию до смерти вне зависимости от того, сколько они проживут) был очень слабо развит. Многим не удавалось сберечь достаточно средств к окончанию трудовой деятельности, а сбережения многих из тех, кому это удалось, были сметены крахом фондовой биржи в 1929 г. Но неудачная попытка скопить на старость в то время не могла служить примером неразумности и расточительности, как в наши дни: в то время многие продолжали работать до самой смерти. Они нуждались в страховании жизни, заботясь о своей семье после собственной кончины, но не о пенсии для самих себя. Так или иначе, во время Великой депрессии многие потеряли работу и остались без страховки по безработице. Было широко распространено мнение, что общество должно позаботиться о них, сделав это предпочтительно на постоянной основе, а не решая только безотлагательные сиюминутные вопросы.

НЕСОВЕРШЕНСТВА РЫНКА

Второй этап в анализе государственных программ — попытка выявить взаимосвязь между их необходимостью, источником спроса на них и одной или несколькими несостоятельностями рынка, рассмотренными в гл. 3: несовершенная конкуренция; общественные блага; экстерналии; неполные рынки; несовершенная информация. Кроме того, как мы видели в гл. 3, даже если экономика эффективна по Парето, все равно существуют два довода в пользу государственного вмешательства: во-первых, нельзя полностью полагаться на то, что распределение дохода, порожаемое рынком, будет социально справедливым, во-вторых, многие настаивают на том, что оценки благосостояния каждого, основанные на восприятии отдельных индивидов, не могут служить подходящим и адекватным критерием для формирования представлений о благосостоянии. **Существуют** обязательные блага, которые должны поощряться государством, и неизбежные беды, которые государство должно смягчать или исключать.

В некоторых случаях природа несостоятельств рыночного механизма очевидна: национальная оборона — чистый общественный товар, но, как мы показали

ранее, при отсутствии государственного обеспечения такие товары всегда будут **недопроизводиться**. В других случаях ответ не будет столь очевидным, и между экономистами может не быть согласия о природе рыночных **несостоятельности**. Некоторые экономисты полагают, что образование — общественный товар. Но большинство экономистов оспаривают такой вывод, полагая, что образование — чисто частный товар и что дать объяснение его государственному обеспечению нужно иным образом: исходя из распределительных последствий государственного обеспечения или из рассмотрения образования как необходимого товара, существенно важного для функционирования демократического общества.

Тот факт, что существует спрос на государственное обеспечение каким-то товаром или услугой, сам по себе не предполагает, что существует рыночная несостоятельность. Сегодня вызывает серьезную озабоченность рост расходов на медицинские услуги. Это заставило некоторые круги требовать, чтобы государство взяло на себя более активную роль в обеспечении здравоохранения. Существует ряд объяснений роста стоимости **медицинского** обслуживания. Одно из них то, что медицинское обслуживание есть индустрия: в последние годы наблюдался резкий рост цен на все услуги, связанные с производством потребительских товаров. Некоторые экономисты считают, что, хотя в сфере **здравоохранения** отмечаются несостоятельности рынка, нет причин заранее полагать, что большее государственное вмешательство исправило бы положение дел. Другие считают, что государственные программы, включая **Медикэр**, усугубили положение как за счет увеличения спроса на ограниченные медицинские ресурсы, так и за счет уменьшения необходимости контроля за издержками, поскольку большинство из них оплачивается государством. Некоторые экономисты как свидетели несостоятельности рынка рассматривают тот факт, что люди не могут компенсировать риск, связанный с состоянием здоровья, за счет **страхования**; другие убеждены, что причина, по которой рынок не обеспечивает полного покрытия медицинских расходов, состоит в том, что иначе люди не имели бы стимулов экономить на этих расходах. Таким образом, государство обнаружило, что и оно вынуждено настаивать на оплате части расходов на здравоохранение самими людьми.

Таким образом, некоторые из требований государственного обеспечения здравоохранения возникают из-за неадекватного понимания рынка, а также возможностей, которыми располагает государство для улучшения положения дел. Чтобы точно определить необходимую сферу действия государства, нужно рассмотреть, существует ли здесь рыночная несостоятельность.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА

Как только были определены рыночные несостоятельности, стало возможным проследить, каким образом набор действий государства может повлиять на разрешение проблемы. К трем основным видам его действий относятся государственное производство, налогообложение и субсидирование частного производства, развитие которого государство желает поддерживать или ограничивать, и государственное регулирование, направленное на поддержку тех **фирм**, деятельность которых приобретает желаемое направление.

Последствия любой государственной программы решающим образом определяются ее собственным содержанием. Так, если государство решает нести ответственность за производство, оно должно еще решить, как будет распределяться выпуск. Правительство может запросить за товар по рыночной цене. Оно также может

оценить товар на основе примерных издержек его производства, как это обычно делается с электроэнергией; государственная цена за товар может быть значительно ниже издержек, как за высшее образование. Товар может обеспечиваться государством свободно и единообразно, как в случае начального и среднего образования, или оно может распределять товары или услуги в точном соответствии с потребностью или полезностью. В некоторых странах, например в Великобритании, где медицинское обслуживание бесплатное, услуги здравоохранения явно не обеспечиваются для всех членов общества в равной степени. Потребности различны. Решение о том, какой из пациентов получает сколько помощи, остается за лечащими врачами в соответствии с некими руководствами, устанавливаемыми государством.

Подобно этому, если товар производится в частном секторе, государство должно решить: либо а) заключить контракт на его производство, но оставить за предприятием ответственность за распределение этого товара; б) субсидировать его производство, рассчитывая на то, что это скажется на понижении цены товара на рынке, или в) обеспечить субсидирование потребностей. И если субсидия в какой-то форме желательна, необходимо решить, должна ли она быть обеспечена непосредственно через налоговую систему или в виде прямого гранта. Если субсидия выступает как грант, должны быть оговорены условия, например как следует устанавливать ограничения на получение грантов. Должны быть рассмотрены все возможные формы государственной деятельности.

ПРИМЕР ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

Рассмотрим высшее образование. Оно обеспечивается государством: каждый штат имеет свою систему университетов, колледжей и колледжей с неполным курсом. Хотя прямая помощь частным университетам в США ограничена, в других странах (например, в Канаде) она общепринята и субсидии даются в соответствии с количеством студентов. В Соединенных Штатах федеральное правительство обеспечивает существенную помощь университетским исследованиям в рамках поддержки фундаментальных или прикладных исследований. Большая часть поддержки высшему образованию, однако, приобретает форму прямых выплат потребителям — студентам. Хотя в области образования нет всеобщей программы, действуют две крупные селективные программы. Во-первых, начиная со второй мировой войны большое число ветеранов обучается в колледжах и университетах за государственный счет. Привлекательность этой программы рассматривалась как главный фактор вербовки в вооруженные силы. Во-вторых, федеральные займы и займы, гарантируемые федеральным правительством, доступны людям с низкими и средними доходами, часто по низким процентным ставкам.

В последнее время идет дискуссия о двух новых программах. Первая — разрешить вычитать затраты на образование из облагаемого налогом дохода или, по крайней мере, предоставить налоговые льготы на эти расходы. Вторая — предоставить ли образовательные ваучеры-сертификаты, которые давали бы всем индивидуумам право на получение образования в определенных вузах, либо государственных, либо частных, на сумму, скажем, в 4000 дол. Подробно мы рассмотрим образование в гл. 15.

Важность выделения альтернативных программ трудно переоценить. Часто в процессе внедрения программы может возникнуть новый проект, который позволяет достичь тех же целей более эффективно или с меньшими издержками. "Социальные инновации" не менее важны, чем технологические.

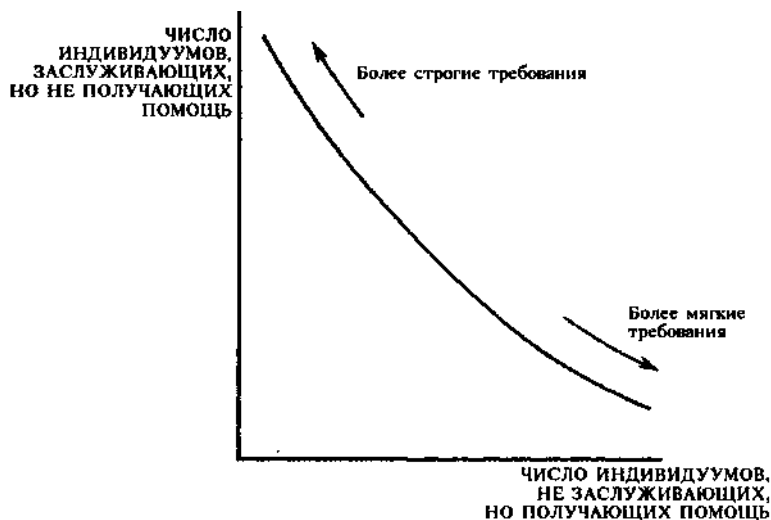


Рис. 9.1. АЛЬТЕРНАТИВНЫЙ ВЫБОР ПРИ РАЗРАБОТКЕ ПРЕДПИСАНИЙ. Когда критерии включения в число пользователей программы не строгие, многие люди, не получающие соответствующих услуг, будут претендовать на помощь. Когда критерии строгие, многие уже получающие ее не будут подпадать под разряд пользователей.

ВАЖНОСТЬ УСТАНОВЛЕНИЯ КОНКРЕТНЫХ ПАРАМЕТРОВ

Детальная разработка программы, например установление четких критериев для участия в программе, часто оказывается важнейшим фактором, влияющим на успех программы, ее последствия для распределения и эффективности. Если, скажем, требования, определяющие круг лиц, попадающих под действие программы государственных субсидий, слишком мягкие, существенная доля средств может попадать в руки тех, кто не слишком нуждается в них. В дополнение к этому могут возникнуть искажения, если субъекты будут изменять свое поведение с целью попасть под действие программы.

Справедливость и эффективность требуют массы оговорок, вполне понятных в теории, но с/ужных для практической реализации. Разграничение между теми, кто голоден, и теми, кто нет, является очень важным, но программы обеспечения бедных продуктами питания предоставляют очень простые способы определения, кто в действительности голоден. Слишком узкое определение может привести к тому, что многие из тех, кто действительно нуждается, не будут получать помощи. А широкое определение круга лиц, подлежащих государственной помощи, вновь приведет к тому, что средства будут распределяться среди лиц, не ощущающих нужды в помощи, к большому неодобрению налогоплательщиков.

Таким образом, поскольку невозможно точно определить лиц, действительно нуждающихся в помощи, существует выбор: либо пойти на то, чтобы лишить часть нуждающихся экономической поддержки, либо, наоборот, частично выплачивать

пособия тем, кто их не заслуживает (рис. 9.1). Различные индивидуумы могут иметь различные суждения относительно важности этих двух подходов.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Следующим шагом после определения ряда альтернативных программ является их оценка. Это подразумевает определение влияния программы на эффективность и распределение и того, насколько альтернативные программы могут удовлетворять целям государственной политики.

Государственные программы могут привести к негативным последствиям как в области производства товаров и услуг, так и в области потребления. В гл. 7 мы предположили, что, решит ли государство само произвести товар или услугу, либо предоставить продукт или услугу у частных фирм и распределить их самостоятельно, либо предоставить производство и реализацию товара или услуги частному сектору, подлежащему государственному регулированию, может серьезно повлиять на издержки по производству и доставке такого товара или услуги.

Мы также предположили, что, если бы потребители имели хотя бы небольшой выбор, конкуренция между производителями, вероятно, повысила бы эффективность обеспечения товарами и услугами и приблизила бы производимые товары и услуги к запросам потребителей. Эти аргументы менее убедительны, если потребители имеют ограниченную информацию о приобретаемом товаре (таком, как медицинское обслуживание) или если потребитель не очень озабочен издержками, так как государство готово оплачивать его расходы вплоть до некоего уровня.

РЕАКЦИЯ ЧАСТНОГО СЕКТОРА НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ

Одна из центральных характеристик смешанной экономики (подобной американской) состоит в том, что государство обладает лишь ограниченным контролем над экономикой. Частный сектор может, например, так среагировать на любую государственную программу, что уничтожит многие из ожидаемых от нее результатов. Когда государство увеличивает выплаты по социальному обеспечению, благосостояние пожилых может и не увеличиться в долгосрочном периоде в соответствующей степени. Люди могут сокращать сбережения на случай ухода на пенсию, а дети могут обеспечивать меньшую поддержку своим престарелым родителям. Государственная поддержка может, таким образом, “вытеснить” частную, хотя не обязательно на равную ей сумму.

Другой сферой, где нужно принимать во внимание реакцию частного сектора на деятельность государства, является сельское хозяйство. Государство в течение долгого времени было обеспокоено колебаниями цен на продукты сельского хозяйства. Когда выпуск очень мал, цены вырастают существенно, а когда производство оказывается высоким, цены падают. Фермеры знают это и откладывают часть собранного урожая тех культур, хранение которых обходится недорого (пшеница и рис), в период, когда цены низкие, и продают их из запасов тогда, когда цены возрастают. Это уменьшает амплитуду колебания цен. Это также обеспечивает решение одной важной социальной проблемы — перемещение ресурсов во времени из периодов, когда они менее ценны, в периоды, когда их стоимость растет. Но поскольку хранение не обходится бесплатно, то и колебания цен не устраняются окончательно. Государство волновало масштабы колебания цен. Оно пыталось стабилизировать цены, которые фермеры получали за товар, посредством гарантирования им определенной минимальной цены. Это уменьшило стремление

частного сектора откладывать в хранилище продукцию за собственный счет. Государство было вынуждено платить огромные деньги за хранение больших количеств таких товаров, как масло, сыр, молоко и пшеница.

Существуют и довольно отдаленные последствия государственных программ. Сокращение риска делает более привлекательным для фермеров производство продукции, цены на которую стабильны. Рост ее производства снижает цену. Чтобы удержать их уровень, необходимы очередные расходы государства и программы по ограничению производства (выплаты за его сокращение). Наш пример иллюстрирует важность рассмотрения не только немедленного эффекта действия той или иной государственной программы, но и ее долгосрочных последствий, когда производители и потребители изменили свое поведение в соответствии с новыми условиями.

ЭФФЕКТЫ ДОХОДА И ЗАМЕЩЕНИЯ И ВЫНУЖДЕННАЯ НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ

В отношении многих программ очень важно делать различие между эффектами замещения и дохода. В случае если государственная программа уменьшает цену того или иного товара, мы говорим об эффекте замещения. Индивидум заменяет дешевым товаром другие товары. Субсидирование платы за обучение в высшей школе вызывает эффект замещения: люди предпочитают образование другим товарам, на которые можно потратить деньги. С другой стороны, субсидии, за счет которых улучшается благосостояние, но при этом цены на различные покупаемые товары не изменяются, влекут за собой эффект дохода. Индивидум изменяет структуру своих расходов, так как он от этого выигрывает. Во многих случаях действуют одновременно и эффект дохода, и эффект замещения. И оба меняют поведение индивида. Обычно, однако, мы связываем неэффективность лишь с эффектом замещения.

Чтобы рассмотреть это на примере, предположим, что государство выделяет индивидуму продовольственные талоны для покупки каждую неделю бакалейных изделий на 10 дол. До этого его бюджетное ограничение выглядело, как на рис. 9.2. Отказываясь от потребления бакалеи на 1 дол., индивидум мог приобрести на 1 дол. больше других товаров. Программа продовольственных талонов сдвинула его бюджетное ограничение вверх. Если теперь индивидум желает увеличить потребление бакалейных товаров на 10 дол., он должен по-прежнему отказываться от других товаров на сумму в 1 дол. на каждый дополнительный доллар потребленных бакалейных товаров. Здесь нет никакого эффекта замещения. Это эффект дохода. Но эффект изменения потребления индивидумом продуктов питания тот же самый, как если бы он получил эквивалентную величину дохода (за исключением того случая, когда он предпочел бы сократить потребление продовольствия менее чем на 10 дол.). Эта программа изменяет его потребление. Он потребляет больше продуктов питания, чем раньше. Но увеличение его потребления меньше, чем на 10 дол. И поскольку нет эффекта замещения, нет также и неэффективности, обусловленной этой программой продовольственных товаров¹.

Предположим, напротив, что государство объявило, что оно оплатит 10% первых 100 дол. продовольственных покупок, т.е. максимальные платежи государства

Продовольственные талоны просто увеличивают его эффективный доход на 10 дол. Следовательно, та степень, в которой он увеличивает свое потребление продовольствия, зависит от эластичности его спроса по доходу, что определяется процентом изменения его потребления продовольствия в результате роста em дохода на 1 % при неизменных ценах.

любому индивидууму опять же равны 10 дол. Это понижает стоимость продукта питания, если расходы не превышают 100 дол. Новое бюджетное ограничение выглядит, как на рис. 9.3. Теперь при условии, что потребление продуктов питания в неделю ниже 100 дол., работает эффект замещения.

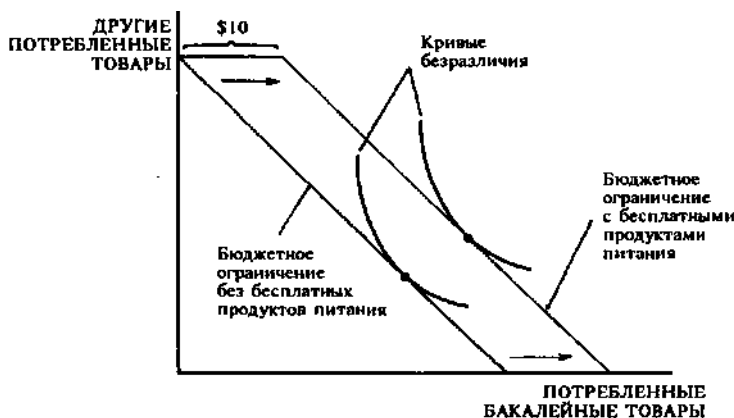


Рис. 9.2. ЭФФЕКТ ДОХОДА. Раздача бесплатных продуктов питания имеет эффект дохода, но не эффект замещения: последствия, идентичные дополнительному доходу для данного индивидуума.

Причина, по которой мы вправе утверждать, что программа неэффективна, состоит в том, что существует другая, альтернативная программа, которая может обеспечить потребителям ту же пользу, но с меньшими издержками. Это можно видеть на рис. 9.3. Реальная стоимость продуктов — количество других товаров, от потребления которых общество должно отказаться, чтобы получить дополнительную единицу продовольствия, — остается неизменной: каждый дополнительный доллар потребленных продуктов питания обходится в 1 дол. других товаров. Величина субсидии — это разница между тем, что должен заплатить индивидуум, и тем, от чего должно отказаться общество. Она соответствует вертикальному отрезку между бюджетным ограничением до выплаты субсидий и после нее при равновесном уровне потребления бакалейных изделий (величина AE).

На рис. 9.3 также изображено бюджетное ограничение с учетом действия программы продовольственных талонов в первом случае, когда индивидуум просто получает субсидию для фиксированного количества расходов на продовольствие. Мы выбрали величину этой фиксированной суммы так, что индивидуум выигрывает ровно столько же, сколько при альтернативной программе. Опять же стоимость программы — вертикальная разница между бюджетными ограничениями до и после субсидирования. Но заметьте, что величина необходимой субсидии (JB) в данном случае меньше.

Причина этого достаточно проста: когда индивидуумы должны заплатить полную цену (т.е. 1 дол. за 1 дополнительный дол. стоимости бакалей), они оценивают увеличивающееся потребление бакалейных изделий в точности как величину

стоимости других товаров, от которых они должны отказаться. Но когда потребителям предоставляется субсидия в размере 10%, они увеличивают покупки бакалейных изделий до уровня, когда бакалейные изделия стоимостью 1 дол. достаются им за 90 центов.

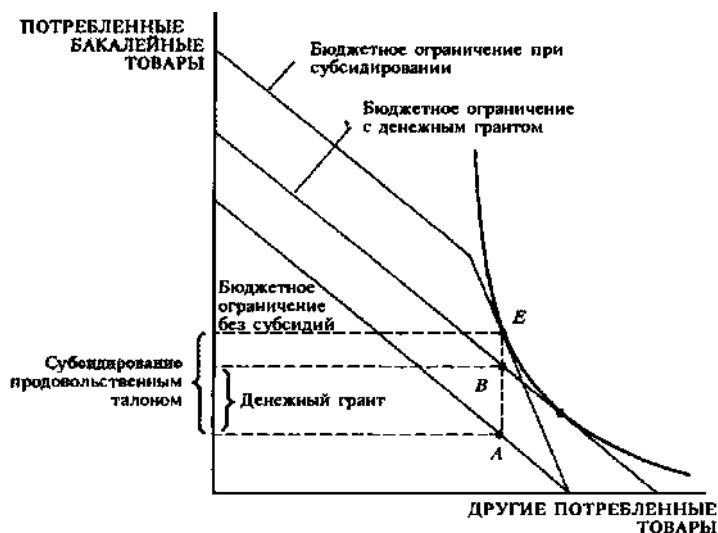


Рис. 9.3. ЭФФЕКТ ЗАМЕЩЕНИЯ. Когда величина субсидии зависит от количества потребленных продуктов питания, возникает эффект замещения и итоговая неэффективность. Положение бедного можно было бы улучшить точно так же и за счет денежного гранта (или эквивалентного гранта на питание) AB . BE отражает издержки неэффективности.

Важно разграничивать эффекты дохода и замещения. В некоторых случаях государство может добиваться изменения экономической активности за счет сильного эффекта замещения. Так, если очевидно, что бедные не делают приоритетным жилье, а правительство желает улучшить качество домов, которые они покупают, то программа, по которой государство оплачивает часть расходов на жилье (которая в результате вызывает эффект замещения), будет более эффективной, чем прямые выплаты населению на покупку домов, которые (если только не будут очень большими) принесут только эффект дохода.

С другой стороны, если правительство заинтересовано в первую очередь в благосостоянии различных людей, тогда предпочтительны программы, которые не изменяют предельные стимулы. Такие программы не вызывают неэффективности, которые, как мы отметили, связаны с эффектом замещения.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ

Разные люди, вероятно, получают различные выгоды от каждой отдельной государственной программы. Но не всегда легко установить, кто действительно получает

выгоды по данной программе. Мы подчеркивали в нашей дискуссии по вопросу эффективности общественных программ важность идентификации чувствительности частного сектора к государственной программе. Эти обратные реакции равно важны при определении последствий для распределения.

Рассмотрим, например, программу Медикэр, по которой государство финансирует большую часть медицинских услуг для престарелых. Очевидно, что в большей степени от такой программы выигрывают пожилые люди, однако в определенной степени федеральная помощь замещает деньги, которые бы внесли их семьи, и в этом смысле действительно выигравшими от программы являются не пожилые, а их дети.

Аналогично было точно установлено, что, по крайней мере, в краткосрочном периоде федеральные субсидии по частному жилью для бедных просто повышают цену жилья и действительными их получателями оказываются владельцы трущоб, а не бедняки.

Кто получает выгоды от новой системы метрополитена? На первый взгляд хочется дать очевидный ответ: пассажиры. Но это может оказаться неверным. Те, чьи собственные дома или квартиры расположены рядом с метро, могут обнаружить, что их дома и квартиры выглядят теперь более привлекательно. Возросший спрос на них отразится в арендной плате, которую могут получить владельцы (и, таким образом, в рыночной стоимости их домов и квартир). Владелец проездного билета, не обладающий недвижимостью, находит, что он получает выгоды от лучших услуг метрополитена, но получит убытки от возросшей арендной платы, и эти два эффекта, возможно, взаимно погасят друг друга. Действительно выигравшими оказываются владельцы собственности, расположенной около линий метрополитена.

Эти примеры вновь иллюстрируют важность учета всех последствий государственной программы, включая ее влияние на рыночные цены. Эффект государственной субсидии показан на рис. 9.4. Здесь даны кривые спроса и предложения жилья. В краткосрочном плане (рис. 9.4 А) предложение жилья рассматривается как весьма неэластичное: прежде чем новый жилой фонд может быть построен, должно пройти время. Допустим, что государство предоставило большую субсидию на жилье, эффект которой должен увеличить на него спрос (кривая спроса сдвигается вверх). Отметим, что на рисунке субсидия почти целиком сводится к росту цены на жилье. При этом существует совсем небольшое увеличение реального уровня предложения жилья. В долгосрочном плане, конечно, предложение жилья, видимо, возрастет. Так, на рис. 9.4 В мы изобразили почти горизонтальную кривую долгосрочного предложения жилья, показывая этим, что небольшое увеличение цены в процентном выражении за достаточно продолжительное время приводит к существенному увеличению предложения жилья. В краткосрочном плане выгоды от данной программы имеют сегодняшние владельцы домов. Арендаторы обнаруживают, что в действительности почти вся их субсидия находит выражение в более высокой арендной плате (сдвиг с p к p'). В долгосрочном плане, тем не менее, положение арендаторов улучшается по мере того, как рост количества предлагаемого жилья приводит к смене повышению цены (сдвиг с Q к Q').

Когда те, кто получает выгоды от государственной программы, отличаются от тех, кому программа была адресована, мы говорим, что происходит сдвиг выгоды или что действительная сфера охвата (те, кто реально получают выгоды) не совпадает с первоначально задуманной. В последние годы этой проблеме было посвящено значительное число научных исследований.

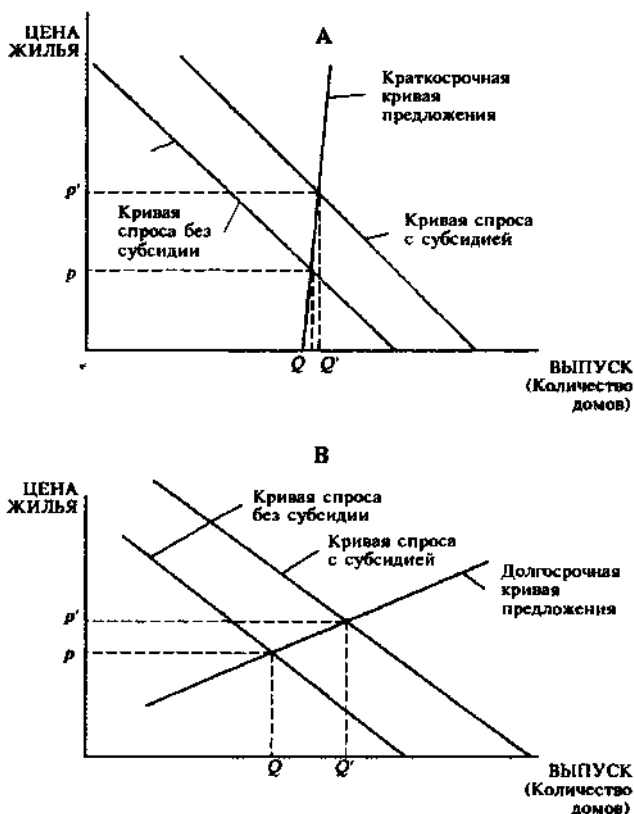


Рис. 9.4. КРАТКОСРОЧНЫЕ И ДОЛГОСРОЧНЫЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ ПРОГРАММ РАСХОДОВ. (А) В краткосрочном плане субсидия может увеличить цену больше, чем количество. Владельцы домов могут получать выгоды от субсидии на жилье, данной для обеспечения бедных лучшими жилищами. (В) В долгосрочном плане в ответ на субсидию выпуск будет большим, а цена меньшей.

ОЦЕНКА РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ

Как мы уже заметили, разные индивидуумы получают различные выгоды от определенной государственной программы. Хотя невозможно определить, как много каждый индивидуум извлекает пользы, важно знать, насколько по-разному она воздействует на разные группы в обществе. Влияние на те группы, на которых мы сконцентрировали свое внимание, может варьироваться от программы к программе, а распределение выгоды внутри группы может зависеть от дохода ее членов. Таким образом, программа скидок на расходы на отопительный мазут для тех, чьи расходы упали ниже определенного уровня, очевидно, приносит выгоду больше бедным, чем

богатым, причем одним бедным (тем, кто потребляет много отопительного мазута, кто живет на **северо-востоке**) больше выгоды, чем другим (кто живет в Санбелте). Если различия среди бедных в потреблении мазута для отопления очень велики, помощь им может **показаться** несправедливой, если только не требуется особая поддержка тем, кто **использует** много мазута для отопления.

В других случаях мы можем попытаться определить, как это затрагивает производителей. Обычно в центр анализа ставится оценка программ, направленных на оказание помощи отдельным отраслям, например государственных кредитов крупному военному подрядчику или поддержки цен на сельскохозяйственную продукцию. Однако в других случаях, таких как программа социального обеспечения, мы можем быть озабочены различным воздействием на взрослых — нынешних пожилых по сравнению с влиянием на молодых — пожилых в будущем. Мы назвали это межвременным распределительным эффектом программы — эффектом распределения во времени. В других случаях мы можем захотеть определить региональное воздействие или воздействие на города в сравнении с пригородными районами или на городские в сравнении с сельскими. Когда выгоды от программы достаются бедным непропорционально (они получают больше, чем их вклад через налоговую систему в издержки программы), то мы говорим, что распределительный эффект программы прогрессивный. Если выгоды от программы достаются непропорционально больше богатым, мы говорим, что он регрессивный.

Часто возникает разногласия по поводу того, кто действительно выигрывает от программы, и ее распределительный эффект в большой степени зависит от того, какая социальная группа рассматривается. Например, государственная поддержка высшего образования часто мыслится как дающая возможность детям бедняков учиться в колледже и таким образом имеющая положительный перераспределительный эффект. Но при более внимательном рассмотрении вероятнее, что дети из семей со средним достатком и выше среднего будут получать высшее образование и связанную с этим государственную поддержку. Таким образом, чистые выгоды этих детей непропорционально больше по сравнению с детьми бедняков, и в этом контексте поддержка оказывается регрессивной. Более того, не очевидно, что доход родителей должен находиться в центре внимания. Выгодами от получения образования пользуются не родители, а дети. Именно они получают более высокую заработную плату как следствие лучшего образования.

Давайте сравним распределительные последствия прямой государственной поддержки университетов (возможность для последних назначать низкую плату за обучение) с последствиями программы студенческих займов. Получающие высшее образование имеют в среднем гораздо более высокий доход, чем не получающие его. Программа займов может, таким образом, быть более прогрессивной, чем ныне действующая система, при которой даже оказавшиеся за порогом высшей школы получатели низкой заработной платы вынуждены поддерживать высшее образование.

Этот пример с очевидностью показывает, что взгляд на перераспределительный эффект государственной программы зависит не только от того, на какие группы она ориентирована, но также от имеющейся альтернативы данной программе. Выбор между имеющейся программой и ее отсутствием, а не между разными программами бывает редко. Таким образом, действующая система государственной помощи высшему образованию может быть более прогрессивной, чем тотальная система

частного образования. Но ее распределительный эффект, **вероятно**, покажется менее привлекательным, если ее сравнить с системой займов для получения высшего образования.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ И РАСПРЕДЕЛЕНИЕ

Политические дискуссии обычно вращаются вокруг равенства возможностей, вытекающего из различных предложений, причем каждая сторона утверждает, что ее предложения более справедливы. Категории справедливости, к сожалению, недостаточно хорошо определены, и разные люди могут иметь несовпадающие взгляды на справедливость. Семья среднего достатка, любящая детей, но решившая по финансовым причинам ограничиться двумя детьми, может чувствовать, что несправедливо, если от них хотят участия в содержании чьего-то ребенка просто потому, что кто-то отказался от использования современных методов контроля за рождаемостью. Семья, которая накопила 40 тыс. дол. для учебы своего ребенка в колледже, может считать **несправедливым** не быть упомянутой в числе получающих государственный грант или займ, если их соседи с аналогичным доходом, ничего не откладывавшие на образование своих детей, каждую зиму позволяют себе дорогостоящий отпуск и при этом попадают в число пользующихся государственной помощью для получения образования.

Человек, не состоящий в браке, и семья, в которой оба супруга работают, могут считать несправедливым, если их ожидаемые доходы от социального обеспечения будут гораздо меньше, чем в тех семьях, где один из супругов не работает вне дома. Но такая семья может считать справедливым, что работающий супруг получает больше, поскольку его доход единственный.

ВЫБОРЫ МЕЖДУ РАВЕНСТВОМ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

Вследствие неоднозначного понимания термина **“справедливость”** мы стараемся избегать его и фокусируем наш анализ просто на выявлении последствий программ. Во многих программах расходов приходится выбирать между целями эффективности и справедливости (перераспределения доходов в пользу нуждающихся). Создание более прогрессивных программ такого рода возможно, но не бесплатно. Увеличение размера пособия по социальному обеспечению может быть желательно для достижения распределительных целей в перспективе. Но большие пособия могут привести к более раннему уходу на пенсию, а финансирование подобных пособий через более высокие налоги может снизить стимул трудиться. Большая компенсация по безработице способна увеличить доход наиболее нуждающихся, но страховки по безработице создают у человека нежелание искать новую работу.

Разногласия о нежелательности тех или иных программ часто возникают не только из-за разных приоритетов — относительной важности справедливости по сравнению с эффективностью, но также и благодаря характеру выбора. Какова была бы потеря в эффективности, если попытаться изменить структуру пособий какой-то программы для того, чтобы ее распределительный эффект стал более прогрессивным.

На рис. 9.5 показана граница справедливости — эффективности для некой гипотетической программы, а также кривые безразличия для двух индивидуумов. На рис. 9.5 А Бережливый гораздо менее готов поступиться эффективностью в пользу выигрыша в справедливости, чем его брат Расточительный. E_1 представляет точку на кривой выбора, которая оптимальна с позиции Расточительного, а

точка E_2 оптимальна для Бережливого. Неудивительно, что Бережливый по сравнению с Расточительным выбирает точку с большей эффективностью, но с меньшей справедливостью. Таким образом, на рис. 9.5 А источником разногласия по поводу программы является разница в оценках, даваемых ей Расточительным и Бережливым.

С другой стороны, на рис. 9.5 В мы представили ситуацию, в которой различные отношения к программам диктуются разницей в суждениях о природе выбора. Бережливый полагает, что чтобы получить хотя бы малый прирост справедливости, нужно поступиться многим в эффективности. Его брат, напротив, думает, что можно получить большой выигрыш в справедливости при незначительных потерях в эффективности.

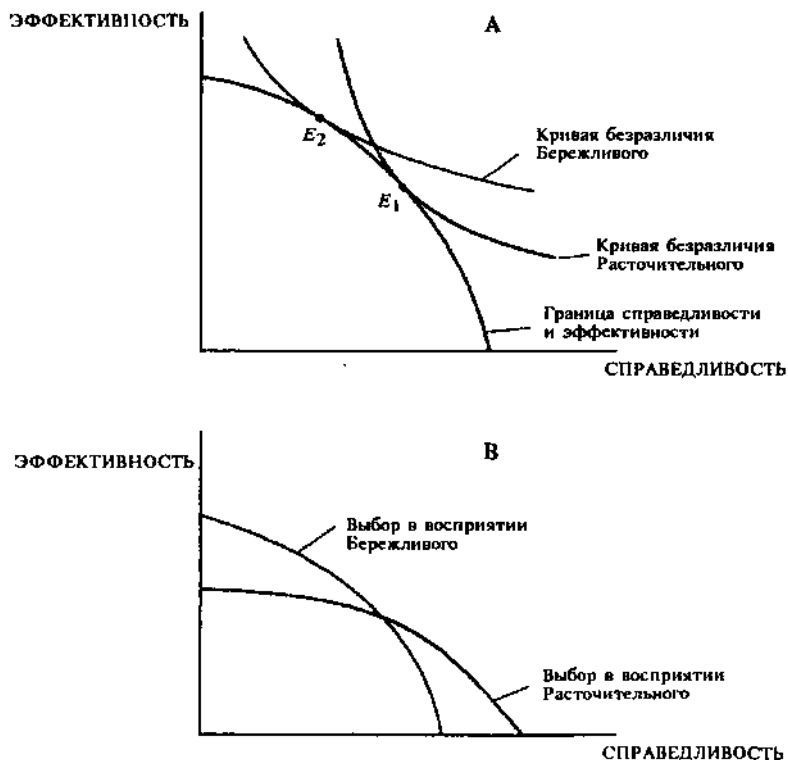


Рис. 9.5. ИСТОЧНИКИ РАЗЛИЧИЯ ВО ВЗГЛЯДАХ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ. (А) Бережливый и Расточительный имеют одинаковые ощущения относительно альтернативных выборов, но отличаются в приоритетах. (В) И тот и другой отличаются в своем восприятии сути выбора между эффективностью и справедливостью.

Например, если основная причина того, что безработный не находит работу, состоит в отсутствии рабочих мест, то размер страховки по безработице не повлияет на поиск работы. Но если это так, то не существует большого выбора между эффективностью и справедливостью и их граница согласуется с восприятием Расточительного. Если же поиск работы чувствителен к компенсации по безработице, то выбор между интересующими нас понятиями будет значительным и граница совпадает с представлениями Бережливого.

Необходимо подчеркнуть, что выбор между справедливостью и эффективностью постоянно присутствует в оценке конкретных положений любой государственной программы. Решение установить плату за пользование мостом означает, что те, кто выигрывает (т.е. те, кто пользуется мостом), должны нести и связанные с ним издержки. Для многих людей это желательно из соображений справедливости, т.е. несправедливо заставлять кого-то, кто не ездит по мосту, платить за него. Но существуют издержки эффективности в денежном и временном отношениях: заработная плата сборщиков взноса за проезд и время автомобилистов. Более того, если кто-то из водителей перестает пользоваться мостом, то возникают дальнейшие потери эффективности от недоиспользования моста.

ОЦЕНКА ПРОГРАММЫ

До сих пор мы останавливались на двух критериях оценки государственных программ: их воздействии на экономическую эффективность и распределении. Государственная политика может иметь более разнообразные цели. Например, государство может интересоваться, каковы соотношения учащихся разной расовой, этнической и классовой принадлежности при совместном обучении в школах. Оно может заниматься не только проблемой дохода бедных, но и состоянием их жилищ. Когда эти альтернативные цели уже хорошо определены, государство может использовать разные средства их достижения, например привлекать частных производителей, наложив на них определенные административные ограничения или установив стандарты для фирм или отдельных лиц, претендующих на получение субсидий. Так, государство требует, чтобы учебные заведения, получающие федеральные гранты, в своей деятельности следовали определенным предписаниям. Если бы государство решило учредить программу жилищных грантов для бедных, оно могло бы оговаривать основные требования к каждому, кто обеспечивает жильем людей, подпадающих под условия программы.

В некоторых случаях, однако, государству трудно точно обозначить (особенно на перспективу) все свои цели или сформулировать их в форме набора предписаний и стандартов. Более того, существует сомнение, в какой степени эти предписания будут исполняться. Широко распространено убеждение, что частные производители при отсутствии хорошо сформулированных и проведенных в жизнь предписаний будут просто стремиться максимизировать прибыль независимо от альтернативных целей, о которых они заявляют. Подобные обстоятельства являются аргументом в пользу того, чтобы государство признало свою непосредственную ответственность за все происходящее. Аналогично если государство финансирует какую-то деятельность, оно всегда почти неизбежно диктует определенные правила, некоторые из которых могут иметь отрицательные последствия, в частности, для экономической эффективности, и таким образом многие ожидаемые от частного производства преимущества в эффективности могут теряться. Эти проблемы были подняты,

например, в дискуссиях о программах школьных ваучеров, которые давали бы учащимся средства, которые можно было бы использовать в любом учебном заведении, будь оно частное или государственное.

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС

В условиях демократии в процесс создания и принятия любой программы государственных расходов вовлекаются многие лица и многие социальные группы. И те и другие имеют различные цели и неодинаковые представления о том, как функционирует экономика. Фактически принятая программа — это компромисс, она не отражает взглядов каждого отдельного лица и может казаться не согласующейся с любым отдельно взятым набором целей. Если два повара спорят о нужной жидкости для соуса и один говорит, что необходимо добавить лимонный сок, а другой — сливки, то компромиссное решение о добавлении понемногу того и другого может быть катастрофическим и привести к результату, не совместимому ни с одной кулинарной целью. Изучение политического процесса, благодаря которому принимается конкретная программа расходов, может быть полезной по двум причинам. Во-первых, мы смогли бы понять, почему программа выглядит так, как она выглядит. Ранее мы обсуждали государственную программу стабилизации сельскохозяйственных цен. Данная программа компенсирует одно из несовершенств рынка — невозможность для индивидумов застраховаться от многих типов серьезного риска, с которым они сталкиваются, включая риск колебания цен². Но более тщательное рассмотрение программы предполагает, что, если бы программа имела единственную цель, она была бы составлена совершенно иным образом. Скорее, одна из очевидных целей программы — перераспределить ресурсы (доход) фермерам за счет остального населения. Даже если есть такая цель, существует более эффективный способ перевода ресурсов фермерам. Открытые субсидии были бы предпочтительнее нынешней программы. Но если цель была поставлена открыто, если трансферты были сделаны бросающимися в глаза, не очевидно, что они смогут получить одобрение. Избиратели в городских районах должны сильно противостоять им, в то время как они не противодействуют существующей форме неэффективного субсидирования просто потому, что не полностью осведомлены в характере трансфертов.

Конкретные положения государственных программ, видимо, не могут не иметь сильное распределительное воздействие на определенные группы населения. Если какая-то группа может быть необходимым образом организованной, она постарается направить политический процесс на принятие выгодных ей положений. В гл. 8 мы говорили о предписаниях, предусматривающих очистку отходов от сгорания угля. Такие требования могут иметь колоссальное воздействие на относительный спрос на твердый (или западный) уголь, а также битумный уголь и в свою очередь влиять на доходы как шахтеров, так и углепроизводителей в различных регионах страны. Форма экологического законодательства и регулирования может зависеть от этих конкретных распределительных последствий настолько же, насколько и от соображений общей эффективности.

Это подводит нас ко второй причине важности изучения политического процесса в нашем контексте. Одни программы могут подвергаться большему политическому

Фьючерсные рынки теперь дают фермерам возможность избегать риска, связанного с изменчивостью цен.

нажиму, чем другие. Примером может служить программа с хорошо разработанным множеством технических предписаний и детализированных положений. Подобная программа может подвергаться нажиму с целью внесения требований в пользу определенных групп с особыми интересами. В случае если необходима техническая экспертиза, беспристрастная рекомендация становится затруднительной. Те, кто в состоянии предоставить информацию, часто серьезно заинтересованы в исходе. Генералы вооруженных сил могут располагать основной информацией относительно военной мощи Соединенных Штатов и их потенциальных противников, но благодаря своему положению и профессиональной подготовке они смотрят на мир в определенном ракурсе. Даже если они не исходят из своих узкопрофессиональных интересов, а свято верят, что делают свои рекомендации, исходя из государственных интересов, характер последних может быть аналогичен тому, как если бы они действовали **узко-эгоистично**. Таким образом, неудивительно, что адмирал военно-морских сил ратует за авианосец, а генерал военно-воздушных сил — за бомбардировщики.

Соответственно при оценке альтернативных программ необходимо учитывать политический процесс, то, как могло бы выглядеть законодательство после того, как оно подверглось политическому обсуждению, и каковы будут последствия программы, если известно, что проводить ее в жизнь будут чиновники, вероятно похожие на тех, которые отвечали за другие государственные программы и имели те же стимулы.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Существует восемь основных ступеней анализа программ государственных расходов.

1. Определение необходимости, первопричины потребности в государственной программе.
2. Выявление рыночной несостоятельности (если таковая существует) и выяснение, является ли то, что составляет предмет рассмотрения, проблемой (или следствием) текущего распределения дохода или обеспечения необходимым товаром.
3. Определение альтернативных программ, которые могли бы использоваться при решении соответствующих проблем, отмечая, в частности, значимость конкретных свойств программ, обуславливающих их возможные последствия.
4. Выяснение влияния альтернативных программ на эффективность.
5. Определение воздействия альтернативных программ на распределение.
6. Выбор между соображениями справедливости и эффективности.
7. Определение той степени, в которой альтернативные программы достигают целей государственной **политики**.
8. Выяснение, как политический процесс влияет на создание и осуществление государственных программ.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Эффект дохода
Эффект замещения
Необходимый товар
Сфера охвата

Межвременной распределительный эффект
Регрессивный (распределительный) эффект
Ваучер
Сдвиг

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Объясните, каким образом следующие реально существующие свойства программы могут определять последствия государственных программ:
 - а) потолок дохода для получения продовольственных талонов уменьшен на сумму расходов на жилье;

- б) до последнего времени попадание индивидуума в возрасте от 65 до 70 лет в программу пособий по социальному обеспечению зависело от его дохода, подсчитанного на помесечной основе;
- в) бывшая супруга может претендовать на пособие по социальному страхованию, только если она была замужем по крайней мере 10 лет.
Могли бы вы привести другие примеры, где конкретные свойства программ, по-видимому, имеют непредвиденные последствия?
2. Кто действительно выигрывает от следующей государственной программы или предлагаемых программ, а именно, принимая в расчет, как люди реагируют на государственную программу, кто оказывается таким, который на самом деле выигрывает в результате ее введения:
- а) Медикэр,
б) субсидии на жилье для бедных,
в) займы на образование.
Могли бы вы привести иные примеры, где тех, кто действительно выигрывает от программы, можно отличить от тех, которые предполагались?
3. В гл. 11–15 мы используем основные положения, которые рассмотрены в этой главе, для анализа нескольких различных программ. До чтения этих глав посмотрите, ответите ли вы на следующие вопросы каждой программы:
- а) каковы были первопричины потребности в программе? На какие отмеченные потребности предполагалось ориентировать программу?
- б) каковы несостоятельности рынка?
- в) какие формы государственного вмешательства возможны? Имеются ли конкретные особенности, которые оказывали или оказывают в настоящее время значительное влияние на эффективность программы?
- г) каковы основные последствия программы для эффективности?
- д) привела ли программа к какому-либо реальному перераспределению дохода?
- е) существуют ли серьезные примеры выбора между справедливостью и эффективностью при создании программы?
- ж) каковы альтернативы целям программы? В какой степени они могут благоприятствовать делу, например, путем уменьшения искажений и увеличения справедливости программ?
- з) как политический процесс влияет на характер представленной программы?

Глава 10. АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОДЫ

Предшествующая глава дала основу для анализа государственной политики в области расходов. Часто государство требует больше, чем качественный анализ, ему нужен количественный анализ. Ему хотелось бы знать, необходимо ли осуществление определенного проекта, превосходит ли выгода издержки.

Должно ли государство строить мост, и если да, то какого размера? Должно ли оно сооружать плотину, и если да, то какого размера? Следует ли государству устанавливать более строгие требования по пожарной безопасности матрасов? Должно ли оно придерживаться более строгих правил лицензирования лекарств? Целесообразно ли государству удлинять систему метро в административном округе Вашингтон? Должно ли оно объявлять определенную часть побережья Кэйп Код национальным парком?

Все это примеры конкретных проектов (правил, действий), по которым государство должно принимать решение. Кроме того, государство должно решать вопросы, касающиеся комплексных программ. Должны ли программы переподготовки рабочей силы, нацеленные на обучение неквалифицированных рабочих и безработных для обеспечения их лучшей работой, развиваться или прекращаться? Чем можно

оценить здесь размер выгод по сравнению с издержками? Была ли программа обучения говорящих на двух языках, предусматривающая предоставление разговорников с родным языком тем, для кого английский язык — второй, успешной, т.е. превзошли ли выгоды издержки? Эта глава описывает, как государство делает такие оценки.

Перед этим, однако, полезно рассмотреть, как частная фирма принимает решения о том, какой проект осуществлять.

ЧАСТНЫЙ АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОДЫ

Частные фирмы постоянно вынуждены принимать решения об осуществлении инвестиций. Мы можем описать процесс, которому они следуют, четырьмя ступенями.

1. Определить набор проектов, возможных для рассмотрения. Если сталелитейная фирма желает расширить свои производственные мощности, может существовать несколько способов сделать это. Можно использовать другую технологию плавки железной руды и может производиться несколько разных специальных видов стали. Первая стадия, следовательно, состоит в описании различных основных вариантов.

2. Определить полные последствия каждого из этих вариантов. Фирма в основном интересуется своими затратами и выпуском. Таким образом, она будет определять количество труда, железной руды, угля и других материалов, необходимых для каждого производственного варианта. Она оценит качество стали, производимой при каждом варианте, определит количество различных производственных **отходов**.

3. Оценить стоимость затрат и выпуска при каждом варианте. Фирма будет вынуждена оценить стоимость различных видов рабочей силы (с различными навыками) в течение времени существования производства. Ей придется оценить стоимость других расходов, таких как уголь и железная руда. Ей потребуются определить цены, по которым можно продать сталь, что будет зависеть от качества последней, которое может изменяться от проекта к проекту. И ей придется оценить издержки по ликвидации отходов.

4. Подытожить издержки и прибыль, чтобы оценить общую прибыльность проекта. Фирма будет осуществлять проект с наивысшей прибылью (максимальной разницей между выручкой и издержками), подразумевающей, конечно, что прибыль положительна (принимая в расчет соответствующие альтернативные издержки, отдачу от ресурсов, которую фирма могла бы иметь, используя их где-то еще). Если во всех рассматриваемых проектах прибыль отрицательна, фирма не будет осуществлять ни одного из них. Она инвестирует свои средства куда-нибудь еще.

ТЕКУЩАЯ ДИСКОНТИРОВАННАЯ СТОИМОСТЬ

Вышеописанная процедура кажется простой и прямолинейной. Только одна часть требует некоего исследования. Выгоды и издержки сталелитейного производства складываются в течение длительного времени. Конечно, фирме не все равно, когда приходится выбирать между получением доллара, сегодня или через 25 лет. Как оцениваются и сравниваются издержки и прибыль, приходящиеся на различные сроки времени?

Основная процедура, используемая экономистами и бизнесменами, базируется на предположении, что доллар сегодня стоит больше, чем завтра. Если фирма получает

сегодня 1 дол., она может отнести его в банк: положить на депозит и получить (если ставка процента равна 10) 1,10 дол. в конце года. Так, 1 дол. сегодня стоит 1,10 дол. через год. Для фирмы одинаково хорошо получить 1 дол. сегодня, как и 1,10 дол. через год. Если фирма инвестирует 1,10 дол., то к концу текущего года она получит 1,21 дол. Следовательно, для фирмы равноценно получить 1 дол. сегодня или 1,21 дол. через два года.

Для оценки проекта с доходами и расходами в последующие годы она умножает их на коэффициент дисконтирования — число меньше единицы, — приводящий будущие доходы и расходы к текущим. Коэффициент дисконтирования уменьшается в зависимости от того, насколько далеко в будущем предполагается получение дохода. Коэффициент дисконтирования для выплат через год равен $1/(1+r)$, где r — ставка процента (в нашем примере $r = 0,10$, и поэтому коэффициент дисконтирования будет равен $1/1,1 = 0,9$); для выплат через два года он будет равен $1/(1+r)(1+r) = 1/(1+r)^2$ (в нашем примере $1/1,21$). Сегодняшняя стоимость 100 дол., которая будет получена через два года, таким образом, равна $100 \text{ дол.} / 1,21 = 82,60 \text{ дол.}$ Затем мы складываем стоимость того, что будет получено (или заплачено) в каждом году проекта. Полученная сумма называется текущей дисконтированной стоимостью проекта, часто сокращаемой как PDV. Если R_t будет чистым доходом от проекта в период t , а r — ставкой процента, тогда, если проект осуществляется N лет, его PDV выражается как:

$$PDV = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \frac{R_t}{(1+r)^t} + \dots + \frac{R_N}{(1+r)^N}.$$

Таблица 10.1 иллюстрирует, как это может быть сделано для гипотетического сталелитейного предприятия в течение пяти лет. (Обычно сталелитейные предприятия функционируют дольше, это делает расчеты более трудными, но принцип остается тем же.) Для каждого года мы умножаем чистый доход за данный год на соответствующий коэффициент дисконтирования. Отметим значительную разницу между недисконтированной (1000 дол.) и дисконтированной (169 дол.) прибылью. Это различие, вероятно, будет особенно большим для долгоживущих проектов, требующих больших начальных инвестиций. Прибыль по этим проектам приходит позднее по времени (и поэтому меньше стоит), чем издержки, которые осуществляются раньше.

Таблица 10.1. ГИПОТЕТИЧЕСКИЙ ПОДСЧЕТ ПРИБЫЛЬНОСТИ ДЛЯ СТАЛЕЛИТЕЙНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ, ФУНКЦИОНИРУЮЩЕГО ПЯТЬ ЛЕТ

Годы	Выручка (доходы)	Издержки	Чистые прибыли	Дисконтированные	
				Коэффициент дисконтирования	чистые прибыли
1		3000	-3000	1	-3000
2	1200	200	1000	$1/1,1 = 0,909$	909
3	1200	200	1000	$1/(1,1)^2 = 0,826$	826
4	1200	200	1000	$1/(1,1)^3 = 0,751$	751
5	1200	200	1000	$1/(1,1)^4 = 0,683$	683
Итого	4800	3800	1000		169

АНАЛИЗ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД

В основном государство проводит такую же процедуру оценки проекта. Однако существуют два принципиальных различия между анализом общественных и частных издержек и выгод.

1. Единственными результатами проекта, относящегося к фирме, являются те, которые воздействуют на его прибыльность. Государство должно принять во внимание гораздо больший перечень последствий. Оно может быть озабочено влиянием плотины на экологическую ситуацию, на использование реки для отдыха.

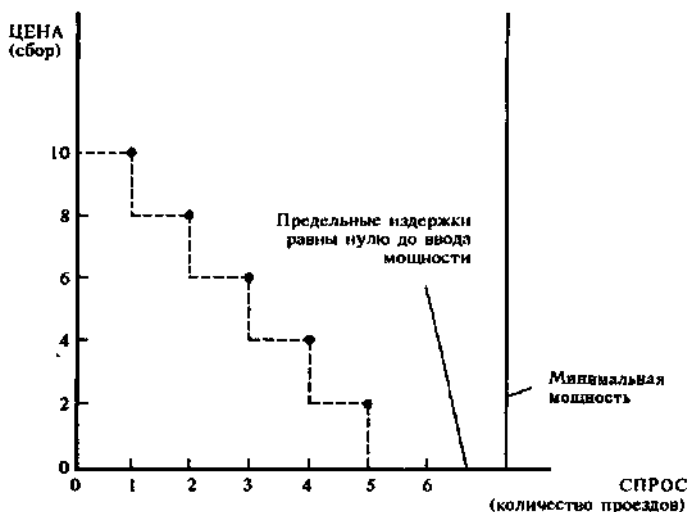


Рис. 10.1. РАСЧЕТЫ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО ИЗЛИШКА. Даже на минимальном уровне мощность превышает спрос при нулевой цене. Может быть желательным построить мост, если потребительские излишки (зона под кривой компенсированного спроса) превышают издержки строительства.

2. Фирма использует рыночные цены, для того чтобы оценить, сколько придется платить за ресурсы, и сколько она получает за свою продукцию. Государство не может использовать рыночные цены при оценке проектов при двух обстоятельствах. Во-первых, во многих случаях рыночные цены отсутствуют, так как готовая продукция и ресурсы не продаются на рынке. Не существует рыночных цен на чистый воздух, на сохраненную жизнь или на защиту дикой природы в ее естественном состоянии. Во-вторых, в ряде случаев рыночные цены не представляют истинных предельных общественных издержек или выгод. Напомним, как в гл. 3 говорится, что при отсутствии рыночных несостоятельств рыночные цены отражают предельные общественные издержки и выгоды. Соответственно при последних условиях государство также должно рассматривать свои проекты в рыночных ценах. Тем не менее деятельность государства особенно необходима

потому, что существуют рыночные несостоятельности, а цены, которые использует государство в своих проектах, должны отражать эти несостоятельности. Таким образом, если государство беспокоится о безработице, то заработная плата индивидуума не может рассматриваться как действительная мера предельных общественных издержек занятости такого индивидуума. Если государство полагает, что рынки капиталов работают плохо, то оно может не захотеть использовать рыночную ставку процента для дисконтирования будущих выгод и издержек.

ОЦЕНКА НЕРЫНОЧНЫХ ТОВАРОВ

В этом разделе мы рассматриваем некоторые проблемы, касающиеся оценки нерыночных товаров.

Потребительский излишек. Мы начинаем с примера, когда государство в принципе может устанавливать цену. Государство рассматривает возможность постройки моста. Оно может назначить плату за пользование этим мостом. При каждом определенном уровне сбора будет возникать соответственный уровень спроса на использование этого моста. Предположим, что минимально возможный размер моста таков, что при цене, равной нулю, существует избыточная мощность, как показано на рис. 10.1. Таким образом, цена, которую должно назначить государство (поскольку предельные издержки по использованию моста равны нулю), — это ноль. Но при этом ясно, что ценность моста выражается положительным числом. Мост позволяет людям экономить время, и они будут согласны платить за его использование. Вопрос в том, сколько это будет стоить.

Сколько выгод получают люди в результате постройки моста? Сначала мы рисуем кривую компенсированного спроса, как показано на рис. 10.1. Она отслеживает спрос на любой товар при уменьшении цены с одновременным получением такого достаточного дохода с индивидуума, что он не имеет больше выгоды от снизившейся цены, чем при более высокой цене. Чтобы убедиться в этом, попробуйте спросить человека, сколько он готов заплатить за однократное пользование мостом и сколько сверх того он готов заплатить за использование моста второй раз и т.д. Задавая такие вопросы, мы можем прочертить кривую компенсированного спроса. Мы называем ее так потому, что при каждом заданном нами вопросе люди сравнивают свое положение, когда мост еще не был доступен, с новой ситуацией, когда они могут использовать мост и раз, и два, и три, и т.д. Уровень благосостояния индивидуума, таким образом, остается зафиксированным на уровне, предшествующем строительству моста.

Площадь под кривой спроса между 0 и, скажем, 5 единицами ясно демонстрирует общую сумму, которую потребитель будет готов заплатить за 5 единиц. Если общее количество путешествий, предпринятых по мосту, при нулевой цене равно 6, площадь под кривой спроса показывает общую сумму, которую он готов заплатить за 6 путешествий, оставаясь на том же уровне благосостояния, что и до постройки моста.

Необходимо провести различие между кривой компенсированного спроса и обыкновенной кривой спроса. Обычно при снижении цены на товар потребитель выигрывает. Когда мы повышаем цену, он проигрывает. Таким образом, в каждой точке на обычной (некомпенсированной) кривой спроса благосостояние потребителя различно. В то же время на кривой компенсированного спроса, изменяя цену, мы одновременно забираем или отдаем доход потребителю, чтобы он оставался в постоянной точке благосостояния. Если индивидуальный спрос на товар (например, количество поездок по мосту) не зависит от дохода индивидуума, тогда его кривая

компенсированного спроса совпадает с его обыкновенной кривой спроса. Иначе они различаются в результате **"эффекта дохода"**, связанного с изъятием или предоставлением дохода в качестве **компенсации**¹.

Выигрыш от постройки моста — площадь под кривой компенсированного спроса — и называется потребительским излишком. В нашем случае он легко может быть подсчитан. За первое путешествие люди готовы платить **10** дол., за второе — только **8** (дополнительно), за третье — **6**, за четвертое — **4** и за пятое — **2**. Они не хотят платить ничего дополнительно за больше чем **5** поездок. Если их спросят: сколько вы могли бы заплатить за неограниченное использование моста, т.е. сколько мы можем взять с вас и оставить вас в том же положении, что и до постройки моста? — ответ будет **30** дол., которые измеряют полезность моста для определенного индивидуума. Подобный расчет может быть произведен для всех остальных пользователей мостом. Общая полезность моста — сумма потребительских избытков всех пользователей. Мост может быть построен, если полезность превышает издержки².

Предполагаемые проблемы Центральной проблемой в анализе общественных издержек и выгод, как мы отмечали, является то, что многие издержки и выгоды не формируются рынком. Хотя на некоторые товары, производимые государством, такие как электроэнергия, существуют устоявшиеся рыночные цены (которые все-таки могут не отражать предельных общественных издержек и выгод), не существует рыночных цен на спасение жизни, на свежий воздух или на незагрязненные реки.

Как государству оценить сохранность жизни в качестве результата программы регулирования распространения лекарств, или более жестких стандартов на невоспламеняемость матрасов, или требований к ремням безопасности? Как государству оценить экономию времени или удобства, предоставляемые новой системой метро? Как государству измерить стоимость более чистого воздуха? Это непростые вопросы, но техника ответа на них разработана (в некоторых случаях довольно спорная). Эти технические приемы призывают делать предположения о предпочтениях индивидуумов из рыночных данных и их наблюдаемого поведения в других ситуациях.

Оценка времени. Старая поговорка **"время — деньги"** характеризует взгляд многих экономистов на оценку экономии времени в результате совершенствования системы транспорта, например улучшение системы метро или сети дорог. Типичный подход состоит в попытке выяснить ставку заработной платы тех, кто использует транспортную систему. При определенных идеальных условиях заработная плата представляет меру оценки индивидуумами своего собственного времени. В простых экономических моделях индивидуум изображается делающим выбор между определенным количеством отдыха и определенным количеством работы, которую он выполняет. В результате отказа от одного лишнего часа досуга он получает увеличение в потреблении товаров, равное его часовой заработной плате. В точке равновесия ему все равно, отказаться ли от одного лишнего часа досуга и увеличить свое потребление на сумму, равную его часовой зарплате, или сократить время

Существуют некоторые споры, касающиеся практического значения "эффекта дохода". См., напр.: Willig R. Consumer's Surplus Without Apology. *American Economic Review*. 66 (1976): 589—97, а также: Hausman J. Exact Consumer's Surplus and Deadweight Loss. *American Economic Review*. 71 (1981): 662—76, как два противоположных взгляда. Должны ли экономисты пренебрегать эффектом дохода или нет, на самом деле они это делают иногда из-за трудностей в оценке размеров эффекта дохода.

При этом рассмотрении мы абстрагируемся от ряда особенностей, которые будут подвергнуты обсуждению ниже, включая оценку того, кто получает выгоду и кто несет расходы.

работы (увеличить время отдыха) на один час и снизить свое потребление на ту же сумму. Таким **образом**, его заработная плата представляет денежную оценку его времени. Если более быстрое метро сокращает время перемещения на 20 минут, а заработная плата равна 9 дол. в час, стоимость сэкономленного времени равна 3 дол. Мы подсчитаем стоимость времени, сэкономленного каждым, и добавим к общей стоимости сэкономленного времени.

Некоторые утверждают, что такой способ переоценивает стоимость времени: многие хотели бы работать больше за свою зарплату, но не могут найти дополнительную работу за такую оплату; отсутствие работы ограничивает количество часов, которые они могли бы трудиться. Таким образом, оценка людьми своего свободного времени явно низка. Компенсация, которая требуется для сокращения времени отдыха на один час, согласно этой точке зрения, значительно меньше зарплаты, получаемой индивидуумом.

Другие утверждают, что заработная плата может приводить как к недооценке стоимости отдыха у некоторых людей, так и к переоценке его стоимости у других. Они указывают, например, что профессора выбирают относительно низкооплачиваемую работу по сравнению с другими доступными им видами деятельности, по причине больших неденежных выгод, связанных с этой работой. Ценность их отдыха превышает заработную плату, которую они получают. С другой стороны, зарплата шахтера или сборщика мусора включает в себя некоторую компенсацию за отталкивающие особенности их работы и, следовательно, переоценивает стоимость досуга.

Оценка жизни. Возможно, ни один предмет анализа общественных издержек и выгод не породил столько эмоциональных споров, как попытки экономистов дать денежную оценку жизни. Каким бы неприятным этот подсчет ни показался, в различных обстоятельствах государство вынуждено столкнуться с этой проблемой. Естественно, не существует ограничений на сумму, которая может быть потрачена для сокращения вероятности автодорожных происшествий, для сокращения вероятности чьей-то смерти по болезни и т.д. Все же в определенной ситуации необходимо оценить, что отдача от будущих расходов настолько мала, что подобные дополнительные расходы необоснованны. Человек необязательно может умереть в результате этого решения. К тому же мы не можем тратить 50% нашего национального дохода на безопасность передвижения или на здравоохранение.

Существуют два метода, которые использовались для оценки стоимости жизни. Первый — метод предположений, т.е. мы оцениваем, что человек мог бы заработать, если бы остался жив (до его **“нормального”** возраста смерти). Для этого мы экстраполируем историю его занятости, сравнивая ее с людьми подобных профессий. Некоторые возражают, что такой метод переоценивает экономическую стоимость человека. Если кто-то считает, что доход человека соответствует его предельному продукту — тому, что он добавляет к производству общества, — тогда этот метод отражает потерю национального дохода в результате смерти этого человека. В то же время такой подход не учитывает все, во что обходится обществу содержание этого человека. Его планируемый доход, например, может быть частично результатом подготовки, которую он получит когда-нибудь в будущем. Общество экономит расходы на образование, которые должны быть вычтены из-за **смерти** индивида из потерь общества. Проблема состоит в том, что, похоже, не существует точного определения, какое количество индивидуальных расходов должно быть вычтено, чтобы обеспечить оценку экономической стоимости жизни.

Более важно, что этот метод не в состоянии сделать различие между стоимостью

жизни и стоимостью средств существования, которые эту жизнь поддерживают. Таким образом, предполагается, что после ухода на пенсию стоимость жизни человека равна нулю, так как тогда не происходит потери заработка. Это явно ошибочно³.

Существует альтернативный, косвенный метод, который признает естественное желание жить дольше. Опасность смерти при одних профессиях гораздо выше, чем при других. Например, уровень несчастных случаев среди шахтеров выше, чем у коллег-профессоров, и уровень смертности у тех, кто работает на асбестовых фабриках и ручным пневматическим молотком, значительно выше, чем у канцелярских работников. Люди, которые берут на себя рискованную работу, обычно требуют компенсации за принятие на себя дополнительного риска. Выбирая более рискованную профессию, они говорят, что готовы встретиться с более высокой возможностью смерти за более высокий доход, пока они живут. Второй метод рассчитывает стоимость жизни, рассматривая, сколько дополнительного дохода необходимо людям для компенсации им увеличения возможности смерти. Однако здесь существует значительное противоречие между первым и вторым методом. Некоторые считают, что этот метод сильно недооценивает стоимость человеческой жизни. Они утверждают, что люди плохо информированы о риске, на который идут⁴. Также по хорошо известным психологическим причинам люди стремятся игнорировать информацию, касающуюся рискованности их работы⁵.

Будучи противоречивыми настолько, насколько могут быть противоречивыми оценки стоимости жизни, вероятно, они останутся полезными при оценке проектов, которые влияют на вероятность смерти. Оказывается, нет другого выхода, если мы будем оценивать проекты, в которых изменение возможности смерти имеет значительные последствия. Например, необходимость более высоких требований к качеству воздуха может зависеть от нашей оценки итогового сокращения смертности.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЗДЕРЖЕК

В случае если выгоду от какого-либо проекта бывает трудно рассчитать, то широко используют такую альтернативную процедуру, как анализ эффективности издержек. Задается цель, то, чего мы хотим достичь, и вопрос в таком случае выглядит просто: как наиболее эффективно достичь заданной цели? Предположим, что мы хотим избежать проблем, связанных с оценением жизни, в то время как хотим помочь государству определять сумму налога на различные способы уменьшения числа смертей на автодорогах. Мы могли бы посчитать издержки, связанные с каждым из нескольких способов достижения одной и той же цели. Или мы можем просто посчитать предельные издержки, связанные с бесконечно малым сокращением уровня смертности при каждом методе, и передать данные законодателям, для

Этот метод также окружен рядом технических проблем. Например, результаты очень чувствительны к применяемому уровню процента, и еще нет согласия по поводу того, каким он должен быть. Первым критиком этого метода и одним из создателей второго, не прямого метода был Т.Шеллинг. См.: Schelling T. *The Life You Save May Be Your Own*, reprinted in T. Schelling, *Choices and Consequences* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984).

В некоторых исследованиях оценены масштабы непонимания рабочих и предполагается, что они не могут быть слишком большими. См., напр.: Viscusi W.K. *Risk by Choice: Regulating Health and Safety in the Workplace*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1983.

Об этом иногда говорится как о "познавательном несоответствии". О приложении этих психологических представлений к экономике см.: Akerlof C, Dickens W.T. *The Economic Consequences of Cognitive Dissonance*. *American Economic Review* 72(1982): 307-19.

того чтобы они могли определить, какая точка вдоль кривой должна быть выбрана (и, следовательно, какой способ улучшения безопасности уличного движения необходимо выбрать).

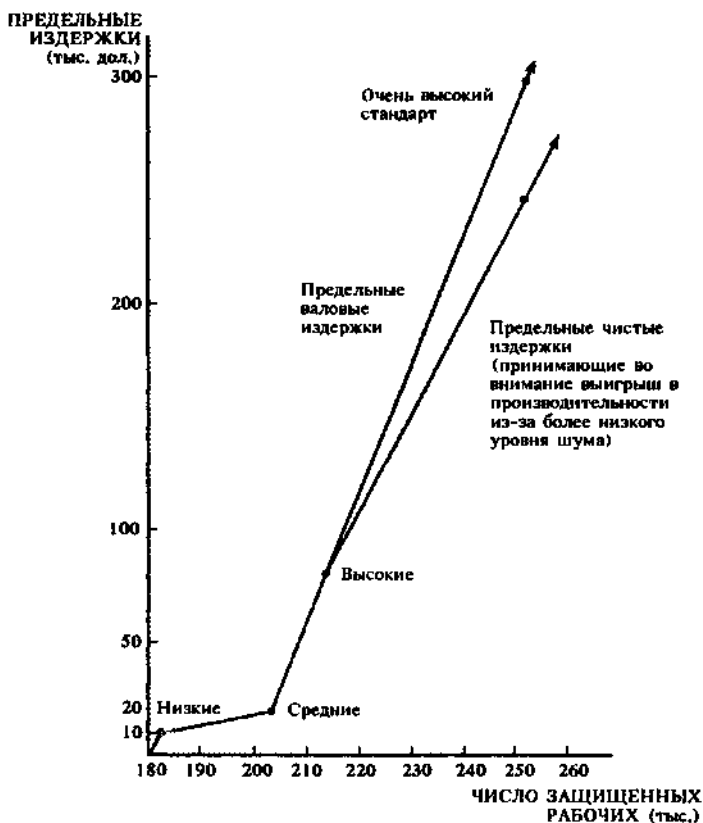


Рис. 10.2. СРАВНЕНИЕ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СТАНДАРТОВ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ШУМОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ. Более высокие стандарты стоят больше и защищают большее число рабочих от потерь слуха. ИСТОЧНИК: Morrall J.R. III. Exposure to Occupational Noise. — In: *Benefit—Cost Analyses of Social Regulation*, ed. James C. Miller III and Bruce Yandle. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979.

Когда Управление по профессиональной безопасности и охране здоровья установило шумовые стандарты, оно изучило эффективность издержек, посчитав, сколько дополнительных рабочих будет защищено от потери слуха при введении других стандартов. Затем оно подсчитало издержки, связанные с каждым из стандартов. Исходя из этой информации, оно рассчитало предельные и чистые валовые издерж-

ки (принимая во внимание тот факт, что потеря слуха снижает производительность), связанные с различными уровнями защиты, как показано на рис. 10.2. Кривая на графике свидетельствует, что издержки значительно возрастают в случае, если пытаться защитить большее число людей от потери слуха⁶. Основываясь на этом, одна научная работа делает вывод, что "эффективно введенная программа по защите слуха смогла обеспечить гораздо большие выгоды при значительно более низких издержках по сравнению с шумовым уровнем, касающимся только машин и механизмов в промышленности... Стандарт защиты слуха, установленный на уровне 85 децибел, имеет относительно более приемлемые предельные издержки в размере 23 тыс. дол. в расчете на один случай избежания ухудшения слуха...". Проще говоря, исследование рекомендует лучше использовать затычки для ушей, чем ждать каких-либо коренных изменений, которые должны будут произойти на предприятиях и в оборудовании, для того чтобы обеспечить тот же самый уровень защиты слуха.

ТЕНЕВЫЕ ЦЕНЫ И РЫНОЧНЫЕ ЦЕНЫ

Независимо от несостоятельности рынка, рыночные цены могут неправильно отражать предельные общественные издержки или выгоды. В таких обстоятельствах экономисты пытаются подсчитать реальные предельные общественные издержки или выгоды, например, от найма дополнительного рабочего или от экспорта или импорта дополнительных товаров. О них говорят, как об "общественных ценах" или "теневых ценах". Термин "теневая цена" используется для того, чтобы подчеркнуть, что эти цены не существуют на самом деле на рынке, но что они являются реальными общественными ценами, которые не отражаются полностью в рыночной цене.

Самое трудное при расчете теневых цен — пробраться сквозь все последствия действий государства в случае рыночной несостоятельности. Среди экономистов часто возникают разногласия о природе несостоятельности рынка и, таким образом, о последствиях действий государства.

Например, некоторые экономисты считают, что так как в большинстве менее развитых стран уровень безработицы высокий, то предельные общественные издержки найма индивидуумов очень низкие. Но принятие на работу незанятых работников в городском секторе может побудить рабочих иммигрировать из сельской местности. В общественные издержки найма рабочей силы в городском секторе тогда будет включена потеря от сокращения выпуска продукции в аграрном секторе, и таким образом теневая заработная плата будет выше, чем она была бы при отсутствии миграции.

Конечно, выглядит неправдоподобным, что бюрократический работник в каком-либо проектно-расчетном институте будет в состоянии проследить все последствия от использования проекта. Он не может выяснить приемлемые для применения "теневые цены". Так, в некоторых странах, где широко применяется анализ издержек — выгод, министр планирования может указать своим подчиненным, которые рассчитывают проект, какую теневую заработную плату использовать. (Например, он может сказать им, чтобы они установили теневую заработную плату на уровне 80% от рыночной зарплаты неквалифицированных работников и 120% от рыночной зарплаты квалифицированных работников.) В Соединенных Штатах при

Morrall J.R., III. Exposure to Occupational Noise. — In: *Benefit-Cost Analyses of Social Regulation*, ed. James C. Miller III and Bruce Yandle (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1979).

анализе издержек и выгод в большинстве случаев предполагается, что рыночная заработная плата приблизительно соответствует той, из которой надо исходить.

КОЭФФИЦИЕНТ ДИСКОНТИРОВАНИЯ, ПРИМЕНЯЕМЫЙ ПРИ АНАЛИЗЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЗАТРАТ И ВЫГОД

При рассмотрении частных затрат и выгод мы заметили, что доллар через год или через два года стоит не так много, как доллар сегодня. Следовательно, доходы, ожидаемые в будущем, так же как и будущие расходы, должны быть дисконтированы. Принимая решение об осуществлении проекта, мы исходим из его нынешней дисконтированной стоимости. Коэффициент дисконтирования, используемый частными фирмами, равен $1/(1 + r)$, где r — норма процента, который фирме приходится уплачивать. Проблема в том, какую норму дисконта нужно использовать государству. Этот коэффициент иногда называется общественным коэффициентом дисконтирования. Центральный вопрос — взаимосвязь между ним и нормой процента, с которой сталкиваются потребители и производители.

Для оценки долгосрочных проектов, таких как, например, строительство дамб, выбор коэффициента дисконтирования крайне важен: проект, являющийся выгодным при норме процента, равной 3, может быть разорительным при 10%. Если бы работа рынка была совершенна, то рыночная норма процента отражала бы альтернативные издержки использования ресурсов и относительную оценку дохода на различные даты. Но существует широко распространенное убеждение, что рынки капитала несовершенны. Кроме того, значительные искажения могут быть вызваны налогами. Поэтому неясно, какая из рыночных норм процента должна быть использована, если вообще она должна быть использована. Например, что выбрать: ту норму процента, под который может быть взят кредит правительство, или ту, которую платит рядовой налогоплательщик?

Хотя на практике экономисты не пришли к **соглашению**, относительно принципов, оно достигнуто. Во-первых, необходимо рассмотреть, как проект повлияет на экономику, кто понесет затраты, а кто получит выгоды. Часто это становится камнем преткновения. Государственный проект может, например, вытеснить частный проект, который был бы предпринят, если бы не планы правительства. Тогда чистое сокращение потребления в период осуществления проекта будет сильно отличаться от прямых издержек, вообще говоря, оно будет значительно меньше, а чистое увеличение потребления в последующие периоды будет тоже значительно меньше.

Если выгоду от проекта получают те же лица, которые несут издержки, мы можем просто использовать их предельную норму замещения, показывающую степень их стремления к сокращению текущего потребления ради прироста будущего. Так как их предельная норма замещения будет напрямую связана с нормой процента, под который они могут брать и давать в долг, то мы можем использовать рыночную норму процента для оценки затрат и выгод в разные периоды. Важно помнить, что мы дисконтируем чистое изменение потребления за каждый период. Оно может заметно отличаться от прямых издержек или отдачи от проекта в каждый период, так как проект будет влиять и на частные инвестиции и сбережения.

Если государственный проект замещает частный проект тех же размеров, тогда чистые издержки проекта равны нулю. Если и государственный и частный проекты дают отдачу за одинаковые периоды времени, то легко решить, стоит ли осуществлять проект. Необходимо лишь исследовать, превышает ли выпуск государственного

проекта выпуск частного или, что то же самое, превышает ли норма отдачи государственного проекта норму частного проекта. При таком подходе, который, понятно почему, называется подходом альтернативных издержек, главным в оценке проекта является норма коэффициент окупаемости для производителя.

Однако в большинстве случаев, к сожалению, даже если государственный проект замещает частный, время их окупаемости не совпадает, и выгоду получают иные люди, чем от частного проекта. Еще чаще, при осуществлении сверхдолговыхременных проектов, выгоду получают не те, кто оплачивает издержки. Плодами могут воспользоваться лишь будущие поколения, но для этого современное поколение должно оплатить затраты. Для этих проектов выбор коэффициента дисконтирования очень важен. В таких ситуациях нужен инструмент для оценки прибылей и убытков в разные периоды времени, полученные разными поколениями.

Один из возможных подходов — использование функции социального благосостояния (гл. 4) для оценки выгод и издержек людей разных поколений. Мы можем говорить о существующей в обществе предельной норме замещения дохода одного поколения на доход другого, так же как об индивидуальной предельной норме замещения потребления в один период потреблением в другой период. Возникает вопрос: какова взаимосвязь между предельной нормой замещения общества и рыночной нормой процента? Ответ на него зависит от того, насколько успешно государство согласует распределение дохода между поколениями с суждением общества о приемлемом распределении⁷.

При отсутствии активной государственной политики, считает большинство экономистов, распределение благосостояния между поколениями, осуществляемое рынком, не оптимально. Другими словами, не существует устойчивой связи между рыночной нормой процента и общественной нормой замещения потребления сегодняшнего поколения потреблением следующего поколения⁸.

Использование рыночной нормы процента может дать несообразно высокую или, наоборот, слишком низкий коэффициент дисконтирования⁹.

Некоторые экономисты считают, что родители учитывают благосостояние своих детей, принимая решения о сбережениях для наследников. С этой точки зрения (в положении равновесия) предельная норма замещения потребления родителей потреблением детей просто связана с нормой процента. Если они отказываются от единицы потребления сегодня, их дети получат больше, чем единицу. Дополнительное количество точно равно отдаче на их инвестиции. При равновесии достигается безразличие в выборе между своим потреблением и потреблением своих детей. В этом случае общественный коэффициент дисконтирования может быть прямо подсчитан на базе рыночной нормы процента, точно так же, как это может быть сделано для краткосрочных проектов, осуществляемых одним поколением для себя. Однако нужно заметить, что, если государство будет выдавать ресурсы для последующих поколений, родители будут оставлять детям меньше. Изменение в наследстве точно возмещает действие государства. Его сбережения — субститут частных. Для того чтобы это утверждение действовало, необходимо, чтобы отсутствовали ограничения на займы, все люди знали, что они непременно будут иметь детей, а число детей будет одинаковым. (Подробнее см. Barro R. Are Government Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* 82 (1974) 1095—1117).

Эта предельная норма замещения иногда называется общественной нормой временного предпочтения.

Даже если существует вытеснение, использование процентной ставки производителя (ставки процента, с которой сталкиваются фирмы), может оказаться неподходящим при отсутствии активной и эффективной государственной политики перераспределения дохода между поколениями. Если, однако, государство вводит полный набор косвенных налогов и субсидий, нужно использовать процентную ставку, с которой сталкиваются производители. Однако весьма спорно, надежное ли руководство для целей государственной политики дается в таких особых случаях.

Разногласия среди экономистов появляются относительно и действенности оценки проекта, и степени, в которой использование государством других инструментов воздействия повлечет удовлетворительное распределение дохода между поколениями и, следовательно, относительно того, как сопоставить приросты доходов двух поколений. Некоторые экономисты, например, сосредотачивают внимание исключительно на той степени, в которой государственные проекты вытесняют частные. Они выступают за использование нормы процента, по которой фирмы могут получить кредит. Некоторые из вышеобсужденных положений иллюстрируются анализом затрат — выгод проекта ГЭС на реке Миддл-Шейк на тихоокеанском северо-западе, осуществлявшегося в начале 70-х гг.¹⁰ Рассматривались четыре альтернативных варианта. Они отличались по масштабу, месторасположению, мощности, влиянию на рыбу и дикую природу, возможности контроля за уровнем реки и обеспечиваемым рекреационным возможностям. Оказалось, что выбор варианта зависит в особенности от двух факторов: коэффициента дисконтирования и оценки воздействия на природу. При ставке $3\frac{1}{4}\%$ было приемлемо несколько вариантов, при ставке 9% положительный показатель текущей дисконтированной стоимости обеспечивал лишь один вариант — и это не тот вариант, который был бы выбран при более низкой норме процента.

И если оценить рыночную стоимость рыбы еще возможно, то определить стоимость "девственной природы" значительно сложнее. Джон Крутилла заявил, что каньон Миддл-Шейк

"имеет, если вообще имеет, очень мало субститутгов. Более того, если разрушить существующую среду, восстановить ее будет невозможно. То есть уничтожение уникальной природы не может быть возмещено человеком. Жемчужины природы представляют собой ничем не заменимое и ничем не восстанавливаемое богатство. Их предложение фиксировано, а спрос на них растет, следовательно, это активы с возрастающим годовым доходом"¹¹.

По его оценке, при включении в анализ убытков от нарушения естественного течения реки и дисконтировании выгод и затрат по норме 9% ни один из проектов не давал положительной дисконтируемой стоимости. Несмотря на это, Федеральная энергетическая комиссия санкционировала один из четырех проектов. Экономист-эколог Лауренс Хайнс утверждал, что решение не было эффективным с точки зрения затрат:

"Увеличив выработку термальной энергии на 1700 мегаватт вместо увеличения гидроэлектроэнергии, электрическая сеть тихоокеанского северо-запада улучшила бы уровень снабжения регионов энергией. А поставив плотину на Миддл-Шейке, она привела бы к катастрофическим эстетическим последствиям. Нет сомнения в том, где больше затраты".

По странному стечению обстоятельств, прибыль проекта оказалась зависящей от двух обстоятельств, которые не рассматривались при его предварительной оценке.

¹⁰ Я много заимствовал из: Hines L.G. *Environmental Issues*. New York: W.W.Norton. 1973. Более полное рассмотрение дано в гл. 7 этой книги.

¹¹ Krutilla J.V. *Testimony before the Federal Power Commission on the Middle Shake Issue*. Washington, D.C.: Mimeographed, 1970. P. 29.

Огромный рост цен на энергию в результате нефтяного кризиса 1973 и 1979 гг. очень увеличил цену электроэнергии. Но несмотря на то что предсказывался быстрый рост спроса на электроэнергию, забыли сделать так, чтобы к концу 1970-х и началу 1980-х гг. значительно увеличились мощности. Анализ издержек-выгод полностью игнорировал неизбежную неопределенность, связанную с любым долгосрочным проектом.

ОЦЕНКА РИСКА

Наиболее частой ошибкой в попытках справиться с неопределенностью прибыли и издержек проекта является предположение, что, сталкиваясь с риском, государство должно использовать более высокий коэффициент дисконтирования. Дисконтирование соотносит стоимость доллара на одну дату с его стоимостью на более позднюю дату. Чтобы увидеть, как увеличение коэффициента дисконтирования может привести к абсурдному результату, рассмотрим проект, который для окончания требует расходов (автомобиль должен быть отбуксирован на свалку). Предположим, что есть некая неопределенность относительно оценки издержек. Обыкновенно мы будем думать, что эта неопределенность делает проект менее привлекательным, чем если бы мы были уверены в том, каковы окончательные издержки. Но рассмотрим, что происходит, когда мы используем более высокий коэффициент дисконтирования для предотвращения **риска**: существующая величина издержек сокращается, и проект становится более, а не менее привлекательным. Использование более высокого коэффициента дисконтирования смешивает оценку дохода в разные периоды с оценкой риска; а это две разные вещи.

Для оценки риска экономисты вводят понятие достоверных эквивалентов. Представим, что есть некий рискованный план. Выполнение проекта в следующем году может стоить 0 дол. или 100 дол.; существует 50%-я вероятность каждого из случаев. *Средняя стоимость* точно равна 50 дол. ($\frac{1}{2} \times 100 + \frac{1}{2} \times 0$ дол.). Если нам не нужен риск, мы, естественно, предпочтем проект с отдачей в 50 дол. На самом деле мы будем предпочитать проект с меньшей средней стоимостью до тех пор, пока будет меньше риск. Если нам будет безразличен выбор между рискованным проектом со средней стоимостью в 50 дол. и гарантированно безопасным проектом со стоимостью в 45 дол., мы будем называть 45-долларовый проект достоверным эквивалентом рискованного проекта со средней стоимостью в 50 дол. Иначе говоря, мы можем сказать, что существует 10%-й коэффициент **дисконтирования** риска, т.е. мы снижаем среднюю стоимость на 10%, чтобы получить достоверный эквивалент. Для оценки рискованного проекта потом мы просто берем существующую дисконтированную стоимость достоверного эквивалента¹².

Таким образом, рискованные проекты, чтобы быть приемлемыми, должны обеспечивать более высокий доход по сравнению с безопасными при том же достоверном эквиваленте. Дополнительная сумма, которую должен приносить рискованный проект, называется премией за риск.

Мы иллюстрируем этот процесс для пятилетнего проекта в табл. 10.2. Мы

Эта методология не является абсолютно общей. Она требует от нас возможности разделения оценки риска на одну дату и такой оценки на другие даты. Для большинства практических целей она, однако, достаточно общая.

предполагаем, что начальные инвестиции в первый период определены, и, следовательно, коэффициент дисконтирования риска равен 1. Прибыль, накапливаемая в годах 2, 3 и 4, возрастающе неопределенна, и, следовательно, в каждом из них используется увеличивающийся коэффициент дисконтирования риска. В последний год возникают большие издержки, связанные с завершением проекта (вопрос о том, что делать с атомной электростанцией, когда ее последний срок службы закончен). Но эти издержки неясны. Значит, их достоверный эквивалент превышает ожидаемые издержки в 50 дол. (В отличие от этого, если мы применяем более высокий коэффициент дисконтирования для принятия в расчет риска, эти неопределенные завершающие издержки не будут сильно влиять на наши расчеты издержек-прибыли.)

Чтобы получить оценку достоверного эквивалента на каждую дату, мы умножаем ожидаемую чистую прибыль на коэффициент дисконтирования риска. Затем, чтобы получить текущую дисконтированную стоимость достоверного эквивалента чистой прибыли в любое время, мы умножаем его на временной коэффициент дисконтирования. Для получения текущей дисконтированной стоимости достоверного эквивалента чистой прибыли для всего проекта мы добавляем к дисконтированному достоверному эквиваленту чистую прибыль за весь период существования проекта.

Таблица 10.2. ПРИМЕР АНАЛИЗА ИЗДЕРЖКИ-ПРИБЫЛЬ ДЛЯ РИСКОВЫХ ИНВЕСТИЦИЙ (стоимость, дол.)

Годы	Ожидаемая чистая прибыль	Коэффициент дисконтирования риска	Достоверный эквивалент чистой прибыли	Временной коэффициент дисконтирования (10%-я ставка)	Дисконтированная стоимость достоверного эквивалента чистой прибыли
1	-100	1	—	1	-100
2	100	0,9	90	0,91	81,90
3	100	0,8	80	0,83	66,40
4	100	0,75	75	0,75	56,25
5	-50	1,5	-75	0,68	-51,00
Итого	150		70		53,55

Как государство должно оценивать риск, связанный с различными проектами? В некоторых случаях, например при оценке риска, связанного с выработкой электроэнергии, государство может смотреть на то, как оценивается риск частным рынком. Но для рисков, у которых нет сопоставимых частных проектов, случай более сложный. Некоторые из них, такие, например, как проект контроля за наводнениями, служат для сокращения риска людей, и для таких проектов премия за риск отрицательна. Люди готовы платить, чтобы сократить риск наводнения. Так как государство способно распространить риск на все население, когда проект не выполняет страховых функций (сокращение риска, с которым могут столкнуться люди при отсутствии проекта) и не обеспечивает дохода, связанного с доходом из других источников (т.е. прибыль проекта не особенно высока, не особенно мала, когда экономика, скажем, в хорошем состоянии), тогда государство должно использовать премию за риск.

РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

Выгоды некоего данного государственного проекта не одинаковым образом распространяются среди населения. Некоторые проекты, например плотины, дают географически ограниченные преимущества. Другие проекты, например обучение второму языку или профессиональное переобучение, направлены в основном на бедных. Государство, естественно, заинтересовано во влиянии этих программ на распределение дохода. Каким образом их результаты могут систематически приниматься в расчет и как они могут быть измерены?

Обыкновенно используются два способа. Один — предание различных весов выгодам, достающимся различным людям, другой — простое сопоставление неравенства при отсутствии программы с таковым, складывающимся с учетом ее влияния.

РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЕ ВЕСА

Метод определения социальных (распределительных) весов в анализе общественных издержек-выгод очень простой. Мы разделяем население на группы по доходу; например, нижний квартиль (одна четверть) населения, второй квартиль и т.д. Затем мы оцениваем величину чистых доходов (доход минус издержки), которые приходятся на каждую из групп. Потом мы определяем социальные веса, привязанные к каждой группе. Так, если мы принимаем для первого квартиля вес, равный 1, то более богатые люди получают меньшие веса. Далее, мы умножаем доходы на веса, для того чтобы получить "взвешенные доходы". Суммируя их по всем группам, мы получим чистый взвешенный доход проекта. Заметим, что проект может иметь отрицательный чистый не взвешенный доход и положительный чистый взвешенный доход, как показано в табл. 10.3. Таким образом, привлекательность проекта может критически зависеть от того, как распределены веса по различным группам.

Таблица 10.3. ПРИМЕР АНАЛИЗА ВЗВЕШЕННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОД

<i>Квартили населения</i>	<i>Чистый выигрыш</i>	<i>Социальный вес</i>	<i>Взвешенный чистый социальный выигрыш</i>	<i>Альтернативный социальный вес</i>	<i>Альтернативный взвешенный чистый социальный выигрыш</i>
1	100	1	100	1	100
2	+50	0,5	25	0,9	45
3	-50	0,25	-12,5	0,7	-35
4	-200	0,125	-25	0,55	-110
Итого	-100		87,5		0

Экономисты часто соотносят эти расчеты со своими мнениями о скорости, с которой уменьшается предельная полезность дохода. В целом предполагается, что каждый дополнительный доллар, который получается индивидуумом, увеличивает его благосостояние, но во все меньшей и меньшей степени. При таком предположении, а также при дополнительном предположении о том, что все функции индивидуальной полезности приблизительно одинаковы, дополнительный доллар для бедного индивидуума значит гораздо больше, чем для богатого. На сколько больше — зависит от того, как быстро убывает предельная полезность.

На рис. 10.3 А функция полезности представляет собой почти прямую линию; предельная полезность дохода для богатого индивидуума почти такая же, как и для бедного. С другой стороны, на рис. 10.3 В функция полезности очень выпнута, так что предельная полезность дохода для богатого гораздо меньше, чем для бедного. Процент, на который уменьшается предельная полезность в результате увеличения дохода на 1%, называется эластичностью предельной полезности. Если она равна 1, а квалифицированные рабочие имеют доход на 10% выше, тогда нужно оценить изменение в потреблении квалифицированных рабочих на 10% ниже, чем изменение в потреблении неквалифицированных рабочих. Если считать, что эластичность предельной полезности 2, тогда нужно оценить изменение в потреблении у квалифицированных рабочих на 20% ниже, чем у неквалифицированных рабочих.

Многие экономисты утверждают, что “разумная” величина эластичности предельной полезности дохода лежит между 1 и 2. Они пытаются вывести эластичность предельной полезности из рассмотрения человеческого поведения в различных обстоятельствах, в частности поведения при риске. Чем больше эластичность предельной полезности, тем больше люди беспокоятся о потере дохода. Следовательно, они будут больше страховать. Каждый может сделать вывод о степени избегания риска из количества заключенных страховок по различным страховым ставкам.

Некоторые утверждают, что в действительном расчете издержек-выгод необходимо игнорировать распределительные соображения, хотя можно было бы отдельно отметить, как проект влияет на различные группы. Другие настаивают на том, что распределительные соображения являются центральными в оценке государственной политики.

Существует несколько оснований для этой позиции. Сторонники такого взгляда утверждают, что, если государство хочет перераспределять доход, оно должно это делать напрямую. Мы помним из гл. 5, что в определении эффективного уровня расходов на общественные товары возникают обстоятельства, при которых распределительные соображения не влияют на результат. Мы просто подсчитывали суммарную готовность каждого потребителя платить. На наш взгляд, готовность бедных платить не больше, чем у богатых. Но когда возможность государства перераспределять доход через неискажающие способы ограничена, должен приниматься во внимание распределительный эффект государственного проекта.

Более того, существует много государственных проектов (в основном не чисто общественных товаров), цель которых состоит в преднамеренном перераспределении благосостояния. В этом случае игнорирование последствий распределения при оценке похоже на потерю всей сути проекта или программы. Так, главным аргументом за государственную поддержку образования являются ее положительные распределительные последствия, поэтому анализ издержек и выгод образовательной программы призван использовать распределительные веса.

Не стоит занимать жесткую позицию по этому поводу: сравнительно просто подсчитать издержки и выгоды, касающиеся любого значительного набора измерений благосостояния, относящихся к различным группам.

ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ НА МАСШТАБЫ НЕРАВЕНСТВА

Другой основной подход к объединению распределительных соображений в оценке программы состоит в определении влияния программ на распределение

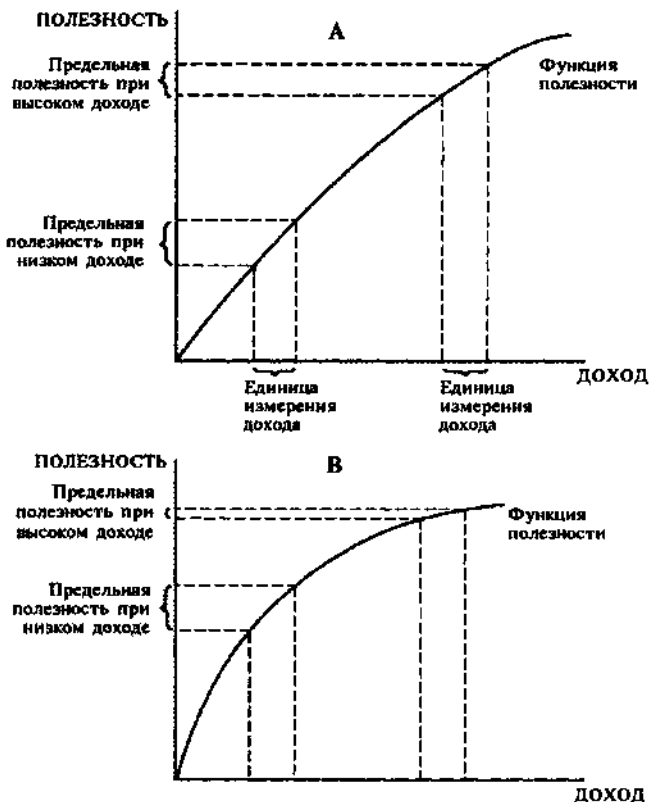


Рис. 10.3. ДВА ДОПУЩЕНИЯ О ПРЕДЕЛЬНОЙ ПОЛЕЗНОСТИ. (А) Предельная полезность значительно не меняется с изменением дохода. (В) Существует быстро уменьшающаяся предельная полезность дохода.

дохода после выплаты налога и субсидий (или благотворительных пособий). Для оценки этого влияния необходим некий способ измерения неравенства. На последующих страницах мы описываем некоторые из различных способов, которые часто применяются.

Один способ продемонстрирован на рис. 10.4, где мы показываем соотношение населения с различным уровнем дохода. При полном равенстве, конечно, у каждого был бы одинаковый доход; распределение с большим процентом людей с очень низким уровнем дохода и большим процентом с очень высоким доходом является, естественно, более неравным, чем распределение, при котором большинство получа-

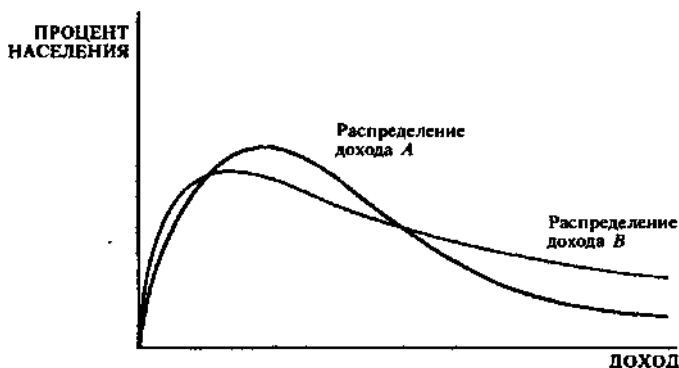


Рис. 10.4. ИЗМЕРЕНИЕ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДА. Распределение дохода точно определяет доли населения, приходящегося на каждый уровень дохода. Распределение дохода *В* более неравное, чем *А*, поскольку здесь существует большая вероятность получения очень высокого или очень низкого дохода и меньшая возможность получения “среднего” дохода.

ет средний доход. Так, на рис. 10.4 распределение дохода, отмеченное *В*, более неравномерное, чем обозначенное *А*.

Кривые Лоренца. Другой способ описания распределения дохода отражен на рис. 10.5. Мы ранжировали людей по величине дохода. Мы подсчитали доход 1% беднейшего населения, доход беднейших 2%, беднейших 3% и т.д. Затем мы определили, какую часть в процентах суммарного дохода получает 1% беднейших людей, какую часть — 2% беднейшего населения и т.д. Мы изобразили эти цифры в виде графика на рис. 10.5. Кривые, отражающие процент национального дохода, полученный группами населения, различающимися по доходу, известны как кривые Лоренца. Если бы было полное равенство, беднейшие 5% населения имели бы 5% национального дохода. При большом неравенстве беднейшие 5% имели бы ничтожную часть национального дохода. Кривая *А* представляет очень неравное распределение, в то время как кривая *В* демонстрирует близкое к равному распределение дохода.

В общем, мы говорим, что если одна кривая Лоренца лежит внутри другой, то эта другая соответствует менее равному распределению дохода, чем первая¹³. К сожалению, так же как мы раньше видели, что принцип Парето предоставляет недостаточное руководство для большинства целей политики, определение, какая из кривых Лоренца лежит внутри другой, часто не очень полезно по двум причинам. Первая состоит в том, что сам критерий не удовлетворителен, т.е. одна кривая Лоренца пересекает другую (*В* и *С* на рис. 10.5). Если две кривые Лоренца пересекаются, мы не можем сказать, какая из них представляет более равное распределение дохода. По одним оценкам неравенства *В* более неравно, чем *С*, по

Более развернутое рассмотрение концепции большего неравенства дохода см.: Atkinson A.B. On the Measurement of Inequality. *Journal of Economic Theory*. 2 (1976): 274—63.

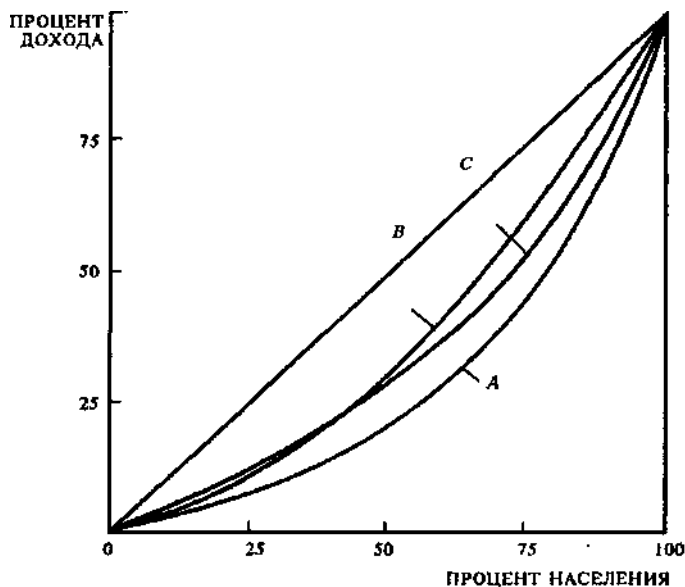


Рис. 10.5. КРИВАЯ ЛОРЕНЦА. Кривая Лоренца дает кумулятивный процент суммарного дохода, получаемого низшей пессентилией населения. *A* соответствует более неравному распределению, чем *B*, поскольку при *A* беднейшие группы населения имеют меньший процент суммарного дохода. Кривые Лоренца часто пересекаются. Неясно, является более равным распределение при *B* или *C*.

другим оценкам *C* более неравно, чем *B*. Также важно, что мы часто вынуждены делать выбор между неравенством и средней величиной дохода. Сколько готово платить общество за сокращение неравенства? Это количественный вопрос, требующий числовой оценки неравенства. Если одна кривая Лоренца лежит внутри другой, мы можем сказать, что одно распределение дохода более равно, чем другое, но это не дает нам никакой количественной оценки такой разницы.

Коэффициент Джини. Одним из часто используемых измерителей различия в распределении дохода является коэффициент Джини. Чем ближе к диагонали кривая Лоренца, тем более равномерно распределение дохода. Мы можем измерить расстояние до диагонали, через вычисление площади между кривой и диагональю. Эта площадь, помноженная на два, и есть коэффициент Джини. Если площадь равна 0, коэффициент Джини равен 0, и нет неравенства; когда площадь равна $\frac{1}{2}$, весь доход принадлежит богатейшей части общества, и коэффициент Джини равен 1. Так, коэффициент Джини должен лежать между 0 и 1. Для Соединенных Штатов и

¹⁴ Отметим, что площадь внутреннего квадрата на рис. 10.5 $100\% \times 100\%$, или просто единица. Площадь под диагональю, таким образом, равна 0,5.

большинства развитых стран коэффициент Джини колеблется около 0,3 (и не изменился значительно за последние десятилетия) .

Индекс бедности. Другой оценкой, часто применяемой в анализе, является процент населения, находящегося за чертой бедности. Черта бедности определяется как некий **“минимальный”** для существования уровень дохода. Конечно, неясно, что это значит **точно, так** как люди за чертой бедности в Соединенных Штатах имеют доход, который значительно превосходит средний уровень дохода в наиболее бедных странах.

Индекс бедности имеет ряд специфических качеств. Он не отражает, насколько люди находятся ниже или выше черты бедности. Он просто подсчитывает ту часть населения, которая находится за определенным уровнем. Некоторые экономисты обеспокоены тем, что все чаще государственная политика больше направляется на сокращение числа бедных, чем на сокращение бедности как таковой. Так, использование индекса бедности вынуждает правительство концентрировать внимание на перемещении тех, кто находится за чертой бедности, к тем, кто находится над ней. Это, естественно, наиболее эффективный с точки зрения издержек способ сокращения числа бедных, но он мало может сделать для решения реальных проблем тех, у **кого низкий доход.**

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Анализ издержек и выгод содержит отработанный набор **способов**, с помощью которых фирма или государство может определить, принимать ли проект или программу и какую из двух взаимно исключающих проектов или программ принять.
2. Анализ частных издержек и прибыли включает определение результатов (затраты и выпуск) , связанных с **проектом, их** оценку с использованием рыночных цен для подсчета чистой прибыли для каждого года и, наконец, дисконтирование прибыли за предстоящие годы для расчета текущей дисконтированной величины прибыли.
3. Анализ общественных издержек и выгод включает такие же операции, как и при анализе частных издержек и прибылей, но при более широком перечне последствий, принятых во внимание, а цены, по которым оцениваются затраты и выпуск, могут быть нерыночными либо потому, что ресурсы и результаты нерыночные (поскольку рыночных цен нет), либо потому, что рыночные цены неточно отражают предельные общественные издержки и выгоды вследствие несовершенства рынка.
4. Когда государство делает доступными товары и услуги, которые ранее не были доступны (например, строит мост через реку), или обеспечивает общественным товаром, стоимость проекта для индивидуума измеряется потребительским излишком, который создает этот проект. Это площадь под (компенсированной) кривой спроса.
5. Государство должно сделать заключение (основанное на рыночных сведениях или наблюдаемом поведении), касающееся оценки нерыночных последствий, например сбережения человеческих жизней и времени.
6. Норма дисконта, используемая государством для оценки проекта, может отличаться от той, которая используется частными фирмами.
7. Для оценки рискованных проектов необходимо рассчитать достоверный эквивалент выгод и издержек.
8. Соображения распределения могут быть включены в оценку либо путем измерения выгод, достающихся различным группам в неравных долях, либо путем определения влияния проекта на масштабы неравенства.

¹⁵ См.: U.S. Congress, Joint Economic Committee; Subcommittee on Trade, Productivity and Economic Growth, *Poverty, Income Distribution, the Family and Public Policy*, December 19, 1986.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Дисконтирование, коэффициент дисконтирования

Распределение между поколениями

Текущая дисконтированная стоимость

Достоверный эквивалент

Кривая компенсированного спроса

Коэффициент дисконтирования

Премия за риск

Теневые цены

Распределительные веса

Потребительский излишек

Кривая Лоренца

Эффективность издержек

Альтернативные издержки

Вытеснение

Коэффициент Джини

Общественный коэффициент дисконтирования

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Рассмотрите проект, который стоит 100 тыс. дол. и приносит доход в 30 тыс. дол. за 5 лет. В конце пятого года имеется ущерб от проекта на 20 тыс. дол. Следует ли принимать проект, если дисконтная ставка равна нулю, 10%, 15%? Процентная ставка, при которой чистая текущая дисконтированная стоимость проекта равна нулю, относится к внутренней норме отдачи от проекта.
2. Предположим, имеются сомнения, касающиеся издержек по устранению убытков: существует 50% вероятности, что они составят 10 тыс. дол. и 30 тыс. дол. Обсудите, как эта неопределенность влияет на исчисление издержек и выгод, если государство нейтрально по отношению к риску, т.е. ему не нужна премия за риск для его компенсации, если оно очень не расположено к риску, т.е. если ему требуется большая премия за риск для его компенсации.
3. Предположим теперь, что имеются две группы населения. Каждая одинаково несет издержки проекта, но две трети выгод достаются более богатой группе. Обсудите, как это изменяет расчеты издержек и выгод. При каких обстоятельствах решение принять проект будет изменено?
4. Предположим, что государство может теперь выбрать между принятием проекта, описанного в пункте 1, и большего проекта. Если оно расходует дополнительные 100 тыс. дол., отдача увеличивается на 25 тыс. дол. в год, а издержки по устранению вредных последствий проекта в завершающем году увеличатся на 20 тыс. дол. Какой проект должен быть принят, если дисконтная ставка равна нулю, 10 или 15%? Если имеются две группы населения, как на ваши ответы повлияет то, что две трети возросших выгод достанутся бедным (при равном распределении увеличившихся издержек, как в предыдущем случае)?
5. Обсудите, почему при каждом из предложенных условий анализ общественных издержек и выгод мог бы отличаться от анализа частных издержек и прибылей: а) уровень безработицы равен 10%, б) государство ввело тариф на импорт тканей, в) государство установило квоту на импорт масла, г) государство обложило налогом процентный доход, д) государство ввело контроль цен на природный газ, е) государство регулирует аэролинии так, что цены превышают их конкурентный уровень.
6. Какие выгоды или издержки могли бы быть включены в анализ общественных издержек и выгод или могли бы быть исключены из анализа частных издержек и выгод для каждого из следующих проектов: а) гидроэнергетический проект, б) сталелитейное предприятие, в) химический завод, г) проект улучшения безопасности автомобилей, д) программа повышения квалификации несовершеннолетних рабочих фирмы? Как могли бы повлиять на ваши ответы изменения в законодательстве (например, касающиеся ответственности производителей за автодорожные происшествия, введение штрафов на загрязнителей и т.п.)?

Глава 11. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Общие затраты на здравоохранение в США возросли с 5,9% ВВП в 1965 г. до 10,8% в 1976 г. Рост расходов на здравоохранение, скорректированный на инфляционное изменение цен, отражает увеличение медицинского обслуживания

на душу населения (52%), возрастание цен на него более быстрое, чем общий темп инфляции (30%) и рост населения (18%)¹. Доля государства в общих расходах на здравоохранение составила около 41% в каждом году, начиная с 1974 г., по сравнению с 26% в 1965 г.

Было ли совпадением, что увеличение общих расходов и цен на медицинское обслуживание произошло в то же время, когда государство увеличило свою долю в его финансировании, или увеличение государственного финансирования здравоохранения выступило причиной роста расходов на здравоохранение и стоимости медицинского обслуживания? Или увеличение роли государства было ответом на высокие медицинские издержки? Тратим ли мы слишком много на здоровье? И получаем ли мы так много "здоровья", как можем, за то, что мы платили? Имеем ли мы справедливую систему медицинского обслуживания?

Эти вопросы были в центре внимания политических дебатов в прошедшее десятилетие. Закон 1965 г. о Медикэр (медицинской помощи престарелым) и Медикейд (медицинской помощи бедным) обязал государство обеспечить максимальный уровень медицинской помощи для всех граждан, но существует опасение, что даже сегодня остаются некоторые проблемы, особенно заметные для безработных. Существует также озабоченность по поводу быстрого роста расходов в больницах. С 1967 г., первого полного года действия программ Медикэр и Медикейд, они увеличили темп инфляции почти в 2 раза.

Улучшения в медицинской технологии означали, что сейчас стало возможно сохранить жизнь людям, которые раньше умерли бы. Детское очищение крови, сердечно-сосудистая хирургия, даже трансплантация органов стали если не рутинными, то по крайней мере обыденными. Но многие из этих медицинских операций очень дорогостоящие. Вместе с тем многие семьи не считают возможным отказывать своим старикам в преимуществах этих медицинских чудес даже тогда, когда испытывают огромные финансовые затруднения. И финансовое бремя в свою очередь вызывает огромное эмоциональное напряжение у тех, кто сталкивается с медицинскими расходами, и у их семей. Так, катастрофические медицинские расходы стали главным вопросом политических дебатов в последние годы рейгановской администрации.

Существует большее единство мнений о том, что в США существует проблема обеспечения медицинским обслуживанием, чем в вопросах о том, в чем она заключается или как она должна быть решена. Имеются сторонники более широких государственных программ. Но поддержка системы всеобщего национального медицинского страхования или обеспечиваемого федеральным правительством здравоохранения, как и во многих других странах, включая Великобританию, в последние годы значительно ослаблена. Это произошло отчасти из-за огромного дефицита федерального бюджета, который сделал любую крупную программу расходов непривлекательной. Даже независимо от растущей обеспокоенности по поводу федерального дефицита поддержка могла убывать из-за огромного роста расходов существующих федеральных медицинских программ, который породил общее сомнение в возможности государства финансировать расходы на какую-нибудь новую программу на разумном уровне.

Например, расходы по страхованию больничного обслуживания по программе

Медикэр в сопоставимых ценах в четыре раза превысили первоначально запланированные в 1965 г.².

Сегодня широко распространены опасения, что в недалеком будущем возникнет кризис программы Медикэр, если не увеличатся налоги для финансирования этой программы. Основным источником страхования больничного обслуживания по Медикэр служит налог на заработную плату как часть взносов в доверительный фонд страхования больничного обслуживания по Медикэр³.

Управление по социальному обеспечению составило прогноз поступлений от этого налога и сравнило их с предполагаемыми расходами. Вследствие игнорирования изменений и в выплатах и в налогах, запланированный в 1990 г. дефицит в 3 млрд дол. вырастет к 1995 г. до 35 млрд дол. Исходя из этих оценок Доверительный фонд страхования больничного обслуживания в 1994 г. обанкротится⁴. Предстоящий кризис будет вызван и растущими издержками медицинской политики, и увеличением в населении числа лиц старше 65 лет, следовательно, подпадающих под программу Медикэр.

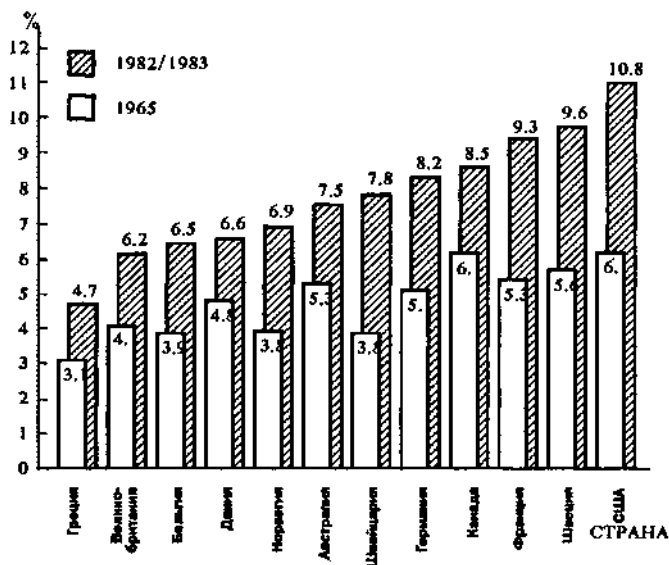


Рис. 11.1. СУММАРНЫЕ РАСХОДЫ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП: ОТДЕЛЬНЫЕ СТРАНЫ, 1965 и 1982/1983 гг. ИСТОЧНИК: Health Care Financing Administration, Office of the Actuary; Data from the Division of National Cost Estimates.

Economic Report of the President, 1985. P. 129.

В 1987 г. ставка налога на страхование больничного обслуживания была равна 2,9% от заработной платы вплоть до 43800 дол. Это часть суммарного налога по социальному обеспечению в 14,3%.

Munnell A. Paying for the Medicare Program. *New England Economic Review*, January/February 1985. P. 46—61.

Рост государственных и частных расходов на медицинское обслуживание в Соединенных Штатах — не единственное в своем роде явление. Цифры о расходах на медицинское обслуживание в процентах от валового внутреннего продукта, измерителя национального дохода, подобного валовому национальному продукту, для 12 промышленно развитых стран показаны на рис. 11.1. Между 1965 и 1982/83 гг. 5 из этих стран увеличили долю дохода, потраченного на медицинское обслуживание, более чем на 70%. Значительный рост наблюдался и в странах, где роль государства была стабильной и где она изменялась, и в странах, в которых роль государства была небольшой, и в тех, где она была значительной. Как следствие такого роста другие страны включаются в заметной степени во многие из политических споров о финансировании и управлении службой здравоохранения, с которыми столкнулись Соединенные Штаты.

ОБЗОР ГОСУДАРСТВЕННЫХ МЕДИЦИНСКИХ ПРОГРАММ США

На протяжении долгого времени федеральное правительство играет определенную роль в расходах на здравоохранение. Например, с 1948 г. строительные гранты Хилл-Буртона оказывают федеральную поддержку при строительстве и реконструкции больниц.

Возрастающая роль государства в финансировании здравоохранения проиллюстрирована на рис. 11.2. График 11.2 А показывает значительное увеличение как расходов штатов и местных органов власти, так и федеральных расходов, в то время как на графике 11.2 В видно, что сегодня большая часть федеральных расходов приходится на две программы: **Медикэр** и **Медикейд**.

ПРЯМАЯ ПОМОЩЬ

Самая широкая из программ — Медикэр, которая обеспечивает медицинскую помощь тем, кому за 65 лет, и некоторым нетрудоспособным. Все люди в возрасте старше 65 лет попадают под программу Медикэр: человек с миллионными сбережениями и инвестициями получает такую же поддержку, как малоимущий или неимущий. Эта программа состоит из двух частей: больничное страхование и дополнительное медицинское страхование, которое оплачивает врачебные услуги. Реципиенты должны внести некоторые средства в дополнительную страховку, но она намного меньше, чем фактические затраты на их медицинское обслуживание. Остальное покрывается из 2,9%-го налога на заработную плату (уплачиваемого работающими как часть налога на социальное страхование) и из общих доходов государства. Программа Медикэр сегодня — самая большая программа страхования здравоохранения в США.

Медикейд обеспечивает медицинскую помощь некоторым семьям с низким уровнем дохода, с детьми-иждивенцами и наиболее бедным, слепым и нетрудоспособным лицам⁵. Эта программа, в отличие от предыдущей, управляется на уровне штатов. Соответствующие стандарты устанавливаются каждым штатом в рамках федеральных норм. Штаты и местные общины должны обеспечивать от 20 до 50% фондов в зависимости от дохода на душу населения в штате. Эти расходы также

По оценкам Ценза в 1983 г. 46% бедных (определенных в соответствии с уровнем бедности) были клиентами Медикейд, это меньше максимального показателя в 64% в 1976 г.

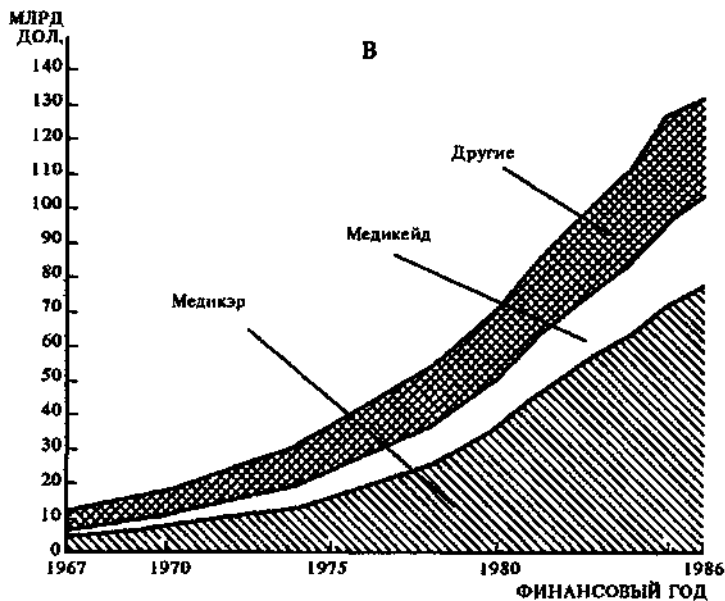
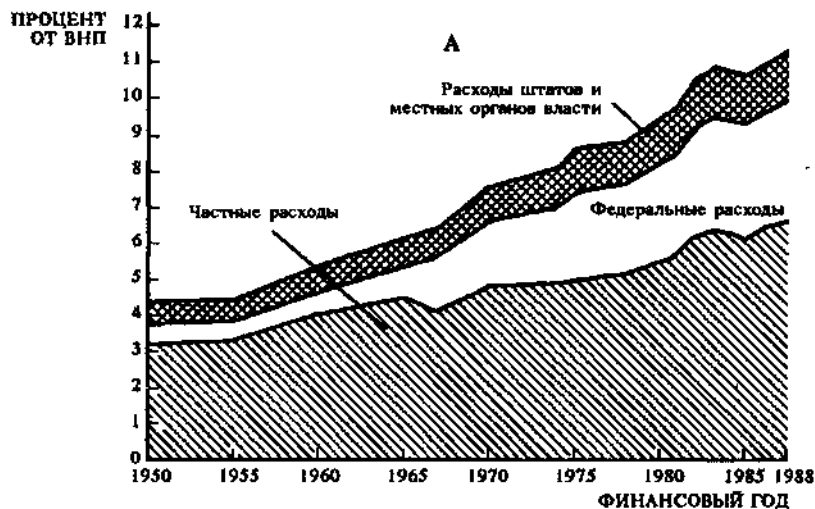


Рис. 11.2. УВЕЛИЧЕНИЕ РАСХОДОВ НА ЗДРАВООХРАНЕНИЕ. А показывает расходы по источникам финансирования в процентах от ВВП (подъем после 1982 г. отражает рецессию 1982 г., при которой ВВП уменьшился, а расходы на здравоохранение нет). В показывает, как тратятся федеральные средства на здравоохранение. Наибольшее увеличение федеральных расходов приходится на долю Медикэр. ИСТОЧНИКИ: Health Care Financing Review, Vol. 7, N 1, p. 3; Vol. 7, N 3, p. 6; National Income and Product Accounts of the United States, 1929–1982, p. 171–181.

возрастали за последнее время быстрыми темпами, в результате спрос на ресурсы **местных** органов власти и штатов создал серьезные проблемы.

Другой важной государственной медицинской программой является программа, осуществляемая Управлением по делам ветеранов (УВ). Больницы УВ предоставляют медицинскую помощь раненым во время службы в вооруженных силах, так же как и другим ветеранам. В последние годы в обществе возросла озабоченность по поводу возможностей УВ продолжать предоставлять медицинскую помощь ветеранам и стоимости этих услуг. По мере того как участники второй мировой войны становятся все старше, больше нуждаясь в медицинской помощи, на эту программу будет предъявляться растущий спрос.

Четвертая категория расходов — на медицинские исследования и обучение — быстро выросла в 1950-е и 1960-е гг., но за последние годы в реальном выражении несколько уменьшилась (на 20% с 1975 до 1986 г.)⁶.

НАЛОГОВЫЕ РАСХОДЫ

Эти четыре программы прямой помощи — не единственная форма государственной поддержки здравоохранения. Существуют еще две важные категории косвенной государственной помощи, порождаемой налоговым режимом медицинского страхования, финансируемого работодателями, и медицинских расходов, превышающих определенный уровень.

Если работодатель оплачивает медицинское страхование своего работника, эти расходы не рассматриваются как налогооблагаемый доход работающего и не включаются в налоговую базу налога на заработную плату. Это можно представить как если бы государство просто разрешило индивидууму при определении его облагаемого налогом дохода вычесть все свои расходы по медицинскому страхованию⁷. Очевидно, это стимулирует расходы работодателя на медицинское страхование. Степень, до которой это позволяет снизить эффективные издержки медицинского страхования, зависит от предельной налоговой группы индивидуума, т.е. от того, на сколько больше налога он должен был бы уплатить, если бы фирма просто дала ему дополнительный доход, а не потратила его на медицинское страхование. Предположим, например, что фирма постоянно тратит 1000 дол. на медицинское страхование работающего, который входит в группу, платящую 28% дохода в виде налога. Если его доход возрастет на 1000 дол., его налог увеличивается на 280 дол., соответственно, если фирма прямо выплатила рабочему 1000 дол., его налоги возрастут на 280 дол. Экономисты называют эти 280 дол. налоговыми расходами, так как это то же самое, как если бы доход облагался налогами полностью, а потом возвращался индивидууму необлагаемый налогом грант в размере 280 дол. за каждые 1000 дол., которые он потратил на медицинское страхование. По оценке, налоговые расходы по федеральному подоходному налогу на финансируемое работодателем медицинское страхование составили в 1987 г. 23 млрд дол.

При использовании индекса цен на медицинскую помощь.

Людам, однако, не разрешается вычитать их взносы в фонд социального страхования, только страховые взносы, выплачиваемые работодателем, получают льготный режим. В законе о налоговой реформе 1986 г. льготный налоговый режим издержек страхования здоровья был распространен на лиц свободных профессий, но скидки для них ограничены 25% взносов в медицинское страхование.

Вторая основная категория косвенной помощи, или налоговых расходов для здравоохранения, — это вычитание из подоходного налога медицинских расходов. По новому налоговому закону, принятому в 1986 г., могут быть вычтены только медицинские расходы, превышающие 7,5% индивидуального дохода, — менее щедрая льгота, чем максимум 5% по предшествующему налоговому закону. По оценке, налоговые расходы в 1987 г. по этой категории составили 3 млрд дол., или только $\frac{1}{8}$ налоговой скидки по страхованию.

Налоговые расходы поддерживают и покупки полисов медицинского страхования, и медицинские расходы. Они заметно снижают цену, которую индивидум должен заплатить за страховой полис, как это изображено на рис. 11.3. Предприниматель связан только с суммарными издержками на наем рабочего. Рассмотрим страховую программу, которую индивидум, входящий в группу, облагаемую налогом по 28%-й предельной ставке, оценивает в 72 дол., а стоит она 95 дол. Но для фирмы, нанимающей этого человека, выгодно обеспечить страховую программу, так как, делая это, фирма может сократить заработную плату на 100 дол. (72 дол. после уплаты налогов эквивалентны 100 дол. до уплаты налогов), а издержки по этой программе составляют только 95 дол. Налоговая система в целом уменьшает цену больничного страхования на 28%. Даже если страховая компания весьма неэффективна и тратит значительные средства на административные расходы, фирме тем не менее выгодно обеспечивать страхование.

Страхование стимулирует людей потреблять больше медицинских услуг, чем это было бы при отсутствии страхования, и позволяет меньше беспокоиться о стоимости медицинского обслуживания, поскольку людям приходится оплачивать относительно меньшую часть расходов на медицину. Таким образом, налоговые расходы государства, увеличивая уровень покрытия медицинских расходов за счет страхования, повышают эти расходы.

Насколько велики эти последствия — сейчас активно исследуется⁸. Их результат зависит частично от эффекта страхования при конкуренции между теми, кто обеспечивает медицинское обслуживание (это мы покажем в последующих разделах данной главы). Частично же он зависит от того, насколько эластична кривая спроса на медицинское обслуживание. Если она совсем неэластична — если большая часть медицинских расходов является не добровольной, а диктуется состоянием здоровья, — влияние налоговых расходов на спрос весьма мало. Если спрос эластичен, как в косметической хирургии, где медицинские услуги не затрагивают благосостояния индивидума, то уменьшение реальной цены для потребителя может иметь значительный эффект.

Мартин Фелдстайн, который с 1982 по 1984 г. был председателем Совета экономических консультантов президента, оценивает ценовую эластичность спроса на больничное обслуживание приблизительно в 0,7⁹. Это означает, что если программа страхования покрывает 90% больничных расходов, то реальная цена медицинского обслуживания сокращается на 90%. Соответственно спрос на данную услугу повышается на 63% (0,7х90). Другие исследования обнаружили меньшую эластич-

См. Pauly M. Taxation, Health Insurance, and Market Failure in the Medical Economy *Journal of Economic Literature*, June 1986 P 629—75

Feldstein M. Hospital Cost Inflation A Study in Nonprofit Puce Dynamics//*American Economic Review* 61 (1971) 853—72 См также Rosett R., Huang L. The Effect of Health Insurance on the Demand of Medical Care//*Journal of Political Economy* 81 (1973) 281—305



Рис. 11.3. ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ДЛЯ СПРОСА НА МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ. Субсидии на медицинское страхование через налоговую систему увеличивают спрос на него.

ность по цене (между 0,2 и 0,7), предполагая, что программа страхования покрывает 90% издержек, увеличение спроса будет в пределах от 18 до 63%.

Вызывает беспокойство не только влияние наших налоговых расходов на эффективность, а именно склонность к чрезмерному потреблению медицинских услуг, но также их справедливость. Выгода от налогов, очевидно, **больше** для тех, у кого выше предельные налоговые ставки, т.е. для состоятельных людей. По оценке, в 1983 г. налоговая выгода, получаемая в результате исключения взносов работодателя из налогооблагаемых доходов наемных работников, была равна 622 дол. для семей с доходом от 50 тыс. до 100 тыс. дол. и 83 дол. для семей с доходом **10—15** тыс. дол. Так случилось частично потому, что средние взносы работодателей были примерно в 5 раз больше для первых, чем для последних¹⁰. Безработным и низкооплачиваемым лицам, получающим небольшую выгоду или не получающим ее вообще, очевидно, не нравятся налоговые расходы, связанные с медицинским страхованием, обеспечиваемым взносами **работодателей**¹¹.

ю Цит. по: *Health Care Financing Review*, 1986 Annual Supplement. P. 116; Grinsburg P. *Containing Medical Costs Through Market Forces*, Congressional Budget Office, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, May 1982.

До 1983 г. налоговые расходы были столь регрессивными, что суммарные федеральные расходы (включая налоговые расходы) на душу населения для получателей высоких доходов фактически превышали таковые для получателей средних доходов. Соответствующие прямые расходы (т.е. по программам Медикэр и Медикейд) были значительно выше на душу населения для групп с высокими доходами. В действительности расходы на душу населения группы со средними доходами были ниже, чем для любой другой группы (Wilensky G.R. *Government and the Financing of Health Care*. *American Economic Review*, May 1982. P. 205). Уменьшение предельных налоговых ставок и увеличение минимальных расходов, необходимых для освобождения от налогов медицинских расходов, отчасти снизили значение налоговых расходов на здравоохранение после 1986 г.

Обеспечиваемое работодателями медицинское страхование — существенный и растущий источник финансирования здравоохранения. Взносы работодателей в частное страхование здравоохранения в 1983 г. в сопоставимых ценах были в 2 раза больше, чем 10 лет назад. Сегодня около 80% частного медицинского страхования на производстве оплачено.

ОСНОВНЫЕ МОТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ, ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВОМ МЕДИЦИНСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ

Как мы говорили в гл. 3, существуют два больших набора причин, которые оправдывают государственную деятельность на рынке. Во-первых, существуют несовершенства рынка, вследствие которых частные рынки не являлись эффективными по Парето. Примерами такого рода в сфере здравоохранения служат несовершенная конкуренция между поставщиками, несовершенная информированность потребителей и экстерналии. Во-вторых, неравенство — еще одно оправдание государственного вмешательства. Частный рынок здравоохранения мог бы быть эффективным по Парето и все-таки не обеспечивать услуг для членов общества, незастрахованных и слишком бедных, чтобы оплачивать такие услуги.

НЕРАВЕНСТВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ

Наиболее серьезным объяснением возросшей роли государства в субсидировании медицинских услуг является озабоченность последствиями неравенства доходов. Широко распространено убеждение, что ни один человек, невзирая на свой доход, не должен лишаться возможности получения необходимой медицинской помощи. Если приходится делать выбор, это должно происходить исходя не из недостатка, а из других посылок, таких как возраст или вероятность успешного исхода операции, или какая-то случайность. С этой точки зрения медицинские услуги отличаются от одежды, фильмов, автомобилей и большинства других товаров. Аналогично тому как право голосования не должно осуществляться по рыночной схеме (людям не разрешается покупать или продавать свои голоса) и точно так же, как в случае набора для армейской службы, когда людям не разрешали откупаться от своих военных обязанностей (хотя это имело место в период гражданской войны), право жить — доступ к медицинскому обслуживанию — не должно контролироваться рынком. Позиция, которая рассматривает товары и услуги, такие как здравоохранение, как не зависящие от дохода тех, для кого они должны быть доступны, известна как особый эгалитаризм¹².

Не все экономисты согласны с тем, должно ли медицинское обслуживание трактоваться иначе, чем другие предметы потребления. Многие считают, что нет: тем, кто имеет больше денег и хочет потратить их на заботу о здоровье, должна быть предоставлена такая возможность. Те, кто придерживается этой точки зрения, часто утверждают, что связь между медицинским обслуживанием и жизнью (смертью) является слабой, что другие факторы, такие как курение, пьянство, плохое питание и особенно образование, кажется, играют одинаково важную, если не большую роль в определении продолжительности жизни и состояния здоровья

¹² Tobin J. On Limiting the Domain of Inequality // *Journal of Law and Economics* 13 (1970): 263—77.

индивидуума¹³. В Британии государство предоставляет бесплатное медицинское обслуживание всем гражданам и осуществляет это со времен окончания второй мировой войны, что, однако, не означает снижения классовых различий в детской смертности, смертности среди матерей или общей продолжительности жизни.

Согласно третьей точке зрения, к которой, кажется, тяготеют многие западные демократии, каждый должен иметь право на определенный минимальный уровень медицинского обслуживания. Обеспечение программы Медикейд может служить отражением этой позиции. В то же время те, кто придерживаются этой точки зрения, часто обеспокоены влиянием на экономическую эффективность альтернативных методов страхования, т.е. тем, что каждый имеет доступ к определенному минимальному уровню медицинского обслуживания.

НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ РЫНКА

Хотя факты, на которых мы коротко остановились, частично объясняют нынешнюю роль государства, существуют значительные несостоятельности рынка, которые могут создавать основу для государственного вмешательства в той или иной форме. Следовательно, имеются различные объяснения для разных видов государственных расходов.

Исследования в области медицины, подобно другим формам научных исследований, часто приближаются к чисто общественному благу. В то время как некоторые нововведения, такие как лекарства, могут патентоваться, многие открытия не могут быть запатентованы, и даже когда это происходит, нельзя сказать определенно, нужно ли было это делать. Увеличение цен на эти лекарства может привести к уменьшению их использования. И существует большое беспокойство, не используется ли непропорционально большая доля частных расходов для исследований в области, близкой к запатентованной, чтобы открыть препарат, который точно так же хорош, как запатентованный, но не подпадает под существующие патенты.

Существуют экстерналии, связанные с определенными заболеваниями, особенно с инфекционными. Они могут сделать обязательными требования, касающиеся карантина и принудительной вакцинации, и частично служат основанием для существования государственной службы здравоохранения.

Расходы на медицинские пособия ветеранам могут быть рассмотрены как отложенная форма жалования. Хотя государство предусматривает сравнительно низкие оклады для тех, кто служит в вооруженных силах, оно обеспечивает медицинское страхование после окончания службы. Это страхование выглядит особенно оправданным в связи с потребностью в медицинской помощи, связанной с военной службой¹⁴.

Освобождение медицинских расходов от налогов оправдано тем, что приемлемой основой налогообложения служит определенная величина платежеспособности. Медицинские расходы (если они оправданы) уменьшают платежеспособность отдельных людей. Таким образом, доход минус медицинские расходы (при превышении

О сопоставлении этих взглядов см.: Fuchs V.R. From Bismarck to Woodcock: The "Irrational" Pursuit of National Health Insurance. Ch. 13 of *The Health Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986. P. 257—71, or: Fuchs V., *Who Shall Live? Health Economic and Social Choice*. New York: Basic Books, 1975.

Принцип, согласно которому наймодатель должен отвечать за вред, нанесенный рабочим во время работы, распространен на большинство занятых в частном секторе. От предпринимателей требуется обеспечить "страхование жалования рабочим".

ими некоторых данных части дохода) может обеспечить лучшую платежеспособность, чем только доход. Иначе говоря, налоговая система пытается возместить “несправедливые налоги”, возложенные на людей судьбой, в форме медицинских расходов. Медикэр могла бы быть отчасти оправданной на основании неспособности рынка обеспечить соответствующее страхование для пожилых.

ПОЧЕМУ РЫНКИ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ НЕ УДОВЛЕТВОРЯЮТ ОБЫЧНЫМ УСЛОВИЯМ ХОРОШО ФУНКЦИОНИРУЮЩИХ КОНКУРЕНТНЫХ РЫНКОВ

В основе этих специфических рыночных несовершенств и государственных мер защиты от них лежат более общие несовершенства рынка медицинских услуг. В отличие от рынков, описанных в теории конкурентных рынков, медицинское обслуживание характеризуется несовершенной информацией и несовершенной конкуренцией. Обычная теория конкурентных рынков исходит из нескольких основополагающих условий.

1. Существует много продавцов, каждый из которых стремится к максимизации своей прибыли.
2. Покупаемые и продаваемые товары однородны.
3. Покупатели хорошо информированы: им известны цены и качества товаров каждого поставщика.

4. Потребители являются покупателями. Они несут полные издержки потребления.

Если при этих условиях фирма открывает лучший способ производства некоего товара, она просто снижает его цену, способствуя оттоку покупателей от других производителей. Производство всегда эффективно, и цены всегда отражают издержки производства наиболее рациональных производителей.

Когда эти условия не выполняются, неэффективные производители могут уцелеть, и цены могут превзойти издержки производства. Например, если существует монополист, он устанавливает цену, при которой предельный доход равен предельным издержкам. Поскольку предельный доход меньше цены, назначенная монополистом цена будет превышать его (предельные) издержки производства.

Когда товар разнородный и индивидуумы не вполне информированы, тогда им трудно сказать, сигнализирует ли более низкая цена о лучшей покупке или о товаре более низкого качества. И когда потребители не информированы, фирмы способны увеличивать свои цены сверх конкурентного уровня при частичной потере покупателей. К несчастью, ни одно из условий, обязательных для хорошо функционирующего конкурентного рынка, не выполняется на медицинском рынке, как мы видим в табл. 11.1.

Таблица 11.1. РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ МЕДИЦИНСКИМИ РЫНКАМИ И ОБЫЧНЫМИ КОНКУРЕНТНЫМИ РЫНКАМИ

Обычные конкурентные рынки

Много продавцов
Фирмы, максимизирующие прибыль
Однородные товары
Хорошо информированные покупатели
Непосредственные платежи покупателями

Медицинские рынки

Только ограниченное количество больниц
(за пределами больших городов)
Большинство больниц не стремятся к прибыли
Разнородные товары
Плохо информированные покупатели
Пациенты покрывают только часть издержек

Несовершенная информация. Существует предположение, что потребитель достаточно хорошо осведомлен, когда покупает машину или телевизор (есть масса источников, из которых он может быстро почерпнуть информацию). Когда люди идут к врачу, то они покупают, по большому счету, знания врача или информацию. Пациент должен положиться на мнение врача о том, как ему следует лечиться: делать операцию и т.д. Оценить различных докторов намного сложнее, чем телевизионные приемники. Это является одной из причин, по которой государство давно взяло на себя право лицензировать практику врачей и регулировать медикаменты, которые они назначают своим пациентам¹⁵. Начиная с 1985 г. государством проводятся одинаковые для всех организационные проверки по налогообложению врачебной практики и по лишению выплат по программе Медикэр тех, кто перестал соответствовать ее требованиям.

Ограниченная конкуренция. Несовершенство информации проявляется в снижении степени эффективности **конкуренции**¹⁶. Фирма, продающая стандартные товары, **такие, как** телевизоры "Зенит", знает, что она может привлечь покупателей других магазинов путем снижения цены телевизора. Покупатели могут легко узнать, где они реализуют наилучшую покупательную способность их денег.

В противоположность вышесказанному потенциальные пациенты при виде доктора, предоставляющего услуги по более низким ценам, чем у его конкурентов, могут сделать вывод, что он не пользуется большим спросом и таким способом старается привлечь больше потребителей, но при этом отсутствие спроса на его услуги может навести их на мысль, что доктор не является хорошим специалистом.

Таким образом, разнородность медицинских услуг делает их цену и количество трудносопоставимыми, что препятствует эффективному распространению информации. Мой сосед может получать удовлетворение от обслуживания его доктора, но в связи с тем что его медицинские проблемы могут отличаться от моих, это не гарантирует, что я буду удовлетворен. И если я слышу, что один доктор назначает цену больше, чем другой, оценивая, является ли он лучше другого, я должен точно знать, какие услуги были предоставлены.

Медицинские практики могут преумножить неизбежные ограничения конкуренции, являющиеся результатом несовершенной информации. Докторам обычно не разрешалось давать объявления. Кроме того, ограничения рекламы проявились в росте цен (потому что они препятствуют конкуренции). Так, некоторые штаты разрешают сейчас рекламу очков, и в этих штатах произошло существенное падение цены на очки.

Существуют другие способы, с помощью которых врачи могут попытаться ограничить ценовую конкуренцию. Предполагалось, например, что "снижение врачом своих гонораров могло бы спровоцировать коллег отказаться от преимуществ хирургических больниц или попытаться испортить его **репутацию**"¹⁷.

Тот факт, что врачам часто необходимо консультироваться друг с другом и что они пользуются совместно больничным оборудованием (и часто в других

Кеннет Эрроу придавал особое значение несовершенной информации на рынках медицинских услуг. См.: Arrow K.J. Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care//*American Economic Review*, 53(1963): 941—73.

¹⁶ См., например: Salop S. Information and Monopolistic Competition//*American Economic Review*, May 1976. P. 240—45.

¹⁷ Fuchs V. *Who Shall Live?*

интересах), может также понизить давление конкуренции. Как это изложено у Адама Смита, возможно слишком резко, в его "Богатстве народов": "Люди одинаковых профессий редко встречаются вместе, даже для веселья и развлечений, но обговаривают результаты в заговоре против общества или некоторые изобретения для повышения цен".

Кроме того, конкуренция между больницами также ограничена. Большинство небольших общин имеет только несколько больниц. В случае крайней необходимости индивидuum редко имеет возможность выбора. И даже если он имеет время на выбор, он делается не больным, а его доктором.

Платежи третьей стороны. Для обычных товаров, за которые потребитель непосредственно платит полную цену, может считаться само собой разумеющимся, что полезность товаров по крайней мере так же велика, как их стоимость. Медицинское обслуживание отличается от обычных услуг потребителям тем, что потребители не обременяют себя рассуждениями о стоимости в момент потребления частично из-за частного страхования, а частично вследствие государственного страхования и права пользоваться программами. Как показано в табл. 11.2, потребители сегодня оплачивают заранее (непосредственно или через своих работодателей) 32% стоимости медицинского обслуживания в форме частных страховых взносов. Другие 41% оплачены государством. Остается только 27% расходов на медицинское обслуживание денег, поступающих от прямых выплат потребителем¹⁸. Как показано в таблице, эта доля последовательно снижалась с 1973 г., когда она составила 37%.

Таблица 11.2. ИСТОЧНИКИ СРЕДСТВ ДЛЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ (в %)

Годы	Пациенты	Частное медицинское страхование	Федеральное	Штатов и местные	Другие*
1973	37,4	24,0	23,7	12,5	2,5
1983	27,2	31,9	29,7	10,1	1,1
1985	26,8	31,6	31,2	9,3	1,2
1988	26,6	31,8	32,0	8,6	1,1

Расходы филантропических организаций и медицинское обслуживание на промышленных предприятиях. Источник: Health Care Financing Review, Spring 1985, Tabl. 9.

Тот факт, что столь большие медицинские расходы оплачены третьей стороной, подкрепляет наш вывод, что медицинские рынки характеризуются ограниченной конкуренцией. Потребитель не беспокоится, что установление доктором низких цен влечет снижение качества обслуживания. Он, похоже, не слишком заботится о менее дорогом докторе. Если бы страховка оплачивала 90% счетов доктора, доктор,

Эти цифры суммарных источников средств скрывают тот факт, что доля оплаты наличными колеблется очень значительно по потребителям (в зависимости от их страховых программ) и от видов расходов на образование. Например, только 9% национальных издержек на больницы оплачивается непосредственно потребителями по сравнению с 28% гонораров докторов и 50% стоимости ухода за больными дома.

снизивший плату за услуги на 30%, сберег бы только 3% денег пациента, что недостаточно для компенсации его тревоги.

Иски о противозаконных действиях. Другое последствие неинформированности потребителей состоит в том, что они часто разочарованы в своей покупке. В случае если индивидум купил плохую марку телевизора, нет значительных последствий. Но в случае с лекарствами лицо, которое считает, что врач оказал ему несоответствующую медицинскую помощь, может возбудить дело. В последние годы возникло много исков о противозаконных действиях. Это заставляет врачей быть более внимательными.

Врач может быть обвинен в том, что он не выписал какой-нибудь препарат, даже если вероятность его положительного эффекта мала. Если врач не назначил какого-нибудь обследования, даже если цена его высока по сравнению с даваемой им информацией, он может преследоваться в судебном порядке. Так как основную часть издержек на исследование или лекарства несет третья сторона (страховая компания), у врача есть все основания назначить исследования или выписать лекарства, за которые неинформированный пациент не захотел бы платить сам.

За последние годы в США быстро возросли как число исков о противоправных действиях, так и возмещения по ним. Число исков за противоправные действия к врачам удвоилось за период с 1979 по 1983 г. и утроилось в отношении акушеров, гинекологов. В то же время средняя сумма возмещения по решению суда за противозаконные медицинские действия также значительно возросла. На рис. 11.4 показано, что она увеличилась с 423 тыс. дол. в 1975 г. до более чем 2 млн дол. в 1986 г. (в сопоставимых ценах).

Иски о недобросовестном обслуживании увеличили издержки на такого рода страхование. Чтобы проиллюстрировать влияние первых на последние, предположим, что число судебных исков против страховых компаний в течение какого-то периода удваивается; тогда средняя судебная компенсация за ущерб (или при внесудебном решении конфликта) удваивается. Принимая все другие факторы неизменными, страховая компания на конкурентном рынке должна была бы увеличить страховую премию в 4 раза. Поскольку страхование от недобросовестной практики — это издержки для тех, кто обеспечивает медицинскую помощь, увеличение страховых взносов вылилось в последние годы в рост издержек по медицинскому обслуживанию.

Боязнь подобных исков заставляет докторов предписывать лечение и диагностику, которые при других условиях они могли бы не рекомендовать, что увеличивает медицинские издержки на сумму, оцениваемую приблизительно в 15–40 млрд дол. в 1983 г.

Доктора и страховые компании утверждают, что законодатели злоупотребляют законодательной системой. Они также обращают внимание на то, что юридическая система принятия решений далека от совершенства и что возможна тенденция к излишней компенсации (так как симпатии юристов, вероятно, более на стороне пострадавших, чем безличной страховой фирмы). Законодатели утверждают, что необходимы процессы о злоупотреблении доверием, чтобы врач оказывал соответствующую помощь, и что без такой системы пострадавшие не получают адекватного вознаграждения. Экономисты сосредоточивают свое внимание на выборе. В то время как система, которая ограничивает такие процессы (или тяжесть наказаний), вполне вероятно, сделала бы некоторых недостаточно компенсированными за их потери, она могла бы также увеличить экономическую эффективность. Могли бы быть сокращены чрезмерные законные расходы, объем которых сейчас приближается к

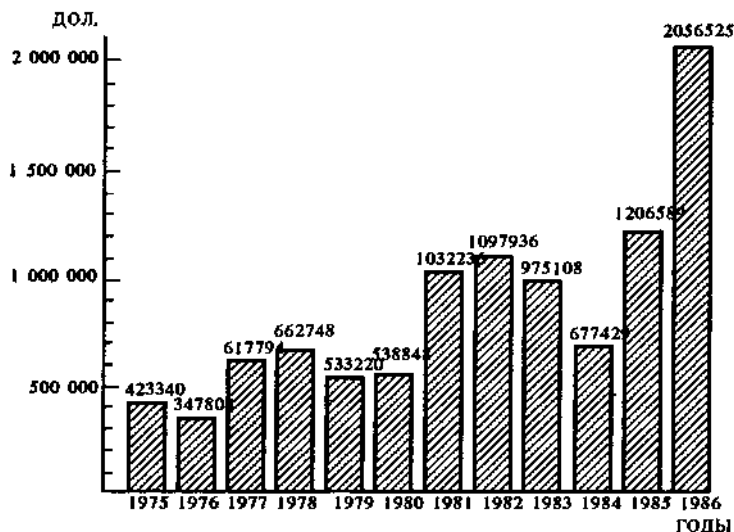


Рис. 11.4. СРЕДНЕЕ ВОЗМЕЩЕНИЕ ПО СУДЕБНОМУ РЕШЕНИЮ ПО МЕДИЦИНСКОЙ НЕДОБОРОСОВЕСТНОСТИ (в дол. 1986 г.). В случаях медицинской недобросовестности среднее возмещение по судебным решениям в 1986 г. было почти в 5 раз больше, чем в 1975 г. ИСТОЧНИК: U.S. Department of Justice, Tort Policy Working Group. *An Update on the Liability Crisis*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987. P. 36—37.

1 дол. на каждый доллар чистых законных гонораров, полученный истцами в таких случаях¹⁹. Могли бы быть также сокращены избыточные расходы, направленные на предупреждение таких процессов.

Увеличение числа приговоров о злоупотреблении доверием и как следствие увеличение страхования злоупотребления доверием заставили многие штаты вносить поправки в свои законы²⁰. Будут ли принимаемые изменения настолько далеко идущими, чтобы быть значительными, — остается открытым вопросом.

Отсутствие заинтересованности в прибыли. Последнее различие между медицинскими рынками и обычными конкурентными рынками — отсутствие мотива получения прибыли, так как подавляющее большинство госпиталей в

¹⁹ Эти цифры основаны на всех случаях правонарушений, позволяющих предъявить иск, в 1985 г. Кроме того, к злоупотреблениям, дающим основания для предъявления иска по закону, относятся ответственность за производственный травматизм и страхование от несчастных случаев. Цифры из: U.S. Department of Justice, Tort Policy Working Group. *An Update on the Liability Crisis*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987. P. 52.

²⁰ Например, 8 штатов установили потолок неэкономического вреда в 1986 г., 16 штатов ограничили обязательства на "глубину кармана ответчика" (ответчиков, которых, несмотря на то что они только причастны к обнаруженному ущербу, можно заставить возместить его полностью, если их соответчики неплатежеспособны) и 9 штатов ограничили размеры гонораров адвокатов производящей сильные впечатления величиной или судебным требованием пересмотра соглашения о гонораре.

США — некоммерческие институты. Они видят свою задачу не в минимизации издержек предоставляемой медицинской помощи (или в максимизации прибыли), а в максимизации качества своего медицинского обслуживания. Последствия незаинтересованности в прибыли усилились способом, которым их расходы традиционно возмещались государством и частными страховыми компаниями: в большинстве случаев госпиталям оплачивали любую сумму, какую бы они ни назначали.

Недавно произошло увеличение на рынке удельного веса коммерческих госпиталей. Их доля в численности всех нефедеральных госпиталей к середине 1980 г. выросла почти в два раза по сравнению с показателем 1960 г. (4%). Несколько сетей больших коммерческих госпиталей, подобных “Хьюману”, заслужили репутацию не только эффективных, но и способных на инновации учреждений²¹. Беспокойство, что мотив прибыли как стимул несовместим с предоставлением качественного медицинского обслуживания, не оправдалось. Различие между производством товаров или оказанием услуг и их финансированием, которое мы показали в гл. 7, очень значительно. Программа Медикэр, например, придавала уверенность, что пожилые имеют лучший доступ к медицинскому обслуживанию. Вопрос о том, кто должен обеспечивать больничное обслуживание (то ли направляемые государством неприбыльные учреждения, то ли коммерческие госпитали), в значительной степени отделен от финансирования здравоохранения.

Последствия различий между медицинским обслуживанием и другими рынками. Описанные выше различия означают, что рынок медицинских услуг может функционировать совершенно иначе, чем рынки с более эффективной конкуренцией, лучшей информированностью потребителей, которые непосредственно платят за то, что получают, рынки, где производители руководствуются соображениями прибыли. Например, традиционная теория конкуренции предсказала бы, что рост числа докторов снизит цены на медицинские услуги. За последние годы число врачей возросло почти вдвое, намного опережая увеличение спроса, но цены не снизились. Результатом явилась высокая незагруженность многих врачей, особенно хирургов. Ровно 10 лет назад Виктор Фухс, один из ведущих экономистов в области здравоохранения страны, приводил как свидетельство избытка хирургов всестороннее детальное изучение их работы в одной из общин пригорода Нью-Йорка. Здесь типичный хирург был занят только треть того времени, которое эксперты рассматривали полной врачебной нагрузкой. (Полученные результаты согласовывались с оценками для штата и страны в целом. Эти оценки были получены путем деления количества операций на число хирургов.) Утверждалось, что увеличение числа хирургов ведет к росту количества операций, а не к снижению цен²².

Вопросы о том, насколько операция желательна или необходима, конечно, дискуссионны. Большая часть докторов не порекомендует операцию просто, чтобы увеличить собственный доход. Но при принятии профессионального решения относительно желательности операции оказывают влияние и количество времени, которым они располагают, и давление со стороны других пациентов, нуждающихся в подобной операции. В таком случае пациенты, располагающие ограниченной

Наиболее заметно в имплантации искусственного сердца в 1986 г. в госпитале Луисвилла, Кентукки.

²² Fuchs V. Who Shall Live? McClure W. Buying Right: The consequences of glut // *Business and Health*, Sept. 1985, 43-46.

информацией, **скорее** всего пойдут на оперативное вмешательство по рекомендации своих хирургов²³.

МЕДИЦИНСКОЕ СТРАХОВАНИЕ

Для многих людей основные проблемы медицины связаны со страхованием. Несмотря на то что эффективный частный рынок по медицинскому страхованию развивался медленно (основное медицинское страхование, касающееся больших медицинских рисков, не стало широко доступным до окончания мировой войны), при поддержке налоговыми законами, описанными ранее, большинство работавших охватывалось страхованием к началу 1960-х гг. Но некоторые важные группы людей еще оставались за его пределами: безработные, бедные, престарелые и те, кто страдал от серьезных заболеваний. Программы Медикэр и Медикейд были созданы, чтобы решать проблемы престарелых и бедных, так что сегодня 85% населения охвачено либо государственными, либо частными программами страхования. Периодически возникали предложения обеспечить некоторые виды медицинского страхования для безработных, хотя они еще не приняты. Большинство медицинских страховых полисов имеет ограничения, поэтому некоторые заболевания не страхуются.

ВАЖНОСТЬ МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Основная цель страхования — уменьшить риск, которому подвергаются люди, и таким образом перевести их в разряд тех, кто с большей готовностью переносит этот риск (т.е. тех, кто оказывается в лучшем положении вследствие объединения и диверсификации риска).

Рассмотрим пример, когда человеку, который сталкивается с 10%-й возможностью несчастного случая, это будет стоить 1000 дол. медицинского обслуживания. Мы говорим, что его средние ("ожидаемые") медицинские расходы составляют $0,10 \times 1000 \text{ дол.} = 100 \text{ дол.}$ Без страховки индивидум с доходом 10 000 дол. сталкивается с 10%-м шансом потратить 9000 дол. на иные товары, чем медицинские. Если с ним случился несчастный случай, он может начать испытывать трудности в платежах за дом, машину и т.п. Большинству людей не нравится перспектива такого риска. Мы говорим, что они **"не расположены к риску"**. Они предпочли бы платить страховой компании 100 дол. каждый год независимо от того, случится ли с ними несчастный случай или нет, и иметь страховку, которую компания им выплатит, если произойдет несчастье. Если бы не было административных расходов, страховая компания могла бы разориться даже при ежегодном страховом взносе в 100 дол. Но большинство людей готовы платить существенно больше, чем 100 дол., чтобы иметь страховку в случае предполагаемого риска. На конкурентном страховом рынке страховка будет обеспечена за страховой взнос, который не позволит страховой компании разориться именно в случае принятия в расчет административных издержек. Таким образом, если сумма административных издержек составляет 10% от средней выплаты, то страховой взнос будет 110 дол. Очень не расположенный к риску человек был бы готов заплатить, скажем, 150

Хотя выяснение других мнений до согласия на операцию может улучшить ситуацию, это далеко не решение проблемы. В общинах, где существует большее количество медиков, "типичная практика" — условия, при которых рекомендуются операции, — отработана.

дол., чтобы иметь страховку в случае предполагаемого риска. Разница в 40 дол. — ощутимая прибыль от страхования.

Значимость прибыли от страхования зависит от размера риска и степени его предвидения. Например, большинство беременностей, хотя они очень дороги, планируется. Они не представляют непредсказуемый риск. Иногда риск повышают только осложнения, сопутствующие беременности²⁴.

ПОСЛЕДСТВИЯ МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

Хотя страхование играет важную роль в уменьшении риска, с которым сталкивается человек, оно имеет и другое важное последствие — стимулирует человека тратить больше на медицинские услуги. В предшествующем примере мы рассматривали план медицинского страхования как обеспечение фиксированного платежа при несчастном случае или болезни. Но в большинстве существующих программ медицинской страховки величина выплаты зависит не только от несчастного случая, от которого пострадал человек, или от диагноза его заболевания, но также и от суммы, которую он в действительности потратил на медицинское обслуживание.

Если человек знает, что его страховая компания заплатит ему 80% стоимости одного дополнительного дня его нахождения в больнице, он может решить остаться на дополнительный день, хотя реально ему это не нужно. И он не будет сильно возражать, если больница будет тратить в день за комнату 300 дол., а не 200 дол., зная, что его дополнительные расходы составят лишь 20 дол. в день. Его доктора не будут стесняться назначать очень дорогие лекарства, даже если они имеют низкую эффективность, так как они знают, что их пациент не должен платить по счету. Эти расходы покрываются через страховой фонд и не принимаются им в расчет.

Таким образом, страхование ведет к тому, что люди покупают медицинские услуги тогда, когда предельная отдача намного меньше, чем предельные общественные издержки этих услуг. Они покупают медицинские услуги до тех пор, пока предельная отдача не равна их частным предельным издержкам — дополнительной сумме, которую они должны заплатить что является необходимой частью суммарных дополнительных расходов.

Мы иллюстрируем это на рис. 11.5, где мы поставили индивидуальную кривую спроса на медицинские услуги в зависимость от того, что человек имеет некоторые специфические болезни. Горизонтальная ось может быть интерпретирована либо как качество, либо как количество услуг. По более низкой цене человек требует больше и лучше медицинских услуг. Мы также изобразили предельные издержки обеспечения дополнительных (высококачественных) медицинских услуг. Для простоты мы исходим из постоянства этих издержек. Но человек, имеющий страховку,

²⁴ Многие стандартные планы страхования рассчитаны на стандартные издержки беременности, но исключают осложнения — как раз тот вид риска, который должен быть застрахован. Подобным образом обычный визит врача и недорогое, и совершенно предсказуемое явление. Издержки администрирования страховой программы для покрытия таких расходов намного превышают выгоды от любого незначительного уменьшения риска. Страховать такие риски невыгодно, но в результате субсидирования страхования наймодателем через налоговую систему такие издержки часто страхуются. Предположим, административные издержки страхования обычных медицинских потребностей 20%. Тогда субсидии свыше 20% страхового взноса делают выгоднее (с учетом налогообложения) выдать чек на медицинские цели через страхование, чем платить непосредственно (см.: Pauly, Taxation, Health Insurance, and Market Failure. P. 638).

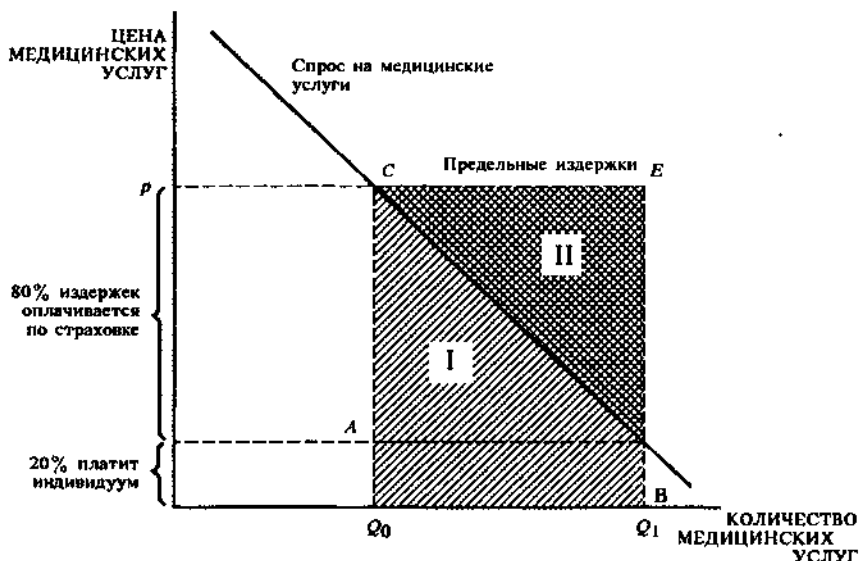


Рис. 11.5. СТРАХОВАНИЕ И ЗАТРАТЫ НА МЕДИЦИНСКИЕ УСЛУГИ. Страхование уменьшает затраты на медицинские услуги для индивидуумов и увеличивает спрос на них.

должен платить не все предельные издержки, а только их часть. Как и раньше, предположим, что страховка покрывает 80% от больничных издержек. Тогда предельная цена для пациента равна только 20% от стоимости того, чем он пользуется. Это убеждает его увеличить спрос с Q_0 до Q_1 . Но что здесь особенно беспокоит, так это то, что величина дополнительно потребленных услуг меньше предельных издержек, и поэтому предлагать Q_1 неэффективно. Зона, обозначенная I, измеряет дополнительную сумму, которую индивидуум был бы готов заплатить за увеличение предложения с Q_0 до Q_1 . Дополнительные издержки этого увеличения, включая то, что оплачивается и индивидуумом, и страховой компанией, это прямоугольник Q_0Q_1EC под кривой издержек от Q_0 до Q_1 , который представляет собой сумму зон I и II. Дополнительные издержки превышают дополнительные блага на треугольник II. Величина расхождения зависит от эластичности медицинских услуг по цене. Если оценка Фельдштайна эластичности по цене больничных услуг в 0,7 правильна, то программа, при которой страховая компания оплачивает 80% издержек, увеличивает расходы более чем на 50%.

Отметим, как эффект налоговых расходов на страхование, проиллюстрированный на рис. 11.3, взаимодействует с эффектом страхования потребления медицинских услуг (рис. 11.5). Налоговый режим медицинского страхования вылился в чрезмерную покупку страховых полисов, а последняя привела к чрезмерному медицинскому обслуживанию. Первое искажение, таким образом, усугубляет второе.

Тот факт, что быстрый рост страхового покрытия и быстрое увеличение расходов на медицинскую помощь произошли в Соединенных Штатах одновременно

но, наводит на мысль, что страхование явилось действительно основным фактором, способствующим росту расходов. 91% больничных листов и 72% гонораров врачей сегодня оплачены страховыми компаниями и государством — сторонами иными, чем те, которые получают медицинское обслуживание. Но тот факт, что в некоторых из стран, где не было соответствующего повышения страхового обеспечения, наблюдается значительный рост расходов, бросает тень сомнения на взгляд, что страхование является единственным или основным виновником увеличения расходов. Другие факторы, обычно считающиеся вносящими вклад в рост расходов на медицинское обслуживание относительно ВВП, — быстрое развитие новых технологий лечения болезней и недостаток конкуренции в предоставлении медицинской помощи, чтобы снизить издержки и увеличить производительность.

МОРАЛЬНЫЙ РИСК

Влияние страхования на поведение иногда называют проблемой морального риска. Термин "моральный риск" порожден мнением, что было бы аморально для индивидуума предпринять действие с единственной целью — получить право на страховое пособие. Например, было бы аморально поджечь свой дом только для получения страховки от пожара. Но хотя такие действия могли сильно сдерживаться как аморальные, а на самом деле незаконные, существует гораздо более широкий класс проблем стимулирования, например, принятия индивидуумом мер к предотвращению пожара. Термин "моральный риск" употребляется для характеристики большого набора стимулирующих эффектов.

Как было показано, страхование воздействует не только на количество и качество медицинского обслуживания, за которое люди платят, когда больны. Оно также может влиять на их усилия по "поддержанию здоровья". Так как люди не оплачивают все издержки по болезням, они могут недостаточно заботиться о ее предотвращении. Могли бы индивидуумы курить меньше или пить меньше, если бы они отвечали за все экономические последствия такого поведения?

Страховые фирмы, конечно, осознают стимулирующие эффекты страхования. Например, они могут поставить условие обеспечить установление опрыскивательных противопожарных систем для снижения вероятной опасности пожара, даже несмотря на то что выгоды застрахованного, обусловленные тем, что он имеет хорошую страховую защиту, меньше, чем их действительная стоимость. Но остаются многие важные действия, в отношении которых страховая фирма может предпринять немного, например когда нет уверенности, что застрахованный не курит в постели.

Принципиальный выбор между страховым обеспечением и стимулами. Не существует совершенного решения проблемы морального риска. Чем лучше страховое обеспечение, тем слабее обычные экономические стимулы эффективности. Чем хуже страхование, тем сильнее стимулы. Они должны балансироваться. Равновесие приведет к ограничению страхования. Люди будут застрахованы не на 100% затрат, что полностью исключает все стимулы, а только от расходов на случай всех больших рисков. (Эффективность требует, чтобы на маленький риск и предсказуемые расходы не было бы страхования.)

Некоторые проблемы морального риска могут быть уменьшены сбором информации, которая позволила бы исключить необязательные медицинские расходы. Но другое дело, стоит ли повышать обусловленные этим издержки. Часть из возросших расходов, связанных с медицинским страхованием, стала следствием неправильных

попыток усовершенствования мониторинга. Например, чтобы гарантировать страхование только серьезных операций, некоторыми полисами охватываются лишь операции, происходящие в больницах. Но последствием такого обеспечения стало увеличение в больницах числа незначительных операций, которые могли бы быть проведены в кабинетах врачей с гораздо меньшими расходами.

РЕФОРМА В ОБЕСПЕЧЕНИИ И ФИНАНСИРОВАНИИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Предлагаемые реформы системы здравоохранения в Соединенных Штатах пытаются сосредоточить усилия в двух направлениях: сокращение медицинских затрат и обеспечение того, чтобы каждый получал соответствующую медицинскую помощь.

СОКРАЩЕНИЕ СТЕПЕНИ СТРАХОВОГО ПОКРЫТИЯ

Многие экономисты уверены, что проблема морального риска, вытекающая из широкого страхового обеспечения, является главным фактором, объясняющим повышение издержек и расходов на медицинское обслуживание. Частные рынки, обеспечивая страхование, признают критическую роль морального риска. Они обеспечивают лишь ограниченное страхование, например, добиваясь того, что называется пунктом о состраховании, при котором покупатель страховки еще должен оплачивать значительную часть издержек. Критики государственной политики заявляют, что при разработке программ Медикэр и Медикейд уделялось недостаточное внимание проблемам морального риска и что сострахование должно быть внедрено более широко. Более того, специальное налоговое обложение программ страхования **здравоохранения**, финансируемых предпринимателями, привело к значительному развитию частного страхования. Отмена этих налоговых субсидий сократила бы уровень частного страхования и снова заставила бы каждого уделять больше внимания издержкам.

Те, кто уверен, что спрос на медицинские услуги совершенно неэластичен по цене и что на него значительно влияет само состояние здоровья, утверждают, что, требуя от граждан оплачивать даже 20—25% затрат, можно скоро прийти к решению проблем, стоящих перед отраслью.

РЕФОРМИРОВАНИЕ СПОСОБОВ ВОЗМЕЩЕНИЯ ЗАТРАТ БОЛЬНИЦ

Критики программ Медикэр и Медикейд и главной частной страховой фирмы **“Голубой крест — Голубой щит”** заявляют, что способ компенсации, например, за больничные расходы был изначально определен таким образом, что мало стимулировал эффективность. Компенсация исходила из затрат больниц, вплоть до максимума, определенного издержками всех больниц в предшествующем году. Эта система не стимулирует больницы к сокращению их расходов ниже уровня максимальной компенсации. Если бы, наоборот, взносы за различные **услуги** — лечение различных болезней — были фиксированными, каждый госпиталь имел бы стимул к сокращению расходов на обслуживание, так как некоторая часть стоимости оставалась бы как прибыль. Это, конечно, вид мотивации, который работает на других рынках и заставляет фирмы изобретать менее дорогие способы производства товаров и услуг. Такая система была внедрена в программе Медикэр в 1983 г. В соответствии с новой системой, основанной на группировке по диагнозам (ГД), госпиталь получает твердый фиксированный платеж, **определяе-**мый главным образом диагнозами пациентов независимо от действительных

издержек²⁵. Например, возмещение на содержание пациента с легким сердечным приступом фиксируется в момент его поступления в госпиталь и не зависит от длительности его пребывания там. Эта система точно определяет бюджет госпиталя, выше которого он будет нести убытки. Это был крутой поворот в методах финансирования госпиталей, который сверг больницы в такое состояние, которое специалист в области экономики здравоохранения Уве Рейнхардт из Принстонского университета назвал "ГД-шоком"²⁶. Защитники новой системы уверены, что она обеспечит большое стремление больниц добиваться более эффективного использования расходов на лечение, тогда как критики беспокоятся, что она отрицательно повлияет на качество медицинского обслуживания. Больницы могут отказать в лечении пациентам с невыгодным диагнозом. Они также могут пытаться выписывать пациентов преждевременно, потому что в случае возвращения пациента они могут быть профинансированы, но не могут возместить затраты при длительном сроке лечения. Очевидно, 500 пен ГД, которые сейчас используются, слишком много, но они еще недостаточно пригодны для точного подсчета и способствуют путанице в определении тяжести заболеваний, которые лечатся в каждой больнице²⁷. Сторонники того, чтобы программы обеспечивали лучшие стимулы для деятельности по сокращению издержек, отвечают, что надзор за больницами со стороны как государственных учреждений, так и докторов, работающих в больницах, достаточен, чтобы ограничивать серьезные злоупотребления, и указывают на успех нескольких комплексов коммерческих больниц в снижении затрат при предоставлении определенных услуг.

То, что большинство больниц не коммерческие, смягчает некоторые из проблем, но также дает основание полагать, что и число стимулов к повышению эффективности может быть ограничено, даже если мы имеем систему, которая эффективна в уменьшении издержек для коммерческих больниц.

Предварительные данные дают основание полагать, что новая система, хотя и не без своих проблем, оказалась исключительно эффективной в уменьшении издержек и что наихудшие опасения ее критиков не оправдались. Но все-таки новая система, хотя и лимитирует темпы роста расходов на Медикэр, не сказывается непосредственно на многих других проблемах, стоящих перед секторами здравоохранения.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ВРАЧЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Некоторые люди уверены, что издержки могут сдерживаться регулированием суммы, которую доктор назначает за определенные услуги. Трудно изобрести схему, которая и ограничивает издержки, и определяет качество услуг. Время (и соответствующая забота), которое требуется доктору, чтобы выполнить данную процедуру,

Метод группировки по диагнозам (ГД) компенсации расходов был разработан исследователями Йельского университета в 1970-е гг. Были выделены 83 основные категории диагнозов, и они были развиты дальше, принимая во внимание хирургические операции и возраст пациента. Программа Медикэр начала переход к будущей системе компенсации, основанной на ГД, в октябре 1983 г., но она не была еще полностью введена в 1987 г.

²⁶ Reinhardt U. Assuring Access, Quality, and Efficiency in the Delivery and Financing of Hospital Services. Princeton University, Mimeograph, 1985.

²⁷ Reinhardt U. Assuring Access, Quality and Efficiency. Он цитирует, нап. Horn S D, Sharkey P D, Chambers A F, Horn R A. Severity of Illness within DRGs: Impact on Prospective Payment. *American Journal of Public Health*, October 1986. P. 1195-1200, где показано, что скорректированные в соответствии с тяжестью заболевания ГД на 35% отличаются от ныне используемых некорректированных ГД.

непостоянно. Он может просто сократить время оказания услуги. Если существуют услуги, оплата которых относительно больше минимального времени, требуемого для их выполнения, доктора могут оказывать больше таких услуг. Если плата, обеспечиваемая государственным страхованием, ниже, чем та, которая предложена за аналогичные услуги на частном рынке, то только врачи низкой квалификации могут выбрать работу на тех, кто охвачен социальным страхованием. Проблемы организации национальной системы медицинского страхования на основе оплаты за услуги были не столь труднопреодолимы, что, например, Англия, когда установила эту систему, предпочла оплачивать врачей, не ограниченных специальностью, исходя из количества пациентов, а не количества оказанных услуг и установила специалистам оклад²⁸.

Другое частичное решение — регламентировать обследования, которые может назначить доктор. В 1987 г. "Голубой крест — Голубой щит" выпустила детализированное руководство по использованию медицинских обследований. Страховая компания будет удерживать платежи за обследования, которые считаются бесполезными в соответствии с этим руководством.

ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Те, кто уверен, что именно доктор прежде всего определяет виды необходимых медицинских услуг, полагают, что соответствующее лекарство для них является мотивом для встречи с доктором. Они полагают, что мы должны быть озабочены состоянием своего здоровья, а не оказанием медицинских услуг. Чтобы делать это эффективно, требуется предпринимать некоторые профилактические процедуры. Организации поддержания здоровья (ОПЗ) обеспечивают всестороннее медицинское обслуживание на основе фиксированных периодических предоплат. В отличие от страховых компаний, ОПЗ прямо предоставляют медицинские услуги в дополнение к страховым платежам за медицинское обслуживание, предоставленное сторонними организациями. Доктора обычно получают оклад. Сторонники ОПЗ утверждают, что эти организации создают лучшие стимулы, чем традиционное медицинское обслуживание, для эффективного поддержания здоровья, т.е. для обеспечения профилактической медицины и обслуживания и амбулаторных и стационарных больных соответствующим образом. Поэтому ОПЗ прибыльны, если расходы, предусмотренные их договорными обязательствами, опускаются ниже их предоплаченных доходов.

Специалист по экономике здравоохранения Уве Рейнхардт обобщил результаты контрольного эксперимента, в ходе которого сравнивалось медицинское обслуживание в ОПЗ и в традиционной платной медицине²⁹. Для этого исследования произвольно было отобрано 1580 пациентов, которые по своему выбору обращались за медицинскими услугами или к платным врачам или в ОПЗ. В дополнение к случайно подобранному списку ОПЗ, были учтены лица, уже пользовавшиеся обслуживанием ОПЗ.

Неэффективность рекомендации как средства контроля за издержками рассмотрена в Zeckhauser R., Zook C. Failures to Control Health Costs. Departures from First Principles *A New Approach to the Economics of Health Care*, ed. M Olson Washington, D C • American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981 P. 87—116

²⁹ Reinhardt U. Health Maintenance Organization in the United States Recent Developments and Performance. Princeton University, Mimeograph, 1987

Таблица 11.3. СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ: ОПЗ И ПЛАТНЫЕ УСЛУГИ

Страховая программа	Больничное обслуживание (на 100 человек)		Амбулаторное обслуживание (на 100 человек) и визиты врача	Условные расходы на человека в год в долларах (в ценах 1983 года)
	Поступления	Дней		
ОПЗ, экспериментальная ¹	8,4	49	4,3	439
ОПЗ, контрольная ²	8,3	38	4,7	469
Платное обслуживание ³				
полностью бесплатное для пациента	13,8	83	4,2	609
оплата пациентом 25% стоимости услуг	10,0	87	3,5	620
оплата пациентом 95% стоимости услуг	10,5	46	3,2	459
бесплатное выше определенного уровня	8,8	28	3,3	413

¹ Люди, отобранные для эксперимента по ОПЗ.

² Люди, уже пользующиеся ОПЗ независимо от эксперимента.

³ В эксперименте было несколько видов платных услуг: а) полностью бесплатные для пациента услуги, б) оплата пациентом 25 % стоимости услуг, в) оплата пациентом 95 % стоимости услуг и г) бесплатные услуги выше определенного уровня затрат. Максимальный уровень оплаты за год был ограничен определенной величиной дохода и не превышал 1000 дол.

⁴ Включены услуги, оказанные не по программе ОПЗ.

Источник: Reinhardt V. *Health Maintenance Organizations in the United States: Recent Developments and Performance*. Princeton University, Mimeograph, 1987, Tabl. 3.

Таблица 11.3 фиксирует некоторые результаты исследования. Было обнаружено, что пациенты ОПЗ в основном пользовались меньшим числом больничных услуг (на 40 %), чем пациенты традиционной частной системы, и в результате их ежегодные издержки на медицинское обслуживание оказались значительно ниже (на 25 %), чем при обычной системе.

Оценивалось влияние различий пользования службами здравоохранения на состояние здоровья. Для большинства участников эксперимента без серьезных проблем со здоровьем до начала данного исследования сокращение пользования медицинскими услугами по программе ОПЗ не сказалось серьезно на здоровье. Для лиц с высоким доходом, имевших серьезные проблемы до начала эксперимента, указанная программа значительно лучше сказалась на состоянии здоровья по сравнению с лицами, подпадавшими под традиционную систему. Для лиц, имевших серьезные проблемы со здоровьем до начала эксперимента и располагавших низким доходом, это обернулось противоположными результатами. Исследователи считают, что такой противоположный исход может отражать различия в способностях пациента приспосабливаться к более формальной организационной структуре ОПЗ. В последние 15 лет ОПЗ благодаря федеральному закону находили поддержку и их число быстро росло. В 1970 г. только 6 млн человек обслуживались этой

системой. К концу 1985 г. обслуживание ею и аналогичными структурами достигло 30 млн человек, или 13% населения Америки, из которых 1 млн человек шел по программе Медикэр. Начиная с 1982 г. федеральное правительство заключало соглашения с ОПЗ об обеспечении всесторонним медицинским обслуживанием престарелых, которые стремились к этому. С точки зрения пожилых людей, преимущества пользования услугами ОПЗ состоят в том, что она устраняет необходимость долевого участия в издержках, как при традиционной Медикэр. Недостатком является то, что выбор больниц и докторов ограничен и давно установленные отношения доктор-пациент могут вынужденно разрушаться. И все-таки еще слишком рано оценивать влияние этих государственных инициатив и на издержки Медикэр, и на удовлетворенность пациентов.

РОСТ ПОСОБИЙ НЕЗАСТРАХОВАННЫМ

Наконец, некоторые уверены, что наиболее существенной проблемой является невозможность для некоторых лиц получить адекватные медицинские услуги. За 10 лет своего существования программы Медикэр и Медикейд доказали свою способность гарантировать доступ к медицинским услугам для бедных, при том что до их введения бедные (те, чей доход ниже 4 тыс. дол.) на 20% реже, чем богатые, посещали врача (в расчете на одного человека в год), а при существующих программах они стали делать на 20% больше визитов к докторам³⁰.

Но по-прежнему остаются важные проблемы. Медикейд никогда не обслуживала больше 2/3 бедных. Более жесткие требования для включения в программу в последние годы сузили и этот круг. В 1983 г., в момент пика безработицы, 11 млн человек, пользовавшихся оплачиваемыми работодателями страховками, потеряли их. Согласно оценкам цензов, 15% населения не имело медицинских страховок и не подпадало под государственную помощь³¹. Отсутствие подобной защищенности приводило в некоторых случаях к тому, что пациенты полагались на некомпенсированное обслуживание, например, через благотворительность или безнадежную задолженность. Больницы шли на подобные услуги вплоть до начала 1980-х гг., потому что у них была возможность покрывать связанные с этими услугами расходы за счет увеличения платы пациентами, имевшими страховку³². Но при теперешней более конкурентной ситуации они лишены такой возможности. И если больницы стремятся включить дополнительную плату в назначаемые ею цены обслуживания, чтобы покрыть некомпенсированную часть медицинских услуг, вероятнее всего она

Тот факт, что они посещают докторов даже чаще, чем более богатые люди, неудивителен: издержки ниже (как прямые издержки, когда они платят сами, так и косвенные — издержки затраченного времени). Более того, питание бедных и другие условия их жизни могут усиливать необходимость медицинской помощи. И наконец, бедные составляют большой процент от престарелых, естественно нуждающихся в медицинских услугах больше, чем другие. Более подробно см.: Davis K., Schoen C. *Health and the War on Poverty: A Ten-Year Appraisal*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1978.

Отсутствие этих страховок неравномерно. Исследование показало, что 23% черных, 22% испаноязычных входили в данный список наряду с 14,9% белого населения. См.: Munnell A. Ensuring Entitlement to Health Care Services. *New England Economic Review*, November/December 1985. Tabl. 2.

³² В 1982 г. больницы обеспечивали некомпенсированные услуги на 6,2 млрд дол. Рассмотрение вопроса о доступе незастрахованных пациентов к медицинскому обслуживанию содержится в работе: Davis K., Rowland D. Uninsured and Underserved: Inequities in Health Care in the United States. *Milbank Memorial Fund Quarterly/Healthand Society*, 60(2): 1983, 149—176.

просто потеряет пациентов, которые обратятся в другие больницы. Пробелы в страховании медицинских услуг заставили некоторых членов конгресса (таких как сенатор Кеннеди) выступить за систему всеобщего национального медицинского страхования. Сегодня такие предложения не получают большой поддержки частично вследствие колоссального дефицита федерального бюджета.

ПОКРЫТИЕ КАТАСТРОФИЧЕСКИХ МЕДИЦИНСКИХ РАСХОДОВ

Один из пробелов в проблеме покрытия расходов, который привлекает большое внимание в последние годы, — пробел, связанный с так называемыми катастрофическими заболеваниями. Медикэр и частное медицинское страхование обычно оплачивают только часть затрат на дорогостоящие новые технологии, применяемые при диагнозе почки, хирургии сердца и трансплантации органов, которые стали уже почти привычными. Например, Медикэр покрывает полностью расходы пациентов на пребывание в больнице (с учетом вычетов из налогообложения) только в первые 60 дней болезни. При привлечении услуг сиделок это выливается в 100 дней, тогда как среднее пользование услугами сиделок доходит до 456 дней³⁴. Существует весьма незначительное частное страхование подобных услуг.

Число семей, которые страдают от "катастрофических" наличных расходов на медицинские услуги, зависит, конечно, от определения понятия "катастрофический". Для наших целей наиболее полезно то определение, которое позволяет выделить медицинские издержки как настолько высокие, что они заставляют людей или семьи уже сейчас или в будущем значительно снизить свой жизненный уровень. Одновременно такое определение позволяет провести соответствующее сравнение между семьями с точки зрения интуитивного ощущения ими катастрофы. Одно разумное определение "катастрофического" — расходы наличности, превышающие фиксированную цифру, скажем 2 тыс. дол. в ценах 1987 г. плюс 10% от дохода семьи³⁴. Используя это определение, Министерство здравоохранения и гуманитарных услуг подсчитало, что приблизительно 2,4% американских семей, главы которых не достигли 65 лет, каждый год несут катастрофические медицинские расходы. Для семей, главы которых старше 65 лет, эта цифра достигает 7%³⁵. По мере старения населения Соединенных Штатов доля тех, кому предстоят подобные расходы, будет резко возрастать. Это произойдет, если покрытие издержек за счет страхования не увеличится до нужных размеров.

Как часть своего Послания о положении нации в 1987 г. президент Рейган предлагал расширение оплаты расходов на больничное обслуживание по программе Медикэр за счет увеличения страховых взносов, вносимых престарелыми. Это предложение встретило критику со стороны как консерваторов, так и либералов. Некоторые полагают, что оно содержит посягательство на частный сектор. Другие считают, что оно не дает много, поскольку, во-первых, те, кто не подпадает под программу Медикэр, не компенсируют свои катастрофические расходы на медицинские цели. Во-вторых,

Более того, оплате через Медикэр подлежат только услуги сиделок, которые предоставляются непосредственно после госпитализации.

³⁴ Простое процентное отношение к доходу неудовлетворительно, так как для семей с самыми низкими доходами уровень расходов, связанных с обычными издержками на медицинские услуги, был бы назван катастрофическим. Правило прямой связи между определенным процентом дохода и медицинскими расходами, таким образом, смешивает проблему отсутствия страхования для покрытия таких расходов с проблемой бедности (нехватка доходов).

³⁵ U.S.Department of Health and Human Services, *Catastrophic Illness Expenses*, 1986. Tabl. 2.1.

оно не покрывает долгосрочных издержек на услуги сиделок, которые оказываются наибольшими медицинскими расходами для пожилых. Но даже те, кто хотел бы, чтобы последние включались в число оплачиваемых, обеспокоены расходами. Но каковы бы ни были взгляды, тем не менее растущая политическая озабоченность покрытием катастрофических расходов на медицинские услуги делает определенную форму государственной деятельности в этой области желательной.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Хотя решения о здравоохранении трудны, распределение ресурсов — выбор между альтернативным использованием средств — должно быть осуществлено. Экономический анализ может быть полезным в принятии таких решений систематическим и последовательным образом.
2. Национальные расходы на медицинские услуги, цены медицинских услуг и государственные расходы на медицинские цели — все быстро увеличивались в последние годы. Медицинские расходы представляют собой третью по величине статью государственных расходов после оборонных и расходов на образование. Сегодня государство оплачивает более трех пятых всех расходов на здравоохранение.
3. К четырем основным государственным программам здравоохранения относятся Медикэр, Медикейд, медицинское обслуживание ветеранов и государственная поддержка НИОКР. Кроме того, существуют два основных вида налоговых расходов: финансируемое наймодателем медицинское страхование и вычеты медицинских расходов, превышающих определенный уровень, из налогооблагаемого дохода.
4. Медицинское обслуживание характеризуется несколькими несостоятельностью рынка:
 - а) неинформированностью потребителей,
 - б) ограниченной конкуренцией,
 - в) экстерналиями, связанными с инфекционными болезнями,
 - г) поведением, не максимизирующим прибыль.
5. Многие экономисты уверены, что быстрое увеличение медицинских расходов объясняется значительным ростом частного страхования и государственными программами, которые покрывают медицинские расходы.
6. Те, кто полагает, что медицинский рынок конкурентен, считают, что расходы уменьшатся, если на людей возложить большую долю расходов и если возмещать расходы больниц таким образом, чтобы побудить их быть эффективными и уменьшать издержки.
7. Некоторые из тех, кто полагает, что рынок не конкурентен, считают, что издержки должны регулироваться правилами. Большинство экономистов, однако, сомневаются в вероятности успеха регулирования такого сложного рынка, как рынок медицинских услуг. Многие уверены, что изменения в методах, которыми предоставляется медицинская помощь, в особенности более широкое использование организаций поддержания здоровья, — самый многообещающий способ уменьшения медицинских издержек.
8. Вызывает беспокойство, что еще существуют большие пробелы в охвате медицинским обслуживанием, особенно безработных, и при катастрофических расходах

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Медикэр
Платежи третьей стороны
Медикейд
Диагностически связанные группы
Налоговые расходы

Организации поддержания здоровья
Сострахование
Катастрофические медицинские расходы
Особый эгалитаризм
Моральный риск

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. В каком отношении покупка медицинских услуг сходна с покупкой автомашины? В каком отношении отлична?

2. Мы отметили, что существуют большие разногласия в том, что нужно сделать для обеспечения медицинского обслуживания в Соединенных Штатах. В какой степени они объясняются различиями во взглядах, касающихся того, как функционирует рынок медицинских услуг? Уточните. В какой степени они объясняются различиями в ценах?
3. Рассмотрите “несостоятельности”, которые возникают на рынках медицинских услуг, и предложения, которые обсуждались в последнее время для изменения того, как должно быть обеспечено в Соединенных Штатах медицинское обслуживание. Проанализируйте, в какой степени каждое из этих предложений направлено на устранение отдельных несостоятельств рынка.
4. В течение последних 25 лет наблюдались сворачивание муниципальных больниц и рост частных больниц, ориентирующихся на прибыль. Существуют ли причины, по которым больницы должны находиться в ведении государства? Что, по вашему мнению, объясняет эти тенденции?
5. Критики процессов о недобросовестной медицинской практике утверждают, что она внесла значительный вклад в увеличение медицинских издержек, и выступают за законодательство, которое ограничило бы размеры вознаграждений, гонорары адвокатов или иным способом сдерживало такие судебные процессы. Многие юристы опасаются, что любое подобное законодательство ограничило бы права потерпевших от недобросовестной практики на справедливую компенсацию за ущерб, который они понесли. Рассмотрите выбор между справедливостью и эффективностью. Что, по вашему мнению, нужно предпринять?
6. Предположим, что медицинские расходы полностью освобождены от налогов. Покажите графически последствия этого для спроса на медицинские услуги. Если эластичность спроса по цене равна 0,7, каково влияние освобождения на индивидуума, облагаемого налогом по 15%-й предельной ставке, по 28%-й ставке, по 33%-й ставке?

Глава 12. ОБОРОНА

Расходы на оборону — самая большая отдельная статья государственных расходов, составившая в 1986 г. 28% федерального бюджета. В дополнение к военным расходам Министерства обороны (266 млрд дол. в 1986 г.) официальные цифры затрат на оборону включают в себя расходы Министерства энергетики на оборонные программы, связанные с атомной энергией. Хотя затраты по этим программам составляют незначительную часть суммарных расходов на оборону (7 млрд дол. или 2,6%), на них приходится 70% бюджета Министерства энергетики.

Не включены в официальные цифры, отраженные на рис. 12.1, пособия ветеранам (29 млрд дол. в 1986 г.) и отставным военным (16 млрд дол.), которые представляют собой различные компенсации тем, кто ранее служил в вооруженных силах*. Большая часть (но, конечно, не все) из 4 млрд дол., потраченных на космические исследования, также диктовалась военными соображениями. Используя эти более широкие оценки, можно сделать вывод о том, что расходы на оборону сегодня составляют свыше 30% федерального бюджета.

Военные расходы как в сопоставимых ценах, так и в процентах от ВВП сильно колебались во времени. После войны во Вьетнаме имело место большое сокращение военных расходов. Они начали расти во времена правления администрации Картера и далее увеличивались при президенте Рейгане. Как иллюстрирует рис. 12.1, при администрации Рейгана реальные расходы достигли наибольших масштабов за все

¹ Нам хотелось бы также отметить следующее уточнение, касающееся выплат пенсий бывшим гражданским служащим Министерства обороны. Мы не делаем это из-за недостатка данных.

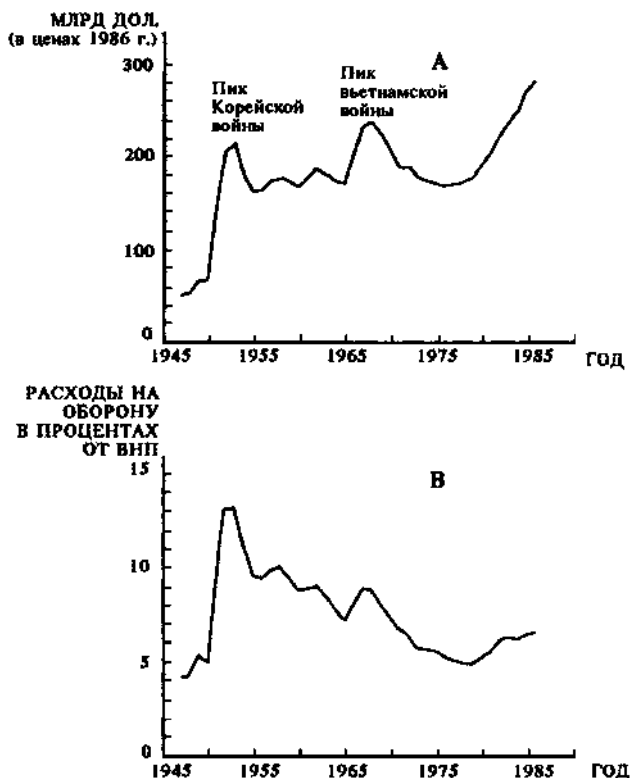


Рис. 12.1. РАСХОДЫ НА ОБОРОНУ В США. А показывает такие расходы в ценах 1986 г. (используя дефлятор ВВП). В показывает данные расходы в процентах от ВВП. ИСТОЧНИК: *National Income and Product Accounts*, 1929—1982, Tabl. 1.1, 3.15; *Survey of Current Business*, July 1987, Tabl. 1.1, 3.15.

мирное время, но в процентах от ВВП они были еще меньше, чем во времена пребывания у власти Эйзенхауэра и Кеннеди.

Поскольку большая часть военных расходов направляется на закупку новых оборонительных систем оружия, обязательства, взятые в начале 80-х гг., найдут свое отражение в оборонных расходах конца 80-х гг. И поскольку эти новые военные системы потребуют последующих расходов и на содержание персонала, они будут иметь воплощение в оборонных бюджетах 90-х гг. Даже если бы сегодня было решено сократить военные расходы, значительный эффект от такой изменившейся политики мог бы наступить лишь через несколько лет.

По сравнению с расходами большинства других западных стран военные расходы США больше и как часть государственных расходов, и как доля национального дохода. Однако доля военных расходов в Соединенных Штатах не больше, чем в бывшем СССР или Китае, как показано на рис. 12.2.

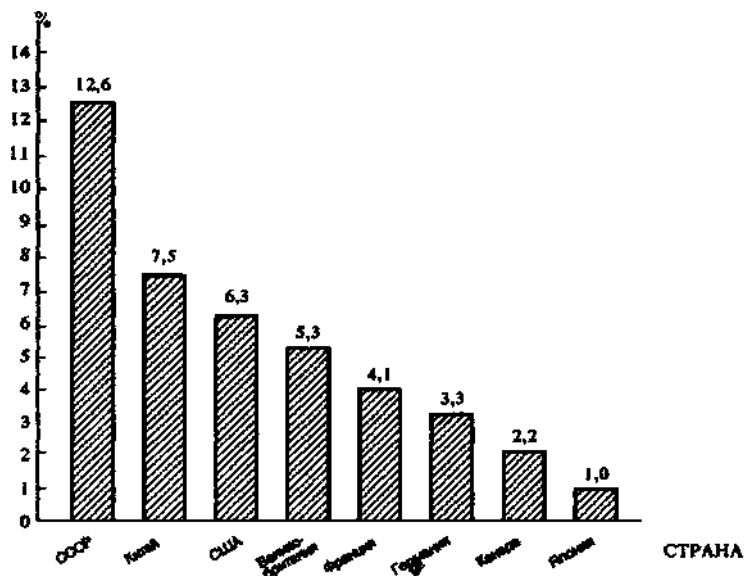


Рис. 12.2. ВОЕННЫЕ РАСХОДЫ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП, 1984 г. ИСТОЧНИК: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1986*, Tabl. 1.

Проблема того, расходует ли мы достаточно или слишком много на оборону, была в последние годы одной из самых активно обсуждаемых политических проблем. Опрос, проведенный в 1985 г. институтом Геллопа, показал, что 46% респондентов считают, что мы тратили на оборону слишком много, — наивысший уровень поддержки сокращения расходов с 1971 г., когда 50% полагали, что расходы избыточны. Также существуют противоречивые взгляды на то, наилучшим ли способом мы распределяем наши ассигнования на оборону. Часто в адрес военных раздавались обвинения в неэффективности этого распределения.

Оборона — один из нескольких примеров чистого общественного товара. В нашем рассмотрении теории общественных товаров мы полагали, что могли решить, сколько должно расходоваться на некоторое общественное благо, просто при помощи опроса людей о предельной склонности платить, о том, насколько большую дополнительную выгоду они извлекают из дополнительных расходов на конкретную общественную программу. К сожалению, этого нельзя сделать в отношении обороны. Большинство из нас просто не знает, насколько хорошую защиту мы приобретем, расходуя дополнительный доллар на оборону. Мы полагаемся на военных специалистов в вопросах оценки выгод, приносимых дальнейшими расходами. Но специалисты имеют естественную предвзятость в пользу увеличения расходов на услуги, за которые они отвечают.

Мы полагаемся на специалистов в суждениях, связанных с издержками на конкретную программу (скажем, на систему вооружений), в выводах о том, чего достигла бы программа в случае успеха, и в заключениях, касающихся ответных

действий других (русских) на любое **действие**, которое мы предпринимаем. Конечно, даже если бы специалисты могли обеспечить надежную оценку количества **жизней**, которые спасла бы конкретная программа в конкретной ситуации, и надежную оценку вероятности различных ситуаций, этого не было бы достаточно для обеспечения количественной оценки стоимости программы: нам следует знать, как определяется стоимость человеческих жизней в деньгах. Если кому-то не хочется сделать это, даже в лучшем случае трудно прийти к цифре, относительно которой будет достигнуто наибольшее соглашение. Выживание нашей нации и наш образ жизни поставлены на карту, поэтому трудности в определении денежной стоимости в этом вопросе очевидны.

Тем не менее экономической науке еще предстоит внести свой важный вклад в анализ оборонных расходов. В этой связи мы обсуждаем три блока проблем. Во-первых, организацию наших оборонных расходов, то, как принимаются решения и как производятся необходимые товары и услуги. Затем мы рассматриваем анализ стоимости и эффективности, как могут сравниваться различные программы со сходными задачами. Мы заканчиваем главу некоторыми замечаниями о наиболее сложном вопросе из всех: как мы решаем, сколько достаточно потратить на оборону?

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБОРОНЫ

Кто ответствен за принятие решений, связанных с военными расходами, и как государство получает необходимые товары и услуги, имеет важное значение для эффективности расходов на оборону. В этом разделе мы обращаемся к трем вопросам: какова должна быть роль гражданских противовесов военным специалистам при разработке военной политики? Как военная производственная практика привела к неэффективности? Как военные должны получать необходимые им кадры?

ГРАЖДАНСКИЙ КОНТРОЛЬ

Велась длительная полемика по поводу степени вовлечения гражданских в принятие военных решений.

Несколько аргументов в поддержку большего гражданского контроля приведено ниже. Первое — это то, что каждый вид вооруженных сил стремится преследовать свои собственные интересы. Военно-морской флот может придавать большее значение не транспортным судам, а авианосцам, основная польза от которых — сделать армию более эффективной.

Даже внутри каждого из видов вооруженных сил, сложившиеся интересы могут сдерживать новые усовершенствования, приуменьшающие их мощь. Например, хотя ВМФ признал ценность ракет Поларис, многие из адмиралов боялись, что растущие затраты на эти ракеты сократят другие расходы ВМФ, и это изначально ограничило их энтузиазм в отношении новой системы. Роберт **Макнамара**, министр обороны, был тот человек, который продвинул увеличение уровня выпуска подводных лодок, оснащенных системами Поларис, с 3 до 10 в год.

Ограниченная координация между собой различных видов вооруженных сил часто работала во вред Соединенным Штатам. Известный пример произошел во время испано-американской войны. Захват Сант-Яго задержался на 4 недели, поскольку командующий армией генерал Шафтер и командующий военно-морскими

силами адмирал Сэмпсон не могли достигнуть согласия по поводу плана совместных действий². В более недавние годы известна неудавшаяся попытка ВМФ и ВВС договориться по поводу характеристик нового самолета, приведшая к значительно увеличившимся издержкам.

Хотя Комитет начальников штабов, состоящий из представителей всех видов вооруженных сил, пытается преодолеть эти проблемы при помощи координации, у него это не очень хорошо получается. Каждый из начальников лоялен по отношению к своему виду вооруженных сил. Генерал Лимей, будучи председателем Комитета начальников штабов, выразил это следующим образом в обращении к конгрессу: "Я не претендую на объективность. Хорошо известно, что я неравнодушен к военно-воздушным силам как оружию защиты нашей страны. Однако я был и буду продолжать оставаться настолько справедливым в отношении других видов вооруженных сил, насколько позволит мне опыт"³.

Штат Комитета начальников штабов имеет, кроме того, проблему, состоящую в том, что после завершения службы в комитете они возвращаются туда, откуда пришли. Их шансы на повышение, без сомнения, зависят в некоторой степени от того, как хорошо они работали на их собственный вид вооруженных сил.

Таким образом, защитники гражданского контроля уверены, что только сильный министр обороны может выполнять роль объективного ценителя достоинств альтернативных требований на выделение средств. Возражающие против гражданского контроля полагают, что у гражданских нет знаний и опыта, чтобы осуществлять подобные военные оценки.

Важность организации оборонных решений подчеркнута в новом законе, вступившем в силу 1 октября 1986 г., который дает председателю Комитета начальников штабов большую власть и делает его главным военным советником президента, министра обороны и Национального совета безопасности. Новый закон попытался уменьшить дублирование между военными службами и дать больше власти командующим родов войск. Раньше командиры армии, военно-морского флота, морской пехоты и авиации докладывали в Комитет начальников штабов об административных и бюджетных делах и командованию родов войск о военных планах и действиях.

Хотя реорганизация далека от разрешения бюрократических ссор — рейгановский министр обороны Каспар Вайнбергер, например, пытался настаивать на том, что председатель (адмирал Вильям Дж.Крув) консультирует Национальный совет безопасности только через его посредство, в то время как государственный секретарь Джордж Шульц, член Национального совета безопасности, утверждал, что имеет право получать советы непосредственно: реорганизация открывает перспективу лучшего, более скоординированного принятия решений.

ОБОРОННЫЕ ПОСТАВКИ

Как мы отмечали в гл. 7, Министерство обороны покупает большую часть необходимых ему товаров у частных подрядчиков. Большинство из этих покупок не совершается на обычном конкурентном рынке, где много поставщиков и потребителей. Здесь есть один крупный покупатель — правительство Соединенных Штатов.

² Chadwick F.E. *Relations of U.S. and Spain, the Spanish-American War*. New York: Scribner's Sons, 1910.

³ General Curtis E. LeMay. *America is in Danger*. New York: Funk and Wagnalls, 1968. P. XII.

Здесь есть несколько (и часто только эти несколько) потенциальных поставщиков: в авиастроении, например, Локхид, Боинг и Макдонелл-Дуглас конкурируют друг с другом.

Чтобы обеспечить лучшую цену, государство обыкновенно прибегает к конкурентному предложению цены; различные поставщики предлагают правительству ту цену, по которой они готовы поставить, например, 1000 танков данной конструкции, и правительство закупает танки у поставщика, предлагающего низшую цену. Часто все же происходит значительное превышение издержек, т.е. издержки превышают тот уровень, на который рассчитывал производитель. Иногда контракт с правительством предусматривает разделение этих издержек между производителем и государством; такие подряды называются контрактами с разделенными издержками. Даже в том случае, если контракт определенно не оговаривает разделение этих избыточных издержек, государство может взять на себя все или значительную часть их. Подрядчик может утверждать, что превышение издержек является результатом изменений в предполагаемых характеристиках; такие изменения почти всегда сопровождают разработку новых вооружений, особенно если исследования занимают период в несколько лет, и часто трудно определить ту степень, в которой превышение издержек действительно является результатом изменений в проекте. В других случаях частный поставщик просто объявляет, что не может выполнить заказ без дополнительного финансирования; тогда у правительства есть выбор потерять все, что уже потрачено, или пересмотреть соглашение с поставщиком. И даже если правительство возбуждает иск против нарушителя контракта, задержка в исследованиях и разветвлении вооружений может быть очень большой.

Военных сильно критикуют за их систему закупок. Преобладание на практике превышения издержек означает, что обществе или его представители в конгрессе редко получают точную оценку стоимости корабля, оборонной системы, танков и т.п. во время заключения контрактов об их закупке. Из этого также следует, что правительство редко знает, действительно ли контракт выдается производителю с наименьшим уровнем издержек⁴. Все, что ему известно, — что контракт выдан подрядчику, предложившему наименьшую цену.

В чем же причина избыточных издержек? В случае с новыми вооружениями ошибки в оценке издержек обычны. Но почему обязательно должен быть определенный характер этих ошибок? То есть почему существует систематическая тенденция к недооценке издержек? Частично причина связана с конкуренцией в предложении цены: потенциальный поставщик знает, что, чтобы победить, он должен предложить наименьшую цену. Система разделенных издержек (явная или скрытая) означает, что наказания за занижение цены относительно слабы. Однако существует наказание за установление слишком высокой цены, когда другие фирмы назначают низкую цену (используя, скажем, их самые оптимистичные расчеты издержек), — фирма, предлагающая высокую цену, не сможет заключить контракт. Более того, большинство из технических экспертиз, позволяющих судить о достоверности оценок, возложено на тех, кто имеет обоснованную заинтересованность в результате, — военных подрядчиков и чиновников, которые хотели бы получать оборонную систему, наиболее подходящую для них.

Заметим, что в то время, когда превышение издержек происходит, никакой конкуренции, существовавшей до выдачи контракта, уже не существует: обычно правительству обошлось бы дороже или было бы невозможно обратиться к другому потенциальному поставщику.

Система разделения издержек имеет еще один недостаток в придачу к мягкому наказанию за преуменьшение издержек: у получателя контракта мало стимулов действовать эффективно. Действительно, некоторые контракты заключаются по принципу "издержки плюс прибыль", т.е. правительство оплачивает издержки на производство плюс, скажем, 10%. Такие контракты создают мотивацию для неэффективности; чем больше фирма расходует, тем больше она получает от государства.

Почему все же правительство идет на договоры с разделенными издержками со всеми их явными недостатками? Почему даже когда не существует явных условий для разделения издержек, правительство соглашается выплатить по крайней мере часть избыточных издержек?

Частично причина разделения издержек лежит в неопределенности, которая присуща разработкам новых систем вооружений. Лучшее, что может сделать фирма, как мы уже говорили, это сделать оценку таких издержек. Если будет заключен договор с фиксированной оплатой, при котором подрядчик получает фиксированную сумму независимо от возможных издержек, подрядчик будет вынужден пойти на значительный риск; даже если он будет действовать эффективно, существует некий шанс, что он столкнется с трудностями в разработке системы, которые поднимут уровень его издержек над установленной оплатой, которую он должен получить, до уровня, когда потери станут слишком большими. Если фирмы (или их менеджеры) избегают риска и настаивают на компенсации за риск, который они берут на себя, они заложат эту компенсацию в более высокую цену, представляющую оценку их издержек плюс плату за риск. Государство более приспособлено к несению риска. Соглашаясь на договор с разделенными издержками, оно берет на себя большую часть риска, но в то же время сокращает стимулы к повышению эффективности.

Хотя это придает необходимую разумность договору с разделенными издержками, некоторые критики Пентагона возражают, что при согласии государства оплатить все или часть избыточных издержек действуют другие причины. Большое число военных после отставки из вооруженных сил занимают должности в частном производстве, особенно занимающемся военными подрядами. Критики утверждают, что это создает мотивы для них приспособливаться к требованиям военных подрядчиков.

Защитники существующей системы хотя и отмечают, что она далека от совершенства, указывают на существование здоровой атмосферы конкуренции между оборонными подрядчиками и на то, что эта конкуренция все же создает некий предел уровню неэффективности. Любой поставщик, который действует постоянно все хуже по сравнению с другими фирмами, наверняка встретится с трудностями в получении контрактов.

НАБОР ПО ПРИЗЫВУ В СРАВНЕНИИ С НАЕМНОЙ АРМИЕЙ

Государство часто получает рабочую силу для военных услуг путем, довольно отличным от того, каким другие наниматели получают свою рабочую силу: оно призывает молодых людей на службу в вооруженные силы. Большинство стран прибегает к призыву во время войны, а многие страны (например, Греция и Швейцария) применяют призыв также и в мирное время. После войны во Вьетнаме Соединенные Штаты отказались от призыва и создали наемную армию.

То, что люди вынуждаются к службе в вооруженных силах, означает, что выдаваемая им заработная плата меньше "рыночной" оплаты за подобный род

деятельности. Призыв, таким образом, может рассматриваться как налог на отобранную часть населения. Этот налог несправедлив и ведет к неэффективности. Он несправедлив, потому что возложен на определенную часть населения, здоровых молодых мужчин от 18 до 26 лет. И внутри этой группы не все могут быть призваны. В первые годы войны во Вьетнаме от призыва могли освобождаться учащиеся школ или лица отдельных профессий. В этих исключениях был сильный перекос: ими в большей степени пользовались выходцы из среднего класса, чем более бедные.

Призыв влечет за собой неэффективность двух видов. Для части людей альтернативные издержки — в смысле заведомо предполагаемой зарплаты — до призыва на военную службу значительно меньше, чем для других (т.е. их производительность при другом виде занятости значительно ниже). Рынок выполняет важную функцию распределения рабочих с различными возможностями с максимальным использованием их производительности. Призыв не принимает во внимание альтернативные издержки индивидов. Эффективный налог для одних людей, таким образом, значительно выше, чем для других.

Во-вторых, призыв может приводить к тому, что военные не принимают во внимание все издержки альтернативных программ. В результате того, что призыв делает рабочую силу дешевле, чем в случае выплаты более высокой заработной платы набранному в армию по контракту, военные могут сделать неправильный выбор между использованием людей или машин.

Но те, кто отстаивает призыв и возражает против наемной армии, выдвигают несколько аргументов. Во-первых, они подчеркивают несправедливость, связанную с наемной армией. Так как бедные (с ограниченными альтернативными возможностями) будут привлекаться в армию, тяжесть войны ляжет в основном на них. Носители этих взглядов утверждают, что определенные права и обязанности не могут распределяться по законам рынка. Мы ссылались на этот взгляд в предшествующей главе как на особенный эгалитаризм. Обязанность сражаться и рисковать жизнью за свою страну является одной из этих обязанностей.

Во-вторых, критики наемной армии обеспокоены эффективностью вооруженных сил. Если служить будут люди с низкими альтернативными издержками, то и эффективность вооруженных сил будет низкой. Существует очевидное решение этой проблемы: любой наниматель сталкивается с подобной проблемой и решает ее увеличением заработной платы до уровня, при котором он получает значительное количество хороших претендентов и может получить качество, которое необходимо. Но если конгресс настолько ограничен в средствах, что не может выделить достаточно для оплаты военных, наша национальная оборона может пострадать от низкого качества персонала.

Эта обеспокоенность за качество военнослужащих была особенно сильна в первое время существования наемной армии, но за последнее время (частично благодаря высокому уровню безработицы среди молодежи в начале 80-х гг.) качество добровольцев значительно выросло.

АНАЛИЗ “ИЗДЕРЖКИ-ЭФФЕКТИВНОСТЬ”

Один из способов, которым Министерство обороны пытается увеличить эффективность расходования ассигнований на оборону, является анализ издержек и эффективности. Это влечет за собой детальное сравнение противоположных спосо-

бов достижения одной цели. Анализ "издержки-эффективность" был распространен Робертом Макнамарой, министром обороны при президентах Кеннеди и Джонсоне. Многие военнослужащие не принимают анализ "издержки-эффективность", так как считают, что военная оценка относительных достоинств альтернативных оборонных программ не может быть сведена к простому (или даже сложному) набору экономических расчетов.

Пример анализа "издержки-эффективность" представлен экономистом Вильямом Кауфманом из МТИ и Брукингского института. Он рассматривает проблему, как наилучшим образом подготовиться к советской атаке, направленной одновременно в Центральную Европу и Персидский залив. Он подсчитал, что может быть необходимо перебросить 800 тыс. т груза на два театра военных действий в течение 30 дней. Он также оценил текущие возможности авиаперевозок в 200 тыс. т. В бюджет 1984 г. заложено 50 самолетов С-5Б по цене 6,4 млрд дол. Это позволило бы увеличить возможности на 70 тыс. т, оставляя дефицит в 530 тыс. т. Кауфман предложил более эффективный с точки зрения издержек метод переброски грузов — путем постройки быстроходных океанских судов. Он подсчитал, что 32 таких судна вместе с восемью уже построенными могут доставить все 800 тыс. т необходимых грузов в течение 30 дней⁵.

Также существуют альтернативные способы обеспечения возможностей ответного удара — возможность для Соединенных Штатов нанести ответный удар после неожиданной атаки на них. Мы можем построить новые ракетные системы или развернуть на подводных лодках ракетные системы Поларис. Для каждой ракетной системы мы могли оценить количество таких ракет, которые могли быть уничтожены первым ударом бывшего Советского Союза. Затем мы могли подсчитать издержки — скажем, на одну мегатонну ответного удара — для каждой альтернативной системы. Та, стоимость которой меньше, более предпочтительна с точки зрения соотношения издержек и эффективности.

МНОЖЕСТВЕННОСТЬ ЦЕЛЕЙ

Во многих случаях, однако, определенная система вооружения служит многим целям. Мощности воздушного транспорта имеют определенную ценность для перемещения небольших количеств груза на отдаленные театры военных действий за короткий срок. Но Кауфман замечает, "что это вряд ли является аргументом для усиления существующих сил транспортной авиации. Тот же эффект может быть достигнут силами, развернутыми в Европе и в Аравийском море, и заранее подготовленным оборудованием на этих двух театрах, что уже существует, соединенными с существующими силами транспортной авиации".

Подобное исследование возникло в связи со спорами вокруг предложенного военно-воздушным силам бомбардировщика Б-70. Он был предназначен заменить Б-52 как основной бомбардировщик Соединенных Штатов. Его основная функция — доставка ядерных бомб к назначенным целям. Макнамара возражал, что та же цель может быть достигнута ракетами с меньшими издержками, и утверждал, что у ракет есть определенные преимущества: им требуется меньше времени (от 15 до 30 минут, а не 2-3 часа) для достижения основных целей, а бомбардировщики более

⁵ Kaufman W.W. The Defense Budget. In: Pechman J.A. *Setting National Priorities*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1983.

уязвимы на земле, чем ракеты Минитмен в подземных бункерах или мобильные ракетные системы типа Поларис на подводных лодках.

Не существует двух одинаковых оборонных систем, и сторонники строительства бомбардировщиков утверждают, что они могут выполнять и другие функции лучше, чем ракеты. В частности, генералы ВВС, защищающие бомбардировщик Б-70, утверждали, что бомбардировщик обладает разведывательными возможностями в отличие от ракет. Это вело бы к более эффективному уничтожению советских ракет, оставшихся после нашего первого удара. Даже если предположить, что Б-70 способен уничтожить все межконтинентальные баллистические ракеты, он все же не в состоянии уничтожить ракеты, запускаемые с подлодок. Таким образом, сокращение потерь в результате закупки Б-70 будет небольшим: при одном наборе предположений (при котором Соединенные Штаты наносят удар первыми) количество погибших американцев сокращается с 60-90 млн до 45-75 млн человек. При другом наборе предположений, если первым нападал бы бывший Советский Союз, это количество сократится с 80-150 млн до 70-135 млн человек. Таким образом, Макнамара утверждает, что, даже при наиболее "благоприятных" условиях, ответная миссия бомбардировщика Б-70 имеет ограниченную стоимость, оцениваемую не более, чем в 10-15 млн дол.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СЦЕНАРИИ

Эти примеры раскрывают метод анализа, необходимого для оценки стоимости систем оружия. Важную часть этого анализа составляет рассмотрение альтернативных сценариев, например атаки на одном фронте с применением обычных вооружений с предупреждением, атаки на одном фронте без всякого предупреждения, атаки на два фронта с применением обычного оружия или ядерного нападения. Затем мы пытаемся выяснить, как, скажем, новая система вооружений или увеличение расходов на военные корабли повлияли бы на исход каждого из этих сценариев. Например, мы могли бы просчитать дополнительные мощности новой ракетной системы (в мегатоннах доставляемых ядерных зарядов), необходимые для ответного удара, оставшихся после атаки со стороны бывшего Советского Союза. Или мы могли бы рассчитать дополнительное количество войск, которые мы в течение 30 дней после неожиданного начала войны могли бы перебросить через океан в случае войны на одном фронте как результат покупки такого количества транспортных самолетов.

Так, одна система может быть более эффективной при одном сценарии, другая — при другом. Тратя больше (покупая обе системы), можно увеличить наши оборонные возможности, но вряд ли это лучшее решение: нам необходимо оценить вероятность альтернативных сценариев и их последствия в случае каждого из вариантов дополнительных оборонных расходов. На этой основе можно делать некоторые оценки о том, какие расходы достаточны.

ВЫБОР В РАСПРЕДЕЛЕНИИ ОБОРОННЫХ АССИГНОВАНИЙ

Анализ "издержки—эффективность" может быть использован, чтобы помочь убедиться в том, что оборонные ассигнования не тратятся впустую. Но существует много вопросов, где он мало полезен. Постоянно возникает вопрос: какая часть бюджета должна направляться на подготовку к обычной войне? Мы можем получить лучшую защиту от обычного нападения (например, увеличением расходов на обычные вооружения) за счет снижения защиты от ядерной атаки. При данном

количестве ресурсов мы обычно не можем получить больше одного вида защиты, если не пожертвуем некоторым количеством другого вида обороны. Разные люди могут предпочитать различные варианты их возможного сочетания, зависящие от их оценки вероятности этих двух типов войны.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ОБОРОННЫХ РАСХОДОВ

Цель или средства. Достаточно часто в военных спорах возникает путаница между целями и средствами. Приобретение различных систем вооружений должно рассматриваться не как цель сама по себе, а как средство достижения определенных оборонных целей, скажем разрушение определенной части советского арсенала в случае первого удара со стороны бывшего Советского Союза. При этом расчете наименее дорогая ракета не обязательно самая эффективная. Представим, например, что размещенные на подводных лодках ракетные системы Поларис в два раза дороже, чем размещены на земле, но что при первом ударе 75% последних уничтожены, а все Поларисы целы. Чтобы осталась одна боевая ракета после удара, нам надо построить четыре. Таким образом, "эффективные" издержки на ракеты на подлодках составляют половину от наземных.

Расчет полных издержек. Другая ошибка, часто встречающаяся в военном анализе, — неспособность подсчитать все издержки на оборонную систему. Они включают расходы не только на НИОКР, но и на персонал и на обслуживание этой системы.

Без полной информации об издержках трудно сделать правильный выбор. Может быть уклон в пользу проектов с низкими основными издержками, но высокими расходами на персонал и обслуживание.

Технологически оправдываемые нововведения. Многие высокопоставленные военные стремятся иметь самое современное оружие. Это становится почти самоцелью. Новые оборонные системы разрабатываются, чтобы получить преимущества технологического прорыва, а старое вооружение может заменяться просто для того, чтобы иметь в распоряжении более современное оружие.

Экономисты убеждают, что более новое оборудование не обязательно более предпочтительно с точки зрения соотношения эффективности и издержек. Вопрос, снимать ли и когда старую технологию и принимать новую, должен быть соотнесен со всем комплексом целей обороны. Более новое оборудование может уступать по надежности и требовать больших расходов на обслуживание.

СКОЛЬКО ДОСТАТОЧНО?

Последний вопрос, к которому мы обращаемся, — сколько мы должны тратить на национальную оборону? — является вопросом, на который ответить даже труднее, чем на вопрос, как распределить данный оборонный бюджет.

Расходуем ли мы слишком много на оборону? Увеличение расходов на оборону может увеличить вероятность выживания в случае нападения, и может снизить вероятность самого нападения.

Здесь мы касаемся вопроса систематической оценки величины расходов на оборону. Это традиционный выбор между пушками (национальной обороной) и маслом (другими товарами), представленный графиком производственных возможностей, как показано на рис. 12.3. Можно получить большую национальную безопасность, но только ценой жертвы другими товарами. Кривая безразличия

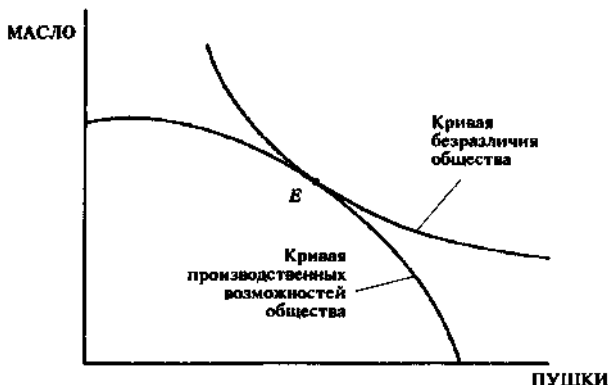


Рис. 12.3. КРИВАЯ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ОБЩЕСТВА. Общество может получить большую защиту от внешнего нападения (больше пушек), только отказавшись от других товаров (масла).

демонстрирует сочетание пушек и масла, выбор между которыми для общества равнозначен. Общество желает пожертвовать некоторым количеством масла для увеличения безопасности. Чем больше мы отказываемся от масла, тем большее увеличение безопасности необходимо, чтобы остаться на кривой безразличия. Кривая безразличия, лежащая выше, предполагающая больше пушек и масла, очевидно, демонстрирует более высокий уровень благосостояния. Наивысший достижимый уровень благосостояния приходится на точку *E*, где кривая безразличия касается кривой производственных возможностей.

Это хороший способ размышлять о выборе, встающем перед обществом. К сожалению, он не очень помогает в ответе на вопрос: сколько достаточно? Чтобы применить этот анализ к оборонным расходам, нам необходимо знать, сколько дополнительной защиты мы получаем от увеличения оборонных расходов.

ЗНАЧЕНИЕ ПРЕДЕЛЬНОГО АНАЛИЗА

В распределении данного оборонного бюджета необходимо подсчитать эффект, получаемый от расходов на различные оборонные цели. Оценивая, должны ли мы увеличивать оборонные расходы, мы также должны знать, сколько дополнительной "защиты" мы получим от дополнительных расходов в 1 млрд дол.

Следующий пример, приведенный Чарльзом Хитчем, заместителем министра обороны в администрации Кеннеди-Джонсона, иллюстрирует роль предельного анализа⁶.

Предположим, каждая ракета поражает цель с 50%-й вероятностью. У нас 100 целей, которые необходимо уничтожить. Посылая 100 ракет к целям, мы "достигаем вероятности 50 попаданий, 200 ракет — 75 попаданий, 300 ракет — 87 попаданий", как показано на рис. 12.4. Налицо сильно уменьшающаяся отдача. Каждая цель

может быть уничтожена единой, и некие следующие ракеты будут попадать по уже) уничтоженным целям. В то время как первые 100 ракет дают нам 50 попаданий, рост числа ракет с 400 до 500 увеличивает количество попаданий только на 3. Мы должны спросить себя не о том, стоят ли издержки на 500 ракет уничтожения 97 целей, а стоят ли издержки на дополнительные 100 ракет уничтожения дополнительных трех целей.

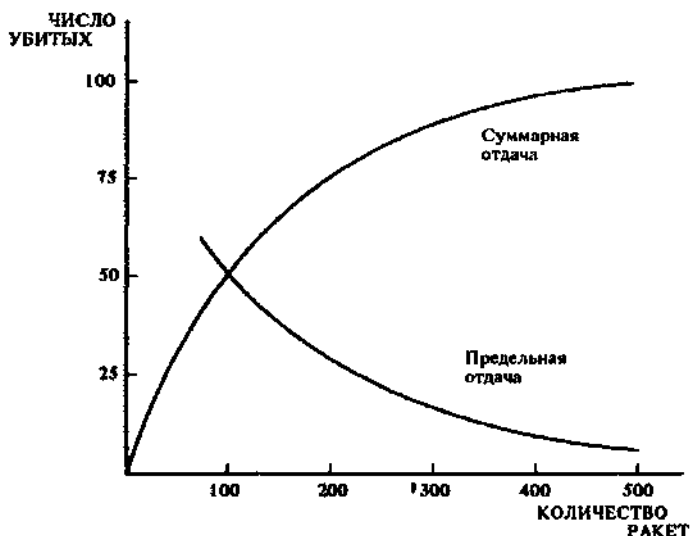


Рис. 12.4. РОЛЬ ПРЕДЕЛЬНОГО АНАЛИЗА ПРИ ОЦЕНКЕ ОБОРОНЫ. Существенная проблема состоит не в том, должны ли мы иметь 500 ракет или не иметь их совсем, а в том, какова дополнительная поражающая способность каждой новой ракеты. Может возникнуть резко уменьшающаяся отдача.

Это не простой способ анализа. Но соотносением расходов с результатами и демонстрацией того, что мы получаем от дополнительных расходов, мы можем надеяться на получение более разумного решения по поводу того, сколько достаточно.

При подобных оценках все же один блок соображений трудно поддается расчетам: сдерживание.

СДЕРЖИВАНИЕ И ГОНКА ВООРУЖЕНИЙ

Все сделанные выше расчеты основаны на данном размере сил противника (существующих плюс планируемый прирост). Но важной стороной военного анализа является то, что поведение противника испытывает влияние наших военных расходов в двух важных направлениях. Во-первых, если мы расходует больше, то и им приходится расходовать больше; чистый прирост наших преимуществ не может быть рассчитан из предположения, что они не реагируют на них совсем. Возможно

даже, что увеличение расходов приведет к сокращению нашего чистого преимущества: на каждый наш потраченный доллар они могут тратить больше доллара. Уверенность в том, что мы могли выиграть от будущих расходов, таким образом, частично основана на том, что у бывшего Советского Союза не было бы возможности или желания состязаться с нашими расходами в полной мере. Это, конечно, спорно: хотя их национальный доход значительно меньше нашего, их возможности сдерживать потребление своих граждан больше наших.

Но существует также мнение, что бывшие Советы испытывали бы влияние со стороны нашей военной мощи в другом плане. Они были бы меньше предрасположены предпринимать враждебные акции. Таким образом, вероятность различных сценариев обычной или ядерной войны зависит от наших военных возможностей. Это играло важную роль в последних военных дебатах. Те, кто стоял за увеличение военных расходов, полагали, что наращивание возможностей для ответного удара сокращает вероятность нападения. Критики увеличения военных расходов возражали, что если кто-то уверяет себя в очень высокой возможности эффективного уничтожения врага с помощью мощи ответного удара, то дальнейший рост этих возможностей не обладает большой дополнительной ценностью. Они убеждены, что увеличение существующего арсенала оружия имеет небольшую ценность.

Президент Рейган в своей знаменитой речи "Звездные войны" в марте 1983 г. предложил коренное изменение американской стратегии от политики сдерживания к оборонной инициативе (откуда пошло официальное название новой программы — СОИ, или стратегическая оборонная инициатива). Целью этой программы было создание оборонительных систем, защищающих от ядерной атаки и превращающих таким образом ядерное оружие в "устаревшее и бессильное". Как это интерпретировал один из комментаторов, "обещание "гарантированного выживания" заменит угрозу "гарантированного уничтожения"⁷. Возможно ли создание таких систем вооружений или надежды на подобные системы похожи на научную фантастику — остается предметом серьезных научных дискуссий.

Между тем существует беспокойство относительно того, что увеличение расходов может на самом деле увеличить вероятность нападения. Представим, что потенциальный противник поверил в то, что в течение 10 лет мы построим оборонительную систему, которая сделает нас неуязвимыми, а у них не будет возможности создать соответствующую систему в течение еще пятнадцати лет. Противник может посчитать, что в интересах США нанести удар в тот момент, когда он будет уязвим, а мы нет. Но исходя из этого, противник имел бы все стимулы нанести превентивный удар до того, как будет создана наша система обороны.

Некоторые рассматривают СОИ как долгосрочную хитрость в торгах. Бывший Советский Союз стремился бы сравняться с Соединенными Штатами. Из-за его значительно более слабой экономики он понял бы, что сделать это трудно, и можно надеяться на то, что это стимулирует его сторговаться на значительное сокращение вооружений. Частично по этой причине возможность договоренностей по сокращению вооружений выглядела в последние годы более обнадеживающей. Главный шаг был сделан в 1987 г., когда Соединенные Штаты и бывший СССР согласились вывести все ракеты средней и меньшей дальности из Европы.

Экономисты сравнительно мало что могут сказать по поводу многих из этих острых вопросов военной стратегии. Они могут анализировать "разумный" ответ,

используя технику анализа под названием "теория игр", первоначально изученную экономистом Оскаром Моргенштерном из Принстона и математиком Джоном Ван Ньюманом из Института перспективных исследований. Но нет уверенности, что бывший Советский Союз разумно отвечал бы на наши действия. Существуют разные мнения о том, что влияло на решения лидеров Кремля и как они представляли себе намерения Соединенных Штатов. Последние неудачи и непоследовательность американской внешней политики делали ожидание бывшим Советским Союзом наших дальнейших действий весьма проблематичным. В большой степени из-за того, что эти ответные действия играли значительную роль в оценке выгод, сулящихся альтернативной оборонной политикой, экономисты сделали ограниченный вклад в решение спора о том, сколько достаточно.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Защитники большого гражданского контроля за Министерством обороны обеспокоены недостаточной координацией между видами вооруженных сил и пристрастиями при решениях, приносящих результаты, при которых чрезмерные надежды возлагаются на заинтересованных экспертов.
2. При выборе альтернатив использования ассигнований на оборону, чтобы определить лучшую систему вооружения для достижения данных целей, применим анализ "издержки—эффективность".
3. Часто, однако, существует множество целей. Нам необходимо определить предельную выгоду расходования дополнительных средств различным образом, исходя из различных сценариев и различных целей.
4. При оценке альтернативных систем вооружения важно не смешивать средства с целями и сделать полный подсчет долгосрочных издержек (включая затраты на обслуживание и на персонал), связанных с каждой системой вооружения.
5. Система поставок, часто использующая военные контракты, называемые контрактами "издержки плюс", может способствовать значительному росту издержек.
6. Призыв в армию может рассматриваться как избирательно налагаемый налог. Хотя имеются доводы, исходящие и из справедливости и из эффективности, в пользу наемной армии, некоторые утверждают, что наемная армия несправедлива.
7. При оценке альтернативных оборонных программ важно сосредоточить внимание на дополнительной выгоде, получаемой при дополнительных расходах — иными словами, использовать маржинальный анализ.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Гражданский контроль
Контракты с раздельными издержками
Сдерживание

Договор с фиксированной оплатой
Превышение издержек
Расчет полных издержек

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Предположим, правительство решило создать ракетную систему, предназначенную для ответного удара 100 ракетами. Теперь оно думает, не увеличить ли их число до 110. Представьте, что вы входите в комитет конгресса, который должен утвердить возросшие расходы. Перечислите вопросы, которые позволили бы вам убедиться, желательно ли увеличение расходов.
2. Нужно ли запретить военным и чиновникам Министерства обороны работать на частных оборонных поставщиков на протяжении нескольких лет после окончания военной службы?
3. Каким образом покупка военными инструментов отличается от покупки ракетной системы MX? Как это влияет на политику государственных закупок в этих двух областях?

4. Каким образом покупка военными инструментов отличается от покупки трудовых услуг? Как это влияет на государственную политику в этих двух областях?
5. "Проблемы защиты нашей страны стали настолько специальными и сложными, что должны быть оставлены военным экспертам. Государство должно просто решить, сколько оно желает израсходовать на оборону и предоставить проблему распределения расходов военным". Обсудите.

Глава 13. СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

Хотя современные государства и ранее брали на себя некоторую ответственность за обеспечение нуждающихся, в течение последних пяти лет эта ответственность начинает рассматриваться в качестве одной из базовых функций государства. В 1986 г. затраты на социальное страхование и социальные расходы составляли более чем треть федерального бюджета. Однако социальное обеспечение отличается от большинства других государственных программ тем, что оно имеет собственный *целевой* налог на заработную плату. Поступления от этого налога направляются в специальные доверительные фонды, из которых и финансируются социальные выплаты. Социальное обеспечение первоначально создавалось как самофинансируемое, т.е. поступления от налога на заработную плату должны были покрывать расходы.

Среди основных программ социального страхования наиболее крупная — страхование по старости, нетрудоспособности, а также иждивенцев, переживших застрахованного (ССНИПЗ), введенное в 1935 г. Оно обычно относится к социальному обеспечению и направлено на поддержание нормального уровня жизни лиц преклонного возраста, нетрудоспособных и их иждивенцев. Как показано в табл. 13.1, за 23-летний период (с 1963 по 1986 г.) выплаты по названной программе в реальных показателях более чем утроились, достигнув в 1986 г. 197 млрд по сравнению с 55 млрд в 1963 г. (в дол. 1986 г.). Вторая по масштабам программа — Медикэр (технически социальное обеспечение включает как Медикэр, так и ССНИПЗ) — обеспечивает медицинскую помощь престарелым. Она была детально рассмотрена в гл. 11. Страхование по безработице, также введенное в 1935 г., направлено на поддержку временно безработных, как свидетельствует само название программы. Другие программы социального страхования включают пособия по несчастным случаям на производстве, т.е. компенсирующие денежные выплаты пострадавшим во время выполнения служебных обязанностей; выплаты по нетрудоспособности ветеранам; пенсионные выплаты железнодорожным рабочим; фонды для шахтеров, страдающих профессиональными заболеваниями легких. Вплоть до 1984 г. государственные служащие не были включены в программы социального обеспечения. В этой области существовали отдельные пенсионные программы для гражданских служащих и военных, которые, вероятно, следовало бы рассматривать скорее как отсроченные компенсации, а не как программы социального страхования.

Во многих случаях программы социального страхования, так же как и частное страхование, обеспечивают страхование от различных рисков, которым подвергаются люди. Так, Программа медицинской помощи престарелым покрывает их затраты на медицинские услуги, как и в случае частного здравоохранения. Социальное обеспечение предназначено для возмещения части потерь дохода при уходе на пенсию или при нетрудоспособности; частное страхование существует для **реализа-**

Таблица 13.1. РАСХОДЫ ПО ОСНОВНЫМ ПРОГРАММАМ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

	<i>Реальные расходы, млрд дол. в ценах 1986 г.</i>	
	1963 г.	1986 г.
Социальное обеспечение	55,4	196,9
ССИПЗ	51,0	176,1
Страхование		
нетрудоспособности	4,5	20,8
Страхование по безработице	12,0	19,1
Медикэр	—	77,4

Источник: National Income and Product Accounts 1929-1982. Tabl. 3.15; Survey of Current Business, July 1987. Tabl. 3.15.

ции аналогичных целей. Имеется лишь одно важное различие: при частном страховании сумма взносов страхуемого, риск, которому он подвержен, и сумма получаемых им выплат тесно взаимосвязаны. Так, страховая премия при частном страховании жизни зависит от факторов, влияющих на состояние здоровья индивида, таких как возраст страхуемого. Суммы, которые индивидум получает при пожизненной ренте (частные страховые программы предполагают определенный доход ежегодно после достижения индивидумом, скажем, 55-летнего возраста), в среднем совпадают с суммами, выплаченными им же ранее (плюс накопленный процент). Иначе при социальном страховании. Программы социального страхования обеспечивают как собственно страхование, так и перераспределение доходов. Смещение этих двух функций было главным препятствием в оценке и реформировании программ социального страхования. В этой главе мы обсудим основные проблемы, касающиеся программы страхования социального обеспечения (ССНИПЗ).

СТРУКТУРА СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Программа социального обеспечения пенсионеров является наиболее масштабной государственной программой, нацеленной на обеспечение лиц преклонного возраста, как это иллюстрирует рис. 13.1. Она финансируется из налога на заработную плату, который платят как работодатели, так и нанимаемые работники. В 1987 г. суммарная налоговая ставка была 13,39% на первые 43800 дол. дохода. Налоговая база повышается с ростом среднего уровня доходов, а налоговая ставка к 1990 г. составила 15,3% (табл. 13.2). Согласно закону, половина налога выплачивается работодателями, половина — их наемными рабочими, но большинство экономистов видят в этом лишь юридическую функцию. Условия налогообложения таковы, что, по существу, они такие же, как если бы индивидум был ответствен за выплату всей суммы. Какое различие следовало бы сделать тому, кто непосредственно перечисляет суммы налога государству?¹

Работодатели имеют дело только с их общими затратами на найм работников, включая любые налоги, связанные с наймом, наемные работники имеют дело только с их чистым доходом после уплаты налогов. Поступления государству сводятся к различию между первым и вторым показателем, и это размывает границы между теми, кто, как считает государство, платит налог. Дополнительные соображения см. в гл. 17.



Рис. 13.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ НА ПОМОЩЬ ПРЕСТАРЕЛЫМ, 1985 ФИНАНСОВЫЙ ГОД. Около 78 % федеральных расходов на престарелых осуществляется в форме пособий по социальному обеспечению и Медикэр. Источник: U.S. Senate, Special Committee on Aging, *America in Transition: An Aging Society*, 1984–1985. P. 94.

Система организована на принципе налоговых сборов, базой которых служит заработная плата. Налог на заработную плату работающих сегодня идет на выплату пенсий тем, кто сегодня же находится в преклонном возрасте. Напротив, пенсионная система, при которой пенсия каждой возрастной группы обеспечивается ее собственными взносами, называется полностью фондируемой системой. Частные пенсионные системы обычно относятся к последнему типу. Пока они работают, люди делают свой взнос в фонд, который впоследствии используется для выплаты им пенсий. В некоторые годы, конечно, система социального обеспечения может располагать большей или меньшей суммой, чем та, которая выплачивается. Разница вносится (или изымается) доверительным фондом социального страхования. Существуют отдельные доверительные фонды для страхования престарелых и иждивенцев, переживших застрахованного, для страхования временной нетрудоспособности и для медицинского страхования престарелых. В течение первых двух десятилетий своего существования поступления в систему социального обеспечения превосходили выплаты. К 1970 г. доверительные фонды аккумулировали более чем 40 млрд дол. Но в последние 15 лет выплаты превышали поступления. К 1983 г. фонд ССНИПЗ был исчерпан, а Фонд медицинского страхования престарелых быстро приближался к своему исчерпанию. Законодательные изменения в 1983 г. были направлены на возвращение системы социального обеспечения на здоровую финансовую основу. Успех этих изменений будет зависеть от правильности предположений о росте заработной платы и занятости в будущем, которые заложены в их основу. Если эти предположения верны, фонды ССНИПЗ (взятые вместе) будут оставаться в сбалансированном состоянии в течение следующих 50–75 лет².

Таблица 13.2. НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ В ФОНД СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ И ИХ БАЗА БЫСТРО РОСЛИ В ПОСЛЕДНИЕ ПЯТЬДЕСЯТЛЕТ.

И работодатели, и наемные работники платили эти налоги. Налоговые ставки включают как налог по ССНИПЗ, так и налог в фонд страхования медицинской помощи престарелым (5,7 и 1,45% соответственно в 1987 г., показана суммарная налоговая ставка в 7,15%).

<i>Годы</i>	<i>Максимальные годовые облагаемые доходы, дол.</i>	<i>Налоговая ставка, равная для наемного работника и работодателя, %</i>	<i>Максимальный налоговый платеж соответственно наемным работником и работодателем, дол.</i>
1937	3000	1,0	30,00
1950	3000	1,5	45,00
1951	3600	1,5	54,00
1954	3600	2,0	72,00
1955	4200	2,0	84,00
1957	4200	2,25	94,50
1959	4800	2,5	120,00
1960	4800	3,0	144,00
1962	4800	3,125	150,00
1963	4800	3,625	174,00
1966	6600	4,2	277,20
1967	6600	4,4	290,40
1968	7800	4,4	343,20
1969	7800	4,8	374,40
1970	7800	4,8	374,40
1971	7800	5,2	405,60
1972	9000	5,2	468,00
1973	10800	5,85	631,80
1974	13200	5,85	772,20
1975	14100	5,85	824,85
1976	15300	5,85	895,05
1977	16500	5,85	965,25
1978	17700	6,05	1070,85
1979	22900	6,13	1403,77
1980	25900	6,13	1587,67
1981	29700	6,65	1975,05
1982	32400	6,7	2170,80
1983	35700	6,7	2391,90
1984	37800	7,0	2646,00
1985	39600	7,05	2791,80
1986	42000	7,15	3003,00
1987	43800	7,15	3131,70
1988-89	*	7,51	*
1990-90	*	7,65	*
2000 и позднее	*	7,65	*

* Максимальные налогооблагаемые доходы будут автоматически увеличиваться вместе с ростом средней заработной платы.

Источник: Social Security Bulletin. Annual Statistical Supplement, 1986. P. 24, 27.

Следует отметить, что доверительный фонд отличается от пенсионных фондов. В случае частного пенсионного фонда работодатель получает обратно достаточно денег, тогда как работник для получения предполагаемых выплат должен их заработать. С другой стороны, в случае социального обеспечения текущие выплаты финансируются текущими налогами на социальное обеспечение (налогом на заработную плату) плюс некоторый излишек поступлений над выплатами в прошлые годы, который был аккумулирован в доверительном фонде. Доверительный фонд выступает просто буферным запасом, чтобы все же гарантировать выполнение системой социального обеспечения своих функций, если, например, экономика переживает рецессию, приводящую к сокращению доходов.

Индивидуумы могут рассчитывать на получение пенсий в возрасте 62 лет. Однако если они работают до достижения 65 лет, то получают больше. Выплаты не увеличиваются, если выход на пенсию откладывается и по достижении 65-летнего возраста. Сумма выплат зависит от взносов индивидуума; в целом, чем больше взносы, тем больше и выплаты, хотя взаимосвязь здесь не прямая³.

Концепция *коэффициента замещения* иногда используется для оценки динамики выплат по социальному обеспечению. Норма замещения определяется как отношение выплат по социальному обеспечению к предпенсионному доходу. Коэффициент замещения, равный единице, означает, что выходящий на пенсию индивидуум ничего не теряет в доходе, предполагая отсутствие частных пенсий. Коэффициент замещения в 1983 г. был близок к единице (а в некоторых случаях превышал единицу) для низкооплачиваемых рабочих с незастрахованным вторым членом супружеской пары, но был значительно меньше для высокооплачиваемых рабочих, как показано в табл. 13.3.

Таблица 13.3. КОЭФФИЦИЕНТ ЗАМЕЩЕНИЯ В 1983 г.

<i>Ежегодные доходы</i>	<i>Неженатый рабочий</i>	<i>Рабочий с незастрахованной супругой, достигшей 65 лет</i>
Половина минимальной зарботной платы	0,9	1,35
Минимальная заработная плата	0,63	0,95
Средний доход	0,46	0,69
Максимальный облагаемый налогом доход •	0,26	0,39

Источник: Thompson L.H. Social Security Reform Debate. P. 1429. Цифры относятся к рабочему, вышедшему на пенсию в 1985 г. в возрасте 65 лет.

Сумма социальных выплат зависит также от числа иждивенцев данного рабочего. Например, человек со среднегодовым заработком в 8000 дол., который вышел на пенсию в 65 лет в 1965 г., получал бы ежемесячно чек по социальному обеспечению на сумму 480 дол., если он одинок, но если он имел никогда не работавшую жену, он мог бы получать 720 дол., или на 50 % больше⁴.

Однако по закону 1983 г., выплаты тем, кто выходит на пенсию между 65 и 70 годами, будут постоянно увеличиваться, так что к 2000 г. учитываемая сейчас ценность пенсии по старости останется независимой от возраста выхода на пенсию (определение текущей дисконтированной стоимости см. в гл. 10).

Первоначально система социального обеспечения распространялась только на часть занятых: сельскохозяйственные рабочие, частично занятые, государственные служащие и служащие неприбыльных организаций не были затронуты этой системой. Однако с течением времени она распространилась так, что сегодня единственные наемные работники, которые ею не затронуты, — это федеральные служащие, нанятые до **1984 г.**, и некоторые категории администрации штатов и служащих местных органов власти.

До 1983 г. выплаты по социальному обеспечению были освобождены от налогов. Сегодня 50% выплат подлежат налогообложению для индивидуумов с доходом, превышающим 25 тыс. дол. (или супругов с доходом большим 32 тыс. дол.). Налоги направляются в доверительные фонды социального обеспечения.

Развитие системы социального обеспечения может быть представлено несколькими различными способами. Число получающих выплаты по страхованию по старости и иждивенцев, переживших застрахованного, увеличилось с 3,5 млн в 1950 г. до **33,2** млн в 1985 г., что отражает общее увеличение населения, повышение доли старших возрастных групп в структуре **населения**, сокращение возраста выхода на пенсию и расширение категорий страхуемых лиц. Число получающих выплаты по нетрудоспособности **увеличилось** с менее чем 1 млн в **1960** г. до 4,7 млн в 1980 г., хотя ужесточение требований к претендентам на получение выплат сократило их число до 4 млн в **1985** г.

В то время как число получающих выплаты по **ССНИПЗ** увеличилось в 10 раз за 35 лет, выплаты в реальном выражении возросли в 40 раз, с менее чем 5 млрд дол. в 1950 г. (в ценах 1985 г.) до 183,3 млрд дол. в 1985 г.

Этот рост сопровождался увеличением налогообложения. Как показано в табл. 13.2, работодатели и наемные работники вместе выплачивали максимальную сумму в 60 дол. на одного рабочего в 1937 г., что эквивалентно 620 дол. в ценах 1987 г. К **1987** г. максимальные налоговые выплаты увеличились в 10 раз (до 6263 дол.). С тех пор как медицинское страхование престарелых было введено администрацией президента Джонсона, небольшая часть налога на социальное обеспечение (в настоящее время 1/5 этого налога) направляется на медицинское страхование престарелых.

СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ, ЧАСТНОЕ СТРАХОВАНИЕ И НЕСОВЕРШЕНСТВА РЫНКА

До 1935 г. рыночные структуры обеспечивали страхование жизни, но не пенсионное страхование. Лишь немногие фирмы достигли существенных результатов в пенсионном обеспечении.

Великая депрессия привела к кризису: появилось множество пожилых людей, выброшенных с **работы**, которые имели незначительные шансы найти ее вновь и были лишены средств поддержки. Система обеспечения была ориентирована на обеспечение того, чтобы все пожилые люди имели хотя бы минимальную поддержку.

Для рабочих, достигших 65-летнего возраста в 1988 г., базовая сумма выплат составила 90% от первых 280 дол. среднего индексируемого месячного заработка (СИМЗ), плюс 32% от СИМЗ между 280 и 1691 дол., плюс 15% от СИМЗ, превышающего 1691 дол. Для лиц, достигших 65-летнего возраста после 1990 г., при получении полных выплат по ССНИПЗ необходимо было работать как минимум 10 лет. Для родившихся раньше требовалось меньше лет рабочего стажа.

В последние 35 лет, однако, были отмечены некоторые улучшения рыночных структур в этой сфере. Пенсионное обеспечение быстро расширилось в 50-е г., когда крупные производители приняли пенсионные планы. Хотя в 1950 г. только 25% несельскохозяйственных рабочих в частном секторе были затронуты системой частных пенсий, к 1979 г. уже 55% были охвачены ею. В начале 80-х, этот показатель снизился до 50% по мере уменьшения числа рабочих мест в промышленности и по мере роста сектора услуг, в котором система частных пенсий менее развита⁵. Государство предприняло шаги по обеспечению финансового благополучия частных пенсионных программ⁶. Но эти частные программы по страхованию и по сей день имеют недостатки во многих отношениях.

ВЫСОКИЕ ТРАНСАКЦИОННЫЕ ИЗДЕРЖКИ

Для обеспечения себя после выхода на пенсию люди могут получать права на *пожизненную ренту* у частных фирм. Пожизненная рента выплачивается в форме фиксированных ежемесячных сумм после достижения некоторого возраста (обычно 65 или 70 лет) вплоть до смерти индивида, вне зависимости от продолжительности жизни. По большинству частных программ пожизненной ренты, однако, ожидаемую норму прибыли нельзя расценивать как высокую, она значительно ниже рыночной ставки процента. Это частично объясняется высокими административными расходами, включающими во многих случаях значительные комиссионные для продавцов прав на ренту. В то время как административные расходы по социальному обеспечению составляют менее 2% от суммы выплачиваемых пособий, частные страховые компании тратят на каждые 2 доллара пособий 1 доллар на административные расходы, дивиденды (прибыль) и налоги⁷. Очевиден выбор между сокращающимися издержками и расширяющимися альтернативными возможностями индивидуума: для администрирования более выгодно обеспечить единую пенсионную программу для всех людей, чем иметь большое число конкурирующих программ, из которых люди могут выбрать. Однако пока уровень пенсионных выплат остается на относительно низком уровне, лишь немногие люди стимулируются к сбережениям для обеспечения старости в больших размерах, чем они хотели бы, следовательно, не существует значительных потерь в благосостоянии от установления выплат на разумно низком уровне. Этот аргумент тем не менее не действует в случае высоких пенсионных выплат.

ОТСУТСТВИЕ ИНДЕКСАЦИИ: НЕСПОСОБНОСТЬ РЫНОЧНЫХ СТРУКТУР ЗАСТРАХОВАТЬ ОТ СОЦИАЛЬНЫХ РИСКОВ

Главное различие между частными страховыми программами и программами социального обеспечения заключается в индексации ими выплат по социальному обеспечению: они увеличиваются вместе с инфляцией. Наиболее близки к индексации частные программы пожизненной ренты, выплаты по которым связаны с состоянием рынка ценных бумаг. Когда такие программы страхования были

The Pension Gamble Who wins? Who loses?, Hearings before the Special Committee on Aging, U S Senate, 99th Congress, First Session, Serial № 99-5, June 14, 1985 P 85,126

⁶ Государство не только регулирует частные пенсии, но и обеспечивает страхование для того, чтобы рабочие получили обещанные пенсии. Значительное число недостатков программ частных пенсий угрожает финансовой стабильности федеральных программ страхования. Программа, осуществляемая Американской корпорацией гарантирования пенсий, имела в 1985 г. дефицит в 13 млрд дол.

⁷ Goodsell Ch T *The Case for Bureaucracy II* Chatham, N Y Chatham House Publishers, 1983 P 52

введены, их создатели видели в них защиту от инфляции: индекс рынка ценных бумаг увеличивается по мере общего роста цен. Но, как оказалось, между 1974 и 1982 гг. рынок ценных бумаг был неспособен "идти в ногу" с инфляцией.

Риск инфляции является примером класса рисков, относящихся к *социальным рискам*. Это риски, с которыми сталкивается общество в целом. Любой частной страховой компании трудно обеспечить защиту от таких рисков. За исключением особых условий военного времени, смерти различных людей представляют собой независимые события. Фирма, которая страхует значительное число людей, может довольно точно предсказать число индивидумов, которое будет умирать ежегодно. Но в случае войны это число может быть очень большим. Поэтому большинство страховых программ исключает выплаты по случаю смерти на войне. Аналогичным образом, если программа защищает против инфляции, можно представить ситуацию, когда при темпах инфляции, увеличивающихся быстрее, чем предполагалось, программа будет нести убытки от всех своих операций и тем не менее не сможет удовлетворить все обязательства. Как следствие отсутствует рынок страхования от инфляции.

Возможности государства и частных фирм в обеспечении страхования от социальных рисков имеют два существенных различия. Во-первых, государство оказывается в состоянии удовлетворять обязательства посредством увеличения налогов. Во-вторых, государство может распределять риск между поколениями. Издержки войны, например, могут быть распределены между настоящим и будущими поколениями через сокращение инвестиций в течение военного времени и через увеличение налогового бремени на молодое поколение в пользу более старого, издержки войны могут быть эффективно распределены между поколением, на которое пришлось тяготы войны, и последующими поколениями. Если экономика переживает период инфляции в данном десятилетии, государство может перенести часть ее тягот на более молодые, "работающие" поколения.

Хотя распределение риска между поколениями может быть важным в практических вопросах, оно мало в чем обеспечивает рациональность программ социального страхования.

НЕБЛАГОПРИЯТНЫЙ ОТБОР, ДИФФЕРЕНЦИРОВАННЫЕ РИСКИ И ИЗДЕРЖКИ СТРАХОВАНИЯ

Третья существенная проблема частного страхования связана с тем, что у различных людей различная продолжительность предстоящей жизни. Рассмотрим страхование жизни, которое обеспечивает фиксируемые выплаты наследникам застрахованного после его смерти. Таким образом, страхование жизни в действительности страхование смерти или наследников. Фирма, продающая полис страхования жизни, не заинтересована в страховании людей, которые с высокой степенью вероятности умрут; если фирма осведомлена о вероятности такого развития событий, она может настаивать на увеличении страховых взносов. Для людей, перешедших рубеж 65-летнего возраста или с плохим сердцем, такие страховые взносы могут быть особо высоки. С другой стороны, для частных страховых фирм, продающих права на пожизненную ренту, положение прямо противоположное: они заинтересованы в страховании людей только со слабым здоровьем, которые, по всей вероятности, долго не проживут. Так как продолжительность жизни женщин превышает продолжительность жизни мужчин, страховые компании в прошлом ввели с женщин меньшие страховые взносы по страхованию жизни, но большие за пожизненную ренту.

В той степени, в которой различия в ожидаемой продолжительности жизни людей могут быть легко определены, экономическая эффективность требует, чтобы частные страховые фирмы взимали страховые взносы. Некоторые считают подобный подход несправедливым: если некто достаточно несчастен вследствие плохого здоровья, то уплата более высоких страховых взносов по страхованию жизни только добавит оскорбление к обиде.

Если же частные страховые фирмы не могут проводить дискриминирующую политику в отношении людей с различными степенями риска, возникает совершенно иная проблема. В условиях конкурентного равновесия страховой взнос должен отражать средний риск того, кто приобретает полис (для страхования жизни или покупки прав на пожизненную ренту этот риск соотносится со средней ожидаемой продолжительностью жизни). Но это в действительности означает, что имеющие "хороший" риск субсидируют имеющих "неблагоприятные" показатели риска. Применительно к пожизненной ренте те, кто умирает более молодым, субсидируют имеющего большую продолжительность жизни. Применительно к страхованию жизни должители субсидируют умирающих молодыми. Это означает в свою очередь, что обладатели "хороших" рисков в среднем получают от страховой компании меньше, чем они вкладывают. Для последних страхование выглядит малопригодным. Но если такие индивидуумы не слишком расположены к риску, они не будут покупать страховые полисы. Когда обладатели "хороших" рисков больше не покупают страховые полисы, страховые выплаты должны увеличиться. Процесс, согласно которому только обладатели "наихудших" рисков покупают частные страховые полисы, называется *неблагоприятным отбором*.

Неблагоприятный отбор может частично объяснять высокий уровень страховых выплат за пожизненную ренту. Государство, однако, может вынудить всех людей застраховаться и, таким образом, избежать проблемы неблагоприятного отбора. Осуществляя это, государство вовлекается в перераспределительные процессы, обладатели "хороших" рисков платят больше, чем они должны были бы в ином случае, обладатели "плохих" рисков, наоборот, платят меньше.

МОРАЛЬНЫЙ РИСК И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Существует и другая причина, по которой частные страховые фирмы часто предлагают только ограниченное страхование. Страхование может уменьшить стремление людей не допустить события, от которого они застрахованы. Мы рассматривали подобную ситуацию в гл. 11 как ситуацию *морального риска*.

Люди, стремящиеся обеспечить себя после выхода на пенсию, сталкиваются с двумя важными источниками риска⁹. Первый заключается в том, что они не знают, как долго они проживут после выхода на пенсию. Индивидуум, который не приобрел прав на пожизненную ренту, вынужден распоряжаться наличными ресурсами осмотрительно, он даже рассматривает возможность того, что он проживет дольше средней продолжительности жизни, как неблагоприятную. В страховании подобного риска не возникает существенных проблем морального риска. Но такая проблема появляется во втором случае, от которого страхует социальное обеспече-

Для более развернутого анализа эффекта неблагоприятного отбора на страховых рынках см. Rothschild M., Stiglitz J. E. Equilibrium in Competitive Insurance Markets // *Quarterly Journal of Economics* 90 (1976) 629—50.

Иными, чем риск инфляции, который мы уже обсудили

ние: людям неизвестно, насколько хорошо они будут способны работать в возрасте 62, 65 или 70 лет. Некоторые имеют в этом возрасте здоровье и навыки, которые не устарели, и продолжают работу и после 70 лет. Другие становятся нетрудоспособными. Но многие в возрасте от 62 до 65 лет с медицинской точки зрения трудоспособны, однако находят работу делом возрастающей трудности, уменьшающейся привлекательности или производительности. В более молодом возрасте люди стремятся застраховаться от возможности попадания в подобный "серый" промежуток, когда они нетрудоспособны не столько с медицинской точки зрения, сколько потому, что они не могут с былой легкостью продолжать трудовую деятельность. Социальное страхование обеспечивает такое страхование: оно позволяет человеку, который хочет выйти на пенсию в 62 года, сделать это. Но чем лучше страхование, — чем значительнее доля трудового дохода, замещаемая социальным обеспечением, — тем слабее стимулы к труду. С полным замещением даже индивидуум с хорошим здоровьем и высокой производительностью может получить стимулы к выходу на пенсию. Это — центральная проблема морального риска, связанного с социальным обеспечением.

Неспособность частного рынка обеспечить комплексное страхование не следует рассматривать как одно из последствий стремления жадных страховых компаний эксплуатировать незащитного потребителя. Скорее это рациональный ответ на решающую экономическую проблему обеспечения хотя бы некоторых стимулов для застрахованного. В той мере, в которой это объясняет ограниченность страхования частными компаниями, нет причин полагать, что государство может решить эту проблему лучше. Выбор между уменьшением рисков и стимулами остается тот же. Другими словами, обеспокоенность проблемой морального риска приводит к ограничению возможностей как частного, так и государственного страхования.

ПЕНСИОННОЕ СТРАХОВАНИЕ КАК ОБЩЕСТВЕННЫЙ ТОВАР

Даже при существовании эффективных рынков страхования, остается повод и для государственной деятельности: если общество полагает, что оно не может оказывать поддержку пожилым, которые вовремя не позаботились об обеспечении своего существования после выхода на пенсию, и если значительное число людей не заботится должным образом об обеспечении себя в старости, возникает основание для их принуждения делать это. Те, кто должным образом позаботился о своей старости, могут увидеть несправедливость в том, что им предлагается взять на себя часть бремени тех, кто мог соответственно обеспечить свою старость, но просто был недостаточно предусмотрительным. С этой точки зрения пенсионное страхование и страхование жизни являются общественными товарами, которые государство навязывает своим гражданам во имя их же собственного блага. Но они отличаются от многих других общественных товаров, потому что основные издержки неприобретения индивидуумом этого товара приходятся на других. Однако в той степени, в какой это рационально для социального страхования, государству следовало бы требовать от людей покупки страховых полисов, причем не обязательно у самого государства.

ПРОБЛЕМЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В 1983 г. система социального обеспечения переживала кризис, второй раз за пятилетие. Программа исчерпала фонды. Резервы доверительных фондов, которые

были **аккумулированы**, существенно истощились, и текущие доходы уже не могли покрыть ожидаемые выплаты. Хотя это была краткосрочная проблема, ее долгосрочные аспекты были даже существеннее. Долгосрочный дефицит — разница между ожидаемыми поступлениями и ожидаемыми **выплатами**, — согласно **оценкам**, мог **достичь 1 трлн дол.**¹⁰.

Согласно одной из пессимистических оценок, для покрытия текущих обязательств по социальному обеспечению и медицинской помощи было бы необходимо поднять налог на заработную плату до 48%, тогда как даже оптимистические оценки говорили о том, что ставки налога следовало увеличить до **18%**¹¹.

Существовало три возможных решения: увеличить налог на социальное обеспечение, сократить пенсии или направить поступления от общего налогообложения на финансирование системы социального обеспечения. Все три варианта выглядели малопривлекательными. Сокращение выплат было несправедливым, по мнению тех, кто делал отчисления на социальное обеспечение своей старости. Оно было бы равносильно отказу государства от принятых на себя обязательств. Налоги на социальное обеспечение уже планировалось увеличить, и дальнейший их рост рассматривался политически нежелательным. Использование общих налоговых поступлений оспаривалось многими в принципе и как практическая мера не могло привести к существенным результатам, так как уже существовал обширный бюджетный дефицит, который необходимо было как-нибудь покрывать. Р. Рейган назначил президентскую комиссию, которую возглавил бывший руководитель Совета экономических консультантов Алан Гринспен, для выработки рекомендаций по решению проблемы. Прежде чем рассматривать их, позвольте нам предварительно исследовать причины возникновения проблемы.

ПРИЧИНЫ КРИЗИСА 1983 Г. В СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ

Так как программа социального обеспечения финансируется налоговыми сборами, базой которых служит заработная плата, финансовая жизнеспособность системы зависит от соотношения работающих и находящихся на пенсии. В течение последних 25 лет в этой сфере было три значительных изменения. Первое — продолжительность жизни увеличилась. Те, кто достигал 55-летнего возраста в 1930 г., могли рассчитывать на 77-летнюю продолжительность жизни; к 1950 г. продолжительность жизни женщин достигла 88 лет, тогда как для мужчин она составила 81 год. Второе — индекс рождаемости сократился, средняя женщина имеет сегодня менее двух детей. Наконец, доля работающих среди достигнувших 65-летнего возраста существенно уменьшилась, с 45% в **1950 г.** до **20% в 1980 г.**

Последствия этих изменений, как показано на рис. 13.2, заключаются в увеличении в населении доли возрастной группы 65 лет и выше с менее чем 7%, когда система социального обеспечения была введена, до 12% сегодня; ожидается, что эта доля увеличится до более чем 20% в ближайшие 50 лет. Еще более

Эта сумма примерно равнялась государственному долгу частного сектора на тот период времени. Как мы увидим ниже, оценки зависели от ряда допущений, касающихся процентной ставки, изменений в производительности, демографических (в населении) изменений. Управление социального обеспечения свело различные оценки воедино. По альтернативным оценкам, дефицит мог быть даже большим. Обсуждение альтернативных допущений см.: Thompson L.H. The Social Security Reform Debate // *Journal of Economic Literature*, December 1983. P. 1425-67.

¹¹ Bostin M. *The Social Security System*. N.Y.: Twentieth Century Fund, 1984.

существенны изменения соотношения между работающими и получающими выплаты по социальному обеспечению. Рис. 13.3 показывает, как их соотношение уменьшилось с 16,5% в 1950 г. до чуть более 3% сегодня. Дальнейшее сокращение до 2% ожидается в ближайшие 50 лет.

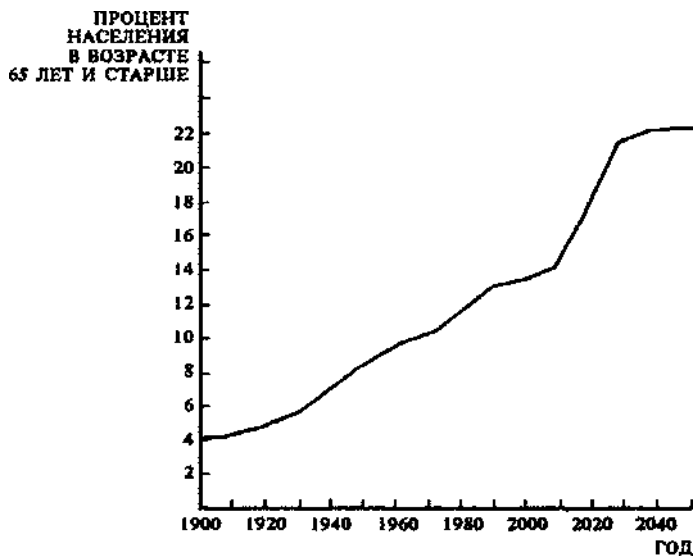


Рис. 13.2. РОСТ ПОЖИЛОГО НАСЕЛЕНИЯ, РЕАЛЬНЫЙ И ПРОГНОЗИРУЕМЫЙ. ИСТОЧНИК: U.S. Senate, Special Committee on Aging, *America in Transition: An Aging Society*, 1984—1985. P. 11.

Существует другой определяющий жизнеспособность системы фактор. Выплаты престарелым связаны с их заработной платой. Они увеличиваются по мере роста цен. Если заработная плата более молодых возрастных групп растет в соответствии с развитием инфляции, их доход относительно больше доходов получающих пенсии. В течение последних 50 лет заработная плата росла быстрее, чем инфляция, отражая непрерывный рост в производительности. Но в течение последних 10 лет было отмечено замедление темпа роста производительности, и, следовательно, реальная заработная плата замедлила свой рост.

Жизнеспособность системы в будущем зависит от того, сохранятся ли тенденции последних лет. Если прирост производительности останется низким, если уровень рождаемости останется низким и если продолжительность жизни будет расти, тогда обязательства по отношению к выходящим на пенсию через 25 лет будут большими по сравнению с доходами работающего населения к тому времени. Система может потерять стабильность.

Хотя соотношение находящихся на социальном обеспечении к работающим увеличилось и будет увеличиваться, примечательно, что те же самые демографические изменения, которые ложатся более тяжелым бременем на работающее население, могут сделать его более способным выдержать это бремя: работающие

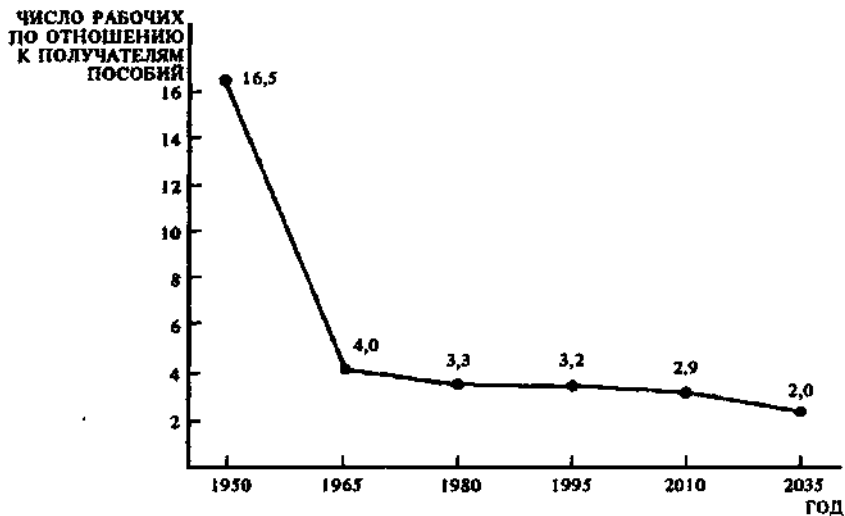


Рис. 13.3. ЧИСЛО РАБОЧИХ ПО ОТНОШЕНИЮ К ПОЛУЧАТЕЛЯМ ПОСОБИЙ ПО СОЦИАЛЬНОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ. Наблюдается существенное уменьшение числа работающих по отношению к названной категории населения. ИСТОЧНИК: *The New York Times*, February 4, 1983.

будут иметь меньшее число детей, которые нуждаются в поддержке¹². Впрочем, поддержка престарелых может требовать значительного увеличения ставки налога, и это может иметь существенные (и разрушительные) последствия для экономики.

Проблемы, стоящие перед Соединенными Штатами, схожи с теми, с которыми столкнулись многие европейские страны. Действительно, как мы видим на рис. 13.4, во многих европейских странах затраты на социальное обеспечение не только значительно больше, чем в США, но и растут быстрее. В результате налог на заработную плату (направляемый, как и в США на социальное обеспечение) высок, например, в Нидерландах 35%, а в Италии 25%. В этих странах увеличивается интерес к воздействию, которое такие высокие ставки налога оказывают на стимулы к труду (особенно когда они совпадают с высокой ставкой подоходного налога).

РЕАКЦИЯ, ПОСЛЕДОВАВШАЯ В 1983 Г. НА КРИЗИС СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Финансовая жизнеспособность системы социального обеспечения поставила политическую дилемму. Решение, выработанное президентской комиссией, возглавляемой Аланом Гринспеном, не предлагало оптимального соотношения выбора

Чистый эффект таков, что в то время как в 1960 г. на каждых 100 человек в возрасте от 20 до 65 лет было 91,5 человека либо в возрасте до 19 лет, либо превышающем 65 лет, к 2000 г. это число сократится до 70,5 человека.

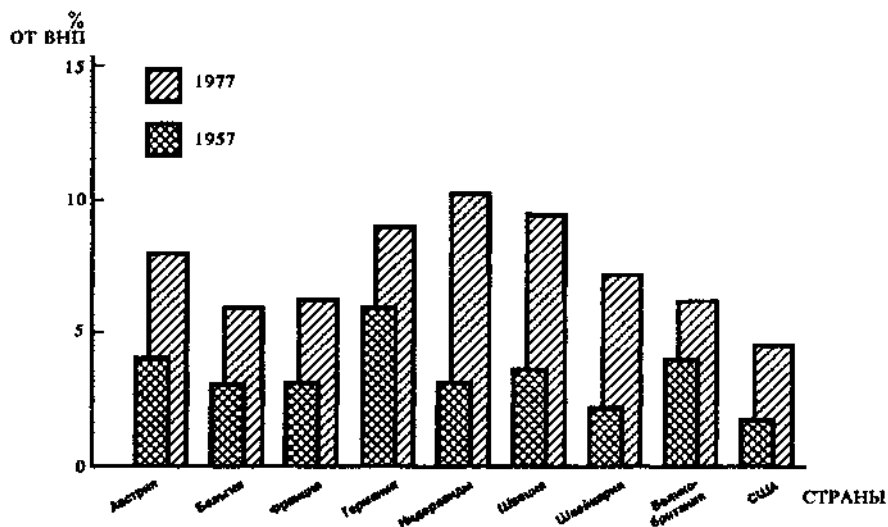


Рис. 13.4. РАСХОДЫ НА ПОСОБИЯ ПО СНИПЗ В ПРОЦЕНТАХ ОТ ВВП ПО ОТДЕЛЬНЫМ СТРАНАМ В 1957г. И 1977г. В США расходы меньше (в процентах от ВВП), чем в других странах. Данные по Бельгии и Франции не включают пособия по нетрудоспособности. ИСТОЧНИК: *Social Security in Europe: The Impact of an Aging Population*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1981.

между эффективностью и справедливостью. Скорее оно представляло смесь скоропалительных полумер и долгосрочных компромиссов. Способы, которыми были ослаблены краткосрочные проблемы, включают отсрочивание планов увеличения прожиточного минимума, ускоренную разработку увеличения налогов на социальное обеспечение, распространение социального обеспечения на новых федеральных служащих и (возможно, наиболее противоречивая мера) налогообложение социальных выплат, получаемых лицами с высокими доходами. Увеличение числа охваченных социальным обеспечением повысило поступления более в краткосрочном, чем в долгосрочном плане. Влияние подобного изменения в долгосрочном аспекте зависит от того, получают ли эти люди в форме социальных выплат больше, чем они вносят. Если это так, то такая мера обостряет долгосрочные проблемы.

Кроме того, для улучшения долгосрочной жизнеспособности системы возраст выхода на пенсию должен быть постепенно поднят с 65 до 67 лет¹³. Это решение связано с двумя альтернативными выборами. Безусловно, было решение, касающееся распределения дохода между поколениями. Оно возлагает бремя приведения

¹³ По закону 1983 г. после 2000 г. пенсионные выплаты будут по-прежнему доступны для выходящих на пенсию между 62 и 67 годами, но будут большие уменьшения пенсий для выбравших уход на пенсию раньше.

системы в равновесие на последующие поколения. (Отметим, что даже до принятия этого решения несмотря на то, что нынешние пенсионеры получали большие чистые выплаты от государства, будущих пенсионеров могли ожидать большие выплаты государству за время их трудовой деятельности. Интересно, что многие молодые экономисты находят подобное положение несправедливым.)

Во-вторых, подобное решение требует выработки позиции в выборе между страхованием и стимулами. Люди, которые будут особенно ущемлены изменением возраста выхода на пенсию, — те, кто находит работу до 65 лет особенно тяжелой. В результате молодое поколение менее застрахованно в этом смысле. С другой стороны, увеличение пенсионного возраста могло бы уменьшить искажения, связанные со стремлением трудоспособных индивидуумов к выходу на пенсию раньше, чем они могли бы это сделать в иной ситуации. Сторонники увеличения пенсионного возраста доказывают, что если 65 лет было наиболее оптимальным возрастом выхода на пенсию 30 лет назад, то изменения в здравоохранении — **и в результате** увеличение продолжительности жизни — позволяют утверждать, что сегодня пенсионный возраст должен быть несколько выше.

ТЕКУЩИЕ ПРОБЛЕМЫ СПРАВЕДЛИВОСТИ В ПЛАНАХ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Социальное обеспечение является комбинацией программ пенсионных сбережений, страховых программ и программ перераспределения. С точки зрения перспективы программ сбережения и страхования справедливость требует, чтобы выплаты, получаемые различными людьми, соответствовали бы их взносам. Любая программа по страхованию влечет за собой, конечно, появление индивидуумов (для которых наступают страховые случаи), получающих больше, чем они внесли ранее. В связи с этим мы хотели бы, чтобы те, кто живет дольше или нуждается в пенсии раньше, получали бы больше, чем выплачивали. Справедливость здесь означает лишь, что "ожидаемые" поступления любого индивидуума соответствуют его взносам. Однако, если же мы посмотрим на социальное обеспечение с точки зрения перспектив программы перераспределения, можно предположить, что справедливость требует существования трансфертов имеющим низкий жизненный уровень: бедным следовало бы получать больше, чем они вносят.

Справедливость в отношении поколений. Существующая система социального обеспечения представляет собой трансферт ресурсов от молодого в настоящее время поколения к ныне престарелым, причем этот трансферт может и не быть компенсирующим. Одиноким мужчиной со средним доходом, который вышел на пенсию в 1970 г., может рассчитывать на получение в среднем ко времени своей смерти чистого трансферта более чем в 25 тыс. дол., для такого же индивидуума, вышедшего на пенсию в 1980 г., трансферт по оценке немного сократится — до 24 тыс. дол. Последующие поколения будут платить больше, чем получать **обратно**: одиноким мужчиной, выходя на пенсию в 2010 г., внесет в течение своей жизни на 69 тыс. дол. больше, чем получит обратно, а для вышедшего на пенсию в 2020 г. (которому в 1985 г. было 30 лет) разница увеличится до 88 тыс. дол.¹⁴

Перераспределение дохода между поколениями. Является ли желательным *перераспределение между поколениями*? Вопрос трансферта дохода от текущего поколения в трудоспособном возрасте к текущему поколению, достигшему пенсионного возраста, требует анализа аналогичных проблем перераспределения в один и тот же момент времени. В течение последних 50 лет было отмечено существенное увеличение жизненного уровня большинства американцев. Если этот процесс будет продолжаться, перераспределение дохода от текущего поколения в трудоспособном возрасте к находящимся в данный момент времени на пенсии справедливо, так как текущее поколение в трудоспособном возрасте в течение периода трудовой активности будет в любом случае (даже после такого перераспределения) находиться в лучшем положении, чем пенсионеры. Но в течение последних 10 лет было отмечено замедление темпа роста производительности, а в некоторые годы — даже уменьшение дохода на душу населения. При продолжении этих тенденций последнего десятилетия предпосылки для перераспределения **дохода** от текущего поколения в трудоспособном возрасте к нынешним пенсионерам значительно ослабляются. Проблема заключается в том, что невозможно с достаточной степенью достоверности предсказать динамику дохода на душу населения в ближайшие 50 лет.

Распределение внутри поколения. Второй блок вопросов касается распределительного эффекта социального обеспечения в пределах одного поколения. В настоящее время все пенсионеры получают в форме выплат значительно больше, чем они внесли. Одна из целей системы социального обеспечения заключается в обеспечении минимального уровня дохода даже для самых бедных. Результатом функционирования системы социального обеспечения стало существенное уменьшение бедности для перешагнувших 65-летний рубеж. В соответствии со стандартным индексом бедности в 1959 г. 35% престарелых были за чертой бедности, к 1985 г. их число сократилось до **12,6%**¹⁵.

Система социального обеспечения перераспределяет различные суммы престарелым, находящимся в различных ситуациях. Отношение получаемых выплат к сумме взносов выше для лиц с низким доходом, чем для лиц с высоким доходом. В то же время действительные масштабы перераспределения — размер доходов от социального обеспечения — значительнее для находящихся в лучшем положении. Для семейной пары, вышедшей на пенсию в 1979 г., средняя сумма трансферта за период их трудовой жизни (разница между получаемыми и вносимыми ими суммами) для находящихся в наименее беднейшей четверти населения была равной 34 042 дол., в то время как для относящихся к наиболее обеспеченным 25% эта сумма была на треть больше — почти 46 000 дол.¹⁶ Хотя все пенсионеры в данный момент времени пользуются выгодами системы социального обеспечения, тем, кто уже имеет, дано будет тоже больше. Отношение выплат к платежам тоже заметно разнится в зависимости от семейного положения и от того, оба ли члена семьи работали или только один.

Особенно наболевшая проблема состоит в создании системы социального обеспечения женатых в отличие от одиночек. Возьмем двух индивидуумов, Боба

¹⁵ Money, *Income and Poverty Status of Families in the U.S.*, 1983. Washington, D.C.: U.S. Department of Commerce, Current Population Report Series, P-60, N 154. P. 22.

Все выражено в ценах, приведенных к современному уровню.

и Джо, которые имели равные доходы, когда они работали, и, таким образом, вносили одинаковые суммы налогов на социальное обеспечение. Боб женат, но его жена никогда не работала вне дома. Джо холост. Общая сумма, которую получит Боб, значительно превышает получаемую Джо. Почему, спрашивают одинокие люди, их должны просить поддерживать семейные пары? Одно из возможных решений этой кажущейся дилеммы, равно как и некоторых других проблем, стоящих перед социальным обеспечением, является счет персонального социального обеспечения.

Счета персонального социального обеспечения. Счет персонального социального обеспечения был первоначально предложен несколькими талантливыми молодыми экономистами — Михаилом Боскином и Джоном Шовеном из Станфорда и Лауренсом Котликоффом из Бостонского университета в качестве средства преодоления некоторых из этих несправедливых моментов. Мы отмечали ранее, что система социального обеспечения соединяет программу перераспределения и программы страхования пенсионеров. Суть их предложения заключалось в разделении этих двух функций. Каждый индивидуум должен иметь свой собственный счет. Государство обеспечивало бы индексируемое в соответствии с инфляцией возвращение выплачиваемых налогов. Уровень страховых выплат должен определяться на актуарной основе, которая обеспечивала бы всем семьям одинаковый процент возврата их платежей. Вносимые суммы могут использоваться для покупки различных типов страховых полисов:

- 1) выплаты по старости для глав семьи и их супругов;
- 2) выплаты пережившему супругу;
- 3) выплаты детям-иждивенцам, пережившим родителей;
- 4) выплаты по нетрудоспособности;
- 5) страхование здоровья в преклонном возрасте¹⁷.

Если выплаты по этим страховым программам не обеспечивают вышедшего на пенсию доходом, считающимся обществом достаточным, они могут быть дополнены прямыми трансфертами в размере, определяемом обстоятельствами, в которых находится индивидуум. Эти трансфертные платежи могли бы финансироваться за счет общих налоговых поступлений.

Такое предложение помогло бы избавить от постоянных и не подчиняющихся единому правилу трансфертов, которые характерны для системы социального обеспечения в настоящем. Оно могло бы также обеспечить систему более здоровой финансовой основой.

ПРОБЛЕМЫ ТЕКУЩЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Имелись опасения, что существующая сегодня система социального обеспечения противостоит экономической эффективности в двух важных направлениях: снижает накопление капитала и способствует раннему выходу на пенсию.

Сбережения. Социальное обеспечение уменьшает потребность людей в сбережениях на случай ухода на пенсию. Широко распространено мнение, согласно которому в результате уменьшается национальная норма сбережения. Вследствие такого сокращения сбережений снижается накопление капитала, а это может оказать неблагоприятные воздействия на рост производительности. Будущие поко-

ления окажутся в худшем положении. Некоторые критики системы социального обеспечения, такие как Мартин Фелдстайн, говорят, что в результате накопление капитала в Соединенных Штатах могло быть уменьшено на одну треть¹⁸. Эти критики связывают как минимум некоторые из отмеченных различий в темпах роста в США и Японии с различиями в нормах сбережения, а различия в нормах сбережения в свою очередь во многом результат (по их мнению) различий в системах социального обеспечения: в Японии престарелым оказывается весьма ограниченная государственная поддержка.

Сторонники социального обеспечения, хотя и допускают теоретическую возможность, что социальное обеспечение может сказываться на сбережениях, оспаривают реальную значимость этого влияния. Они указывают, например, на существенный рост пенсионных фондов, который последовал после введения социального обеспечения. Одно из объяснений подобного роста заключается в создаваемых социальным обеспечением стимулах к раннему выходу на пенсию, но так как социальные выплаты не заменяют полностью заработную плату, люди стремятся к сбережениям за свой собственный счет для покрытия разницы. Более того, сторонники нынешней системы социального обеспечения утверждают, что в той мере, в какой существуют неблагоприятные последствия для сбережений, государство может иным путем избавиться от этих эффектов, оно может стимулировать инвестиции, например, посредством инвестиционных налоговых льгот. Сокращая дефицит своего бюджета, государство в состоянии обеспечить направление большей части сбережений на накопление частного капитала, а не на поддержку государственного долга. М.Фелдстайн полагает, что негативное воздействие системы социального обеспечения на сбережения настолько велико, что никакие другие действия государства не могут его полностью нейтрализовать. Наконец, те, кто считает, что международные рынки капиталов функционируют достаточно хорошо, доказывают, что хотя социальное обеспечение и способно сокращать сбережения, оно может и не иметь сколько-нибудь существенного влияния на инвестиции или накопление капитала. Таким образом, система социального обеспечения может способствовать увеличению американских обязательств по отношению к другим странам, но не может быть виновной за уменьшение производительности.

Ранний уход на пенсию. Социальное обеспечение также имеет своим результатом изменения в предложении труда: оно стимулирует людей выходить на пенсию раньше, чем они могли бы сделать это в ином случае. Мы отметили выше существенное сокращение доли в активном населении возрастных групп 65 лет и старше в течение последних 20 лет. Это произошло в то же время, что и большое увеличение выплат в рамках социального обеспечения. (На протяжении 1970–1972 гг. реальные выплаты по социальному обеспечению увеличились на 28%, в период между 1968 и 1976 гг. они возросли более чем на 50%.) Михаил Хард из

В результатах, полученных Фелдстайном, имеется существенная противоречивость, включающая ряд технических вопросов. Различные исследования приводят к различным результатам. С.Дандигер, Р.Хэйвеман и Р.Плотник (Danziger S., Haveman R., Plotnick R. How Income Transfer Affect Work, Savings and the Income Distribution // *Journal of Economic Literature*, September, 1981) в своем исследовании приходят к заключению, что перераспределительные программы (в которых эффект социального обеспечения доминирует) "...сокращают ежегодные частные сбережения на 0–20% относительно их величины при отсутствии таких программ, причем наиболее вероятная оценка лежит близ начала этого интервала".

Университета штата Нью-Йорк в Стони Брук и Михаил Боскин из Станфордского университета доказывают, что уменьшение участия в рабочей силе было в первую очередь связано с реальным ростом выплат по социальному обеспечению¹⁹.

Ранее мы уже отмечали, что государственные программы имеют как эффект дохода, так и эффект замещения. Неэффективность связана с эффектом замещения. Оба этих эффекта возникают в случае социального обеспечения. Большой трансферт ресурсам пожилым имеет эффект дохода; старшие поколения получают часть этого увеличивающегося дохода в форме дополнительного досуга: раннего ухода на пенсию. Кроме того, однако, существует эффект замещения, так как социальное обеспечение влияет на возвращение на работу.

Ведутся, однако, значительные споры по поводу величины и даже направления эффекта замещения. По мере того как индивидуум работает больше, его общие взносы в социальное обеспечение увеличиваются, так как облагается его дополнительный доход. Ежегодные выплаты также увеличиваются. Вопрос, таким образом, стоит так: достаточно ли увеличиваются взносы, чтобы покрыть увеличивающиеся выплаты? В настоящее время согласованность между этими суммами недостаточна, но в результате реформ 1983 г. к 2008 г. в среднем будет достигнуто полное соответствие. И в последние годы наблюдался эффект, стимулирующий продолжение работы после достижения пенсионного возраста: динамика выплат по социальному обеспечению зависит от взносов индивидуумов в предшествующие годы. В 1937 г. их взносы были ограничены первыми 3000 дол. их дохода. В 1987 г. они возросли до 43 800 дол. Таким образом, способ определения выплат по социальному обеспечению означает, что индивидуум, скажем, с 40 000-долларовым доходом может теперь значительно увеличить пособие, оставаясь на работе дополнительно 1 или 2 года²⁰.

Отметим, что существует искажение выбора между работой и досугом в зависимости от того, субсидируется ли индивид или подвергается налогообложению. Факт, что некоторые люди субсидируются, а некоторые подвергаются налогообложению, не приводит к непосредственным искажениям: общее искажение не напрямую зависит от средней величины предельной субсидии или налога.

Некоторые из этих искажающих эффектов являются неизбежным следствием

Существует, однако, некоторое противоречие в полученных результатах. Одно из обследований Оливии С.Митчелл и Гари С.Филдса резюмирует: "Ясно, никакими эмпирическими заключениями нельзя описать влияние социального обеспечения на возраст выхода на пенсию", тогда как С.Данцигер, Р.Хэвеман и Р.Плутник ("Income Transfers") свидетельствуют, что социальное обеспечение является главной причиной сокращения на 50 % доли в рабочей силе старших возрастов начиная с 1950 г. (или сокращения на 12% общего рабочего времени в экономике). См.: Mitchell O.S., Fields G.S. The effects of Pensions and Earnings on Retirement: A Review Essay. In: *Research in Labor Economics*. Vol.5. Ed. Ronald G.Ehrenberg (Greenwich, CT: JAI Press, 1982). P.115-55.

²⁰ Некоторые экономисты говорят, что взаимосвязь между социальными выплатами и налогами настолько слаба (и сложна), что люди воспринимают систему социального обеспечения просто как трансферт налогов, и, значит, в своем решении о количестве предлагаемого труда они учитывают налоги на заработную плату, которые они платят, но не прирост выплат, которые они получают. О дискуссии по всему комплексу проблем см.: Feldstein M. Facing the Social Security Crises // *Public Interest* 47 (1977): 88-100; Laffer A.B., Ranson R.D. A Proposal for Reforming the Social Security System. In: *Income Support Policies for the Aged*, ed. Tolley G.S., Burkhauser R. (Cambridge, MA: Ballinger, 1977); Munnell A. *The Future of Social Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977); Blinder A., Gordon R., Wise D. Reconsidering the Work Disincentive Effects of Social Security // *National Tax Journal* 33 (1980): 431—42.

пенсионного страхования. Мы могли бы избавиться от искажения, но только посредством обеспечения меньшего страхования. Нет согласия касательно того, является ли это изменение желательным. Но часть искажения в предложении труда связана с тем, как система социального обеспечения расценивает заработки в возрасте от 65 до 70 лет. Люди, которые продолжают работать после 65 лет, могут рассчитывать на получение выплат по социальному обеспечению, но за каждые зарабатываемые ими 2 дол. сверх установленной суммы они теряют 1 дол. выплат в результате 50%-го налогообложения заработков. Кроме того, половина поступлений по социальному обеспечению лиц с высокими доходами облагается персональным подоходным налогом. В результате 66-летний индивидум с высокими доходами от инвестиций может столкнуться с предельной налоговой ставкой в 83% от его заработной платы, не учитывая подоходные налоги штатов и местных органов власти. Такой индивидум имеет мало стимулов для продолжения работы.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ

В этой главе мы рассмотрели программу социального обеспечения главным образом в аспекте программы страхования и сбережений. Но социальное обеспечение, конечно, не сводится к ним: существует также программа перераспределения. Некоторые экономисты (особенно Джозеф Пичмен из Брукинского института) обращают внимание в первую очередь на перераспределение. По их мнению, связь между налогом на заработную плату и системой социального обеспечения не имеет особого значения; здесь нет (в общем) большого смысла привязывать особые программы к особым источникам доходов.

Для других связь между названными двумя элементами важна по трем причинам. Многие из ранних защитников социального обеспечения придавали значение тому факту, что люди видят связь между получаемыми и выплаченными ими ранее суммами и не расценивают социальные выплаты как государственную милостыню. (Таким образом, путаница в современной системе — между различными функциями социального обеспечения, ее ролью в страховании и сбережении и в перераспределении может быть рассмотрена как преимущество.) Более того, если люди воспринимают себя как “покупающих” пенсионные выплаты своим взносом в социальное обеспечение, искажения в предложении труда, связанные с налогом на заработную плату, будут уменьшены.

Другие указывают, что политические процессы могут привести к исключительно “щедрым” программам социального обеспечения, для таких перераспределительных программ требуется определенное сдерживание. Четко определенный налог, который должен увеличиваться, когда возрастают выплаты по социальному обеспечению, предусматривает подобное сдерживание.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Несостоятельности рынка, которые дают толчок государственному обеспечению социального страхования, включают неспособность обеспечить страхование от многих очень важных рисков, с которыми сталкиваются люди, высокие транзакционные издержки, связанные с частным обеспечением страхования, невозможность застраховать от социального риска и проблему неблагоприятного отбора, когда рынок не может различить людей с неодинаковым риском.
2. Программа социального обеспечения пенсионеров выполняет три функции: это программа принудительных сбережений, страховая программа и распределительная программа.

3. Программа социального обеспечения влияет на предложение труда (через ее воздействие на ранний выход на пенсию) и на накопление капитала (через ее воздействия на сбережения). Существуют споры по поводу значения этих эффектов.
4. Изменения в уровне рождаемости и продолжительности жизни, в участии престарелых в трудовой деятельности и в темпах роста производительности труда вносят вклад в современный финансовый кризис, с которым столкнулась система социального обеспечения.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Целевой (маркированный) налог

Транзакционные издержки

Коэффициент замещения

Социальные риски

Индексация

Пожизненная рента

Моральный риск

Налоговые сборы, базой которых служит заработная плата

Неблагоприятный отбор

Справедливость в отношении поколений

Распределение дохода между поколениями

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Для каждого из крупных аспектов программы социального обеспечения (страхование вышедших на пенсию, страхование иждивенцев, переживших застрахованного, страхование нетрудоспособности) опишите несостоятельности рынка, которые дают толчок для программы или которые могут использоваться для оправдания ее продолжения. Предположим, вас попросили спроектировать программу, которая была обращена только к одной несостоятельности рынка. Для как можно большего числа рыночных несостоятельств опишите альтернативную современной системе программу и объясните ее преимущества и недостатки по сравнению с существующей.
2. Перечислите риски, против которых программа социального обеспечения страхует. В каком из этих примеров, по вашему мнению, страхование затрагивает вероятность застрахованного события?
3. Каковы теоретические основания, согласно которым социальное обеспечение могло бы предположительно уменьшить сбережения? Существуют ли какие-нибудь теоретические причины, по которым возможно ожидать, что социальное обеспечение увеличивает сбережения? Почему налог на доход в форме процента мог бы повести к более позднему выходу на пенсию? При каких обстоятельствах такой налог мог бы быть желательным?
4. Рассмотрите последствия для справедливости и эффективности следующих имеющихся и предположительных изменений в системе социального обеспечения и, где возможно, предложите альтернативные реформы, направленные на те же цели:
 - а) ограничение помощи детям умерших рабочих девятнадцатилетним возрастом, будь они школьниками или нет;
 - б) более жесткие требования для платежей по **нетрудоспособности**,
 - в) увеличение возраста, требуемого для получения пенсий по социальному обеспечению;
 - г) увеличение пособий для тех, кто уходит на пенсию позднее, так что они получают соответствующую современной **величине** пособия независимо от возраста ухода на пенсию;
 - д) освобождение тех, возраст которых превышает **65 лет**, от выплат налогов на социальное обеспечение.
5. В какой степени цели программы социального обеспечения могли бы быть заменены законом, требующим от людей страховать на случай ухода на пенсию у частной **фирмы**? Рассмотрите трудности с такими предложениями и способы регулирования, которые могли бы потребоваться, чтобы избежать таких сложностей.
6. Не думаете ли вы, что пособия по социальному обеспечению, пособия по безработице или выплаты нетрудоспособным должны рассматриваться подобно обычному доходу, подлежащему подоходному налогообложению?

Глава 14. ПРОГРАММЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДА

В западных демократических странах существует мнение, согласно которому ни один человек не должен голодать, быть бездомным или не иметь чего-то жизненно необходимого просто из-за низкого дохода. Впервые мысль об ответственности федерального правительства за обеспечение этих жизненных потребностей прозвучала в США в Новом курсе Франклина Рузвельта.

В 1964 г. президент Джонсон начал войну с бедностью. Он полагал, что обязанность государства заключается не только в заботе о нуждающихся, но и в искоренении причин бедности.

Программы трансфертов денежных средств или потребительских товаров бедным называются программами государственной помощи или программами благосостояния. Ответственность за благосостояние жителей традиционно лежала на штатах и местных органах власти, но федеральное правительство брало на себя все большую роль в финансировании государственной помощи. Однако и сейчас штаты и местные власти управляют большинством программ благосостояния и финансируют примерно четверть их стоимости. В 1985 г. общие расходы федерального правительства и штатов на государственную помощь составили 132 млрд дол.¹

Существуют два типа программ благосостояния. Первый обеспечивает денежными средствами, которые получатели вольны использовать по своему усмотрению. Основные программы денежной помощи — помощь семьям с детьми-иждивенцами (ПСДИ), которая обеспечивает семьи без кормильца, а также Программа обеспечения дополнительным доходом (ПОДД), обеспечивающая пожилых людей и инвалидов с низким уровнем дохода (она дополняет пособие по социальному обеспечению).

Второй тип программ обеспечивает средствами для конкретных целей. Программа Медикейд позволяет людям с низким уровнем дохода получать медицинскую помощь бесплатно. Программы жилищной и энергетической помощи предоставляют субсидии на жилье и использование энергии².

Такие льготы называются натуральными выплатами (в отличие от денежных). В некоторых случаях государство действительно обеспечивает бедных товарами, такими как государственные жилища, клиники и бесплатные продукты питания — сыр, масло, но в большинстве случаев люди приобретают товары у частных продавцов, а государство оплачивает всю их стоимость или часть ее (например, медицинская помощь по программе Медикейд и продовольственные талоны).

За 20 лет (1965–1985) расходы на благосостояние в неизменных ценах возросли в 4 раза (рис. 14.1). Самый значительный рост расходов на благосостояние

Цифра 132 млрд дол. включает 16,2 млрд дол. на программы образования и 5,4 млрд дол. на ветеранов войны с низкими доходами, которые мы не отнесли к расходам на государственную помощь на рис. 2.4 (Executive Office of the President, *Up from Dependency, Supplement 1; The National Public Assistance System*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Officer, 1986. Vol. 1. P. 12–16).

Как мы отметили в предыдущей главе, Медикэр и программы социального обеспечения могут рассматриваться частично как программы трансфертов (перераспределения доходов), а частично как программы социального страхования. Государство обычно классифицирует платежи по нетрудоспособности и пенсии ветеранам войны как трансферты. Более правильно рассматривать эти выплаты как отсрочение компенсации за военную службу, и поэтому мы не включаем сюда эти расходы.

наблюдался по программе Медикейд (30% расходов на благосостояние к 1972 г. и 40% — к 1985 г.). Доля этих расходов в ВВП возросла с 1,2% в 1965 г. до примерно 3% в год с 1981 по 1985 г. Большая часть такого роста была вызвана увеличением количества получателей. Число получателей пособий по программе ПСДИ возросло с 4,3 млн человек в 1965 г. до 10,8 млн человек в 1985 г. Число получателей продовольственных карточек увеличилось с 400 тыс. до 19,9 млн человек, а число лиц, пользующихся ПОДД, возросло с 2,7 до 4,2 млн человек. Программа Медикэр, начавшаяся в 1965 г., в середине 1970-х гг. распространилась на 22 млн человек. Этот уровень сохраняется до сих пор. В то время как число лиц, пользующихся программами благосостояния, росло, величина трансфертов на 1 человека в реальном выражении не увеличилась. Напротив, пособия по социальному обеспечению в реальном выражении с 1965 г. возросли на две трети³.



Рис. 14.1. СУММАРНЫЕ РАСХОДЫ НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ПОМОЩЬ ПО ФУНКЦИЯМ В ЦЕНАХ 1985 г. Эти суммы включают федеральные расходы и необходимые расходы штатов. источник: Executive Office of the President, Office of Policy Development, *Up from Dependency*, Supplement 1, The National Public Assistance System. Vol. 1: An Overview of the Current System, December 1986.

Эти программы, создаваемые для перераспределения, являлись предметом серьезных разногласий. Некоторые полагают, что структура программ ослабила стимулы бедных к поискам работы и что они способствовали разрушению семей и чувству зависимости среди бедных. С другой стороны, существует мнение, что поддержка слишком мала и недостаточна, чтобы дать бедным возможность вырваться из

замкнутого круга нищеты. Например, из-за низкого дохода бедные получают недостаточно жизнеобеспечивающего питания, жилья, образования, и это ведет к низкому уровню производительности, что в свою очередь выливается в невысокую заработную плату.

Обычно возникают проблемы эффективности и справедливости таких трансфертов: какие искажения возникают в связи с ними? Существуют ли в ныне действующей системе положения, которые усугубляют неэффективность? Насколько эффективна действующая система в уменьшении неравенства? Можно ли достигнуть тех же распределительных целей при более низких затратах, используя альтернативную систему благосостояния? В этой главе среди прочих мы обратимся к перечисленным вопросам.

ПРОГРАММЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ И СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ

В ходе нашего обсуждения мы проводим различия между программами благосостояния и социальным страхованием. Последнее включает социальное обеспечение и программу Медикэр, что было предметом изучения в гл. 11 и 13.

Это разграничение, однако, неоднозначно. В предыдущей главе мы отметили, что большинство программ по социальному обеспечению влечет за собой значительное перераспределение доходов. Они объединяют программы страхования и трансфертов.

Более того, о программах благосостояния можно подумать как о страховании от различных видов непредвиденных обстоятельств, с которыми можем столкнуться мы или наши дети. Если даже вы не знаете, будете ли вы бедным или богатым, БЫ можете пожелать, чтобы государство обеспечивало “страхование” от возможности оказаться бедным, т.е. вы хотели бы, чтобы государство в большей мере занималось распределением благосостояния, увеличивало потребление бедных за счет состоятельных. В этом смысле программы, целью которых является перераспределение доходов, могут быть рассмотрены как программы страхования.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ В ДЕНЕЖНОЙ ФОРМЕ В СРАВНЕНИИ С ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕМ БЛАГ В НАТУРЕ

Три доллара из каждых десяти, передающихся через социальные программы, государство предоставляет бедным в виде субсидий на продукты питания, жилье, электроэнергию, а четыре доллара из каждых десяти — в виде бесплатного медицинского обслуживания. Только три из десяти долларов передаются в денежной форме (рис. 14.1), хотя многие люди могут утверждать, что для государства было бы предпочтительнее осуществлять все трансферты в денежной форме. Существующая система критикуется по трем причинам.

1. Она административно дорога: каждая программа должна быть разработана отдельно; несколько различных агентств должны определять, насколько каждый человек соответствует той или иной программе. Нормы соответствия определяют, кто может быть отнесен к получателям помощи по данной программе. Эти стандарты в основном исходят из величины дохода, но с учетом размера семьи и других обстоятельств. (Программы, по которым предоставляется помощь определенной группе людей, называются программами категориальной помощи. Когда величина дохода является основным критерием, определяющим необходимость в помощи, говорят, что программы проверяемы нуждаемостью.)

2. Эта система приводит к неэффективному распределению ресурсов, когда существуют эффекты замещения. Если такого эффекта нет, ее последствия не отличаются от последствий прямого трансферта дохода.

3. Государство не должно пытаться исказить потребительские решения людей. В следующих разделах мы детально рассмотрим последние два пункта критики.

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ В НАТУРЕ

Рассмотрим продовольственные талоны — одну из наиболее быстро расширяющихся программ. Возникнув в 1961 г. спонтанно, официально программа была учреждена законом о продовольственных талонах 1964 г. В ценах 1986 г. федеральные расходы возросли с 99 млн дол. в 1964 г. до 5,4 млрд дол. десять лет спустя и до 11 млрд дол. в 1985 г. Число тех, кто пользуется программой, увеличилось с 400 тыс. человек в 1964 г. до 20 млн человек в 1985 г. (рис. 14.2).

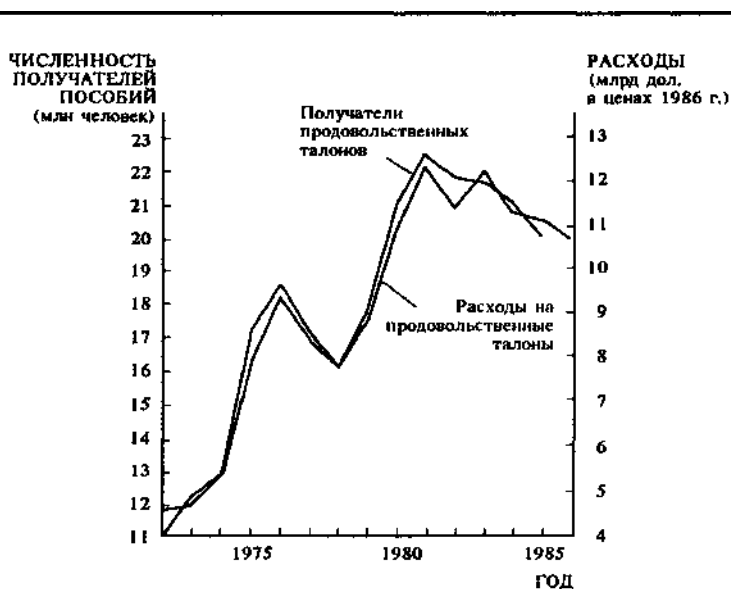


Рис. 14.2. ПРОГРАММА ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТАЛОНОВ, 1972-1986 гг. Наблюдался быстрый рост программы. (Данные не включают получателей в Пуэрто-Рико после 1982 г., и это объясняет уменьшение численности получателей для этого года.) ИСТОЧНИК: *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement*, 1986. Tabl. 206. Data for the food price deflator are from *Economic Report of the President* 1987. Tabl. B-55.

Чтобы получить продовольственные талоны, необходимо иметь весьма низкий чистый доход (доход минус определенные предусмотренные вычеты). Семья из 4 человек с доходом ниже 14 тыс. дол. в 1986 г. могла бы в некоторых случаях получать такие талоны. В 1986 г. максимальная стоимость продовольственных

талонов, которая могла бы быть получена (кем-то, имеющим нулевой чистый доход), была 271 дол. в месяц, но среднее пособие на человека было только 45 дол.⁴ Система продовольственных талонов действует, чтобы дать возможность человеку или семье придерживаться здорового питания, но отвечает ли она задуманному — спорно.

Чтобы рассмотреть результаты подобной программы, на рис. 14.3 мы представили бюджетное ограничение индивидуума до и после введения программы. Для простоты мы берем лицо, первоначально зарабатывавшее 1000 дол., а теперь получающее продовольственные талоны на 100 дол. Его новое бюджетное ограничение параллельно старому. Если он тратит только на продовольствие, его потребление растёт на 100 дол. На каждый доллар, который он не расходует на питание, увеличиваются его затраты на другие товары. Заметим, что денежная субсидия в 100 дол. сдвинула бы его бюджетное ограничение точно таким же образом, за исключением того, что при этом он мог бы потреблять другие товары на 1100 дол., а при продовольственной субсидии он по-прежнему может потреблять другие товары на 1000 дол.

На рис. 14.3 А индивидуум потребляет больше продуктов, чем это предполагает талоном на питание. Возникает только эффект дохода, но не эффект замещения. Результат программы идентичен денежной субсидии в 100 дол. Продовольственные талоны на 100 дол. увеличивают его потребление продуктов на сумму, гораздо меньшую 100 дол. На рис. 14.3 В индивидуум потребляет точно на сумму продовольственных талонов. Мы также нарисовали бюджетное ограничение для субсидии в 100 дол. Человек потреблял бы меньше продовольствия, но его положение улучшилось бы. Здесь ясно выраженный эффект замещения: то, что питание бесплатно, заставляет людей потреблять больше, чем если бы им приходилось платить за него. Но возникают издержки **эффективности**: положение людей ухудшается по сравнению с тем, которое они имели бы при условии, что им заранее дали 100 дол. денежной субсидии. Иначе говоря, если мы предоставили меньшую денежную субсидию, скажем 75 дол., то лицо находилось бы экономически точно в том же положении, как при получении 100 дол. в продовольственных талонах, а государство сэкономило бы 25 дол.

Наиболее бедные люди, вероятно, находятся в положении, которое мы изобразили на рис. 14.3 В. Их продовольственные талоны по сумме превышают то, что они купили бы при денежной субсидии. Люди, чье экономическое положение лучше, потребляют больше продовольствия и получают меньше продовольственных талонов. Таким образом, здесь возникает только эффект дохода, но не эффект замещения.

Как причитающаяся сумма, так и норма для включения в программу ежегодно корректируются с учетом изменения стоимости жизни. Получаемая сумма составляет разницу между 30% чистого дохода индивидуума после налоговых скидок на определенные расходы и стоимостью необходимого для жизни питания (271 дол. в месяц для семьи из 4 человек в 1986 г.), все это при условии, что индивидуум подпадает под определенные нормы. Чтобы оказаться в таком списке, семья (где нет никого старше 60 лет) должна иметь меньше, чем 2000 дол. располагаемого дохода, и валовой доход ниже 130% от уровня бедности для семьи такого размера. Чтобы подсчитать чистый доход для такой семьи, из него делаются следующие вычитания: а) 18% от заработанного дохода, б) стандартный вычет, который в 1986 г. равнялся 99 дол., в) расходы по уходу за ребенком, ограниченные 160 дол. в месяц, г) суммарные издержки на жилье, включая коммунальные услуги, превышающие 50% дохода (после вышеуказанных вычетов), ограниченные 149 дол. Если в семье есть престарелые, дополнительные скидки предоставляются на медицинские расходы, а вычеты из расходов на жилье не ограничиваются. *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement, 1986, P. 60.*

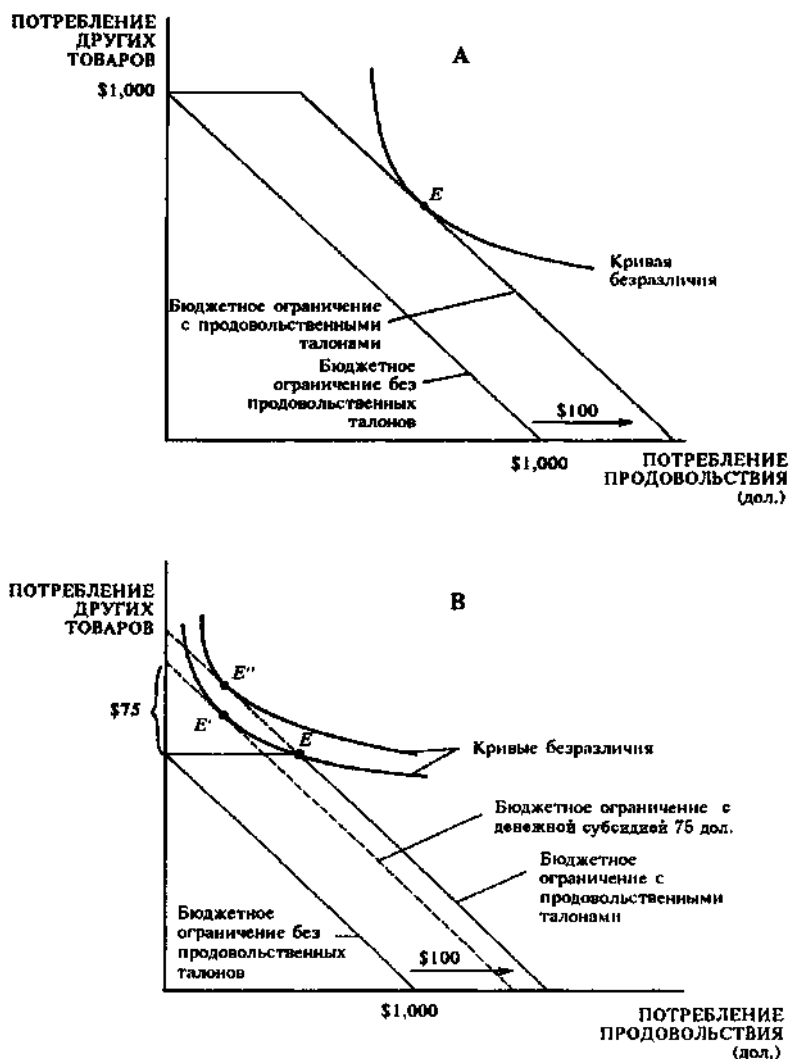


Рис. 14.3. ЭФФЕКТ ПРОГРАММ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТАЛОНОВ.(А) ЕСЛИ индивидуум потребляет больше, чем предусматривают его талоны, нет эффекта замещения, но имеет место эффект дохода. На деле такая программа не отличается от денежной субсидии в 100 дол.(В) Этот индивидуум не покупает продуктов питания сверх своих талонов. Если бы ему дали 100 дол. субсидии, он потреблял бы продуктов питания меньше, чем на 100 дол. Денежная субсидия улучшила бы его положение. Соответственно государство могло бы дать ему 75 дол. субсидии, и его положение осталось бы прежним.

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ, ВОЗНИКАЮЩАЯ ОТ СУБСИДИРУЕМЫХ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТАЛОНОВ

До 1979 г. программа продовольственных талонов функционировала иначе. Все семьи оговоренного размера имели право на одинаковые талоны на продовольствие, но цена, по которой они их получали, зависела от дохода. Семья, имевшая нулевой доход, не платила ничего. По мере возрастания дохода семьи должны были платить большую долю от стоимости талонов. На деле оказывалось, что людям разрешалось покупать продукты питания ниже рыночной цены. На рис. 14.4 показано бюджетное ограничение индивидуума до и после введения такой программы. В нашем примере указанная программа позволяет индивидууму покупать продовольственные талоны стоимостью в 200 дол. по цене 50 центов за каждый однодолларовый талон. На рис. 14.4 А мы изобразили бюджетное ограничение при неизменной денежной субсидии в 60 дол. Как показано, такая субсидия дает индивидууму совершенно ту же полезность, что и рассматриваемая программа. Поскольку стоимость продовольствия уменьшается, человек потребляет его больше, чем в случае, если бы получал денежную субсидию. Программа преуспевает в увеличении потребления продовольствия. Но это неэффективный трансферт. Издержки программы — разница между тем, сколько человек платит за продовольствие, и рыночной стоимостью последнего. Потребляя на 150 дол., он получает 75 дол. субсидии. Денежная субсидия, которая сдвигает бюджетное ограничение параллельно вверх, не изменила бы экономического положения данного лица, но меньше стоила бы государству. В нашем примере 60 дол. денежной субсидии эквивалентны (в своем влиянии на благосостояние лица) 75 дол. субсидий в виде талонов на продовольствие.

На рис. 14.4 В представлена ситуация, при которой максимальное количество продовольствия, которое лицо может купить, располагая продовольственными талонами, мало и не отвечает его запросам в полной мере. Если человек хочет иметь продовольствия больше, чем на 200 дол., то, как только его продовольственные талоны кончатся, он должен платить полную цену. Итак, поскольку предельная стоимость покупок продовольствия остается неизменной (наклон бюджетного ограничения остается таким же, каким он был до введения рассматриваемой программы), то мы имеем только эффект дохода. Результаты программы не отличаются от того случая, при котором лицу были бы просто переданы 100 дол.

СТИМУЛИРУЮЩИЙ ЭФФЕКТ НОРМ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПРОГРАММУ

Разные программы благосостояния с различными нормами включения в число их пользователей часто приводят к искажению стимулов к работе. В некоторых случаях, например при большинстве жилищных программ, как только доход индивидуума увеличивается свыше определенного уровня, лицо выпадает из программы. Если его доход ниже требуемого, он включается в список на получение государственного (субсидированного) жилья. Если его доход выше, этого не происходит. Допустим, что величина субсидий, скажем, 1000 дол. Это означает, что заработок в один дополнительный доллар, который выводит лицо за пределы оговоренного уровня, сокращает его реальный доход на 999 дол. Эффективные налоговые ставки свыше 100% делают нелепой работу в течение дополнительного часа.

Даже когда нет твердых границ дохода, размер пособий часто сокращается по мере роста дохода. Сказанное соответствует тому, что происходит при налогообложении. В программе продовольственных талонов их сумма сокращается на 30 дол. при каждом увеличении дохода на 100 дол. Это соответствует эффективной предельной налоговой ставке в 30%.

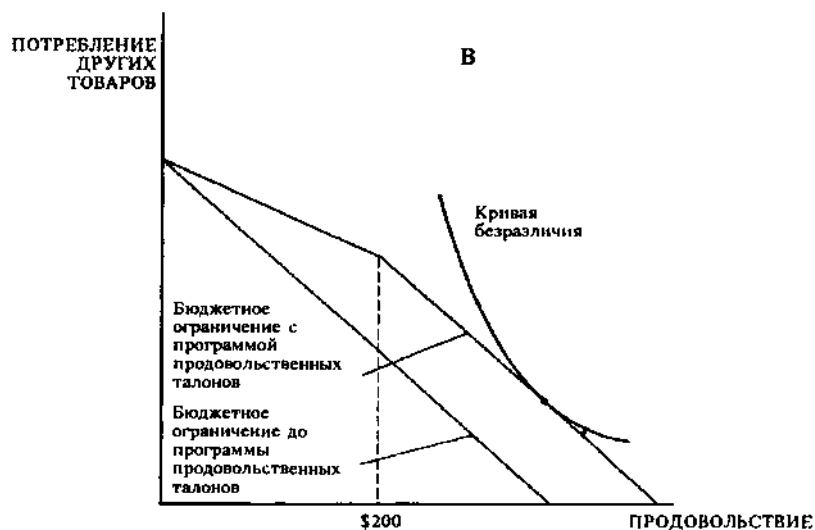
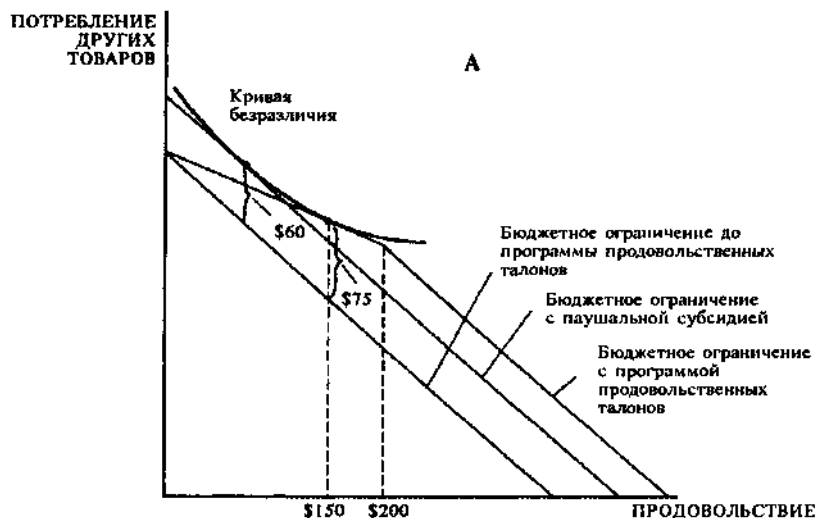


Рис. 14.4. ЭФФЕКТ ПРОГРАММЫ ПРОДОВОЛЬСТВЕННЫХ ТАЛОНОВ, ПРИ КОТОРОЙ ТАЛОНЫ ДОЛЖНЫ ПОКУПАТЬСЯ. На рис. 14.4 А представлен эффект замещения. На рис. 14.4 В — только эффект дохода. Вплоть до 200 дол. стоимости питания индивидууму приходится отказываться только от 50 центов на каждый доллар продовольствия. Сверх 200 дол. он должен отказаться от других товаров на 1 дол. для каждого 1 дол. на питание.

Отметим, что программа продовольственных талонов имеет неоднозначно вредное влияние на стимулы к работе. Она улучшает экономическое положение индивидуума, создает эффект дохода. Поскольку люди лучше обеспечены, им хочется иметь больше свободного времени. Такая программа также имеет эффект замещения, сокращая предельную отдачу от работы на 30%.

Это достаточно плохо, но влияние данной программы усложняется за счет существования других налогов. Так, если лицо должно платить 7% налога в фонд социального обеспечения, 2 — подоходного налога штата, 15% — федерального подоходного налога, его суммарная эффективная предельная налоговая ставка равна 54%, т.е. выше, чем для большинства семей с высокими доходами, и, видимо, отпугивает от работы⁵.

Нужно заметить, однако, что одним из результатов закона о налоговой реформе 1986 г. было исключение большинства семей, находящихся в нищете, из ведомостей федерального подоходного налога.

Продовольственные талоны как жилищные субсидии. Нормы включения в списки пользователей программами благосостояния могут влиять не только на стимулы индивидуума к работе, но также и на другие стороны потребления. При обсуждаемой программе, например, семьям разрешено делать вычеты для расходов на жилье при исчислении своего чистого дохода, который в свою очередь обусловит количество получаемых ими продовольственных талонов. Таким образом, повышение расходов на жилье может увеличить количество продовольственных талонов. Чистые издержки семьи от увеличения их расходов на жилье на 100 дол. могут быть значительно меньше, чем эта сумма. Это как бы случай, когда государство субсидировало затраты на жилье. Действительно, для семьи, потребляющей больше продовольствия, чем позволяют ей продовольственные талоны, единственным эффектом замещения, связанным с рассматриваемой программой, является влияние на жилище. Эффект замещения для продовольствия отсутствует.

СЛЕДУЕТ ЛИ ГОСУДАРСТВУ ВМЕШИВАТЬСЯ В СВОБОДНЫЙ ВЫБОР ИНДИВИДУУМОВ?

Противники натуральных благотворительных платежей критикуют эти программы как патерналистские. С точки зрения, принятой в предыдущем разделе, если обеспечение натуральными субсидиями действительно изменяет поведение того, кто связан с трансфертной системой, то оно оказывается неэффективным; та же полезность для получателей могла бы быть достигнута при меньших издержках для государства. Но есть другой взгляд на то, что государство пытается делать, а именно оно хочет истратить “трансфертные” деньги на “доброе дело”: на жилищное строительство, продовольствие и медицину. В этом отношении общество заботится не столько о благосостоянии, сколько о видимых проявлениях нищеты, недоедания и т.д. Некоторые экономисты находят этот патерналистский взгляд государства спорным. Они доказывают, что это нарушает принципы суверенитета потребителя. Другие указывают, что одна из главных целей многих из этих программ —

На деле мы должны рассматривать налог в фонд социального обеспечения, уплачиваемый **наймодателем**, как часть налога, выплачиваемого индивидуумом. Это должно бы увеличить эффективную предельную налоговую ставку свыше 60%. С другой стороны, если выплаты по социальному страхованию, предназначенные лицу, увеличиваются в результате роста его дохода, то чистый налог будет ниже. Для самых молодых прирост пособий по социальному страхованию ничтожен.

улучшить благополучие детей бедняков; денежные выплаты не могут быть столь же эффективны в этом деле, как натуральные пособия.

Ранее мы столкнулись со взглядом, названным особым эгалитаризмом, согласно которому общество может иметь разные представления не только о распределении покупательской способности в целом, но и о доступе к определенным товарам, услугам и правам. Право на минимальный уровень медицинского обслуживания, пищу и кров следовало бы рассматривать как неотъемлемое право.

ЖИЛИЩА

Одна из форм натуральной помощи, которая в последнее время стала предметом серьезного внимания, — жилье. Федеральная жилищная программа началась с усилий по обеспечению временным жильем семей со стесненным финансовым положением во время Великой депрессии. Сегодня существует более 1,2 млн государственных жилищ, и бедные семьи арендуют их по субсидируемым ценам. Многие из этих объектов жилья — многоэтажные здания в городских центрах — отмечены как скопление бедноты, рассадник преступности и социального запустения. Хотя затраты на строительство были высоки, многие местные власти не сочли возможным содержать эти объекты в надлежащем порядке. В одном случае власти Сент-Луиса решили, что лучше уничтожить проект Прут-Иго, чем попытаться обеспечить его содержание. Действительно, в последние годы наблюдалось абсолютное снижение числа государственных жилищных объектов и было заброшено на 5 тыс. объектов больше, чем построено.

Одна из защитных мер, которая серьезно рассматривалась в течение ряда лет, — система жилищных ваучеров. Бедные семьи не должны были бы концентрироваться в государственных зданиях, но им должны быть предоставлены субсидии для получения частного жилья. Проводился ряд экспериментальных исследований по определению, насколько эффективной могла бы быть подобная система и как лучшим образом ее разработать.

Еще раньше проблема, что бедные не могут позволить себе жилье, отвечающее их нуждам, заставила многие общины принять решения о контроле за арендой. Но такое законодательство оказалось непродуктивным: предложение арендного жилья уменьшилось, поскольку владельцы домов не имели возможности получить отдачу от своих инвестиций, сопоставимую с доходом от других возможных вложений⁶.

В середине 1980-х гг. стало вызывать беспокойство бедственное положение бездомных. Если некоторые из них были просто бедными семьями, то другие оказались людьми, которые ранее стояли на учете психиатров с легкими отклонениями от нормы и теперь оказались не в состоянии позаботиться о себе самостоятельно⁷. В 1986 г. Конгресс принял закон о помощи бездомным в размере 500 млн дол.

ПОМОЩЬ ОПРЕДЕЛЕННЫМ КАТЕГОРИЯМ НУЖДАЮЩИХСЯ

Второй важный предмет дискуссий сводится к тому, оказывать ли помощь всем малоимущим или только тем, кто попал в определенную категорию. Программа

Есть некоторое подозрение, что отдельные общины, такие как Принстон, Нью-Джерси, могли бы использовать контроль за арендой как средство дестимулирования арендной собственности.

Программа освобождения от надзора со стороны психиатрических учреждений тех, кто не представлял угрозы обществу и мог, вероятно, самостоятельно о себе позаботиться, называлась снятием с психиатрического учета.

обеспечения дополнительного дохода производит выплаты только престарелым и нетрудоспособным малоимущим, а ПСДИ, которая была создана в 1935 г. для помощи одиноким малоимущим с детьми, делает трансферты дохода только неполным семьям, имеющим на содержании детей. Некоторые штаты также пытаются создать программу ПСДИ — безработным родителям (ПСДИ-БР) для полных семей с одним безработным кормильцем. Однако существуют весьма строгие ограничения для лиц, претендующих на получение помощи по этой программе, а сама она весьма невелика — менее чем 5% от всей программы ПСДИ в 1984 г.

Помощь определенным категориям нуждающихся более дорога для организаторов, чем помощь на широкой основе, главным образом из-за затрат, связанных с отбором претендентов на программу. Например, в последние годы административные расходы на одного получающего пособие по Программе обеспечения дополнительного дохода были в среднем в 3,5 раза выше, а в расчете на 1 дол. пособий — в 7 раз выше, чем административные расходы по Программе страхования престарелых и иждивенцев, переживших застрахованного.

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РАВЕНСТВА

Помимо соображений об административных издержках существуют две проблемы эффективности и одна проблема равенства, которые возникают при сравнении категориальной помощи с помощью на широкой базе. Первая может породить стремление людей перейти в категорию нуждающихся, вызвать искажающий эффект. Это не дает истинной картины социального обеспечения. Люди не старятся быстрее только для того, чтобы попасть под действие программы. Однако существуют утверждения, что ПСДИ вносит вклад в разделение семей: уход низкооплачиваемого отца может повысить "общесемейный" доход, так как оставшаяся часть семьи попадает в категорию, охватываемую ПСДИ⁸. За последнее десятилетие было отмечено увеличение числа детей, родившихся в семье без отца. Является ли это следствием вышеупомянутой причины — неясно⁹.

Главным преимуществом программ помощи определенным категориям нуждающихся является то, что при определенных обстоятельствах они обеспечивают более эффективное перераспределение с меньшими потерями в эффективности. Они могут

Последнее исследование оценило разрыв между социальными пособиями семьям с одним родителем и доходами молодых чернокожих. В 1983 г. совокупные выплаты ПСДИ и продуктовых талонов для семей, подпадающих под программу ПСДИ, в среднем равняются 4741 дол. Эта цифра выше, чем доход, декларированный в том же году 62% чернокожих людей в возрасте от 20 до 24 лет и 29% чернокожих людей в возрасте от 25 до 34 лет. Поскольку эти цифры отражают частично высокий национальный уровень безработицы в 1983 г., их сопоставление с данными за более ранние годы предполагает, что значительное число людей не может обеспечить доход достаточно высокий, чтобы содержать семью выше уровня благотворительности. См.: Levy F., Michel R. Work for Welfare: How Much Good Will It Do? *American Economic Review*. Vol. 76. May 1986. P. 399-404.

Например, норма рождаемости вне брака (рождений на 1000 незамужних женщин) почти утроилась с 1940 по 1982 г. — с 7,1 до 19,4 (Statistical Abstract of the United States, 1986. P. 62). Но был ли этот рост следствием благотворительности или других причин — вопрос весьма проблематичный. Профессора Дэвид Иллвуд и Ларри Саммер из Гарварда на базе различных свидетельств пришли к выводу, что влияние благотворительности на структуру семьи было слабым. Они нашли, например, что изменения уровня пособий по штатам не были связаны с соответствующими изменениями норм разводов, норм рождения вне брака или процентов детей в семьях с одним родителем. См.: Ellwood D., Summers L. Poverty in America: Is welfare the answer or the problem?. In: *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, eds. Sheldon Danziger and Daniel Weindberg. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986. P. 78-105.

дать возможность сконцентрировать помощь на наиболее нуждающихся, у которых в то же самое время не будет возникать реакция, подрывающая инициативу. Мы уже неоднократно подчеркивали выбор между соображениями справедливости и эффективности при разработке программы перераспределения. Обеспечение высокого уровня основного дохода посредством трансфертной программы, которая затем сокращается, по мере того как увеличивается доход индивидуума от заработной платы и других источников, — все это может лишить стремления работать. Обычно предполагается, что более низкий уровень перераспределения желательнее для тех, чья реакция на стимулы к работе велика, по сравнению с теми, кто слабо реагирует на такие стимулы (например, те, кому за 70 лет).

На рис. 14.5 показано отношение между величиной перераспределения и потерями в выпуске для двух различных групп населения (работающих и престарелых). Чем больше перераспределение, тем значительнее потери в выпуске. И поскольку последние меньше для престарелых (для каждого увеличения степени перераспределения), желательно иметь более перераспределительную программу для престарелых. За счет функционирования разных программ для групп с различными характеристиками можно добиться более эффективного перераспределения дохода.

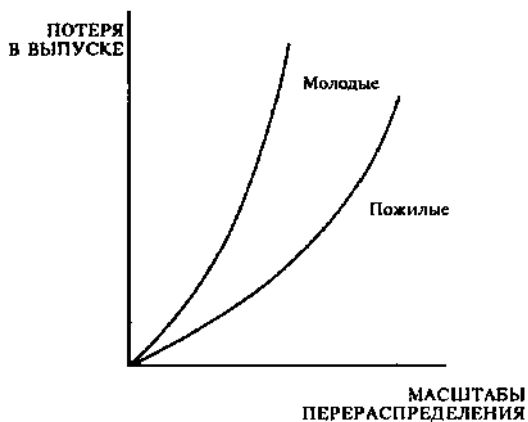


Рис. 14.5. ПРЕИМУЩЕСТВО ПРОГРАММ ПОМОЩИ ОПРЕДЕЛЕННЫМ КАТЕГОРИЯМ НУЖДАЮЩИХСЯ. Потери выпуска для любого данного увеличения ревенства могут различаться по группам населения. Это делает желательным создание перераспределительных программ, адресованных разным группам.

Есть противники программ помощи определенным категориям нуждающихся. Некоторые полагают, что государство не должно делать исключения ни в пользу, ни против конкретных групп населения. Два человека, одинаково бедных, должны получать от государства одинаковые суммы, будь они молодыми или старыми. Не должно быть «**благоволимых**» категорий, таких как престарелые или родители-одиночки. Вероятно, медицинские расходы престарелых будут больше, и, видимо, хочется скорректировать трансферты, чтобы принять это во внимание. Но это уже

делается эффективно через программу Медикэр. С другой стороны, многие выступают против программ, проверяемых нуждаемостью, так как они рассматриваются как унижительные для получателей.

ОТРИЦАТЕЛЬНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ

Многие полагают, что существующая система безусловной и натуральной помощи должна быть заменена единой системой благосостояния в денежной форме, которая должна быть интегрирована в систему подоходного налогообложения. Указанное предложение получило название отрицательного подоходного налога.

Все лица должны были бы декларировать налоговые доходы, но только те из них, чей доход превышал бы некоторое пороговое значение, должны платить подоходные налоги; те же, у кого он был бы ниже критического уровня, получали бы от государства чек. Рассмотрим налоговую систему, в которой каждый получает чек от государства, скажем, на 1000 дол. в год, но затем отчисляет государству, положим, треть каждого заработанного доллара. Те лица, у которых доход меньше 3000 дол., получали бы от государства чистый доход. Лица же с доходом свыше 3000 дол. были бы вынуждены платить государству больше, чем они получают от него. Одобряющие указанную систему подчеркивают, что она не только проще в административном отношении, но и менее унижительна, нежели действующая система, вынуждающая налогоплательщиков предоставлять в несколько органов доказательств своих низких доходов. Кроме того, защитники данного предложения указывают, что неявные налоговые ставки, подразумеваемые действующей налоговой системой, либо подрывают желание работать, либо стимулируют сокрытие доходов. Если право человека на получение пособия **значительно** снижается по мере роста дохода, тогда чистый рост его потребления от увеличения дохода может оказаться весьма ограниченным. Как результат в целом ряде работ, таких как помощь в домашнем хозяйстве, чрезвычайно широко распространена практика сокрытия доходов. В общем-то, конечно, спорно, сможет ли переход к отрицательному подоходному налогообложению изменить указанное положение вещей.

В 60-70-е гг. было проведено много исследований для определения эффекта нашей действующей системы благосостояния, направлений ее реформирования и количественной оценки **связанных** с ней убытков. Считается общепризнанной низкая эффективность **ОДД**, продовольственных талонов и помощи с **жильем**¹¹ (порядок цифр — от 0,1% для ОДД до 0,3% для продовольственных талонов и помощи в жилье) по сравнению с **ПСДИ**¹².

Предметом споров выступает также величина потерь благосостояния. Более детально мы обсуждаем, как эти цифры измеряются, в гл. 18, а в гл. 19 мы рассматриваем воздействие программ благосостояния на предложение труда.

Сторонники отрицательного подоходного налогообложения также указывают, что его следующим преимуществом является тот факт, что оно позволяет людям

В результате многие из тех, кто может быть включен в программу, не пользуются пособиями, и, таким образом, программы оказываются менее действенными в достижении их целей.

¹¹ Danziger S., Haveman R., Plotnick R. How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution // *Journal of Economic Literature*, September 1981. P. 996.

¹² Напр., оценки Дж. Хаусмана (Hausman J. The Labor Supply. In: *How Taxes Affect Economic Behavior*, ed. J.H. Aaron and J. Pechman. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981. P. 27-72) в 37 раз выше, чем полученные Р. Моффиттом (Moffitt R. An Economic Model of Welfare Stigma. Rutgers University mimeo, 1980.)

расходовать деньги в соответствии с их личными предпочтениями. Оно не так нарушает их стереотипы в расходах, как существующая система благосостояния с ее натуральным вспомоществованием.

Хотя идея отрицательного подоходного налога получила широкую поддержку, она столкнулась с одной серьезной проблемой: предоставление, как это многим видится, минимального уровня поддержки требует установления высоких предельных ставок налога. Действующая система, как мы сказали, влечет за собой установление высоких эффективных налоговых ставок для самых бедных. Переход к отрицательному подоходному налогообложению понизил бы налоговые ставки для этих лиц, но поднял бы их для лиц со **средним** доходом. Это было бы не только непопулярным с политической точки зрения, но, существует мнение, могло бы иметь и серьезные дестабилизирующие последствия. Защитники действующей системы указывают, что, во-первых, стимулирующие трудовую деятельность эффекты среди многих лиц, получающих поддержку от существующей системы благосостояния, относительно невелики. Значительная часть поддерживаемых лиц, таких как пожилые и нетрудоспособные, не могла бы включиться в рабочую силу или работать больше, даже если неавные налоговые ставки были бы уменьшены. Во-вторых, могут быть сильные стимулирующие эффекты у лиц со средними доходами. В-третьих, лица, получающие поддержку, гораздо менее производительны, чем те, кто получает доход ниже среднего и кто столкнулся бы с ростом предельной налоговой ставки при предполагаемом отрицательном подоходном налоге. В-четвертых, поскольку существует гораздо больше людей, получающих доход ниже среднего, чем бедных, получающих помощь по социальному обеспечению, мы должны быть особенно заинтересованными в рассмотрении эффекта стимулов при таком изменении налоговой структуры.

Весьма ограниченная форма отрицательного подоходного налога обеспечивается по действующему закону благодаря налоговым скидкам на заработанный доход. Введенная в 1975 г., эта скидка относится только к рабочим с детьми, имеющим низкий доход, и она имеет характер возврата, т.е. люди с низкими доходами на деле получают чек от государства. Размер скидки — **14%** от дохода в форме заработной платы достигал максимум 800 дол. Она уменьшается на 10% от дохода свыше 9000 дол. Таким образом, неполная семья с одним ребенком при доходе 11 000 дол. получает скидку в 600 дол.¹³, и предельная налоговая ставка по федеральному подоходному налогу равняется 25-15% **“официальной”** ставки плюс 10% от уменьшения скидки на заработанный доход. В сочетании с налогами в пользу социального обеспечения и налогами штата реальная предельная налоговая ставка для такого лица может быть в пределах 30%.

НАСКОЛЬКО ЭФФЕКТИВНА НАША НЫНЕШНЯЯ СИСТЕМА БЛАГОСОСТОЯНИЯ В УМЕНЬШЕНИИ БЕДНОСТИ?

Насколько эффективны основные трансфертные программы последних двух десятилетий в уменьшении неравенства? При ответе на данный вопрос становится ясно, что он не так прост, как это кажется. Он зависит от способа измерения неравенства.

¹³ Эта скидка уменьшается с 800 дол. на (11000 дол.—9000 дол.) x 10%.

Официальное измерение бедности — это численность людей, живущих ниже черты бедности, которую государство исчисляет, исходя из уровня дохода, обеспечивающего минимально скромный уровень потребления. Черта бедности зависит от размера семьи и пересматривается ежегодно для поддержки покупательной силы в зависимости от изменения индекса потребительских цен. В ценах 1986 г. черта бедности соответствовала 5360 дол. на одного человека и 11000 дол. на семью из 4 человек.

По официальным данным, 19% населения считалось бедным, когда была объявлена война с бедностью в 1964 г.¹⁴. Численность находящихся за чертой бедности в 1970-х гг. снизилась до 11%. Высокий уровень безработицы в 1982–1983 гг. и сокращение благотворительных выплат во время правления администрации Рейгана привели к заметному повышению доли бедных. Она поднялась до 15% в 1982–1983 гг., но упала до 14% в 1985–1986 гг. Если включить натуральные трансферты, доля бедных сокращается примерно на два процентных пункта для каждого года.

Существует единодушие в том, что трансфертные программы значительно сократили количество американцев, находящихся ниже черты бедности, хотя программа социального обеспечения играла большую роль, чем денежные программы благосостояния. Для того чтобы измерить влияние этих программ на бедность, недавно провели исследование, которое выявило число американцев, чьи доходы из частных источников до трансфертных платежей упали ниже черты бедности. Доля этих лиц, вырванных из бедности благодаря трансфертам, в 1983 г. составила 46%, из которых 34% — благодаря денежным пособиям по социальному страхованию, 9 — за счет натуральной государственной помощи и только оставшиеся 3% — вследствие государственной денежной помощи¹⁵. Почти все пожилые, бедные без учета трансфертов, получили их, но 40% семей непожилых людей, относимых к бедным, если не учитывать трансферты, не получили денежных пособий, а многим из тех, кто получил трансфертные платежи, пособий оказалось недостаточно для преодоления их семьями черты бедности.

ПАРАДОКС НЕИЗМЕНЯЕМОГО НЕРАВЕНСТВА

Если программы борьбы с бедностью были по крайней мере частично успешны в движении людей с уровня ниже бедности до уровня выше ее, какого-либо снижения в общей степени неравенства — в оценках коэффициента Джини, рассмотренного в гл. 10 или измеренного частью общего дохода, полученного наибеднейшей пятой частью населения, — не произошло, что является парадоксальным¹⁶. Трансфертные перераспределительные программы, кажется, только возместили увеличение неравенства в доходах и до уплаты налогов, и до получения трансфертов. Силы, которые привели к этому увеличению, сложны и не вполне понятны.

¹⁴ Официальное понятие дохода подразумевает весь денежный доход, но не принимает во внимание натуральные выплаты (продовольственные талоны, Медикейд и т.п.).

Danziger Sh., Haveman R., Plotnick R. *Antipoverty Policy: Effects on the Poor and the Nonpoor. In: Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*, eds. Sheldon Danziger and Daniel Weinberg. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986. Tabl. 3.6.

¹⁶ В течение всего периода с 1947 по 1983 г. пятая беднейшая часть населения получала приблизительно 5% всего дохода. Но источники этого дохода существенно менялись. Доля их заработков упала с 70% в 1959 г. до 50% в 1969 г. и, наконец, в 1983 г. составила 42%. В 1983 г. государственные трансферты составляли 45% суммарного дохода этой группы населения. См.: Levy F., Michel R. *Work for Welfare: How Much Good Will It Do?* P. 399.

Одна проблема, которая была поднята, — это то, до какой степени вышесказанному способствовали сами государственные программы. Если, например, люди склоняются к более раннему уходу на пенсию, стимулируемому социальным обеспечением, то больше людей будут иметь нулевые доходы до уплаты налога и до получения трансфертов. Государственные программы могли также способствовать созданию семей с низкими доходами. Пожилые люди с такими доходами раньше, видимо, жили со своими детьми. При более высоких выплатах по социальному обеспечению они, возможно, решат жить самостоятельно. Статистически число таких семей увеличилось, и эти люди, вероятно, лучше обеспечены, чем когда они жили вместе с детьми.

Этот пример поднимает еще один вопрос, связанный с эффективностью государственных перераспределительных программ: до какой степени они заменяют собою частные трансферты? Пожилые раньше получали большую помощь от своих детей. Если при получении каждого дополнительного доллара в форме социального пособия пожилому лицу его дети чувствуют, что теперь они могут уменьшить сумму, которую они ему выделяют, собственно получателем пособия по программе социального обеспечения оказываются не престарелые, а содержащие их более молодые люди. С этой позиции то, что находится в поле зрения, — это не уровень поддержки престарелых, а скорее вопрос о том, следует ли индивидуально или коллективно брать ответственность за их содержание, а также экономические и социальные последствия альтернативных подходов.

Фактор, который, без сомнения, способствовал изменению в **доналоговом** распределении дохода, — изменение доли населения старше 65 лет (что рассматривалось в предыдущей главе). Их нужды, помимо медицинских, за которые несет ответственность программа Медикэр, видимо, будут меньше, чем аналогичные потребности у человека, имеющего четырех детей, двое из которых учатся в колледже. 65-летний человек, живущий один и получающий 10 тыс. дол., может жить не хуже (с материальной точки зрения), чем семья из 6 человек, в которой четверо детей, а доход составляет 25 тыс. дол. К сожалению, статистика не делает поправок на эти различия в обстоятельствах, и у экономистов нет единого мнения о том, как лучше это сделать. Тем не менее неважно, что **неравенство** среди семей одинакового состава меньше, чем среди населения в целом.

Большинство экономистов утверждали бы, что следует сосредоточиться на **неравенстве в доходах** за время трудовой жизни. Существуют систематические колебания в заработках на ее протяжении. Обычно доход человека вначале небольшой, к средним годам увеличивается и вновь уменьшается, когда человек вступает в пенсионный возраст. Помимо этого, могут возникать краткосрочные отклонения, например в короткий период безработицы. Доход человека с самостоятельным делом обычно снижается по мере вхождения экономики в кризис. Но люди используют сбережения для смягчения этих отклонений в доходе в периоды, когда их предполагаемое потребление превысит их предполагаемый доход (уход на пенсию, годы учебы их детей в колледже). Рассмотрение неравенства в доходе в любой конкретный год лучше выявляет действительную степень неравенства в обществе.

Наконец, следует сказать, что доход не может быть единственным показателем неравенства. Лучшее питание, лучшее медицинское обслуживание бедных выльется в более крепкое здоровье. За последнее десятилетие произошли значительные изменения в различиях в некоторых важных показателях здоровья бедных и богатых. Одно из исследований обнаружило, что показатель смертности

(вероятности умереть в данный год) повышается с увеличением дохода. Это объясняется несклонностью к диете, отсутствием физических упражнений, большими стрессами¹⁷. В другом исследовании делается вывод: "строгие свидетельства позволяют считать, что уменьшение смертности непропорционально велико для групп с низким доходом"¹⁸. Более того, доступ к медицинскому обслуживанию сегодня больше не кажется сильно зависящим от дохода. Через 10 лет после введения программ Медикэр и Медикейд среднее количество визитов врача к одному человеку за год для всех групп было 5,1, для групп с доходом меньше 5 тыс. дол. — **6,0**, а для групп с доходом свыше 15 тыс. дол. — **4,9**¹⁹.

БЕДНОСТЬ СРЕДИ ДЕТЕЙ

Эта статистика провала нашей системы благосостояния в устранении бедности или уменьшении неравенства, возможно, и не была где-либо так значительна, как в данных, касающихся детей.

Более четверти детей рождаются в бедности — цифра, которая существенно выросла за последнее десятилетие²⁰. Большая часть этой бедности связана с высокими нормами рождаемости среди не состоящих в браке подростков, особенно несовершеннолетних. В 1980 г., например, у 9,5% несовершеннолетних темнокожих подростков и 4,5% белых подростков наблюдалась такая рождаемость²¹, которая была выше, чем в большинстве других развитых стран и во многих менее развитых²². Из них половина не состояла в браке. Это заставляет задуматься над тем, что это круг бедности, из которого трудно вырваться.

Иные показатели, чем характеризующие доход, возможно, более наглядно показывают недостатки нашей системы благосостояния. Младенческая смертность (вероятность, что ребенок умрет в возрасте до 1 года) выше у темнокожего населения в Чикаго, чем у детей до 1 года на Кубе или в Коста-Рике. США занимают **14-место** среди всех стран по младенческой смертности²³.

ПЕРВЫЕ ШАГИ НОВОЙ РЕФОРМЫ

Растущая неудовлетворенность нашей системой благосостояния подвинула президента Рейгана сделать реформу благосостояния большой темой Доклада о положе-

¹⁷ Auster R., Leveson I., Sarachek D. The Production of Health, An Exploratory Study//*Journal of Human Resources*, Vol. 4, Fall 1969. P. 411-436.

¹⁸ Davis K., Schoem C Health and the War on Poverty. Washington, D. C: Brookings Institution, 1978.

¹⁹ National Center for Health Statistics, Health, United States. 1976-1977. DHEW (HRA) 77-1232 (GPO, 1977). P. 265.

Из отчета Американской ассоциации общественного благосостояния, опубликованного в: *Education Week*, December 3, 1986.

²¹ Из работы: Moore K.A. *Facts at a Glance*. Washington, D.C.: The Urban Institute; Statistics compiled from The National Center for Health Statistics, 1983. Подробнее см.: Scott-Jones D. The Family in *Contributions of the Social Sciences to Educational Policy: 1965-1985*, eds. J.Hannaway and Marlaire E.Lockheed (Berkeley: McCuthan Publishing Corporation, 1986).

Alan Guttmacher Institute, *Teen-age Pregnancy: The Problem That Hasn't Gone Away*. New York: Alan Guttmacher Institute, 1981.

²³ Из Фонда защиты детей, *A Children's Defense Budget. An Analysis of the FY 1987 Budget and Children*. Опубликовано в *Phi Delta Kappan*, November 1986. С другой стороны, цифры, приведенные в гл. 11, наводят на мысль, что Медикейд и Медикэр дают возможность большего доступа бедных к медицинскому обслуживанию.

нии страны 1986 г. Интерес был особенно сосредоточен на образовании “низшего класса”, привыкшего к бедности и благотворительности. В декабре 1986 г. рабочая группа Белого дома рекомендовала: 1) повысить роль штатов и местных властей в разработке их собственных экспериментальных программ благосостояния вместо федеральных программ, 2) заменить натуральную помощь денежной и 3) потребовать, чтобы лица, получающие государственную помощь, но способные работать, трудились (если работа имеется)²⁴.

В течение какого-то времени ощущалась поддержка предложений обязать людей, пользующихся пособиями по социальному обеспечению и способных работать, продолжать трудовую деятельность, и несколько штатов ввели такие требования в действие. Если люди не могут найти работу в частном секторе, ее должно обеспечить государство. Программы благосостояния, предусматривающие это положение, иногда называются Воркфэре. Поборники таких программ утверждают, что требование продолжать трудовую деятельность вынудит тех, кто в состоянии следовать этому требованию, отказаться от социальных пособий. Противники же говорят, что данное требование лишено смысла, что относительно мало этих людей могут работать, исключая матерей с маленькими детьми, и что социально нежелательно требовать, чтобы последние работали. Более того, их беспокоят административные проблемы функционирования данной системы. Будут ли действительно выгодно использоваться те, кто занят в государственном секторе, поскольку они не сумели найти работу в частном секторе? Не получат ли они рабочие навыки, которые еще больше затруднят им выгодный найм в будущем? Что будет делать их государственный работодатель в случае, если они не справятся с работой? Может ли наше общество сохранять самообладание, видя таких людей голодающими? (Сторонники такой программы полагают, что можно было бы продолжать поддерживать таких людей социально, но в значительно меньших масштабах, чтобы дать им стимулы проявлять себя лучше, и что любая форма занятости — лучшая подготовка к выгодному труду, чем зависимость от социального обеспечения.)

Существует согласие в том, что упомянутые программы могут быть успешными, только если они сопровождаются соответствующими программами профессионального и общего образования. Например, в Нью-Джерси женщина, в первый раз ставшая матерью и получающая пособие по ПСДИ (обычно молодая, безработная, не имеющая высшего образования женщина), может рассчитывать на 4 из 10 шансов получить пособие на протяжении 10 лет. Если образовательные и профессиональные программы смогут уменьшить количество людей данной категории на 15%, они более чем окупят себя.

Заститники реформ благосостояния, подобных Воркфэре, утверждают, что то, что поставлено на карту, в данном случае больше, чем уменьшение затрат на благосостояние. Самоуважение людей зависит от их вклада как членов общества. Потеря самоуважения наряду с некоторыми требованиями, существующими во многих штатах, ставящими получение пособия по ПСДИ в зависимость от отсутствия взрослого мужчины в доме, способствует распаду семей, что в свою очередь вносит лепту в возникновение нищеты. Формируется замкнутый круг, который многими рассматривается как одна из наиболее важных долгосрочных проблем Америки.

²⁴ Executive Office of the President, *Up From Dependency: A New National Public Assistance Strategy*, 1986.

Альтернативный выбор между уверенностью, что все, кто нуждается в помощи, получают ее, и те, кто не нуждается в ней, ее не получают, между обеспечением необходимого прожиточного минимума, особенно для детей, чья нищета ни в коем случае не является следствием их собственных действий, а также соответствующего набора стимулов к работе и сохранению семьи, — этот выбор, видимо, останется источником общественных дискуссий на ближайшие годы.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Государственная помощь обеспечивает денежные и натуральные пособия бедным. Расходы на натуральные трансферты быстро растут в последние годы, но денежная помощь (в процентах от государственных расходов) уменьшается.
2. Натуральные перераспределительные программы имеют несколько недостатков: а) они административно дороги, б) в некоторых случаях они порождают только эффект дохода (т.е. такой же эффект, как при денежном трансферте); в других случаях вызывают эффект замещения, и в таких случаях можно бы улучшить положение бедных с меньшими издержками через денежные субсидии, в) результатом многих норм доступа к программе оказывается ослабление стимулов работать, а вместе с налогом с заработной платы и подоходным налогом штата может привести к очень высоким предельным налоговым ставкам, г) структура норм допуска к программе вызывает неожиданные последствия, например, программа продовольственных талонов субсидирует пользование жильем, д) эти программы патерналистские.
3. У категориальных программ похожие недостатки: а) они административно дорогие, б) они считаются несправедливыми, поскольку к людям с одинаковыми доходами могут относиться различно, в) иногда они искажающие, когда люди пытаются получить права на субсидии. Однако когда группы людей различаются по своей реакции на государственные программы предложением своего труда (или иным образом), государство может оказаться способным добиться более высокой степени перераспределения при некоторой потере эффективности путем предоставления категориальной помощи.
4. Отрицательный подоходный налог — предложение объединить программы благосостояния с системой подоходного налога. Он обеспечил бы только денежные субсидии и устранил нынешние программы безусловной помощи. Основное сомнение состоит в том, сможет ли он обеспечить соответствующий **“минимальный”** уровень жизни самым бедным, в то же время не устанавливая очень высоких предельных налоговых ставок для получателей средних доходов.
5. Трансфертные программы за прошедшие два десятилетия уменьшили число людей, живущих в бедности, и имели некоторое влияние на уменьшение масштабов общего неравенства. В то же время, однако, наблюдалось увеличение степени неравенства до уплаты налогов и трансфертов.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Трансферты
Натуральные пособия
Помощь семьям с детьми-иждивенцами
Категориальная помощь
Дополнительное социальное обеспечение

Проверка нуждемости
Особый эгалитаризм
Черта бедности
Отрицательный подоходный налог
Воркфэре

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Иногда считается, что государство должно ограничивать использование продовольственных талонов для **“здорового”** питания. Обсудите достоинства этого предложения. Предполагается, что было бы легко провести различие между **“здоровыми”** и **“нездоровыми”*** продуктами питания. Опишите последствия такого ограничения потребления индивидуумом двух видов продовольствия.

2. Рассмотрите программу благосостояния (такую как жилищная) с нормой доступа, которая требует, чтобы доход индивидуума был ниже некоего порогового уровня. Начертите бюджетное ограничение индивидуума с субсидией и без нее (отложите труд на одной оси, потребление — на другой).
3. Рассмотрите программу благосостояния (такую как продовольственные талоны) с пособиями, которые уменьшаются по мере увеличения дохода индивидуума. Начертите бюджетное ограничение индивидуума с субсидией и без нее. (Отложите часы работы на горизонтальной оси, а доход на вертикальной оси). Используйте график для иллюстрации того, как уменьшаются стимулы трудиться и как фиксированная сумма субсидии может привести индивидуума на тот же уровень полезности при меньших денежных затратах.
4. Были предложения использовать государственные субсидии, чтобы помочь бедным купить частные дома (так же как государственная программа продовольственных талонов помогает им покупать продукты питания). Обсудите достоинства частного по сравнению с государственным обеспечением жильем.
5. Было сделано несколько различных предложений, направленных на то, как субсидировать обеспечение жильем. Обсудите достоинства: а) оплаты государством части расходов семьи на жилье вплоть до некоего максимума в зависимости от семейного дохода и б) выплаты государством фиксированной суммы пособия на жилье, зависящего от семейного дохода. В общих случаях обсудите приемлемость и последствия корректировок, отражающих расходы семьи на медицинское обслуживание, на продовольствие.
6. Допустим, вы особенно обеспокоены благосостоянием детей. Как бы это повлияло на вид программ благосостояния, которые вы могли бы поддержать, или могли бы создать свою программу благосостояния?

Глава 15. ОБРАЗОВАНИЕ

Одни из самых жарких политических дискуссий в последние годы развернулись вокруг образования — третьей по размерам вслед за национальной обороной и социальным обеспечением статьи расходов государственного сектора. Дебатировались вопросы финансирования образования и его обеспечения. Должно ли федеральное правительство играть большую роль в финансировании образования? Должна ли осуществляться государственная поддержка частных школ? Должно ли обучение быть платным в государственных университетах? Как должны имеющиеся фонды распределяться между необходимым образованием и продвинутым образованием для одаренных?

В основе споров лежали следующие ключевые вопросы: каков наиболее эффективный путь обеспечения образования для американской молодежи? Какова должна быть соответствующая роль государства и частного сектора в обеспечении финансирования образования? Как осуществить выбор между равенством и эффективностью? Какие затраты являются достаточными (или слишком высокими) в сфере образования на сегодня, делаются ли они правильно?

Обеспокоенность тем, что в американском образовании не все обстоит благополучно, достигла своего пика в последние годы благодаря докладам министра образования Форуму имени Карнеги по образованию и экономике и Национальной ассоциации губернаторов, в числе других критикующих положение американских школ. Подобно тому как успех бывшего Советского Союза в 1957 г. в запуске первого искусственного спутника, предвещавший действия американцев в этой области, был отнесен к недостаткам нашего школьного образования и дал толчок образованию, в частности в точных науках, так и потери американского конкурен-

тного преимущества сегодня вновь, по крайней мере частично, были отнесены к несовершенству нашей образовательной системы. Математические навыки 8 американских представителей оказались ниже, чем у представителей девяти из двенадцати ведущих индустриальных стран, учитывавшихся при сравнении¹. Японские учащиеся не только набирают больше очков, чем наши, но и проводят в школах гораздо больше времени².

Существуют другие стороны проблемы. Хотя число очков по стандартным тестам для студентов старших курсов колледжей, таким, как Тест способностей учащихся (ТСУ) и Тест американских колледжей (ТАК), немного возросло по сравнению с минимальным уровнем, до которого оно опустилось в начале 80-х гг., оно все еще остается ниже уровня 15-летней давности³. Между 1966 и 1982 гг. результаты учащихся снизились по 15 из 23 экзаменов, проводимых для принятия в средние и профессиональные школы⁴.

Неудивительно, что существует большее единодушие в том, что что-то неблагополучно, чем в том, что нужно сделать и кто должен нести ответственность за это. В этой главе мы обращаемся к некоторым из последних предложений по реформе нашей системы образования. Мы даем обзор действующей структуры американского образования и приводим некоторые аргументы в пользу того, почему образование должно обеспечиваться государством.

СТРУКТУРА ОБРАЗОВАНИЯ В США

Традиционно начальное и среднее школьное образование было в ведении общин. Оно финансировалось ими (обычно за счет налога на собственность), нанимались учителя, определялись изучаемые дисциплины. Штаты играют растущую роль в финансировании образования. В 1978-79 гг. впервые поступления от штатов превысили поступления от местных властей (как показано на рис. 15.1). Федеральная поддержка образования, большей частью особых программ, таких как помощь школам с большим числом отстающих учеников, возрастала в 1960-х и 1970-х гг. так, что к 1980 г. она составляла почти 10% суммы ассигнований на государственные начальные и средние школы. С этого момента федеральное финансирование снизилось до уровня, когда федеральное государство обеспечивало только 6,5%

National Center for Educational Statistics *Second International Mathematics Study*. Washington, D.C.: U.S. Department of Education, 1985.

Например, в Соединенных Штатах продолжительность школьного дня приблизительно 6 часов, при 180 календарных учебных днях. Из 6 часов только 50-60% тратится на обучение (Karweit N. *Time-On-Task: A Research Review* Baltimore. Center for Social Organization of Schools; Johns Hopkins University, 1983). В Японии школьный год длится от 240 до 250 дней. Учащиеся обычно проводят в школе 7 часов в день, а по воскресеньям — 3,5 часа. Из них 85% времени отведено обучению (Schiller D.P., Walberg H.J. *Japan: A Learning Society Education Digest*. October. 1982). Кроме того, значительная часть учащихся посещает занятия после школы (около 75% учеников 4, 5 и 6-х классов).

Среднее количество очков по ТСУ было 445 в 1973 г., 431 в 1986 г.; среднее число очков по математике 481 в 1973 г. и 475 в 1986 г. (в 1980 г. оно соответственно достигало 424 и 466); среднее число очков по ТАК было 19,2 в 1972-73 гг., 18,3 в 1982-83 гг., 18,8 в 1985-86 гг. {*Education Week*. October 1, 1986. P. 4}. Первый тест проводится обычно на Восточном и Западном побережьях, второй больше принят на Среднем Западе и Юге.

Adelman C. *The Standardized Test Scores of College Graduates, 1964-1982*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985; Nathan J. *Implications for Educators of Time for Results// Phi Delta Kappan*, November. 1986. P. 197-201.

финансирования 1985 г.⁵ Однако существует большая степень вариативности как в роли федерального правительства, так и в роли штатов. В то время как в последние годы федеральное правительство обеспечило приблизительно 1/6 фондов для начальных и средних школ штата Миссисипи, в штате Вайоминг оно обеспечило менее 5%. Штаты предоставляют в среднем немногим больше половины нефедеральных фондов, но они варьируются от 100% на Гавайях, где не существует районов с местными школами, до немногим больше чем 1/3 в Небраске и немногим меньше чем 1/10 в Нью-Хемпшире.

В то же время штаты играли возрастающую активную роль в поддержании определенных минимальных стандартов: число дней, которое учащиеся должны провести в школе за год, возраст, ранее которого дети не могут покинуть школу, минимум требований к учителям, работающим в государственных школах. Эти требования часто оговаривают. Учителя должны, например, не только получить образование в колледже, но и прослушать определенное число курсов по педагогике. Штаты также играют роль в определении тематики образования. Многие штаты предусматривают курсы американской истории в 11-м классе и принимают опреде-

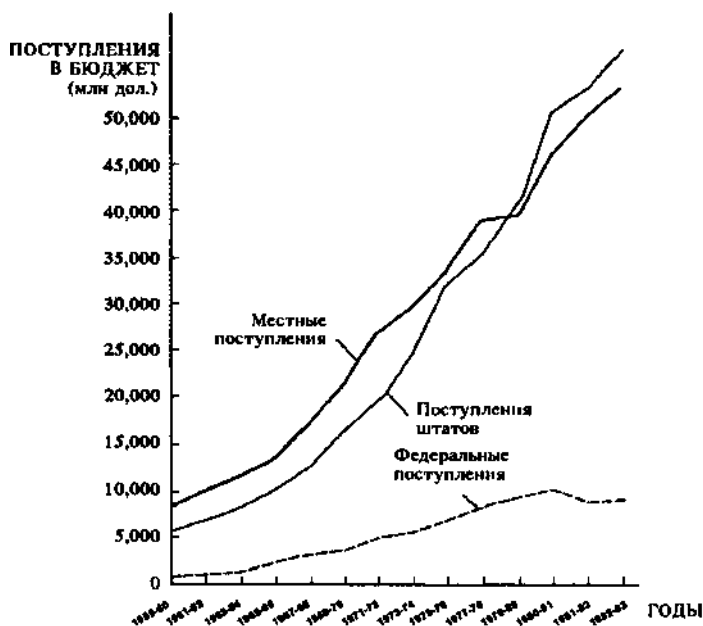


Рис. 15.1. ПОСТУПЛЕНИЯ В БЮДЖЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НАЧАЛЬНЫХ И СРЕДНИХ ШКОЛ. Наблюдалось постоянное увеличение относительной роли вклада штатов в государственное образование. ИСТОЧНИК: *Digest of Education Statistics*, 1985—1986. Tabl. 69 P. 80.

⁵ Из доклада министра образования, опубликованного в: *Education Week*. February 18, 1987. P. 1, 18-21.

ленный одобренный список учебников, из которого на местах должны выбирать используемые книги. 7 штатов — Арканзас, Джорджия, Кентукки, Нью-Джерси, Огайо, Южная Каролина и Техас — предусмотрели передачу местных школьных округов штатам в случае “академического банкротства” — когда местные школьные округа не удовлетворяют определенным минимальным стандартам.

Федеральное правительство не пытается устанавливать стандарты, разрабатывать учебные планы, но вслед за решением Верховного суда по делу Брауна против Министерства просвещения в 1954 г., согласно которому так называемые раздельные, но равные образовательные учреждения для черных и белых являются неконституционными, правительство взяло на себя активную роль в осуществлении интеграции.

Одним из последствий контроля на местах является то, что многие богатые общины тратили гораздо больше на образование, чем большинство бедных. Среди тех, кто посещает частные школы, большинство (73%) ходит в католические приходские школы. Частные институты играют гораздо более серьезную роль в высшем образовании. Хотя большая часть ученых степеней на уровне бакалавра, магистра, доктора получается в государственных колледжах и университетах, почти 60% первоначальных профессиональных дипломов получается в частных университетах.

В 1970-х гг. федеральное правительство играло возрастающую активную роль в поддержке высшего образования, причем не институтов, а непосредственно студентов в большинстве случаев в форме низкопроцентных займов. Однако во времена Рейгана произошел значительный откат назад.

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ ЛЬГОТЫ ЧАСТНЫМ И ГОСУДАРСТВЕННЫМ ШКОЛАМ

Индивидуальный подоходный налог может оказывать серьезное воздействие на спрос на государственное и частное образование. Затраты штатов и общин на образование, как и на другие нужды, в неявной форме субсидируются, поскольку налоги штатов и местных органов власти, помимо налогов на продажи, уменьшают федеральные поступления от подоходных налогов, а процент на облигации штатов и местных органов власти освобожден от федерального налогообложения. Это означает, что, если моя община облагает меня налогом в 1000 дол. для поддержки государственных школ, издержки для меня оказываются гораздо меньше, чем эта сумма. Если я попадаю в рамки 30%-го предельного налога (т. е. я плачу 33% от каждого дополнительного доллара облагаемого налогом дохода федеральному правительству), тогда при 1000 дол. мои федеральные налоги сокращаются на 330 дол. Чистые издержки на государственное образование составляют для меня 670 дол. Напротив, если я трачу 1000 дол. на частное образование, это обходится мне в 1000 дол., которые я мог бы потратить где угодно в другом месте⁶.

Суммарная величина налоговых расходов на образование в 1988 г. оценивалась приблизительно в 11 млрд дол., как показано в табл. 15.1. Большая часть этих расходов возникает благодаря вычету из федерального подоходного налога

Этот пример предполагает, что я указываю точно по пунктам мои скидки, чем просто претендую на установленные скидки. Это делают только люди с большими расходами, подлежащими налоговым скидкам (таким как процент на закладные под жилье). Для уточнения см. гл. 21.

суммы налогов штатов и местных властей. Поскольку величина налоговых вычетов больше для людей с более высокими доходами, эта форма поддержки образования на деле является регрессивной, т. е. она выгодна людям и общинам с более высоким доходом, чем с более низким.

Таблица 15.1 ОЦЕНКА НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ В 1988 г. (млн дол.)

Субсидии государственному образованию из-за вычетов налогов штатов и местных властей и освобождения от налогообложения процентных платежей по облигациям штатов и местных органов власти	9337
Субсидирование частного образования	
Вычеты процентных платежей по студенческим займам штатами и местными властями и исключение процентов по займам штатов и местных властей как льгота частному образованию	630
Вычеты из налогообложения благотворительных пожертвований на цели образования	1225
Освобождение от налогов платежей предпринимателей на помощь в получении образования	25
Промежуточный итог	1910
Итого субсидии	11247

Источник: Special Analyses, Budget of the United States Government, Table G-2: Revenue Loss Estimates for Tax Expenditures, by Function, 1986.

В то же время налоговая система уменьшает стимулы для частных расходов на образование⁷. Если я трачу 1000 дол. на репетиторство, чтобы послать ребенка в частную школу, я не только отказываюсь от уже оплаченного государственного образования, но мои затраты даже не подлежат налоговым вычетам. Более того, отдача от образования, которая выражается позднее в более высокой заработной плате, облагается налогом. Таким образом, налоговая система уменьшает стимулы для частных расходов на образование.

ПОЧЕМУ ОБРАЗОВАНИЕ ОБЕСПЕЧИВАЕТСЯ И ФИНАНСИРУЕТСЯ ГОСУДАРСТВОМ?

Роль государства в обеспечении образованием в Соединенных Штатах настолько велика, что часто это воспринимается как само собой разумеющееся. Однако в некоторых других странах, в то время как государство может обеспечивать финансирование учреждений образования, большая часть самого образования может осуществляться частными, например религиозными, школами.

СУЩЕСТВУЕТ ЛИ ЗДЕСЬ НЕСОВЕРШЕНСТВО РЫНКА?

Образование не является чисто общественным товаром. Предельные затраты на образование одного ребенка далеки от нуля. Действительно, предельные средние издержки (по крайней мере для больших школьных округов) приблизительно одинаковые. И не представляет трудности установить плату для индивидуума за пользование этой услугой.

Но налоговые вычеты даров частным школам (которые трактуются как благотворительность) в большей степени стимулируют частное образование.

Те, кто пытается оправдать государственное образование, исходя из несовершенства рынка, обращают особое внимание на важность экстерналий. Например, часто утверждается, что существуют важные **экстерналии**, связанные с наличием образованных членов общества. Общество, в котором каждый умеет читать, может развиваться гораздо более успешно, чем общество, где это умеют немногие. Но существует большая частная отдача от умения читать и даже при отсутствии государственной поддержки. Почти все люди стали бы учиться этому и другим основным навыкам. В действительности большинство из них пошло бы гораздо дальше. Вопрос в том, будет ли дальнейшее улучшение образования создавать какие бы то ни было существенные **экстерналии**, если исходить из данного уровня образования, которое люди предпочли бы получить частным образом при отсутствии субсидий со стороны государства. Не существует однозначного ответа на этот вопрос. Но то, что государство должно поддерживать образование на основе такого рода экстерналий, представляется в лучшем случае недоказанным⁸.

Могут существовать другие важные **экстерналии**, связанные с образованием. Государственное образование могло бы сыграть важную роль в интеграции новых иммигрантских групп в американскую культуру. Государственное образование могло бы оказаться существенным в коренном изменении труда. Это было бы выгодно не только отдельным лицам, но и нации в целом⁹.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ

Основное обоснование государственной поддержки образования вытекает из забот о распределительных последствиях частного финансирования образования. Те, кто более богат, хотят тратить на образование своей молодежи больше, подобно тому как они тратят больше на машины, дома, одежду. Существует широко распространенное убеждение, что жизненные шансы ребенка не должны зависеть от богатства его родителей или благополучия общины, в которой живут его родители. Перспективы большей мобильности, при которой дети получают лучшее положение в жизни, легли в основу серьезной политической поддержки государственного образования и, по всей видимости, сыграли важную роль в политической стабильности Соединенных Штатов. Иммигранты, приехавшие в США в начале столетия, будучи бедными, не чувствовали себя неудачниками. У них были надежды на будущее детей. Однако это будущее часто зависит от доступа в хорошие школы.

НЕСОВЕРШЕННЫЕ РЫНКИ КАПИТАЛА

Озабоченность о "равенстве" может объяснить, почему государство играет активную роль в обеспечении обучения на уровне начальной и средней школ, но не вполне объясняет его роль в высшем образовании. Если бы рынки капитала были

См., напр.: Windham D.M. *Economic Analysis and Public Support of Higher Education: The Divergence of Theory and Policy*. — In: *Economic Dimensions of Education*, A Report of a Committee of the National Academy of Education, May 1979.

Существуют и другие экстерналии, связанные с процессом образования: студенты учатся друг у друга, хорошие студенты получают больше от общения с другими хорошими студентами, чем от общения с плохими. Эти экстерналии имеют важные последствия для такого вопроса, как: должны ли студенты оцениваться по способностям? Должны ли создаваться специальные школы для особо одаренных? Эти проблемы важны не только при обсуждении того, как следует организовать государственные школы, но и при оценке предложений о большем выборе родителей, особенно через государственную поддержку частных школ.

совершенны, люди, для которых образование выгодно, для которых отдача от образования превышает затраты, имели бы стимулы взять в долг, чтобы оплатить свое высшее образование. Но частные кредиторы в большинстве случаев не выражают желания давать в долг по такому поводу, и поэтому те, у кого нет своих (или родительских) средств, были бы лишены доступа к высшему образованию без некоторой помощи со стороны государства. Этому есть хорошее объяснение: банки озабочены трудностями возврата ссуд. Значительные сложности, с которыми сталкивалось государство в проблеме возврата ему займов, предоставляемых студентам, подтверждают, что такая озабоченность небезосновательна.

Большая часть государственной поддержки высшего образования принимает форму бесплатного или по крайней мере льготного образования в университетах и колледжах штатов. Недавно, однако, федеральное правительство сделало попытку решить проблему непосредственно путем грантов и займов (часто субсидируемых) или путем гарантий займов для получения высшего образования (так, чтобы частные кредиторы были заинтересованы в расширении кредита.

ТЕКУЩИЕ ПРОБЛЕМЫ

Забота о равенстве возможностей привела почти к единодушному согласию в том, что государство должно играть определенную роль в обеспечении образования. Менее определено то, какой должна быть эта роль. На сегодня здесь объединяются и обеспечение и финансирование как школьного, так и высшего образования. Если студенты хотят получить государственную поддержку, они должны идти в государственные школы. Они могут решить поступать в частные школы, но тогда государственная поддержка будет малой, если вообще будет. Перед образованием сегодня стоят следующие вопросы.

Должна ли быть разорвана связь между обеспечением и финансированием? Должна ли существовать поддержка частным школам?

Сколько должно тратиться на государственные школы? Как имеющиеся в распоряжении государства средства на начальную и среднюю школу должны распределяться между альтернативными возможностями использования?

Какая по размерам и какого рода помощь должна оказываться высшему образованию?

Существуют люди, которые верят, что, положившись в большей степени на рынок (частное производство), можно прийти к большей эффективности с меньшими потерями (а возможно, и с выгодой) в равенстве, тогда как другие убеждены, что потери в равенстве будут значительными. В следующих разделах мы даем обзор некоторых аргументов и предложений в пользу реформ.

КАК ДОЛЖНЫ РАСПРЕДЕЛЯТЬСЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СРЕДСТВА, ПРЕДНАЗНАЧЕННЫЕ ДЛЯ ОБРАЗОВАНИЯ?

Каждый школьный округ сталкивается с проблемой того, как должны распределяться бюджетные средства, выделенные на образование. Можно больше ассигновать либо на специальное образование, на классы для неуспевающих, либо на классы для одаренных. Если мы выделяем больше средств какому-то одному лицу, то увеличивается его производительность. Это отдача от образования.

Если бы мы хотели максимизировать национальный выпуск, если бы только эффективность была нашей целью, мы распределяли бы средства таким образом,

чтобы дополнительное увеличение производительности от затраты дополнительного доллара на одного индивидуума было бы таким же, как дополнительное увеличение производительности от затраты дополнительного доллара на любого другого. Если очень способные люди не только достигают более высокого уровня производительности, чем другие, на каждой ступени образования, но также и получают большие выгоды от образования, так что предельная отдача от образования выше, то такая политика влечет затрату большей суммы на образование способного, чем менее способного. Для некоторых это кажется несправедливым. Эти люди полагают, что государство должно обеспечить равенство в затратах при государственном образовании. Но когда расходы на образование уравниваются, те, кто более способный, либо те, кто имеет основы домашнего воспитания, дающие им преимущества, будут опять-таки в лучшем положении. Соответственно есть такие, кто думает, что государство должно использовать компенсирующее образование. Оно должно стремиться выравнивать не ресурсы (затраты), а выпуск (достижения). Оно должно стремиться компенсировать недостатки происхождения для некоторых групп общества. Одна из ведущих федеральных программ специально направлена на стимулирование общин к обеспечению такого компенсирующего образования.

По мере того как мы выделяем больше и больше средств из фиксированного бюджета для менее способных и все меньше и меньше для более способных, суммарный выпуск падает, поскольку предельная отдача от образования (по нашему допущению) для менее способных меньше, чем для более способных. Таким образом, существует выбор между эффективностью и равенством, как показано на рис. 15.2 А. Какую точку некто выбирает — зависит от его приоритетов, от того как он воспринимает эффективность по сравнению с равенством.

Некоторые полагают, что кривая выбора выглядит не как на рис. 15.2 А, а так как на рис. 15.2 В, т.е. некое движение в сторону компенсирующего образования может в действительности увеличивать национальный выпуск. С этой точки зрения те, кто имеет преимущество, имеет и более высокий выпуск по сравнению с не имеющими преимуществ на каждой ступени образования, но предельная отдача от дальнейшего образования для более способных в действительности ниже, чем для менее способных. Это предполагает, что можно достигнуть и большей эффективности (более высокого выпуска), и большего равенства за счет по крайней мере некоторого уровня компенсирующего образования. К сожалению, и тот и другой взгляды мало подкрепляются эмпирическими свидетельствами.

Заметим, что различие между производительностью образования для разных индивидуумов может быть результатом либо разницы в природных способностях, либо различия в среде (происхождения). Существуют серьезные противоречия во взглядах на относительную значимость этих двух факторов при толковании характеристик кривых. В случае двух индивидуумов с одинаковыми врожденными способностями, но различным происхождением природа связи между образованием и производительностью может зависеть от того, является ли домашнее образование (происхождение) заменяющим или комплементарным по отношению к школьному. Если домашнее образование дополняет школьное, это означает, что оно усиливает отдачу от образования. Если оно заменяет школьное, то чем лучше образование дома, тем меньше отдача от официального образования.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

До последнего времени дискуссия касалась распределения средств внутри школьного округа между учащимися с различным происхождением и способностями. В

течение последних двух десятилетий велись споры в связи с другим аспектом распределения ресурсов на образование. Расходы на одного ученика в одних общинах гораздо выше, чем в других. Разные общины имеют разные возможности для финансирования образования. Кроме того, они выражают разные "вкусы". Общины с одинаковыми средствами могут тратить различные суммы на образование. Эти различия по крайней мере частично могут быть объяснены использованием различных моделей голосования, которые мы обсуждали в гл. 6. Можно представить себе общину, где большинство населения преклонного возраста, мало заинтересованного в образовании, и общину со сходными ресурсами в расчете на одного учащегося, в которой большинство избирателей имеет детей школьного возраста.

В 1971 г. Верховный суд Калифорнии постановил в деле Серрано против Прайеста, что существующая практика финансирования государственных школ в

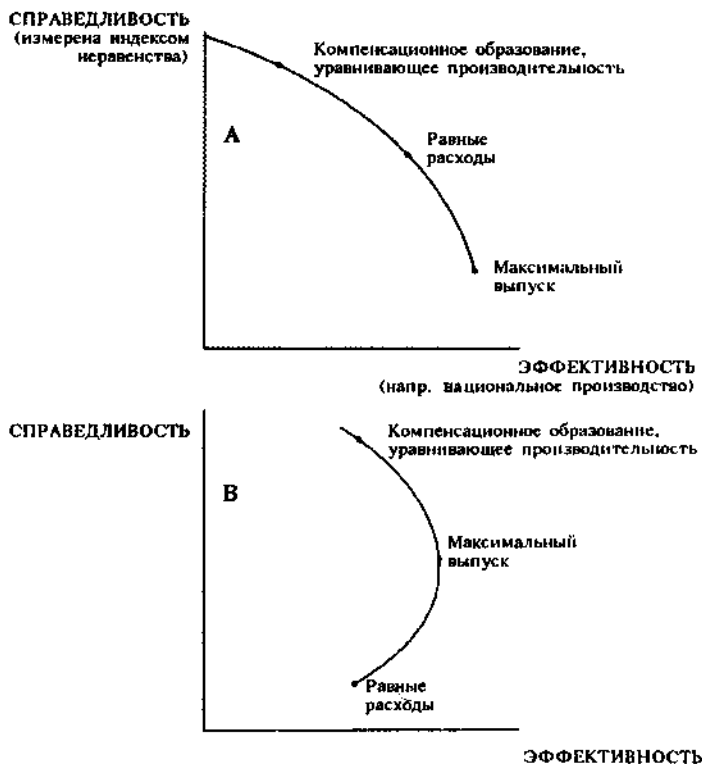


Рис. 15.2. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВЫБОРЫ МЕЖДУ СПРАВЕДЛИВОСТЬЮ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ РАСХОДОВ НА ОБРАЗОВАНИЕ. (А) Могут существовать серьезные альтернативы указанного вида распределения расходов на образование. (В) При определенных условиях большие расходы в пользу менее благополучных одновременно увеличивают эффективность (рост национального выпуска) и уменьшают неравенство.

штате неконституционна. Калифорнийский суд провозгласил, что "право на образование в государственной школе — основополагающий момент, который не может зависеть от благосостояния". Финансирование образования за счет местных налогов на собственность создавало именно такой прецедент. Постановление требовало, чтобы Калифорния разработала альтернативный метод финансирования образования. Соответственно и в некоторых других штатах были приняты аналогичные решения. Они трактовали положения конституций штатов как накладывающие определенные обязательства на эти штаты обеспечить получение всеми детьми одинакового образования.

С другой стороны, в 1972 г. Верховный суд США в деле независимого школьного округа Сант-Антонио против **Родригуса** постановил, что финансирование в Техасе не нарушило статью о равной защите Конституции США (14-ю поправку), хотя это и вылилось в большие различия в затратах.

Эти решения сосредоточили внимание на нескольких важных проблемах. Должны ли расходы быть равными во всех общинах штата? Или необходимо только требовать, чтобы в каждой общине был обеспечен минимальный уровень образования? Если предписывать равенство, то это, по всей вероятности, не будет стимулировать общины тратить больше на своих детей. Некоторые штаты определили верхнюю границу расходов: равенство достигается не только за счет поддержания минимального уровня, но и за счет снижения максимального. Если только минимальный стандарт является обязательным, то как его определять? Очевидно, что, если этот стандарт устанавливается на достаточно низком уровне, он не будет иметь никакого эффекта. Если настаивать на равенстве, какие уточнения нужно внести в разницу в затратах на образование в различных общинах или как изменить структуру учебных заведений? Достаточно ли равенства затрат? Некоторые общины могли бы использовать средства для развития спортивных комплексов, другие — для создания лучших программ по формированию базовых навыков. Третьи могли бы ассигновывать больше средств на специальные образовательные программы. Результатом является различие в подходах к одинаковым людям, которые оказываются жителями разных общин. Но обеспечение равенства потребовало бы ликвидации контроля со стороны общин и установления централизованной системы образования в каждом штате.

Проблема состоит не только в главном выборе между равенством и эффективностью. Некоторые полагают, что каждый родитель должен иметь право принимать решения, касающиеся образования его ребенка. При местном контроле за образованием родители по крайней мере чувствуют, что они могут иметь некоторое влияние на результаты. Следовательно, местная автономия школ стала для многих почти самим собой разумеющимся правом. Некоторые люди, вероятно, все еще поддерживали бы контроль со стороны местных властей, даже если бы возможно было показать, что централизованный контроль оказывается и более эффективным, и больше учитывающим равенство. Для других проблемой оказывается выбор между правами родителей (принять решение об образовании детей) и правами детей (равенство возможностей независимо от того, кто их родители).

Штаты прореагировали на это беспокойство попыткой увеличить равенство при сохранении по крайней мере определенной доли местной автономии. Например, в Нью-Джерси штат расширил свою роль в финансировании образования (более бедные округа получили гораздо больше помощи, чем более благополучные). Штат установил минимальные стандарты образования, обязательные для всех округов

(когда Трентон не сумел удовлетворить эти стандарты и не предпринял мер, которые казались необходимыми властям штата для исправления недостатков, штат забрал этот школьный округ), а также установили потолок расходов для школьных округов с высокими расходами.

Ограничения на равенство, порожденные выбором родителей. Некоторые из этих попыток достижения большего равенства, такие как установление потолков расходов для богатых школьных округов, критиковались как саморазрушительные. Что представляет проблему, так это не просто степень неравенства в государственных школах, а общая степень неравенства в нашем обществе. До тех пор пока государство не захочет запретить людям учиться в частных школах, любая попытка введения излишнего равенства в государственной системе образования будет приводить к тому, что люди пойдут в частные школы.

В Англии периодически возникали предложения правительства активно дестимулировать частные школы, исходя из того, что частное образование приводит к социальной стратификации (только высшие классы или верхушка средних отправляют детей в частные школы). Но для Соединенных Штатов ограничения, вводимые для частных школ, могли бы оказаться неконституционными. В любом случае не возникает предложения, чтобы частные школы активно дестимулировались, хотя и существуют разногласия о том, должны ли частные школы получать государственную поддержку, о чем мы скажем ниже.

Те, кто может позволить себе отдать ребенка в частную школу, могут склоняться к этому, если они полагают, что государственные школы не обеспечивают их детям соответствующего образования. В чисто экономическом смысле родители могут считать, что отдача от вложения в своих детей превышает отдачу от вложения в другие активы.

Образование как средство отсева. Взгляд на образование, который мы представили, называется позицией с точки зрения человеческого капитала. Образование есть вложение в отдельных лиц, которое приносит отдачу, как и любое другое вложение капитала¹⁰.

Альтернативный взгляд на образование заключается в том, что одна из важнейших функций образования — идентификация способности различных людей. Кто дольше учится в школе, тот получает впоследствии более высокую заработную плату и считается более продуктивным производителем. Но это не является результатом того, что школы увеличили производительность таких лиц, скорее школы определили тех, кто является наиболее продуктивным производителем. Школьная система рассматривается как средство отсева, отделяющее самых способных от менее способных¹¹.

Если этот взгляд верен и если даже часть отдачи от образования представляет собой выявление тех, кто более производителен, выбор между эффективностью и равенством может быть значительно меньшим, чем был бы в случае, если первопричиной того, что получившие лучшее образование зарабатывают больше, являлось то, что благодаря образованию их сделали более производительными. Сокращение "отсева" может уменьшить степень неравенства без снижения чистого

Существует обширная литература по данной проблеме. (см., напр.: Becker G. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special References to Education*. New York: National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 2nd ed., 1975).

¹¹ Этот взгляд выдвинут: Stiglitz J.E. The Theory of Screening Education and the Distribution of Income//*American Economic Review* 65 (1975): 283-300; Spence A.M. Job Market Signaling//*Quarterly Journal of Economics* 87 (1973): 355-74; Arrow K.J. Higher Education as a Filter//*Journal of Public Economics* 2 (1973): 193-216.

национального выпуска. С другой стороны, если этот взгляд правильный, может оказаться труднее воспользоваться государственным образованием как средством содействия равенству. Во-первых, затраты на образование могут иметь относительно малое воздействие на производительность. Во-вторых, если государственные школьные системы не сумеют выявить самых способных, люди, полагающие, что их дети входят в данную категорию, будут использовать другие средства выявления таких способностей. Одним из них будет учеба в частных школах. Даже если бы государство преуспело в уменьшении неравенства среди выпускников государственных школ, все же могло бы остаться неравенство между выпускниками государственных и частных учебных заведений.

Заметим, что обе позиции: и отсева, и человеческого капитала, соответствуют систематической корреляции между уровнем образования и заработком: средний заработок у более образованного выше, чем у менее образованного.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ЧАСТНЫХ ШКОЛ

В последние годы существовала возрастающая политическая поддержка финансовой помощи частным школам. Традиционно большинство частных школ Соединенных Штатов являлись филиалами религиозных институтов, и, таким образом, споры вокруг помощи частным школам часто касались проблем государственной поддержки религии, что явно запрещается конституцией. В последние несколько лет эта проблема перестала рассматриваться преимущественно в этом свете. Большинство предложений включает финансовую поддержку непосредственно учащихся, а не институтов и, таким образом, ставляет в стороне проблему государственной поддержки религиозного образования (хотя последствия могут быть почти такими же).

Налоговые льготы при оплате образования. Существуют два основных предложения относительно помощи частным школам. Первое из них — налоговые льготы при оплате обучения. Родители, которые платят за обучение в частных школах, должны были бы получить скидки со своего подоходного налога в размере определенного процента от их расходов. Если бы такое предложение было принято, это явилось бы еще одним примером налоговых расходов. Государство, вместо того чтобы предоставлять налоговые льготы, могло бы просто выдавать чек на определенную сумму тем, у кого дети ходят в частные школы (сумма зависела бы от расходов на частную школу и, возможно, дохода родителя). Расходы на частное образование тогда стали бы конкретной статьей расходов федерального бюджета. Помощь в форме налоговой скидки имеет два недостатка по сравнению с прямыми грантами. Во-первых, это не обеспечивает помощи бедным, которые мало или совсем не платят подоходный налог, и кто не смог бы позволить себе частную школу, даже если бы налоговая скидка компенсировала часть расходов. Во-вторых, такой подход создавал бы ситуацию, при которой неявные расходы на частное образование были бы менее очевидны и менее открыты. (Это могло бы в действительности стать одним из желаемых свойств с точки зрения тех, кто поддерживает помощь частному образованию.)

Школьные ваучеры. Второе принципиальное предложение называется системой школьных ваучеров¹². Каждый ребенок получал бы ваучер — бумагу, которую он мог бы использовать в любой школе по желанию¹³. Он передавал бы ваучер в школу, а

¹² Для знакомства с проблемой см.: La Noya G.R. *Educational Vouchers: Concepts and Controversies*. New York: Teachers College Press, 1972.

государство затем отсылало бы школе фиксированный долларовый эквивалент. Школа могла бы устанавливать или не устанавливать плату дополнительно к ваучеру. По этому предложению государственные школы составляли бы конкуренцию частным. Государственные школы получали бы свои доходы от учеников школы наравне с частными. Если бы родители высоко ценили программы, обеспечиваемые государственными школами, тогда они находились бы в достаточно хорошем положении.

С точки зрения тех, кто поддерживает данную систему, такая конкуренция заставила бы государственные школы быть более гибкими, и она же привела бы к большим нововведениям в образовании. С точки зрения противников предлагаемой системы, она привела бы к более социально и экономически стратифицированному обществу, в котором дети богатых и образованных родителей ходят в одну школу, а дети более бедных — в другую. Хотя можно с легкостью ввести предписания, предотвращающие расовую дискриминацию, предписания, гарантирующие отсутствие социально-экономического расслоения, они были бы трудно выполняемыми. Наконец, поднимались вопросы, связанные с проблемой дисциплины. Нужно ли запрещать школам отказываться от учеников? Можно ли разрешать им исключать учеников? Должны ли государственные школы быть прибежищем для тех, кого не принимают в других местах? Можно ли разработать систему “поощрений” школам, принимающим трудных детей?

Хотя этот план привлекал большое внимание, ни один штат пока не принял его даже в модифицированной форме. Имел место ограниченный эксперимент подобного рода в одной из школ округа Сен-Джозе в Калифорнии. В одном из докладов, подводивших итоги эксперимента, резюмировалось, что “ваучеры на образование имеют мало шансов на успех в американской начальной и средней школе. Родители постепенно узнают об альтернативных вариантах и о правилах, определяющих выбор. Но остается проблема социальных последствий выбора программ со стороны учеников и их родителей. В частности, тревожит тот факт, что родители богатых учеников выбирают программы, которые усиливают их социальную и классовую значимость, а дети бедных имеют мало шансов получить необходимое образование для перехода в средний класс общества”¹⁴.

Когда администрация Рейгана ввела ваучерную систему для федеральных компенсирующих расходов в 1986 г. (Закон о равенстве и выборе — “Обучать”), негласная позиция, в основном отражающая озабоченность тем, что закон повредит государственному образованию, была настолько сильна, что данное предложение было снято к концу того же года¹⁵.

ПОМОЩЬ ВЫСШЕМУ ОБРАЗОВАНИЮ

Существовала традиция государственной помощи высшему образованию. Во время учреждения многих штатов конституции штатов предусматривали создание в них университетов. Часто оставлялась значительная земельная площадь, и поступления

Заметим, что чек GI, обеспечивающий пособие на образование для ветеранов, был примером ваучерной программы. Его можно было использовать в любом соответствующем учреждении образования.

¹⁴ Bridge G. *Citizen Choice in Public Services; Voucher System// Alternatives for Delivering Public Services*, ed. E.S. Savas. Boulder, CO: Westview Press, 1977.

¹⁵ Забота о защите гражданских прав по акту администрации привела к альтернативному предложению под названием “Выбор” (Акт о детском факультативе для интенсивного компенсирующего образования).

от продажи этой земли предназначались высшему образованию. Затем в 1964 г. конгресс принял Акт Моррима, учреждающий так называемые колледжи на земельных субсидиях для изучения сельскохозяйственных и других технических дисциплин, таких как горнорудное дело. Расширение услуг, обеспечиваемых сельскохозяйственными колледжами штатов, играло значительную роль в улучшении агрокультуры в США. Университеты и колледжи штатов, а также колледжи с неполным курсом дали возможность многим студентам, которые в любом другом случае не могли бы позволить себе обучение в колледже, получить образование в них. В 1985/86 академическом году плата за обучение для студентов государственных колледжей и университетов в среднем равнялась 1040 дол. по сравнению с 5720 дол. для студентов частных институтов¹⁶

Современная система государственной помощи критиковалась с точки зрения и справедливости и эффективности. Основное оправдание государственной помощи было в том, что она ведет к более эгалитаристскому распределению дохода. Но критики требуют совершенно противоположного: основные получатели государственной помощи высшему образованию должны иметь преимущество. Поскольку средний доход тех, кто поступает в колледж, будет выше, чем тех, кто не поступает, помощь им (путем субсидирования высшего образования) фактически означает помощь находящимся в лучшем положении. Чистое влияние помощи на распределение доходов неоднозначно: поскольку более богатые имеют тенденцию платить больше налогов, они несут большую долю издержек, но получают большую долю выгоды¹⁷.

Более того, субсидии на образование выливаются в избыточное “потребление” высшего образования. Решая вопрос о том, оставаться ли в школе дольше, люди сравнивают прирост своего благосостояния и будущего дохода с дополнительными издержками (включая альтернативные издержки, т.е. их отказ от заработка в период пребывания в школе), которые они вынуждены нести. Поскольку их издержки меньше издержек общества (на величину субсидий), некоторые люди останутся в школе, даже если дополнительная отдача близка к предельным общественным издержкам.

Итак, если бы люди могли брать в долг, чтобы финансировать свое образование, но вынуждены были платить полную цену пребывания в школе, они уравнивали бы выгоды и издержки и принимали эффективное решение. Способные люди из бедных семей имели бы возможность учиться в университетах наравне с детьми богатых родителей¹⁸. Если бы люди могли брать в долг, ни один из тех, для кого высшее образование представляется стоящей инвестицией, не был бы лишен доступа к нему.

С этой точки зрения проблема состоит в невозможности заимствования (в

¹⁶ U.S. Department of Education, Digest of Education Statistics. 1985-1986. P. 156.

В работе В.Л. Хансена и Б. Вайсброда из университета Висконсина утверждалось, что чистый эффект регрессивен. Средний доход тех, чьи дети учились в университете Калифорнии, был на 50% выше, чем у тех, чьи дети не учились в калифорнийских государственных высших учебных заведениях, и на треть выше, чем в семьях с детьми, учащими в неполных колледжах. Субсидии таким семьям составляли 12% от их дохода, тогда как субсидии семьям с детьми в университете составляли 41% дохода (см.: Hansen W.L., Weisbrod B.A. *Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education*. Chicago: Markham Publishing Co., 1969).

Университеты могут обеспечить “потребительские товары” — теннисные корты, бассейны и т.д. в дополнение к отдаче от инвестиций. Дети богатых родителей, вероятно, потребляют больше таких потребительских товаров, так же как они пользуются большим количеством других предметов потребления.

несовершенстве рынка), и соответствующее решение лежит в государственном обеспечении займов (или в их гарантии). Защитники программ студенческих займов утверждают, что они более справедливы, чем гранты на платное обучение, и способствуют экономической эффективности. Те, кто поддерживает субсидии (гранты на платное обучение), по крайней мере в отношении детей бедняков, убеждены, что неэффективности, связанные с "избыточной" покупкой образования, минимальные. Школы стремятся отделаться от тех, кто не получает пользы от образования, а субсидия мала по отношению к суммарным издержкам, включающим заработки, от которых отказываются в пользу учебы. Они полагают, что несубсидируемые займы отвратят детей бедных от высшего образования, в частности потому, что всегда существует риск, что вложения не окупятся более высокими заработками. Если это произойдет, такие люди остаются с большой суммой долга по **займу**¹⁹.

С этой точки зрения субсидии — критический фактор стимулирования продвижения бедных вверх. Защитники субсидий для детей бедняков полагают, что их последствия являются центральной проблемой.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. За последние 35 лет произошли заметные изменения в структуре образования в Соединенных Штатах. Наблюдались увеличившиеся денежные затруднения на уровне федерального правительства, несмотря на то что **поддержка** с его стороны в последние годы **уменьшилась**, и выросла доля средств, обеспечиваемых штатами.
2. Образование — не чисто общественный товар, и не экстерналии оправдывают роль государства в его обеспечении. Основное объяснение государственной поддержки начального и среднего образования — **убеждение**, что качество получаемого образования не должно быть зависимым исключительно от возможностей родителей ребенка. Несовершенства рынков капитала служат основным оправданием государственной помощи высшему образованию.
3. В обеспечении образования возможно возникновение альтернативы между справедливостью и эффективностью. Попытки ввести компенсирующее **образование**, при котором государство стремится нейтрализовать отставание детей, происходящих из бедных семей, могут сократить чистое национальное производство. Дает ли компенсирующее образование такой эффект, зависит от технологических проблем, по отношению к которым не существует единого мнения: больше или меньше предельный продукт образования для людей с неудачным происхождением.
4. Если родители имеют возможность отправить детей в частные школы, существует лишь ограниченная степень равенства в получении образования, которая может быть достигнута через системы государственных школ.
5. Хотя образование не единственный фактор будущей заработной платы индивидуума, существует тесная корреляция между уровнем образования и заработной платой. Однако объяснение такой связи спорно. Некоторые утверждают, что она в первую очередь является следствием высокой квалификации, которую дети получают в школе (точка зрения человеческого капитала), в то время как другие заявляют, что она — результат выявления школой наиболее способных в отличие от менее способных (позиция отсева).
6. Растет общественная поддержка государственной помощи частному образованию либо через налоговые скидки, либо через систему ваучеров.
7. Государство давно играет активную роль в высшем образовании, хотя здесь его преобладание

¹⁹ Если бы существовали совершенные рынки риска, люди могли бы застраховать себя от риска. Отсутствие таких рынков может рассматриваться как еще одна несостоятельность рынка. Она в свою очередь может быть отнесена к проблеме несовершенной информации. Для решения этой проблемы предлагалась "**контингентная** программа возвращения займа"^{*1}, по которой возвращаемая сумма зависела от будущего дохода индивидуума. Такой план был использован Йельским университетом.

не столь **велико**, как в начальных и средних школах. Некоторые **утверждают**, что государственная помощь высшему образованию по своим последствиям регрессивна, поскольку те, кто извлекает пользу из обучения в колледже, видимо, имеют большие доходы. Утверждается, что прямые субсидии должны быть заменены программами займов.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Налоговые расходы

Компенсирующее образование

Человеческий капитал

Образование как способ отсева

Школьные ваучеры

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Рассмотрите равенство и эффективность как аргументы в пользу расширения обучения в университетах штатов. В какой степени ваши ответы зависят от того, существует ли хорошая программа займов для обучения в колледжах?
2. **Рассмотрите** равенство и эффективность как основания для обеспечения таких займов по льготным процентным ставкам.
3. Перечислите несколько свойств наших учреждений образования, которые, по вашему мнению, больше согласуются с взглядом на образование как индикатор отсева, чем с точкой зрения человеческого капитала.
4. Какие последствия можно было бы ожидать от отмены уменьшения федерального подоходного налога на величину налогов штатов и местных органов власти: а) для уровня расходов в расчете на учащегося в государственной школе и б) для соотношения государственных и частных школ в стране? Если ценовая эластичность спроса на образование равна единице, каково должно быть ее влияние на спрос на образование в общине, где средний избиратель облагается по 33%-й предельной налоговой ставке? По **15%-й** налоговой ставке?
5. Понимаете ли вы, почему налог в расчете на учащегося часто так же высок в промышленных центрах, как и в пригородах. Почему вы тем не менее могли бы ожидать, что расходы на учащегося были бы ниже в индустриальных центрах, чем в окрестностях?
6. Серьезное исследование, возглавляемое Джеймсом Колеманом, **обнаружило**, что частные школы были и более эффективны в обучении, и более расово интегрированы. Предполагая выводы обоснованными, можете ли вы предложить объяснение такому явлению? Рассмотрите, каковы должны быть меры, вытекающие из выводов этого исследования.
7. В другом важном исследовании, возглавляемом Колеманом, обнаружено, что расходы на одного учащегося в школьном округе, по-видимому, не имеют значительного влияния на успехи в образовании (когда в расчет взяты способности учащихся и их происхождение). Как можно объяснить такие выводы? Какое значение они должны иметь?
8. Обсудите выбор, содержащийся в решении о соответствующем уровне и форме децентрализации/централизации образования. В своем решении примите во внимание, что различные стороны — финансы, контроль над учебным планом, контроль за наймом — могут быть децентрализованы в различной степени и что проблемы централизации/децентрализации относятся не только к распределению ответственности между **федеральным** правительством, штатами и местными общинами, но также внутри школьных округов между центральной администрацией, школьным руководством и преподавателями.
9. Рассмотрите дилемму между выбором родителей и равенством возможностей. Должен ли принцип суверенитета потребителя распространяться на право родителей выбирать продолжительность и форму образования для их детей?
10. **Проведите** экономический анализ проблемы отслеживания (направления людей с одинаковыми способностями в одинаковые классы). Какие эмпирические свидетельства вам хотелось бы иметь, чтобы решить, насколько желательно отслеживание? Каков ваш выбор?

²⁰ Coleman J. S., Haffer T., Kilgore S. *Achievement in High School: Public and Private Schools Compared*. New York: Basic Books, 1981.

Часть IV

Теория налогообложения

Части IV и V имеют отношение к налогам. Эта часть развивает общую теорию налогообложения, а следующая рассматривает в деталях налогообложение в Соединенных Штатах.

В то время как гл. 16 излагает общие принципы налогообложения, в гл. 17 обсуждается, кто несет налоговое бремя. В гл. 18 и 19 анализируется влияние налогообложения на экономическую эффективность, а в гл. 20 показывается, как соображения справедливости и эффективности могут быть сбалансированы друг с другом.

Глава 16. ВВЕДЕНИЕ В НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Налогообложение не похоже на большинство трансфертов, благодаря которым деньги от одного лица переходят к другому: в то время как большинство трансфертных платежей делаются добровольно, налогообложение обязательно. В гл. 5 мы рассмотрели некоторые из причин, объясняющих необходимость обязательных взносов с целью поддержки государственных услуг. Из-за проблемы зайцев, до тех пор пока поддержка общественных товаров не делается в обязательном порядке, ни у кого не будет стимула к таким взносам. В частности, мы показали, что каждый мог бы улучшить свое экономическое положение, добровольно соглашаясь с необходимым взносом в поддержку общественных товаров. Хотя в этом случае возможность заставить людей действовать таким образом может также позволить государству принудить людей делать взносы в пользу неких групп с особыми интересами: государство обладает властью заставить одну группу поступиться своими интересами в пользу другой. Эта вынужденная передача похожа на грабеж с одним важным различием. В то время как и то и другое являются недобровольными трансфертами, трансферты, осуществляемые государством, одеты в одежды законности и респектабельности благодаря определенным политическим процессам. В некоторых странах иногда это различие становится в лучшем случае двусмысленным. Политический процесс становится оторванным от гражданского населения и используется для передачи средств группам, находящимся у власти.

Возникает трудность разграничения законного и незаконного использования властью налогообложения. Озабоченность этими проблемами была центральной для основателей республики. Восстание, которое превратилось в революционную войну, часто датируется временем “Бостонского чаепития”, которое было вызвано озабоченностью тем, что колонии были обложены несправедливыми налогами. Лозунг

"Налогообложение без представительства есть тирания" был одним из центральных призывов революции.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Налоги существуют столько, сколько существует государство. В Библии говорится, что одна десятая урожая должна оставаться на цели перераспределения и для содержания церковных приходов. Неясно, каков был механизм принуждения, и в Библии не сказано о степени уклонения от налогов. В средние века люди оказывали услуги непосредственно своим господам. Это было эффективным налогообложением, но налоги не принимали денежную форму. То, что люди принуждались к этим услугам, означало, что они до некоторой степени были рабами. Некоторые утверждают, что то, что современные налоги имеют денежное выражение, т.е. люди не вынуждены оказывать услуги (за исключением особого случая призыва в армию), не отдавая деньги, не должно затемнять смысл лежащих в их основе отношений. **Лицо**, которое должно отдать государству, скажем, одну четвертую часть своего заработка, на деле четверть времени работает на государство. Очевидно одно важное преимущество такой денежной формы: если бы каждый вынужден был работать три месяца в году на государство, последнее столкнулось бы с колоссальными управленческими трудностями.

Однако существуют два основополагающих различия между феодальной повинностью и современными налогами. В первом случае люди не могли уйти из поместья (без разрешения своего господина). То, что (за исключением стран бывшего советского блока) люди могут выбирать, где они хотят жить, а поэтому и законодательство, заставляющее их платить налоги, является основополагающим различием. Во-вторых, при феодальной системе люди принуждались к работе, при современном налогообложении они вынуждены только поделиться тем, что получают в результате работы (или тем, что они получают от инвестиций, или тем, что тратят), с государством. Они могут по выбору платить меньше, если готовы работать меньше и получать меньше для себя. И все-таки налоги остаются обязательными.

В Соединенных Штатах озабоченность возможностью злоупотреблять властью взимать налоги привела к определенным конституционным ограничениям на виды налогов, которые могут взиматься¹. Например, поскольку экспортный налог воспринимался как селективный рычаг, направленный против производителя определенного товара, такие налоги были явно запрещаемы Конституцией. Другие положения Конституции направлены на обеспечение того, чтобы налоги не взимались дискриминационно (это положение о единообразии, которое гласит, что налоги должны взиматься **унифицированно**, и положение о пропорциональности, требующее, чтобы прямые налоги распределялись между штатами в соответствии с количеством населения). Эти конституционные ограничения воспринимались так, что государство не могло взимать подходящий налог. И федеральное правительство не могло действовать в этом направлении вплоть до принятия в 1913 г. поправки к Конституции.

Ограничения на налогообложение отразили опыт, который ранее имели колонии в связи с дискриминационным налогом, введенным английским правительством. Создатели Конституции не представили и, возможно, не могли представить всех

¹ См. гл. 2.

форм дискриминационного налогообложения. Итак, несмотря на защитные меры, которые создатели республики пытались обеспечить через Конституцию, вопросы о налогообложении оставались среди наиболее дискуссионных проблем в стране. В начале XIX в., например, существовало значительное расхождение во взглядах на тарифы². Тарифы на промышленные товары, хотя они и увеличивали поступления в бюджет, также служили и для защиты индустриального Севера. Но если Север мог получать выгоду от них, Юг одновременно страдал от необходимости платить более высокие цены за “защищенные” товары.

МЕНЯЮЩИЕСЯ СИСТЕМЫ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В США

Принятие 16-й поправки Конституции в 1913 г., введшей подоходный налог, знаменовало поворот в структуре налогообложения в Соединенных Штатах. До того основными источниками федеральных налоговых поступлений были акцизы и таможенные пошлины. В последние 60 лет их значение уменьшилось, а федеральный подоходный налог и налог на заработную плату в фонд социального страхования стали основным источником доходов федерального правительства.

Таблица 16.1 отражает поступления в фонд федерального правительства в 1988 г., а табл. 16.2 говорит об изменении в относительной значимости различных налогов за последнее столетие.

Таблица 16.1. ДОХОДЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В 1988 г. (млрд.дол.)

Индивидуальный подоходный налог	392,8
Налог на прибыли корпораций	117,2
Акцизы	33,4
Таможенные пошлины	15,3
Налоги на заработную плату в фонд социального страхования	333,2
Налоги на имущество и дарения	5,8
Прочие	18,8
Итого	916,6

Источник: *Economic Report of the President, 1987. P. 333.*

В частности, видны: а) существенное увеличение относительного значения налогов, взимаемых непосредственно с отдельных лиц и корпораций (прямые налоги), и резкое уменьшение значения налогов на товары (косвенные налоги); б) среди прямых налогов резкое уменьшение начиная с 1960 г. роли налога на прибыли корпораций и значительное возрастание роли налогов в фонд социального страхования.

Эти тенденции, однако, не были универсальными: в Европе в последние два десятилетия возрастало значение так называемого налога на добавленную стоимость, который в действительности представляет собой национальный налог на продажи. Он взимается со стоимости, добавляемой предприятием, т.е. с величины продаж за вычетом того, что куплено у других фирм. В Соединенных Штатах велось обсуждение возможности введения такого налога. Но Соединенные Штаты в большей мере, чем Япония и большинство европейских стран, полагаются на

Тарифы — это налоги на импорт. Поднимая цены на импортируемые товары, они дают возможность местным производителям аналогичных товаров также поднимать свои цены. В этом смысле тарифы “защищают” местных производителей.

индивидуальный подоходный налог. Из этого источника федеральное правительство Соединенных Штатов черпает половину своих поступлений.

Таблица 16.2. РАЗЛИЧНЫЕ ИСТОЧНИКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДОХОДОВ (%)

	1902 г.	1940 г.	1960 г.	1980 г.	1988
Прямые налоги					
индивидуальный подоходный налог	—	16,9	44,0	47,2	42,9
налог на прибыль корпораций	—	19,8	23,2	12,5	12,8
налог на заработную плату в фонд социального страхования	—	14,2	15,9	30,5	36,4
налог на имущество и дарения	1,0	6,3	1,7	1,0	1,7
Косвенные налоги					
акцизы	47,6	31,6	12,6	4,7	3,6
таможенные пошлины	47,4	5,8	1,2	1,4	0,6

Источники: Для 1902–1940 гг.: U.S. Bureau of the Census: *Historical Statistics for the U.S. Colonial Times to 1957*. P. 724, 727, 729; 1960–1980 гг.: Pechman J. *Federal Tax Policy*. Washington, D. C: *Brookings Institution*, 1983. P. 353; 1988 г.: *Economic Report of the President*, 1987. P. 333.

СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ ПОДОХОДНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Понятие “доход” в теории кажется довольно простым, но на практике определение того, что является и что не является доходом, оказывается очень трудным делом. Государство усложнило себе задачу, облагая налогом различные виды доходов по различным ставкам и допуская множество послаблений. Каждое разграничение, вводимое налоговым законодательством, требует набора четких законодательных определений, и, когда законодательные разграничения не вполне соответствуют истинному экономическому разграничению, существуют стимулы для того, чтобы доход получался в форме, облагаемой налогом по низшим ставкам.

Основание для введения многих разграничений было вполне разумным. Например, были приняты вычеты некоторых медицинских расходов, поскольку люди уверены, что те, кто больны и вынуждены оплачивать большие счета за медицинское обслуживание, должны иметь другой подход к себе, нежели те, кто здоровы. Но, несмотря на то, насколько хорош мотив, последствия, принимающие форму усложненного налогообложения, и возросшие возможности для уклонения от налогов являются предметом растущей озабоченности.

Кроме того, эти особые положения имеют стимулирующий эффект. Возможность уменьшить медицинские расходы может заставить людей тратить на медицинское обслуживание больше, чем в ином случае. Признание этих стимулирующих эффектов налогообложения имело и дальнейшие последствия. Между 1960 и 1986 гг. налоговая система все больше использовалась для стимулирования видов деятельности, мыслимых как общественно желательные. Среди таких примеров — налоговые скидки на использование энергии (стимулирование сохранения энергии) и налоговые скидки на инвестиции (стимулирование инвестиций фирмами и отдельными лицами)³.

Рассмотрение такого использования политики налогообложения см.: Schultze Ch. *The Public Use of Private Interest*. Washington, D. C: *Brookings Institution*, 1977. Чарльз Шульц в настоящее время работает в Брукинском институте, был членом Совета экономических консультантов и директором Управления менеджмента и бюджета.

Рост ставок подоходного налога за период с 1913 по 1986 г.⁴ сочетался с расширением особого подхода к растущему числу категорий дохода, что привело к значительному увеличению активности уклонения от налогов. Налоговые лазейки, способы вложения капитала, благодаря которым отдельные лица уменьшают свои налоговые обязательства, получили колоссальную популярность. (Некоторые из **таких** возможностей будут обсуждены в гл. 24.) Такие способы безусловно позволили некоторым людям увеличить свои доходы после уплаты налогов. Но они также создали хороший источник дохода для бухгалтеров по учету налогов, соответствующих юристов и брокеров, которые работали над способами уклонения от налогов.

Не все люди имеют равный доступ к этим налоговым лазейкам. Они больше годятся для налогообложения капитала, т.е. процента, прибыли с капитала и т.д., чем для заработной платы. Служащие, такие как учителя в школах, имеют мало возможности уклонения от налогов или, может быть, если быть более точным, могут причислять себя к тем, кто имеет мало возможностей такого уклонения. Но в действительности многие из социальных пособий, таких как медицинское страхование и пенсии, даются таким образом, который позволяет этим формам компенсации быть свободными от налогов.

Создан порочный круг: вследствие множества послаблений и особых положений налоговые ставки вынужденно оказываются выше, чем они были бы в другом случае, если мы хотим получить требуемые налоговые поступления. Высокие налоговые ставки усиливают стимул поиска лазеек и особого к себе подхода, что приводит вновь к сокращению налоговой базы и обуславливает дальнейшее увеличение налоговых ставок.

В середине 1980-х гг. существовало растущее понимание необходимости реформы налоговой системы. Одни были озабочены тем, что высокие налоговые ставки вели к серьезным экономическим неэффективностям и способствовали низкому уровню сбережений и капиталовложений в Соединенных Штатах, что в итоге тормозило темпы увеличения производительности. Другие были озабочены тем, что воспринималось как всеобщее неравенство, связанное с действующей налоговой системой. Как выразился президент Рейган, приводя аргументы в пользу своего закона о налоговой реформе, не существовало равных исходных возможностей состязания.

Но если, казалось, существовало единство в том, что налоговая система непременно должна быть реформирована, согласие по поводу того, как реформировать, которое вылилось в Закон о налоговой реформе 1986 г., было хрупким. Пришлось идти на серьезные компромиссы, чтобы закон был утвержден. Действительно, ранее предпринимавшиеся попытки реформ были далеко не успешными. Например, Закон о налоговой реформе 1976 г. повсеместно называется законом о поддержке юристов и бухгалтеров. Закон о налоговой реформе, принятый конгрессом в 1986 г., рассматривается некоторыми как наиболее значительный закон о налогах, введенный после учреждения подоходного налога. Другие считают, что в нем есть серьезные изъяны и потребуются дальнейшие усилия по реформе. Эти вопросы рассматриваются в гл. 25.

Почему так трудно создать справедливую, эффективную налоговую систему? Разве не существует некоторых простых принципов и однозначных критериев, по которым можно было бы оценить альтернативные налоговые системы? Некие

базовые принципы существуют. Но так как такой принцип не один, имеется необходимость альтернативного выбора. И разумные люди могут отличаться в оценке того, какой вес должно иметь каждое соображение.

ПЯТЬ ЖЕЛАТЕЛЬНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ЛЮБОЙ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Широко принято исходить из пяти свойств "хорошей" налоговой системы.

1. Экономическая эффективность: налоговая система не должна входить в противоречие с эффективным распределением ресурсов.

2. Административная простота: административная система должна быть простой и относительно недорогой в применении.

3. Гибкость: налоговая система должна быть в состоянии быстро реагировать (в некоторых случаях автоматически) на изменяющиеся экономические условия.

4. Политическая ответственность: налоговая система должна быть построена таким образом, чтобы убедить людей в том, что они платят для того, чтобы политическая система была в состоянии более точно отражать их предпочтения.

5. Справедливость: налоговая система должна быть справедливой в соответствующем подходе к различным индивидуумам.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Важным пунктом дискуссий последних лет о налоговой политике был вопрос о том, не дестимулирует ли действующая налоговая система сбережения и трудовую активность и не искажает ли она экономическое поведение другими способами. Например, рост числа арабских лошадей в Соединенных Штатах за последние два десятилетия относят к существованию своеобразной лазейки в налоговой системе. Особое отношение к газу и нефти, возможно, вылилось в избыточное бурение. Железнодорожные крытые товарные вагоны использовались в течение определенного времени как налоговая лазейка, пока не возникло затоваривание.

История налогообложения отмечена другими примерами искажающего эффекта. Как мы отмечали в гл. 1, результатом введенного в Англии налога на окна было появление домов без окон. Современная Англия дает другие примеры: трехколесный транспорт, пусть менее надежный и не на много дешевле, чем четырехколесный, подвергается меньшему налогообложению. Из-за этого многие отдают предпочтение ему по сравнению с традиционным четырехколесным. Вагоны без окон облагались меньшими налогами, чем вагоны с окнами. И опять многие предпочитали покупать их, но вовсе не потому, что им нравилась темнота.

Поведенческий эффект налогообложения. Большую часть результатов налогообложения в области эффективности трудно оценить, и они невелики. Налогообложение доходов может изменить срок пребывания человека в школе, сказываясь на посленалоговой отдаче от образования, выборе места работы (так как в некоторых местах большая часть дохода оказывается в форме не подлежащих налогообложению социальных пособий). Это также сказывается на том, остается ли человек дома, чтобы воспитывать детей, или стремится работать, на количестве часов, которые работает налогоплательщик (когда у него имеется свобода действий), также отражается на том, имеет ли человек вторую работу и какие усилия в нее вкладывает, это влияет на сумму сбережений и их форму (выбор между банковским

счетом или ценными бумагами), это определяет возраст ухода на пенсию, а также работу в течение неполного рабочего дня после достижения 65 лет.

Эффекты налогообложения не ограничиваются решениями относительно работы, сбережений, образования, потребления. Если степень, в которой налоговая система сказывается на женитьбах или разводах людей, и находится под вопросом, то нет сомнения, что она отражается на времени принятия этих решений. Например, налоговая практика Соединенных Штатов считает пару женатой в течение всего календарного года, даже если свадьба была 31 декабря. Таким образом, двое работающих людей, получающих аналогичные доходы, выбирающие между днем свадьбы в декабре или в январе, благодаря подоходному налогу имеют все основания выбрать январь. Обратное справедливо для развода. Налогообложение затрагивает использование риска, распределение ресурсов на НИОКР и в долгосрочном плане темпы роста экономики. Оно сказывается не только на уровне инвестиций фирм, но и на форме этих инвестиций (включая долговечность оборудования). Оно также определяет часть национальных сбережений, идущих на жилье, оборудование, другие цели. Оно отражается на степени разработки природных ресурсов. Вряд ли существует какая-то важная область распределения ресурсов в нашей экономике, которая так или иначе не зависит от налогообложения.

При налоговых ставках, оставшихся на уровне последних лет, налоговые соображения часто представляются основными. Можно скорее улучшить свое экономическое положение, употребив усилия на сокращение своих налогов, чем благодаря созданию каких-то лучших проектов или большему производству чего-либо.

Финансовые последствия налогообложения. Иногда налогообложение сказывается на форме, которую принимает сделка, даже больше, чем на ее сути. Например, на деле мало отличия между тем, дает ли работодатель деньги для покупки полиса медицинской страховки, так называемого Голубого креста, и тем, покупает ли он его сам для своего служащего. При выплате же налога здесь возникает большая разница. В первом случае человек получает "доход", облагаемый налогом. Во втором — "социальное пособие" налогом не облагается. Аналогично в действительности мало **разницы**, сам ли я непосредственно делаю сбережения на случай ухода на пенсию или мой работодатель удерживает часть моей заработной платы и вкладывает ее в (полностью финансируемую) пенсионную программу. Но налоговые последствия совершенно различны, в результате чего люди вынуждены отдавать предпочтение пенсионной программе, а не делать прямые сбережения. Эти финансовые последствия, конечно, могут в свою очередь опять реально сказываться на экономике. Из-за ограничений, накладываемых на пенсионные программы, можно инвестировать в фонды по-разному, что отлично от того, как бы распорядился своими соответствующими сбережениями конкретный индивидум. Ограничения индивидуального выбора, вытекающие из статуса таких социальных пособий, могут сами по себе иметь экономические последствия.

Аналогично, поскольку дивиденды, прирост капитала (увеличение стоимости акций) и процент трактуются по-разному, налоговая структура может серьезно сказываться на финансовой структуре американских корпораций. Например, на решениях фирм о возможном финансировании дополнительных инвестиций за счет заемного капитала или выпуска новых акций.

Искажающее и неискажающее налогообложение. Любая налоговая система оказывает влияние на поведение людей. Во всяком случае, поскольку государство

забирает деньги у отдельных лиц, мы ожидаем, что оно взамен каким-то образом будет реагировать на их более низкие доходы. Когда мы говорим, что хотим, чтобы налоговая система не была искажающей, ясно, что мы не подразумеваем, что при этом индивидuum вообще не будет затронут. Налог является неискажающим тогда и только тогда, если индивидuum не может предпринять что-либо, чтобы изменить свои налоговые обязательства. Экономисты называют неискажающие налоги паушальными налогами. Искажения связаны с попытками индивидуума уменьшить свои налоговые обязательства. Фактически все налоги, взимаемые в Соединенных Штатах, в этом смысле таковы. Подушный налог — налог, который каждый платит независимо от дохода или состояния, — паушальный налог. Налог, который зависит от неизменяемых характеристик (возраст, пол), — также паушальный налог.

Любой налог на товар — искажающий: человек может изменить свои налоговые обязательства, просто сократив покупки соответствующего товара. Таков же и любой налог на доход: сократить его можно, просто меньше работая или сберегая.

В гл. 18 мы покажем, что искажающие налоги неэффективны в том смысле, что, если бы государство могло заменить их паушальным налогом, оно получало бы большие поступления при тех же последствиях для благосостояния людей или соответственно государство могло бы сохранять те же поступления, но увеличивать благосостояние людей.

Корректирующее налогообложение. До сих пор мы делали акцент на отрицательных аспектах налогообложения: необходимо стремиться к созданию налоговой системы, не затрагивая экономической эффективности. Налогообложение иногда может использоваться и в положительном смысле — для исправления несовершенств рынка. Вспомним гл. 8, в которой мы показали, что налогообложение иногда может использоваться для коррекции экстерналий. Корректирующие налоги (так называются эти налоги) одновременно и увеличивают поступления, и улучшают эффективность распределения ресурсов. Использование корректирующих налогов в Соединенных Штатах ограничено. Как корректирующий налог можно представить недавно введенный в химической промышленности налог для компенсации затрат по очистке и уничтожению токсичных отходов. Те, кто рассматривают потребление энергии в США как расточительное (достаточно спорное положение), выступали за налог на энергию, который и увеличил бы поступления, и сократил бы (что, по их мнению, имеет место) расточительное потребление энергии.

Влияние на общее равновесие. Взимание налога на заработную плату или на прибыль от капитала меняет равновесие в экономике. Налог на процентные доходы может сократить предложение сбережений и фактически акционерный капитал, что в свою очередь может уменьшить производительность рабочих и их заработную плату. Эти косвенные воздействия налога называются влияниями на общее равновесие.

Эти эффекты имеют серьезные распределительные последствия иногда в направлении, совершенно противоположном целям законодательства. Налог на капитал может сократить предложение капитала, тем самым увеличивая отдачу от капитала. В некоторых случаях благодаря такому налогу фактически может возрастать степень неравенства.

Эффект объявления о введении налога. Экономика не моментально приспосабливается к новому налогу. Часто долгосрочные искажения бывают гораздо большими, чем краткосрочные, поскольку экономика способна более полно реагировать на новую ситуацию.

Но некоторые эффекты определенного налога могут ощущаться даже до того, как налог введен, просто благодаря объявлению о нем. Когда делается объявление о будущем налоговом обложении какого-то актива, это оказывает моментальное воздействие на величину актива. Если полагают, например, что определенная категория активов (скажем, жилища) должна вскоре подвергнуться большему налогообложению (например, вскоре должны быть отменены льготы на проценты по закладным), тогда цена данной категории активов может ощутимо упасть. Владельцы таких активов в момент, когда делается заявление, будут нести основное бремя данного налога (возможно, несправедливо).

Именно такие эффекты объявления (или эффекты воздействия), которые могут быть весьма существенны, дали основание говорить, что "старый налог — это хороший налог". Не только эффект объявления может создавать текущие серьезные проблемы равенства, но и ожидание его способно оказывать влияние на предложения активов. Дискуссии о ликвидации скидок на процент по закладным могут заставить людей ожидать значительной потери капитала при условии, что они вкладывали бы в жилье, и, таким образом, спрос на новое жилье может быть серьезно уменьшен.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИЗДЕРЖКИ

Существуют значительные издержки, связанные с функционированием налоговой системы. Имеются прямые издержки — издержки содержания налогового управления — и косвенные издержки, относимые на счет налогоплательщиков. Эти косвенные издержки принимают разные формы: затраты времени, нужного для выпуска соответствующих форм, затраты на ведение учета, затраты на бухгалтеров и соответствующих юристов. Джойл Слемроу из Мичиганского университета, например, подсчитал, что косвенные издержки по меньшей мере в 5 раз превышают прямые.

Административные издержки функционирования налоговой системы зависят от ряда факторов. Во-первых, они зависимы от того, какая документация будет сохраняться в отсутствие налогообложения. В бизнесе такая практика необходима в собственных внутренних управленческих целях. Привлечение компьютеров с высокой скоростью обработки данных значительно снизило издержки сохранения документальной информации для крупных корпораций. Таким образом, налоговая система создает относительно небольшие дополнительные тяготы для таких корпораций при представлении дохода в форме заработной платы их служащих. В другом, крайнем, случае люди, нанимающие прислугу для помощи по дому, обычно не нуждаются в сохранении детальной документации по заработку, который они выплачивают своим работникам. И хотя закон обязывает их делать это, большинство людей, вероятно, не представляют отчеты по заработной плате за помощь в хозяйстве, а те, кто это делает, находят это обременительным. Аналогичное справедливо для многих других видов деятельности в малом бизнесе. Ведение учета, требуемое для налогообложения дохода от прироста капитала, особенно обременительно, так как подобные данные часто должны храниться в течение долгого периода времени. Экстремальный случай подобного рода — налог, устанавливаемый на доход от прироста капитала для домов, занимаемых самими владельцами. Люди, которые получают доход от прироста капитала, когда они продают свои дома, могут отложить свои налоги в случае, если они покупают более дорогой дом. Возьмем человека, который в возрасте 25 лет в 1955 г. купил дом за 20 тыс. дол., продал его, когда ему было 35 лет, за 40 тыс. дол., затем купил новый дом за 50 тыс. дол. Он

пользовался домом еще 20 лет и, наконец, продал его за 80 тыс. дол. Допустим, в 1956 г. он истратил 1 тыс. дол. на новую крышу, в 1957 г. — 1 тыс. дол. на новую мебель, в 1972 г. — 8 тыс. дол. на новую ванну и в 1980 г. — 5 тыс. дол. на новое электрооборудование. Когда он, наконец, в 1985 г. продал свой дом, чтобы переехать в арендуемую квартиру, он должен был уплатить налог на 80 тыс. дол. минус свои суммарные предыдущие расходы (45 тыс. дол. — его первоначальные 20 тыс. дол. плюс дополнительные 10 тыс. дол., которые ему пришлось вложить при переезде в новый дом в 1965 г., плюс 2 тыс. дол. на нововведения в старом доме, плюс 13 тыс. дол. на усовершенствование своего теперешнего дома). То есть ему приходится платить налог на прирост капитала в 35 тыс. дол., но ему нужно доказать все свои расходы. Он должен представлять отчетность о всех усовершенствованиях всех своих домов, начиная с первого, купленного в 25 лет.

Второй фактор, который определяет административные издержки в нашем случае, — это сложность. Большая часть издержек административного характера в случае подоходного налога проистекает из особых положений. Например, возможность вычета определенных категорий затрат (медицинских, на благотворительность, процентных платежей) требует, чтобы по этим расходам сохранялась отчетность.

В-третьих, дифференциация ставок налога в зависимости от индивидуума (одни платят по гораздо большим ставкам, чем другие) и по категориям дохода приводит к попыткам “передвинуть” доход на членов той же семьи с более низкими налоговыми ставками или на категории дохода, которые облагаются более низким налогом. Эти шаги требуют денег, и удержание людей от таких шагов — разработка и проведение на практике такой налоговой тактики, которая запрещает подобные сдвиги, — также стоит денег. Ограничения на потерянные возможности вычета имеют аналогичный эффект. Люди, например, могут рассчитывать на вычет только для 3 тыс. дол. чистой потери капитала (доход от прироста капитала минус потеря капитала) в год. Если у человека были большие потери, для него существенно важно: считается ли доход от каких-то других вложений как доход от прироста капитала или как процент или дивиденды.

В-четвертых, обложения налогом одних категорий дохода могут быть более дорогостоящими, чем других. Существует широко распространенное убеждение, что административные издержки, связанные с налогами на капитал, гораздо больше аналогичных расходов для налогов на труд.

ГИБКОСТЬ

Изменения в экономических условиях требуют изменения в налоговых ставках. Для некоторых налоговых структур такие корректировки просты, для других требуются расширенные политические дебаты, а для каких-то все делается автоматически.

Автоматическая стабилизация. Например, в период, когда экономика вступает в кризис, может быть весьма желательным уменьшение поступлений в бюджет, поскольку это может создать необходимые стимулы для экономики. Когда цены стабильны, “автоматическая” стабилизация может обеспечиваться прогрессивной налоговой системой. Когда в результате кризиса доходы сокращаются, уменьшается средняя налоговая ставка, т. е. люди сталкиваются с меньшей налоговой ставкой, поскольку их доходы стали ниже. С другой стороны, с возрастанием доходов растет средняя налоговая ставка. Однако до 1981 г., когда были индексированы налоговые разряды (т.е. проведена корректировка с учетом инфляции) в периоды стагнации — экономика находится в кризисном состоянии, но существует инфляция —

средняя налоговая ставка возрастала даже при том, что для вывода экономики из кризиса требовалась более низкая ставка. Индексация, таким образом, способствует стабилизации при росте цен во время кризиса. Индексация, однако, сокращает встроенные стабилизирующие эффекты подоходного налога в периоды высокой конъюнктуры и инфляции.

Политические сложности корректировки налоговых ставок. Когда желательно изменить налоговые ставки, попытки скорректировать подоходный налог в Соединенных Штатах часто затрудняются интенсивными политическими спорами. Принимая как данное сложность налоговой процедуры, какие ставки должны быть скорректированы? Должны ли одинаково возрастать все ставки или только ставки для богатых; или для бедных, уже несущих непропорционально большую долю налоговых тягот, налоги должны возрастать в меньшей степени, чем для других? Действительно, даже неясно, как оценить справедливость предложений по реформе. Что справедливее, сократить налоги для различных уровней дохода на одинаковую денежную сумму или одинаковую процентную долю? Нужно ли делать акцент на средние налоговые ставки или на предельные? Справедлива ли налоговая реформа при условии, если она уменьшает среднюю ставку для типичной семьи с одним работником, но увеличивает среднюю ставку для семьи с двумя работниками? Следует ли уменьшать налоговую ставку на капитал для стимулирования сбережений или же увеличивать ее, поскольку владельцы капитала находятся в лучшем экономическом положении для уплаты налога?

Политическую трудность корректировки ставки подоходного налога, например, нужно сравнить с соответствующей ситуацией для налога на собственность. Последний затрудняется рядом административных проблем, не последняя из которых — сложность оценки стоимости различных объектов собственности. Но есть и преимущество. Корректировки по таким налоговым ставкам проводятся ежегодно довольно просто, по мере того как меняются поступления в бюджет, требуемые для обеспечения местных государственных услуг.

Скорость корректировок. Наконец, важный аспект “гибкости” налоговой системы с целью стабилизации экономики — согласованность действий: скорость, с которой изменения в своде налоговых законов (однажды введенном) могут быть выполнены, и временные разрывы в сборе средств. Если колебания в экономике происходят быстро, то лаги могут ограничивать действенность, скажем, подоходного налога в стабилизации экономики. На рис. 16.1 А мы показали, как в идеальной экономике доход мог бы колебаться во времени. (Реальные экономики никогда не имеют подобных регулярных колебаний.) На рис. 16.1 В показано, как могли бы выглядеть изменения налоговых поступлений во времени, если бы не существовало задержек в сборе налогов. В этом случае то, что налоговые поступления низки в разгаре рецессии, означает, что потребители должны больше расходовать и эти расходы обеспечивают серьезный стимул для экономики.

Теперь рассмотрим, что происходит, если наблюдается задержка в сборе налогов (рис. 16.1 С). Поступления в государственный бюджет достигают максимума, скажем, в точке *E*, когда экономика уже находится на повороте к спаду (национальный доход уменьшается). Государство должно обеспечивать стимул для экономики как раз в этой точке, чтобы заставить ее двигаться. Вместо этого тот факт, что налоговые поступления находятся в своем максимуме, предполагает, что налоги способствуют спаду. Противоположный случай возникает, когда экономика выходит из спада, скажем, в точке *E'* (рис. 16.1 С). Государство могло бы

стремиться удержать экономику от вхождения в инфляционную спираль. Вместо этого, поскольку налоговые поступления зависят от доходов в предыдущем году, когда они были очень низки, налоговые поступления будут также низки, и такой низкий налог будет подталкивать потребительские расходы.

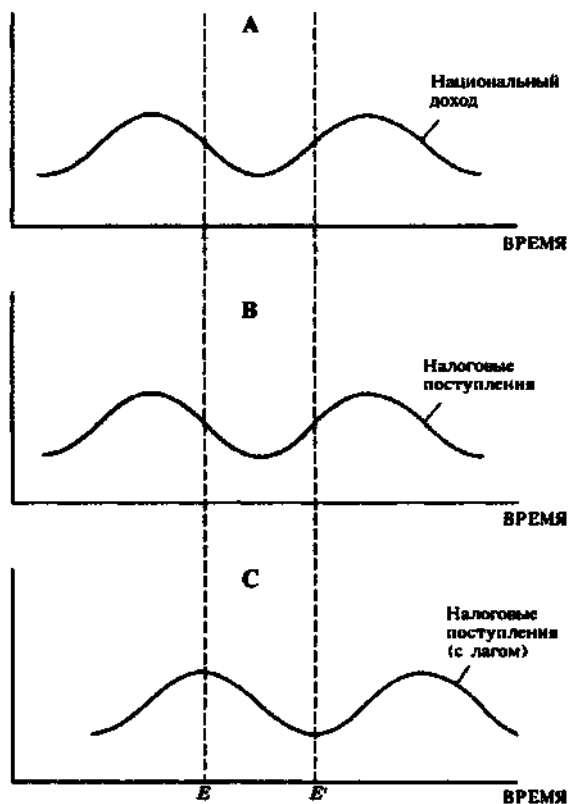


Рис. 16.1. СТАБИЛИЗАЦИЯ ВВП С ПОМОЩЬЮ НАЛОГОВ. В идеальной экономике можно было бы связать уменьшения и увеличения налогов с колебаниями ВВП, как показало на рис. 16.1, В. Лаги в осуществлении хорошо продуманных налоговых программ, однако, могут дестабилизировать положение и усугубить колебания ВВП.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Государство приняло ряд законов, направленных на то, чтобы сделать деловую активность более "откликающейся" на своих потребителей, ограничивая их способность получать преимущества от неинформированности потребителя. Закон о справедливости кредита 1968 г., требующий, чтобы кредитор предоставлял сведения

о полных издержках по займу в такой форме, чтобы заемщик мог легко сравнить его условия с аналогичными предложениями других кредиторов, является, пожалуй, наиболее заметным примером такого рода законодательства. Многие экономисты полагают, что для государства одинаково желательно не пытаться получить преимущество от неинформированности граждан.

С этой точки зрения налоги, которые ясно, кто платит, лучше тех, бремя которых не столь очевидно. Таким образом, персональный подоходный налог — "хороший" налог, а налог на прибыли корпораций — "плохой". Экономисты даже не могут сойтись во мнении относительно того, кто реально платит налог на прибыли корпораций. Является ли он на деле налогом на акционеров, потребителей или всех собственников капитала.

Иногда, кажется, будто бы государство неверно представляет действительные издержки услуг, которые оно обеспечивает. Например, существует широко распространенное мнение, что нет значительного различия между долей налога на социальное страхование, которая платится работодателем, и долей, выплачиваемой наемным работником. (В соответствии с законом каждый платит половину.) Работодатель имеет отношение только к суммарным издержкам на найм персонала, наемный работник — только к заработку после выплаты налога. Ничье экономическое поведение не было бы затронуто, если бы было объявлено, что весь налог целиком должен выплачиваться наемным работником, а работодатели должны были бы предоставить эквивалентное увеличение заработной платы для компенсации возросшего налога. Изменилось бы отношение рабочих к социальному обеспечению, если бы они полагали, что они должны нести расходы целиком?

В некоторых случаях существует почти намеренное стремление убедить людей, что расходы государства меньше, чем на самом деле. Так же как в бизнесе считают, что легче продать машины, если издержки на их покупку представить как "только 340 дол. в месяц за 40 месяцев", чем как "13600 дол. за 3,5 года", государство иногда отдает предпочтение тем налоговым системам, при которых люди никогда полностью не знают затрат государства. Один из выдвинутых в пользу налогов на продажи аргументов — тот, что они менее заметны, чем другие налоги, такие, как подоходный. Люди никогда не могут вычислить полной суммы, которую они платят государству.

Реагирующая на политику налоговая структура — такая, изменение в которой происходит как результат изменения в законодательстве, и при которой государство должно постоянно обращаться к гражданам за оценкой того, тратит ли оно слишком много или слишком мало. Резко прогрессивные налоговые ставки (ставки, растущие с увеличением дохода) в сочетании с налоговой системой, которая не корректируется при инфляции, приводят к росту налоговых поступлений в государственный бюджет в реальном выражении (как, скажем, доля национального дохода) во время инфляции, как это случилось между 1975 и 1980 гг. Это увеличение никогда прямо не закреплялось законодательно: действительно, многие сказали бы, что было бы странно для конгресса провести непосредственно, скажем, 10-процентное увеличение налогов в 1980 г., хотя именно это стало результатом инфляции.

Хотя политическая ответственность, как мы ее определили, обычно рассматривается как желательная, часто выражалась озабоченность тем, что налоговая система в условиях демократии может быть превратно использована группами с особыми интересами, составляющими меньшинство или даже большинство, для достижения своих целей в ущерб меньшинству. Так, Конституция накладывает несколько

ограничений на налоги, которые может вводить конгресс, о чем мы говорили в гл.2. С годами многие из этих ограничений были устранены либо конституционными поправками (одна из которых разрешила подоходный налог), либо более либеральным судебным толкованием. В 1984 г., например, Верховный суд постановил, что налог на непредвиденные прибыли нефтяных компаний, который освобождал от налога нефть Аляски с Северного склона, не был нарушением положения Конституции, предусматривающего единое налогообложение по штатам, хотя низшие судебные инстанции признали, что это так.

СПРАВЕДЛИВОСТЬ

Основная критика налоговых систем начинается с указания на их несправедливость. Но, как мы увидим, трудно точно определить, что справедливо, а что нет. Существуют два различных понятия справедливости: горизонтальное равенство и вертикальное равенство.

Горизонтальное равенство. Налоговая система называется горизонтально равной, если люди, одинаковые во всех отношениях, облагаются налогом одинаково. Принцип горизонтального равенства настолько важен, что в результате он содержится в Конституции как 14-я поправка (статья о равной защите). Следовательно, налоговая система, которая дискриминировала бы людей по признаку расы, цвету кожи или вероисповеданию, по мнению большинства в Соединенных Штатах, была бы горизонтально несправедливой (и неконституционной). Хотя основная идея достаточна ясна, существуют два небольших замечания к нашему определению: что значит идентичность двух индивидуумов во всех отношениях? И что означает обложение одинаковыми налогами двух индивидуумов? Возьмем, к примеру, близнецов, идентичных во всех отношениях, кроме того, что один любит шоколадное мороженое и только шоколадное мороженое, в то время как другой предпочитает ванильное мороженое и только ванильное. Для упрощения мы предположим, что шоколадное и ванильное мороженое стоят строго одинаково. Будет ли налоговая система, облагающая двух индивидуумов, горизонтально равной, если ставки налога на ванильное и шоколадное мороженое разные? Один платит больше налогов, чем другой, и в этом смысле налоговая система выступает несправедливой. Но близнецы имеют одинаковый выбор. Любитель шоколадного мороженого мог бы купить ванильное, если пожелал бы (и наоборот). Налоговая система не дискриминирует его. Она не различна для индивидуумов. Этот пример задуман так, чтобы мы могли бы иметь два товара, которые "по существу" одинаковы. На практике имеется много примеров, когда налоговая система облагает различных людей, которые отличаются вкусами, — более высокие налоги на крепкие спиртные напитки дискриминируют тех, кто предпочитает шотландское виски, в сравнении с теми, кто предпочитает вино или пиво. Люди, которые проводят свой отпуск в собственных домах отдыха, облагаются налогом более льготно, чем те, кто предпочитают путешествовать во время своего отпуска.

Если мы говорим, что различия во вкусах — важное экономическое различие, какую налоговую систему нужно выбрать, чтобы мы могли сказать, что принцип горизонтального равенства здесь не применяется? Близнецы не идентичны во всех отношениях. Допущение подобной идентичности быстро превратило бы принцип в "пустышку": нет двух людей во всем одинаковых. Какими должны быть приемлемые различия? К сожалению, принцип горизонтального равенства мало нам помогает в том, как ответить на этот вопрос.

На первый взгляд могло бы показаться, что все эти разграничения неоправданы: **возраст, пол, семейное положение** не должны быть значимыми. Действительно, сегодня мы различаем налогоплательщиков по возрасту (те, кто старше 65 лет, получают дополнительное освобождение от налога) и семейному положению (двое с одинаковым доходом, женаты, платят больше налогов, чем до женитьбы). Для конгресса эти два различия оказались существенными.

Возможно, возраст и семейное положение значимы, поскольку они затрагивают платежеспособность человека. Но если эти два статуса являются допустимой базой для дифференциации, существуют ли еще подобные основы? Например, обеспечивается ли законодательная основа для дифференциации по экономическим издержкам, связанным с налогообложением различных групп населения? В следующей главе мы покажем, что неэффективности, появляющиеся благодаря налоговой системе, зависят от величины ответной реакции на налог. В домашних хозяйствах с двумя работниками тот, кто получает более низкую заработную плату (обычно женщина), оказывается гораздо более чувствительным к ставке заработной платы, чем другой член семьи. Если подоходные налоги не затрагивают обеспечиваемого основным работником количества труда, они могут серьезно сказываться на втором работающем. Так, если бы государство было заинтересовано в минимизации неэффективностей, вызываемых налоговой системой, оно взимало бы меньший налог с неосновного работника. Справедливо ли это?

Следующий пример иллюстрирует трудности в определении значения равенства в подходе к налогоплательщикам. Допустим, мы могли бы согласиться, что мужчины и женщины, получавшие в течение своей трудовой жизни одинаковый доход, должны иметь одинаковый подход к себе во имя социальной защищенности. Должны ли тогда быть одинаковыми для мужчины и для женщины суммарные ожидаемые пособия или должно быть одинаковым годовое пособие? В среднем женщины живут значительно дольше мужчин, и, таким образом, эти два правила дают разные результаты. Если женщина получает одинаковое с мужчиной годовое пособие, величина ее суммарного ожидаемого пособия будет гораздо больше, чем у мужчины. Для многих это покажется несправедливым.

Вертикальное равенство. Если принцип горизонтального равенства утверждает, что, по сути, одинаковые люди должны иметь одинаковый подход к себе, принцип вертикального равенства говорит о том, что некоторые люди по положению платят более высокие налоги, чем другие, и что они должны делать это. Существуют три проблемы: определить, кто в принципе должен платить по более высоким ставкам, осуществить на практике этот принцип, т.е. составить налоговые законы, соответствующие ему, и решить, насколько больше, чем другие, должно платить лицо, обязанное по положению платить налоги по более высоким ставкам.

Обычно предлагаются три критерия для суждения о том, должен ли кто-то платить больше, чем другой. Можно сказать, что одни располагают большими возможностями платить. Другие имеют более высокий уровень экономического благосостояния. Третьи получают больше от общих государственных расходов.

Даже если было бы возможно достичь согласия по поводу того, какого из этих трех критериев придерживаться, возникли бы разногласия о том, как измерять способность платить, экономическое благосостояние, получаемые выгоды. В некоторых случаях для оценки возможности платить и экономического благосостояния используются одинаковые показатели — такие, как доход или потребление.

Способность платить в сравнении с экономическим благосостоянием. Следующие примеры помогут показать, почему не существует согласия в том, какая база налогообложения лучше. Рассмотрим сначала первую позицию, которая исходит из того, что находящиеся в лучшем экономическом положении должны вносить больший вклад в уплату налогов. Проблема заключается в том, как мы должны различать того, кто находится в таком положении. Рассмотрим человека, который одержим работой, но не получает от нее удовольствия. Он несчастен. Его жена и трое детей только что погибли в автомобильной катастрофе, а ему предсказали, что через два года он умрет от рака. Второй человек — счастливый обитатель берегов Тихого океана, живущий тем, что выброшено морем, молодой, привлекательный, без источника дохода. Пожалуй, многие согласятся, что последний находится в "лучшем" положении, чем первый, хотя налоги будут взиматься с первого по более высокой ставке, чем со второго. Очевидно, что налоговая система должна базироваться на узко определенном понятии благосостояния. Она не может стремиться оценить общее положение вещей и как таковая вынуждена быть заведомо несправедливой.

Это можно сравнить, например, с распределением обязанностей и потребления внутри семьи. В этом случае мы можем оценить в общем виде и нужды и возможности. Мы можем тратить больше на больного ребенка в порядке компенсации. В семье существует более полная информация, чем в принципе возможна для государства.

Теперь рассмотрим пример Джо Смита и его брата-близнеца Джима, имеющих одинаковые способности и образование. Джо выбирает работу преподавателя экономики в высшей школе. Он преподает 6 часов в день, а остальное время проводит на рыбалке, катаясь на лодке и плавая. Он счастлив. Неудивительно, что его заработок невелик. Джим становится консультантом в области экономики. Он работает 70 часов в неделю, и у него не остается времени для подобного времяпрепровождения. Их экономические возможности, то, что они могли бы делать, одинаковы. (И тот и другой имеют одинаковые возможности заработка.) Но они по-разному распорядились ими. У одного доход высок, у другого — не очень. Справедливо ли, что Джим вынужден платить более высокие налоги, чем Джо? Джо полагает, что справедливая база налогообложения обеспечивается не экономическими возможностями, а степенью, в которой люди использовали преимущества любых предлагаемых обществом возможностей. Короче, необходимую базу налогообложения обеспечивает реальный доход. Джим же полагает, что принимать во внимание нужно способность к зарплате, а не доход как таковой.

Этот пример иллюстрирует два момента. Во-первых, с философской точки зрения разница в подходах к Джиму и Джо как налогоплательщикам в том, будет ли в идеале принято за необходимую основу налогообложения экономическое благосостояние или способность платить. На практике же будут использованы одинаковые оценки (например, доход, потенциальный доход, потребление).

Во-вторых, даже если согласиться, что необходимой основой налогообложения должна быть возможность платить, остается спорным, что лучше измеряет такую возможность — реальный или потенциальный доход. На практике, конечно, абсолютно нелегко строить налогообложение исходя из того, что люди могли бы сделать. В Соединенных Штатах используется доход (с некоторыми корректировками, которые будут в дальнейшем рассмотрены) в качестве основы измерения экономического благосостояния. Некоторые полагают, что лучшим, чем доход,

индикатором индивидуальных экономических возможностей является ставка заработной платы, поскольку благодаря подоходному налогу те, кто намеренно работают больше, вынуждены и больше платить.

Потребление как основа налогообложения. Широко распространено мнение, что ни возможность платить, ни экономическое благосостояние не являются “справедливой” основой налогообложения. И то и другое относится к индивидуальному вкладу человека в общество, к величине его экономической продукции. Не справедливее ли взимать налоги на основе того, что люди берут, нежели вкладывают, т.е. исходя из потребления, а не дохода?

Доход и потребление различаются на величину сбережений⁵. То есть доход (Y) либо потребляется (C), либо сберегается (S):

$$C + S = Y, \text{ или } C = Y - S.$$

Таким образом, основной вопрос реально состоит в том, должны ли освобождать-ся от налогообложения сбережения. Можно показать, что это эквивалентно вопросу: должна ли быть свободна от налога отдача от сбережений (проценты, дивиденды, прибыль от прироста капитала). Следующий пример иллюстрирует разные позиции по отношению к равенству. Рассмотрим еще одну пару близнецов, которых мы назовем Благоразумная и Расточительная. Обе получают одинаковую заработную плату в течение своей трудовой жизни. Благоразумная, однако, 20% своего заработка все время откладывает, таким образом накапливая значительную сумму для пенсионного периода. Расточительная, напротив, всегда тратит все что получает и, достигая пенсионного возраста, обращается за социальными пособиями⁶. При существующей налоговой системе Благоразумная платит значительно более высокие налоги, чем Расточительная (поскольку с Благоразумной взимаются налоги с процента, получаемого ею со своих сбережений), при том, что она же получает меньше государственных пособий.

Благоразумная смотрит на существующую налоговую систему как на несправедливую, поскольку экономические возможности сестер фактически равны. Она задает вопрос: “должна ли я благодаря государству содержать свою сестру, если она не собирается помогать себе сама”? Справедливо ли наказывать Благоразумную дополнительным налогообложением и вознаграждать ее живущую на широкую ногу сестру? Сестра возражает, что прошлое не имеет значения: к моменту ухода на пенсию они имеют разный доход. Действительно, доход Благоразумной значительно выше дохода Расточительной, и поэтому у Благоразумной лучшая способность платить в пользу государства (и своей сестры).

Позиция Благоразумной получает сегодня большую поддержку, частично исходя из справедливого равенства, но, что важнее, исходя из того, что действующая налоговая система, видимо, способствовала низкому уровню сбережений в Соединенных Штатах. Точка зрения, получающая растущее одобрение, та, что нужной базой налогообложения следует признать доход в течение трудовой жизни, а не доход за день, за час или даже год. Доход за трудовую жизнь определяется как сегодняшняя дисконтированная стоимость величины дохода индивидуума.

Сюда же относятся посмертные дары и наследство. Эти моменты влекут более сложные проблемы, обсуждение которых мы оставляем для следующей главы.

Вспомним из гл. 14, что бедные престарелые люди имеют право на дополнительный социальный доход (ДСД), помимо пособий по социальному обеспечению, которые получают все престарелые пенсионеры.

Вспомним нашу дискуссию в гл. 10, где мы столкнулись с проблемой суммирования выгод (или издержек) проекта, которые имели место в различное время. Мы говорили, что 1 дол. в предстоящем периоде ценится меньше, чем 1 дол. в настоящее время. Если мы получаем сегодня 1 дол., мы могли бы положить его в банк и в следующем периоде могли бы иметь $(1 + r)$ дол., где r — ставка процента. Если r равно 10%, мы бы получили 1 дол. 10 центов в следующий период. Итак, нам безразлично, получить ли 1 дол. сегодня или 1 дол. 10 центов позднее. Мы говорим, что сегодняшняя дисконтированная стоимость 1 дол. 10 центов в следующий период равна 1 дол., т.е. мы вычитаем будущие доходы, так как они менее значимы. Если индивидuum трудится в течение двух периодов, он получает заработную плату w_0 в первый период и w_1 — во второй. Тогда сегодняшняя дисконтированная стоимость его дохода Y^* составляет

Безусловно, сегодняшняя дисконтированная стоимость потребления индивидуума в течение его трудовой жизни должна равняться такой же стоимости его дохода (если мы не учитываем посмертные дары и наследство). То есть если c_0 — потребление индивидуума в первый период его трудовой жизни, а c_1 — его потребление во второй период⁷, то

$$Y^* = c_0 + \frac{c_1}{1 + r}$$

Становится ясно, что считать правильной основой налогообложения доход в течение трудовой жизни индивидуума равнозначно принятию в качестве правильной базы налогообложения потребление индивидуума в течение его трудовой деятельности.

Подход с точки зрения получаемой выгоды. Ранее мы отмечали, что один из аргументов в пользу использования потребления как надежной основы налогообложения был тот, что, кажется, справедливее взимать налоги с того, что люди извлекают из экономической системы. Некоторые экономисты пошли дальше, утверждая, что люди должны вносить вклад в поддержку государства пропорционально выгоде, получаемой ими от государственных служб. Принцип оплаты государственных услуг должен быть аналогичным соответствующим принципам для частных услуг. И налоги могут рассматриваться просто как “плата” за обеспечение государственных услуг.

Но подход с точки зрения получаемой выгоды явно осуществляется лишь в отдельных случаях: плата (налоги), установленная за пользование мостами и некоторыми платными дорогами. Налоги на бензин для финансирования дорог могут рассматриваться как простой механизм соотнесения выгод (использование дороги, измеряемое потреблением бензина) с налогами.

Экономисты в большинстве случаев не могли настоять на таком подходе к налогообложению в большей мере из-за того, что невозможно точно определить размер выгод, получаемых разными индивидуумами. Мы все получаем выгоды от расходов на оборону, но как эти относительные выгоды распределяются между различными людьми? Для многих категорий затрат оценка выгод просто невозмож-

Чтобы убедиться в этом, допустим, что человек потребляет на сумму меньшую, чем его трудовой доход в первый период. Тогда его сбережения равнялись бы $(w_0 - c_0)$. В следующий период у него для потребления были бы его трудовой доход и его сбережения, т.е. $w_1 + (w_0 - c_0)(1 + r)$. Мы можем перегруппировать выражение и записать $c_1 + c_0(1 + r) = w_1 + w_0(1 + r)$. Делим на $(1 + r)$ и получаем желаемый результат.

на⁸. Второе возражение заключается в том, что налоги в зависимости от выгоды — искажающие. Взимание налогов, исходя из пользования общественной мощностью (такой как мост), может дестимулировать ее использование и таким образом приводить к неэффективному распределению ресурсов.

Часто существует выбор между равенством и эффективностью в условиях установления налогов, исходя из выгод (в тех случаях, когда выбор возможен).

При отсутствии таких налогов невозможно точно сказать, кто получает выгоду от такой общественной мощности, как мост. Если он финансируется из общих поступлений в бюджет, те, кто не пользуется данным мостом, экономически ущемляются. С их точки зрения кажется несправедливым, что они вынуждены субсидировать тех, кто этим мостом пользуется⁹.

Альтернативные базы налогообложения. Принцип вертикального равенства гласит, что те, кто находится в лучшем экономическом положении или имеет большие возможности платить, должны вносить больший по сравнению с другими вклад в поддержку государства. Принцип горизонтального равенства говорит о том, что те, кто находится в одинаковом экономическом положении (у кого одинаковая возможность платить), должны вкладывать одинаково. Наше рассмотрение обоих принципов фокусировалось на трудностях определения того, чье положение лучше или кто имеет большую способность платить. Как мы должны делать поправки на миллиарды различий в обстоятельствах, с которыми сталкиваются разные люди? Рассмотрим три примера. Во всех трех случаях действующие налоговые законы делают поправки на эти различия в обстоятельствах. Однако существует некоторая неопределенность относительно того, насколько существенны эти поправки.

Первый пример имеет отношение к здоровью. Понятно, что человек больной, имеющий доход в 10 тыс. дол., отличается от человека с таким же доходом, но здорового. Большинство из нас сказали бы, что тот, кто болен, находится в худшем экономическом положении (при прочих равных условиях), чем тот, кто здоров. То, что один болен, а другой здоров, не видно с первого взгляда, и соответственно трудно для действующего налогообложения провести корректировку по состоянию здоровья. Но существует нечто сравнимое: медицинские расходы. Те, кто тратят больше на оплату больничных счетов, в среднем экономически живут хуже, чем те, кто этого не делает. Действующий налоговый закон не предусматривает вычетов медицинских расходов больше чем на 7,5% от дохода.

Второй пример касается семейного положения. Женатые отличаются от неженатых. Социологические обследования, например, отмечают, что женатые мужчины счастливее. Можно верить таким свидетельствам в полной мере или нет, но фактом остается то, что женатые мужчины живут дольше и более здоровы. Отсюда можно предположить, что женатый мужчина с данным доходом находится в лучшем положении, чем неженатый с таким же доходом. Предполагает ли принцип вертикального равенства, что женатые мужчины должны платить более высокие налоги? Действующая система налогообложения на самом деле дискриминационна

В гл. 6 мы показывали, как при определенных смоделированных условиях мы могли бы разработать механизмы, заставляющие людей честно показывать их действительные предельные оценки общественных товаров.

⁹ Вопрос о государственных субсидиях общественным транспортным системам, таким как метро и железные дороги, сегодня является предметом серьезных разногласий во многих зонах, имеющих такой транспорт.

по отношению к женатым в случае, когда муж и жена имеют аналогичные доходы (хотя, возможно, и не по упомянутым нами причинам). Однако женитьба может и сокращать налоги мужчины и женщины с разными доходами¹⁰.

Третий пример касается налогообложения детей. Рассмотрим две семейные пары с одинаковыми доходами. И та и другая хотели бы иметь двоих детей, но одна пара бездетна, а у другой двое детей. Ясно, что положение пары с двумя детьми лучше, чем бездетной. Принцип, по которому тот, кому лучше, платит больше налогов, предполагает, что семья с детьми должна платить больше налогов. Но на деле налоговый закон приводит к тому, что эта пара платит меньше. Проведенный анализ показал, что хотя принципы вертикального и горизонтального равенства на первый взгляд, кажется, обеспечивают “разумные” основы для разработки справедливой налоговой системы, на деле они помогают только частично. Сложные вопросы — как определить того из двух людей, кто находится в лучшем положении или который обладает большей способностью платить, а также, что мы понимаем под одинаковым подходом к людям — эти вопросы остаются без ответа. Более того, принцип вертикального равенства не указывает, насколько больше должен платить государству находящийся в лучшем положении. Утверждается только то, что он должен платить больше.

Вследствие этих трудностей экономисты продолжали искать другие принципы в качестве основы “справедливого” налога.

Налогообложение, эффективное по Парето, и функция общественного благосостояния. Несколько другой подход используется в создании налоговой системы исходя из обычной стандартной задачи экономики благосостояния (рассмотренной в гл. 4). Во-первых, этот подход характеризуется попыткой дать определение (используя средства информации, доступные государству), что понимается под множеством налоговых структур, эффективных по Парето, т.е. таких структур, при которых ни один не улучшает своего экономического положения без ухудшения положения кого-то другого. При этом подходе осуществляется выбор из многих эффективных по Парето налоговых структур, исходя из функции общественного благосостояния, которая суммирует отношение общества к благосостоянию различных индивидуумов. Преимущество этого подхода состоит в том, что он учитывает отдельно соображения эффективности и суждения относительно значимости. Почти все согласились бы, что, если можно было бы найти налоговую систему, при которой положение каждого улучшалось бы (или кого-то улучшалось, но никого не ухудшалось), ее следовало бы принять. С другой стороны, нам часто приходится выбирать между альтернативными налоговыми системами, ни одна из которых не доминирует, исходя из принципа Парето.

При некоторой налоговой системе может улучшаться положение бедного и ухудшаться положение богатого. Но достаточно ли велики приобретения бедного, чтобы оправдать потери богатого? Ответ зависит от суждений относительно значимостей, в которых разумные люди могут отличаться друг от друга.

Экономисты использовали две особые функции общественного благосостояния: утилитаристскую (общественное благосостояние равняется сумме полезностей всех индивидуумов) и ролсианскую (общественное благосостояние равняется полезности наименее обеспеченного индивидуума). Используя функции общественного благосостояния, можно сказать не только, насколько должны возрасти налоги с увеличением дохода, но и, например, нужно ли и при каких обстоятельствах допускать освобождение

медицинских расходов от налогообложения¹¹. Рассмотрим, что каждая из указанных функций общественного благосостояния дает для выработки налоговой системы.

Утилитаризм. Традиционно считалось, что утилитаризм дает основания для прогрессивного налогообложения — обложения состоятельных людей по более высокой ставке, чем бедных. Согласно утилитаризму налоги должны быть такими, чтобы предельная полезность дохода — потеря полезности от лишения индивидуума одного доллара — была одинаковой для всех людей¹². Если предельная полезность дохода Джима превышает таковую для Джо, уменьшение налога Джима на один доллар и увеличение налога Джо на доллар увеличит совокупную полезность (общественное благосостояние), поскольку выигрыш в полезности для Джима превышает потерю для Джо. Поскольку лишение богатого человека одного доллара порождает меньшую потерю его благосостояния, чем утрата одного доллара бедным человеком, кажется, что утилитаризм создает основу для прогрессивного налогообложения.

Но этот довод не принимает во внимание, что доходы людей зависят от их работы (усилий), и увеличение налогов на тех, кто получает большие доходы, может повести к уменьшению их работы (усилий). Следовательно, возможно, что увеличение налога в действительности сократит налоговые поступления государства или что уменьшение предельной полезности для индивидуума на каждый взимаемый государством доллар может быть очень велико. Другими словами, ранее приведенный аргумент доказывает, что доход не будет затронут введением налогов. Сейчас широко признается, что это случится. В таком случае утилитаризм обязывает нас сравнить потери полезности от увеличения налога с ростом поступлений в бюджет. Необходимо, чтобы

изменение в полезности

изменение поступлений в бюджет

было одинаковым для всех. Если в какой-то группе индивидуумов есть очень эластичное предложение труда (т.е. с увеличением налоговых ставок резко сокращается предложение труда), рост ставки подоходного налога для этой группы принесет относительно малое приращение поступлений в бюджет, так что их не следует облагать большими налогами.

Утилитаризм также когда-то мыслился как основа для принципа горизонтального равенства. Если бы все имели одинаковую функцию полезности, люди с одинаковыми доходами должны были бы облагаться одинаковыми налогами. Предположим, что налог на одно лицо выше, чем на другое с аналогичным доходом. Из-за уменьшающейся предельной полезности предельная полезность его дохода будет выше, чем у другого. Увеличение налога на лицо с низкой налоговой ставкой будет означать для него меньшую потерю полезности, чем рост полезности от уменьше-

¹¹ Чтобы сделать утилитаризм (или **ролсизмство**) действенным, нужно принять дополнительные условия, как отмечалось в гл. 4. Традиционно принято считать, что все люди обладают одной и той же функцией полезности (при каждом уровне дохода все люди получают одинаковую выгоду от каждого дополнительного доллара), и при этом осуществляется принцип уменьшающейся отдачи (дополнительный доллар значит меньше при гораздо более высоких уровнях дохода). Читатель также должен вспомнить предостережения, отмеченные в гл. 4, относительно межперсональных сравнений полезностей. Нужно помнить, и о фудностях серьезного обсуждения программ без обращения к некоторым сравнениям

¹² Следовательно, согласно утилитаризму налоги не *непосредственно* связаны с выгодой, которую некто получает от налога, или от *уровня* экономического благосостояния. Человек, который теряет конечность, может быть менее счастлив, по также и менее способен пользоваться предельным приращением своего дохода

ния налога на лиц с более высокой налоговой ставкой. Повторим, что этот аргумент был бы верен, если бы доход не затрагивался. Но это не так, поэтому такой аргумент более не работает¹³.

Довод, что утилитаризм может предполагать горизонтальное неравенство, пожалуй, лучшим образом иллюстрирует пример экипажа корабля, потерпевшего крушение. У экипажа достаточно запасов пищи, чтобы выжить всем, кроме одного. Равенство будет означать, что умрут все. Ясно, что это худшая ситуация, чем если бы умер кто-то один (с точки зрения утилитаристского подхода).

Ролсианская функция общественного благосостояния. Некоторые экономисты и философы полагают, что утилитаристский подход недостаточно опирается на равенство и не уделяет необходимого внимания неравенству. В гл. 4 мы рассматривали взгляд Джона Ролса на общество, обязанного заботиться только о благосостоянии наиболее нуждающегося индивидуума, и на создание налоговой системы (как и других социальных программ) таким образом, чтобы максимизировать его благосостояние. Эта общественная функция благосостояния, максимизирующая экономическое положение наиболее нуждающегося индивидуума, имеет простые и непосредственные последствия для налоговой политики: увеличение налоговых ставок на каждого (кроме наиболее нуждающегося) до уровня, при котором налоговые поступления в бюджет максимизируются. Это вовсе не обязательно предполагает, что очень богатые должны облагаться налогом по 80 или 90% от их дохода или что налоговые ставки должны возрастать с увеличением доходов. Может оказаться, что люди, имеющие более высокие доходы, в предложении труда оказываются более чувствительными к налоговым ставкам, чем люди со средним доходом.

Некоторые утверждают, что ролсианский критерий даже не ведет к равенству. Изменение, которое улучшает экономическое положение одного человека, но не затрагивает других, включая наиболее нуждающегося, могло бы быть общественно нежелательным, если человек, положение которого улучшается, скажем, особенно богат. С этой точки зрения неравенство само по себе есть социальный порок или дает повод к его возникновению. Различия в уровнях богатства могут дать толчок, например, к социальной напряженности. Неравенство в товарах ведет во многих политических ситуациях к неравенству в политической власти, и это может быть использовано в интересах обеспеченных за счет бедных.

Какой вклад могут внести экономисты в обсуждение вопросов справедливости. Хотя экономисты (или философы) не разрешили основных вопросов, связанных с выбором соответствующей базы для оценки справедливости, все же еще многое можно сказать по этому поводу. Важно, например, уметь раскрыть в полной мере последствия любого налога. И эти последствия редко описываются просто как сумма налогов, взимаемых непосредственно с каждого индивидуума. Можно попытаться показать, как различные налоговые программы сказываются на разных группах населения. При каждой налоговой системе существуют определенные группы, которые, как кажется, платят меньше своей справедливой доли при любом разумном понятии справедливости. Необходимо спросить, почему к ним подходят дифференцированно? Это может происходить потому (как мы увидим в последующем изложении), что, чтобы подходить к ним справедливо, нужно было бы ввести другие,

Можно показать, что при правдоподобных условиях утилитаризм требует, чтобы искажающие налоги на лиц, кажущихся одинаковыми, взимались по-разному: Stiglitz J.E. *Utilitarianism and Horizontal Equity: The Case for Random Taxation*//*Journal of Public Economics*. 1982. N 21. P. 257-294.

даже худшие несправедливости в налоговую систему. Налоговые системы должны основываться на определенных *осязаемых* переменных, таких как доход или расходы. Как мы отмечали ранее, многие понятия, присутствующие в нашем более общем философском изложении (например, благосостояние), непосредственно не измеримы. Даже доход, как мы увидим в дальнейшем, не настолько хорошо определяем, как это могло бы показаться. Таким образом, многие из кажущихся несправедливостей, присутствующих в нашей налоговой системе, просто следствие имманентных сложностей того, что представляется хорошо определенными понятиями на точном языке, требуемом любым налоговым законом.

В других случаях, внимательно рассматривая, как различные положения действующей налоговой системы и изменения в этих положениях сказываются на различных группах людей, мы можем лучше представить себе, почему одна группа могла бы высказывать претензии относительно несправедливости какого-то набора таких положений, в то время как другая группа утверждала бы, что их изменения и есть несправедливость. Мы можем попытаться отличать случаи, в которых понятие справедливости используется просто как термин, отражающий стремление какой-то группы к достижению своих собственных интересов, от случаев, в которых существует разумная этическая или философская позиция, лежащая в основе чьих бы то ни было притязаний.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Хорошая налоговая система должна иметь пять следующих свойств: экономическую эффективность, административную простоту, гибкость, политическую ответственность, справедливость.
2. Два основных момента справедливости — горизонтальное равенство и вертикальное равенство.
3. В то время, как одни утверждают, что налоги должны соответствовать получаемым выгодам, другие полагают, что они должны отвечать способности индивидуума платить. Однако некоторые уверены, что налоги должны быть связаны с определенной степенью благополучия. Существуют также разногласия в том, как лучше измерить *платежеспособность* или экономическое благополучие. Любая налоговая система должна использовать легко определяемые переменные, подобные доходу или потреблению. Некоторые утверждают, что справедливо облагать людей налогами в соответствии с тем, что они изымают из системы (потребление), а не с тем, что они вкладывают (или доход).
4. Утилитаристский подход утверждает, что налоговая система должна быть ориентированной на максимизацию суммарной полезности. Ролсианская точка зрения исходит из того, что налоговая система должна быть направлена на максимизацию благосостояния индивидуума, находящегося в наихудшем положении.
5. Налоговые структуры, эффективные по Парето, — такие, которые максимизируют благосостояние одного индивидуума (группы лиц), подчинены получению государственных поступлений в бюджет и соответствуют достижению заранее оговоренного уровня полезности для других. Никому не должно стать лучше в ущерб кому-то еще.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Денежные налоги
Налоговые лазейки
Искажающие налоги
Неискажающие налоги
Паушальные налоги
Корректирующие налоги

Налоговые структуры, эффективные по Парето
Влияние на общее равновесие
Горизонтальное равенство
Вертикальное равенство
Подход с точки зрения получаемой выгоды
Эффект объявления о введении налога

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Рассмотрите, как, по вашему мнению, налоги на детей должны зависеть от того: а) живете ли вы в густонаселенной или малонаселенной местности; б) видите ли вы в детях предмет потребления (для их родителей), подобно другим предметам потребления. Рассмотрите соображения и эффективности и равенства.
2. При прогрессивной налоговой системе очень важно выяснить, складывать ли доходы мужа и жены или облагать каждый из них налогом отдельно. Рассмотрите некоторые соображения равенства и эффективности, которые возникают при налогообложении семьи.
3. Обязательно ли утилитаризм означает, что налоговая структура должна быть прогрессивной?
4. Рассмотрим человека, который лишился ноги, но с новым протезом имеет такую же возможность зарабатывать, как и раньше. Как должны отличаться его налоги от тех, которыми облагается человек, не потерявший свою ногу: а) согласно утилитаризму, б) в соответствии с ролсианской функцией социального обеспечения, в) если вы уверены, что способность платить обеспечила соответствующую основу налогообложения?
5. Государство приняло ряд законодательных положений, призванных обеспечить, чтобы фирмы не извлекали преимущество из ограниченной информации потребителей. Что должно бы подразумеваться под законом "правильного налогообложения"? Что могло бы быть преимуществом и недостатком такого закона?
6. "Поскольку потребности престарелых, иные чем в медицинской помощи, обычно не столь велики, как у более молодых, имеющих детей, о которых надо заботиться, если государство обеспечивает бесплатное медицинское обслуживание пожилых, нужно бы одновременно подвергать престарелых обложению налогом по более высокой ставке". Рассмотрите последствия такого налогообложения для равенства и эффективности (проанализируйте альтернативные взгляды на равенство).
7. Предположим, что предложение труда замужних женщин очень восприимчиво к заработной плате после уплаты налога (т.е. оно очень эластично), тогда как предложение труда мужчин — нет. Государство предлагает уменьшить налог на доход, получаемый замужними женщинами, на 5% и увеличить налог на доходы женатых мужчин на 15%. Как такое изменение налога повлияло бы на суммарные налоговые поступления? Как оно отразилось бы на распределении дохода?
8. Для финансирования крайне необходимой реконструкции дорог и мостов штат Нью-Йорк рассмотрел в 1987 г. несколько новых налогов: повышенная плата за водительские права, персональный поимущественный налог на транспортные средства, налог на автомобильные запчасты (включая шины) и более высокие налоги на табачные изделия и спиртные напитки. Какие из этих налогов налоги, соответствующие получаемой выгоде, какие корректирующие налоги, какие и то и другое? Какой из этих налогов наименее искажающий?

Глава 17. КТО НА САМОМ ДЕЛЕ ПЛАТИТ НАЛОГИ: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ

Когда конгресс или законодательные органы штата вводят новый налог, возникают различные мнения по поводу того, кто должен оплачивать деятельность правительства или специальные программы, на которые направляются средства от сбора налогов. Например, когда конгресс принял решение о введении налога на социальное обеспечение, он возложил половину налогового бремени на плечи работодателей, а вторую половину — на работников. Это значит, что работники и работодатели должны делить между собой затраты на социальное обеспечение. Но, к сожалению, экономическая действительность не всегда соответствует принятым законам. Экономисты используют термин "налоговое бремя" для

того, чтобы указать реальных налогоплательщиков, о которых ничего не сказано в законодательстве. Распределение налогового бремени исследует бремя налогообложения. В случае социального обеспечения оказывается, что разделение налогового бремени совсем не зависит от того, работодатель или работник обязан платить налог.

Анализируя налоги, мы говорим, что налогом облагается некто (или он взимается с кого-то), кто обязан его платить. Следовательно, половиной налога на социальное обеспечение облагается работодатель, половиной — работник. Но налог может быть переложен, поскольку он влечет изменения в относительных ценах. Мы говорим, что часть налога на социальное обеспечение, уплачиваемая работодателем, переложена назад, если в результате налогообложения уменьшается спрос на рабочую силу и, следовательно, падает заработная плата. Если заработная плата снижается на сумму меньшую, чем величина налога, то мы говорим, что он частично переложен назад. Если заработная плата уменьшается точно на сумму налога, мы заявляем, что налог полностью переложен назад. Большинство экономистов считают, что основное бремя налога на социальное обеспечение (включая долю работодателей) несут работники, которые из-за этого налога оказываются с более низкой заработной платой. Другим следствием налогообложения может быть повышение цен на продукцию, выпускаемую работодателями. Если так, то налог частично или **полностью** будет переложен вперед — на потребителей. К примеру, рассмотрим налог на прибыли корпораций. Этот налог весьма популярен, так как общепринято, что фирма и ее акционеры должны платить этот налог. Но, если вследствие налогообложения компания поднимет цены, то бремя налога ляжет на потребителей. Если же этот налог вызовет падение спроса на рабочую силу и уменьшение зарплаты, то часть налога падет на плечи рабочих, а не инвесторов. Если этот налог делает инвестиции в корпоративной **форме** менее привлекательными, капитал будет изыматься из этой формы, снижая прибыль на капитал где-то в другом месте. Следовательно, часть бремени налога на доходы корпораций лежит на капитале в целом, а не только на капитале корпораций.

Допустим, T — налог на индивидуума (например, владельца капитала), а $/$ — суммарный доход индивидуума. Отношение T/I называется реальной налоговой ставкой для этого **индивидуума**¹. Налог, у которого отношение T/I больше для состоятельных людей, чем для бедных, называется прогрессивным. Налог, у которого это соотношение выше для бедных, чем для богатых, называется регрессивным. Если же соотношение T/I одинаково для людей со всеми уровнями дохода, такой налог называется пропорциональным. Например, налог на сигареты обычно рассматривается как регрессивный, так как бедные тратят большую часть своего дохода на табачные изделия, чем богатые. С другой стороны, налог на парфюмерные изделия является прогрессивным, поскольку богатые тратят на парфюмерию относительно большую долю своего дохода.

Ясно, является ли налоговая система США прогрессивной или регрессивной, зависит от распределения бремени налогов, введенных федеральным правительством, штатами и местными властями. Если налог на социальное обеспечение, налагаемый на работодателей, платится работникам, то реальная налоговая

Термин "реальная налоговая ставка" используется в другом смысле для обозначения ставки скорее налогового обязательства, чем налогового бремени. Везде в этой главе мы сосредоточиваемся на бремени. В гл. 23, где мы рассматриваем налог на прибыли корпораций, мы будем использовать этот термин во втором смысле. Это не должно вызывать неудобство, поскольку корпорация не может нести налоговое бремя, это участь людей (например, рабочих, потребителей или собственников капитала).

ставка для рабочих выше, чем она была бы, если этот налог был бы не перелагаемым. Подобным образом, если налог на корпорации перекладывается вперед на потребителей или назад на рабочих, этот налог не столь прогрессивен, как если бы он не был перелагаемым. Действительно, возможно даже, что корпоративный налог регрессивен.

Чтобы посчитать, насколько прогрессивна наша налоговая система, необходимо выяснить, как каждый налог воздействует на людей с различным уровнем дохода, например на рабочих (через получаемую ими заработную плату), на потребителей (через цены, по которым они платят) или инвесторов.

Закон о налоговой реформе 1986 г. снизил подоходный налог с физических лиц и увеличил налоги на доходы корпораций. Поэтому в целом людей подвели к предположению, что они получили налоговое послабление, но так было только потому, что они не учитывали в своих расчетах влияние более высокого налога на прибыли корпораций, на их реальные доходы как акционеров, потребителей и рабочих. Чтобы узнать, насколько вы выиграли или проиграли от реформы 1986 г., необходимо проанализировать распределение бремени налога на прибыли корпораций, а этот вопрос является достаточно спорным.

Эта глава сначала знакомит с оценкой распределения бремени американской системы налогов федерального правительства, штатов и местных властей. Затем она описывает теоретические инструменты, которые используются для того, чтобы предсказать распределение налогового бремени.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ БРЕМЕНИ НАЛОГОВ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ

Джозеф Пичман и Бенджамин Окнер из Брукингского института попытались оценить, кто несет тяжесть налогов в Америке. Они предположили, что все налоги, накладываемые непосредственно на труд, не переложимы и что налоги на продажи ложатся только на потребителей. Они рассмотрели альтернативную систему предположений для налогов с корпораций и налогов по социальному обеспечению (на заработную плату). В случае А половина налога с корпораций несется держателями акций, другая половина — собственниками имущества вообще (как только собственники корпораций обнаруживают, что их чистая прибыль уменьшается, они переключают свои инвестиции в другие направления, снижая прибыль по другим формам капитала). Следуя большинству экономических теорий, они предположили, что доля работодателя в налоге на социальное обеспечение несется рабочими. В случае В потребители (вместо акционеров) несут половину бремени налога с доходов корпораций; потребители также несут тяжесть 1/4 всех налогов по социальному обеспечению и часть поимущественного налога.

Даже при этих упрощениях расчеты слишком затруднительны. Так, нужно проследить, сколько тратят индивидуумы с различными доходами на каждый отдельный товар, обложенный налогом на продажи или произведенный корпорациями, сколько имущества, являющегося объектом налогообложения, принадлежит людям с различными доходами, какие дивиденды получают индивидуумы с различным уровнем дохода и как эти дивиденды затронуты налогом на корпорации.

Существует несколько способов изложения результатов. Один из них — показать, как реальная ставка налога изменяется с изменением дохода, т.е. какая доля дохода уходит на налоги у индивидуумов, относящихся к различным по величине дохода группам людей. Результаты для 1985 г. показаны на рис. 17.1. В

случае 17.1 А (черная кривая) имеется незначительная степень прогрессивности налоговой системы в целом: первые 10% получающих наиболее низкие доходы расходуют 17% его на налоги, из пятого десятка — 23, а из последнего десятка — 26%. В случае 17.1 В (линия В) эффективная ставка налога изменялась очень мало в зависимости от уровня дохода. Беднейшие индивидуумы действительно платили 24% своих доходов в виде налога, а богатейшие люди — 25%.

Результаты Пичмана за 1985 г. подобны тем, которые он обнаружил для 1966 г., и отличаются от полученных позже. Как же совместить очевидную нехватку прогрессивности с широко распространенным взглядом, что структура наших налогов прогрессивна?

Персональный подоходный налог прогрессивен. Но прогрессивности подоходного налога противостоит регрессивность налогов на продажу и, в меньшей степени, налога на заработную плату. Решающее различие между случаем А и случаем В возникает из-за налога на доходы корпораций. В случае А этот налог прогрессивен (он равен 1,6% для беднейших 10% доходополучателей и 3,6% для 70% получателей самых высоких доходов). Но при втором наборе предположений, где многие налоги перекладываются на потребителей, он регрессивен, так как для беднейших 10% реальная налоговая ставка составляет 2,6%, а для получателей более высоких доходов она колеблется от 1,8 до 2,2%.

Налоговая система, очевидно, воздействует на индивидуумов по-разному, в зависимости, как мы сказали, не только от дохода, но и от других важных обстоятельств. Структура потребления различается у людей пожилых и молодых,

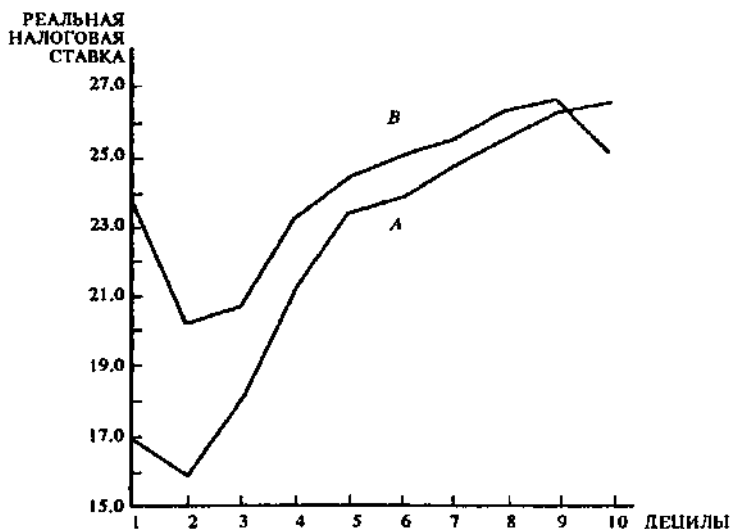


Рис. 17.1. РЕАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ В 1985 г. Случай А: рабочие несут бремя всего налога на заработную плату. Половина налога на доходы корпораций падает на акционеров, половина — на собственников вообще. Случай В: рабочие несут бремя трех четвертей налога на заработную плату, потребители — одной четверти. Половина налога на доходы корпораций падает на потребителей, половина — на собственников вообще. ИСТОЧНИК: A.Pechman, *Who Paid the Taxes, 1966—1985? Revised Tables*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987. Tabl. 5.2.

домовладельцев и арендаторов, городских и сельских жителей, одиноких и семейных. Следовательно, их реальные налоговые ставки неодинаковы.

Пичман посчитал среднюю реальную налоговую ставку на капитал и труд (источники дохода) и на потребление (использование дохода) в различные годы с 1966 по 1985 г. ²

Его результаты показаны в табл. 17.1. При обоих предположениях, А и В, тяжесть налога на капитал превышала таковую на труд в 1966 г. Однако в 1985 г. реальная ставка налога на капитал составляла только половину налога на труд в случае В. Это изменение отражает повышение важности налогов на заработную плату и уменьшение относительной важности налога с корпораций. Эффективная ставка налога на потребление не обнаруживает четкой тенденции изменения, но она гораздо выше в случае В, чем в случае А. Это так, потому что случай В предполагает, что основная доля налогов с корпораций, имущества и налога на заработную плату переносится на потребителей.

Из такого рода исследования вытекают два важных урока. Первый: ясно, что тяжесть налогов может заметно отличаться от установленной законом; и второй: должно быть очевидно, что определение бремени налогов достаточно сложное дело и что, похоже, существуют значительные разногласия по этому поводу даже среди экспертов. Мы проиллюстрировали это посредством двух наборов результатов при различных предположениях. Но даже это не полностью исчерпывает спор, касающийся тяжести налогов. Анализ Пичмана предполагал, например, что заработная плата до уплаты налогов не затрагивается подоходным налогом, а потребительские цены до уплаты налогов не затрагиваются налогами на продажи. Другими словами,

Таблица 17.1. РЕАЛЬНЫЕ СТАВКИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ НАЛОГОВ, НАЛОГОВ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ НА ИСТОЧНИКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ДОХОДОВ В ОТДЕЛЬНЫЕ ГОДЫ, 1966—1985 гг. (в %)

Годы	Случай А			Случай В		
	Доход от труда*	Доход на капитал**	Потребление***	Доход от труда*	Доход на капитал**	Потребление***
1966	17,6	33,0	8,3	16,0	21,0	17,6
1970	19,7	29,4	9,8	18,0	19,7	19,1
1975	23,9	22,3	10,6	21,9	13,9	21,9
1980	25,3	21,8	9,7	23,6	15,4	20,5
1985	25,9	18,1	7,7	23,8	11,9	17,0

Источник: Pechman J. *Who Paid the Taxes, 1966-1985? Revised Tables*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987. Табл. 5.

* Сумма заработной платы, жалованья, дополнительных выплат и части нефермерского и фермерского предпринимательского дохода, рассматриваемой как трудовой доход.

** Сумма процентного дохода, прибылей корпораций до уплаты налога, ренты, лицензионных платежей, дохода от прироста капитала и части нефермерского и фермерского предпринимательского дохода, рассматриваемой как доход на капитал.

*** Сумма совокупных расходов на потребление каждого отдельного предмета, обычно объекта обложения налогами на продажи штатов и акцизами.

Пичман предположил, что получатели заработной платы несут тяжесть подоходного налога, а потребители — налогов с продаж. Как заработная плата, цены и процентные ставки до уплаты налогов подвержены их влиянию — одна из центральных проблем, рассматриваемых в остальной части главы.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ В КОНКУРЕНТНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Мы начинаем наш анализ, принимая во внимание конкурентные рынки. Основные принципы могут быть представлены графиком спроса и предложения пива, изображенного на рис. 17.2. Кривая спроса показывает, сколько товаров требуется по каждой цене, в то время как кривая предложения показывает, сколько товаров предложено по каждой цене. Равновесие до налогообложения обозначено точкой E_0 . Она находится на пересечении кривых спроса и предложения, когда производится Q_0 бутылок пива по цене 1 дол. за каждую.

Предположим теперь, что государство установило для производителей налог — 10 центов с каждой бутылки. С каждой произведенной бутылки производитель

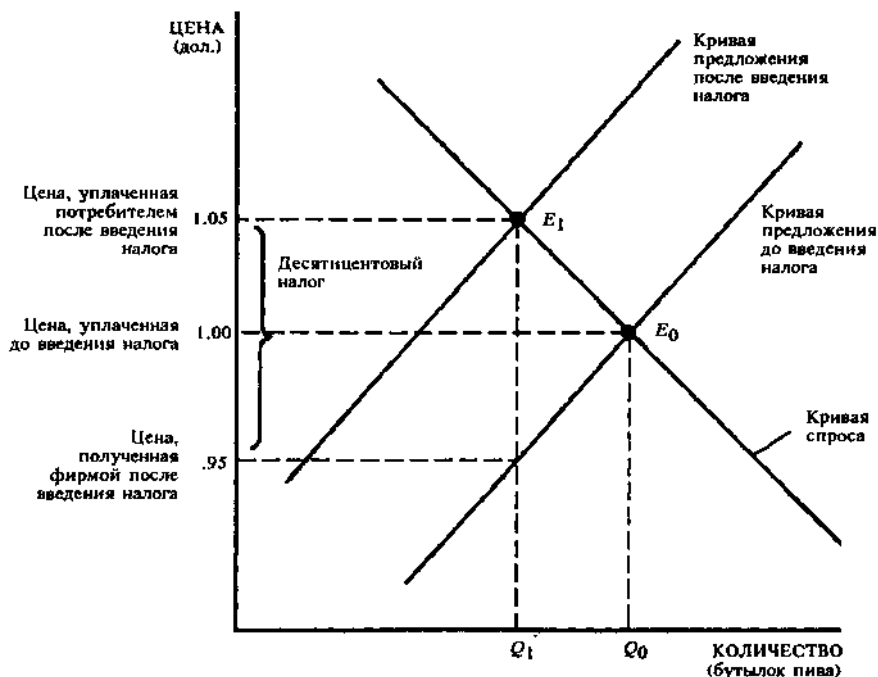


Рис. 17.2. ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГА ДЛЯ ЦЕН И ОБЪЕМА ПРЕДЛОЖЕНИЯ. Налог сдвигает кривую предложения вверх на сумму налога, что уменьшает объем потребления и увеличивает цену для потребителя.

должен платить государству 10 центов. Это значит, что производитель для получения 1 дол. с бутылки после уплаты налога должен получить до выплаты налога 1,10 дол. с бутылки. Каждый предприниматель заботится о своей чистой прибыли (после выплаты налогов). Следовательно, он будет стараться продать пиво по цене 1,10 дол. за бутылку. Такое же количество пива, какое он раньше предлагал по цене в 1 дол. Кривая предложения, таким образом, смещается вверх на величину налога. Новая равновесная цена увеличена, но она не выросла на 10 центов. В нашем примере цена повышается на 5 центов. Цена, полученная производителем, будет только 95. центов. Вопреки тому факту, что налогом номинально облагаются производители, потребители вынуждены оплатить часть издержек, возросших в результате повышения налогов.

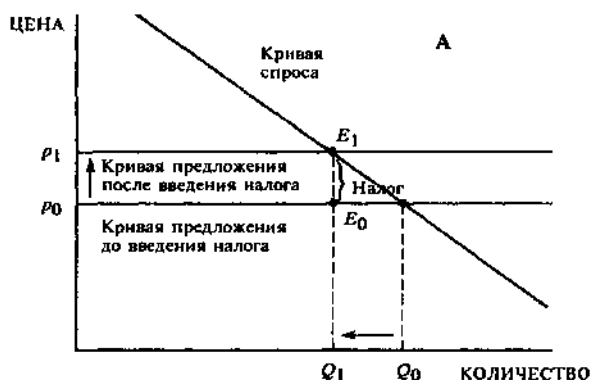


Рис. 17.3. ЭЛАСТИЧНОСТЬ СПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ: НАЛОГ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ. А) Совершенно эластичная кривая предложения: в этом случае (горизонтальная кривая предложения) цена увеличивается на полную сумму налога. Вся тяжесть налога ложится на потребителей. В) Совершенно неэластичный спрос: в данном случае цена поднимается на полную сумму налога, который целиком ложится на потребителей.

Сумма, на которую возрастают цены, — величина налога, **тяжесть** которого несут потребители, — зависит от положения кривых спроса и предложения. В двух ограниченных случаях цена повышается на все 10%, так что все бремя налога ложится на потребителей. Это имеет место, когда кривая предложения — совершенно горизонтальная линия, как на рис 17.3 А, или когда кривая спроса совершенно вертикальна (индивидуумы настойчивы в потреблении фиксированного количества пива, невзирая на цены), как на рис 17.3 В.

Существуют еще два случая, при которых цена, уплачиваемая потребителями, вообще не повышается, при этом налог полностью ложится на производителя, как изображено на рис 17.3 С и 17.3 D. Это имеет место, когда кривая

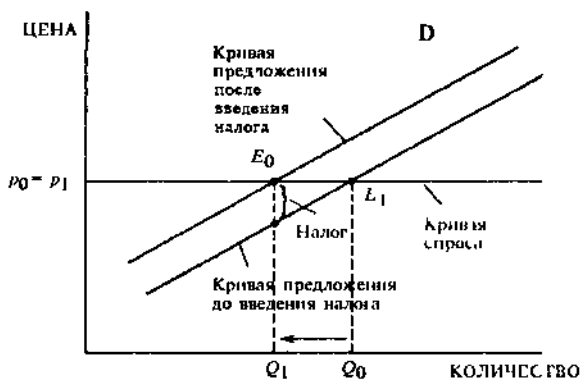
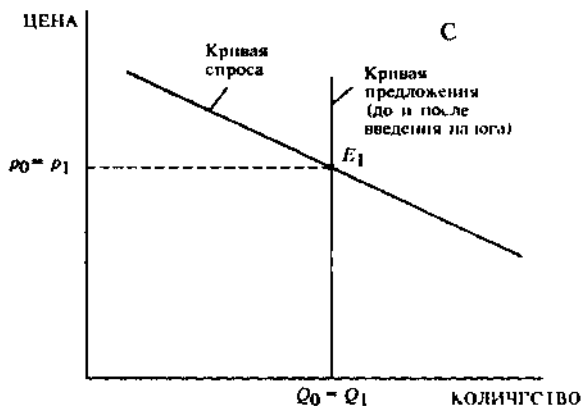


Рис 17.3 (продолжение) ЭЛАСТИЧНОСТЬ СПРОСА И ПРЕДЛОЖЕНИЯ НАЛОГ НА ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ С) Совершенно неэластичная кривая предложения и в данном случае цена никак не увеличивается. Полное бремя налога несут производители. D) Совершенно эластичный спрос в данном случае (горизонтальная кривая спроса) цена никак не увеличивается. Налог полностью ложится на производителей.

предложения совершенно вертикальна — величина предложения совсем не зависит от цены — или когда кривая спроса совершенно горизонтальна.

ЭФФЕКТ ЭЛАСТИЧНОСТИ

Чем круче кривая спроса или чем более полого кривая предложения, тем больше тяжесть налога для потребителей. Чем более полого кривая спроса или чем круче кривая предложения, тем больше тяжесть налога для производителей. Мы измеряем наклон кривой спроса эластичностью спроса. Она показывает процентное изменение количества товаров, потребленных благодаря изменению цены на 1%. Мы также говорим, что горизонтальная линия кривой спроса, при которой небольшое уменьшение цены ведет к громадному увеличению спроса, совершенно эластична. И мы говорим, что вертикальная кривая спроса, при которой спрос не изменяется совсем при изменении цены, имеет нулевую эластичность.

Подобным образом мы измеряем наклон кривой предложения эластичностью предложения. Она показывает процентное изменение количества товаров, предлагаемых благодаря изменению цены на 1%. Мы также говорим, что вертикальная кривая предложения, при которой предложение не меняется совсем с изменением цены, имеет нулевую эластичность, тогда как горизонтальная кривая предложения совершенно эластична.

Чем более эластична кривая спроса и чем менее эластична кривая предложения, тем больше налога ложится на производителей; чем менее эластична кривая спроса и чем более эластична кривая предложения, тем больше налог будет ложиться на потребителей.

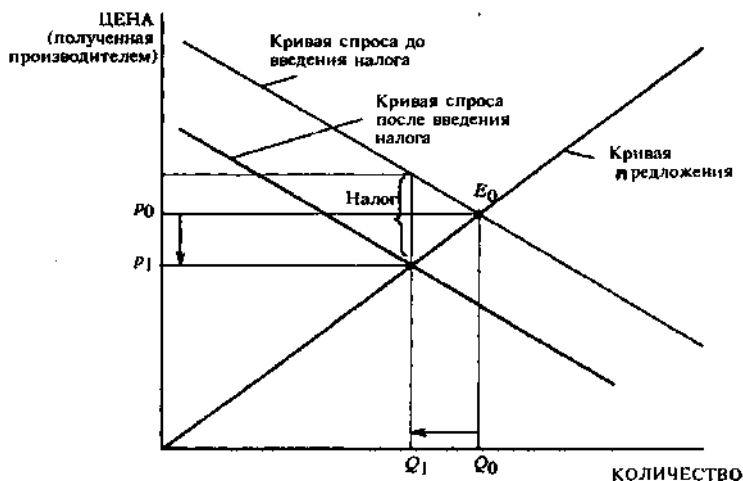


Рис. 17.4. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА НАЛОГ. Последствия налога могут рассматриваться как либо сдвиг вниз кривой спроса, либо сдвиг вверх кривой предложения (сравните с рис. 17.2).

ИМЕЕТ ЛИ ЗНАЧЕНИЕ, ОБЛАГАЮТСЯ НАЛОГОМ ПОТРЕБИТЕЛИ ИЛИ ПРОИЗВОДИТЕЛИ?

Рассмотрим теперь, что случилось бы, если конгресс принял бы налог на пиво, но в то же время сказал бы, что потребители должны платить налог. За каждую купленную бутылку пива потребители должны были бы платить 10%-й налог. Потребителей, конечно, не волнует, кто получает деньги, которые они платят. Их интересует просто общая цена пива. Эффект этого налога показан на рис. 17.4. Если мы будем считать цену на вертикальной оси графика ценой, получаемой производителем (лучше, чем ценой, уплачиваемой потребителем), налог на потребителей может быть представлен смещением вниз кривой спроса на величину налога. Итак, если производитель получает p_1 , потребитель должен платить $p_1 + t$, а уровень спроса равен Q_1 , точно как должно бы быть в ситуации до уплаты налога, когда производители назначали цену $p_1 + t$. Очевидно, что нет никакой разницы, вводит ли конгресс налог на производителей или потребителей пива.

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ НАЛОГА НА УРОВНЕ ФИРМЫ

До сих пор анализировалось влияние налога на отраслевое равновесие. Теперь полезно рассмотреть, каким образом налог воздействует на поведение отдельной фирмы. Как показано на рис. 17.5, перед введением налога цена на продукцию фирмы была равна p_0 , кривая предельных издержек MC имела положительный наклон. Она максимизировала свою прибыль, устанавливая цену (полученную при производстве дополнительной единицы продукции) равной предельным издержкам (дополнительным издержкам производства дополнительной единицы продукции).

Затем правительство вводит налог в размере t на единицу продукции фирмы.

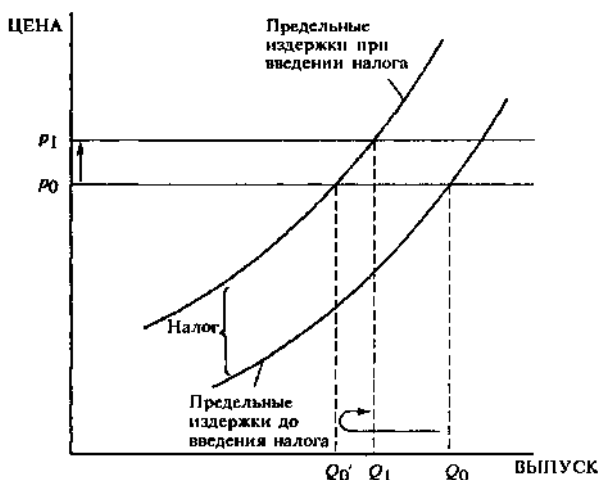


Рис. 17.5. ВЛИЯНИЕ НАЛОГА НА ПРЕДЕЛЬНЫЕ ИЗДЕРЖКИ. Для конкурентной фирмы равновесие возникает в точке, в которой цена равна предельным издержкам. Налог сдвигает кривую реальных предельных издержек вверх.

Издержки фирмы на производство дополнительной единицы стали равны теперь $MC - MC + t$ (ее предельным издержкам производства плюс налог). Это, таким образом, сократит выпуск ею продукции до Q_0 . Но когда все фирмы сокращают выпуск, цены поднимаются. Новое положение равновесия устанавливается при цене p_1 , а выпуск — Q_1 , при этом новая цена равна предельным издержкам производства плюс налог.

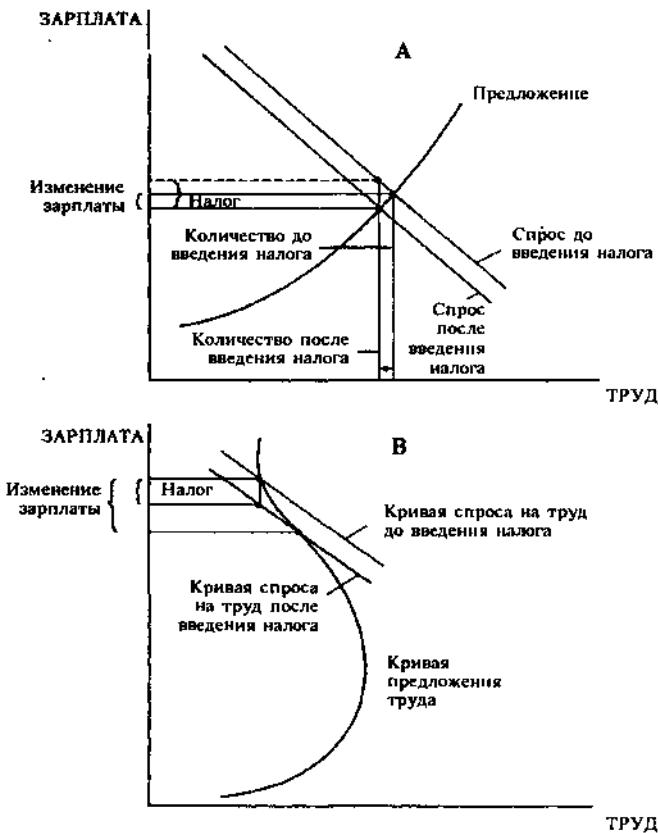


Рис. 17.6. СРАВНЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ НАЛОГА ДЛЯ СПРОСА НА ТРУД. (А) В результате налогообложения происходит сдвиг кривой спроса на труд вниз. Налог на труд приведет к снижению заработной платы и уровня занятости. (В) При кривой предложения с обратным наклоном заработная плата может снизиться на величину большую, чем сумма налога.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ И СПРОС И ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА

Выработанные нами только что основные принципы применимы ко всем налогам в условиях конкурентных рынков. На рис. 17.6 А мы изобразили кривые спроса и

предложения на рынке труда. Не существует разницы, облагается ли налогом на труд его потребитель (в данном случае фирмы, оплачивающие его использование) или производители (в данном случае индивидуумы, продающие их труд). Распределение налогового бремени одинаково. Разделение налога на социальное страхование, сделанное конгрессом, по которому половина должна быть уплачена нанимателем, а другая — нанимаемым, абсолютно не изменяет влияния этого налога. Его последствия были бы теми же самыми и в том случае, если бы конгресс установил выплату налога полностью фирмами или полностью индивидуумами³.

Существуют также некоторые различия, вытекающие из подоходного налога. В то время как вклад наемного работника в социальное обеспечение включен в его доход (из которого он должен платить подоходный налог), взнос нанимателя — нет. Если также индивидуум работает на более чем одного нанимателя и платит больше максимальной ставки на социальное обеспечение, он может потребовать возвращения излишка, а нанимателю не дано право на какой-либо возврат.

Кто платит налог в действительности, зависит от эластичности спроса и предложения на рынке труда. Если, как это часто заявляется, предложение труда относительно неэластично (т.е. его кривая почти вертикальна), основное бремя налога падает на рабочих, вне зависимости от того, кто формально облагается налогом.

Некоторые экономисты считают, что кривая предложения труда на самом деле имеет обратный наклон, как проиллюстрировано на рис. 17.6 В. Когда заработная плата поднимается выше определенного уровня, предложение труда на деле снижается. Индивидуумы при более высоком жизненном уровне, который они могут позволить себе с высокой заработной платой, предпочитают работать меньше. То есть более высокая заработная плата скорее сокращает предложение труда, чем увеличивает его. В этом случае налог на труд может привести к сокращению ставки заработной платы, превышающему сам налог, так как снижение заработной платы приведет к увеличению предложения труда, что снизит заработную плату.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ НЕЭЛАСТИЧНЫХ ФАКТОРОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ТОВАРОВ

Как мы уже заметили, если эластичность предложения труда или блага равна нулю, то налог полностью переносится на его производителя. Классическим примером блага с нулевой эластичностью предложения является неулущенная земля. Если она облагается налогом, вся сумма его ляжет на землевладельцев.

К сожалению, очень трудно разграничить стоимость улущенной и неулущенной земли. Во многих районах США, например, земля в дикой местности, без дорог, канализации, воды почти ничего не стоит. Трудно определить, какая часть стоимости земли в городских районах обязана "улущениям", чтобы иметь возможность оценить как остаток стоимость неулущенной земли. Так как эластичность предложения улущенной земли велика, налог на землю может быть переложен.

Другой пример фактора с неэластичным в долгосрочном периоде предложени-

Может быть краткосрочное различие. Если конгресс полностью возложил налог на фирмы, не похоже, что заработная плата должна была упасть немедленно. В краткосрочном плане рынок труда не должен быть уравновешенным и фирмы должны понести большую часть бремени налога на социальное обеспечение.

ем — сырая нефть. Следовательно, тяжесть налога на нефть понесут в основном собственники ее месторождений. Поскольку основные потребляющие нации владеют непропорционально малой долей мировых запасов нефти, они имеют веские мотивы для введения налога на нефть. Конечно, собственники нефтяных скважин в Соединенных Штатах активно противятся такому налогообложению и имеют достаточно влиятельное лобби, чтобы существенно усложнить введение подобных налогов. В США налоги на нефть значительно ниже, чем в большинстве стран Западной Европы.

Этот анализ касается налогов, возложенных на потребителей нефти, так же как на ее производителей. Как мы видели, неважно, кто облагается налогом формально. Это верно и в случае нескольких факторов производства. Так, налог на бензин, вероятнее всего, ляжет в основном на владельцев нефтяных скважин. Для производства бензина требуются, кроме нефти, труд и капитал. Но нефтеперерабатывающая промышленность, хотя и велика, является лишь одним из многочисленных потребителей труда и капитала. А потому введение налога на бензин скорее всего не окажет значительного влияния на цену, которую приходится платить нефтеперерабатывающей промышленности за труд и капитал. Если цена (до уплаты налога) на бензин падает, то все бремя понижения ляжет на владельцев сырой нефти. (В краткосрочном периоде может возникнуть излишек нефтеперерабатывающих мощностей и небольшая часть убытков падет на собственников капитала в нефтедобывающей промышленности. Но в долгосрочном периоде ее мощности придут в соответствие с понизившимся уровнем спроса.)

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ В МОНОПОЛИСТИЧЕСКОЙ СРЕДЕ ПО СРАВНЕНИЮ С КОНКУРЕНТНОЙ СРЕДОЙ

Воздействие введения налога сильно зависит от природы рынка. В предыдущем анализе предполагалось, что рынки конкурентны. Если же в отрасли существует монополия (или экономические агенты действуют согласованно, что сродни монополии), то воздействие налога может заметно отличаться от описанного ранее. В отсутствие налога монополист выберет такой уровень выпуска продукции, при котором издержки производства дополнительной продукции (предельные издержки) будут в точности равны дополнительному доходу, который он может получить (предельному доходу). Таким образом, чтобы максимизировать прибыль, монополист устанавливает предельные издержки равными его предельному доходу.

На рис. 17.7 изображены кривая спроса на алюминий, кривая предельного дохода и предельных издержек производства. Кривая предельного дохода лежит ниже кривой спроса. Она представляет собой дополнительный доход, получаемый фирмой от продажи дополнительной единицы продукции. Предельный доход — это цена, полученная фирмой за дополнительную единицу, минус потери, которые понесет фирма на других продаваемых единицах, так как, чтобы продать больше, она должна понизить цену. В качестве общего объема выпуска продукции монополист выбирает Q_0 , количество, определяемое пересечением кривых предельных издержек и предельного дохода. Чтобы определить цену, назначаемую монополистом, мы поднимаемся до кривой спроса и находим цену p_0 .

Налог на алюминий можно рассматривать просто как увеличение издержек производства, вызывающее сдвиг кривой предельных издержек вверх. Это вызывает сокращение выпуска до Q^1 и рост цены до p^1 .

СВЯЗЬ МЕЖДУ ИЗМЕНЕНИЕМ ЦЕН И НАЛОГОВ

В случае конкурентной отрасли мы показали, что цена потребителя растет на величину, обычно меньшую, чем сам налог, и что эта величина зависит от эластичности спроса и предложения. Результаты для случая монополистической отрасли значительно сложнее.

Во-первых, чем круче кривая предельных издержек, тем меньше изменения в выпуске продукции и, следовательно, меньше увеличение цены. При совершенно вертикальной кривой предельных издержек не будет изменений в выпуске и цене; налог ляжет на производителей. Кривая предложения (предельных издержек) совершенно вертикальна, если никакое увеличение цены не вызовет дальнейший рост

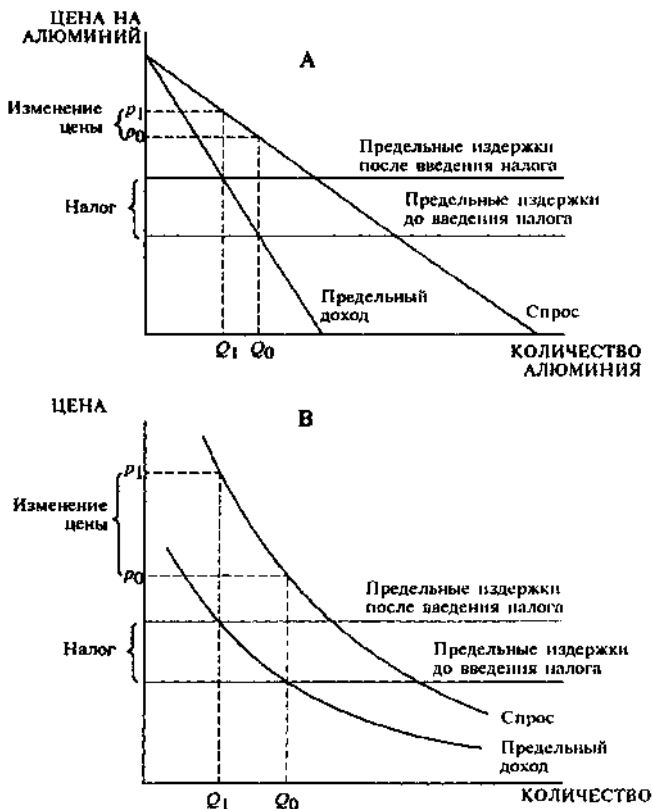


Рис. 17.7. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ МОНОПОЛИЙ. При линейных кривых спроса и предложения цена для потребителей увеличивается ровно на половину налога. Потребители и производители делят между собой его бремя. При кривых спроса с постоянной эластичностью цена увеличивается больше, чем на сумму налога.

предложения. Стандартными примерами могут быть предложения неуллучшенной земли или картин Ван Гога. Этот результат похож на ситуацию конкурентного рынка.

С другой стороны, в случае горизонтальной кривой предельных издержек, как на рис. 17.7, величина налога, который заплатят производители или потребители, зависит от формы кривой спроса. (Сравните эту ситуацию с конкурентными рынками, где весь налог понес бы потребитель.) Рис. 17.7 А и 17.7 В иллюстрируют две возможности. В случае линейной функции спроса, как на рис. 17.7 А, цена поднимется точно на половину налога. При кривой спроса с постоянной эластичностью (на каждый 1 % роста цены произойдет, скажем, 2%-е сокращение величины спроса вне зависимости от уровня цены), как на рис. 17.7 В, цена всегда будет неизменно кратна предельному доходу. Следовательно, если предельный доход увеличится на t , цена должна увеличиться даже сильнее: величина роста цены всегда превысит величину налога. Более чем 100%-е изменение ляжет на потребителя⁴.

AD VALOREM⁵ ПО СРАВНЕНИЮ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ НАЛОГОМ

Существует еще одно важное различие между налогообложением в конкурентных и монополистических отраслях.

В случае конкурентного производства форма, в которой мы взимаем налоги, не приводит ни к какому различию. Мы можем выбирать между специальным налогом, который определен как фиксированная сумма на единицу продукции, и *ad valorem* налогом, который определен как процент от стоимости производства. Все эти способы определения налогов имеют влияние на разницу (при условии равновесия) между ценой, полученной производителем, и ценой, уплаченной потребителем, которую мы рассматриваем как разность между ними.

В случае монопольного производства тем не менее последствия *ad valorem* и специального налога совершенно различны. Мы покажем в приложении, что для любого данного дохода, полученного правительством, производство монополиста будет выше при *ad valorem*, чем при специальном налоге. На этом основании *ad valorem* налог лучше специального налога.

Как при конкурентном, так и при монопольном производстве управление двумя этими налогами может служить причиной различных проблем. В общем, одинаковый налог должен быть применен для различных количеств, широкого набора товаров. Если налог взимается в расчете на единицу продукции, он представляет более высокий процент налога на низкосортные товары и, таким образом, служит серьезной причиной сокращения производства этих низкосортных (с низкими ценами) товаров.

С другой стороны, часто легче проконтролировать количество проданных товаров, чем их цены, особенно если фирмы продают больше чем один продукт. Если эти товары облагаются по различной ставке *ad valorem* налога, существует стремление свернуть дела, где товары, облагаемые большим налогом, "недооценены" по документам, и налоговый инспектор не сможет это обнаружить.

4

Предельный доход (MR) связан с ценой по формуле $MR = p(1 - 1/\eta^d)$, где η^d — ценовая эластичность дохода, она по определению положительная (для монополиста она была бы более единицы). Поскольку $MR = MC + t$, $p = (MC + 1)/(1 - 1/\eta^d)$. Увеличение налога на 10 ¢ (центов) повышает цену на $[1/(1 - 1/\eta^d)] \times 10$ ¢. Если $\eta^d = 2$, цена возрастает на 20 ¢.

Ad valorem (лат.) — налог с ценности, со стоимости (Примеч. переводчика).

Эта административная проблема играла возможно более важную роль в определении формы налогообложения, чем в анализе экономистами их сравнительного искажающего влияния.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ В УСЛОВИЯХ ОЛИГОПОЛИИ

Между двумя крайностями — совершенной конкуренцией и монополией — существует олигопольная рыночная структура. При олигополии — такой как рынок аэролиний или аренды автомобилей, — каждый производитель взаимодействует с каждым другим производителем. Если один производитель изменяет свою цену или количество товаров, другие производители могут также изменить свои цены или выпуск, но эти ответные действия могут быть трудны для предсказания. Олигополист, в отличие от производителя в условиях совершенной конкуренции или монополиста, сталкивается с кривой спроса, которую он может только угадывать.

Не существует общепринятой теории поведения фирмы при олигополии, и поэтому невозможно сделать определенные **предсказания** относительно распределения налогового бремени в этом случае. Некоторые экономисты считают, что олигополист, видимо, не увеличит свои цены для потребителей, когда налог изменяется.

Каждый олигополист может считать, что если он поднимет свои цены, то другие фирмы овладеют его частью рынка. Противоположный вывод следует, если каждый олигополист ожидает, что его конкуренты выравняют свои цены в соответствии с ростом его цен и таким образом переложат бремя налога на потребителей.

Пока экономисты добиваются лучшего понимания олигополистического поведения, не может быть общей теории распределения **налогового** бремени при олигополистическом рынке.

РАВНОЦЕННЫЕ НАЛОГИ

До сих пор мы отметили несколько случаев, когда налоги, которые кажутся различными: налог на предпринимателей, финансирующий социальное обеспечение, налог на работников, налог на производителей пива или налог на потребителей пива, в действительности эквивалентны. Есть много других примеров того, что кажушиеся различными налоги (а с управленческой точки зрения действительно различные налоги) на самом деле с экономической точки зрения равноценны.

ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ И НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ

Обычный пример следует из основного сходства между национальным доходом (который получают все члены нашего общества) и национальным продуктом (который они все производят). Так как величина дохода и выпуска должна быть одинаковой, единый налог на доходы (т.е. налог, которым облагаются все источники дохода по одинаковой ставке) и единый налог на продукцию (т.е. налог, которым облагается вся продукция по одинаковой ставке) должны быть равны. Всеобъемлющий единый налог на продажи — это единый налог на выпуск, и, таким образом, он равен единому налогу на доход.

Производство любого товара включает большое количество этапов. Стоимость конечного продукта представляет сумму добавленной стоимости на каждой стадии производства. Мы можем взимать налог в конце производственного процесса или на

каждой стадии. Налог в конце производственного процесса называется налогом на продажи. Налог, взимаемый на каждой стадии, называется налогом на добавленную стоимость. Таким образом, единый налог на добавленную стоимость и всеобъемлющий единый налог на продажи эквивалентны, и оба равноценны единому подоходному налогу.

Налог на добавленную стоимость используется в большинстве европейских стран, и были некоторые споры относительно введения такого налога в США. Так как единый налог на добавленную стоимость эквивалентен единому пропорциональному подоходному налогу, замена нашей действующей системы подоходного налога налогом на добавленную стоимость была бы эквивалентна ее замене на систему пропорционального подоходного налога.

РАВЕНСТВО НАЛОГОВ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ И НА ЗАРАБОТНУЮ ПЛАТУ

Предположим, что люди не получают наследства и не оставляют завещания. Тогда единый налог на заработную плату и единый налог на потребление равны. С другой стороны, налог на потребление эквивалентен подоходному налогу, при котором процент и другие доходы на капитал исключены. Наша существующая налоговая система, в которой часть дохода от капитала освобождена от налога, может быть рассмотрена как нечто среднее между налогом на потребление и налогом на доход.

Равенство может быть увидено более ясно посредством рассмотрения бюджетного ограничения на протяжении жизни индивидуума (без наследства или завещания). Для упрощения мы разделим жизнь человека на два периода. Его доход в виде заработной платы — w_1 в первый период и w_2 во второй. Индивидуум должен решить, сколько ему потреблять в первый период своей жизни, пока он молод, и сколько — в старости. Если он сокращает свое потребление сегодня на доллар и инвестирует его, то в следующий период он получит $1 + r$ долларов, где r — ставка процента. С 10%-й ставкой он будет иметь 1,10 дол. Бюджетное ограничение — прямая линия, изображенная на графике (рис. 17.8).

Рассмотрим, что случится с его бюджетным ограничением, если налог на заработную плату будет 20%. Сумма, которую он сможет потреблять, снизится. Наклон бюджетного ограничения остается неизменным: это как раз случай, когда, отказываясь от потребления на 1 дол. в первый период, он может получить 1,10 дол. в следующем периоде.

Теперь рассмотрим, что происходит с его бюджетным ограничением, когда введен 20%-й налог на потребление. Как и прежде, величина потребления уменьшится, а наклон бюджетного ограничения останется неизменным. Если индивидуум тратит 1 дол. сегодня, он получает на 20% меньше товаров из-за налога; но когда он тратит 1 дол. завтра, он также получает на 20% меньше товаров из-за налога. Выбор между тратами сегодня и тратами завтра останется неизменным. Налог на заработную плату и налог на потребление равноценны.⁶ Только распределение по времени доходов государства разграничивает эти налоги, что может быть важно, если рынки капитала несовершенны.

Если существуют наследства и завещания, то заработная плата + наследство облагаются налогом, который эквивалентен налогу на потребление + дарение. Эти эквивалентные соотношения отражают совершенный рынок капитала, и это правильно, даже если существует риск, (Atkinson A.B., Stiglitz J.E. *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw-Hill, 1980. Lecture 3).



Рис. 17.8. СРАВНЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ НАЛОГА НА ПОТРЕБЛЕНИЕ И НА ЗАРАБОТНУЮ ПЛАТУ. Оба налога имеют совершенно одинаковое воздействие на бюджетное ограничение индивидуума.

Опять существует несколько способов, которыми мы можем изымать эти равнозначные налоги. Мы можем взимать налог на заработанный доход в каждый период, исключая все процентные доходы, дивиденды и другие доходы на капитал. Или мы можем облагать налогом потребление в каждый период, который может быть исчислен на основе отчета индивидуума о его суммарных доходах за минусом суммарных сбережений.

ЭКВИВАЛЕНТНОСТЬ НАЛОГОВ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ И НА ДОХОДЫ В ТЕЧЕНИЕ ЖИЗНИ

Этот анализ имеет другое важное толкование. Продолжая наш пример, в котором жизнь индивидуума разделена на два периода, мы можем изобразить бюджетное ограничение⁷, как $C_1 + C_2/(1+r) = w_1 + w_2/(1+r)$.

В левой части уравнения представлена дисконтированная стоимость потребления индивидуума, в правой — текущая дисконтированная стоимость дохода от заработной платы. При отсутствии наследства и завещания текущая дисконтированная стоимость потребления должна равняться текущей дисконтированной

Это может быть рассмотрено незначительно отличающимся способом. Сбережения (займы) индивидуума содержат различие между заработной платой и потреблением в первый период: $w_1 - C_1$. Потребление во второй период и, следовательно, заработная плата второго периода + сбережения с процентами (минус задолженности с процентами): $C_2 = w_2 + (1+r)(w_1 - C_1)$. Преобразовав формулу, получим $C_1(1+r) + C_2 = (1+r)w_1 + w_2$. Разделив на $(1+r)$, мы получим линию бюджетного ограничения в форме, представленной в тексте.

стоимости дохода (заработной платы). Таким образом, в течение жизни налог на потребление и налог, основанный на доходе в течение жизни, эквивалентны, как мы видели в гл. 16.

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ

Таким образом, мы показали, что при определении того, кто несет бремя любых налогов, важно не то, что существует по усмотрению конгресса, но и 1) определенные свойства спроса и предложения, и 2) природа рынка, конкурентный ли он, монополистический или олигополистический.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ ПРИ ЧАСТИЧНОМ И ОБЩЕМ РАВНОВЕСИИ

Существует несколько важных факторов, которые необходимо принять во внимание для завершения анализа распределения налогового бремени. Прежде всего есть важное различие между налогами в одной отрасли и налогами, воздействующими на несколько отраслей. Мы уже рассмотрели влияние налогов на небольшую отрасль (производство пива). Первое предположение состоит в том, что этот налог, например, не окажет существенного воздействия на уровень заработной платы. Хотя сокращение спроса на пиво повлечет за собой снижение спроса на рабочую силу в пивоваренной промышленности, наше предположение состоит в том, что эта отрасль настолько мала, что уволенные рабочие могут найти себе работу где-нибудь в другом месте без существенного влияния на уровень заработной платы. Мы обращаемся к такому виду анализа, где предполагается, что все цены и заработная плата остаются постоянными, иначе говоря, к анализу частичного равновесия.

К сожалению, многие налоги воздействуют одновременно на несколько отраслей. Налог на доходы корпораций влияет на весь корпоративный бизнес. Если следствием этого налога окажется уменьшение спроса на капитал в корпоративном секторе, оставшаяся часть экономики (некорпоративный сектор) не сможет поглотить весь освободившийся капитал без уменьшения прибыли. Поэтому мы не можем предположить, что “плата” за существование капитала в этом секторе не зависит от налогов на корпорации. Чтобы проанализировать воздействие корпоративного налога, необходимо сначала изучить состояние равновесия во всей экономике, а не только в том секторе, который облагается этим налогом. Мы называем такой анализ рассмотрением общего равновесия. Существует множество случаев, при которых влияние налога в условиях общего равновесия может существенно отличаться от его эффекта при частичном равновесии. Например, если капитал может относительно легко перемещаться из корпоративного сектора в некорпоративный, то налог на корпоративный капитал должен одинаково ложиться на оба сектора экономики. Оба должны получать одинаковый доход после уплаты налогов.

ДОЛГОСРОЧНЫЕ ЭФФЕКТЫ В СРАВНЕНИИ С КРАТКОСРОЧНЫМИ ЭФФЕКТАМИ

Может быть также проведено различие между распределением налогового бремени в короткий и длительный периоды. В краткосрочный период многие показатели останутся постоянными, в то время как за длительное время многое может измениться. Пока

капитал находится в некоторой отрасли (например, черной металлургии), его нельзя безболезненно быстро перевести в другую отрасль, а за продолжительное время новые инвестиции могут переместиться в другие отрасли. Следовательно, налог на прибыль в сталелитейной промышленности может иметь существенно разные последствия в долгосрочный период по сравнению с краткосрочным.

Если сбережения облагаются налогом, то краткосрочный эффект может быть минимальным. Но в долгосрочном аспекте налог может снизить заинтересованность в сбережениях, а это может сократить акционерный капитал. Его уменьшение вызовет снижение спроса (и производительности) на рабочую силу, а это в свою очередь приведет к падению заработной платы. В результате в долгосрочном аспекте налоговое бремя на сбережения (или капитал) может лечь на рабочих, даже если это не происходит в краткосрочный период.

ОТКРЫТАЯ ЭКОНОМИКА ПО СРАВНЕНИЮ С ЗАКРЫТОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Различие между краткосрочным и долгосрочным распределением налогового бремени очень важно, так как правительство и политики часто недальновидны. Они замечают непосредственный эффект, не представляя, что полные последствия налогообложения могут существенно отличаться от тех, на которые они рассчитывали. Характер влияния общего равновесия зависит от того, является ли экономика открытой (при отсутствии торговли с другими странами) или закрытой. Если маленькая открытая страна, такая как Швейцария, установила налог на капитал, доход на капитал до налогообложения должен бы измениться, чтобы возместить налог (иначе инвесторы забрали бы свой капитал из Швейцарии и вложили бы его в другом месте). Налог ложился бы на другие факторы.

В действительности кривая предложения капитала бесконечно эластична. Подобный анализ применим, конечно, к любому штату в США.

СВЯЗАННЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Заключительный аспект анализа распределения налогового бремени, который нам необходимо обсудить, состоит в том, что почти никогда не возможно изменить сразу только один аспект политики государства. Существует основное ограничение государственного бюджета, которое требует, чтобы налоговые поступления плюс рост дефицита (увеличения займов) должны равняться государственным расходам. Если государство увеличивает ставку одного налога, оно должно либо уменьшить ставку другого налога, либо сократить свои займы, либо увеличить свои расходы. Различные комбинации политики будут иметь разные результаты. Мы не можем просто задать вопрос: что случилось бы, если государство увеличило подоходный налог? Нам необходимо выяснить, сопровождается ли его увеличение уменьшением какого-нибудь другого налога, увеличением государственных расходов или сокращением государственных займов. (Часто сопутствующее изменение не оформляется, а подразумевается, например если налоги поднимаются, то дефицит уменьшится.)

Анализ увеличения одного налога при одновременном уменьшении другого мы называем анализом распределения бремени различных налогов, а анализ увеличения налога, сопровождающегося ростом государственных расходов, мы называем анализом распределения налогового бремени при сбалансированном бюджете.

Иногда нас интересуют различные комбинации политики, которые оставляют неизменными некоторые экономические переменные. Например, увеличение налога может привести к сокращению уровня совокупного спроса и к уменьшению

национального дохода (когда доход определяется спросом). Иногда нам хочется отделить воздействие налоговых программ на уровень национального дохода (а также последствия, которые в итоге могут уменьшаться, например, для распределения) от прямого эффекта налога как такового. Мы также можем рассмотреть комбинации различных действий, которые не меняют уровня национального дохода.

Таким же образом многие налоги воздействуют на уровень накопления капитала. Уменьшение акционерного капитала в свою очередь может снизить заработную плату. Возвращаясь к нашему вопросу, хотелось бы отделить прямое воздействие налога от косвенного, вытекающего из накопления капитала. В особом случае считается, что другие инструменты могут быть использованы, чтобы компенсировать эти косвенные эффекты. Если налог на наследство сокращает накопление капитала, возможно уничтожить этот эффект, предоставив налоговую скидку на инвестиции. Мы можем исследовать направление действия, которое не изменяет накопления капитала. Мы называем анализ распределения налогового бремени такого рода анализом распределения налогового бремени при сбалансированном росте.

Вообще, государственные расходы могут влиять на заработную плату и цены так же, как и налоги, и на тех, чей конечный доход может отличаться от дохода адресатов государственной программы. Если государство увеличивает ставку налога и использует выручку для закупки потребительских товаров и если потребление этих товаров хотя бы частично замещает частное потребление товаров, налог будет ослаблять текущее частное потребление (стимулировать сбережение). Это будет верно, будь индивидум заемщиком или кредитором. Если правительство использует доходы от налогов для покупки средств производства, которые увеличат будущее потребление, и если это обеспечиваемое государством будущее потребление по крайней мере частично заменяет будущее личное потребление, тогда налоги будут уменьшать сбережения и стимулировать частное (текущее) потребление. И снова это будет верно и для кредиторов и для заемщиков.

В этой главе наше внимание сконцентрировано исключительно на распределении налогового бремени. Не на распределительном влиянии программ государственных расходов, а на влиянии налогообложения на экономическую эффективность. В следующих двух главах мы обратимся к эффективности налоговых издержек. В гл. 20 мы покажем, как распределительные соображения и соображения эффективности могут быть уравновешены друг с другом при разработке системы налогообложения.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Нет различия в том, облагаются ли налогом производители факторов производства либо товаров или потребители. Кто несет бремя налога, зависит не от эластичности спроса и предложения, а от того, конкурентный или неконкурентный рынок. Налог порождает изменения в относительных ценах, и именно эти свойства рынка **определяют**, кто несет тяжесть налога.
2. На конкурентном рынке, если предложение полностью неэластичное или спрос полностью эластичен, налог возлагается на производителей. Если предложение полностью эластично или спрос полностью неэластичен, налог целиком оплачивается потребителями.
3. Налог на монополиста может быть переложен более чем на 100%, а именно цена, по которой платят потребители, может увеличиться более, чем налог.
4. Налог на выпуск продукции (единый налог на продажи), пропорциональный подоходный налог и единый налог на добавленную стоимость — все равноценны. Единый налог на заработную плату и единый налог на потребление также равноценны.
5. Эмпирическое исследование того, кто несет бремя налоговой системы, существующей в

Соединенных Штатах, показывает, что степень прогрессивности налоговой структуры зависит главным образом от предположений, касающихся распределения бремени налогов на капитал и на заработную плату. В то время как при одном наборе предположений существующая налоговая система Соединенных Штатов заметно прогрессивна, при другом их наборе ее прогрессивность весьма незначительна.

6. Распределение налогового бремени при общем равновесии, принимающем во внимание влияние налогов на все отрасли, может отличаться от его распределения при частичном равновесии. Распределение налогового бремени может быть неодинаковым в долгосрочном и краткосрочном периодах.
7. Государству почти никогда невозможно изменить только одну программу, не затрагивая другие. Исследование распределения бремени различных налогов сосредоточивается на том, как замена одного налога на другой будет влиять на распределение налогового бремени.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Налоговое бремя

Распределение налогового бремени

Переложение налога вперед

Переложение налога назад

Реальная налоговая ставка

Прогрессивность налога

Регрессивность налога

Эластичность спроса

Эластичность предложения

Ad valorem налог

(налог на стоимость продукции)

Специальный налог

(налог на единицу продукции)

Предельный доход

Предельные издержки

Олигополия

Анализ частичного равновесия

Анализ общего равновесия

Анализ распределения бремени

различных налогов

Распределение налогового бремени

при сбалансированном бюджете

Распределение налогового бремени

при сбалансированном росте

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Возьмем руду, предложение которой фиксировано, $Q^S = 4$. Спрос на руду дан как $Q^D = 10 - 2p$, где p — цена за фунт, а Q^D — физический объем спроса. Государство вводит налог на потребителя в 2 дол. за фунт.
 - а) Какова цена, уплачиваемая потребителем до введения налога и при равновесии после его введения?
 - б) Какова цена, полученная производителями?
 - в) Насколько возросли доходы государства?
2. Рассмотрим маленький город, в котором рабочие очень мобильны (т.е. склонны покинуть город, если где-либо появилось незначительное улучшение возможностей). Каково, по-вашему мнению, должно быть распределение бремени налога на заработную плату в сравнении с таким в городе, рабочие которого немобильны?
3. Рассмотрим небольшую страну при высокой международной мобильности капитала (т.е. капитал быстро притечет в страну, если прибыль в ней предполагается больше, чем где-либо еще, и уйдет из нее, если прибыль меньше, чем в другом месте). Каково, по вашему мнению, должно быть распределение бремени налога на прибыль от капитала в такой стране?
4. Часто утверждается, что налоги на табачные изделия и пиво регрессивны, потому что бедняки расходуют значительную долю своего дохода на такие товары. Как, по вашей оценке, изменилась бы степень регрессивности налогов, если бы эти товары были произведены: а) в конкурентных отраслях с неэластичной кривой предложения, б) монополией с линейной функцией спроса, в) монополией, сталкивающейся с постоянной эластичностью спроса?
5. Часто утверждается, что налоги на бензин, используемые для финансирования строительства автодорог и их содержания, справедливы, потому что налоги заставляют тех, кто пользуется дорогами, платить за них. Кто, по вашему мнению, несет бремя таких налогов?
6. Если вы уверены, что пропорциональный налог на потребление "лучший налог", какими

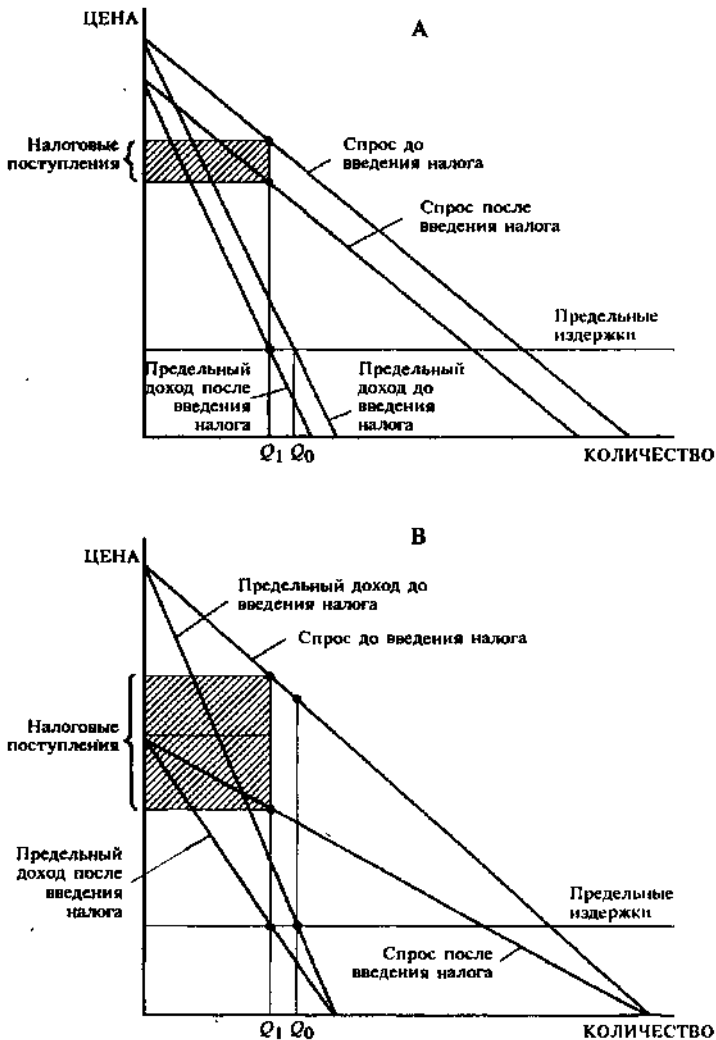


Рис. 17.9. СРАВНЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ СПЕЦИАЛЬНОГО НАЛОГА И AD VALOREM НАЛОГА НА МОНОПОЛИСТА. А) Последствия специального косвенного налога на монополиста могут рассматриваться либо как сдвиг вверх кривой предельных издержек (как на предыдущих рисунках), либо, как в данном случае, сдвиг вниз кривых спроса и предельного дохода. В) Анализ последствий ad valorem налога на монополиста. Для любого данного уровня выпуска Q налоговые поступления выше при указанном налоге по сравнению со специальным налогом.

различными способами вы могли бы собирать его? Могли бы быть различия в административных издержках, связанных со сбором такого налога различными способами?

7. Какими методами возможно распределение действительного бремени программы государственных расходов, отличающегося от того, которое “задумано законодательно”? Почему могут быть эффекты, различные в краткосрочный и долгосрочный периоды? Проиллюстрируйте это примерами, приведенными в III части книги или в дискуссии о последствиях государственных фермерских программ. Подобным образом рассмотрите, каковы краткосрочные и долгосрочные последствия программы стабилизации, такой как программа контроля за арендой, могут отличаться друг от друга.
8. Спрос на продукт описывается линейной функцией спроса

$$p \ll a - bQ,$$

где p — цена, Q — выпуск, $a = 100$, $b =$ Изобразите кривую спроса. Доход $R = pQ$. Как доход зависит от выпуска? Изобразите взаимосвязь между доходом и выпуском. Покажите, что предельный доход $MR = a - 2bQ$. Покажите, что при равновесии монополист назначает цену

$$p = (MC + t + a)/2,$$

где MC — предельные издержки производства, а t — специальный налог на производство товара. Что это значит для переложения налога?

ПРИЛОЖЕНИЕ

СРАВНЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЙ НА МОНОПОЛИСТА *AD VALOREM* НАЛОГА И СПЕЦИАЛЬНОГО НАЛОГА НА ПОТРЕБИТЕЛЬСКИЕ ТОВАРЫ

Предположим, государство облагает налогом выпуск продукции монополистом. Мы утверждали ранее, что *ad valorem* налог (налог, основанный на фиксированном проценте от объема продаж) сократил бы выпуск продукции в меньшей степени, чем налог специальный (фиксированный налог на каждую единицу проданной продукции) для любой данной суммы дохода, облагаемого налогом.

Причина этого просто в том, что *ad valorem* налог сокращает предельный доход на величину, меньшую, чем сам налог, тогда как специальный налог сокращает предельный доход точности на величину самого налога.

Графически это показано на рис. 17.9. Рис. 17.9 А иллюстрирует воздействие специального налога на потребительские товары. Раньше мы представляли воздействие такого налога увеличением предельных издержек. Влияние налога может быть представлено по-другому, как снижение цены, полученной фирмой за данное количество товаров, т.е. как смещение вниз кривой спроса. Графики спроса и предельного дохода, переместятся вниз на величину налога t^8 .

При *ad valorem* налоге, если индивидиум покупает товар по цене p , то сумма, полученная производителем, равна $p(1 - t)$, где t — ставка *ad valorem* налога. Таким образом, уплачиваемый налог оказывается функцией рыночной цены. Если бы цена была нулевой, то налог не пришлось бы платить. Воздействие налога должно повернуть кривую спроса, как показано на рис. 17.9 В, а не просто сместить ее вниз, как на рис. 17.9 А. *Ad valorem* налог сокращает предельный доход до $(1 - t)MR$, т.е. уменьшает его до tMR , тогда как доход, полученный государством, равен $t p$. Так как цена превышает предельный доход, то он снижается на меньшую величину, чем сумма налога. Следовательно, для любого данного равновесного уровня производства *ad valorem* налог принесет больше дохода, как и показано на рисунке; или, что то же самое, для любого данного уровня налогового поступления выпуск продукции будет выше при *ad valorem* налоге.

Предельный доход до уплаты налогов равен $p + Q(dp/dQ)$. Фирма получает p за дополнительную единицу продажи, но, поскольку цена падает, поскольку она пытается продать больше (на dp/dQ), она теряет в доходе на все другие продаваемые единицы продукции. Суммарные потери на эти единицы равны $Q(dp/dQ)$. С учетом налога предельный доход составляет $p - t + Q(dp/dQ)$, т.е. он ниже ровно на величину налога.

Глава 18. НАЛОГИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ПОТРЕБЛЕНИЕ

Все налоги воздействуют на экономическое поведение. Посредством налогов происходит перемещение ресурсов от частных лиц государству. В результате люди должны каким-то образом изменить свое поведение. Если объем выполняемой ими работы остается прежним, то они должны уменьшить свое потребление. Либо они **могут** работать больше, оставляя меньше времени на досуг; работая больше, они меньше снижают потребление.

Независимо от того, каким образом приспосабливаются люди, увеличение налогов ухудшает их положение¹. Однако одни налоги в меньшей степени ухудшают благосостояние, чем другие. Это происходит потому, что одни налоги сильнее влияют на экономическую неэффективность, чем другие. Единственным налогом, который никак не сказывается на экономической эффективности, является **паушальный** налог. В гл. 16 мы определили этот налог как налог, взимание которого не зависит от поведения субъекта. Классическими примерами такого налога могут служить налог на неулущенную землю или подушный подать. Мы говорили, что подобные налоги не вносят искажений в общую картину экономического поведения. Паушальные налоги все-таки влияют на поведение: они могут уменьшить спрос на определенные товары или могут побуждать людей больше работать. Но эти влияния связаны только с тем, что в распоряжении людей оказывается меньшая сумма дохода. Такие влияния называются эффектами дохода. Поскольку паушальные налоги являются нейтральными, они приносят наибольший доход на каждую данную потерю благосостояния индивидуума.

В этой главе рассматриваются следующие вопросы: чем определяется приспособление людей к налогообложению? Чем определяется величина ухудшения благосостояния в результате использования искажающего налогообложения? Наконец, как измерить вред, связанный с использованием искажающего налогообложения? Этот вред называется избыточным налоговым бременем. Мы также рассматриваем это бремя как чистые потери от налога. Как мы увидим, они могут иметь денежное измерение.

Сначала мы рассмотрим простейший случай налога, ограничившись только потребителями. Затем рассмотрим случай, когда налог касается, хотя бы частично, производителей. В следующей главе мы обсудим воздействие налогов на труд.

ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГОВ ДЛЯ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ

Допустим, что все личные доходы фиксированы и человек может выбирать между покупками двух товаров: содовой воды или пива. Его бюджетное ограничение — линия *SB* на рис. 18.1. Оно допускает различные комбинации покупки пива и содовой. Если весь доход тратится на содовую, то покупается ее количество, равное *S*, если на пиво, то покупается его количество, равное *B*.

Предположим, что государство вводит налог на потребление пива. Каков будет результат? (На протяжении всего раздела мы будем предполагать, что цена

¹Здесь игнорируются, разумеется, пособия, которые могут возрасти из-за увеличения государственных расходов в результате больших налоговых поступлений. На протяжении этой главы мы также не будем рассматривать эффекты общего равновесия: будем считать, что заработная плата до уплаты налогов и цены не зависят от введения налога.

потребителя повышается на всю величину налога, т.е. потребители несут все бремя налогового обложения. Это произойдет в случае, если кривые предложения пива и содовой бесконечно эластичны, как мы это показали в гл. 17.) Налог на пиво сдвигает линию бюджетного ограничения в положение SB' . Индивидуум по-прежнему может, если пожелает, потратить весь свой доход на потребление содовой, в этом случае он получит S единиц содовой. Но пиво теперь является более дорогим, следовательно, при его доходе он может купить меньше пива.

Первоначально индивидуум распределяет свой доход, выбирая точку E на линии бюджетного ограничения. Это точка касания линии бюджетного ограничения и кривой безразличия. После обложения налогом возникает новое равновесие в точке E^* .

Индивидуум, очевидно, находится в худшем положении в точке E^* по сравнению с точкой E . Любой налог ухудшил бы его положение в той степени, в которой сокращает его доход. Налоговые поступления, измеренные в единицах пива, — AE^{*2} , вертикальное расстояние между SB и SB' на новом уровне потребления индивидуума — E^* .

Может ли паушальный налог обеспечить даже большие налоговые поступления государству, чем AE^* , без того чтобы не ухудшить положение индивидуума по сравнению с состоянием в точке E^* ? (Налог на пиво не является паушальным налогом, потому что сумма собранного налога зависит от потребления пива индивидуумом, которое чутко реагирует на цену пива.)

Положим затем, что государство отменяет налог на пиво и вместо этого вводит паушальный налог AF , как мы видели на рис. 18.2 А. Новая бюджетная линия параллельна SB . Она образована просто откладыванием расстояния AF от каждой точки вдоль исходной бюджетной линии SB . При паушальном налоге индивидуум распределяет свой доход, выбирая точку E на его линии бюджетного ограничения.

Теперь отметим замечательный результат. Даже если поступления от паушального налога больше, чем поступления от налога на пиво³ — AF больше, чем AE , — положение индивидуума не ухудшилось: E и E^* находятся на одной и той же кривой безразличия. Расстояние между поступлением от паушального налога и поступлениями от налога на пиво — E^*F — есть дополнительное бремя или чистые потери от налога на пиво⁴.

Полезно разложить реакцию индивидуума на налогообложение потребления пива (движение от E к E^*) на две составляющие. Движение от E к $\bar{E}$ показывает эффект изменения в доходе (параллельный сдвиг вниз линии бюджетного ограничения). Это называется эффектом дохода при налогообложении. Движение от E к E^* — следствие изменения в наклоне линии бюджетного ограничения при том, что индивидуум остается на той же кривой безразличия. Это эффект замещения при налогообложении потребления пива. Индивидуум замещает возросшее теперь в цене

В денежном выражении налоговые поступления — величина AE^* , умноженная на цену пива до обложения налогом.

Поступления государству измеряются вертикальным расстоянием AE между линиями бюджетного ограничения до и после налогообложения в новой точке потребления E . Но поскольку при паушальном налоге бюджетная линия после налогообложения параллельна бюджетной линии до налогообложения, $AE = AE^*$.

В денежном выражении дополнительное бремя — величина E^*F , умноженная на цену пива до налогообложения.

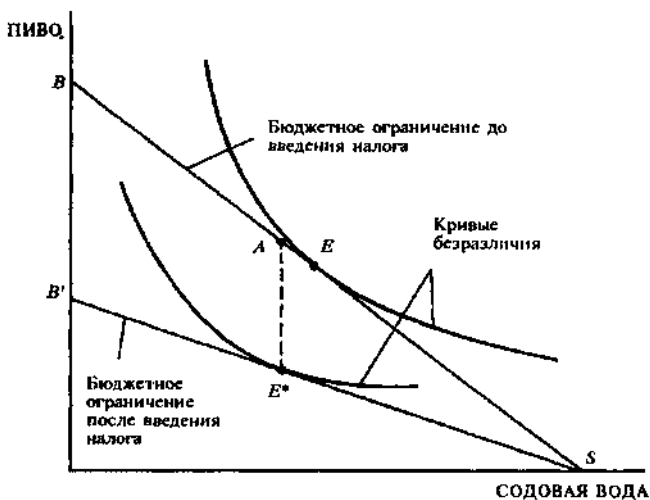


Рис. 18.1. РАВНОВЕСИЕ ПОСЛЕ ВВЕДЕНИЯ НАЛОГА НА ПИВО. Результатом является сдвиг бюджетного ограничения вниз и, таким образом, смещение равновесия с E к E^* .

пиво на содовую. Эффект замещения при налогообложении иногда называют искажением, вызываемым налогом.

Эффекты дохода и замещения работают в том же направлении в случае налога на пиво: потребление пива постоянно снижается по мере того, как мы двигаемся от точки E к E и далее к E^* , поскольку каждая следующая точка находится ниже, чем предыдущая. Однако степень, в которой снижение потребления пива является результатом эффекта дохода или замещения, существенно влияет на результаты налогообложения. Если нет эффекта замещения, то налогообложение не приводит к чистым потерям.

Чтобы убедиться в этом, рассмотрим рис. 18.2 В. Он иллюстрирует частный случай, когда индивидуум имеет L -образные кривые безразличия. Следовательно, нет эффекта замещения; при фиксированном уровне полезности изменение в цене не оказывает влияния на уровень потребления пива или содовой. Потребление с паушальным налогом и с налогом на пиво (который оставляет индивидуума на прежней кривой безразличия) одинаково: в обоих случаях индивидуум выбирает точку E^* . Таким образом, правительство не получает никаких дополнительных доходов, заменяя налог на пиво паушальным налогом, который оставляет индивидуума на той же кривой безразличия. Это доказывает, что нет чистых потерь, связанных с налогом на пиво, если потребление пива (вдоль кривой безразличия) не чувствительно к цене.

Если очень трудно заместить пиво содовой — если кривые безразличия, хотя и имеют L -образную форму, но очень изогнуты, — искажение, связанное с налогообложением, очень мало. Величина искажения может варьировать от индивидуума к индивидууму и от товара к товару. Некоторые индивидуумы убеждены, что для тех, кто склонен к алкоголю, кривые безразличия между продуктами питания и

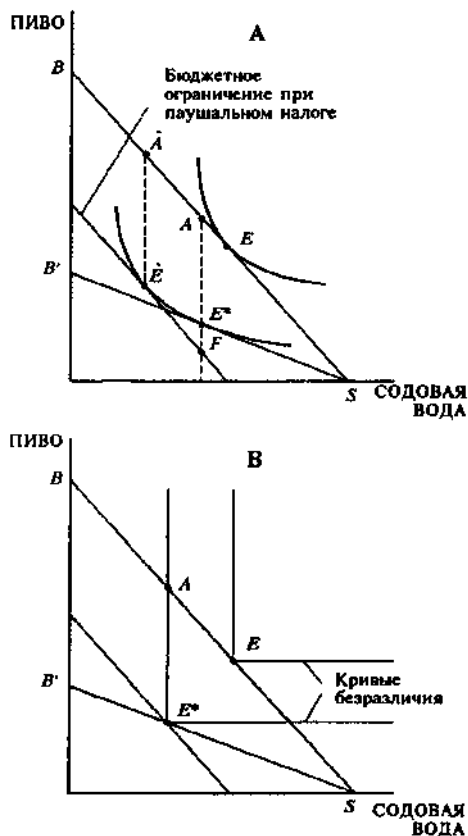


Рис. 18.2. ФОРМЫ КРИВОЙ БЕЗРАЗЛИЧИЯ И ЧИСТЫЕ ПОТЕРИ. А) Паушальный налог, порождающий ту же (после уплаты налога) полезность, что и пропорциональный налог на пиво, дает больше поступлений в бюджет и ведет к большему потреблению пива (но меньшему по сравнению с равновесием до уплаты налога). Разница в поступлениях — чистые потери, обусловленные налогом. В) При *L-образных* кривых безразличия не возникает эффекта замещения, а соответственно и чистых потерь.

алкоголем также очень близки к *L-виду*, поэтому эффект замещения мал. Следовательно, чистые потери малы. Для большинства товаров возможна умеренная норма замещения и, следовательно, налоги, которым облагается потребление этих товаров, будут увеличивать избыточное бремя.

ТЕКУЩЕЕ И БУДУЩЕЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ

Распределение индивидуумом своего дохода между потреблением сегодня и потреблением в будущем очень похоже на его решение о распределении своего дохода между покупкой двух различных товаров.

Потребление сегодня можно рассматривать как первый товар, потребление в будущем — как второй. Отдавая один доллар сегодняшнего потребления, индивидум может получить $(1 + r)$ долларов добавочного потребления в будущем, где r — ставка процента. То есть, если индивидум сберегает доллар и помещает его в банк, он получает в конце периода свой доллар, а также приходящийся на него процент. Таким образом, $1/(1 + r)$ — цена потребления завтра относительно потребления сегодня⁵.

Если бы индивидум не занимал и не ссужал деньги, он потребил бы на сумму, равную его заработной плате в течение двух периодов. Обозначим его заработную плату в первоначальном периоде w_0 , в следующем — w_1 . Предположим, что w_0 и w_1 соответствуют точке W на рис. 18.3. Занимая деньги, индивидум может потратить сегодня больше, но за счет меньшего потребления в следующем периоде. Сберегая, он может потратить больше в следующем периоде, но за счет меньшего потребления в данном периоде.

Индивидум, таким образом, сталкивается с бюджетным ограничением. Он может или иметь C единиц потребления сегодня, или $(1 + r)C = \bar{C}$ единиц потребления завтра, или выбрать комбинацию, соответствующую любой точке на прямой, соединяющей эти две точки, как изображено на рис. 18.3. Индивидум имеет набор кривых безразличия между текущим и будущим потреблением, точно так же, как он имеет их между пивом и содовой. Каждая кривая безразличия содержит такую комбинацию настоящего и будущего потребления, которая оставляет индивидума на одинаковом уровне полезности. Индивидум хочет потреблять меньше сегодня в обмен на большее потребление завтра. Поскольку его текущее потребление становится меньше и меньше, он постепенно все меньше готов жертвовать им еще, и поскольку его будущее потребление становится больше и больше, добавочная выгода, которую он получает от каждой дополнительной единицы будущего потребления, становится меньше и меньше. Таким образом, количество возросшего потребления в следующем периоде, требуемое для компенсации индивидуму сокращения текущего потребления на единицу, становится больше и больше. Поэтому кривая безразличия имеет изображенную форму. Индивидум выбирает ту точку, обозначенную через E на своем бюджетном ограничении, которая является касательной к его кривой безразличия.

На рис. 18.3 А мы иллюстрируем ситуацию, где индивидум хочет потреблять меньше, чем его доход от заработной платы, в первом периоде и таким образом сберегает остальное, в то время как на рис. 18.3 В он хочет потреблять больше, чем его доход от заработной платы, в первом периоде и таким образом занимает разницу.

Рассмотрим теперь влияние пропорционального налога (по ставке 0 на суммарный доход, включая процентный доход, но предположим, что процентные платежи не облагаются налогом, что соответствует существующей в Соединенных Штатах практике. Предположим далее, что, если чистый доход после вычета процентных платежей отрицателен, индивидум получает деньги от государства. Если его чистый доход равен Y , он получает tY от государства, так же как если бы чистый

Вспомним наше рассмотрение текущей дисконтированной стоимости в гл.10. Бюджетное ограничение индивидума можно было интерпретировать как требование, чтобы текущая дисконтированная стоимость его потребления равнялась текущей дисконтированной стоимости его заработной платы (без дарений и наследства).

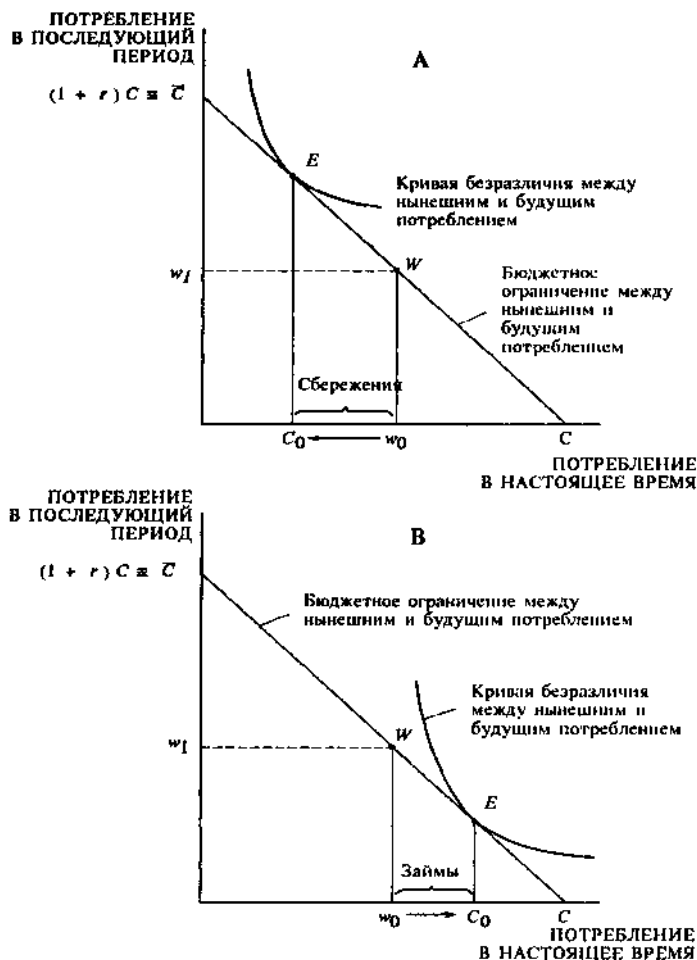


Рис. 18.3. ПОТРЕБЛЕНИЕ, СБЕРЕЖЕНИЯ И ЗАЙМЫ. Индивидуум распределяет свой доход между потреблением в настоящее время и впоследствии. На рис. 18.3 А индивидуум делает сбережения. На рис. 18.3 В он делает займы.

доход был Y , он платил бы tY государству⁶. Рис. 18.4 показывает, как подоходный налог может быть разделен на две части. Налоги на заработную плату сокращают его доход от заработной платы после уплаты налога в каждом периоде пропорцио-

Фактически существуют ограничения на вычеты процентного дохода по налоговому закону США, которые мы рассмотрим позднее. Если чистый доход, включающий процентные платежи, всегда отрицательный, индивидуум не получает чека от государства.

нально, и, таким образом, его бюджетное ограничение сдвигается вниз параллельно. Если он не занимает и не ссужает, его потребление до уплаты налогов будет представлено точкой W , после уплаты налога — точкой W' . С другой стороны, налог на доход в форме процента привел бы к повороту бюджетного ограничения на определенный угол вокруг точки W' .



Рис. 18.4. ЭФФЕКТ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА. Данный эффект можно разложить на две составляющие — налог на заработную плату плюс налог на процентный доход. Первый сдвигает бюджетное ограничение параллельно вниз. Второй (при вычитании процентных платежей) разворачивает бюджетное ограничение.

Теперь сосредоточим внимание на индивидууме, делающем сбережения, т.е. таком, чье потребление в настоящем меньше, чем его доходы от заработной платы (после уплаты налогов). Налоги имеют как эффект дохода, так и эффект замещения. Поскольку положение индивидуума ухудшается, он, как правило, будет сокращать свое потребление в оба периода. Таким образом, эффект дохода приводит к уменьшению текущего потребления. (Вспомним, что сбережения представляют собой именно разницу между доходами после выплаты налогов в первый период и потреблением в этот период.) Но поскольку индивидуум получает меньшую отдачу от отложенного потребления, эффект замещения стимулирует текущее потребление и не способствует потреблению в будущем. Он заставляет потребителей сокращать их сбережения. Итоговое воздействие на текущее потребление — и, следовательно, на сбережения — двойственно. Если эффект замещения достаточно велик, сбережения сокращаются.

Если эффект замещения и эффект дохода полностью погашают один другой, оставляя сбережения неизменными, означает ли это, что налог неискажающий? Нет,

налог искажающий, так как он приводит к замещению между текущим и будущим потреблением вдоль индивидуальной кривой безразличия. Чтобы увидеть это, рассмотрим простой налог на процентные доходы. Сосредоточимся на воздействии такого налога на человека, делающего сбережения.

На рис. 18.5 изображен случай, когда эффект дохода от налога на процент (сдвиг от E к E^*) точно компенсируется эффектом замещения (сдвиг от E к E^*). Таким образом, сбережения $w_0 - C_0$ одинаково до и после налогообложения. Несмотря на это, имеет место существенное изменение в потреблении во второй период. Изменение потребительских наборов от E к E^* ведет к потере E^*F .



Рис. 18.5. ЭФФЕКТ НАЛОГА НА ПРОЦЕНТНЫЙ ДОХОД. Эффект дохода от налога на процент точно компенсируется эффектом замещения в первый период. И все-таки остаются чистые потери E^*F .

Мы могли бы сопоставить воздействие налога на процентные доходы и паушального налога, который одинаково воздействует на потребление в оба периода. Вновь ясно видно, что такой налог при любом заданном воздействии на полезность индивидуума дает больший доход; или что при любом данном уровне дохода люди лучше удовлетворяют свои потребности при паушальном налоге, чем при подоходном налоге на процентный доход. Величина искажения зависит от величины эффекта замещения, который в свою очередь зависит от того, как замещаются текущее и будущее потребление.

ПОДХОД К ЧИСТЫМ ПОТЕРЯМ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО ИЗЛИШКА

В предыдущей главе мы измеряли неэффективность (чистые потери) от введения искажающего налога как дополнительный доход, который могло бы получить

государство с совершенно тем же влиянием на полезность для потребителя, как если бы государство ввело паушальный налог.

Понятие потребительского излишка, которое мы обсуждали в гл. 10, часто привлекается для подсчета потерь, связанных с искажающим налогом.

Допустим, мы ввели налог в 30 центов на каждую бутылку пива, и при этом налоге индивидум потребляет 10 бутылок в неделю. Мы спрашиваем его, сколько он готов был бы отдать государству, если бы налог был ликвидирован. Другими словами, какой паушальный налог оставил бы его на том же уровне полезности, который он достиг,

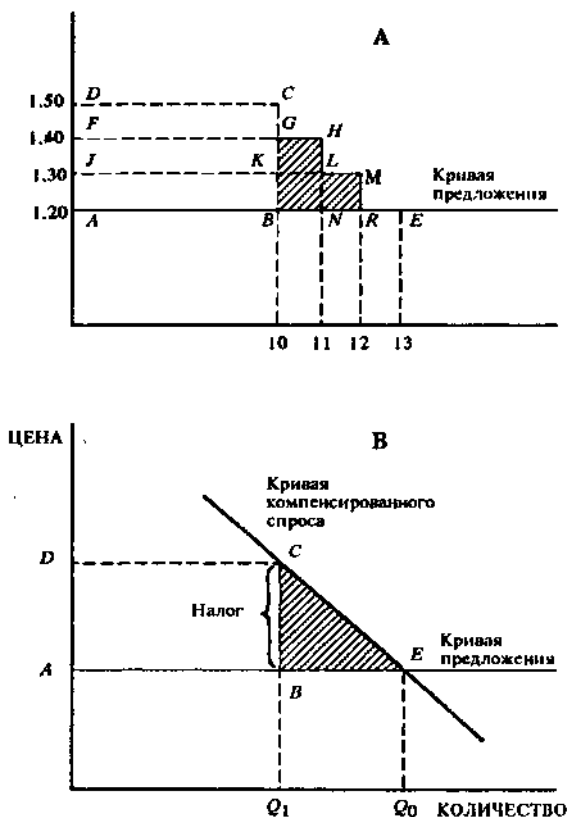


Рис. 18.6. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОМПЕНСИРОВАННОЙ КРИВОЙ СПРОСА ДЛЯ ИЗМЕРЕНИЯ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ. Государственные поступления равны площади $ABCD$. На рис. 18.6 А мы показываем, сколько индивидум захотел бы заплатить, чтобы цена на пиво уменьшилась с 1,50 до 1,20 дол. (оставляя его на прежнем уровне полезности). Разница между этой суммой и налоговыми поступлениями (площадью $ABCD$) составляет чистые потери (заштрихованная площадь). Рис. 18.6 В иллюстрирует случай, при котором уровень потребления может изменяться в очень малых пределах.

когда подвергался 30-центовому обложению при покупке пива. Ясно, что он захотел бы платить по меньшей мере 30 центов, умноженные на 10 в неделю. Любой дополнительный доход государства, который создавал бы подобный налог, есть чистые потери в результате использования искажающей налоговой системы.

Сейчас мы покажем, как подсчитать чистые потери, используя компенсированную кривую спроса потребителя. Она отражает спрос данного индивидуума на пиво при условии, что при снижении цены доход забирается у данного лица таким образом, что он остается на той же кривой безразличия. Мы используем компенсированную кривую спроса, так как хотим знать, насколько больший доход мы могли бы получить при неискажающем налоге, оставляя индивидуума в том же материальном положении, в котором он находился при искажающем налоге.

Предположим, что первоначально цена бутылки пива 1,5 дол., включая 30%-й налог, а потребитель использует 10 бутылок в неделю. Мы спрашиваем его, сколько еще он был бы готов заплатить, чтобы иметь 11 бутылок в неделю. Он готов заплатить только 1,4 дол. Общая сумма, которую данное лицо было бы готово заплатить нам в качестве паушального налога, если бы мы снизили налог с 30 до 20 центов (и снизили цену на пиво с 1,5 до 1,4 дол.) была бы 10 центов, умноженные на 10 бутылок, которые он ранее покупал, или 1 дол. (зона *FGCD* на рис. 18.6 А).

Теперь мы просим его допустить, что он находится в положении, где мы установили однополовый паушальный налог и плату в 1,4 дол. за каждую из 11 бутылок пива. Сколько дополнительно он был бы готов платить за одну дополнительную бутылку? Допустим, он назвал 1,3 дол. Теперь мы можем подсчитать суммарный паушальный налог, который индивидуум был бы готов платить, если бы цена была уменьшена с 1,5 до 1,3 дол. Он был бы готов потратить 20 центов на бутылку за первые 10 бутылок (зона *GKCD*) и 10 центов за следующую (зона *GKLN*), в сумме 2,1 дол.

Наконец, мы просим его допустить, что он находится в ситуации, когда нами установлен паушальный налог в 2,1 дол. и плата 1,3 дол. за каждую из 12 бутылок. Сколько дополнительно он был бы готов платить за одну дополнительную бутылку. Предположим, он называет 1,2 дол. Теперь мы можем подсчитать суммарный паушальный налог, который индивидуум был бы готов платить за ликвидацию 30-центового налога. Он был бы готов заплатить 30 центов за первые 10 бутылок (зона *ABCD*), 20 центов за следующую бутылку (зона *BNHG*), 10 центов за двенадцатую бутылку (зона *NRML*), в сумме 3,3 дол. Доход от налога был 3 дол. (зона *ABCD*). Чистые потери равны 30 центам (заштрихованная зона).

ИЗМЕРЕНИЕ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ

В более общем виде сумма, которую индивидуум был бы готов платить, чтобы сократить цену на 1 цент, есть непосредственно 1 цент, умноженный на потребленное количество. По мере снижения цены потребленное количество возрастает. На рис. 18.6 В эта сумма при снижении цены с *D* до *A* представлена зоной *AECD*, которая учитывает изменение в потребленном количестве после уплаты налога при сокращении цены. Но из этой зоны *ABCD* есть доход от налога (налог *AD*, умноженный на физический объем потребления *AB*). Таким образом, чистые потери — разница между первым и вторым — есть треугольник *BCE*.

Рис. 18.7 показывает, что, если мы удваиваем налоговую ставку, мы более чем удваиваем чистые потери. Действительно, треугольник *C'B'E* в четыре раза больше треугольника *CBE*. Чистые потери возрастают на налоговую ставку в квадрате.



Рис. 18.7. ПОСЛЕДСТВИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ НАЛОГОВОЙ СТАВКИ ДЛЯ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ. Удвоение налоговой ставки увеличивает чистые потери более чем вдвое.

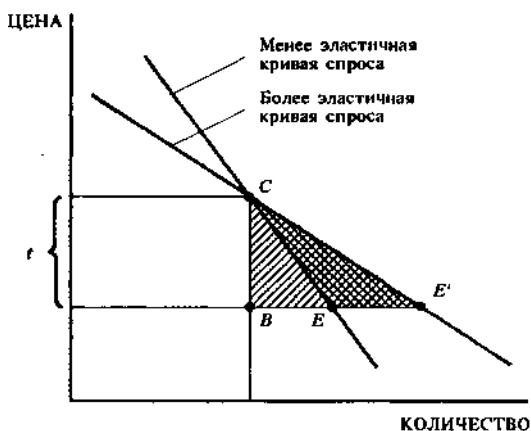


Рис. 18.8. ПОСЛЕДСТВИЯ УВЕЛИЧЕНИЯ (КОМПЕНСИРОВАННОЙ) ЭЛАСТИЧНОСТИ СПРОСА ДЛЯ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ. Увеличение эластичности кривой (компенсированного) спроса повышает чистые потери. (BEC — чистые потери при менее эластичной кривой спроса, $BE'C$ — при более эластичной кривой спроса.)

Рис. 18.8 показывает, что для данной процентной ставки чистые потери тем больше, чем более пологой (или точнее, более эластичной) является кривая спроса. (Вспомним, что эластичность кривой спроса характеризует изменение спроса в процентах в результате изменения цены на 1%.)

На деле существует простая формула, связывающая чистые потери и налоговый доход:

$$\frac{\text{чистые потери}}{\text{налоговый доход}} = \frac{1t}{2p} \times \text{эластичность компенсированной кривой спроса.}$$

Эта формула показывает, что отношение чистых потерь к доходу увеличивается пропорционально налоговой ставке и эластичности компенсированной кривой спроса (t/p — отношение налога к цене).

Как мы отмечали в гл. 10, оценка потребительских излишков широко используется при анализе государственных программ, а также для измерения неэффективностей, связанных с различными налогами⁷. В гл. 3 (см. рис. 3.5) мы использовали аналогичный метод для измерения потерь благосостояния из-за монополии. Разницу между ценой монополиста и его предельными издержками можно рассматривать как "налог", вводимый и собираемый этим монополистом.

Но понятие излишек потребителя подвергалось широкой критике. Она была связана и с тем, как на практике осуществляются вычисления, и с самой теорией. В частности, отметим, что наша формула включает компенсированную эластичность спроса. Более того, наши подсчеты в этой области предполагали, что либо кривая спроса была линейной, либо налог был настолько мал, что линейное приближение было вполне точным. Если мы вычисляем груз чистых потерь, связанный с 30%-й предельной налоговой ставкой, то приближение должно быть использовано со значительной осторожностью.

Второе ограничение нашего анализа заключается в том, что он концентрировался только на том, как налог влияет на сектор, для которого он предназначен. Но любой налог может также иметь отголоски в других сферах. Всякий раз, когда ставки процента в других сферах не равны нулю (или всякий раз, когда существует несовершенная конкуренция в этих других секторах), нам приходится уделять внимание этому явлению. Допустим, например, что существует государственный налог и на пиво и на сигареты. Предположим, что люди пьют больше пива, чем курят. Если государство поднимет налог на сигареты, это сократит потребление пива, что уменьшит доходы от налога на пиво⁸.

В гл. 20 мы рассмотрим, как эти взаимодействия могут быть учтены при создании оптимальной налоговой структуры.

ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГОВ ДЛЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

До настоящего момента в этой главе мы останавливались на искажающем влиянии налогов на потребительский товар. Мы предполагали, что кривые предложения оставались горизонтальными, так что все бремя налога ложилось на потребителей.

При измерении чистых потерь в экономике от налога мы используем эластичность компенсированной кривой спроса. Величина потерь может быть найдена на основе статистических методов. О современных методиках подобного рода см.: Hausman J. Exact Consumer Surplus and Deadweight Loss// American Economic Review 11 (1981); 662—76.

В этом примере потери в доходах от налога на пиво могут быть связаны с ростом груза чистых потерь от этого налога. И те и другие изменения возникают, поскольку налог на сигареты искажает потребление пива со стороны индивидуумов. Доказательство см.: Harberger A. Taxation, Resource Allocation, and Welfare. Taxation and Welfare, ed. A. Harberger. Boston: Little, Brown, 1974. P. 32—35.

Но, по крайней мере в краткосрочном плане, большинство кривых предложения имеет положительный наклон, т.е. часть бремени от любого налога на потребительский товар ляжет на производителей. Приведет ли это к избыточному бремени для производителей в дополнение к непосредственному бремени налога? Ответ будет утвердительным, за исключением особого случая, когда кривая предложения вертикальна (т.е. эластичность предложения равна нулю).

Вспомним, как строятся кривые предложения. Для каждой цены фирма производит вплоть до точки, в которой цена равна предельным издержкам. Если кривая предложения положительно наклонена, предельные издержки возрастают с увеличением производства. Область между кривой предложения и ценой измеряет излишки производителя, которые являются непосредственно разницей между доходами и суммарными переменными издержками. Изменения в этой области, таким образом, измеряют изменения в прибыли⁹.

Рассмотрим пример, приведенный на рис. 18.9 А. Что происходит с прибылью при возрастании цены от 1 до 4 и расширении выпуска от 1 до 4? Первая единица выпуска стоит 1 дол., следующая — 2, третья — 3 и четвертая — 4 дол. Если мы платим фирме 4 дол. и фирма выпускает 4 единицы, она получает на 3 дол. больше, чем предельные издержки производства первой единицы, на 2 дол. больше, чем для второй, на 1 дол. больше, чем для третьей. Суммарная прибыль равна $3 + 2 + 1 = 6$ дол.

В более общем виде это показано на рис. 18.9 В. Допустим первоначально, что производитель получает цену p . Затем вводится налог, который сокращает получаемую им сумму до $(p - t)$. В первоначальной ситуации его суммарная прибыль представлена областью DBC^{10} . Теперь его прибыль сокращается до DGE . Область изменения его прибыли $EGBC$. Но из этого изменения часть поступает государству в виде дохода от налога $EGHC$. Налог на производителя привел к сокращению его прибыли на величину большую, чем увеличение государственного дохода. Разница между этими двумя величинами — груз чистых потерь, связанных с налогом. На рисунке это заштрихованная область BGH . Иными словами, государство могло бы ввести паушальный налог для фирмы, которой сохранил бы цену в точке p , оставил бы фирму на том же уровне прибыли, как и при цене $(p - t)$. Такой налог создал бы более высокие доходы благодаря величине BGH , чем налог на объем производства фирмы.

Ясно, что чем круче (менее эластична) кривая предложения, тем меньше груз чистых потерь. В частности, можно, как и раньше, показать, что для небольших налогов груз чистых потерь возрастает в квадрате от налоговой ставки и эластичности предложения.

Подобный подход применим к налогам на товары, которые используются в производстве. Допустим, например, что имеется налог на какой-то ресурс, скажем, сталь в промышленности (автомобильной). Можно задать вопрос: какой паушальный налог можно было бы ввести для данной отрасли, чтобы он имел те же последствия для прибыли, как и налог на сталь¹¹. Разница в доходах, возникающая вследствие

Это происходит, так как прибыли равны доходам минус переменные издержки, минус постоянные издержки. (Постоянные издержки — это издержки, возникающие при функционировании фирмы. Они не зависят от масштабов производства.)

Более точно, заштрихованная область измеряет разницу между доходами и суммарными переменными издержками. Чтобы подсчитать прибыль, мы должны вычесть постоянные издержки.

Это, конечно, не единственный груз чистых потерь, возникающих из-за налога на ресурсы. Поскольку он увеличивает предельные издержки производства, он выльется в увеличение цены для потребителей, что приведет для них к чистым потерям.

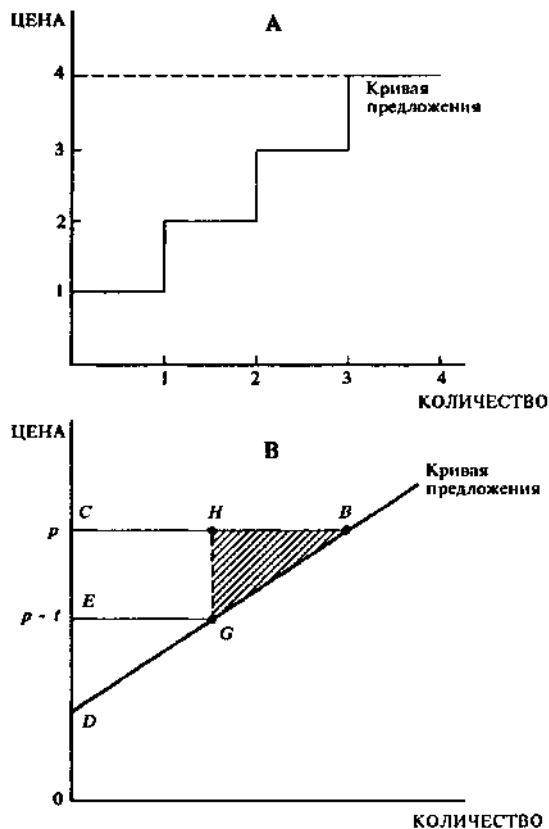


Рис. 18.9. ЧИСТЫЕ ПОТЕРИ ОТ НАЛОГА НА ПРОИЗВОДСТВО. BGN измеряют чистые потери налога на производство.

паушального налога и налога на сталь, есть груз чистых потерь от налога. Величина этих потерь будет зависеть от возможностей замещения. Если фирма не может заменить сталь каким-то другим ресурсом (даже частично), налог на сталь ничем не отличается от налога на выпуск. Здесь не возникает искажающего эффекта на структуру ресурса, и поэтому нет чистых потерь, связанных с изменением в этой структуре.

ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГОВ, КОТОРЫЕ ЛОЖАТСЯ ЧАСТИЧНО НА ПОТРЕБИТЕЛЯ, ЧАСТИЧНО НА ПРОИЗВОДИТЕЛЯ

Не сложно объединить наш анализ чистых потерь производителя с анализом чистых потерь потребителя. Рис. 18.10 иллюстрирует случай налогов, которые несут частично

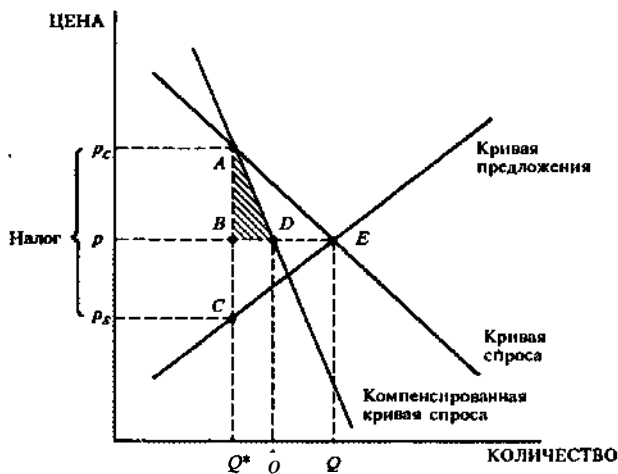


Рис. 18.10. ЧИСТЫЕ ПОТЕРИ ОТ НАЛОГА, КОТОРЫЙ ЧАСТИЧНО ЛОЖИТСЯ НА ПОТРЕБИТЕЛЕЙ, ЧАСТИЧНО — НА ПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ. Чистые потери потребителей представлены треугольником ABD , производителей — BCE . Если компенсированная и некомпенсированная кривые спроса совпадают, что происходит, если кривая спроса не чувствительна к небольшим изменениям дохода, то суммарные чистые потери представлены большим треугольником $ABCE$.

производители (чи цены падают с p до p_s), а частично потребители (чи цены растут с p до p_c). Изменения в рыночном спросе могут быть разделены на две **части**, также, как и раньше. Движение от Q к Q^* есть эффект дохода налога. Движение от Q^* к Q есть эффект замещения, который выражается в том, что потребители замещают потребление налогооблагаемых товаров вдоль кривой компенсированного спроса. Таким образом, в новой точке равновесия с ценой p_c потребители, очевидно, находятся в худшей ситуации, чем они были при исходной цене равновесия.

Если мы спросим: сколько они могли бы потратить при исходной (не искаженной налогом) цене p , но на более низком уровне благосостояния, ответ будет Q — точка на графике компенсированного спроса, проходящая через A при цене p . Чистые потери **связаны** с движением вдоль кривой компенсированного спроса со снижением потребления с Q до Q^* и представлены треугольником ABD .

Что имеет значение, однако, для производителей, так это общее изменение количества с Q до Q^* , таким образом, их чистые потери — треугольник BCE . Общие чистые потери есть сумма этих двух треугольников и зависят, как и раньше, от эластичности спроса и предложения.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Введение налога, иного, чем паушальный, порождает неэффективности. Величина неэффективности измеряется чистыми потерями, разницей в доходах, которая может быть получена от паушального налога по сравнению с искажающим налогом при том же влиянии на уровень благосостояния потребителей.

- Влияние любого налога может быть разложено на эффект дохода и эффект замещения.
- С паушальным налогом связано существование **эффекта дохода**, но не эффекта замещения. Таким **образом**, величина **искажения**, ассоциируемая с любым налогом, связана с размером эффекта замещения. Чем больше эффект **замещения**, тем значительнее груз чистых потерь.
- Для налога на потребительские товары как эффект дохода, так и эффект замещения обычно ведут к уменьшению уровня потребления этих товаров.
- Для налога на процентный доход, как представляется сберегающему индивидууму, эффект дохода обычно ведет к росту сбережений, а эффект замещения — к уменьшению сбережений: чистый эффект не ясен. Но даже если чистый эффект должен оставить сбережения неизменными, существует еще искажение, связанное с налогом на процентный доход. Для заемщиков и эффект дохода, и эффект замещения ведут к увеличению займов (предполагая, что процентные платежи подлежат налогообложению) Теперь результаты несомненны
- Чистый груз потерь от порожденного налогом увеличения потребительской цены можно измерить по площади зоны под кривой компенсированного спроса как изменение в уровне излишек потребителя, связанное с налогом, за вычетом налогового поступления в бюджет.
- Существуют также чистые потери, связанные с уменьшением цены, полученной производителями. Снижение их прибылей превышает налоговые **поступления**, которые они в действительности платят правительству
- Чистые потери растут более чем пропорционально увеличению налога. Они возрастают также вместе с (компенсированной) эластичностью спроса и с **эластичностью** предложения.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Груз чистых потерь (чистые потери)

Избыточное бремя (налога)

Эффект дохода

Эффект замещения

Компенсированная кривая спроса

Излишек потребителя

Излишек производителя

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

- Если сбережения не реагируют на изменения в процентной ставке, означает ли это, что не существует чистых потерь, связанных с налогообложением процентных доходов?
- Каковы чистые потери от налога на полезные ископаемые в задаче 1 гл. 17? Что это значит для взаимосвязи между чистыми потерями и кривой предложения? Свяжите это с нашим рассмотрением паушальных налогов.
- При каких обстоятельствах государственный налог или субсидии будут иметь эффекты дохода и замещения, которые: а) усиливают друг друга, б) парализуют друг друга?
- Сравните эффект налога на пиво и паушальный налог, дающие **одинаковый** доход. Особенно покажите, что полезность индивидуума выше при паушальном налоге, чем при налоге на пиво.
- Покажите, что для линии компенсированного спроса $Q = a - bp$ и при постоянных предельных издержках производства чистые потери равны $0,5bt^2$.
Покажите, что эластичность компенсированного спроса равна bp/Q .
Каковы доходы государства?

$0,5bt$

Докажите, что отношение чистых потерь к налоговым поступлениям равно $0,5 \times \text{эластичность кривой компенсированного спроса} \times \text{на отношение налоговой ставки к цене } (t/p)$

ПРИЛОЖЕНИЕ

ИЗМЕРЕНИЕ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ

Раньше мы показали, что чистые потери от налога могут **быть** измерены как площадь треугольника BCE на рис. 18.6. Высота треугольника BC равна налогу t . BE — изменение количества в результате налогообложения. Вспомним, что эластичность спроса дает процентное изменение количества как результат изменения цены на 1%, **т е**

$$\eta = \frac{\Delta Q/Q}{\Delta p/p},$$

где символ ΔQ представляет изменение количества, а символ Δp — изменение цены. Символ Δ — (прописная) греческая буква “дельта”, и ее принято использовать для обозначения изменения. Символ p — греческая буква “эта”, обычно используемая для обозначения эластичности спроса. После преобразования мы можем изобразить изменение количества как

$$\Delta Q = \frac{\Delta p}{p} Q \eta.$$

Это равенство дает естественное объяснение того, что изменение количества будет больше, чем изменение цены и эластичности спроса. Но изменение цены — это как раз налог на единицу, t . Таким образом, подставляя, мы получим

$$\Delta Q = \frac{t}{p} Q \eta.$$

Теперь площадь треугольника BCE как раз равна

$$\frac{t \Delta Q}{2} = \frac{1}{2} \frac{t^2}{p} Q \eta = \frac{1}{2} \left[\frac{t}{p} \right] \left[\frac{t}{p} \right] p Q \eta = \frac{1}{2} \hat{t}^2 p Q \eta, \text{ где } \hat{t} \equiv \frac{t}{p} \text{ есть ставка налога.}$$

То есть $t = \hat{t} p$ — налог на единицу выпуска, где $\hat{t}$ — *ad valorem* налоговая ставка.

Любой налог в расчете на единицу может быть выражен как эквивалент *ad valorem* налога, используемого в этой формуле.

Глава 19. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА

В 1986 г. более 100 млн американцев работали в среднем 35 часов в неделю и получили в целом в виде заработной платы и пособий 2,5 трлн дол. В среднем предельная ставка налога на заработную плату американцев была близка к 40%¹. Как эти налоги влияли на предложение и производительность труда? Каков был груз потерь от налогов на труд в США?

Экономическая теория, описанная в предыдущей главе, говорит, как проанализировать эти вопросы, но по поводу точных ответов на них остаются серьезные споры. Многие экономисты считают, что наша налоговая система негативно повлияла как на количество, так и на качество предлагаемого труда, и это является причиной значительных тяжелых потерь.

ВЛИЯНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА КОЛИЧЕСТВО ПРЕДЛАГАЕМОГО ТРУДА

Привела ли налоговая система к тому, что люди стали работать больше или меньше часов, чем они работали бы в ином случае?

Первой реакцией большинства студентов (и немногих экономистов) на этот

Economic Report of the President. P.91; *Statistical Tables*. При определении предельной налоговой ставки учитываются выплаты в фонд социального страхования и по программе медицинской помощи престарелым и подоходные налоги федерального правительства, правительства штатов и местных органов власти. Она не включает предполагаемые налоги на лиц, получающих государственную помощь.

вопрос является предположение, что налоги должны мало влиять на количество отработанных часов. В большинстве видов деятельности количество рабочих часов точно определено. Люди имеют малую свободу выбора. Количество отведенных для работы часов, напротив, есть следствие технологических или институциональных соображений и профсоюзного и государственного регулирования. Эти соображения подразумевают, что в краткосрочном периоде люди могут быть менее свободными в выборе количества рабочих часов, чем они могли бы иметь в другом случае. Но институциональные моменты меняются. Продолжительность рабочей недели была значительно изменена в течение последнего столетия, в промышленности, например, она уменьшилась с 55 часов в 1900 г. до менее чем 40 часов сегодня.

Большинство экономистов полагали бы, что это заметное изменение в количестве рабочих часов по крайней мере частично вызвано экономическими силами. Хотя каждый индивидум может не иметь полной свободы в выборе количества часов работы, контракты, предлагаемые фирмами, и соглашения, заключаемые профсоюзами, отражают предпочтения рабочих. Рост заработной платы имеет двойной эффект. Эффект дохода ведет к тому, что люди работают меньше, используя часть своих доходов в форме возросшего досуга. Эффект замещения вынуждает людей работать больше. Тот факт, что когда заработная плата увеличивается, продолжительность работы уменьшается, говорит о том, что эффект дохода перевесил эффект замещения. Это значит, что предложение труда представляет собой параболу, как показано на рис. 19.1².

Обложение пропорциональным подоходным налогом эквивалентно снижению получаемой заработной платы, если предполагается, что заработная плата до уплаты налога не изменяется. При кривой предложения рабочей силы в форме параболы пропорциональный подоходный налог ведет к увеличению общего количества рабочего времени (в отличие от того, что произошло бы в другом случае), изменяющегося от точки *A* до точки *B* на рис. 19.1. (Конечно, изменение в предложении труда воздействует на динамику заработной платы до уплаты налога, но в этой главе мы будем в большинстве случаев игнорировать эти последствия.)

СВЯЗЬ МЕЖДУ ТРУДОМ И ПОТРЕБЛЕНИЕМ

Кривая предложения труда выражает зависимость между ценой труда и количеством предлагаемого труда одним (или всеми) индивидуумом. Другой способ представления связи между предложением труда и заработной платой иллюстрирует рис. 19.2. График показывает, как индивидум выбирает между потреблением и досугом. (Чем больше он жертвует досугом, тем больше время его работы и, следовательно, значительнее потребление или доход.) Это очень напоминает рис. 18.1, на котором показано, как индивидуум выбирает между пивом и содовой.

Рассмотрим линию бюджетного ограничения индивидуума до уплаты налога, представленную на рис. 19.2. Если индивидуум больше работает, он получает больший доход, который позволяет ему приобрести больше товаров потребления.

Нужно быть осторожным в использовании временных рядов для прогнозирования того, что случилось бы, если бы заработная плата сегодня (перманентно) падала. Существовало много иных, чем рост заработной платы, изменений, которые влияли на предложение труда (таких как изменения программ страхования и относительных цен на различные товары, включающие такие, которые могли бы влиять на спрос на досуг). Но "предположения", исходящие из временных рядов, что кривая предложения труда имеет обратный наклон, согласовываются с другими данными, рассмотренными в 4-м подстрочном примечании.

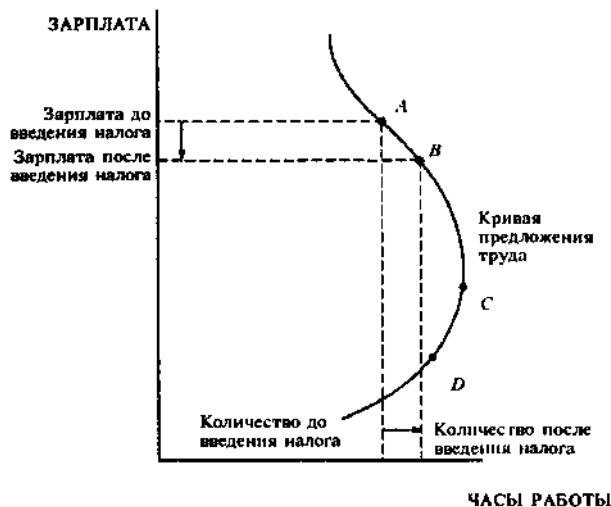


Рис. 19.1. КРИВАЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ТРУДА. Когда кривая предложения имеет обратный наклон, при некоторых уровнях заработной платы повышение налога на нее, эквивалентное уменьшению заработной платы, увеличивает предложение труда. Ниже точки C данный налог уменьшает предложение труда.

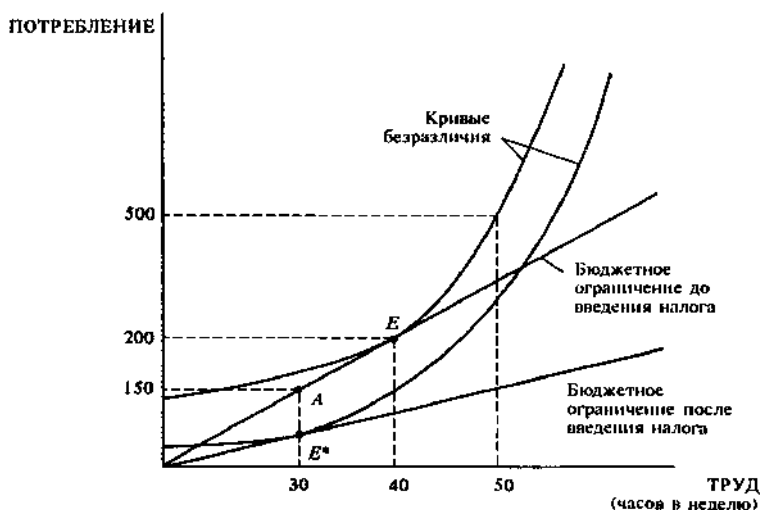


Рис. 19.2. РАВНОВЕСИЕ ДО И ПОСЛЕ УПЛАТЫ НАЛОГОВ. В результате налогообложения происходит сдвиг бюджетного ограничения вниз и равновесия с E к E*.

Для простоты мы предполагаем, что есть единственный потребительский товар и индивидуум не может делать сбережения.

Линия бюджетного ограничения показывает альтернативные уровни возможного потребления и труда. В нашем примере индивидуум получал 5 дол. в час. Если он работает 30 часов в неделю, он получает 150 дол., если 40 часов — 200, а если 50 часов в неделю — 250 дол.

На рисунке показаны также индивидуальные кривые безразличия для работы и потребления, представляющие сочетание работы и потребительных товаров, к которым индивидуум безразличен. Для индивидуума безразлично, к примеру, когда он выбирает между 30 часами работы в неделю и получением 175 дол., между работой 40 часов в неделю и получением 200 дол., работой 50 часов в неделю и получением 250 дол. Заметим, что индивидууму требуется намного больший прирост недельного дохода за увеличение числа рабочих часов в неделю с 40 до 50, чем в случае, когда его рабочее время возрастает с 30 до 40 часов. Так как индивидуум работает все больше и больше, досуг для него становится все ценнее по сравнению с потреблением товаров. Именно поэтому ему требуется все больший и больший прирост дохода потребления, чтобы покрыть его последовательный прирост рабочего времени.

При отсутствии налогообложения индивидуум выберет ту точку на своей линии бюджетного ограничения, где его кривая безразличия касается бюджетного ограничения, точки *E* на рис. 19.2.

В точке *E* индивидууму требуется дополнительно точно 5 дол., чтобы компенсировать работу в течение добавочного часа, и он получит дополнительно 5 дол. за работу в течение дополнительного часа. Другими словами, наклон кривой безразличия индивидуума (его предельная норма замещения) в точности равен наклону линии бюджетного ограничения, его заработной плате. (Наклон линии бюджетного ограничения показывает, насколько возрастает его потребление при увеличении предложения его труда. В нашем примере за каждый дополнительный час работы индивидуум получает дополнительно 5 дол.)

ЭФФЕКТЫ ДОХОДА И ЗАМЕЩЕНИЯ, ПОРОЖДАЕМЫЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕМ

Теперь объясним, как налоги изменяют эти связи. Предположим, что существует пропорциональный подоходный налог. Это означает, что определенную часть дохода, которую зарабатывает индивидуум, он должен перечислить государству. Налог смещает его бюджетное ограничение вниз, как показано на рис. 19.2, линией бюджетного ограничения после уплаты налога. Теперь имеется новое равновесие в точке *E**. Сумма налога представлена вертикальным отрезком *E*A* между линиями бюджетного ограничения до и после уплаты налогов. Линия бюджетного ограничения до уплаты налога показывает индивидуальный доход до уплаты налога при предложении труда, соответствующем точке *E**. Линия бюджетного ограничения после уплаты налога представляет уровень потребления. Разница состоит только в сумме уплаченного налога.

В нашем примере мы ввели 50%-й налог, в результате которого индивидуум сократил предложение своего труда с 40 до 30 часов в неделю. Таким образом, налоговые поступления государства равны $30 \times 2,5 = 75$ дол.

Как мы только что заметили, эффект повышения заработной платы может быть разделен на две части: эффект дохода и эффект замещения. Во-первых, налог на заработную плату ухудшает положение индивидуума. В результате он будет

меньше потреблять и больше работать. Это эффект дохода, порождаемый налогом. Второй эффект заключается в том, что сокращается отдача от работы. За каждый час своей работы индивидuum получал заработную плату в размере w , теперь она равна $w(1-t)$, где t — налоговая ставка. Таким образом, отдача от его работы уменьшается на величину налога. Так как отдача от труда индивидуума снижается, у него становится меньше стимулов к работе. Мы относим это явление к эффекту замещения, порожденного налогом. Он заменяет потребление товаров досугом.

Рис. 19.3 иллюстрирует эти два эффекта. Во-первых, если сдвигать линию бюджетного ограничения индивидуума вниз в параллельное положение (с OA до CD), сохраняя наклон, показывающий возросшее потребление за счет работы в течение дополнительного времени при фиксированной заработной плате, то увеличивается предложение труда. Это движение из точки E в точку E' является эффектом дохода. Так как индивидuum становится беднее, он потребляет меньше товаров и у него остается меньше возможностей для досуга³. Далее, если мы изменяем линию бюджетного ограничения (с CD до OB), оставляя индивидуума на той же кривой безразличия, предложение труда сокращается. Это движение из точки E в точку E^* является эффектом замещения. Так как заработная плата становится меньше, то при любом уровне полезности индивидуумы заменяют потребление товаров досугом: они работают меньше.

В случае пропорционального подоходного налога эффект замещения и эффект дохода действуют в противоположных направлениях. В то время как эффект дохода заставляет индивидуума работать больше, эффект замещения склоняет его к меньшей работе. Теоретически невозможно выявить, какой эффект будет преобладать. На рис. 19.3 А эффект замещения превышает эффект дохода так, что индивидuum уменьшает свое предложение труда; E^* левее E . На рис. 19.3 В мы изобразили случай, когда два эффекта точно уравнивают друг друга, и предложение труда не затронуто; E^* находится точно под E .

Ранее мы показали, что вопрос: снижает или повышает пропорциональный налог предложение труда, равносильно вопросу: имеет ли кривая предложения труда положительный или обратный наклон. На рис. 19.1, по мере того как заработная плата уменьшается от A к B , предложение труда растет. Когда заработная плата снижается дальше, скажем, от C к D , предложение труда сокращается.

Мера того, как изменяется предложение труда, когда изменяется заработная плата, есть эластичность предложения труда. Она показывает процент изменения предложения труда в зависимости от процента изменения заработной платы.

$$\text{Эластичность предложения труда} = \frac{\% \text{ изменения предложения труда}}{\% \text{ изменения заработной платы}}$$

Если 1% роста заработной платы увеличивает предложение труда на 0,25%, мы говорим, что эластичность предложения труда 0,25. Если 1% роста заработной платы уменьшает предложение труда на 0,5%, мы говорим, что эластичность

Мы говорим, что товар "нормальный", когда из-за смещения линии бюджетного ограничения вниз при фиксированных заработной плате и ценах потребление товара уменьшается. Подобным образом мы говорим, что досуг — нормальное благо, когда досуг уменьшается, так как линия бюджетного ограничения смещается вниз к ее первоначальному положению. В последующем анализе мы будем исходить из того, что досуг и потребление "нормальны".

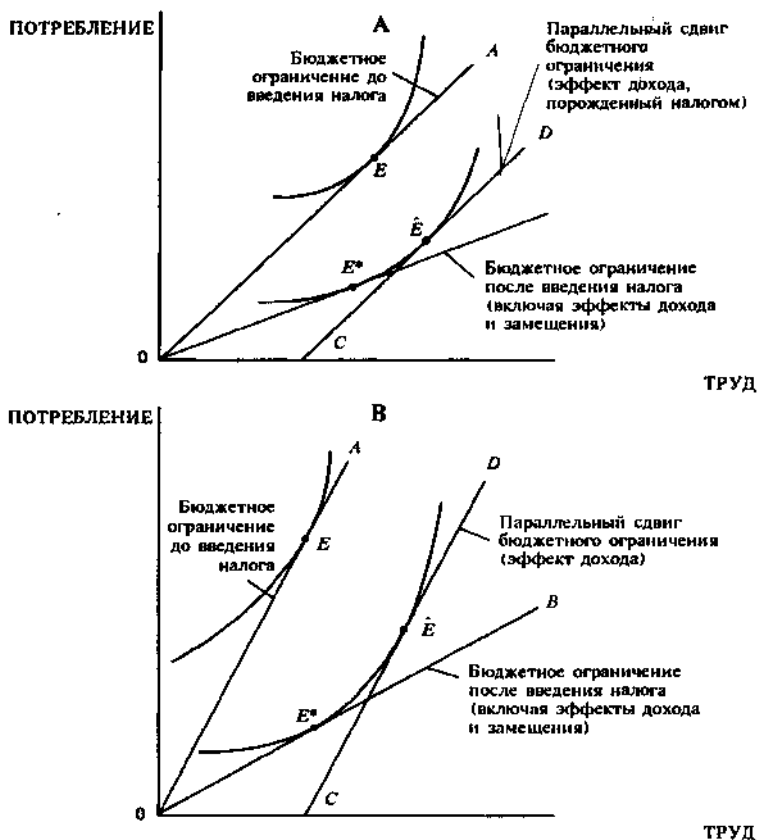


Рис. 19.3. ЭФФЕКТЫ ДОХОДА И ЗАМЕЩЕНИЯ. А) Эффект дохода обычно приводит к увеличению предложения труда. Эффект замещения всегда ведет к его уменьшению. Чистый эффект неоднозначен. В) В этом примере оба эффекта взаимоуничтожаются. Налог не влияет на предложение труда.

предложения труда = $-0,5$. Среди экономистов имеется единодушие по поводу того, что эластичность предложения труда для мужчин очень мала⁴. Эмпирические работы некоторых экономистов наводят на мысль, что ее величина отрицательна, так что кривая предложения труда слабо отклоняется назад.

Результаты основных эмпирических исследований суммированы в: Pencavel J. Labor Supply of Men. *Handbook of Labor Economics*. Vol.1, Ashenfelter O., Layard R., eds. Amsterdam: North Holland, 1986. Эластичность заработной платы в представленных исследованиях колеблется от $-0,29$ до $0,06$. Арифметическая средняя из них равна $-0,12$. Терминологически эти эластичности называются *некомпенсированными* эластичностями, так как они включают и эффект дохода, и эффект замещения, порождаемые изменением заработной платы.

Вместе с тем, существует единодушие в том, что для замужних женщин реакция предложения труда положительнее и больше, чем для мужчин⁵. Если эластичность предложения труда замужних женщин берется за 1, то 25%- налог сократил бы количество труда, предложенного женщинами, на 25%. Так как происходят изменения в роли женщин на рабочем месте, то могут произойти и соответствующие изменения в эластичности предложения труда, но статистически это еще недостаточно выявлено.

НЕЖЕЛАТЕЛЬНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

Мы видели, что налог на заработную плату может иметь лишь незначительное воздействие на предложение мужского труда. Значит ли это, что такой налог не оказывает нежелательного влияния? Как мы сейчас увидим, это не так. Даже если индивидум не изменил предложения своего труда, государство могло бы получить больший доход без дополнительного ущерба благосостоянию индивидуума, заменив налог на заработную плату паушальным налогом.

Вспомним определение паушального налога в гл. 18: это налог, величина которого не зависит от того, что делает индивидум. Такой налог требовал бы от каждого гражданина заплатить определенную сумму государству, скажем, 100 дол. в неделю, вне зависимости от дохода. Он просто перемещает линию бюджетного ограничения индивидуума вниз, как изображено на рис. 19.4. Наклон линии бюджетного ограничения неизменен, индивидум по-прежнему получает такое же дополнительное потребление за дополнительно проработанный час. (В нашем примере при ставке заработной платы в 5 дол./час за каждый дополнительный час работы он продолжает получать 5 дол.) Если он работает 40 часов в неделю, его доход до уплаты налога составит 200 дол., после уплаты — 100 дол. Если он работает 50 часов в неделю, его доход до уплаты налогов 250 дол., а после — 150 дол. На каждом уровне предложения труда его доход сокращается в точности на 100 дол.⁶ Заметим, что паушальный налог вызывает эффект дохода: поскольку положение людей ухудшилось, они потребляют меньше товаров и меньше отдыхают (следовательно, больше работают). Действительно, эффект налога в точности соответствует эффекту дохода, описанному ранее.

Мы сравниваем эффекты паушального налога и пропорционального подоходного налога на заработную плату, спрашивая, как предложение труда при паушальном налоге соотносится с его предложением при пропорциональном налоге. При этом мы выбираем такую ставку налога, чтобы оставить индивидуума на точно таком же уровне полезности (на той же кривой безразличия), которую он имел при паушальном налоге. Это сопоставление тоже отражено на рис. 19.4. При паушальном налоге индивидум выбирает точку *E*; при подоходном налоге — точку *E**. Ясно, что при подоходном налогообложении предлагается меньше труда, что соответствует эффекту замещения, определенному нами ранее.

Теперь нам нужно сравнить величину дохода, получаемого государством. Она измеряется разницей между линиями бюджетного ограничения до и после уплаты

Killingsworth M., Heckman J. Female Labor Supply, *Handbook of Labor Economics*. Оценки эластичности предложения труда замужних женщин очень различны, но в основном колеблются между 0,5 и 2,5.

В этом простом изложении мы не рассматриваем тот случай, когда доход индивидуума меньше, чем величина паушального налога, которым он облагается.

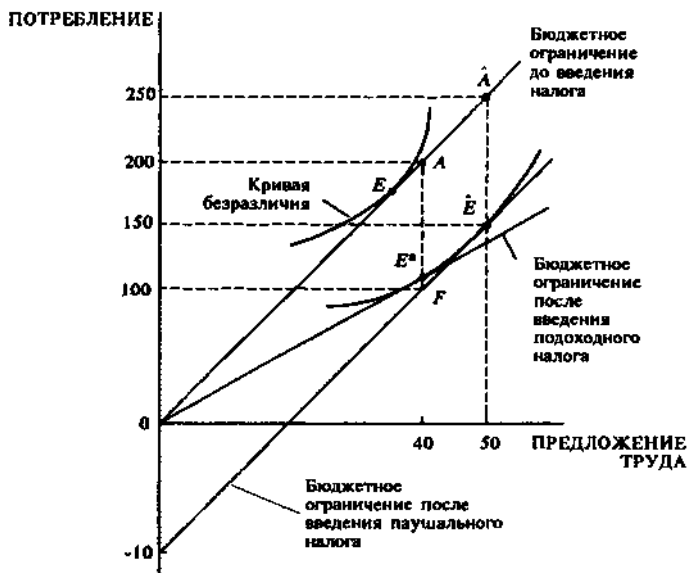


Рис. 19.4. СРАВНЕНИЕ ВЛИЯНИЯ ПАУШАЛЬНОГО НАЛОГА И ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО НАЛОГА НА ДОХОД ОТ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ. При подоходном налоге индивидуум выбирает E^* и платит налог AE^* . При паушальном налоге $AF = \hat{AE}$ индивидуум выбирает is . Дополнительное бремя — разница E^*F

налога при уровне действительно предложенного труда. Поступление от подоходного налога равно расстоянию AE^* .

Расстояние между линиями бюджетного ограничения до и после уплаты налога есть паушальный налог. Для паушального налога также не имеет значения, сколько предложено труда. Таким образом, расстояние AE равно расстоянию AF , и оба равны доходу, получаемому посредством паушального налога. Из графика очевидно, что при паушальном налоге государство получает больший доход, чем при подоходном налоге. Дополнительное поступление на рис. 19.4 равняется E^*F .

ИСКАЖЕНИЕ ПРИ НЕЭЛАСТИЧНОМ ПРЕДЛОЖЕНИИ ТРУДА

Теперь возвратимся к нашему первоначальному вопросу: наблюдается ли изменение, связанное с подоходным налогом, если эластичность предложения труда равна нулю, так что число отработанных часов остается таким же после уплаты налога, как и до? Ответ положительный, и величина искажения пропорциональна компенсированной эластичности предложения труда. Это процентное изменение предложения труда в ответ на комбинацию (а) процента уменьшения ставки заработной платы и (б) достаточной компенсации для поддержания у индивидуума первоначального (до изменения заработной платы) уровня полезности.

Если по мере продвижения индивидуумов по кривой безразличия и получения более высокого дохода (но более низкого уровня досуга или эквивалентного увеличения уровня работы) их желание поступиться дополнительными часами досуга в обмен на дополнительное потребление остается относительно неубывающим, компенсированная эластичность предложения труда будет велика; аналогично кривая безразличия между потреблением и досугом будет относительно мало выпуклой. Если люди, работая интенсивнее и получая большие доходы, все меньше желают поступиться досугом, настаивая на большем приращении дохода как компенсации, их компенсированная эластичность предложения труда должна быть небольшой, а их кривые безразличия должны быть очень выпуклыми. На рис. 19.5 мы изобразили кривые безразличия: одну — соответствующую низкой замещаемости между трудом и товарами (низкая компенсированная эластичность предложения труда), вторую — соответствующую высокой замещаемости (высокая компенсированная эластичность предложения труда).

Очевидно, что тяжесть потерь при высокой замещаемости (большая компенсированная эластичность) гораздо выше, чем при низкой замещаемости. Тяжесть потерь также быстро растет вместе с величиной дохода, как мы видели в предыдущей главе. Действительно, при невысоких налогах она возрастает соответственно квадрату ставки налога, т. е. повышение вдвое налоговой ставки увеличивает груз потерь в 4 раза. Это становится особенно важным, если вспомнить, что для каждого индивидуума наиболее существенна суммарная предельная ставка налога. Например, рассмотрим индивидуума с доходом ниже среднего, для которого предельная налоговая ставка по федеральному подоход-

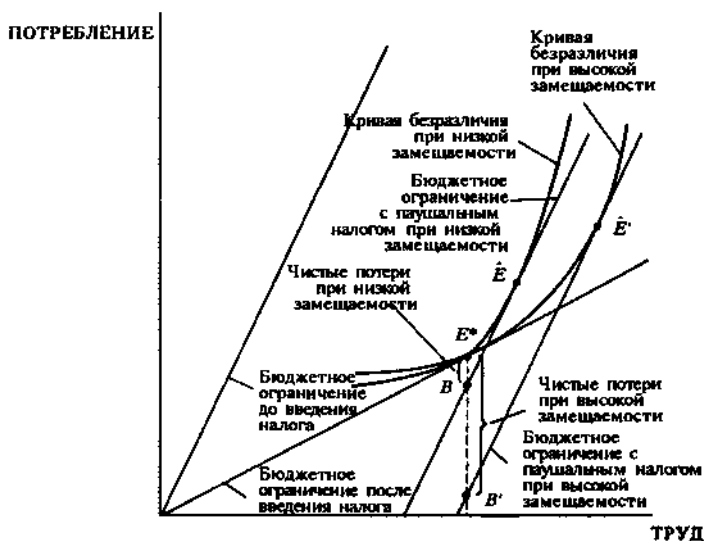


Рис. 19.5. ЭФФЕКТ ЗАМЕЩЕНИЯ И ЧИСТЫЕ ПОТЕРИ ОТ НАЛОГА. Чем больше эффект замещения, тем значительнее чистые потери от налога.

ному налогообложению равна 15%. Искажение не равно непосредственно тому, которое связано с 15%-м подоходным налогом. Если мы сочтем этого индивидуума лицом, платящим полный налог по социальному обеспечению, его суммарная предельная налоговая ставка по одним только федеральным налогам равна приблизительно 30%, таким образом, груз потерь будет примерно в 4 раза больше, чем при 15%-й ставке (если индивидуум тратит все, что он зарабатывает и живет в штате с 8%-м налогом на продажи, действительная предельная ставка налога и груз потерь даже выше).

В предыдущей главе мы указывали, что для **невысоких** косвенных налогов отношение тяжести потерь к налоговым поступлениям пропорционально проценту налоговой ставки к компенсированной эластичности спроса. В случае налога на заработную плату отношение груза потерь к налоговым поступлениям пропорционально проценту налоговой ставки к компенсированной эластичности предложения труда:

$$\frac{\text{Груз чистых потерь}}{\text{Налоговые поступления}} = 0,5t \left\{ \begin{array}{c} \text{компенсированная} \\ \text{эластичность} \\ \text{предложения} \\ \text{труда} \end{array} \right\}.$$

К сожалению, различные подходы к оценке реакции предложения труда на изменение заработной платы привели к совершенно противоположным оценкам компенсированной эластичности предложения труда. Из 14 основных исследований, проведенных за последнее время в Станфорде Джоном Пенкевелом, 5 действительно дали отрицательные показатели компенсированной эластичности, что не согласуется с теорией. Из положительных оценок наибольшая 0,84, наименьшая 0,04. Если специалистам пришлось бы голосовать за наилучшую эластичность, то средняя могла бы быть 0,11⁷. При 28% налога на заработную плату, используя оценку 0,11, получаем груз потерь дохода от заработной платы меньше чем 2% ($= 1/2 \times 0,28 \times 0,11$) от налоговых поступлений, тогда как при наивысшей оценке эластичности компенсированного предложения труда тяжесть потерь от налога составляет почти 12% от налоговых поступлений ($= 1/2 \times 0,28 \times 0,84$).

НАЛОГИ И ЖЕНЩИНЫ НА РЫНКЕ ТРУДА

За последние 80 лет произошли коренные изменения в структуре рабочей силы. Процент работающих женщин более чем удвоился — с 20,4% в 1900 г. до 55,3% в 1986 г.⁸ На решение работать влияет множество факторов, но прежде всего экономические соображения и, следовательно, налоги, количество работающих могло бы возрасти еще больше, если бы не те негативные факторы, которые порождаются налогообложением. Последствия от него могут быть существенными как для семей с низким, так и для семей с высоким доходом.

Чтобы понять, как система "налоги — социальное обеспечение" может отбить желание участвовать в рабочей силе женщин с низкой оплатой труда, обратимся к рис. 19.6, где рассмотрим ситуацию, когда государство сочетает высокий уровень минимального гарантированного дохода с высокой (здесь 100%) предельной налоговой ставкой. В этом случае вплоть до точки *H* потребление расти не будет. Такое

⁷ Pencavel J. Labor Supply of Men. Chapter 1.

⁸ *Economic Report of the President*. 1987. Tabl. B-34.

положение дел, с различными нюансами, соответствует нашей системе социального обеспечения. Например, программа помощи семьям с детьми-иждивенцами (ПСДИ) с 1981 г. предусматривала 100%-е действующее налогообложение дохода, получаемого матерью. В этом случае на каждый доллар, который она зарабатывала (или о получении которого она сообщала), она теряла один доллар пособия. Рис. 19.6 демонстрирует ее линию бюджетного ограничения. Если ее предпочтения соответствуют кривым безразличия u и u' , то ясно, что для нее оптимальным решением будет не работать. Если она не работает, она получает полную помощь от ПСДИ и перемещается на кривую, обозначенную u . Также видно, что возможность сохранять 50 центов с доллара склонит ее к работе, уменьшит государственные расходы и сделает ее благополучнее. Новое равновесие помечено точкой E' на кривой безразличия u' , расположенной выше.

Женщины, которых раньше не привлекало обращение к ПСДИ, смогли обратиться к ней после реформы системы социального обеспечения и позволили себе работать меньше. Таким образом, женщины, которым соответствуют кривые безразличия v и v' , окрашенные в более темный цвет, работали h часов до реформы системы социального обеспечения и уменьшили количество отработанных часов до h' после реформы.

Причины, из-за которых женщины из семей с высоким доходом были лишены желания работать, весьма различны. Существует теоретическое основание ожидать,

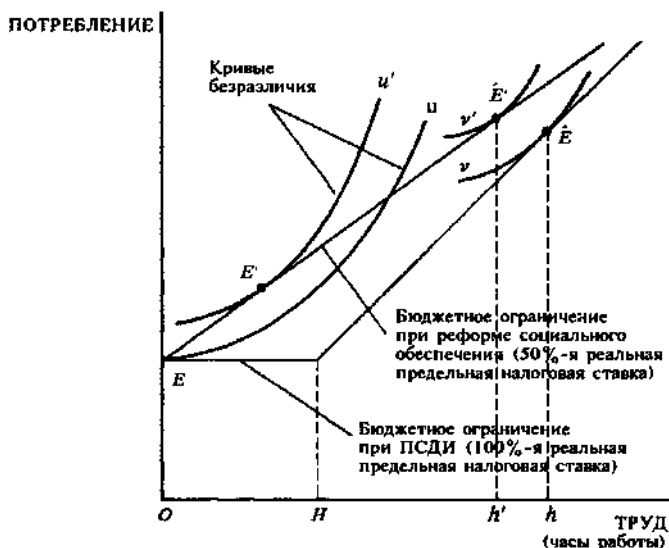


Рис. 19.6. ПОСЛЕДСТВИЯ ПСДИ ДЛЯ БЮДЖЕТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ТРУДА. В условиях программы ПСДИ существует 100%-я налоговая ставка. Это дестимулирует функционирование рабочей силы тех, кто участвует в программе. Сокращение реальной предельной налоговой ставки на 50% увеличило бы предложение труда с 0 до E' . Однако уменьшение налоговой ставки в этой программе также заставило бы большее число женщин участвовать в ней, и они могли бы сократить рабочие часы с h до h' .

что последствия налогообложения могут быть неодинаковыми для главы семьи (обычно мужчины) и членов семьи (обычно замужней женщины). Так как большинство семей имеет общий доход, то средний уровень налога на первый доллар, заработанный членом семьи, похоже, должен быть высоким. Таким образом, эффект замещения большой, и уменьшение предложения труда и чистые потери, видимо, будут значительно больше для членов семьи, чем для ее главы. Эмпирические данные, которые мы приведем в этой главе несколько позже, согласуются с такой точкой зрения.

(Конечно, общий эффект от налогообложения заработной платы женщин теоретически неоднозначен. В то время как эффект дохода, включающий уменьшение дохода мужа после уплаты налога, ведет к увеличению предложения труда, эффект замещения способствует его уменьшению.)

Более того, имеются некоторые основания рассчитывать, что женщины будут достаточно невосприимчивыми к изменениям заработной платы после уплаты налога. Когда замужняя женщина не работает за пределами дома, ее труд все еще производителен, только ее услуги не принимают денежную форму и поэтому не облагаются налогами. Часто, когда она идет на работу, семья так или иначе должна перекладывать эти заботы на других. Она может нанять кого-нибудь для уборки и приготовления пищи, может рассчитывать на холодные обеды или чаще питаться вне дома (в действительности покупая услуги по приготовлению пищи, которые раньше выполняла жена). Таким образом, чистая выгода для семьи гораздо меньше, чем валовой доход жены. Предположим, жена зарабатывает 10000 дол. в год, но семья платит дополнительно 7000 дол. за услуги, которые раньше оказывала она. Для семьи чистый доход составит только 3000 дол. С точки зрения экономической эффективности женщина выбрала бы работу. Ее производительность на рабочем месте превосходит ее производительность дома. Но посмотрим, что случится, если, с учетом дохода ее мужа, она окажется в группе плательщиков 33%-го дохода. Ее доход после уплаты налога составит только 6700 дол., но ей необходимо заплатить 7000 дол., чтобы возместить услуги, которые ранее она сама оказывала семье. Благодаря ее решению работать доход семьи после уплаты налога сократился. До тех пор пока ее решение работать будет базироваться на экономических соображениях, она должна от нее отказываться. Хотя налог составляет только 33% от ее дохода, он составляет более 100% от разницы между ее доходом и издержками, возмещающими ее услуги по дому. Неудивительно, что женщины очень чувствительны к уровню своей заработной платы.

Институциональные факторы, которые ограничивают возможности трудиться неполное рабочее время, в будущем могут обострить негативное влияние системы подоходный налог — социальное обеспечение на предложение труда. Люди могут столкнуться с альтернативой: либо работать, скажем, 40 часов, либо не работать совсем⁹.

РЕШЕНИЕ УЙТИ НА ПЕНСИЮ

Последнее важное решение, влияющее на предложение труда, — решение об уходе на пенсию. В 13 главе мы увидели, что лица в возрасте свыше 65 лет заметно меньше участвуют в трудовых ресурсах. Мы также увидели, как решение уйти на

Несмотря на то что часто “возможно” работать неполное рабочее время, плата за такую работу нередко гораздо ниже, чем за эквивалентную работу на условиях полной занятости.

пенсию зависит от программы социального страхования. Но участие в рабочей силе подвержено также влиянию множества других мер, предпринимаемых государством. Так, налогообложение сбережений воздействует на стремление людей делать сбережения, а это сильно связано с возможным решением об уходе на пенсию. Государственное обеспечение высококачественным образованием сокращает потребность в сбережениях для образования детей, предполагая, что люди в этом случае будут иметь больше средств для выхода на пенсию.

ИЗМЕРЕНИЕ ВОЗДЕЙСТВИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА

Поскольку теоретически воздействие подоходного налогообложения на предложение труда остается неясным, возрастает значение попыток определить его эмпирически. Исследования в этой области были достаточно широкими и принесли важные (но не неоспоримые) результаты. Для изучения этих вопросов были использованы три основных метода: обследование, система эконометрических моделей и эксперименты.

ОБСЛЕДОВАНИЕ

Первый метод включает обследование людей, их опрос относительно склонности работать больше или меньше под влиянием налогообложения. Неудивительно, что полученные ответы были разнородными. Некоторые утверждали, что в действительности они работали усерднее, поскольку им нужно восполнить то, что изъяло государство (для них, очевидно, эффект дохода превысил эффект замещения), в то время как другие заявляли совершенно **обратное** (эффект замещения доминирует над эффектом дохода)¹⁰. Хотя эмпирические исследования подкрепляют предположения теоретиков о неопределенности влияния налогообложения на предложение труда, они имеют ограниченное применение, поскольку служат недостаточно точным количественным показателем величины этого эффекта¹¹.

СТАТИСТИЧЕСКИЙ АППАРАТ, ИСПОЛЬЗУЮЩИЙ РЫНОЧНЫЕ ДАННЫЕ

Второй метод влечет за собой применение статистического аппарата для анализа реакции людей на изменение их заработной платы после уплаты налога. Как правило, мы не имеем данных о том, как конкретные люди реагировали на изменение заработной платы. Чаще в нашем распоряжении имеются сведения о количестве часов работы людей. Те, у кого более высокая заработная плата, кажется, работают больше. Мы можем вычислять "усредненное" влияние заработной платы на продолжительность рабочего времени.

На этом уровне мы просто описали их корреляцию — связь между двумя экономическими переменными. Теперь мы хотим использовать полученный результат для того, чтобы сделать вывод, прогноз или заключение о влиянии сокращения

Среди самых известных из этих исследований — работы Dan Holland из МТИ (Holland D.M. *The Effect of Taxation on Effort: Some Results for Business Executives*. *National Tax Association Proceedings of the Sixty-Second Annual Conference*. September 29—October 3. 1969) и George Break из Калифорнийского университета (Break G. *Income Taxes and Incentives to Work: An Empirical Study*. *American Economic Review* 47 (1957): 529-49).

Более того, обследования оказались, в другой связи, ненадежным показателем поведения людей: они показывают, как люди ощущают влияние на их поведение, но часто существуют заметные расхождения между восприятиями людьми своего поведения и самим поведением.

заработной платы, приносимой домой, в результате, скажем, налогообложения. Для достижения подобного заключения мы должны принять следующее предположение: причина, по которой замечено, что люди, получающие более высокую заработную плату, работают больше, состоит в том, что они предпочитают больше работать из-за более высокой заработной платы. Другими словами, люди, получающие более высокую заработную плату, по существу, подобны тем, кто получает более низкую заработную плату. Их единственное важное отличие состоит в дифференциации оплаты, и именно это отличие порождает разницу в продолжительности работы. Конечно, существуют другие важные различия, и более сложные статистические исследования пытаются учесть многие из них (скажем, возраст, род занятий, пол). Они пытаются выделить людей с одинаковым возрастом, родом занятий или полом (или другими общими характеристиками) и выяснить, работают ли больше те из них, кто получает более высокую заработную плату.

Есть два согласующихся друг с другом открытия, вытекающие из исследований о влиянии изменений заработной платы на предложение труда. Общее воздействие на предложение труда мужчин мало, но на предложение труда женщин может быть существенным. Вспомним, что чистые потери, связанные с налогом, отражаются на эффекте замещения. Несмотря на то что суммарный эффект налога может быть незначительным, поскольку эффект дохода противостоит эффекту замещения, возможно, существует заметный эффект замещения и, следовательно, существенный груз потерь. Единства мнений по поводу того, велик или мал груз потерь, нет.

Джерри Хосмен из МТИ, изучавший недавно предложение труда, пытался принять во внимание и тот факт, что люди различаются по своим склонностям к товарам по сравнению с досугом, и относящиеся к делу тонкости нашей налоговой структуры, и программы социального обеспечения. Его главные открытия¹²:

1. Федеральные налоги (при ставках 1988 г.) сократили предложение труда среднего мужчины, состоящего в браке, приблизительно на 6,5%. Предложение труда мало изменилось под влиянием налоговой реформы 1986 г., его общее повышение было только на 0,9%. Так как налоговая реформа понизила предельную ставку индивидуального подоходного налога для лиц с высокими доходами в большей степени, она стимулировала предложение их труда несколько больше — примерно на 1,5%.

2. Поскольку доходы выросли, чистые потери от всех налогов на труд (включая налоги на социальное страхование и средний подоходный налог штатов и налог на продажи) остаются существенными даже после налоговой реформы: для состоящего в браке мужчины со средним доходом — 13,5% (по сравнению с 16,5% до 1986 г.). Для состоящих в браке мужчин с высокими доходами (45000 дол. в ценах 1985 г.) чистые потери составляют 25,6% дохода сейчас в сравнении с 32,6% по старому закону и 54,2% — до 1981 г. Эти высокие оценки чистых потерь — результат большого значения величины эффекта замещения по Хосмену. Как было замечено раньше, относительно величины эффекта замещения не существует единства мнений. В большинстве исследований предполагается, однако, что он может быть значительно меньше, с соответственно меньшим грузом потерь.

3. В то время как предложение труда мужчин относительно не зависит от

² Hausman J. Labor Supply//*How Taxes Affect Economic Behavior*. А. J. Aaron and J. Pechman, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981. P. 27-72; Hausman J.A., Poterba J.M. Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986. *Journal of Economic Perspectives*. Summer 1987.

изменений в заработной плате, предложение труда женщин сравнительно эластично. Эластичность предложения труда женщин, по Хосмену, была 0,9 (большая часть изменения в предложении труда объясняется скорее увеличением численности работающих женщин, чем ростом средней продолжительности функционирования женской рабочей силы). По оценке, в 1988 г. средняя замужняя женщина, работающая полный рабочий день, сталкивается с предельной ставкой федерального подоходного налога в 28%, сокращающей предложение труда женщин на $0,9 \times 28 = 25,2\%$ ¹³. Предельная налоговая ставка только чуть ниже, чем по прежнему закону, когда она была немного меньше 30%. Работники с более низким доходом (частично занятые) обнаружили существенное сокращение ставок налога. Налоговая реформа 1986 г., по оценке, увеличила предложение труда замужних женщин на 2,64%. Отношение чистых потерь к налоговым поступлениям остается высоким, на уровне 25%, но оно до сих пор существенно ниже оценки в 58%, основанной на норме до 1981 г.

Степень реакции предложения труда женщин — глав семейств лежит между ее величиной для мужчин и замужних женщин.

ЭКСПЕРИМЕНТЫ

Третий подход к получению количественной оценки изменения предложения труда в ответ на изменения в налогах — экспериментальный. Вопрос, интересующий нас: что произойдет с предложением труда, если увеличить или уменьшить ставки налогов (или изменить налоговую структуру каким-нибудь другим образом)? Первая реакция состоит в том, чтобы сказать: “**Давайте** изменим структуру налогов и посмотрим, что случится”. Это мог бы быть дорогой подход, изменения могут оказать очень негативное влияние на предложение труда, но до того как это влияние будет распознано и структура налогов опять изменена, может быть нанесен значительный вред (потери в благосостоянии).

Но мы можем что-нибудь узнать путем изменения структуры налогов только для небольшой части населения. Точно так же, как опросы общественного мнения путем опроса малой выборки населения (часто менее чем 1000 человек) могут дать довольно точные оценки того, как избиратели будут голосовать на выборах, так и реакция малой выборки даст довольно надежную оценку того, как другие подобные люди реагировали бы, окажись они в условиях альтернативной налоговой структуры. Опросы общественного мнения точны в получении репрезентативной выборки взглядов, т. е. они гарантируют, что взгляды молодых и пожилых, богатых и бедных, квалифицированных и неквалифицированных рабочих, состоящих и не состоящих в браке людей и т.д. — все представительны. И при формировании оценки того, как население в целом будет голосовать, определяются веса различных групп населения (когда пытаются предсказать исход выборов, определяются веса, соответствующие известной вероятности того, как голосуют члены разных групп).

В конце 60-х и начале 70-х гг. была проведена серия таких экспериментов, чтобы выяснить, в частности, влияния изменений в налоговой структуре и системе социального обеспечения на труд, предлагаемый более бедными людьми. Разные люди были поставлены перед лицом разных налоговых систем, что сделало

Этот подсчет нужно скорректировать, если подоходный налог приблизительно пропорциональный. При прогрессивном подоходном налоге его влияние на предложение труда больше.

возможным в принципе не только оценить общий эффект от налоговых изменений, но и четко отделить эффект дохода от эффектов замещения.

В то время как наша сегодняшняя система социального обеспечения имеет довольно высокую действующую предельную ставку налога, с помощью отрицательного подоходного налога государство могло бы меньше сокращать пособия, несмотря на рост дохода. С тех пор как эксперименты с отрицательным подоходным налогом сфокусировались на лицах с низким доходом, они главным образом касались влияния альтернативных систем субсидий на предложение труда. Правительство пыталось определить влияние разных уровней гарантированного дохода и разных ставок налога. Одинаковые индивидумы ставились перед лицом разных уровней поддержки, но при одной и той же ставке налога или разных ставках налога, но одинаковых уровнях помощи. Следовательно, в принципе эксперименты делают возможным выявление эффектов дохода и замещения.

Результаты согласуются со взглядом, согласно которому общее влияние налогов на предложение труда относительно мало. Отчет о первом такого рода эксперименте, проведенном в Нью-Джерси, представил его как “картину в общем довольно небольшого различия абсолютного предложения труда” для тех, кто столкнулся с альтернативной структурой налогов — социального обеспечения, и тех, кто столкнулся с их существующей структурой.

Только среди замужних женщин, чье предложение труда слишком мало, чтобы с него начать, существуют большие отличия в относительном выражении¹⁴.

Эксперименты принесли некоторые более отдаленные результаты, касающиеся возможного влияния изменения системы социального обеспечения — налоги. Работа, обеспечивающая больший доход бедным, заставляет их упорнее искать место в случае его потери.

Если раньше эксперименты выявляли воздействие альтернативных схем налогов-субсидий на предложение труда (и на зависимые переменные, такие как поиск работы), в более поздних исследованиях были сделаны попытки определить воздействие других, кроме отмеченных, факторов. Например, эксперимент в Гэри (штат Индиана) обнаружил более высокий вес новорожденных — показатель здоровья ребенка — в тех семьях, доход которых перед рождением ребенка вырос. Широкомасштабный эксперимент, проведенный в Сизтле (штат Вашингтон) и Денвере (штат Колорадо), выявил, что обеспечение женщин гарантированным доходом, как это делает отрицательный подоходный налог, может способствовать разрушению семей. Однако наиболее крупные программы отрицательного подоходного налога в сизтло-денверском эксперименте имели наименьшее воздействие на уровень разводов. Доказывалось, что гарантии дохода оказывают на уровень разводов два противоположных влияния: с одной стороны, они стабилизируют браки, увеличивая возможности семьи приобретать товары и услуги, с другой стороны, они дестабилизируют браки, улучшая экономическое достоинство альтернатив семьи. В рамках этой теории результаты экспериментов показывают, что для низких гарантированных уровней дохода второй эффект (“эффект независимости”) перекрывает первый¹⁵.

¹⁴ U.S. Department of Health, Education and Welfare, *Summary Report: New Jersey Graduated Work Incentive Experiments*. Washington. D.C.: Government Printing Office. 1973.

Сизтло-денверский эксперимент гарантировал помощь, колеблющуюся на уровне от 50 до 100% черты бедности, и налоговые ставки, изменяющиеся от 0,5 до 0,8. Всего 4800 семей,

Эксперименты представляют важное продвижение в разработке средств, доступных социологам. В то же самое время существуют некоторые серьезные ограничения экспериментального подхода вообще и для экспериментов, отмеченных выше, в особенности, что всегда нужно помнить, оценивая их результаты.

Во-первых, есть широко известный феномен, называемый эффектом Хаусорна, который мешает всякой экспериментальной работе с людьми: когда человек включен в эксперимент и он знает, что его поведение исследуется, оно часто изменяется.

Во-вторых, существуют проблемы, связанные с обеспечением получения выборки. Так как участие в эксперименте — дело добровольное, могут возникать систематические искажения, связанные с отсутствием в выборке определенного типа людей, который отказывается участвовать в эксперименте. *

В-третьих, реакция людей на краткосрочные изменения может отличаться от их реакции на долгосрочное изменение. С одной стороны, временное изменение в структуре налогов, увеличивающее благосостояние, оказывает меньшее влияние на доход в течение всей жизни, чем постоянное изменение. Следовательно, эффект дохода может быть преуменьшен. С другой стороны, в ходе эксперимента люди часто сталкиваются с более высокой или более низкой предельной ставкой налога, их заработная плата после уплаты налога соответственно временно сокращается или увеличивается. Временное сокращение зарплаты может оказать влияние, отличное от того, какое оказало бы постоянное сокращение. При отсутствии издержек регулирования предполагается, что люди уменьшат время работы (увеличат свой досуг) в большей степени, чем в условиях постоянного снижения зарплаты. Так, индивидум, планирующий прекратить работу на какое-то время (женщина, решившая обзавестись ребенком в недалеком будущем), может воспользоваться преимуществом временно получать субсидии. Если это так, то эксперименты преувеличивают эффект замещения. Издержки регулирования могут быть очень высоки. Индивидум может не желать расстаться с его нынешней работой, предвидя, что через 3 года, когда эксперимент завершится, он захочет вернуться на работу, но это будет трудно. Если считать такие воздействия важными, эксперимент может преуменьшить не только эффект дохода, но и эффект замещения. В некоторых из названных экспериментов сделаны попытки определить величину ошибок в оценках, проистекающих из того факта, что изменения в налоговой структуре и социальных выплатах были только временными и гарантировали людям ту же структуру налогов и социального обеспечения в течение более продолжительного периода (вплоть до 20 лет).

Последним важным ограничением экспериментальных исследований того, в какой степени предложение труда подвержено влиянию изменений в налоговом законодательстве и в социальных программах, является роль общественных институтов в определении продолжительности рабочей недели. Выше мы говорили, что в краткосрочном периоде принятая в обществе практика серьезно ограничивает выбор индивидумом продолжительности его работы. Однако в долгосрочном плане сама эта практика изменяется частично в ответ на изменения экономической среды. Таким образом, в течение эксперимента люди могли иметь только ограниченную свободу выбора длительности своего рабочего времени, но если бы все члены

включая контрольную группу, участвовало в эксперименте за период 1970–1978 гг. (SRI International, *Final Report of the Seattle-Denver Income Maintenance Experiment*, Vol.1. Washington, D.C.: U.S.Government Printing Office, May 1983. V. 1-18, 345, 358).

общества столкнулись с новой структурой налогов и социальных платежей, могло бы развиваться движение за изменение существующей общественной практики, чтобы сделать ее более подходящей предпочтениям людей.

ДРУГИЕ ИЗМЕРЕНИЯ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ТРУДА

Предшествующее изложение было сконцентрировано на том, как текущая ставка налога может воздействовать на решение индивидуума принять участие в трудовом процессе, и если принять, то сколько часов работать. Такое рассмотрение вопроса слишком упрощает анализ влияния налогообложения в нескольких важных отношениях.

УСИЛИЕ

Во-первых, оно отвергает многие важные решения индивидуума, которые влияют на величину предложения труда на рынке. Индивидуумы достаточно осмотрительны в отношении усилий, затрачиваемых во время работы. Одним из важнейших стимулов, заставляющих людей предпринимать больше усилий, является финансовый стимул, который заключается в том, что индивидуум рассчитывает получить более высокую плату прямо или косвенно как результат продвижения по службе. Плата, конечно, является только одной из причин того, что люди много работают. Они также много трудятся, чтобы достичь определенного статуса, добиться признания со стороны равных себе и т.д. Не отрицая важности этих факторов — хотя они важнее при более квалифицированной, профессиональной и административной работе, чем при неквалифицированной, — мы в своих исследованиях пришли к заключению, что поведение людей частично мотивируется финансовым стимулом. Для большинства индивидуумов, занятых многими видами труда, такой вывод оказывается чистой правдой.

ВЫБОР РАБОТЫ

Структура налогов влияет на выбор работы. В целом люди с одинаковыми способностями получают разную заработную плату на разных работах. Некоторые виды деятельности бывают особенно неприятными, и людям необходимо компенсировать это для того, чтобы они взялись за нее. Примерами могут служить работа сантехником или работа в неудобное или продолжительное время.

Другая работа рассматривается как особенно приятная, люди хотят ею заниматься, даже если плата за нее меньше, чем при других видах деятельности людей, индивидуумов схожей квалификации. Например, учителя трудятся меньше часов в год, чем другие. Инструкторы по лыжам каждый день частично проводят на воздухе. Другие работы обеспечивают общественное положение или дают иные "привилегии".

Заработная плата, за которую люди хотят работать в определенном месте, зависит от этих неденежных атрибутов. Если работа является очень привлекательной, заработная плата может быть ниже. Если в работе есть негативные неденежные моменты, то зарплата должна быть выше, чтобы их компенсировать. Налоговая система ставит в невыгодное положение такого рода деятельность, так как индивидуумы, занятые ею, платят налог со всей денежной суммы, часть из которой предназначена для компенсации за негативные моменты работы. Предположим, что людям безразлично, кем работать — лыжным инструктором за 10000 дол. в год или сантехником за 20000 дол. Так как два индивидуума равны по состоятельности (по предположению), то можно поспорить о том, что они должны платить один и тот же налог. Давайте введем

прогрессивный подоходный налог, который будет забирать 15% от доходов свыше 5000 дол. Инструктор по лыжам заплатит налог в размере только 750 дол., а сантехник — еще 1500 дол., а всего 2250 дол. Ориентируясь на доход после уплаты налогов, люди будут предпочитать работать лыжными инструкторами. Более обобщенно — налоговая система порождает диспропорцию в распределении труда.

Ранее мы обсудили, каким образом разнообразие государственных программ влияет на решение людей об уходе с работы (т.е. на пенсию). Подобным же образом разнообразие государственных программ влияет на решение вопроса о том, когда начинать работать (т.е. как долго оставаться в школе). Дотируемые колледжи и университеты, программы субсидирования займов побуждают учащихся оставаться в школе.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА И ДРУГИЕ РЕШЕНИЯ В ДОМАШНЕМ ХОЗЯЙСТВЕ

Решения, касающиеся предложения труда, находятся под воздействием разнообразных других решений, принимаемых в домашнем хозяйстве, решений, на которые влияет экономическая политика государства. Как на брак, так и на развод влияет налоговая политика (в гл. 21 рассмотрены налог на бракосочетание и налог на алименты). Нормы социального обеспечения ставят браки, которые быстро заканчиваются разводом, в невыгодное положение: бывшая жена имеет право на определенные преимущества, только если пара состояла в браке в течение 10 лет.

Нынешняя налоговая политика, по мере того как она препятствует участию замужних женщин в рабочей силе, одновременно способствует росту рождаемости: большая часть расходов на ребенка — это альтернативные затраты времени матери, потеря ею заработной платы.

В некоторых странах, в которых наблюдается снижение рождаемости, государство проводит законодательную политику (субсидии на детей, благоприятное налогообложение больших семей, предоставление льгот по уходу за ребенком), чтобы способствовать повышению рождаемости. Другие страны, такие как Китай, в котором стоит проблема экономических последствий стремительного роста населения, проводят политику, направленную на сокращение уровня рождаемости.

Мы уже отмечали важность сбережений для принятия решений об уходе на пенсию. На сбережения, в свою очередь, влияют налоговая политика (особый пенсионный режим, ИРА счета и т.п.), а также расходы на государственные программы. Обеспечение медицинского страхования (стимулируемое текущей налоговой политикой) и Программа медицинской помощи престарелым создают условия, при которых заглаговременные сбережения (на медицинские расходы) становятся менее важными. Кредитные программы учащихся делают сбережения на образование детей менее нужными.

Существенным моментом является то, что, хотя мы изучаем влияние каждой политики (налоговой, расходов) на каждое решение о сбережениях, предложении труда, на самом деле все решения взаимосвязаны, и, в сущности, любая правительственная политика влияет прямо или косвенно на каждое из решений.

ФОРМА КОМПЕНСАЦИИ

Наконец, структура налога влияет на форму, в которой люди получают свою плату. Фирмы стремятся компенсировать своих служащих в формах, которые не облагаются налогом. Это служит одним из объяснений быстрого роста дополнительных выплат (например, по медицинским программам, спонсорами которых являются

работодатели) за последние три десятилетия. Счета расходов программы обучения, проводимой в необходимых случаях, субсидии на питание — все это формы необлагаемой налогом компенсации. Возможно, наиболее важное последствие налоговой структуры для формы оплаты *— стимулирование ею "отсроченной компенсации" (пенсий и опционов).

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Теоретически влияние налогообложения на предложение труда неоднозначно. Эффект дохода и эффект замещения действуют в противоположных направлениях. Эффект дохода ведет к увеличению количества труда, эффект замещения — к его уменьшению.
2. Эмпирические факты свидетельствуют, что для мужчин эффекты замещения и дохода фактически взаимопогашаются, так что итоговое влияние налога на предложение мужского труда небольшое, в то время как возможно заметное воздействие налога на участие женщин в рабочей силе. Но даже несмотря на то что его суммарный эффект может быть небольшим для мужчин, эффект замещения и, следовательно, груз потерь, связанный с налогом, могут быть очень значительными.
3. Налоговая система поощряет работу с большими неденежными выгодами и вознаграждением в формах, которые не облагаются налогами или получают привилегированный налоговый режим.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Эффект Хаусорна
Неденежные выгоды

Компенсированная эластичность
предложения труда
Отрицательный подоходный налог

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. До 1981 г. государство облагало только 67%-й (вместо 100%) предельной налоговой ставкой доходы матери, получающей помощь по программе ПСДИ. Нарисуйте линию бюджетного ограничения до и после 1981 г. Нарисуйте кривую безразличия того, кто предпочитает не работать при обоих налоговых режимах. Нарисуйте кривую безразличия того, кто работал до 1981 г., но решил не работать после 1981 г. Покажите, как для такого лица снижение налоговой ставки будет увеличивать полезность, снижать издержки и увеличивать предложение труда. Наконец, нарисуйте кривую безразличия того, кто работал и до и после 1981 г. Покажите, как для такого человека более низкая налоговая ставка влияет на издержки по программе ПСДИ и на предложение труда. Что вы можете сказать о государственной политике, если имеются люди первого, второго и третьего типов поведения?
2. Каково будет влияние переключения налогообложения индивидуумов на базу их собственного дохода (скорее, чем дохода семьи), на участие в рабочей силе жен?
3. Налоги и программы государственных расходов влияют на множество других аспектов ведения семейного хозяйства. Некоторые экономисты, например, доказывают, что они влияют на рождаемость. Какие положения налоговой системы, программы государственных расходов могли повлиять на решение иметь детей?
4. Вместо определения решений людей как выбора между потреблением и работой (рис. 19.2 и 19.3) эти решения могут быть представлены в виде выбора между потреблением и досугом. Нарисуйте кривые безразличия и определите эффекты дохода и замещения, вытекающие из изменения налоговой ставки на труд.
5. Сравните последствия обложения подоходным и паушальным налогами, доставляющими государству одинаковый доход.
6. Сравните последствия обложения пропорциональным подоходным налогом и слабо прогрессивным подоходным налогом (т.е. таким, при котором существует паушальная субсидия государства, скажем, в 3000 дол., а затем постоянная предельная налоговая ставка на весь доход). В

особенности покажите, что, если два налога доставляют государству одинаковый доход, все люди имеют одинаковый доход, выгода будет больше при пропорциональном налоге.

Глава 20. ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

В предыдущих двух главах мы заметили, что возможна существенная потеря в благосостоянии (чистый груз потерь), связанная с любым налогом, кроме паушального. Сразу возникают два вопроса. Почему, если это так, не вводим просто паушальный налог? И, если мы должны устанавливать искажающие налоги, есть ли какой-нибудь способ скорректировать их, чтобы свести к минимуму чистый груз потерь? Эти вопросы были в центре многих теоретических исследований налогообложения в течение последних двух десятилетий. Исследование дало несколько замечательно простых и глубоких ответов, которые могут помочь разработать лучшую налоговую систему в будущем.

ОБМАНЧИВОСТЬ ПОДСЧЕТА ИСКАЖЕНИЙ

Перед тем как обратиться к этим вопросам, нам необходимо рассмотреть аргумент, который ввел в заблуждение некоторых выдающихся экономистов. Не имеет смысла просто подсчитывать число искажений, вызванных налоговой системой. Например, некоторые экономисты отстаивали точку зрения, согласно которой мы должны иметь подоходный налог, но не иметь специальных **косвенных** налогов (скажем, на сигареты, алкоголь или предметы роскоши), потому что одно искажение лучше нескольких. Этот вывод был бы правильным, если не было бы искажений, вызванных подоходным налогом. Но мы показали в предыдущих главах, что подоходный налог зачастую искажает решения индивидуума сберегать и работать, и не обязательно, что два больших искажения лучше, чем несколько меньших. Как следует из гл. 18, чистый груз потерь от налога был пропорционален квадрату ставки налога. Это предполагает, что, может быть, лучше иметь некоторое количество малых налогов, чем один большой.

В такое же заблуждение впадают те, кто утверждает, что лучше не облагать налогом процентный доход, а ввести налог только на доход от зарплаты, потому что обложение дохода от процентов, влияя на решение сберегать или занимать, вносит дополнительное искажение в экономику. Опять же, хотя вывод, что мы не должны облагать налогом процентный доход, может быть правильным, приводимые доводы обманчивы. Чтобы прийти к желаемой структуре налога, нельзя просто считать число искажений.

ОБМАНЧИВОСТЬ ЛУЧШЕЙ ИЗ ХУДШИХ АЛЬТЕРНАТИВ

Пример, который мы приводили, где много искажений, может оказаться лучше, чем мало, иллюстрирует общее утверждение, что всякий раз, когда существуют неэффективности (искажения) на нескольких рынках, устранение одной из них не может улучшить положения дел. Ранее мы охарактеризовали эффективное, по Парето, распределение ресурсов. Все требуемые условия редко бывают удовлетворены. И может оказаться фактически нереальным устранить все искажения во всех областях. Теория лучшей из худших альтернатив касается выработки государствен-

ной политики в ситуациях, когда экономика характеризуется некоторыми важными нарушениями, которые не могут быть устранены¹. (В противоположность экономистам "лучшей из альтернатив", где могут быть удовлетворены все условия эффективности по Парето.) Так, соображения лучшей из худших альтернатив говорят, что, может быть, нежелательно устранять искажения в тех секторах, где они могут быть устранены. Теория лучшей из худших альтернатив часто ошибочно интерпретируется, когда говорится, что, до тех пор пока есть некоторые искажения, экономической теории нечего сказать. Это неправильно, как мы вкратце покажем. Экономическая теория может рассказать нам, при каких обстоятельствах два небольших искажения предпочтительней одному большому, когда лучше иметь неэффективности и в потреблении и в производстве, а когда лучше не иметь неэффективности в производстве. Теория лучшей из худших альтернатив говорит нам, что мы не можем слепо применять выводы экономической науки лучшей из альтернатив. Определение того, что мы должны делать, когда существуют некоторые искажения, часто трудная, но не невозможная задача.

ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ, ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЯЮЩЕЕ ДОХОДЫ

В гл. 16 мы проанализировали два основополагающих принципа налогообложения: экономическую эффективность и справедливость. В этой главе рассмотрим налоговые структуры, которые увеличивают данный доход и обеспечивают заданные цели распределения, в конце концов ценой потери в эффективности. Как всегда в экономической науке существует выбор: если государство хочет большего перераспределения, оно в состоянии добиться его только ценой большей экономической неэффективности (большого чистого груза потерь). Оптимальная структура налогов — это та, которая максимизирует общественное благосостояние, в которой выбор между справедливостью и эффективностью наилучшим образом отражает отношение общества к этим конкурирующим целям. В этом разделе мы опишем, почему вводятся искажающие налоги, почему существует выбор между перераспределением и экономической эффективностью и как мы можем проанализировать выбор между альтернативными налоговыми структурами.

ПОЧЕМУ ВЗИМАЮТСЯ ИСКАЖАЮЩИЕ НАЛОГИ?

Если бы у государства была полная информация о каждом индивидууме в нашем обществе, это послужило бы сильным аргументом, чтобы не взимать искажающие налоги. Общепринято, что люди, способные более безболезненно платить налоги, должны платить больше налогов, чем те, кто не может сделать это с легкостью. Если бы государство могло установить, кто имеет большую платежеспособность и у кого, таким образом, лучшая возможность платить налоги, оно бы просто взимало большие паушальные налоги с таких людей.

Но как могут быть измерены способности? Рассмотрим семью. Родители часто полагают, что имеют достаточно информации, касающейся способностей их детей. Родитель, который имеет двух детей, один из которых обладает большими способно-

Первые формулировки теории лучшей из худших альтернатив принадлежат Дж. Миду, Р. Липси и К. Ланкастеру: Meade J. *Trade and Welfare: Mathematical Supplement* (Oxford: Oxford University Press, 1955); Lipsey R.G., Lancaster K. *The General Theory of Second Best* // *Review of Economic Studies* 24 (1956—1957) : 11—32.

стями, но предпочитает жить случайными заработками, а другой, способности которого ограничены, использует их полностью, скорее всего предоставит финансовую помощь последнему, чем первому. Помощь дается, исходя не из дохода: перебивающийся случайными заработками на самом деле имеет более низкий доход, чем упорно работающий, но менее способный брат.

Государство, однако, не находится в положении родителя, который может видеть способности и управлять своим ребенком. Государство может основывать свои налоги только на видимых переменных — доходах и расходах (и даже таких, которые не легко наблюдать). Выбор, с которым сталкивается государство, состоит в том, иметь ли единообразный паушальный налог, такой, который платят люди независимо от того, что они делают, или от их способностей, или устанавливать налог, который зависит от легко измеряемых переменных, таких как расходы или заработная плата, а такой налог неизбежно искажающий. Налог на доход не всегда приводит к успеху в налогообложении тех, кто, как мы могли бы думать, должны быть подвергнуты налогообложению. Этот случай равного отношения к человеку с небольшими способностями, но чрезвычайно много работающему, и к человеку, обладающему большими способностями и выполняющему работу легко, т.е. к людям, имеющим одинаковые доходы. До сих пор многие считают, что те, кто имеет более высокий доход, должны оплачивать большую долю затрат государства, потому что они в среднем более способные или им больше повезло. Кроме того, общество может разумно оценить, что ценность потери дохода богатыми меньше (подразумевая, скажем, одной яхтой меньше), чем потери дохода бедными.

ВЫБОР МЕЖДУ НЕРАВЕНСТВОМ И НЕЭФФЕКТИВНОСТЬЮ

Если бы все были одинаковы, не было бы причин взимать разные налоги. Было бы гораздо более управляемо и более эффективно (в смысле минимизации чистого груза потерь) просто взимать единый паушальный налог. Использование разных налогов — неизбежное следствие нашего желания перераспределять доход в мире, где государство может располагать лишь неполными сведениями о людях.

Таким образом, существует выбор. Мы можем взимать более прогрессивный налог, который перераспределяет больший доход посредством перекладывания большей доли бремени государственных расходов на богатых. Но мы делаем это за счет экономической эффективности. Государство может уменьшить степень неравенства, но только за счет большего чистого груза потерь.

Оптимальная структура налогов определяется как такая структура, которая максимизирует благосостояние общества, где равновесие между чистым грузом потерь и неравенством отражает отношение к равенству и эффективности. Различные общества могут выбирать различные налоговые системы, если у них различное мнение относительно неравенства. Можно рассматривать большую часть политических дискуссий относительно того, насколько прогрессивной должна быть структура налогов (т.е. насколько больше должны облагаться налогом люди с высокими доходами, чем с низкими), как нечто, включающее различие в оценках, различия в понимании того, какие чистые потери некто готов допустить при данном уменьшении неравенства.

Могут быть разногласия не только относительно ценностей, но и относительно эмпирического вопроса, что представляет из себя выбор. Защитники более прогрессивных налогов имеют тенденцию утверждать, что издержки, в смысле потерь, сокращения неравенства, меньше, чем издержки, понимаемые теми, кто полагает, что налоговая структура должна быть менее прогрессивной. В гл. 18 и 19 мы

показали, что размеры потерь от налогов связаны с эффектом замещения. Если досуг и потребительские товары высоко замещаемы, тогда кривая компенсированного предложения труда будет очень эластичной, а чистые потери от налога на потребление или доход от трудовой деятельности будут большими. Если потребление текущего периода и потребление следующего периода высоко замещаемы, кривая сбережений будет очень эластичной, а чистые потери, связанные с налогообложением процентного дохода, будут большими. Тех, кто считает, что чистые потери малы, часто относят к *оптимистам эластичности*. Они считают, например, что (компенсированная) эластичность предложения труда и эластичность сбережений низкие, так что искажения, связанные с высокими налогами, невысокие. Те, кто считает, что эти искажения большие, часто относятся к *пессимистам эластичности*. Они утверждают, что эластичность предложения труда и эластичность сбережений велики. Основания для поддержки каждого взгляда неясны.

ПОЧЕМУ БОЛЬШАЯ ПРОГРЕССИВНОСТЬ ОЗНАЧАЕТ БОЛЬШИЕ ЧИСТЫЕ ПОТЕРИ?

В предыдущем параграфе утверждалось, что, если мы используем налоговую систему для достижения большей степени равенства, чистые потери нарастают. Рис. 20.1 А и 20.1 В иллюстрируют это общее предположение, сравнивая два варианта налогообложения. Первая кривая — пропорциональный подоходный налог, при котором налоговые обязательства в процентах от дохода одинаковы для всех индивидумов, независимо от размера их дохода. Вторая кривая представляет собой прогрессивный налог, устанавливающий линейную зависимость ставки налога от доходов индивидумов, превышающих его определенный критический уровень, Y . Люди с доходом ниже указанного уровня получают от государства субсидию, равную налоговой ставке, умноженной на разницу между их доходом и его критическим уровнем. Заметьте на рис. 20.1 В, что предельная ставка налога,³ дополнительный налог, который индивидум платит или получает на дополнительный доллар дохода, постоянны для обеих налоговых систем. Эти налоги обычно называются налогами с линейными ставками. Но при прогрессивном налоге средняя налоговая ставка, отношение суммы уплаченного налога к доходу индивидума, возрастает с увеличением дохода. Поэтому такой налог мы и называем прогрессивным².

Как мы это описали, прогрессивный линейный налог обеспечивает выплаты тем, чей доход ниже определенного уровня, поэтому часть графика налога, лежащую ниже Y , иногда относят к отрицательному подоходному налогу³.

Прогрессивный линейный налог может быть представлен как комбинация единого паушального гранта для всех индивидумов и пропорционального подоходного налога. Так, например, на рис. 20.1 А пропорциональный налог со ставкой t_2 , объединенный с грантом OG , идентичен подоходному налогу с дохода, превышаю-

Нестандартное употребление. Некоторые предпочитают резервировать термин *прогрессивный* для налоговой системы, при которой растет *предельная* налоговая ставка. Ничего существенного не скрывается за этими семантическими моментами. Заметим, что налог с линейной ставкой, сочетаемый с паушальным налогом, регрессивен в том смысле, что средняя налоговая ставка уменьшается вместе с доходом. Более общее рассмотрение определения прогрессивной и регрессивной налоговых структур дано в KH.:Alkinson A.B., Stiglitz J.E. Lectures on Public Economics. New York, McGraw-Hill. 1980. Chapter 2.

³ В некоторых налоговых системах с тех, чей доход выше Y , взимается налог на разницу между их доходом и этим освобожденным уровнем, но те, чей доход ниже определенного уровня, не платят налогов и не получают скидок.

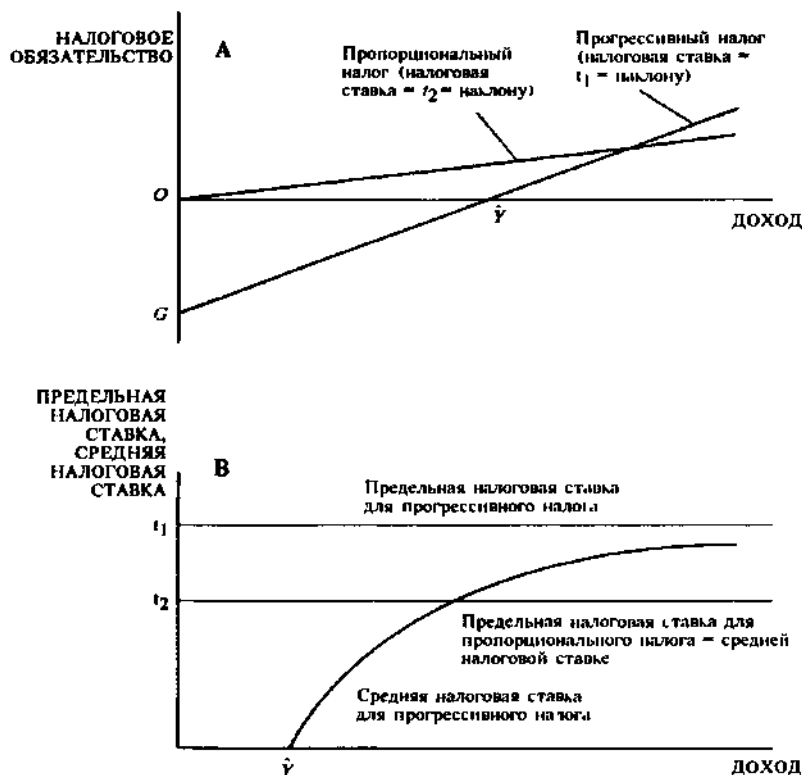


Рис 20.1 КРИВЫЕ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА С ФИКСИРОВАННОЙ СТАВКОЙ. На рис 20.1 А дается сравнение графика пропорционального подоходного налога с фиксированной ставкой и прогрессивного подоходного налога с фиксированной ставкой. На рис. 20.1 В сравниваются средние и предельные налоговые ставки для этих двух налогов.

щего уровень Y (Y — освобожденный от налога уровень) по ставке t_2 , предусматривающему для тех, у кого уровень дохода ниже Y , получение скидки (иногда называемой реализуемой налоговой скидкой), равной t_2 , умноженной на разницу между Y и их доходом. Если государство финансирует общественные товары и другие государственные расходы и выплачивает всем единый паушальный грант, то его доход должен быть больше, а потому предельная налоговая ставка должна быть выше, чем при просто пропорциональном налоге. Но чистые потери связаны с размерами предельной налоговой ставки. Чем больше паушальный грант, тем более прогрессивна налоговая структура и тем больше чистые потери.

ГРАФИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ЧИСТЫХ ПОТЕРЬ ПРОГРЕССИВНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Для сравнения результатов обложения пропорциональным и прогрессивным налогом мы использовали тот же графический метод, который применили в предыдущей главе. Рис. 20.2 показывает бюджетное ограничение индивидуума до уплаты налога, характеризующее доход (потребление), который он имеет при каждом уровне затрат труда, и его кривую безразличия между потреблением товаров и работой. Также изображено его бюджетное ограничение после уплаты налога, предполагающей, что государство изымает определенную часть дохода индивидуума или, другими словами, устанавливает пропорциональный налог. Эта часть графика совпадает с рис. 19.4, который мы использовали при анализе чистых потерь при пропорциональном подоходном налоге. Наконец, на рисунке представлено бюджетное ограничение после уплаты прогрессивного линейного налога, подразумевающего грант OG .

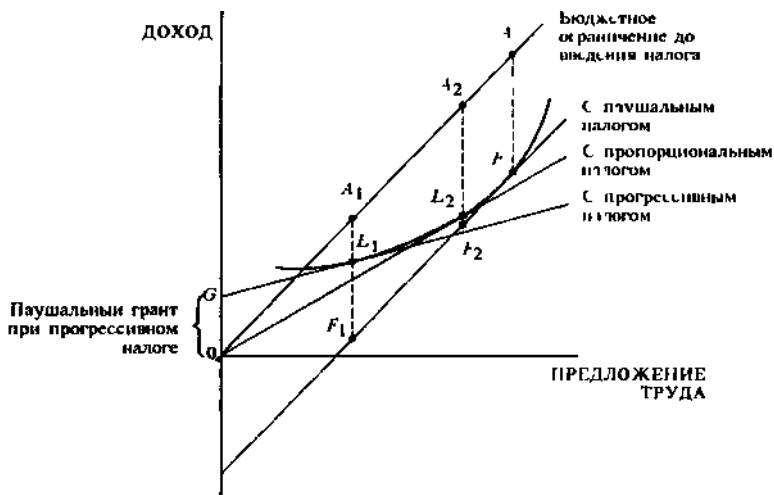


Рис. 20.2 СРАВНЕНИЕ ПРОГРЕССИВНОГО, ПРОПОРЦИОНАЛЬНОГО И ПАУШАЛЬНОГО НАЛОГОВ С ОДИНАКОВЫМ ВОЗДЕЙСТВИЕМ НА ПОЛЕЗНОСТЬ ИНДИВИДУУМА. При прогрессивном налоге индивидуум выбирает E_3 , а налоговые поступления составляют A_3E_3 . При пропорциональном налоге выбирается E_2 , а поступления равны A_2E_2 . При паушальном налоге выбирается E_1 , а налоговые поступления составляют A_1E_1 ($A_3E_3 = A_2E_2 = A_1E_1$).

Сравним доходы, которые может получить государство от прогрессивного подоходного налога, оставляющего данному индивидууму на том же уровне полезности, с доходами от пропорционального подоходного налога. Полученный от налога доход — вертикальное расстояние между бюджетными ограничениями до и после уплаты налога при выбранном индивидуумом уровне затрат труда. Так, например, на рис. 20.2 доход от пропорционального налога равен A_2E_2 , в то время как доход от прогрессивного налога равен A_3E_3 , что

значительно меньше. От прогрессивного налога есть дополнительные чистые потери: $E \setminus F \setminus$ значительно больше, чем $E_2 F_2$. Это неудивительно. Мы уже говорили раньше, что чистые потери связаны с эффектом замещения, с изменением количества часов работы, возникающим из-за падения заработной платы после уплаты налога ниже действительной производительности труда. Так как предельная ставка налога выше в случае прогрессивного налога, то и эффект замещения сильнее, чем при обложении пропорциональным налогом, а следовательно, чистые потери больше⁴.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ЧИСТЫМИ ПОТЕРЯМИ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕМ

Рассмотрим теперь, как, пытаясь усилить перераспределение дохода, мы увеличиваем чистые потери. Мы уже видели раньше, что прогрессивный налог может быть рассмотрен как комбинация пропорционального налога и паушального гранта.

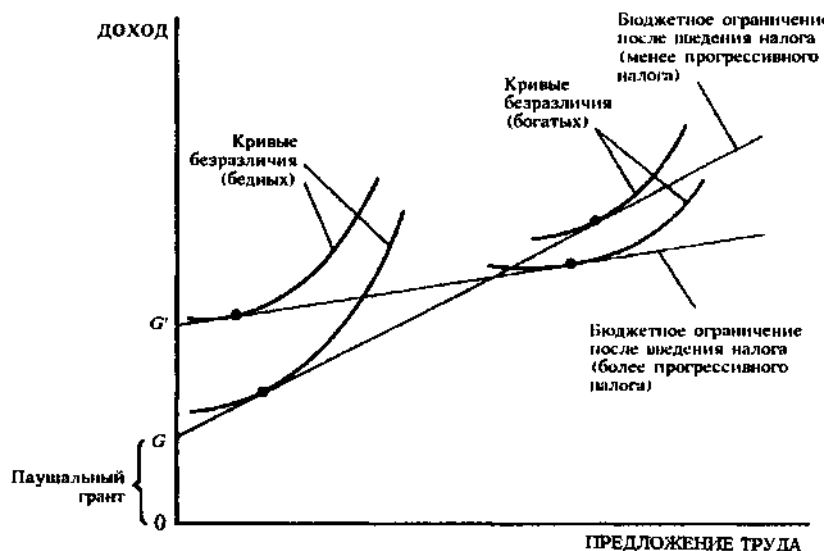


Рис. 20.3. ПОСЛЕДСТВИЯ ВОЗРАСТАНИЯ СТЕПЕНИ ПРОГРЕССИВНОСТИ. Когда паушальный грант возрастает с OG до OG' , предельная налоговая ставка должна увеличиться, если государство планирует получить необходимое поступление. Таким образом, бюджетное ограничение после уплаты налога будет более плоским. Бедные, находящиеся ниже уровня дохода, освобожденного от налога, улучшат свое положение, богатые — ухудшат. Для бедных эффекты дохода и замещения взаимно усиливаются, они меньше работают. Для богатых указанные эффекты компенсируются и чистый эффект не может быть предсказан. В случае, представленном на рисунке, богатые также работают меньше, но обе группы несут большие чистые потери.

На рис. 20.2 ясно, что предельная налоговая ставка выше (наклон бюджетного ограничения меньше) для прогрессивного налога, чем для пропорционального налога. Если налоговая ставка та же или ниже, индивидууму было бы лучше при налоговой системе с паушальным фантом, чем без него. Он не мог бы быть на прежней кривой безразличия.

Увеличивая его с OG до OG' (рис. 20.3), мы должны поднять ставку налога с тем, чтобы сохранить чистый доход государства постоянным.

Предположим, что у нас есть две группы населения: одна — с доходом ниже освобожденного от обложения уровня, другая — с доходом выше него. С увеличением гранта положение первой группы улучшится, а положение второй ухудшится: неравенство положения сократится. Но обе группы столкнутся с более высокой предельной налоговой ставкой, и, следовательно, чистые потери возрастут для обеих групп.

Вероятно, существует максимально возможное перераспределение. При увеличении предельной налоговой ставки люди с более высоким доходом в конце концов могут начать сокращать предложение своего труда, причем настолько, что доход от налога на них тоже сократится. В этом случае паушальный грант пришлось бы уменьшить.

КРИВАЯ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ И ИСКАЖАЮЩЕЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Мы можем изобразить варианты, **стоящие** перед обществом, несколько иным образом. В гл. 4 мы установили ограничение потребительской **возможности** для простой экономики Крузо, показывающее максимальный уровень **полезности** для Пятницы, который может быть получен для каждого уровня полезности Крузо. Мы сделали это, предполагая, что, в то время как государство пытается перераспределить все больше и больше дохода (больше и больше апельсинов) от Крузо к Пятнице, все большая часть апельсинов, изымаемых у Крузо, теряется до того, как Пятница их получает.

Потеря апельсинов в этом простом примере **вытескала** из предположения избыточного бремени (чистых потерь) искажающего налога на апельсины. График потребительских возможностей должен учесть искажения, возникающие из наших попыток перераспределить доход.

Кривые потребительских возможностей показаны на рис. 20.4: кривая, предполагающая выбор паушального **налога**, и кривая, делающая более реалистичным предположение искажающего налогообложения. **Две** кривые соприкасаются в точке на первоначальной кривой потребительских возможностей, которая появилась бы как конкурентное равновесие без перераспределительных налогов, — в точке C . Если общественные товары финансируются за **счет** налогов, то две кривые соприкасаются при конкурентном равновесии, соответствующем единому паушальному налогу для двух групп индивидуумов.

Поскольку государство использует искажающие **налоги**, которые отодвигают точку равновесия от C , мы не можем избежать неких чистых потерь. Искривленный налогом график потребительских возможностей лежит внутри графика потребительских возможностей, возникающего при паушальном налоге. Если метод перераспределения дохода, который нам доступен, — прогрессивный линейный подоходный налог, легко восстановить график потребительских возможностей. Для каждого уровня налоговых скидок находим уровень ставки налога. Затем наносим уровни полезности, которых достигают обе группы. Поскольку мы повышаем уровень налоговых скидок, полезность группы, имеющей низкий доход, возрастает, а полезность группы с высоким доходом снижается.

Ясно, что кривая потребительских возможностей зависит от того, какая информация доступна, и от доступных методов **перераспределения** дохода

Любая налоговая структура (при данных информации и налоговых инструмен-

тах), ставящая экономику в точку на графике потребительских возможностей, называется *налоговой структурой*, эффективной по Парето⁵. При определенных обстоятельствах, например, можно показать, что, если государство может налагать налог на заработную плату и на потребление различных товаров, фактически это было бы установлением налога только на зарплату. Система, которая облагает налогом различные товары по различным ставкам, неэффективна по Парето⁶.

Первая проблема общества (после определения возможного набора налогов) — определить, какая система налогов эффективна по Парето. Вторая проблема — выбор альтернативных налоговых структур, эффективных по Парето. Это эквивалентно определению точки на графике потребительских возможностей.

Ранее мы называли налоговую структуру, которая максимизирует благосостояние общества, оптимальной налоговой структурой. Оптимальная налоговая структура, таким образом, будет зависеть от: а) функции благосостояния

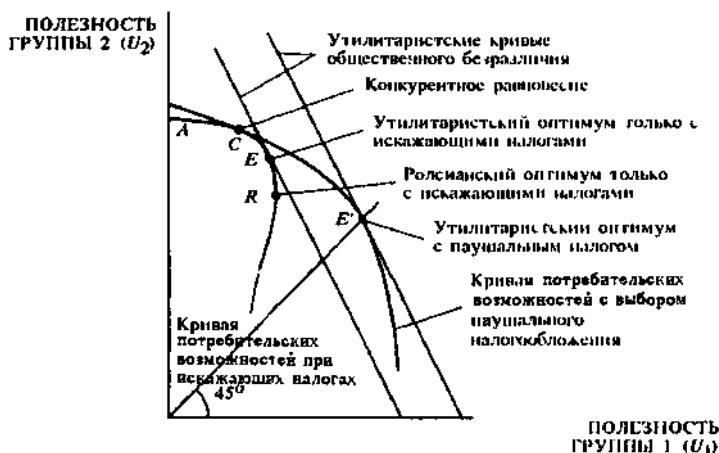


Рис. 20.4. КРИВЫЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИ ПАУШАЛЬНЫХ И ИСКАЖАЮЩИХ НАЛОГАХ. Общество находит точку на кривой потребительских возможностей, максимизирующую общественное благосостояние. Если функция общественного благосостояния утилитаристская (т.е. общественные кривые безразличия линейны), оптимальные искажающие налоги соответствуют точке *E*. Если государство может ввести паушальные налоги для группы 2, то оптимальный налог соответствует точке *E'*.

Термин "*ограниченная эффективность по Парето*" иногда используется для описания таких налоговых структур, чтобы напомнить нам об ограничениях, порождаемых несовершенной информацией. Более конкретное описание налоговых структур, эффективных по Парето, дано в кн.: Stiglitz J.E. Self-Selection and Pareto-Efficient Taxation//*Journal of Public Economics*. 17(1982):213-40.

Обстоятельства, при которых это утверждение верно: во-первых, единственный источник различий между людьми — различия в их *производительности*, во-вторых, их предельные нормы замещения различных товаров не зависят от количества досуга, которым они пользуются (см.: Atkinson A.B., Stiglitz J.F. The Design of Tax Structures//*Journal of Public Economics*. 6 (1976): 55-75).

общества и б) доступности информации государству и соответственно от видов налогов, которые могут быть введены. Если бы государство могло определять способности каждого индивидуума и облагать паушальным налогом каждого в соответствии с его способностями, подоходный налог не был бы частью эффективной, по Парето, налоговой структуры (и, следовательно, не был бы частью оптимальной налоговой структуры).

Соотношение между оптимальной налоговой структурой и функцией благосостояния общества легко видеть на рис. 20.4. Утилитарианец максимизировал бы сумму полезностей обеих групп, т.е. общественные кривые безразличия, дающие комбинации U_1 и U_2 , по отношению к которым общество безразлично, — линейные. Общество готово отказаться от некоторой части благосостояния группы 1 за равное повышение в благосостоянии группы 2. Утилитаристская оптимальная налоговая структура, обусловленная тем, что государство может только из наблюдения дохода сделать вывод о различиях в способностях, изображена в точке E (если бы государство могло провести различие между людьми с неодинаковыми способностями так, чтобы оно могло облагать их различными паушальными налогами, тогда оптимальной налоговой структуре могла бы соответствовать точка E').

РОЛСИАНСКОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Заметьте, что на рис. 20.4 кривую потребительских возможностей с искажающим налогообложением мы изобразили с обратным наклоном⁷. Существует максимальная сумма налоговых поступлений, которую мы можем изъять у индивидуумов с высоким уровнем дохода (без прямого принуждения). Предположим, что мы облагаем пропорциональным налогом индивидуумов с высоким уровнем дохода. Мы отмечали ранее, что результат повышения налога (понижающего заработную плату) был, в общем, неясным, выше некоторой точки налог побудит индивидуума работать меньше. (Точнее, индивидуум будет заниматься немногочисленными сделками через рынок. Он может работать упорно, но не за деньги. Он будет вынужден печь свой хлеб, красить свой дом и т.д.) Таким образом, существуют максимальные налоговые поступления, которые можно собрать. (Если государство пытается извлечь этот доход с помощью прогрессивной линейной налоговой ставки, максимум, что государство сможет получить с богатых, будет еще ниже.) Это означает, что существует максимальная сумма, которую государство может перераспределить в пользу бедных. Это точка, где кривая потребительских возможностей поворачивает назад. Дальнейшее повышение налоговой ставки означает, что для финансирования данного уровня общественных товаров уровень освобождения от налога должен быть понижен. Мы отметили эту точку на рис. 20.4 буквой R , по Джону Ролсу⁸, который утверждал, что общество должно выбрать такую налоговую ставку, которая максимизирует благосостояние наименее благополучного индивидуума.

Заметим, что максимальная налоговая ставка согласуется с позицией Ролса. Общество может также иметь высокую налоговую ставку. Такие налоговые ставки плохие, по Парето, т.е., уменьшая ставку налога, можно улучшить положение каждого. Некоторые считают, что многие страны Западной Европы достигли такой ставки налога, которая если не превысила эту точку, то близко к ней подошла. В

⁷ Поскольку определение кривой потребительских возможностей — максимальный уровень полезностей, который достигается группой 1 при данном уровне полезности, получаемой группой 2, формально кривая потребительских возможностей — участок AR на кривой (рис. 20.4).

⁸ Rawls J. *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

Соединенных Штатах такой взгляд был популярен благодаря так называемой кривой Лаффера, которая, как мы описали ее в гл. 5, просто кривая отношения дохода к ставкам налога, показывающая, что выше некоторых точек дальнейшее повышение ставки налога фактически ведет к понижению налоговых поступлений. Утверждалось, что снижение ставки налога как часть экономической программы президента Рейгана привело бы к столь большому увеличению национального производства, что налоговые поступления фактически увеличились бы. Мнение правительства, другими словами, состояло в том, что мы превысили точку, в которой достигались максимальные налоговые поступления. Существовали ограниченные эмпирические данные, подтверждающие эту точку зрения, и важные доказательства против нее⁹. Если это так, краткосрочная реакция предложения была намного меньше, чем предсказывали сторонники сокращения налога. Но эта краткосрочная реакция могла сдерживаться другими факторами, такими как высокие нормы процента, которые наблюдались в то же самое время. А долгосрочная реакция может быть значительнее. Тем не менее многие экономисты едины в том, что даже до налогового закона 1981 г. и уменьшения предельных налоговых ставок в 1986 г. мы не были вблизи точки максимальных налоговых поступлений государства.

СВЯЗЬ МЕЖДУ ПРОГРЕССИВНОСТЬЮ НАЛОГОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫМИ РАСХОДАМИ

Отдельные положения этой проблемы ясны. Во-первых, если общество ценит равенство, тогда если даже оно не получает совсем никаких доходов для финансирования государственных расходов, оно тем не менее хотело бы перераспределить доходы через прогрессивную налоговую систему. Существуют незначительные чистые потери от низкого налога, но ограниченный выигрыш в перераспределении. Те, доход которых упал ниже некоторого критического уровня, получали бы некую сумму от государства.

Во-вторых, если общество желает собрать большую сумму для государственных расходов, больше, чем максимальная сумма, которая может быть получена через пропорциональный подоходный налог, оно может ввести паушальный налог для всех людей плюс пропорциональный налог на все доходы. Если обобщить, то чем больше государственные расходы на чистые общественные товары (например, военные расходы), тем меньше, в общем, будут фонды, которые имеются в распоряжении для перераспределения, и тем не менее прогрессивной будет оптимальная налоговая структура.

ЦИФРОВОЙ РАСЧЕТ ОПТИМАЛЬНОЙ ЛИНЕЙНОЙ НАЛОГОВОЙ СТАВКИ

Ник Стерн из Лондонской экономической школы рассчитал оптимальную линейную налоговую ставку, используя то, что он считал приемлемым для оценки эластичности предложения труда и распределения производительности труда в экономике¹⁰.

⁹ Fullerton D. On the Possibility of An Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues//*Journal of Public Economics*. 19(1982): 3-23.

¹⁰ Stern N.H. On the Specification of Models of Optimum Income Taxation//*Journal of Public Economics*. 6(1976): 123-62. Результаты подсчетов очень чувствительны ко всем сделанным допущениям, особенно к предположениям, касающимся компенсированной эластичности предложения труда. Следовательно, они должны рассматриваться с большой осторожностью. Как мы отметили в гл. 19, существуют значительные разногласия, касающиеся величины компенсированной эластичности предложения труда.

Предполагая, что государственные расходы на общественные товары составляли 20% от национального дохода, он нашел, что при утилитаристской функции благосостояния оптимальная линейная налоговая ставка была 19%, а при ролсианской функции благосостояния, когда беспокоятся только о беднейшем индивидууме, она была около 80%.

ОПТИМАЛЬНАЯ СТРУКТУРА ПОДОХОДНЫХ НАЛОГОВ

США и большинство других западных стран не используют линейный прогрессивный подоходный налог. До Закона о налоговой реформе 1986 г. предельные налоговые ставки по персональному подоходному налогу круто возрастали вместе с доходом — с 11 до 50%. Вопрос, желательно ли это, был предметом острых споров в **США**. Предложения налоговой реформы Рейгана основывались на предпосылке, что предельные налоговые ставки для богатых были слишком высоки, в то время как максимальная предельная налоговая ставка для самых богатых людей в 1988 г. равняется только 28%¹¹. Здесь мы попытаемся показать тождество выбора между чистыми потерями и перераспределением, которое следует из налоговой структуры с изменяющимися предельными налоговыми ставками.

Искажения (чистые потери), ассоциируемые с налоговой системой, относятся к величине предельной налоговой ставки. Устанавливая предельную налоговую ставку для определенного уровня дохода, например, скажем, от 15 до 20 тыс. дол., государство может увеличить *среднюю* налоговую ставку для более высоких уровней дохода без изменения предельной налоговой ставки для этих больших уровней дохода. В качестве примера можно рассмотреть человека с доходом в 25 тыс. дол. Его средний налог поднялся, так как ему придется платить больше с дохода от 15 до 20 тыс. дол. Но его предельный налог — налог на 25 тыс. дол. — остается тем же самым. Дополнительные искажения, внесенные более высокими налогами, оцениваются только с учетом их воздействия на тех людей, чей доход находился в пределах от 15 до 20 тыс. дол. и, следовательно, чья предельная ставка увеличилась. Существует выбор между большими чистыми потерями на уровне более низких доходов и большими налоговыми поступлениями при тех же чистых потерях на уровне более высоких доходов.

Достаточно поверхностного рассмотрения, чтобы определить, для какой группы людей надо увеличить налоговую ставку в целях повышения благосостояния. Если, например, в группу, для которой увеличили ставку предельного налога, входит относительно небольшое число людей, то уменьшение благосостояния из-за чистых потерь будет незначительным.

Тот факт, что путем увеличения предельной ставки налога для людей со средним доходом можно получить большие налоговые поступления с богатых с теми же чистыми потерями, подводит к идее, что увеличение предельных налоговых ставок может быть более желательным для получателей средних, а не высоких доходов. Однако получателей средних доходов много, так что чистые потери от увеличения предельных налоговых ставок на эту группу налогоплательщиков очень большие, поэтому она должна облагаться более низкой налоговой ставкой.

¹¹ Для одинокого человека предельная налоговая ставка в 28% применяется ко всему доходу, превышающему 100750 дол. (см. гл. 21).

В примерах, детально исследованных Джеймсом Миррлисом из Оксфордского университета, эти два эффекта компенсируют друг друга, а кривая оптимального налога близка к линейному прогрессивному налогу¹².

ЭЛАСТИЧНОСТЬ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ТРУДА И НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ

Если предложение труда различными группами (людьми с разными доходами) систематически различно, то налоговые ставки для них должны быть неодинаковыми.

Предположим, что государство может, например, установить одну ставку налога для неквалифицированных рабочих, а другую — для квалифицированных в целях максимизации суммы полезности (утилитаристская функция благосостояния общества). Предположим, что государство должно получить фиксированную сумму налоговых поступлений с двух групп. Очевидно, что оно будет устанавливать налоговые ставки так, чтобы потеря полезности при увеличении дохода государства в расчете на 1 дол. от одной группы (за счет увеличения налоговых ставок) точно равнялась потере полезности при увеличении доходов государства на 1 дол. от другой группы.

Увеличение ставки налога для какой-то группы людей равнозначно уменьшению их заработной платы. Кривая полезности как функция налоговой ставки изображена на рис. 20.5 А. При увеличении налоговой ставки полезность уменьшается. Потеря полезности при увеличении ставки налога пропорциональна предложению труда этой группой и ее предельной полезности дохода¹³.

Доходы государства при увеличении ставки налога возрастают вместе с предложением труда. Но существует косвенный эффект: более высокая налоговая ставка может вызвать сокращение (или увеличение) предложения труда. Доходы государства при ставке налога t составят twL , где w — уровень заработной платы, а L — предложение рабочей силы. При увеличении t доход государства не будет расти так же, как если бы L осталось неизменным, если L уменьшается. Действительно, если L достаточно сокращается, суммарные налоговые поступления на самом деле снижаются, хотя t увеличивается, как это показано на рис. 20.5 В. Размеры снижения предложения труда измеряются его эластичностью. Чем больше эластичность, тем меньше увеличение доходов государства вследствие роста налоговой ставки¹⁴.

Оптимальные ставки налогов должны быть такими, чтобы для каждой группы уменьшение полезности, вызванное увеличением налога на 1 дол., было одним и тем же. Изменение полезности на единицу изменения доходов государства для двух различных групп показано на рис. 20.5 С.

Таким образом, у группы людей с меньшим уровнем дохода, вероятно, предельная полезность дохода будет выше, и это приведет к выводу, что ставка налога для

¹² Mirrlees J. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation//*Review of Economic Studies*. 38(1971): 175-208.

¹³ Для привычных к подсчетам этот результат может быть показан просто путем использования косвенной функции полезности $V(w, p, I)$, которая представляет уровень полезности как функцию заработной платы, цен и других источников дохода. Ее можно выразить как $\frac{dV}{dw} = \hat{L} \frac{dV}{dI}$, где dV/dI — как раз предельная полезность дохода.

¹⁴ $\frac{dw}{dt} = \hat{w}L + w\hat{L} \frac{dL}{dt} = \hat{w}L(1 - \hat{t} \frac{w\partial L}{L\partial w})$, где $\frac{w\partial L}{L\partial w}$ — эластичность предложения труда

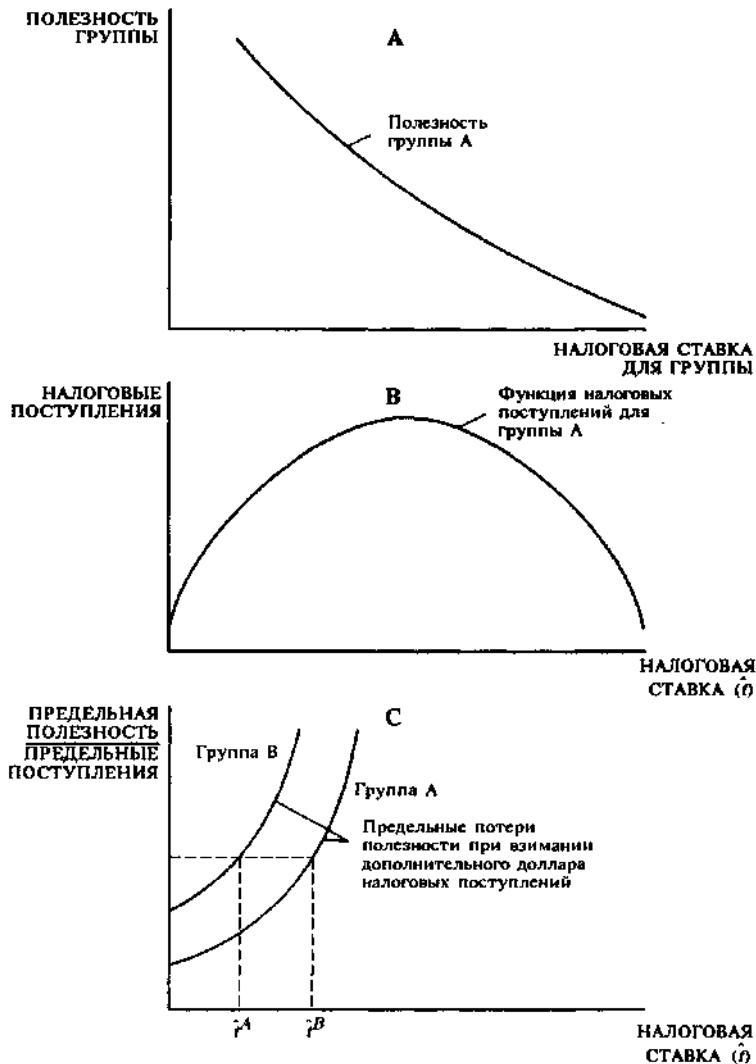


Рис. 20.5. МАКСИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ДЛЯ РАЗЛИЧНЫХ ГРУПП. Если можно ввести различные налоговые ставки для различных групп, максимизирование суммы полезностей предполагает, что потеря в полезности на каждый дополнительно полученный доллар должна быть одинаковой для всех. Отношение можно построить следующим образом. На рис. 20.5 А фиксируем уровень полезности как функцию налоговой ставки. На рис. 20.5 В полученные поступления в бюджет представлены как функция налоговой ставки. Для каждого уровня t исчисляем потери полезности от дальнейшего роста налоговой ставки и увеличения поступлений. Делением одного на другое получаем то, что отражено на рис. 20.5 С.

них должна быть ниже. Но, если предложение их труда снижается меньше по сравнению с другими группами (при прочих равных условиях), тогда для этой группы налог должен быть выше.

Если эластичность предложения труда управляющих, администраторов и квалифицированных специалистов ниже, чем у других работников, то эти высокооплачиваемые лица должны нести более тяжелое налоговое бремя.

В 16-й главе мы показали, что с позиций утилитаристского подхода у людей с большим доходом ставка налога должна быть выше, чем у людей с меньшим доходом. Ставка налога должна устанавливаться так, чтобы предельные полезности доходов были равны. Но тот анализ предполагал, что предложение труда неэластично, на доход индивидуума до уплаты налога взимание последнего не влияло. Однако то обстоятельство, что люди будут реагировать на высокие налоговые ставки уменьшением предложения труда, ограничивает оптимальную степень прогрессивности.

ЭФФЕКТ ОБЩЕГО РАВНОВЕСИЯ

До сих пор мы предполагали, что подоходный налог не влияет на доходы до уплаты налога, что, другими словами, не существует переложения подоходного налога. Однако некоторые экономисты полагают, что может иметь место значительное переложение.

Существуют несколько аргументов, которые наводят на мысль, в частности, что система подоходного налога увеличивает степень неравенства до уплаты налога. Во-первых, некоторые уверены, что зарплата и вознаграждения управляющих и профессионалов приспособляются к налогам, оставляя их доход после уплаты налогов относительно неизменным. Кроме того, если вследствие подоходного налогообложения предложение труда квалифицированными рабочими уменьшается, а инвестиции сдерживаются, производительность неквалифицированных рабочих и, следовательно, их зарплата будут уменьшаться. Сейчас, к сожалению, мы не знаем количественного значения этих эффектов. Если они существенны, это наводит на мысль, что выигрыш меньше, чем он кажется, когда этими эффектами пренебрегают¹⁵.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ЧЕРЕЗ КОСВЕННЫЕ НАЛОГИ

В предыдущем разделе мы доказывали, что основной причиной перехода к искажающему налогообложению была неспособность государства перераспределить доход более эффективно, достичь более эгалитаристского общества, чем можно было добиться благодаря единым паушальным налогам.

Будет ли государство использовать косвенные налоги в дополнение к подоходным налогам для повышения налоговых поступлений и перераспределения дохода? Если мы дополним хорошо продуманный подоходный налог (описанный в предыдущих параграфах) налогами, скажем, на парфюмерию и роскошные машины,

Значение этих эффектов общего равновесия в расчетах оптимальных налогов отмечено Мартином Фелдстейном (Feldstein M. On the Optimal Progressivity of the Income Tax//*Journal of Public Economics*. 2(1973): 357-76), использовавшим имитационную модель. Его результаты были подтверждены и расширены в последующей теоретической работе Н.Стерном (Stern N. Optimum Taxation with Errors in *Administration//Journal of Public Economics*. 17(1982): 181-211; Allen F. Optimal Linear Income Taxation with General Equilibrium Effects on Wages//*Journal of Public Economics*. 17(1982): 135-43; Stiglitz J.E. Self-Selection and Pareto-Efficient Taxation//*Journal of Public Economics*. 17(1982): 213-40).

можем ли мы собрать те же налоги в бюджет государства, достигнуть тех же целей распределения с меньшей потерей эффективности? Более ли эффективна налоговая система, использующая и косвенные налоги, и подоходные налоги, чем только подоходный налог?

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ КОСВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Этот вопрос был объектом продолжительных дебатов среди экономистов. В гл. 17 мы отметили, что налогообложение всех товаров (потребительских товаров плюс инвестиционных товаров) по одной и той же ставке эквивалентно подоходному налогу. Следовательно, мы озабочены здесь только обложением налогами различных товаров по неодинаковым ставкам, которые иногда рассматриваются как *дифференциальные косвенные налоги*. Один часто цитируемый аргумент, что налогообложение товаров по различным ставкам вносит дополнительные искажения, как уже показано, ошибочен: никто не может просто сосчитать количество искажений.

Можно показать, что если иметь хорошо продуманный подоходный налог, дополняемый дифференциальным косвенным налогообложением, оно, видимо, мало добавит, если добавит что-либо, к возможности перераспределить доходы¹⁶. Важно отметить, что при хорошо продуманном подоходном налоге во многих странах уклонение от него достаточно широко распространено, что фактически возможен единственный способ эффективного перераспределения — через налогообложение товаров, потребляемых богатыми.

ДАЛЬНЕЙШИЕ АРГУМЕНТЫ ПРОТИВ ДИФФЕРЕНЦИАЛЬНОГО КОСВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Вот два следующих аргумента против налогообложения разных товаров по различным ставкам. Во-первых, такое дифференциальное налогообложение является полностью администрируемым. Всегда существуют некоторые товары, которые могут попасть либо в категорию высоко облагаемых, либо низко облагаемых налогом, и, следовательно, с таким разграничением сопряжены административные проблемы (и несправедливости).

Во-вторых, дифференциальное налогообложение может хорошо использоваться для обслуживания других целей. Оно открывает возможность использования налоговой системы одними группами для дискриминации других. Например, в Великобритании шотландское виски — наиболее распространенный напиток в Шотландии, белое пиво более популярно в Англии. Конечно, это не может использоваться для обложения налогом тех граждан Великобритании, которым случилось жить в Шотландии, в отличие от налогообложения тех, кто живет в Англии. Но именно такой эффект мог быть следствием налогообложения пива и шотландского виски по различным ставкам.

В Соединенных Штатах до принятия 16-й поправки к Конституции, которая сделала подоходный налог законным, федеральное правительство полагалось на

Atkinson A.B., Stiglitz J.E. *Lectures on Public Economics*, Lecture 14. В целях увеличения возможности общества перераспределять доходы надо следить за тем, чтобы налогообложение товаров, эластичных по доходу, было выше по сравнению с товарами, которые неэластичны, например парфюмерия должна облагаться более значительно, чем хлеб. Но многие товары, эластичные по доходу, также эластичны по цене, а следовательно, искажения, связанные с их налогообложением, больше. Оптимальность налогов нарушается двумя эффектами, а при ее поддержании мало пользы от обложения различных товаров по различным ставкам.

косвенные налоги. Различные модели налогообложения имели важные неодинаковые последствия для разных регионов. Тарифы на промышленные товары приносили пользу Северо-востоку за счет южан. Сегодня во многих странах получение урожая, производство продукции и потребление в различных районах могут заметно отличаться. Дифференциальное налогообложение открывает путь к использованию налоговой структуры для эксплуатации одних регионов другими.

РАМСЕЕВСКИЕ НАЛОГИ

Больше 50 лет назад великий кембриджский экономист Франк Рамсей спрашивал, какие налоги должно было бы ввести правительство на различные товары, чтобы оно могло не взимать паушальные налоги¹⁷. Он не рассматривал перераспределение, а просто определил то, что мы сегодня назвали бы системой налогов, эффективной по Парето, при предположении, что паушальные налоги невозможны. Другими словами, он спрашивал, какая налоговая структура должна минимизировать чистые потери, связанные с получением государством определенной суммы дохода. В своем анализе Рамсей предполагал, что все люди одинаковы.

Косвенные налоги, которые минимизируют чистые потери, называются рамсеевскими налогами и имеют удивительно простую форму. При определенных упрощенных условиях рамсеевские налоги пропорциональны сумме обратных дробей эластичностей спроса и предложения: $t/p = k(1/\eta_d - 1/\eta_s)$, где k — фактор пропорциональности, который зависит от общей суммы годового дохода государства, стремящегося к его повышению, t — налоговая ставка на единицу товара, p — цена после уплаты налога, η_d — компенсированная эластичность спроса, а η_s — эластичность предложения. Если эластичность предложения бесконечна (горизонтальная кривая предложения), налог будет просто обратно пропорционален компенсированной эластичности спроса. Результат Рамсея не должен быть неожиданным. В гл. 18 мы показали, что чистая потеря от налога возрастала вместе с компенсированной эластичностью спроса и эластичностью предложения. (Вспомните рис. 18.8.)

Рис. 20.6 показывает решение проблемы оптимального косвенного налога. Рис. 20.6 А отражает чистые потери как функцию от ставки налога на товар i . Рис. 20.6 В показывает налоговые поступления как функцию ставки налога на товар i . По этим двум графикам мы можем посчитать для каждой ставки налога соотношение прироста чистых потерь с увеличением налоговых поступлений при небольшом приращении налога. Подобная кривая может быть построена для товара u , как показано на рис. 20.6 С. Ставки налога должны быть установлены так, чтобы увеличение чистых потерь на дополнительный доллар налога было одинаковым для каждого товара. Если увеличение дополнительного бремени на дополнительный доллар налога было больше для одного товара, чем для другого, то путем регулирования ставки налога так, чтобы одним долларом меньше приходилось на первый товар и одним долларом больше — на второй товар, суммарное дополнительное бремя будет сокращаться. Заметим, что нарисованные нами кривые показывают не только то, что дополнительное бремя возрастает с увеличением налоговых поступлений, но также и то, что каждое приращение

¹⁷ Ramsey F. A Contribution to the Theory of Taxation//*Economic Journal*. 37(1927): 47-61. Проблема ему была предложена его учителем А.С.Пигу (Pigou A.C. *A study in Public Finance*. London, 1947).

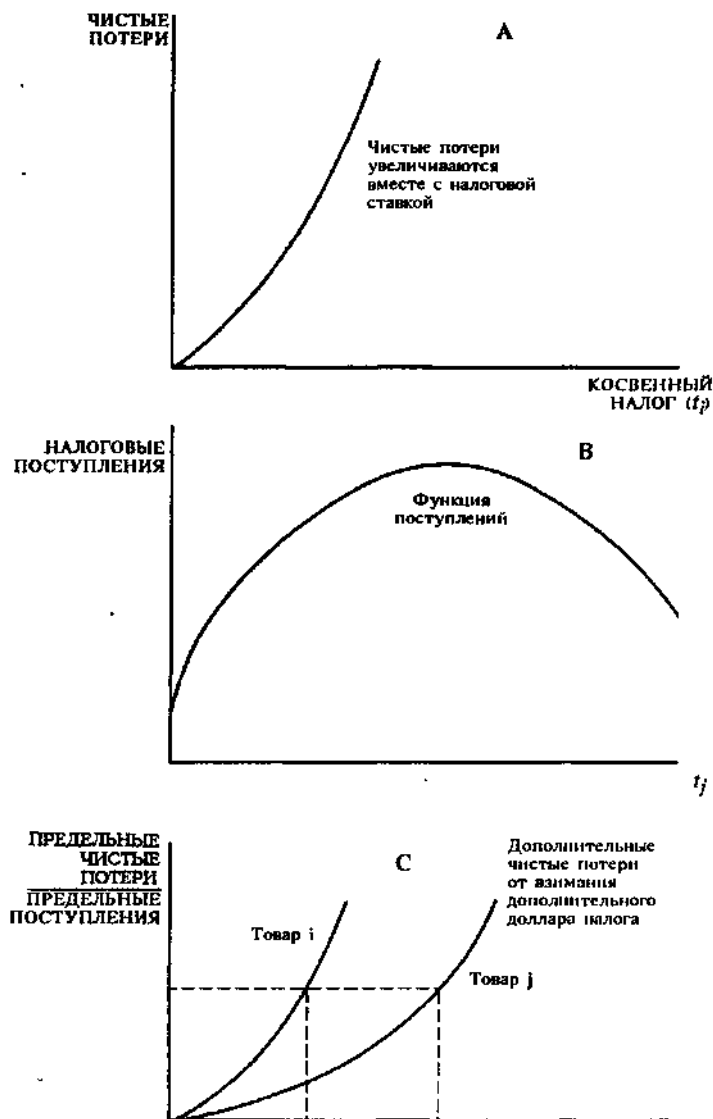


Рис. 20.6. ОПТИМАЛЬНОЕ КОСВЕННОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ. Оптимальные косвенные налоги приводят к тому, что предельное избыточное бремя на каждый предельный полученный доллар для всех товаров будет одинаковым.

налоговых поступлений вызывает большое дополнительное бремя налогов. Это следует из того факта, что чистые потери возрастают соответственно квадрату налоговой ставки¹⁸.

Оптимальное косвенное налогообложение с взаимозависимым спросом. Результат, который мы только что получили, требует, чтобы кривая компенсированного спроса каждого товара была независима, т.е. спрос на один товар не зависит от цены на другой. Иная интерпретация вывода Рамсея следует тогда, когда кривые предложения бесконечно эластичны, независимо от того, взаимозависимы ли кривые спроса или нет. *Оптимальная налоговая структура такая, при которой процентное снижение компенсированного спроса для каждого товара одинаково*¹⁹.

Альтернативная интерпретация: оптимальная структура косвенного налогообложения с взаимосвязанным спросом. В гл. 17 мы показали, что единый косвенный налог эквивалентен налогу на труд (доход). Подоходный же налог — искажающий, потому что побуждает людей принимать не лучшие решения о количестве труда, которое они желали бы предложить. Косвенное налогообложение способно исправить такие искажения. Облагая налогом товары, необходимые для досуга, и субсидируя товары, необходимые для работы, мы поощряем людей работать и, таким образом, уменьшаем искажения, вызванные единым налогом. Например, облагая налогом лыжное снаряжение и субсидируя затраты на проездные билеты, мы побуждаем людей больше работать и иметь меньше досуга²⁰.

Перераспределение и налоги Рамсея. В анализе Рамсея есть одно слабое место. Основной причиной, по которой государство использует чаще искажающие налоги, чем единые паушальные налоги, является стремление к перераспределению доходов, которое невозможно достичь другим путем. И кажется странным, что в прежних дискуссиях об оптимальном налогообложении все люди рассматривались как одинаковые (а в таком случае естественно было предположить, что государство должно бы использовать единое паушальное налогообложение).

Описанные результаты предполагают, что высокие налоговые ставки должны использоваться для товаров с низкой эластичностью по цене. Указанные Товары часто имеют низкую эластичность по доходу, следовательно, высокое налогообложение этих товаров возложит на бедных большее налоговое бремя, чем на богатых. Но первопричиной применения косвенного налогообложения было стремление возложить на богатых налоговое бремя большее, чем, скажем, оно легло бы на них при едином паушальном налоге или едином косвенном налоге. Таким образом, анализ Рамсея оказался мало пригодным для проведения на его базе серьезного политического анализа и соответственно в значительной степени был отклонен.

¹⁸ Доказательство содержится в приложении к гл. 18.

¹⁹ Заметим, что, если $\eta^s = \infty, t/p = k/\eta^d$ с горизонтальными кривыми предложения, налог в процентах обратно пропорционален компенсированной эластичности предложения. Изменение выпуска в процентах равно росту цен в процентах, умноженному на процент изменения спроса при изменении цены на 1 %: $k/\eta^d \times \eta^d = k$, т.е. то же самое для всех товаров.

Такая интерпретация отмечена в кн.: Corlett W.J., Hague D.C. Complementarity and the Excess Burden of Taxation// *Review of Economic Studies*. 21 (1953): 21-30.

Последующие исследования расширили его первоначальный анализ, включив в него цели перераспределения²¹. Очевидно, желательны ли более высокие или более низкие ставки налога на такие эластичные по цене и доходу товары, как парфюмерия, по сравнению со ставкой налога на такие неэластичные по цене и доходу товары, как продукты питания, зависит от устанавливаемых целей перераспределения.

Но, как мы заметили ранее, вне зависимости от того, как относиться к перераспределению дохода, при хорошо разработанном подоходном налоге дополнение его дифференцированным косвенным налогообложением приносит мало преимуществ.

НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ ПРОЦЕНТНОГО ДОХОДА И КОСВЕННОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Мы уже показали, как налог на процентный доход изменяет наклон бюджетного ограничения (между текущим и будущим потреблением). Он препятствует будущему потреблению. Он изменяет наклон бюджетного ограничения точно так же, как мог бы изменить только налог на будущее потребление.

Таким образом, налог на процентный доход можно рассматривать как дифференциальный косвенный налог, при котором будущее потребление облагается более высоким налогом, чем текущее. Вопрос, желателен ли налог на процентный доход, эквивалентен вопросу, целесообразно ли облагать будущее потребление налогом по более высокой ставке, чем текущее. Поскольку при хорошо разработанном подоходном налоге мало что приобретается дополнительным дифференциальным косвенным налогообложением, так же мало выигрывается от налогообложения потребления разных периодов по разным ставкам. А это, следовательно, означает, что процентный доход должен быть освобожден от налогообложения. Подоходный налог, исключаяющий взимание налога с процентного дохода, является, конечно, налогом, равноценным налогу на заработную плату. В гл. 17 мы показали, что налог на зарплату эквивалентен налогу на потребление (в отсутствие наследств). Отсюда появляется предположение, что, возможно, было бы оптимальным облагать налогом потребление. Мы обсудим это в гл. 25.

ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОИЗВОДСТВА

Косвенные налоги влияют таким образом, что предельная норма замещения индивидуума начинает отрываться от предельной нормы трансформации. Рис. 20.7 показывает потерю в благосостоянии, появляющуюся из-за искажающего косвенного налогообложения. В то время как экономика все еще находится на своей кривой производственных возможностей, кривая безразличия представительного индивидуума больше не касается этой кривой. В результате положение индивидуума ухудшается (E_1 на более низкой кривой безразличия, чем E_2). Это издержки, связанные с искажающим воздействием налога.

Многие из наших налогов влияют на эффективность производства в экономике,

Diamond P., Mirrlees J. *Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency and II: Tax Rules*//*American Economic Review*. 61 (1971): 8-27 and 261-78; Diamond P. *A Many-Person Ramsey Tax Rule*//*Journal of Public Economics*. 4 (1975): 335-42; Atkinson A.B., Stiglitz J.E. *The Structure of Indirect Taxation and Economic Efficiency*//*Journal of Public Economics*. 1 (1972): 97-119; Atkinson A.B., Stiglitz J.E. *The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation*//*Journal of Public Economics*. 6 (1976): 55-75.

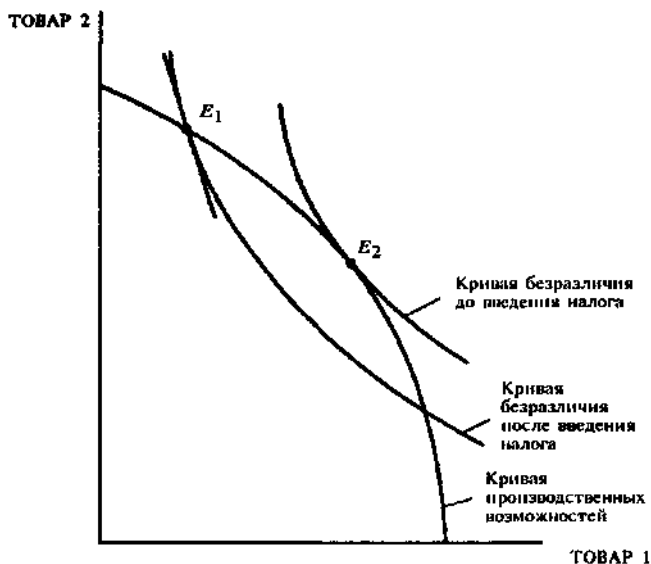


Рис. 20.7. ВЛИЯНИЕ КОСВЕННОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ НА ОБЩЕЕ РАВНОВЕСИЕ. Если налоговая ставка для товара 1 отлична от таковой для товара 2, экономика будет функционировать в соответствии с кривой своих производственных возможностей, но предельная норма замещения (наклон кривой безразличия) не будет равен предельной норме трансформации (наклон кривой производственных возможностей).

другими словами, сказываются на экономике таким образом, что она перестает находиться на кривой своих производственных возможностей. Для эффективности производства требуется, чтобы предельная норма технологического замещения любых двух ресурсов и, предельная норма трансформации любых двух продуктов (или продукта и ресурса) были одинаковыми для всех фирм. Эффективность производства достигается в случае, когда все фирмы приобретают и продают по одинаковому ценам. Таким образом, любой налог на продукт или на ресурс, который касается не всех фирм, ведет к производственной неэффективности экономики. Например, налог на доходы корпорации можно рассмотреть шире — как налог на капитальные ресурсы, используемые корпорациями. Следовательно, он повышает затраты капитала корпорациями выше издержек некорпорированных предпринимателей. Также и бензин, используемый в бизнесе, но не в сельском хозяйстве, по большей части облагается налогом. Но это лишь самые очевидные примеры.

Многие виды производственной деятельности осуществляются как в рыночном секторе, так и вне его. И только те, которые имеют место в рыночном секторе, облагаются налогом. Таким образом, человек, едущий в своей машине на работу, делает то же, что и водитель такси, который везет кого-то к месту работы. Но при этом облагается налогом последний, а не первый. Лицо, выпекающее хлеб дома,

оказывает ту же услугу, что и булочник, но не облагается налогом подобно последнему. Таким образом, возникают искажения между секторами рыночного и нерыночного типов, а экономика оказывается производственно неэффективной.

Всякий раз, когда товар используется как бизнесом, так и потребителем и налогом облагается и тот и другой (деловая деятельность не освобождается от налога), существуют потери в производственной эффективности. Таким образом, импортные пошлины и налоги на продажи создают производственные искажения. Чтобы уяснить последнее, рассмотрим фирму, производящую и использующую компьютеры на своих собственных производственных предприятиях. Затраты на компьютер — это просто затраты на факторы производства (включая доход от капитала, используемого в производстве). В конкурентной экономике эта фирма была бы вынуждена продавать компьютеры по цене ее производства, так, чтобы затраты любой другой фирмы, использующей компьютер, равнялись бы затратам производящей фирмы при использовании подобного компьютера. Но теперь, когда вводится налог с продаж, затраты фирмы, производящей и использующей компьютер, меньше по сравнению с затратами другой фирмы, использующей компьютер в своем производственном процессе. Таким образом, возникает важное искажение, и экономика перестает быть производственно эффективной.

Должно ли государство вводить такие искажающие налоги, если оно стремится минимизировать чистые потери налоговой системы? Наивный ответ на подобный вопрос состоит в том, чтобы сказать: конечно, нет. Без необходимости государство не должно вводить какие-то дополнительные искажения. Такого рода аргумент аналогичен тем, которые мы рассматривали ранее в связи с дифференциальными косвенными налогами. Не имеет смысла просто пересчитывать искажения. И все-таки оказывается, что при некоторых обстоятельствах этот наивный аргумент ведет к правильным выводам.

Если государство способно благодаря налогам изъять все прибыли в частном секторе и не существует других ограничений способности государства вводить налоги²², возможно показать, что желательна производственная эффективность. Итак, государство не должно вводить искажающих налогов на бизнес, для него лучше было бы иметь дело с прямым налогом на потребителей, что поддерживало бы экономику на уровне производственных возможностей²³.

Этот анализ имеет очень серьезные последствия. Он предполагает, в частности, нежелательность импортных пошлин и налогов на корпорации, отличных от налогов на некорпорированный бизнес.

Существует, однако, много случаев, при которых государство не может провести разграничение, которое хотело бы сделать, и поэтому не может вводить налоги, которые хотело бы ввести. Например, оно не в состоянии разграничить конечное использование товаров потребителем и использование его бизнесом. Оно не может различить доход на капитал и заработную плату в некорпорированном секторе. А отсюда невозможен налог на некорпорированную прибыль. Оно не может разграничить чистую прибыль и доход от предпринимательства. Всякий раз, когда государство не в состоянии точно указать и благодаря налогам изъять всю чистую прибыль

²² Единственное ограничение состоит в том, что государство не может вводить паушальные налоги.

²³ Этот результат впервые был получен в интересной статье: Diamond P., Mirrlees J. Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency//*American Economic Review*. 61 (1971): 8–27.

в частном секторе и когда существуют другие ограничения на способность государства к налогообложению, может оказаться желательным введение искажающих налогов на производителей²⁴.

Аргументы в пользу производственной эффективности экономики также имеют некоторые важные последствия для выбора проектов в государственном секторе. Государство в своей роли производителя может рассматриваться как любой другой производитель. Таким образом, если экономика запланирована как производственно эффективная, предельные нормы замещения факторов производства в государственном секторе должны быть такими же, как в частном, а предельные нормы трансформации для любых двух выпусков должны быть одинаковыми. Если государство рассматривает строительство электростанции, оно должно использовать в своих проектных оценках абсолютно те же цены, как если бы это была частная фирма. Например, оценивая выпуск в различные периоды, оно должно использовать ставку процента для частных производителей.

Однако следует быть осторожными и не слишком увлекаться этим аргументом. Как мы говорили в гл. 5, многие общественные проекты непосредственно связаны с распределительными целями, которые другим путем недостижимы. Например, при оценке программ профессионального обучения, вероятно, не следует игнорировать такие распределительные последствия²⁵.

ЗАВИСИМОСТЬ ОПТИМАЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СТРУКТУРЫ ОТ МНОЖЕСТВА ИМЕЮЩИХСЯ НАЛОГОВ

В данной главе мы отмечали зависимость оптимальных результатов налогообложения от допущений, связанных с множеством **имеющихся** в распоряжении налогов. Это оказывалось особенно верным для косвенного налогообложения. Должно ли существовать дифференциальное косвенное налогообложение, и если да, то, как следует выбирать разницу в налоговых ставках, зависит от того, существует ли подходящий налог, и если да, то какова его структура. Рамсей показал, что *при отсутствии любого подоходного налога* (и при отсутствии перераспределительных целей) разные товары должны облагаться по разным ставкам в зависимости только от эластичности спроса и предложения. При 100%-х налогах на прибыль оптимальный налог зависит только от эластичности спроса, а не эластичности предложения²⁶.

²⁴ Результаты получены в статье: Stiglitz J.E., Dasgupta P. Differential Taxation, Public Goods and Economic Efficiency//*Review of Economic Studies*. 39(1971): 151-74.

²⁵ Stiglitz J.E. The Rate of Discount for Benefit-Cost Analysis and the Theory of the Second Best, in *Discounting for Time and Risk in Energy Policy*, ed. R.C. Lind (Baltimore, MD: Johns Hopkins, University Press, 1982). P. 151-204. Вывод об использовании цен частного сектора в оценке государственных проектов требует дальнейшего уточнения при условии существования важных искажений в экономике, например в связи с монополиями.

²⁶ В более общем виде Стиглиц и Дасгупта утверждают, что при допущениях Рамсея и существовании налога на прибыли по ставке τ оптимальная налоговая структура принимает форму

$$\frac{t}{\tau} = \frac{1}{\epsilon} + \frac{1 - \tau}{\tau}$$

Если τ равна 1 (100%-й налог на прибыль), утверждение сводится к правилу, что ставки косвенного налога обратно пропорционально связаны с эластичностью компенсированного спроса.

Когда существует оптимально выбранный подоходный налог, может быть нежелательным вводить дифференциальные косвенные налоги. Когда их введение желательно, они не зависят просто от эластичности спроса²⁷.

Следует подчеркнуть, что само множество имеющихся в распоряжении налогов должно быть предметом анализа: оно, в частности, зависит от того, какие переменные являются легко обнаруживаемыми и варьируемыми. В развивающихся странах, где имеется большое количество бартерных сделок (натуральный обмен) и где уровень ведения документации низок, трудно осуществлять подоходное налогообложение. Необходимо полагаться на косвенные налоги для перераспределения дохода и обеспечения справедливого распределения налогового бремени. Но в Соединенных Штатах посылок для использования перераспределительного косвенного налогообложения немного.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Налоговые структуры, эффективные по Парето, — такие, у которых нет альтернатив, которые могут улучшить положение какого-либо индивидуума (людей). Природа налоговой структуры, эффективной по Парето, в свою очередь зависит от информационных возможностей государства.
2. При планировании налоговых структур важно сделать выбор между распределительными целями и эффективностью. Оптимальная налоговая структура балансирует выигрыш дополнительного распределения с издержками, т.е. потерями в эффективности.
3. Чистые потери, связанные с размерами эффекта замещения, наводят на мысль, что желательно иметь низкие предельные налоговые ставки для таких размеров дохода, который получает большое количество людей, скажем, для населения со средним доходом. Высокие предельные ставки для таких групп дают государству возможность получать такой же или больший доход при более низкой предельной налоговой ставке на лиц с высокими доходами. Это уменьшает чистые потери на доллар дохода, собранный с получателей высоких доходов. Чистым результатом этих двух эффектов вместе может быть желательно иметь налог с линейной ставкой.
4. Если государство вводит перераспределительный подоходный налог, тогда остается меньший простор для дополнительного перераспределения через косвенное налогообложение.
5. Рамсеевские налоги минимизируют чистые потери, связанные с обеспечением данных налогом

²⁷ Центральным вопросом является выяснение того, покрывает ли дополнительное перераспределение, которое могло бы быть достигнуто при дифференциальном косвенном налогообложении, возникающие дополнительные чистые потери. При существовании подоходного налога с линейной ставкой, если налоговая ставка выбрана оптимальным образом, оптимальная налоговая ставка на товар просто обратно пропорциональна эластичности спроса и пропорциональна показателю, измеряющему степень, в которой товар потребляется относительно более богатыми (так что налог на этот товар прогрессивен). В некоторых простых случаях этот распределительный показатель сам по себе пропорционален эластичности спроса; товары с низкой эластичностью спроса (такие, как продукты питания) имеют небольшие чистые потери, но налог на них регрессивен. Эти два эффекта (эффективность или чистые потери и распределение) взаимно компенсируются, и должно либо не существовать дифференциального налогообложения разных товаров, либо оно должно зависеть от параметров, не связанных с эластичностью спроса.

В более общем случае может вводиться оптимальный подоходный налог, не обязательно линейный (т.е. предельные ставки могут изменяться с изменением дохода). Основным определителем структуры косвенного налога является то, как предельная норма замещения двух товаров зависит от досуга. В случае, когда предельные нормы замещения совсем не зависят от досуга, не должно существовать дифференциального косвенного налогообложения.

вых поступлений только через косвенные налоги. В простом случае независимых кривых спроса и предложения ставка налога на товар тем ниже, чем выше его предложение и эластичность компенсированного спроса.

6. Будут ли различные товары облагаться налогом по различным ставкам, зависит от тех налогов, которые доступны государству. Если оно вводит оптимальный подоходный налог, тогда в общем случае не должны вводиться косвенные налоги и, в доказательство оптимальности, не должно быть налогообложения процентного дохода. Даже если государство ограничено в обложении подоходным налогом с линейной ставкой, маловероятно обложение дифференциальными косвенными налогами.
7. Если не существует чистой прибыли в частном секторе (в экономике совершенная конкуренция или государство ввело 100%-й налог на прибыль) и нет других ограничений на способность государства налагать налоги, тогда государство не должно вводить никакого налога, который препятствует производственной эффективности экономики. Когда эти строгие предположения снимаются, может оказаться желательным ввести налоги, которые мешают производственной эффективности, и принять во внимание распределительные последствия в оценке государственных проектов.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Лучшая из худших альтернатив
Налоги, эффективные по Парето
Оптимальный налог
Налоги с линейной ставкой

Отрицательный подоходный налог
Прогрессивный налог
Регрессивный налог
Рамсеевский налог

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. "Если существуют группы людей, которые отличаются эластичностью предложения своего труда, они должны облагаться налогом по различным ставкам". Объясните это в категориях теории оптимального налогообложения и обсудите их значение для налогообложения работающих супругов.
2. Ранее мы отметили, что потребление в различное время может интерпретироваться точно так же, как потребление различных товаров (в одно и то же время). Какие выводы следуют из оптимального налогообложения относительно желательности налогов на процентный доход? (Советуем вспомнить, что цена потребления завтра относится к цене потребления сегодня как $1/(1 + r)$, где r — ставка процента.)
3. Объясните, почему была бы желательна регрессивная налоговая структура, даже если функция благосостояния утилитаристская, когда учитывается влияние налогов на общее равновесие. Желательно ли введение отрицательной предельной налоговой ставки на доходы очень богатых людей?
4. Если вы полагаете, что более производительные в зарабатывании дохода имели и большую предельную полезность дохода (они были более эффективными в потреблении), какую налоговую структуру вы хотели бы предложить? Обсудите обоснованность альтернативных предложений.
5. При каких обстоятельствах возрастание прогрессивности налоговой шкалы увеличит степень неравенства до уплаты налога?
6. В какой степени, по вашему мнению, различия во взглядах, касающиеся прогрессивности нашей налоговой системы, отражали бы различия в оценке экономических последствий прогрессивности (чистые потери, переложение налогов)?
7. Одним из аргументов, который иногда приводится в пользу скорее косвенного налогообложения, чем подоходного, служит то, что люди неверно воспринимают размеры косвенных налогов, которые они платят. Они будут меньше возражать против 20%-го подоходного налога, дополненного 10%-м налогом на продажи, чем против 30%-го подоходного налога. Верно ли это, по вашему мнению? Если да, чем это помогает разработке налоговой политики?

ПРИЛОЖЕНИЕ

ВЫВЕДЕНИЕ КОСВЕННЫХ НАЛОГОВ ПО РАМСЕЮ

Формула для **налогообложения**, по Рамсею, при горизонтальном спросе может быть **выведена**, если использовать вычисления и определенные стандартные результаты микроэкономической теории. Мы представляем полезность индивидуума в виде его косвенной функции полезности, задавая его уровень полезности как функцию цен $(p_1, p_2, p_3, \dots)$ и дохода (I) : $V = V(p_1, p_2, p_3, \dots, I)$. Стандартный результат — изменение в **полезности** вследствие изменения в цене — непосредственно равен (со знаком минус) количеству потребления, умноженному на предельную полезность дохода $\frac{\partial V}{\partial p_1}$:

$$\frac{\partial V}{\partial p_1} = -Q_1 \frac{\partial V}{\partial I}$$

Теперь увеличим налог на единицу первого товара (t_1) и сократим то же для второго (t_2) таким образом, чтобы полезность не изменилась. Тогда $dp_1 dt_1 > 0$, $dp_2 = dt_2 \leq 0$. Ясно, чтобы поддержать полезность неизменной, требуемое изменение в налоге на второй товар должно удовлетворять $dV = \frac{\partial V}{\partial p_1} dt_1 + \frac{\partial V}{\partial p_2} dt_2 = 0$. Мы можем **заменить** значение $\frac{\partial V}{\partial p_1}$ и получить

$$\frac{dt_2}{dt_1} = -\frac{Q_1}{Q_2}$$

Таким образом, если потребленное количество первого товара велико (и таким образом потери в благосостоянии от увеличения налога значительны), уменьшение налога на второй товар должно быть существенным.

Если спрос на каждый товар зависит только от его собственной цены, то изменение в налоговых поступлениях в результате увеличения налога на первый товар есть

$$\frac{\partial(t_1 Q_1)}{\partial t_1} = Q_1 + t_1 \frac{dQ_1}{dp_1} = Q_1 \left(1 + \frac{t_1}{p_1} \frac{dQ_1/p_1}{dQ_1/Q_1} \right) = Q_1 \left(1 - \frac{t_1}{p_1} \eta_u^1 \right),$$

где η_u^1 — эластичность компенсированного спроса для первого товара. Выражение $t_1 \frac{dQ_1}{dp_1}$ представляет **потери** дохода в результате сокращения **количества** продаж в ответ на изменившуюся цену. Причина того, что здесь для нас существенны эластичности компенсированного спроса, состоит в том, что мы рассматриваем такие варианты двух налоговых ставок, которые вкпе оставляют индивидуума на том же самом уровне **благосостояния**.

Аналогично для каждого изменения налога на второй товар изменение в поступлении в бюджет представлено формулой

$$Q_2 \left(1 - \frac{t_2}{p_2} \eta_u^2 \right)$$

Суммарное изменение в государственных поступлениях, следовательно, равно

$$\begin{aligned}\frac{dR}{dt_1} &= Q_1 \left(1 - \frac{t_1}{p_1} \eta_u^1 \right) + \frac{dt_2}{dt_1} Q_2 \left(1 - \frac{t_2}{p_2} \eta_u^2 \right) = \\ &= Q_1 \left[\left(1 - \frac{t_1}{p_1} \eta_u^1 \right) - \left(1 - \frac{t_2}{p_2} \eta_u^2 \right) \right] = Q_1 \left[\frac{t_2}{p_2} \eta_u^2 - \frac{t_1}{p_1} \eta_u^1 \right].\end{aligned}$$

При оптимальной налоговой структуре оно должно быть равно нулю, т.е. приняв что уровень полезности индивидуума поддерживается постоянным, поступления в бюджет должны быть максимальными. Но это требует, чтобы

$$\frac{t_2}{p_2} \eta_u^2 - \frac{t_1}{p_1} \eta_u^1 = 0.$$

Распространив эти условия на все косвенные налоги $t_1, t_2, \dots, t_i$, мы узнаем, что $\frac{t_i}{p_i} \eta_u^i$ должно быть одинаковым для всех значений i . Пусть k будет таким значением, тогда

$$\frac{t_i}{p_i} = \frac{k}{\eta_u^i}.$$

Это значит, что налоговые ставки должны быть обратно пропорциональными эластичностям компенсированного спроса. Это правило Рамсея.

Часть V

Налогообложение в США

В этой части мы используем общие принципы налогообложения, рассмотренные в ч. IV, для анализа налогообложения в Соединенных Штатах. В течение последнего десятилетия в США возростала неудовлетворенность системой подоходного налогообложения, что привело к принятию в октябре 1986 г. Закона о налоговой реформе. После рассмотрения основных положений индивидуального подоходного налога и налога на прибыли корпораций, а также их воздействия как на капитал, так и на труд поговорим об уклонении от налогов, дадим оценку того, в какой степени Закон о налоговой реформе 1986 г. решал вопросы, обусловленные недостатками налоговой системы, а также приведем некоторые сегодняшние предложения по дальнейшему реформированию.

Глава 21. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ

Персональный (или индивидуальный) подоходный налог — наиболее важный источник поступлений в бюджет федерального правительства. Это также налог, который влияет на наши жизни более, чем какой-то другой. Индивидуальный подоходный налог настолько важен, что президент Рейган поставил налоговую реформу во главу угла своей политики при избрании на второй срок. Хотя он объявил об этом как о начале второй американской революции, закон 1986 г. о налоговой реформе не изменил фундаментально структуру налоговой системы. Не произошло больших изменений в принципах, лежащих в ее основе. Но перед тем, как проанализировать изменения, принятые в 1986 г., нам необходимо уяснить базовую структуру подоходного налога в Соединенных Штатах, ее основополагающие принципы и главные проблемы ее функционирования.

Новый налоговый закон объявлял о двухгодичном переходном периоде до полного осуществления принятых положений в 1989 г. Более того, новый закон говорит о необходимости определенных поправок на инфляцию. Соответственно налоговые ставки на различные уровни дохода в 1990 г. и в дальнейшем зависят от темпа роста цен. В своем анализе мы опишем налоговую систему по состоянию в 1989 г.

ОБЗОР ПОДОХОДНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В США

Существуют четыре ступени в исчислении обязательств по подоходному налогу. Во-первых, сначала подсчитывается валовой доход. Складываются суммы **заработ-**

ной платы и жалованья, дивидендов и процентных поступлений, чистого дохода от бизнеса, чистой ренты (за вычетом издержек) от сданного в аренду имущества и чистого дохода от продажи активов. Пособия по безработице теперь полностью подлежат налогообложению, а пенсии облагаются в той степени, в которой поступления превышают взносы, по которым налоги уже были выплачены. Алименты также включаются в доход. Доходы за вычетом потерь от игры на бирже также учитываются. Нелегальные доходы (такие как от проституции) из любого источника подлежат налогообложению, но обычно не декларируются. Однако есть несколько источников дохода, которые вообще не облагаются налогом, например процент на облигации штатов и местных органов власти, большая часть пособий по социальному обеспечению, процент по страхованию жизни, социальные и ветеранские пособия и определенные, оплачиваемые предпринимателем дополнительные пособия. Ни один из этих видов дохода не включается в валовой доход.

Чтобы перейти от валового дохода к скорректированному валовому доходу, необходимо вычесть расходы на перемену места жительства, расходы, связанные с трудовой деятельностью (в той степени, в которой они превышают 2% от валового дохода), взносы в некоторые освобожденные сберегательные программы (рассматриваемые в следующей главе) и выплаты алиментов.

Чтобы перейти от скорректированного валового дохода к облагаемому доходу, существуют два способа. Можно **перечислить** вычеты из личного дохода: большие медицинские расходы и потери от несчастных случаев, проценты по закладным, налоги штатов и местные налоги, кроме налогов на продажи, благотворительные взносы, а затем вычесть полученную сумму из скорректированного валового дохода. Второй способ — так называемый стандартный вычет, т.е. вычитание 5000 дол. из дохода семейной пары или 3000 дол. из дохода индивидуума. Этот стандартный вычет построен в виде налоговой таблицы. Он предназначен для упрощения налоговых деклараций для большинства налогоплательщиков, у которых имеется ограниченное количество вычетов (процент, подоходный и имущественный налоги штатов и местных властей и т.п.). Следовательно, лицо только с 2432 дол. перечисленных вычетов использовало бы стандартный вычет.

Тем, кто перечисляет вычеты из личного дохода, и тем, кто использует стандартный расчет, предлагается также вычесть одно персональное освобождение или более. Все, что остается после исключения этих сумм из скорректированного валового дохода, называется облагаемым доходом (табл. 21.1). Персональное освобождение в 1989 г. составляло 2000 дол. на индивидуума. Для большинства семей существует персональное освобождение для каждого члена семьи, но возникающие проблемы, когда встречаются люди, которые частично содержатся более чем одной семьей, или кто зарабатывает часть своего содержания самостоятельно.

Освобождения, конечно, не представляют добавочных издержек содержания дополнительного лица: обычно они гораздо больше чем 2000 дол. Скорее освобождения вместе со стандартным вычетом предназначены гарантировать, чтобы налогами не облагались самые бедные. Минимальный доход, не подлежащий налогообложению, приблизительно соответствует тому, что называется уровнем бедности.

После того как рассчитана величина дохода, подлежащего налогообложению, определяется база налогового обязательства. Налог будет различен для одиноких; женатых, представляющих налоговую декларацию совместно с супругом; женатых,

представляющих ее отдельно; глав семейства. По Закону о налоговой реформе 1986 г. официально существуют только две налоговые ставки: 15% на облагаемый доход до 29750 дол. для семейной пары (17850 дол. для одинокого индивидуума) и 28% на доход, превышающий эту сумму.

Таблица 21.1. КАЛЬКУЛЯЦИЯ НАЛОГОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Заработная плата и жалование	
Процентный доход, дивиденды	
Чистый доход от бизнеса	
Чистый рентный доход	
+ Другой доход	
Валовой доход	
— расходы на перемену места жительства	
— расходы наемного работника (превышающие 2% дохода)	
— взносы НПС (если подходят) и взносы работающих не по найму в пенсионные программы	
Скорректированный валовой доход	
<i>Вариант 1</i>	<i>Вариант 2: вычеты, перечисляемые по пунктам</i>
— стандартный вычет	— процент по закладным
— освобождения	— подоходные налоги штатов и местных властей и поимущественные налоги
	— медицинские расходы свыше 7,5% скорректированного валового дохода
	— благотворительные взносы
	— потери от несчастных случаев
	— освобождения
Облагаемый доход	
x Налоговая ставка	
Налоговое обязательство	
— Предыдущие налоговые удержания	
— Налоговые скидки (по содержанию детей, уплаченные за рубежом налоги)	
Выплачиваемый налог	

Предельный налог, который должен платить индивидуум в результате получения последнего доллара дохода, называется его предельной налоговой ставкой. Хотя существуют только две официальные налоговые ставки (15 и 28%), верхняя предельная ставка по новому налоговому закону в действительности равна 33%, потому что преимущества более низкой ставки первой группы налогоплательщиков (15%) и вычеты из личного дохода **отменяются** для налогоплательщиков с высоким доходом. Чтобы совершить эти две отмены, закон требует, чтобы добавочный 5%-й налог (приводя к 33%-й предельной налоговой ставке) налагался на каждый доллар облагаемого дохода на определенном уровне, зависящем от семейного положения. Налоговые ставки для семьи из четырех человек на 1988 г. представлены в табл. 21.2. В последующие годы уровни дохода, к которым применяется каждая предельная налоговая ставка, будут корректироваться на инфляцию.

Таблица 21.2. НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ ДЛЯ СЕМЬИ ИЗ ЧЕТЫРЕХ ЧЕЛОВЕК

<i>Облагаемый доход</i>	<i>Предельная налоговая ставка</i>

Не выше 29750 дол.	15%
Свыше 29750 до 71900 дол.	28 %
Свыше 71900 до 194050* дол.	33%
Свыше 194050 дол.	28%

* *Интересы, внутри которого уменьшение на 13% (с 28 до 15%) в первой группе и вычеты из личного дохода для четырех человек, отменяется. Верхний предел интервала увеличивается или уменьшается на 11200 дол. при каждом вычете.*

По новому налоговому закону в действительности существуют не две, а четыре предельные налоговые ставки. Для семьи из четырех человек, которая использует стандартный вычет, для скорректированного валового дохода вплоть до 42750 дол. (= 13000 + 29750 дол.) предельная налоговая ставка равна 15%¹, для дохода от 42750 до 84900 дол. она составляет 28, от 84900 до 207050 дол. — 33, а выше — 28%. В то время как предельная налоговая ставка растет, а затем падает, средняя налоговая ставка (отношение налогов к доходам) увеличивается постепенно от 0 до 28%.

Добравшись до ступени "налог", нужно сделать следующий шаг, чтобы добраться до "суммы выплачиваемого налога". Разрешается вычесть определенные налоговые скидки. Основная налоговая скидка, остающаяся по существующему закону, — расходы на содержание детей. В семьях, где оба родителя работают, разрешается скидка до 30% расходов на содержание детей: до 2400 дол. (при одном ребенке) или 4800 дол. (при двух детях или более). Семья с двумя детьми или более, расходы на заботу о которых равны или больше 4800 дол., имела бы свое налоговое обязательство уменьшенным на 4800 дол. $x 0,30 = 1440$ дол.²

ПРИНЦИПЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА США

Стоит рассмотреть основные принципы, составляющие базу налоговой системы США, хотя на протяжении длительного политического процесса, на фоне которого они эволюционировали, возникали результаты, которые иногда могут и не согласовываться с этими "базовыми принципами".

ПРИНЦИП, ОСНОВАННЫЙ НА ДОХОДЕ, И ОПРЕДЕЛЕНИЕ ХЕЙГА—СИМОНСА

Действующая налоговая система США исходит из предпосылки, что соответствующей базой для оценки налогоплательжности является индивидуальный доход (чистые расходы, лично понесенные на работе).

13000 дол. — сумма 5000 дол. стандартного вычета плюс 2000 дол. вычетов из личного дохода. Каждая из последующих цифр (84000 и 207050 дол.) на **13000** дол. больше, чем те, которые приведены в табл. 21.2.

Скидка может быть сделана только с дохода супруга с более низким доходом. Следовательно, если Джо зарабатывает 2000 дол., а его жена Джейн — **6000 дол.**, скидка составляет только 30% от 2000 дол. Заметим, однако, что для этих целей государство вменяет доход в **400** дол. в месяц для студентов дневного отделения с двумя детьми и более или 200 дол. для тех, у кого один ребенок. Следовательно, если Джо — студент дневного отделения в течение шести месяцев, а Джо и Джейн имеют двоих детей, они получают скидку в 30% с 4400 дол., или 1320 дол. Льготная ставка уменьшается с ростом дохода. Люди с высоким доходом имеют максимальную скидку в 20%, или 960 дол.

По большей части экономисты утверждали, что нужно использовать полное определение дохода, которое включает не только денежный доход, но и прибыль от прироста капитала (независимо от того, реализуется ли этот прирост или просто потенциально имеется). Приходится сделать ряд других корректировок, чтобы превратить "денежный" доход в полный доход, что в принципе и должно составлять базу налогообложения. Такое всеохватывающее определение дохода называется подходом **Хейга—Симонса** в честь двух экономистов начала XX столетия, которые выступали за его использование. Они полагали, что такое полное измерение дохода наиболее точно отражает "возможность платить".

Существуют три основных различия между измерением дохода нашей налоговой системой и подходом "полного" **дохода Хейга—Симонса**.

1. *Рыночные сделки, основанные на наличности.* В большинстве случаев налогом облагаются только основанные на наличности рыночные сделки. Налогом, таким образом, облагается доход, понимаемый в более узком смысле, чем тот, который в идеале хотели бы использовать большинство экономистов. Многие нерыночные (неденежные) виды экономической деятельности исключаются, хотя кажущиеся аналогичными виды деятельности рыночного характера подлежат налогообложению. Например, прислуга, убирающая дом, платит налоги на свой заработок. Но супруга, делающая абсолютно то же в своем доме (и чье содержание со стороны другого супруга, работающего на стороне, может мыслиться, по крайней мере частично, как компенсация за услуги), налога не платит. Если человек имеет дом и сдает его, чистая рента налогооблагаема. Если человек живет в доме сам, налога не возникает. Первопричина такого положения — трудности определения соответствующих величин в отсутствии рыночных сделок. При рыночной сделке существует осязаемая переменная — цена сделки, которую мы можем использовать (и используем) для оценки услуги¹.

Некоторые неденежные сделки перечислены в налоговом кодексе, но трудны для учета в налоговой практике. Бартерные сделки (Селли Домашний Художник расписывает для Джо Плотника дом в обмен на то, что он строит ей новый гараж) подлежат налогообложению. То же самое относится к случаю, когда работодатели платят своим служащим в натуре (как это случается, когда в персональное пользование передается автомобиль), тогда в принципе индивидуум должен оценить размеры этих платежей и отразить их в форме 1040; на деле неденежные выплаты часто не декларируются.

Основная категория дохода, которую налоговая система не может учесть, это нереализованные прибыли от прироста капитала. Они (увеличение стоимости актива) облагаются налогом, только когда актив продается. Другими словами, они облагаются налогом только при реализации, а не при образовании (т.е. когда они накапливаются от года к году).

Чтобы понять, почему экономисты утверждали, что прибыль от прироста капитала должна включаться в доход, рассмотрим двух индивидуумов: один кладет свои 100 дол. сбережений в банк и зарабатывает 10 дол. на процентах. Эти 10 дол. — его доход. Второй покупает золото на 100 дол. В течение года цена золота увеличивается на 10%. В конце года он мог бы продать свое золото за 110 дол. Его

В некоторых странах, таких как Швеция, пыгались ввести налог на вмененную "ренту" для домов, в которых живут сами их владельцы, считая, что человек как бы арендует дом у самого себя

прибыль на прирост капитала увеличивает его богатство так же, как и выплата процентов. С экономической точки зрения эти два индивидуума на первый взгляд имеют одинаковую способность платить, но их налоговые обязательства будут различаться: тот, кто покупает золото, должен платить налог на прибыль от прироста капитала только тогда, когда он продает этот актив⁴.

2. *Корректировка, отправляющаяся от справедливости.* Второе различие между оценкой дохода нашей налоговой системой и действительно "полным" доходом заключается в том, что она позволяет людям, имеющим большие расходы на медицину или ущерб от несчастных случаев, вычитать эти расходы из своих доходов. Основным мотивом здесь является справедливость. Эти люди находятся не в таком хорошем положении для уплаты налогов, как кто-то другой с таким же доходом, но без указанных расходов.

3. *Поправки, базирующиеся на стимулах.* Наконец, налоговый кодекс используется для стимулирования определенных видов деятельности (таких, как благотворительные пожертвования) путем предоставления налоговых скидок или вычета этих расходов из подлежащих налоговому обложению сумм. Налоговый кодекс также допускает исключение из дохода большей части страховых платежей по страхованию здоровья и жизни, которые делаются работодателями в пользу служащих, чтобы заведомо стимулировать работодателей к обеспечению этими благами.

ПРИНЦИП ПРОГРЕССИВНОСТИ

Наша налоговая структура основана на предпосылке, что имеющие более высокие доходы должны не только платить больше, но и большую долю своих доходов отдавать в виде налогов. Эффект различия между полным доходом и тем, что подразумевается под доходом при налогообложении, направлен на значительное уменьшение действительной степени прогрессивности налога. Чтобы ограничить возможности найти налоговые лазейки, конгресс утвердил минимальный налог, цель которого — обеспечить для лиц с наиболее высокими доходами налогообложение по крайней мере равное 21% от дохода (доход, превышающий уровень основного освобождения от обложения).

Величина расхождения между узаконенными налоговыми ставками и реальными ставками по старому и новому закону проиллюстрирована в табл. 21.3⁵. По старому законодательству реальная налоговая ставка — отношение налоговых платежей к величине суммарного дохода — для тех, чей доход превышает 1 млн дол., была в действительности ниже, чем для тех, чей доход находится между 500 тыс. и 1 млн дол. Новый закон отменяет⁶ более низкие ставки на прибыль от прироста капитала, что было весьма важным для особенно богатых. Он также

Для некоторых активов государство могло бы легко подсчитать величину прибыли от прироста капитала. Например, рыночная стоимость большинства ценных бумаг ежедневно публикуется в газетах. Начиная с 1981 г. люди, торгующие на фьючерсных рынках, облагались налогом на основе реальной рыночной стоимости их активов в конце данного года, независимо от того, имелись ли прибыли или потери. Для других активов оценка прибыли на прирост капитала будет весьма затруднительной.

В таблице приведенный скорректированный валовой доход увеличен за счет доходов, свободных от налогов. В связи с этими корректировками существует некая противоречивость, касающаяся, в частности, свободного от обложения процентного дохода. Ставки на доходы по этим активам несколько меньше, чем на налогооблагаемые операции. Разница может мыслиться как налоговая выплата (которую делают в пользу штата или местных властей). Но тем не менее основная картина, отраженная в табл. 21.3, представляется точной.

ограничивает некоторые возможности уклонения от налога. В то же время остаются вычеты процента на закладные, а также налогов штатов и муниципалитетов, таких как подоходный и на собственность. Таким образом, новый закон существенно сокращает, но не ликвидирует расхождение между реальными и формальными налоговыми ставками.

Таблица 21.3. РЕАЛЬНЫЕ ПРОЦЕНТНЫЕ СТАВКИ ПРИ СУЩЕСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ, ПО НАЛОГОВЫМ КЛАССАМ, ДО И ПОСЛЕ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ 1986 Г.
(доход — в тыс. дол., налоговые ставки — в %)

<i>Класс скорректированного валового дохода</i>	<i>По старому закону</i>	<i>По Закону о налоговой реформе 1986 г.</i>
0-5000	-0,6	-1,6
5000-10000	1,7	0,4
10000-15000	4,9	3,8
15000-20000	6,8	6,9
20000-25000	8,7	8,5
25000-35000	9,9	9,9
35000-50000	11,8	11,6
50000-100000	15,7	15,5
100000-500000	24,2	22,3
500000-1000000	28,6	26,5
1000000 и выше	26,3	26,6
В среднем	13,1	13,0

Источник: *Pechman J. A. Tax Reform: Theory and Practice, 1986 Distinguished Lecture on Economics in Government, Joint Session of the American Economics Association and the Society of Government Economics, December 29, 1986.*

СЕМЬЯ КАК ЕДИНИЦА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Основной единицей налогообложения в Соединенных Штатах выступает не отдельный человек, а семья. Двое, решившие вступить в брак (и таким образом изменить свое семейное положение), обнаруживают, что их налоговые обязательства меняются. Налоговый кодекс стремится сделать некоторые ограничения корректировки для семей, находящихся в разных условиях. Семьи, в которых только один взрослый¹, облагаются по налоговым ставкам в промежутке между ставками для отдельного лица и семьи с двумя взрослыми. Семьи с детьми имеют освобождение от налога на каждого ребенка, как уже отмечалось ранее. Семьи с двумя работающими родителями имеют возможность получить налоговую скидку для ухода за ребенком. Насколько все перечисленное **“справедливо”** или **“то, что и нужно”** — вопрос, который мы рассмотрим позднее.

Хотя описанный принцип лежит в основе налоговой системы в целом, он не всеобъемлющ: если доход детей до 14 лет облагается налогом по семейному налоговому предельному кодексу, т.е. реально включается в налоговую единицу, то для детей старше 14 лет используется другой подход. Соединенные Штаты сейчас одна из немногих стран, все еще использующих такую налоговую систему. Другие страны, например Канада, имеют налоговую систему, единицей которой является отдельное лицо, и каждый облагается налогом исходя из своего собственного дохода.

Для действующей в США налоговой системы проблема создается при разводе. По существующим налоговым правилам алименты (но не содержание ребенка) подлежат налоговым скидкам для стороны, которая их платит, и облагаются налогом для стороны, их получающей⁶.

ПРИНЦИП НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ГОДОВОГО ДОХОДА

В США подоходный налог взимается по принципу обложения годового дохода, а не дохода, получаемого за всю жизнь. Как следствие, два человека с одинаковым доходом, полученным на протяжении жизни, могут за свою жизнь платить совершенно различные налоги. Человек, решивший отложить большую часть своего потребления до момента ухода на пенсию, например, уплатит большую сумму налогов, чем его менее бережливый брат. Или рассмотрим двух людей с одинаковой сегодняшней дисконтированной величиной дохода (до уплаты налога), один из которых зарабатывает большую часть своего дохода в конце жизни. Нынешняя дисконтированная величина его налоговых выплат будет меньше.

Вследствие прогрессивности налоговой структуры использование ежегодных показателей дохода также по-разному отражается на лицах с постоянным и меняющимся доходами. Семьи со средними доходами, которые колеблются, неминуемо затрагиваются прогрессивностью налоговой системы, а некоторые люди с высокими меняющимися доходами от этого выигрывают. Рассмотрим семью из 4 человек со средним доходом, который составляет 43 тыс.дол. В одни годы ее доход равняется 53 тыс.дол., а в другие — только 33 тыс.дол. По новому налоговому законодательству в хороший год семья будет облагаться налогом по предельной ставке 28%, в плохой год — по 15%-й ставке. Ее суммарное налоговое обязательство будет значительно больше, чем для семьи с постоянным доходом в 43 тыс.дол., который всегда облагается по 15%-й ставке. Средний дополнительный ежегодный налоговый платеж семьи с меняющимся доходом составляет 650 дол.⁷

Для сравнения обратимся к семье из 4 человек с более высоким доходом, в среднем равным 207 тыс.дол., но в одни годы получающей 247 тыс.дол., а в другие годы — только 167 тыс.дол. По новому налоговому закону в хорошие годы предельная налоговая ставка будет 28%, а в плохие — 33%. Теперь семья с изменяющимся доходом оказывается в лучшем положении, чем семья с таким же средним, но стабильным доходом. Средний годовой налоговый платеж семьи с колеблющимся доходом на 1 тыс.дол. меньше, чем семьи со стабильным доходом⁸.

Итак, при прогрессивной налоговой структуре если муж и жена принадлежат к очень разным налоговым группам, то стоит представлять выплаты, реально служащие для содержания ребенка, как алименты. Эта проблема должна учитываться при разводе, чтобы минимизировать налоговые обязательства.

Допустим, что семья не пользуется корректировками дохода и ей предоставляются обычные льготы. Тогда в хороший год дополнительные выплаты по налогам составляют 10000 дол.х0,28. В плохой год сокращенные налоговые выплаты равняются 10000 дол.х0,15. Таким образом, суммарные дополнительные выплаты за двухлетний период равны 1300 дол. Поделив эту сумму на 2, получим средний ежегодный дополнительный платеж.

⁸ В хороший год семья платит $40000 \text{ дол.} \times 0,28 = 11200 \text{ дол.}$ дополнительно. В плохой год налоговые обязательства сокращаются на $40000 \text{ дол.} \times 0,33 = 13200 \text{ дол.}$ Суммарное сокращение за 2 года составляет 2000 дол. Поделив на 2 полученную сумму, находим среднее ежегодное сокращение.

До налоговой реформы 1986 г налогоплательщики могли усреднять свой доход в периоды, когда он сильно отличался по годам. Исключив привилегию подобного рода, закон о налоговой реформе усугубил искажения, создаваемые налогообложением на годовой базе⁹.

ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА

При трансформации базовых принципов подоходного налога в реально функционирующую налоговую систему законодательство сталкивается с четырьмя чрезвычайно сложными проблемами: определение того, что такое "доход", установление факта получения дохода, определение скидок, **установление** соответствующей единицы налогообложения.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА

Для большинства получателей заработной платы определение дохода для налоговых целей простое дело. Они всего лишь складывают выплаченные чеки, процентные платежи, дивиденды и т.п. Но для имеющих свое дело задача не столь легка. Возникают две центральные проблемы. Первая касается определения амортизации (потери стоимости машинами и зданиями по мере их старения) и поправки стоимости запасов на инфляцию. Это достаточно трудные и сложные вопросы, ответы на которые мы отодвигаем в следующие две главы. Вторая проблема — разграничение между потребительскими расходами и узаконенными деловыми расходами.

По налоговому кодексу предусмотренные законом расходы, необходимые для получения заработка на жизнь, должны вычитаться из индивидуального дохода. Принцип кажется ясным. Владелец магазина, торгующий сладостями, не должен облагаться налогом, исходя из суммарного объема его продаж. Его затраты — аренда помещения, покупка сладостей у производителя, заработная плата, которую он платит служащим, — все это при подсчете его валового дохода должно вычитаться из суммы продаж. Но как быть с конфетами, которые он ест во время **работы**? Он может утверждать, что это есть форма **рекламы**. Когда посетители видят его жующим конфету, они покупают больше. Но как быть с конфетами, которые он ест, когда рядом никого **нет**? Он может утверждать, что он "**пробует**" разные сорта, чтобы знать о качестве продаваемых им конфет. Но можно и предположить, что действительная причина не кроется ни в том, ни в другом объяснении: он просто любит конфеты.

Подобным образом во многих видах деловой активности трудно провести различие между рекламой и увеселительными расходами. Пригласить клиента к обеду — один из методов убедить его купить ваш товар. Так же, как поместить рекламу в газете, это попытка вновь убедить **клиентов** купить ваш товар. Существуют другие примеры, когда "**деловое**" времяпрепровождение есть просто возможность хорошо пообедать, частично за счет дяди Сэма.

Годовая налоговая база имеет другие последствия. Так, человек, имеющий право оплатить какие-то **расходы**, подлежащие налоговым скидкам, 31 декабря или 1 января, сильно стимулируется сделать это 31 декабря. Тот, кому по его выбору могут платить 31 декабря либо 1 января, имеет все основания просить отложить платеж до 1 января. В обоих случаях предполагается, что человек находится в тех же предельных налоговых **границах** и в том и в другом году.

Следующие примеры иллюстрируют две кардинальные проблемы.

1. Во многих случаях невозможно точно определить, что является, а что не является законными деловыми расходами.

2. Даже когда различие между законными и незаконными деловыми расходами концептуально ясно, часто невозможно предпринять необходимые меры предупреждения. Трудно вообразить, какого рода документы понадобятся, чтобы выявить потребление конфет владельцем (если мы решили, что их потребление не является законным деловым расходом).

Последствия альтернативных правил деловых расходов. Невозможно разработать систему разграничения законных и незаконных расходов таким образом, чтобы большинству она казалась справедливой: всегда кто-то либо несправедливо будет платить, либо несправедливо получать выгоду.

Государство может в одном случае позволить себе сказочно щедрый подход к расходам, например, на путешествия. Тогда лицо, действительно путешествующее для отдыха, несправедливо получает налоговые выгоды. В другом случае государство **может** быть удивительно ограничивающим, например, не позволяя путешествовать первым классом, либо не разрешая вычеты на питание выше определенной суммы. Тогда лицо, не имеющее указанных мотивов, может несправедливо нести бремя налогов. Не существует способа сделать так, чтобы налоговый кодекс был справедливым к обоим людям. Более того, любое правило влечет экономические искажения. Если вычеты расходов на путешествия ограничены, бизнес, **требующий** путешествий, будет лишаться стимулов. И наоборот. Вычеты — форма освобожденного дохода от налога. Если ограничены вычеты расходов на путешествия, в бизнесе могут начать пользоваться **менее** эффективным способом коммуникаций, чем поездки. Это происходит потому, что относительная цена путешествия после уплаты налога возрастет, если расходы на путешествия не подлежат налоговым вычетам, а другие коммуникационные расходы (**телефон**, телекс и т.д.) все еще подлежит им (рис. 21.1А).

На рис. 21.1В мы рассматриваем работающего на самого себя индивидуума, способного доказать, что его деловое времяпровождение подлежит налоговым вычетам. Вычитание этих расходов сдвигает линию его бюджетного ограничения, альтернативную комбинации **"времяпровождения"** и **"другие потребительские товары"**, доступную для индивидуума. Его бюджетное ограничение до уплаты налога — E_0C_0 . При отсутствии вычета — это E_1C_1 . Когда времяпровождение подлежит вычету, это E_0C_1 . В таком случае оно становится относительно менее дорогим. Если индивидуум находится в 33%-й группе налогоплательщиков, ему приходится отказываться от других товаров стоимостью только в 67 центов, чтобы получить времяпровождение стоимостью в 1 дол. Его решения относительно потребления очевидно искажаются.

В Законе о налоговой реформе 1986 г. позиция конгресса была промежуточной. Были сокращены налоговые вычеты на роскошные машины и введены вычеты только 80% затрат на развлечения и еду.

Что составляет бизнес? Трудно не только определить, что относится к законным деловым расходам. В некоторых случаях трудно **даже** сказать, что такое бизнес. Например, люди, выращивающие лошадей, могли бы заниматься этим как бизнесом. Но они могли бы держать лошадей просто для собственного удовольствия. Если они покупают лошадь, держат ее в течение нескольких лет, продают и несут убытки, то эти убытки не являются убытками от бизнеса или от актива, а просто от

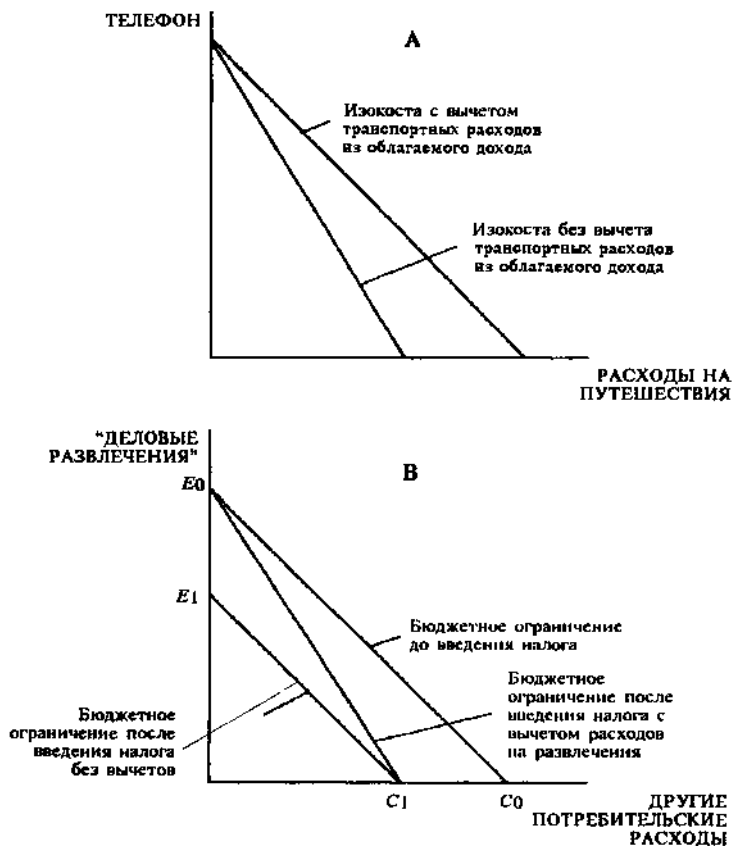


Рис. 21.1. ТРУДНОСТИ, СВЯЗАННЫЕ С ВЫЧЕТОМ ИЗ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ РАСХОДОВ НА ПУТЕШЕСТВИЯ, РАЗВЛЕЧЕНИЯ И Т.Д. А) Если фирмам не было бы разрешено по праву вычитать транспортные расходы из дохода в качестве законных деловых расходов, путешествие стало бы относительно более дорогим видом коммуникаций, чем другие, такие как телефонная связь. Таким образом, искажались бы производственные решения. (Изокосты аналогичны бюджетным ограничениям. Они представляют комбинации факторов производства, обладающих одинаковой суммарной стоимостью.) В) Для индивидуумов, работающих на себя, могущих претендовать на вычеты "деловых развлечений", налоговая система уменьшает издержки этой формы потребления по сравнению с другими его формами. Возникают искажения (и соответственно чистые потери).

деятельности в свое удовольствие. Можно утверждать, что нет причин, чтобы их потери капитала были вычтены из их подоходного налога. Однако есть люди, которые действительно выращивают лошадей, зарабатывая этим на жизнь: покупают их по низкой цене, выкармливают, а затем продают по более высокой цене. Не позволить таким людям, занимающимся коневодством для получения прибыли,

вычитать их потери казалось бы очень несправедливым. Трудность состоит в том, что на практике невозможно провести различие между двумя ситуациями. Государство стремится бороться с такого рода уклонениями от налогов, исходя из того, что серьезный бизнес дает прибыль.

Правило большого пальца гласит, что индивидуум должен получать прибыль по крайней мере три года из пяти. В случае выращивания лошадей это правило имеет послабление. И индивидуум должен объявлять о прибыли по крайней мере за два года из семи. Правила такого рода успешно применялись для уменьшения числа уклонений от налогов. В то же время, конечно, существуют люди, серьезно занимающиеся бизнесом и несущие убытки год за годом. Организация бизнеса часто требует три или четыре года для создания репутации и получения прибыли.

Вычеты затрат, связанных с трудовой деятельностью. В принципе "необходимые издержки" трудовой деятельности должны подлежать вычетам. Трудность состоит в том, чтобы точно определить, что считать необходимыми издержками. Поскольку это невозможно сделать на основании прецедента, государство установило определенные основные правила. Одни расходы, обусловленные получением образования, подлежат вычетам, другие — нет. Переезды на постоянное место жительства входят в число расходов, подлежащих вычету, регулярно совершаемые поездки — нет.

И вновь возникают неравенства и неэффективности, связанные с любым конкретным сводом правил. Представляя Закон о налоговой реформе 1986 г., конгресс, в частности, исходил из того, что старый закон позволял многим объявлять расходами, связанными с трудовой деятельностью, те, которые в действительности являлись обычными расходами на потребление. И соответственно конгресс исходил из того, что только налогоплательщики с очень большими издержками подобного рода — расходами, превышающими 2% от скорректированного валового дохода, — имеют право на вычеты.

Пособия по социальному обеспечению. Для многих существенная часть их дохода выступает в формах, отличных от прямого денежного платежа. Мы уже говорили о проблемах, связанных, например, с путешествиями. (Даже деятельность, не требующая частых поездок, окупает путешествие в какое-то привлекательное место, скажем Флориду или Лас-Вегас). Другой ряд проблем возникает в связи с пособиями социального характера, предоставляемыми фирмой. Наиболее важное среди них — медицинская страховка. Некоторые рабочие получают медицинские пособия и пособия на протезирование стоимостью в тысячи долларов, которые освобождаются от налогообложения. Большинство экономистов полагают, что такого рода пособия должны включаться в налогооблагаемый доход. Вновь возникают административные проблемы реализации такой идеи: эти пособия для некоторых людей оказываются больше, чем для других. Налоговая реформа, предложенная казначейством в 1985 г., была направлена на обложение налогом большинства таких пособий. Но в связи с этим возникла сильная политическая оппозиция, и в Законе о налоговой реформе 1986 г., принятом в конечном счете, эти социальные пособия остались свободными от налогообложения.

Некоторые выводы. В связи с обсуждением проблем подоходного налогообложения возникают три уровня уроков, которые нужно извлечь. Во-первых, то, что на первый взгляд кажется незначительными деталями налогового закона, на практике может иметь серьезные последствия. Во-вторых, многие (но, безусловно, не все) положения налогового кодекса, кажущиеся несправедливыми и искажающими, не

являются результатом действий со стороны политиков, представляющих интересы отдельных групп, или некомпетентности чиновников. Существуют объективные трудности определения того, что относится к доходу, а что — к законным деловым расходам. В-третьих, всякое правило влечет за собой и некоторое неравенство, и некоторую неэффективность. При разработке налогового кодекса нужно сравнить одну несправедливость с другой, одно искажение — с другим. Целью нашего рассмотрения было внести ясность в такой выбор и помочь объяснить слишком часто повторяющуюся ситуацию, при которой обнаруживается, что в процессе устранения одной несправедливости или искажения власти создали новую, такую же серьезную или еще хуже, чем первая.

ВОПРОС О СРОКАХ УПЛАТЫ НАЛОГОВ

Вторая важная практическая проблема подоходного налогообложения — определение, когда некто получил доход. Для большей части дохода в форме заработной платы не возникает проблем. Но обратимся к писателю, пишущему книгу. Писатели обычно получают гонорар, некоторую часть дохода от продажи книги. Обычно издатель дает аванс, предшествующий публикации книги в расчете на будущие гонорары. В принципе, если книга плохо продается, аванс может быть возвращен. Должен ли аванс рассматриваться как доход писателя в момент, когда он его получает? Или более правильно относить его к займу, который будет погашен из суммы, вырученной за книгу? В последнем случае писатель должен бы выплатить налог только после продажи книги.

Фактически существует много платежей, которые делаются или могут делаться в такой форме. Обратимся к подрядчику, строящему здание. Контракт не выполнен до тех пор, пока строительство не завершено. Но он получает оплату в процессе строительства. Как должны трактоваться эти выплаты? Как займы (в таком случае строитель только фиксирует доход, когда здание завершено)? Подобные вопросы возникают при любом долгосрочном проекте (как при контрактах о создании нового самолета).

Или возьмем такой пример: старый Альфред А. согласен продать свое дело молодому Фрэнку Ф. по цене, значительно превышающей ту, по которой когда-то Альфред А. купил его. У Фрэнка нет всей нужной суммы. Альфред мог бы продать дело сейчас, ссудив Франку дополнительные 100 тыс. необходимых долларов, которые Фрэнк вернет через 4 года. В другом случае они могли бы трактовать сделку как покупку в рассрочку, при которой дело не меняет вывески в течение 4 лет, пока Фрэнк не выплатит всей суммы. Хотя возможны некоторые предусмотренные законом последствия (которые могли бы отразиться на том, например, что бы произошло в случае пожара). Другие резоны, помимо налоговых, не меняют сути обоих соглашений. Но налоговые последствия существенно различны. Во втором случае Альфред может отложить уплату своего налога на прибыль от прироста капитала до реального получения денег за свое дело.

Люди заботятся о сроках выплаты налога, поскольку доллар сегодня стоит больше, чем завтра. Текущая дисконтируемая стоимость налоговых обязательств уменьшается при отсрочке налоговых выплат.

Важность того, что может показаться незначительными техническими деталями, не должна преуменьшаться. В Законе о налоговой реформе 1986 г. почти половина возросших налогов, полученных от корпораций (60 млрд дол. за 5 лет), явились

следствием изменения в подсчетах, большая часть из которых связана с вопросами установления времени **“признания”** дохода.

ВЫЧЕТЫ ИЗ ЛИЧНОГО ДОХОДА

Третья практическая проблема подоходного налогообложения — вопрос о том, какие вычеты позволительны. Таким образом, переходя от скорректированного валового дохода к облагаемому доходу, государство допускает вычеты, направленные на создание более справедливой налоговой системы и стимулирование определенных социально желательных видов деятельности. Насчитывается пять важных видов расходов, включающих в себя: медицинские расходы, процент по закладным, налоги штатов и муниципалитетов, за исключением налогов с продаж, благотворительные пожертвования и ущерб от несчастных случаев.

Медицинские расходы. Мотивация исключения медицинских расходов из дохода кажется вполне очевидной: вопросы сохранения здоровья связаны с оплатой больших **медицинских** счетов, сокращающих заработки людей. Человек, тратящий весь свой доход на докторов, просто чтобы остаться живым, имеет меньшую способность платить, чем человек с таким же доходом, но без расходов на медицину. Возможность платить измеряется лучше не суммарным доходом, а доходом, превышающим необходимый минимум, т.е. суммой, превышающей ту, которая необходима для выживания.

Этот аргумент подвергался критике по двум причинам. Во-первых, существуют другие категории расходов (такие, как на питание), которые, по крайней мере на каком-то уровне, столь же необходимы. Но разница в необходимом количестве пищи, по всей видимости, будет меньше, чем разница между необходимыми суммами медицинских расходов. Во-вторых, значительная часть медицинских расходов представляется на усмотрение пациента (например, отдельная палата или нет, телевизор в комнате, пластическая операция для омоложения и т.д.). Закон же не делает различий между **“необходимыми”** расходами и расходами “по усмотрению”, поскольку такое разграничение, хотя и ясное в принципе, на деле практически невозможно. Налоговые правила на сегодня позволяют вычет медицинских расходов только там, где они превышают 7,5% от скорректированного валового дохода. Это как бы отражает мнение, что значительное неравенство возможности платить возникает только в связи со значительными медицинскими издержками и что они-то, по всей вероятности (но не всегда), должны быть не “по усмотрению”.

Положения о вычете таких расходов существенно сокращают цену медицинских услуг. Для лица, облагаемого по предельной ставке в 28%, медицинские расходы которого превышают 7,5%-й минимум, частные издержки дополнительных 100 дол. медицинских услуг составляют только 72 дол. Искажения, привносимые вычетами, очевидны. В той степени, в какой медицинские расходы предоставлены на усмотрение пациента, у него есть стимул тратить слишком много на медицинское обслуживание (по сравнению с другими товарами).

Отметим, что сумма, на которую сокращается реальная цена медицинских услуг, зависит от предельных налоговых ставок для данного лица. Для человека, облагаемого по 15%-й предельной ставке налога, дополнительные 100 дол. медицинских услуг стоят 85 дол. В любом случае, когда цена за один и тот же товар для разных людей различна, это неэффективность.

Помимо критики за неэффективности, привносимые вычетами медицинских расходов, они ставились под сомнение вследствие их несправедливости. Уменьшение

налогового обязательства в результате, скажем, медицинских расходов на 1000 дол. для лица с более высоким уровнем дохода более ощутимо, чем для лица с меньшим уровнем. Так, если человек, облагающийся по 28%-й предельной налоговой ставке, позволяет себе медицинские расходы на 1000 дол. (отвлекаясь от ограничения суммы, которая может вычитаться), его налоговое обязательство сокращается на 280 дол. А человек, облагающийся налогом по 15%-й предельной ставке, получил бы выигрыш только в 150 дол. Величина выигрыша в таком случае гораздо больше для лица, облагающегося по более высокой предельной налоговой ставке.

Аргументы в пользу эффективности и равенства, направленные против вычета медицинских расходов (что относится также и к другим видам вычетов), привели многих экономистов к выводу, что скидки предпочтительнее вычетов. При налоговых скидках медицинские расходы на 1000 дол. сократили бы налог на какое-то лицо на сумму, независимую от его дохода. Если бы существовала 20%-я налоговая скидка, на деле государство оплачивало бы 20% медицинских расходов. Это кажется не только более справедливым для многих, но и более эффективным. Вспомним, что одно из требований эффективности экономики, по Парето, является то, что предельные ставки замещения различных товаров для каждого должны быть одинаковыми. (Это называлось принципом эффективности обмена.) Такое происходит, если для каждого цена на любой товар одинакова. При налоговых скидках люди не платят в чистом виде (после уплаты налога) действительную предельную стоимость получаемых ими медицинских услуг, поскольку государство на самом деле оплачивает часть медицинских издержек. Но все сталкиваются с одинаковой реальной ценой. При вычетах, как мы уже отмечали, для людей с более высокими доходами цена ниже, чем для других.

Приведенные выше аргументы не вполне убедительны. Вспомним, что мотивацией для вычетов было желание основывать налоги на каком-то измерении способности платить. Считалось, что медицинские расходы уменьшают эту возможность. Если такое верно, валовой доход сам по себе не обеспечивает необходимой базы для суждения о способности платить. Валовой доход, очищенный от **“вынужденных”** медицинских расходов, обеспечивает лучшую оценку возможности платить. Хотя, как мы знаем, нельзя разделить **“добровольные”** медицинские расходы от **“вынужденных”**, можно считать, что лучше принимать их во внимание, чем игнорировать, т.е. можно считать, что валовой доход в чистом виде, без медицинских расходов, — лучшая (хотя и не совершенная) оценка, чем валовой доход без такой поправки.

Конечно, верно, что вычет медицинских расходов создает искажения, в частности, для лиц, облагаемых по предельной налоговой ставке 28 или 33%. Как мы уже говорили, существует важный выбор между равенством и эффективностью. Часть медицинских расходов, которые должны вычитаться, зависела бы от эластичности спроса на медицинские услуги. Как отмечалось, если эластичность низка, искажение мало, и частичный вычет медицинских расходов даст малый выигрыш в эффективности. Если же эластичность высока, потенциальный выигрыш в эффективности велик, и тогда можно хотеть иметь только часть медицинских расходов, подлежащую вычету.

В Законе о налоговой реформе 1986 г. увеличение невычитаемой части медицинских расходов не затронуло гораздо более существенное освобождение от налога медицинских страховок, обеспечиваемых фирмами. Увеличивая ограничения на исключение расходов на медицинские цели, имели в виду повысить налоговые

поступления приблизительно на 1 млрд дол. в год. Налогообложение медицинского страхования, обеспечиваемого работодателем, и медицинского обслуживания увеличило бы налоговые поступления примерно в 20 раз¹⁰.

Процент. Мотивация освобождения от налога процентного дохода проста: доход (как он обычно определяется) включает заработную плату плюс чистые процентные поступления, т.е. разницу между выплаченным и полученным процентами. Если мы утверждаем, что лицо, имеющее положительные процентные доходы, обладает большей способностью платить, чем кто-либо, не имеющий процентных доходов, и что лицо с отрицательными чистыми процентными доходами имеет меньшую способность платить, выплачиваемый процент должен быть вычтен из налогообложения.

Те, кто полагает, что потребление — подходящая основа налогообложения, доказывают, что процентный доход не должен облагаться налогом и что процентные платежи не должны вычитаться из облагаемого дохода. Даже те, кто утверждает, что доход — приемлемая основа налогообложения, обеспокоены неравенствами и **неэффективностями**, которые увеличиваются вычетом процента. Во-первых, поскольку **некоторые** виды дохода на капитал получают льготный налоговый статус, займы для финансирования льготных видов инвестиций являются одним из основных наборов средств по уклонению от налогов. (Это рассматривается далее в гл. 24). Во-вторых, действующая система стимулирует займы и тем самым дестимулирует сбережения.

Закон о налоговой реформе 1986 г. представляет компромиссный вариант. Он подтверждает вычет из обложения налогом процента по закладным (вплоть до двух жилищ). Но он устраняет вычеты из обложения всех процентов по потребительскому кредиту. Деньги, однако, подвижны. Взятые займы для одной цели, они могут быть использованы для другой. Человек, покупающий дом и машину и планирующий занять деньги, чтобы заплатить, скажем, 80% от стоимости каждой вещи, очевидно, может занять несколько больше на дом и использовать дополнительные средства, чтобы заплатить наличными за машину. В последние годы банки предоставляли займы, равные цене дома, давая возможность человеку брать займы, исходя из текущей рыночной стоимости его дома (и эта цена часто значительно выше той, по которой дом приобретен). Эти займы трактуются как закладные, и процент по ним подлежит вычету из налогообложения. Ограничения на исключение процента, таким образом, вероятно, дают стимул этой деятельности.

Конгресс сознавал эту проблему и частично решал ее путем ограничения величины закладной, процент по которой вычитается из налогообложения, до цены первоначальной покупки плюс займы на медицинские нужды и получение образования. Будут ли эти положения по ограничению освобождения процента от налогообложения очень эффективными, еще предстоит увидеть¹¹.

Налоги штатов и муниципалитетов. Налоги штатов и муниципалитетов (кроме налогов с продаж) подлежат вычету из федерального налогообложения. Лежащая в основе этого положения мотивация состоит в том, что без него введение федерального налогообложения серьезно подорвало бы возможности штатов увели-

¹⁰ Special Analyses: Budget of the United States Government, Fiscal Year 1988, Table G-2; Tax Reform Act of 1986, Conference Report, Table A. 2.

Указанное положение имеет дополнительное потенциальное искажение: люди, дома которых выросли в цене, будут иметь стимулы на деле торговать домами. Торговля позволит каждому из них брать займы больше.

чивать поступления в свой бюджет. Действительно, без такого положения в период второй мировой войны, когда федеральные предельные налоговые ставки достигали не менее 94%, некоторые люди тогда платили бы по суммарным предельным налоговым ставкам, включая федеральные налоги и налоги штатов, более чем 100% их дохода. Некоторые выражали озабоченность тем, что без подобного положения в действительности существовало бы двойное налогообложение одного и того же дохода. Является ли такое двойное налогообложение несправедливым, другой вопрос. Если налоги мыслятся как нечто, связанное с преимуществами жизни в каком-то конкретном месте, неочевидно, что такие расходы должны иметь кахой-то другой подход по сравнению с расходами на другие товары и услуги.

Действительно, вычет из федерального налогообложения суммы местных налогов может породить серьезный источник искажений и неравенства. Многие услуги, обеспечиваемые муниципалитетами, — уборка мусора, канализация, образование, теннисные корты — мало отличаются от аналогичных товаров, которые можно купить частным образом. Такие услуги известны как "местные общественно производимые товары", все члены общины получают пользу от таких товаров; те, кто не является членами общины, этой пользы не имеют. Таким образом, вычет из федерального налогообложения суммы местных налогов стимулирует общественное производство подобных товаров и услуг (независимо от того, могли бы эти услуги более эффективно поставляться частным образом или нет) и **дестимулирует** их потребление.

Чтобы понять сказанное, рассмотрим маленькую общину, состоящую из богатых домовладельцев. Они стоят перед выбором, иметь обычную государственную школьную систему и посылать детей в частные школы или иметь первоклассную государственную школьную систему. Для простоты мы не принимаем во внимание затраты на обычную государственную школьную систему (в действительности законы штата могут требовать высокого уровня расходов на государственные школы, и первый выбор не будет возможным. Люди в каких-то богатых общинах, в которых много детей ходят в частные школы, все-таки, кажется, тратят меньше на школьное образование, чем в менее процветающих общинах). При частной школьной системе постоянные жители в среднем платят, скажем, E дол. на семью. Если теперь они переходят на государственную школьную систему и вновь в среднем платят E дол. на семью, полученная за счет налогов стоимость составляет $(1 - t)E$ дол., где t — предельная ставка федерального подоходного налога, поскольку налоги вычитаются из дохода у тех, кто перечисляет по пунктам вычеты из федерального налога. Все общины будут иметь стимул тратить дополнительные суммы на образование, но сумма субсидий тем больше, чем богаче община.

Тот же аргумент применим к сбору мусора или любой другой обеспечиваемой государством услуге. Заметим, что общины, не пользующиеся государственной канализацией (людям приходится иметь отдельные емкости для нечистот), таким образом имеют меньше преимуществ по сравнению с другими общинами. И будут примеры того, что такие емкости предпочтительнее государственной канализации, но благодаря субсидированию последней общины будут пользоваться ею как более эффективной.

Не все экономисты согласны с важностью этих искажений и неравенств. Хотя какие-то производимые общинами товары очень похожи на товары, производимые частным образом, многие из них в основе своей являются общественными товарами,

малоотличными от товаров, поступающих благодаря частной благотворительности (на которую распространяются вычеты из налогообложения). Престарелые, например, не получают прямых выгод от расходов на образование (хотя в некоторых случаях они могут получить выгоду косвенным образом от возросшей стоимости своего дома). В моделях голосования, представленных в гл. 6, исход политического процесса в решающей степени зависит от медианного избирателя, который определяется исходя из предположения, что половина избирателей голосует за увеличение государственных расходов, а половина — за их уменьшение. В этом случае важно, как налоговая система отражается на этом типичном избирателе. В большинстве (но не во всех) штатах и общинах типичный избиратель не перечисляет по пунктам вычеты из налогообложения, т.е., согласно данной модели, вычеты из обложения абсолютно незначительны. Но многие экономисты и почти все политики были озабочены тем, что устранение вычетов налогов штатов и муниципалитетов из федерального налогообложения уменьшит спрос на товары штатов и общин.

Закон о налоговой реформе 1986 г. представляет своеобразный компромисс. Налоги с продаж, составляющие только 25% от налогов, собираемых на уровне штатов и муниципалитетов, более не подлежат вычету, в то время как все другие по-прежнему вычитаются. Штаты и муниципалитеты в результате этого положения могут стремиться к переключению с налогов на продажи на другие источники поступлений. Помимо политической целесообразности не существует приемлемого обоснования для различия в подходах к налогам с продаж и другим налогам.

Благотворительность. Вычеты из налогообложения даров с благотворительной целью — на образование, религиозные нужды, здравоохранение и благосостояние — одно из наиболее противоречивых положений налогового кодекса. Мотивы, стоящие за этим положением, понятны. Как мы говорили достаточно подробно в гл. 5, частные стимулы траты денег на товары, которые дают преимущество другим, весьма слабо мотивируются частными лицами. Деньги, потраченные на разработку вакцины от полиомиелита, вполне возможно, принесут весьма малую непосредственную пользу дающему на это средства, но могут обеспечить великие выгоды человечеству. Аналогичным образом дары учреждениям культуры и образования могут вносить большой вклад в благосостояние общества, но непосредственно дающим могут принести очень небольшую прямую выгоду.

1. Противники подобного положения утверждают, что большая часть расходов на деле не идет на общественные товары.

2. Общественность, т.е. государство, должна непосредственно определять, как следует распределять расходы на общественные товары.

3. Положение о вычете из федерального налогообложения благотворительных даров в основном выгодно богатым, и благодаря этому сокращается перераспределительный эффект существующей налоговой системы.

4. Ликвидация этого положения мало отразится на благотворительных пожертвованиях.

Трудно оценить достоверность этих утверждений. Многие из серьезных достижений в области медицины явились результатом исследований, осуществляемых за счет частных фондов. Работы фонда Рокфеллера с "удивительными семенами" принесли "зеленую революцию" в развивающиеся страны и существенно увеличили снабжение продовольствием в этих странах.

Также существует некоторое свидетельство, что ликвидация указанного положения серьезно сказалась бы на **благотворительности**¹²

Также не ясно, насколько указанное положение свидетельствует о несправедливости действующей налоговой системы. В той степени, в которой богатые люди создают фонды и платят высокую зарплату своим служащим, но мало расходуют на действительно общественные товары, положение о благотворительных пожертвованиях может мыслиться как неравноправное. Но в той мере, в какой расходы действительно идут на общественные **товары**, дарящий пользуется ими не в большей степени, чем другие члены общества. И включать эти расходы в его доход оснований не больше, чем сделать это для любого другого лица (в равной степени получающего выгоды).

Если подходящей основой налогообложения является "доход, имеющийся в распоряжении для использования на общественные товары", соответствующий подход с точки зрения налогообложения — полное исключение из федерального налогообложения (точно так же, как мы утверждали ранее, что соответствующая налоговая трактовка медицинских расходов — вычеты, а не скидка). Следствием сказанного является то, что предельная стоимость благотворительности для лиц, облагающихся налогом по 28 и 33%-м предельным ставкам, меньше, чем для тех, у кого ставка 15%.

Но иногда благотворительными вкладами злоупотребляют, как в случае, когда отдается собственность (живопись) и объявленная стоимость дара значительно превышает его действительную стоимость. Законодательство последнего времени накладывает серьезные штрафы на тех, кто уличается в подобном.

Обсуждаемое положение порождает серьезный вопрос о том, как принимать решения, касающиеся предложения общественных товаров. Критики утверждают, что данное положение на деле предоставляет богатым неограниченную власть в решении, какие именно общественные товары производить. Политические процессы не обеспечивают достаточно эффективного механизма регистрации личного отношения людей к различным общественным товарам. Люди голосуют за представителей и имеют весьма мало возможностей выразить собственное мнение по поводу относительного распределения, скажем, расходов на образование или здравоохранение.

Обсуждаемое положение дало толчок системе, при которой общественные товары обеспечиваются рядом институтов. Люди могут выразить свои взгляды относительно важности различных категорий общественных товаров определенными способами. Если бы государство было единственным источником финансирования, скажем, медицинских исследований, то позиция чиновников единственно определяла бы направление такого исследования. Сейчас же эти решения могут приниматься независимо рядом организаций. Аргументы в пользу децентрализации принятия решений в отношении общественных товаров таковы же, как и в других областях.

Мартин Фелдштейн (The Income Tax and Charitable Contributions, Part II The Impact on Religions Education, and Other Organizations//National Tax Journal June 1975, p 217) подсчитал, что ликвидация указанного положения для лица, облагаемого налогом по предельной 50%-й ставке, сократит благотворительные пожертвования на образование на 3/4. Потери для благотворительности будут в 1,5 раза больше прибыли для федерального правительства (Некто, ранее жертвовавший 1000 дол., теперь отдал бы 250 дол.). Госпитали были бы затронуты подобным образом. Менее всего это сказалось бы на пожертвованиях в пользу религиозных организаций (Clotfelter C T, Steuerle E. Charitable Contributions, in How Taxes Affect Economic Behavior, Aaron H J, Pechman J A eds. Washington, D C Brookings Institution, 1981).

Наличие конкурирующих (или по крайней мере альтернативных) организаций, обеспечивающих аналогичные услуги, ведет к большей эффективности, к диверсификации. И таким образом, цена ошибок в принятии решений будет меньшей¹³.

Ущерб от несчастных случаев. Возможен вычет из налогообложения ущерба от краж, пожара, дорожных происшествий и других несчастных случаев, если ущерб превышает 10% от скорректированного валового дохода индивидуума. Мотивация опять ясна. Такие потери уменьшают способность платить. Они представляют "расходы" вынужденные, от которых заведомо лицо не получает удовольствия.

У этого положения, однако, есть серьезные следствия. В частности, оно означает, что государство на деле обеспечивает определенного рода страхование от этих **несчастий**. **Величина** страхования зависит (как мы отмечали, рассматривая вычет из налогообложения расходов на медицинские цели) от предельной налоговой ставки индивидуума. Если уже произошел ущерб, люди находятся в гораздо лучшем положении, чем если бы государство не обеспечивало этот вид страхования. Но такое обеспечение может серьезно исказить поведение людей. Страхование в принципе **уменьшает** стимулы людей избегать указанных потерь. Так, если государство платит 33% от ущерба, человек может и не предпринимать больших усилий, чтобы избежать ограбления.

ЕДИНИЦА НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

Последняя практическая проблема подоходного налога — определение подходящей единицы налогообложения. Налог, подлежащий уплате, зависит как от налогооблагаемого дохода, так и от семейного положения, т.е. от того, является ли человек одиноким, женатым или главой семьи. Наша теперешняя налоговая система, как мы отмечали ранее, основана на семье как единице налогообложения,» в связи с некоторым возникающим неравенством делается поправка на расходы по воспитанию детей. Существующая структура налогов **"наказывает"** женитьбу партнеров с равными доходами и поощряет свадьбы между партнерами с очень большой разницей в доходах. Об этом говорят данные табл. 21.4, где рассчитаны издержки брака для двух пар. Абигайл и Билли сейчас живут вместе, но не женаты. Каждый получает по 25000 дол., а вместе они платят **6560** дол. подоходного налога. Если же они поженятся, размер налога увеличится более чем на 1000 дол. и составит 7613 дол. Если они проживут, скажем, 50 лет и не произойдет никаких изменений в заработной плате (после поправки на инфляцию) в течение этого периода, полные издержки семейной жизни превысят (с учетом 5%-й реальной процентной ставки) 20000 дол. Если у Абигайл и Билли есть какие-либо сомнения по поводу того, пожениться им или нет, эти расчеты могли бы **разрешить** их сомнения. Возрастание налоговых платежей, вызванных женитьбой, иногда называется штрафом за женитьбу.

Напротив, если Бредфорд женится на своей низкооплачиваемой подружке Эми, их общие налоговые обязательства сокращаются на 617 дол. Для этой пары налоговая система выступает стимулом для женитьбы. В течение 50 лет семейной жизни стоимость государственной субсидии на соединение этой пары равна пример-

Данное положение применительно к религиозной благотворительности имеет другую мотивацию: некоторые утверждают, что конституционное запрещение вторжения закона в свободное вероисповедание накладывает запрет на налогообложение религиозных организаций. Хотя подобное может служить оправданием непосредственного освобождения религиозных институтов от налогообложения, вряд ли существует оправдание для исключения пожертвований на церковь с точки зрения подоходного налога.

но 12000 дол. Обычно богатые девушки беспокоились, что на них женились из-за их денег. Теперь же Эми переживает, что Брэдфорд хочет жениться на ней из-за уменьшения налоговых обязательств.

Намеревался ли конгресс, вводя в силу новый налоговый кодекс, поощрять свадьбы между людьми с очень разными доходами и предотвращать такие браки, как у Абилай и Билли? Вероятно, нет.

Таблица 21.4. НАЛОГОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ БРАКА, дол.

<i>Семейное положение</i>		<i>Доходы</i>	<i>Налог на индивидуума</i>	<i>Суммарный налог</i>
Одинокие	Абилай	25000	3280	6560
	Билли	25000	3280	
Одинокие	Эми	10000	750	8230
	Брэдфорд	40000	7480	
Женатые	А. и Б.	50000		7613

Рассмотрим теперь, что случится, если мы изменим налоговую систему таким образом, чтобы объектом налогообложения был личный доход индивидуумов. В этой ситуации люди не получают выгоды и не платят штрафа в случае женитьбы. Это допущение не уничтожает дискриминации тех, кто выбирает жизнь в браке.

Рассмотрим Эми и Брэдфорда. У них такой же семейный доход, как у Абилай и Билли. Но теперь их суммарные налоговые обязательства составляют 8230 дол. в противоположность обязательству Абилай и Билли, составляющему только 6560 дол. Неудивительно, что Брэдфорд и Эми считают это несправедливым. Не должно ли суммарное налоговое бремя семьи зависеть лишь от семейного дохода, а не от того, сколько зарабатывает каждый член семьи? Нет налогового механизма, являющегося "справедливым" при всех обстоятельствах.

Обеспечивают ли общие теории справедливости, которые мы обсудили в 16-й гл., какое-нибудь руководство к решению? Подход с позиции платежеспособности предполагает, что две семьи (с одинаковым количеством детей и работающими родителями), имеющие одинаковые доходы, должны платить одинаковые налоги. Так как издержки совместного проживания двух людей намного ниже, чем удвоенные издержки раздельного проживания двух людей, то подход к платежеспособности предполагал бы, что при совместном проживании они должны платить более высокие налоги, чем если бы они жили в одиночку. К сожалению, налоговая администрация не может легко учитывать совместное проживание. Поскольку большинство из тех, кто живет вместе, женаты и поскольку большинство женатых людей живут вместе, обоснование налогов тем, женаты ли люди (что относительно легко установить), а не фактом их совместного проживания (что установить не просто), не создает слишком большую несправедливость. Таким образом, если учесть, что искажающие эффекты налога на семейных не слишком велики (и не многое свидетельствует о сильном его влиянии на решение людей), ныне действующая налоговая структура, возможно, и не неразумна.

Утилитаристская точка зрения пытается установить, как семейные обстоятельства, в которых оказываются люди, влияют на предельную полезность их дохода.

И с позиции утилитаризма, и исходя из платежеспособности можно провести различия между семьей с двумя работниками и семьей с одним работником. Предположим, что семьи имеют одинаковый общий доход. Существующая налоговая

система относится к обоим одинаково. Все же семья с обоими работающими супругами должна купить больше услуг, которые неработающий супруг оказывает бесплатно. И те, кто придерживается подхода платежеспособности, и те, кто исходит из утилитаризма, могли быть едины в том, что семья с двумя работающими членами должна платить более низкий налог, чем семья с одним работником.

Закон о налоговой реформе 1986 г. влияет на размер штрафа за женитьбу двумя способами. Во-первых, величина штрафа зависит в основном от степени прогрессивности налога. Сокращение максимальной предельной налоговой ставки только до 33% и тот факт, что большинство работающих людей имеют предельную налоговую ставку либо 15%, либо 28, либо 33%, уменьшили размер штрафа за женитьбу.

Во-вторых, старый налоговый закон позволял исключать из обложения 10% дохода супруга с более низким доходом (при максимальном исключении 3000 дол.). Это положение теперь отменено. Для большинства пар первый эффект, однако, более важен, и Закон о налоговой реформе 1986 г. уменьшил штраф за женитьбу.

Проблемы, связанные с содержанием детей. Трудности разработки налоговой системы, справедливой для семей при различных обстоятельствах, усугубляются наличием детей. Налоговые скидки на содержание детей, которые мы рассматривали ранее, предназначены для уменьшения неэффективностей и несправедливостей, которые возникают, когда оба родителя работают и нужно нанять кого-то со стороны для присмотра за детьми.

Существующий закон разрешает скидку вплоть до 2400 дол. на расходы подобного рода на одного ребенка или 4800 дол., если в семье двое и более детей, для семей с обоими работающими родителями. Если женщина, имеющая ребенка, идет на работу и вынуждена платить кому-то за уход за ним, ее чистый доход, измеряющий ее способность платить, есть непосредственно разница между тем, что она получает, и тем, что она должна выплачивать. Если она получает 15 тыс. дол. и должна расплачиваться 5 тыс. дол. за уход за своим ребенком, ее чистый доход составляет только 10 тыс. дол. Неразрешение вычета из налогообложения этих расходов создает серьезные искажения. Допустим, женщина замужем и в результате получения дохода мужем облагается налогом по 33%-й ставке. Если она платит 5 тыс. дол. за уход за ребенком, суммарное увеличение ее дохода, который она может расходовать (после уплаты налога), меньше 5 тыс. дол. Это не только дестимулирует ее трудовую деятельность, но кажется весьма несправедливым вознаграждением за работу. Разрешение скидок в 480 дол. (равно $0,20 \times 2400$ дол.) только отчасти, а не полностью сглаживает искажения или корректирует несправедливости.

Проблемы — как несправедливостей, так и искажений — возникают из-за невозможности измерить (а посему и обложить налогом) услуги по хозяйству, обеспечиваемые внутри семьи. Невозможность обложить налогом "вмененную" стоимость таких услуг ставит в неравное положение продавцов подобных услуг.

Устанавливая налоговые льготы по уходу за детьми, правительство, очевидно, заботилось более о равенстве, нежели об эффективности. Вычеты расходов по уходу за детьми должны быть более выгодны для высокооплачиваемых людей, чем для людей с низкими доходами. Но искажение, порожденное налогом, его влияние на принятие решения о том, стоит ли работать, наиболее значительно как раз для людей, которые подвергаются налогообложению по высоким предельным ставкам — от 28 до 33%.

Решения, касающиеся налогообложения расходов на уход за детьми, имеют не только экономические последствия. Эти решения отражают и в свою очередь влияют

на социальные ценности и структуру семьи. Жизнь семьи, где оба родителя работают, отличается от жизни семьи, в которой женщина посвящает свое время дому. Система налогообложения, ограничивающая активность женщины как агента рыночной экономики, может быть продумана так, чтобы отразить и закрепить сложившиеся в обществе взгляды на роль женщины. Налоговая система, поощряющая женскую занятость, может отрицательно сказаться на структуре семьи и, в частности, неблагоприятно повлиять на успехи детей в **образовании**¹⁴.

Преимущество налоговой шкалы с линейной ставкой. Существует один и только один путь избавиться от несправедливостей, обступающих выбор единицы налогообложения. Этот путь — установление налоговой шкалы с линейной ставкой. Если все платят пропорциональный налог с дохода, превышающего некоторый установленный уровень (и государство выплачивает субсидии тем, чей доход ниже этого уровня), то нет ни наказания или награды за женитьбу, ни награды за развод. Позднее, в 25-й гл., мы увидим, что шкала с линейной ставкой снижает остроту многих других проблем, которые мы отметили в этой главе.

СРЕДНИЕ И ПРЕДЕЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ: БОЛЕЕ ПРИСТАЛЬНЫЙ ВЗГЛЯД

Непосредственным результатом множества особых положений, которые мы обсуждали в этой главе, является то, что реальные средние налоговые ставки (отношение налоговых выплат к размеру полного дохода) меньше, чем установленные законом, степень прогрессивности также меньше. По старому налоговому закону разница между установленными и реальными ставками была большой в результате различных специальных вычетов и скидок, а также частичного освобождения от налога дохода на прирост капитала. Как мы утверждали ранее, Закон о налоговой реформе **1986 г.** сократил, но не уничтожил эти отклонения.

Важно понять, однако, что хотя реальная средняя налоговая ставка может быть гораздо ниже, чем номинальная, реальная предельная налоговая ставка может не очень отличаться от номинальной ставки, а в некоторых случаях даже превышать ее. Чтобы увидеть, как это могло бы произойти, рассмотрим лицо, находящееся в разводе, с заработком 26000 дол., имеющее двух детей и платящее **4800 дол.** в качестве расходов на уход за детьми, **2000 дол.** — по процентам, **500 дол.** — за лекарства и **4000 дол.** — на другие медицинские цели. Когда его доход возрастает на 2001 дол., сумма расходов на медицинские нужды, которую ему позволено вычесть из налогообложения, сокращается. То же происходит и с его скидками на расходы по уходу за детьми. Непосредственным результатом является то, что если при его уровне дохода он должен бы платить по предельной налоговой ставке в 15%, то реально его предельная налоговая ставка, как показано в табл. 21.5, превышает 21% (при исключении налогов штатов и на социальное обеспечение,

¹⁴ Эти эффекты были объектом растущего внимания как в академических кругах, так и среди политиков. Сенатор от Нью-Йорка Патрик Мойнихен (бывший профессор в Гарварде) неоднократно подчеркивал эту озабоченность. Подкомитет сената, который он возглавляет, изменил свое название с "Подкомитета по социальному обеспечению" на "Социальное обеспечение и политика по отношению к семье". Один из ведущих в стране социологов Джеймс Колимен из университета Чикаго выразил этот интерес в своей вступительной лекции перед Американской ассоциацией исследований в области образования (Families and Schools. Washington, D.C., April 1987).

которые сделали бы его предельную налоговую ставку еще выше). Мы неоднократно подчеркивали, что в любой налоговой системе искажения связаны с предельными налоговыми ставками.

Таблица 21.5. НАЛОГОВЫЕ ЗАКОНЫ ДЕЛАЮТ СРЕДНИЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ НИЗКИМИ, В ТО ВРЕМЯ КАК ПРЕДЕЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ ВЫСОКИЕ

<i>Калькуляция налогов</i>	<i>Первоначально</i>	<i>Увеличение платежа с ростом дохода на 2001 дол.</i>	
Скорректированный валовой доход		26000	28001
Лекарства	500	500	
минус 1 % скорректированного валового дохода	260	280	
Равняется вычету на лекарства	240		220
Другие медицинские расходы	4000	4000	
минус 7,5% скорректированного валового дохода	1950	2100	
Равняется вычету медицинских расходов	2050		1900
Процент	2000		2000
Итого вычеты		4290	4120
Вычеты из личного дохода		6000	6000
Облагаемый доход		15710	17881
Налог		2356	2682
Налоговая скидка по уходу за детьми			
22% от 4800 дол.		1056	
20% от 4800 дол.			960
Чистое налоговое обязательство		1300	1722
Средняя налоговая ставка		5,0%	6,1%
Изменение в налоговом обязательстве			422
Отношение изменения налогового обязательства к изменению дохода			21,1%
Узаконенная предельная налоговая ставка			15,0%

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Система подоходного налога США основана на принципе, по которому налоги должны быть связаны прогрессивно с денежным (рыночным) годовым доходом семьи. Налоговый кодекс благоприятен для нерыночных сделок и неблагоприятен для тех, чей доход колеблется.
2. Существуют трудности реализации на практике системы подоходного налога при определении как дохода, так и времени, когда налог должен взиматься. Принципиальная трудность в определении дохода — разграничение видов деятельности, мотивированных соображениями бизнеса и обычного потребления.
3. Многие трудности, возникающие в связи с созданием действенной системы подоходного

налога, появляются в связи с неочевидностью (или издержками на наблюдения) существенных переменных, например знания о том, насколько некая медицинская процедура была действительно "необходимой".

4. Налоговый кодекс предусматривает ряд корректировок дохода и вычетов из личного дохода, диктуемых как соображениями **справедливости**, так и стимулированием. Но независимо от их мотивировок вычеты предполагают как эффект стимула, так и эффект справедливости, которые нельзя не принимать во внимание. Например, вычеты на медицинские нужды реально уменьшают цену медицинской помощи, и для людей с высоким доходом это уменьшение значительнее.
5. Основная единица налогообложения в Соединенных Штатах (в отличие от большинства других стран) — семья. Налоговая система содержит ряд положений, которые направлены на обеспечение справедливого налогообложения людей, находящихся в различных семейных ситуациях. Существуют ограниченная налоговая скидка на затраты по уходу за детьми и различные налоговые ставки для семейных пар и одиноких людей. И все-таки действующая система как бы накладывает штраф на брак для людей с одинаковыми доходами и предоставляет субсидии для семейных пар со значительно отличающимися доходами супругов.
6. Закон о налоговой реформе 1986 г. уменьшил степень прогрессивности, но не устранил многие из особых положений прежней системы. Из-за подобных положений (например, освобождение от налогов определенных социальных пособий, вычеты медицинских расходов из налогообложения) реальные ставки налога на полный доход, видимо, остаются ниже узаконненных ставок, а реальные предельные ставки для некоторых людей могут быть значительно выше, чем установленные законом.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Скорректированный валовой доход
Стандартный вычет
Налоговые скидки
Доход Хейга—Симона
Основанный на наличности
Предельная налоговая ставка

Прирост капитала
Реализация в сравнении с образованием (дохода)
Налог на женатых
Налоговая скидка по уходу за детьми
Реальная налоговая ставка
Минимальный налог

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Что служит лучшим объяснением положений налогового кодекса, перечисленных ниже (стимулы, горизонтальное равенство, **вертикальное** равенство, административные причины, существование групп с особыми интересами):
 - а) исключение из налогообложения процента по закладным,
 - б) вычет ущерба от несчастных случаев,
 - в) вычет медицинских расходов,
 - г) вычет из обложения благотворительных взносов,
 - д) налоговая скидка на уход за ребенком,
 - е) скидки на налоги, уплачиваемые иностранным государствам?
2. Приведите аргументы за и против использования налоговых скидок по сравнению с вычетами из налогов в случае: медицинских расходов, благотворительных взносов, расходов по уходу за ребенком.
3. Если бы вас попросили составить предписания по поводу вычета из налогообложения деловых расходов, как бы вы трактовали следующие вопросы и почему? Рассмотрите неравенства и неэффективности, связанные с возможными альтернативными правилами: а) расходы на **образование**, необходимые для сохранения имеющейся работы, б) расходы на **образование**, связанные с получением лучшей работы, в) расходы на переезд, возникающие с новым назначением, г) расходы на переезд, связанные с получением новой работы, д) деловой костюм, изношенный человеком, который носит костюмы только для деловых встреч, е) деловые завтраки стоимостью свыше 25 дол., ж) дорогие машины, з) издержки по связи, и) расходы на транспорт для путешествующего коммивояжера, к) завтраки в кафетерии с дотациями.

4. По старому налоговому закону деньги, полученные ученым за Нобелевскую премию (или аналогичные призы), были свободны от налогообложения. Теперь ситуация иная. Какой подход, на ваш взгляд, оправдан? Как по старому, так и по новому закону деньги от выигрыша в лотереях (как и при азартных играх) облагаются налогом, в то время как потери не вычитаются из налогов. Справедливо ли это? К каким искажениям это приводит?
5. Считаете ли вы, что действующий налоговый подход к детям справедлив? (Существует освобождение от налогов в размере 2000 дол. на каждого ребенка начиная с 1989 г. Таким образом, люди, платящие налоги по более высоким ставкам, значительно сокращают свои налоги, имея еще одного ребенка, чем в аналогичной ситуации люди, облагаемые по более низким налоговым ставкам.) Должны ли эти освобождения от налога быть связаны с затратами на воспитание ребенка, которые будут зависеть от дохода родителя? Зависит ли ваш ответ от того, считаете ли вы правильной базой налогообложения возможность платить? Либо это зависит от того, что, по вашему мнению, население Соединенных Штатов сегодня слишком малочисленно? Слишком многочисленно?
6. Рассмотрите последствия для эффективности и равенства: а) отсутствия вычета расходов на дом для летнего отдыха на 10 месяцев в году, когда владелец сдает дом в аренду (законен ли такой бизнес?), б) отсутствия вычетов на расходы по связи, в) отсутствия вычетов на затраты на образование в связи с изменением профессии (например, бухгалтера на юриста по налогообложению). В каждом случае рассмотрите, что бы произошло, если бы действующие правила были изменены. Можете ли вы предложить изменения, благодаря которым данные правила казались бы "справедливыми" или эффективнее?

Глава 22. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ КАПИТАЛА

США, как и многие другие страны, используют множество налогов на доходы от сбережений, т.е. на проценты, получаемые частными лицами по своим банковским счетам, на дивиденды от акций и на прирост капитала, получаемый ими от продажи своих активов. Штаты и муниципалитеты часто вводят налоги на собственность. Когда богатые граждане умирают, все, что они оставляют своим потомкам, облагается налогом. Доходы корпораций, в части прибыли на капитал, инвестированный в корпоративный сектор, также облагаются налогом. Все эти разновидности налогов мы откосим к налогам на капитал.

Некоторые объясняют замедление роста экономики США в последние десятилетия негативными последствиями налогообложения капитала, ибо такие налоги искажающе влияют на сбережения, инвестиции и рискованные решения. Кроме того, эти налоги имеют ряд тщательно разработанных условий, дающих возможность тем, кто в состоянии позволить себе хороших налоговых юристов и бухгалтеров, уклониться не только от большинства налогов на доход от капитала, но также и от некоторых других налогов, с которыми они могли бы столкнуться, в частности, на их заработок. Многие экономисты считают, что несправедливости и неэффективности, которые мы связываем с налогообложением дохода от капитала, являются в значительной степени последствием этих особых условий. Другие утверждают, что несправедливости и неэффективности произрастают из врожденных трудностей в измерении дохода от капитала. Некоторые из этих экономистов выступают за отмену налогов на капитал.

Двумя наиболее важными налогами на доход от капитала являются индивидуальный подоходный налог и налог с доходов корпораций¹. Эта глава сосредоточива-

Как мы увидим в следующей главе, вопрос о том, что налог с доходов корпораций следует рассматривать как налог на капитал, является спорным.

ет внимание на индивидуальном подоходном налоге, несмотря на то что многие ключевые разногласия, связанные, к примеру, с амортизацией (по мере того, как средства производства стареют, изнашиваются и выходят из употребления, они теряют стоимость. Скидки, предусмотренные налоговым законодательством для этого, называются скидками на амортизацию), в разной степени касаются и налога с доходов корпораций, который мы рассматриваем в следующей главе.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА ОТ КАПИТАЛА

При изучении американского подоходного налога в предыдущей главе мы обратили внимание на проблемы определения дохода. В самом деле, наиболее сложная проблема при налогообложении дохода от капитала — это определение дохода от капитала и в особенности установление того, "когда" этот доход был создан.

В 21 главе мы подчеркивали важность выбора времени: частные лица и фирмы всегда заинтересованы в отсрочке налогов; доллар налогов, выплаченный завтра, стоит дешевле, чем доллар налогов, уплаченный сегодня.

Пусть какой-нибудь индивидум имеет задолженность по налогам, уменьшенную на 100 дол. в этом году и увеличенную на 100 дол. в следующем году. Он мог бы взять 100 дол. в качестве налоговых сбережений, инвестировать их и получить, скажем, дополнительно 5 дол. (после выплаты любых налогов на процент). После уплаты налога в будущем году он сможет сохранить эти 5 дол. Текущая дисконтированная стоимость 100 дол. в последующий период составляет только 100 дол., деленные на 1,05 (1 плюс процентная ставка), т.е. для него безразлично, получит ли он 100/1,05 дол. сегодня или 100 дол. завтра. Причина такого безразличия заключается в том, что он может взять 100/1,05 дол., инвестировать их под 5% и в конечном счете получить как раз 100 дол. Таким образом, можно сказать, что текущая дисконтированная стоимость налоговых выплат меньше, если индивидум сможет отсрочить налог.

Важные разногласия в определении капитала и выборе времени возникают при установлении скидок на амортизацию и налогообложения доходов от прироста капитала и пенсионных выплат.

АМОРТИЗАЦИЯ

Рассмотрим станок, который функционирует в течение трех лет, стоит 1000 дол. и приносит доход 400 дол. в год. Несомненно, никто не собирается взимать налог в размере 400 дол. ежегодно; в действительности совокупный чистый доход индивидума по истечении трех лет составляет всего 200 дол (1200 дол. минус первоначальные 1000 дол. инвестиций). При определении чистого дохода для налогообложения необходимо принимать в расчет тот факт, что станок в процессе выпуска продукции изнашивается. В нашем примере известно, что станок окончательно выйдет из строя через 3 года. Мы говорим, что станок полностью потеряет свою стоимость. Таким образом, на протяжении трех лет эксплуатации станка нам необходимо обеспечить 1000 дол. в качестве скидки на амортизацию. Проблема заключается в выборе времени.

Правильный путь ее разрешения — попытаться установить стоимость станка на конец первого и на конец второго года. Мы знаем, что его стоимость на конец третьего года равна нулю. Уменьшение стоимости станка с момента его покупки до конца первого года должно соответствовать скидке на амортизацию в первый

год; уменьшение стоимости в течение второго года — скидке на амортизацию на второй год; уменьшение стоимости в течение третьего года — скидке на амортизацию в третий год. Этот процесс называется подлинной экономической амортизацией.

Однако фактически часто не существует рынков для использованного оборудования, на которых мы можем оценить станки, работавшие в течение одного или двух лет. Мы не можем легко оценить подлинное уменьшение стоимости. Соответственно государство должно условно определять, каким образом уменьшается стоимость станка на протяжении срока его службы.

Простейшее правило, которое может использовать государство, — предположить, что станок, проработавший три года, теряет $1/3$ своей стоимости каждый год, или, если станок находится в эксплуатации N лет, он каждый год теряет $1/N$ своей стоимости. Это называется равномерной амортизацией.

Для многих средств производства равномерная амортизация является более быстрым обесцениванием, чем подлинная экономическая амортизация, т.е. в первые годы инвестиций предоставляется больше скидок на амортизацию, чем это было бы возможным в соответствии с подлинной экономической амортизацией, так что текущая дисконтированная стоимость налоговых обязательств меньше, чем в соответствии с подлинной экономической амортизацией.

Ускоренная амортизация. С 1954 г. государство разрешает фирмам проводить амортизацию средств производства по еще более высокой норме. Это было сделано путем разрешения частным фирмам списывать свои активы в течение более короткого периода, чем их реальный срок эксплуатации, а также путем разрешения им использовать еще большие скидки на амортизацию в первые годы. Это называется ускоренной амортизацией.

В соответствии с правилами ускоренной амортизации после 1986 г. оборудование делится на несколько категорий в зависимости от их предполагаемого срока службы². Как показано в табл. 22.1, во всех случаях период, в течение которого амортизируется актив, значительно короче срока службы этого актива.

Кроме того, в соответствии с Законом о налоговой реформе 1986 г. фирмам разрешается проводить амортизацию своего оборудования по более высокой норме, чем при равномерной амортизации (и даже по более высокой норме, чем по старому закону)³. Для активов со сроком службы три и пять лет скидка на амортизацию дана в табл. 22.2.

В то же время закон 1981 г. (последний существенный пересмотр налогового кодекса до 1986 г.) гласил, что здания должны быть самортизированы в течение 15

Определенные виды активов объединены в амортизационные категории, что дает возможность проводить их амортизацию по более высоким **нормам, чем** другие активы с сопоставимыми сроками жизни. Так, железнодорожные вагоны отнесены в категорию активов, амортизирующихся за 7 лет, предприятия по очистке сточных вод — за 15, а муниципальные канализационные системы — за 20 лет.

Такая система амортизации называется модифицированной системой ускоренного возмещения издержек (МСУВИ) и использует правило “удвоенного равновесия”. Если n — срок службы актива, то скидка на амортизацию составляет $2/n$, умноженное на балансовую стоимость актива. В первый год балансовая стоимость представляет собой как раз первоначальную стоимость актива, но в последующие годы она равняется первоначальной стоимости за вычетом всех скидок на амортизацию за предыдущие годы. Балансовая стоимость уменьшается каждый год, и именно поэтому ежегодная скидка на амортизацию также снижается. В последние несколько лет эксплуатации актива скидка на амортизацию превращается в равномерную.

лет. Впоследствии стало ясно, что это была слишком щедрая мера; сейчас амортизация недвижимости составляет приблизительно 30 лет.

Таблица 22.1. АМОРТИЗАЦИОННЫЕ ПЕРИОДЫ ДЛЯ АКТИВОВ С РАЗЛИЧНЫМИ СРОКАМИ СЛУЖБЫ

<i>Предполагаемый срок службы</i>	<i>Период, в течение которого происходит амортизация актива</i>
Менее 5 лет	3
5 — 9	5
10 — 15	7
16 — 19	10
20 — 24	15
25 и более	20

Таблица 22.2. СКИДКИ НА АМОРТИЗАЦИЮ ДЛЯ АКТИВОВ СО СРОКОМ СЛУЖБЫ 3, 5 И 7 ЛЕТ, %*

	<i>Трехлетние активы</i>	<i>Пятилетние активы</i>	<i>Семилетние активы</i>
1.	33	20	14,3
2.	45	32	24,5
3.	15	19,2	17,5
4.	7	11,5	12,5
5.		11,5	8,9
6.		5,8	8,9
7.			8,9
8.			4,5

* Причина, по которой скидка на амортизацию в первый год меньше, чем в последующий, состоит в том, что налоговые органы предполагают, что оборудование было куплено в середине года (не принимая в расчет, когда оно было приобретено на самом деле). Таким образом, в соответствии с равномерной амортизацией актив со сроком службы три года имел бы скидку на амортизацию 16 2/3% в противоположность скидке на ускоренную амортизацию в 33%.

Влияние этих скидок на ускоренную амортизацию иллюстрирует табл. 22.3. Там мы рассматриваем актив с пятилетним сроком службы стоимостью 100 дол., но при этом государство разрешает провести амортизацию за 3 года. Актив, как предполагается, будет приносить постоянный доход из года в год (24 дол.) и не будет иметь ликвидационной стоимости по истечении пяти лет. Предполагается, что процентная ставка составляет 10%.

В 1-й колонке табл. 22.3 мы отражаем подлинную экономическую амортизацию, во 2-й колонке — текущую дисконтированную стоимость скидок на амортизацию (начиная с момента покупки). Колонки 3 и 4 показывают равномерную амортизацию, а 5-я и 6-я колонки отражают амортизацию в соответствии с действующей системой. Становится очевидным, что мы имеем дело с очень большой субсидией.

Однако гораздо большее несоответствие заключается в том, что размеры субсидий варьируются в зависимости от вида актива. Для некоторых активов действующая система благоприятствует только очень незначительно, тогда как для активов с длительным сроком службы она предоставляет основную часть субсидий.

Таблица 22.3. СРАВНЕНИЕ ПОДЛИННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ АМОРТИЗАЦИИ, РАВНОМЕРНОЙ АМОРТИЗАЦИИ И АМОРТИЗАЦИИ ПО ДЕЙСТВУЮЩЕМУ НАЛОГОВОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

Год	Коэффициент дисконтирования (10%-я ставка)	Подлинная экономическая амортизация	Текущая стоимость	Равномерная амортизация	Текущая стоимость	Действующая система	Текущая стоимость
1	1	16	16	20	20	33	33
2	$1/(1,10) = 0,909$	18	16,36	20	18,18	45	40,9
3	$1/(1,10)^2 = 0,826$	20	16,52	20	16,52	15	12,4
4	$1/(1,10)^3 = 0,751$	22	16,52	20	15,02	7	5,3
5	$1/(1,10)^4 = 0,683$	24	16,39	20	13,65		
			81,79		83,37		91,6

В результате не только некоторые активы оказываются в более благоприятном положении, чем другие, но и отрасли, использующие "привилегированные" активы, выигрывают за счет тех, которые используют менее "привилегированные".

Для тех, кто отстаивал введение этих скидок на ускоренную амортизацию, такие различия представляют скорее достоинство, чем недостаток. Скидки на амортизацию были предназначены для оказания помощи "дымовой трубе Америки" — промышленному сердцу Америки, включающему ее автомобильную и металлургическую отрасли, которые в сознании многих оставляли в течение последнего десятилетия.

Критики условий ускоренной амортизации утверждают, что они представляют собой неэффективную (и политически безответственную, так как она является слишком скрытой) помощь и субсидии были неэффективными в "перегорающих" более старых отраслях американской промышленности. Более того, они доказывают, что Америке следует рассчитывать на имеющиеся силы. Государству, возможно, следует содействовать в промежуточном перемещении работников из стагнирующих отраслей в растущие (к примеру, как это делает шведское правительство), но оно не должно пытаться оказать поддержку этим стагнирующим отраслям.

Закон о налоговой реформе 1986 г. был предназначен частично для снижения перекосов в распределении инвестиций, вызванных налоговой политикой. Он устранил, например, налоговые льготы на инвестиции, которые давали возможность фирмам получать скидки на 10% от стоимости оборудования с длительным сроком службы или на 6% от стоимости оборудования с коротким сроком эксплуатации.

Налоговые скидки на инвестиции означали, что государство фактически оплачивало 10% стоимости любого долгоживущего оборудования. Это условие было столь сильнодействующим, когда сочеталось со скидкой на ускоренную амортизацию, что реальная ставка налога на многие средства производства была нулевой или отрицательной. Условия для ускоренной амортизации были тем не менее сохранены, и, следовательно, остаются серьезные налоговые искажения в распределении инвестиций⁴.

Кроме того, остается множество других диспропорций, которые будут обсуждаться ниже, таких как между жильем, занимаемым самим владельцем, и другими инвестиционными возможностями.

Нейтральное налогообложение. Для того чтобы добиться нейтральности в выборе инвестиционных проектов, государство имеет две возможности. Об одной из них мы уже говорили: государство могло бы предоставить скидки на подлинную экономическую амортизацию (или по крайней мере попытаться придумать правила, более приближенные к подлинной экономической амортизации).

Второй метод — государственное разрешение на полное освобождение от налога затрат на инвестиции. В этом случае государство сокращает затраты на проект точно на такую же сумму (для большинства индивидуальных инвесторов — 28%), на которую сокращает выгоды (доходы, которые получает инвестор). Государство входит в качестве молчаливого партнера в предприятие. Проект, дисконтированная стоимость отдачи которого превышает издержки, — который поэтому был бы предпринят в отсутствие налога, — все равно будет предпринят.

В то время как первый метод соответствует нейтральному налогу на доход от капитала (т.е. налогу, который не искажает выбор инвестиционных проектов), второй метод соответствует нейтральному налогу на чистую прибыль: разница между текущей дисконтированной стоимостью отдачи от инвестиционного проекта и его издержками может быть представлена как чистая прибыль⁵.

ДОХОД ОТ ПРИРОСТА КАПИТАЛА

Вторую важную проблему при определении дохода от капитала представляет доход от прироста капитала. Если амортизационные отчисления предназначаются для отражения уменьшения стоимости активов при их использовании, то здесь мы сталкиваемся с возрастанием их рыночной стоимости. Обращение к прибыли от прироста капитала затрагивает проблемы не столько теоретического, сколько практического характера: для многих активов мы не сможем определить величину дохода на прирост капитала до тех пор, пока эти активы не будут реализованы. Хотя ценные бумаги, зарегистрированные на нью-йоркской фондовой бирже, могли бы облагаться налогом на доход от прироста капитала по мере его возникновения, вызывает беспокойство, что таким путем уменьшились бы преимущества этих активов по сравнению с другими. Таким образом, прибыль от прироста капитала облагается налогом только при ее реализации. Но вновь проблемой становится время: при отсрочке уплаты налога текущая дисконтированная стоимость налога уменьшается.

Эффект зажима. Тот факт, что налог на прибыль от прироста капитала взимается только при реализации этого прироста, порождает важное искажение, которое принято называть эффектом зажима. Поскольку налог на доход от прироста капитала берется только при его реализации, собственник ценной бумаги, курс которой возрос, возможно, не захочет ее продавать. Он знает, что если он продаст ценную бумагу, то должен доплатить налог. Если же он придержит актив, то может отсрочить уплату налога.

Такая отсрочка платежа понизит текущую дисконтированную стоимость налоговых обязательств. Таким образом, ситуация стимулирует владельца ценных бумаг придерживать их, а не продавать. Это и называется эффектом зажима.

Часть отдачи может быть отнесена к управленческим усилиям. В этом случае разница между текущей дисконтированной стоимостью отдачи и прямыми издержками (исключая те, которые связаны с управлением) представляет собой итог чистой прибыли и отдачи от управления и предпринимательства.

Его последствия можно легко увидеть. Предположим, что некто купил ценную бумагу за 1 дол., а ее курс неожиданно поднялся до 101 дол. Покупатель теперь считает, что она будет приносить меньший доход, чем он мог бы получить где-то в другом месте. Например, он полагает, что существует возможность инвестиций с доходом в 10%. При отсутствии налогообложения он мог бы просто продать свою ценную бумагу и купить новую.

Посмотрим теперь, что произойдет, если он продаст свою акцию. Он должен тут же доплатить налог на прибыль от прироста капитала. Допустим, он составляет 33%. Он должен доплатить налог в 33 дол. Таким образом, остается только 68 дол. для реинвестиции. Допустим, он полагает, что деньги ему понадобятся через год. Его доход после уплаты налога от нового вложения денег составит $(1 - 0,33) \times 10\% = 6,7\%$. Таким образом, через год он будет иметь $68 \times 1,067 = 72,56$ дол. Если же он сохранит свой 101 дол. в прежней форме инвестиций еще на год, а стоимость этого актива поднимется только на 8%, то он получит $101 \times 1,08 = 109,08$ дол. При этом он должен доплатить налог на прибыль от прироста капитала из расчета 33% его дохода (что составит $0,33 \times 108,08 = 35,67$ дол.). Таким образом, после уплаты налога он будет иметь 73,41 дол. Ему будет лучше, если его деньги принесут доход только в 8% на его нынешний актив, чем если бы он его продал и купил бы новый, приносящий 10%-й доход.

Последствия и важность эффекта зажима. Вокруг вопроса о последствиях и важности эффекта зажима ведется большая дискуссия. Мартин Фельдстейн, бывший председатель Совета экономических консультантов, считал этот эффект настолько значительным, что снижение налога на прибыль от прироста капитала заставило бы людей продавать ценные бумаги, которые ранее они хотели придержать, столь интенсивно, что доходы государства в действительности увеличились бы ⁶.

Критики такой точки зрения, подвергая сомнению статистические исследования, на основе которых сделал свои заключения Мартин Фельдстейн, указывают на то, что выигрыш в доходе будет только кратковременным, так как налоги, которые поступают в данный момент, не будут поступать позднее. Возможны краткосрочный выигрыш, очень маленькие изменения или просто никаких изменений в доходах государства в долгосрочном периоде. Более того, снижение налогообложения делает людей богаче, что может привести одновременно к росту текущего потребления и снижению совокупных сбережений, так что текущие доходы государства повышаются. .

Далее дискуссия затрагивает влияние эффекта зажима на благосостояние. Во многом споры сосредоточены на покупках людьми ценных бумаг. Экономическая эффективность требует, чтобы держателем каждой ценной бумаги был индивидуум, оценивающий ее наиболее высоко, который считает, что она принесет наибольший доход⁷.

Эффект зажима приводит к тому, что индивидуум может придержать ценную бумагу у себя, даже если кто-то другой оценивает ее выше. Все это ведет к явлению, которое можно обозначить как неэффективность фондового рынка. Однако некото-

Feldstein M.S., Slemrod J., Yitzhaki S. The Effects of Tax ing on Selling and Switching of Common Stock and the Realization of Capital Gains//Quarterly Journal of Economics 94(1980): 777-91.

Обычно мы определяем экономическую эффективность в смысле эффективности по Парето. Однако в условиях риска возникают сомнения в корректности оценки благосостояния индивидуума таким образом. В данном случае приведенный термин употребляется для отражения определенных ожиданий индивидуума относительно получения дохода без учета объективной реальности.

рые экономисты полагают, что не нужно слишком серьезно относиться к последствиям рассматриваемого эффекта. Они убеждены, что рынок ценных бумаг есть не что иное, как своего рода рискованная игра в казино для богатых людей, и что, хотя эффект зажима может снижать эффективность такого казино, на экономике это отражается слабо. Сторонники подобной точки зрения отрицают существование прямой или сильной взаимосвязи между влиянием, которое оказывает налог на прибыль от прироста капитала на поведение рынка ценных бумаг, и теми решениями, которые принимают управляющие и собственники фирм, например, относительно инвестиций или производства.

Единственная область, где налог на прибыль от прироста капитала может оказывать существенное влияние на производственную эффективность экономики, — это мелкие фирмы, управляемые их собственниками. В жизненном цикле такой фирмы наступает момент, когда знания и талант ее владельца становятся менее важными для ее развития. При отсутствии налога на прибыль от прироста капитала его владелец, возможно, предпочтет продать ее другому предпринимателю, но большие издержки, связанные с введением такого налога, могут охладить его пыл.

ПЕНСИИ И ДОХОД ПОСЛЕ УХОДА В ОТСТАВКУ

Сегодня большинство предпринимателей имеют пенсионные программы, обеспечивающие доход их наемным работникам после ухода на пенсию. Здесь центральной проблемой в определении дохода от капитала вновь является выбор времени. Рассмотрим индивидуума, который использует 1000 дол. своего дохода до уплаты налога для сбережений на пенсию. Если его предельная налоговая ставка 28%, тогда он сберегает 720 дол. после уплаты налога и вкладывает их в банк для получения пенсии через 20 лет. Если процентная ставка 10%, его выигрыш после уплаты налога составит 7,2%. Когда он уволится, то будет получать по сложным процентам, учитывая процент, который он получит на свой процентный доход, — 2892 дол. ($720 \times 1,072^{20}$).

Рассмотрим теперь, что бы случилось, если предприниматель, вместо того чтобы прямо выплачивать 1000 дол., положит их на банковский счет на имя наемного работника, но с условием, что он не сможет их забрать, пока не уйдет на пенсию. На такой основе работают пенсионные программы. По существующему закону налог взимается только тогда, когда деньги снимаются со счета. Следовательно, ко времени ухода наемного работника на пенсию сумма на его счете возрастет снова по принципу сложных процентов до $1000 \times 1,1^{20} = 6728$ дол., и после того как работник уплатил 28% с этой суммы, он все еще будет иметь 4844 дол., что значительно больше, чем в случае, если бы он взял на себя обязательство сберегать непосредственно. Здесь, кажется, нет существенной причины для различий в налогообложении. Во втором случае индивидуум фактически заработал 1000 дол. в 1987 г., хотя он получил бы эти деньги только через 20 лет. Если желательно иметь подходящий налог, деньги должны облагаться им в год, когда они заработаны.

Но на самом деле все не так просто, как кажется. Во-первых, наемный работник должен понимать, что 1000 дол., связанные на счете, который он не может использовать до выхода на пенсию, не равняются ценности тех 1000 дол., находящихся на руках, с которыми он может делать все, что ему захочется. Конечно, наемный работник понимает, что не должен облагаться налогом одинаково в обоих случаях.

Во-вторых, программа для работников, уходящих на пенсию, может иметь условие, что, если он рассчитается, не проработав еще 5 дополнительных лет, он потеряет все (или часть) его пенсионное вознаграждение. Теперь 1000 дол. реально вообще не принимаются в расчет как его вознаграждение. Должен ли он облагаться налогом, когда он заработал эту сумму (т.е. когда она перечислена на его счет) или пятью годами позже, когда он уверен, что получит ее?

В-третьих, большинство пенсионных программ все еще сильно запутаны. Они не устанавливают определенной суммы для индивидуума, а скорее обеспечивают его пенсией, которая связана по большей части с продолжительностью службы и оплатой индивидуума с особым акцентом на оплату за последние несколько лет. Работая на фирме в этом году, он, несомненно, может иметь пенсию более высокую, чем в ином случае. Но трудно определить сегодня, какая его будущая пенсия должна соответствовать его работе в этот год и сколько всего он зарабатывает в этом году. Эти трудности так велики, что налоговые органы не делают даже попытки присоединить к текущему доходу работников часть вклада предпринимателя в пенсионную программу фирмы. Вместо этого они облагают налогом пенсии, только когда они получаются.

Это затрагивает проблемы и справедливости и эффективности. Во-первых, такой налоговый порядок стимулирует сбережения через пенсионные программы. Во-вторых, он создает неравенство между индивидуумом, хранящим сбережения на своем собственном счете, и индивидуумом, за которого сбережения делает его работодатель. Суть такого рода неравенства оказывается под некоторым вопросом. В долгосрочном плане фирмы будут откликаться на предоставляемые налоговой системой стимулы. Существует также неравенство, относящееся к работающим не по найму. Пенсионные программы работодателей не обладают гибкостью в поощрении тех, кто желает сделать большие сбережения до выхода на пенсию. Конгресс прореагировал на такую обеспокоенность принятием трех программ. Во-первых, он разрешил лицам с самостоятельным занятием вкладывать деньги в ими же создаваемые программы (так называемые программы Кео), с налогонеоблагаемыми вкладами и с налогами, взимаемыми только тогда, когда деньги снимаются со счета. Во-вторых, он позволил фирмам открывать определенный вид гибких счетов, куда индивидуумы могут делать дополнительные вклады (до определенного относительно высокого максимального уровня), также не облагаемые налогами, которые взимаются также только при изъятии средств.

В-третьих, конгрессом введены Независимые пенсионные счета (НПС), куда наемный работник или лицо, работающее не по найму, могут вкладывать сумму до 2000 дол. в год или 2250 дол. при неработающем супруге. Требования для участия в НПС изменяются со временем. В 1981 г. доступ к программе был распространен почти на всех работающих, но Закон о налоговой реформе 1986 г. сильно урезал ее: люди с высоким доходом и с пенсионными программами, обеспеченными работодателями, больше не подпадали под условия НПС⁸.

Принцип работы НПС прост. Индивидуум вычитает сумму, вкладываемую на этот счет, из суммы, подлежащей обложению подоходным налогом. Пока деньги

Ранее вложенные на счета деньги будут обложены налогом только при изъятии, другими словами, налог на доход от этого капитала все еще подлежит отсрочке. Кроме того, лица с высокими доходами, с обеспеченными работодателями пенсионными программами могут продолжать делать вклады, как и ранее; и хотя эти вклады уже не будут освобождаться от налогов, налоги на прибыль с капитала будут отсрочены до изъятия вкладов.

остаются на счете НПС, он не должен платить никакого налога на аккумулируемые процентные доходы. Деньги могут быть сняты с НПС, когда вкладчику исполняется 59 лет (или в любое время до этого момента с уплатой 10% штрафа). Налог взимается с суммы, снимаемой со счета.

Налоговые льготы для пенсий, программы Кео и НПС эквивалентны освобождению от налогов процентных платежей по таким счетам. Чтобы убедиться в этом, рассмотрим налоговые обязательства лица, сберегающего 100 дол. по одной из этих программ и выходящего в отставку через 2 года. Предположим для простоты, что предельная налоговая ставка и сейчас, и после ухода на пенсию составляет 33%. Пусть сбережения приносят 10% в год, так что в конце первого года он имеет 100 дол., а в конце второго года — 121 дол. Затем он платит 33%-й налог. Его суммарный доход после уплаты налога 81,07 дол.

А что произошло бы в случае просто освобождения государством процентного дохода от налогообложения? 100 дол. были бы обложены налогом в момент их получения по ставке 33%. Оставшиеся 67 дол. индивидум мог бы инвестировать. В конце первого года он имел бы 73,70 дол. Поскольку процентный доход не облагался бы налогом, их целиком можно было бы реинвестировать, получив в конце второго года 81,07 дол.

Если мы обозначим процентную ставку до вычета налога g , а предельную налоговую ставку t , 100 дол., вложенные в сберегательную программу с отложенным налогообложением, принесут $100(1+r)^2$ через два года. В момент снятия вклада со счета происходит уплата налога, и остается $100(1+r)^2(1-t)$ дол. В случае же, если из налогооблагаемого дохода исключены сбережения и процентный доход, 100 дол. дохода до уплаты налогов превращаются в $100(1-t)$ дол. сбережений, которые через два года приносят $100(1-t)(1+r)^2$ дол., что в точности равняется сумме, получаемой в первом случае.

Многие люди имеют более низкие доходы, когда они увольняются, чем когда они работают, и соответственно подлежат налогообложению по более низким ставкам после ухода на пенсию. Нынешняя система позволяет облагать налогом доход, получаемый после ухода на пенсию, по более низкой предельной ставке, преобладающей в этот период.

Наша существующая налоговая структура разрешает, в большинстве случаев, льготное обложение сбережений только для пенсионеров. Другие сбережения не имеют отсрочки в налогах. Однако, поскольку штрафы значительно ниже (по ставке в 10% и больше), большинству людей выгодно сберегать такими методами, позволяющими отложить уплату налога, даже если они собираются иметь свои сбережения лишь несколько лет.

ИНФЛЯЦИЯ

Инфляция ставит некоторые сложные проблемы определения дохода от капитала. Некоторые предлагают облагать налогом реальные, а не номинальные доходы на капитал. Если у человека есть активы и их стоимость увеличивается на 10%, но цены в целом выросли на 10%, он ничего не выигрывает. Его реальный доход от прироста капитала равен 0, даже хотя его номинальный доход положительный. Точно так же рассмотрим случай, когда индивидум кладет на срочный счет 1000 дол. и получает 100 дол. в виде процента. Если темп инфляции равен 10%, реальный доход равен нулю. 100 дол. процента достаточно только для того, чтобы компенсировать уменьшение реальной стоимости его срочного вклада.

Инфляция уменьшает реальную стоимость амортизационных отчислений, которые связаны с номинальной ценой, по которой индивидум или фирма заплатили за активы. Это касается в большей степени **долгоживущих**, чем быстроизнашивающихся, активов. В конце 70-х и начале 80-х гг. США пережили период высокой инфляции с ежегодным темпом роста цен, превышающим 10% (это незначительная величина по стандартам других стран, где исключительно высоким уровнем инфляции считается рост цен, превышающий 100% в месяц). Становилось ясным, что в условиях высоких темпов инфляции наша налоговая система не способна обеспечить справедливый и эффективный доход на капитал.

Налогом облагаются номинальные, а не реальные доходы. Таким образом, первое следствие существования инфляции заключается в том, что люди, у которых небольшой доход до уплаты налога, обнаруживают, что после его выплаты у них остается значительный отрицательный доход.

Рассмотрим индивидума, облагаемого налогом по 33%-й ставке, который получает 12% отдачи (скажем, в форме процента) при уровне инфляции в 10%. Большая часть отдачи в периоды высокой инфляции есть просто корректировка сокращающейся покупательной способности денег. Реальная отдача для данного лица составляет только 2%. (Реальный уровень отдачи от актива есть номинальная отдача минус уровень инфляции.) Но действующие налоговые законы это не учитывают. Данное лицо должно было бы заплатить 33% от номинальной отдачи в пользу государства (без учета подоходных налогов штатов и муниципалитетов), что составило бы для него чистую отдачу после уплаты налога 8%. При инфляции его реальная отдача равна $8\% - 10\% = -2\%$. Он теряет 2% от своей способности к потреблению просто за счет откладывания потребления на один год. Можно бы считать, что описанная ситуация является серьезным дестимулятором накопления.

В период между 1974 и 1982 гг. цена акций изменялась лишь в ответ на динамику темпов инфляции (а во многих случаях и это не имело места). Но поскольку уровень цен удвоился, люди обнаружили, что платят большой налог на доход от прироста капитала, если продают свои акции. И вновь это казалось несправедливым. Попытка исправить ситуацию за счет исключения 60% дохода от прироста капитала — что и было сделано до реформы 1986 г. — казалась грубой корректировкой. Не трудно иметь налогооблагаемыми только реальные доходы от прироста капитала: облагалось бы налогом только превышение цены над темпом инфляции. Если темпы инфляции вновь вернутся к высоким цифрам конца 1970-х гг., действующая ныне система, при которой по полной налоговой ставке облагаются номинальные доходы от прироста капитала, вновь будет мыслиться как существенно несправедливая и искажающая. Станут неизбежными новые изменения в налоговой структуре.

Это была мощная поддержка индексации налоговых ставок. Налоговый закон 1986 г. предполагает индексацию налоговых ставок, так же как стандартного вычета и индивидуального освобождения. В результате уровни дохода, по которым налогоплательщики становятся объектом высоких налоговых ставок, будут увеличиваться вместе с ростом цен. Более сложным, чем индексация налоговых ставок, является разработка такой налоговой системы, при которой облагаются только реальные доходы на капитал. Должны индексироваться не только доходы от прироста капитала, но и процентные платежи, также как процентные поступления и амортизация. Таким образом, инвесторы, занявшие деньги, могли бы вычестить только свои реальные, а не номинальные процентные платежи. Если бы доходы от прироста

капитала индексировались, а процентные платежи не индексировались, то для людей было бы прибыльным занимать во время инфляции для покупки капитальных активов, стоимость которых увеличивалась бы в соответствии с темпом инфляции.

Действительно, наблюдались определенные несовпадения во взглядах по поводу того, стимулировала или дестимулировала налоговая система инвестиции в инфляционный период конца 1970-х гг. С одной стороны, благодаря тому что номинальные процентные платежи полностью вычитались из налогов, тогда как 60% прибыли от прироста капитала были свободны от налогов, в некоторых случаях капитал реально субсидировался. С другой стороны, то, что амортизационные скидки не индексировались, дестимулировало инвестиции.

Очевидно, что действующая налоговая система небезразлична к инфляции. В результате инфляции при некоторых обстоятельствах активы с позитивной отдачей до уплаты налога после его уплаты имеют отрицательную отдачу, которая дестимулирует инвестиции, тогда как в других случаях та же налоговая система их стимулирует.

Чтобы иметь налоговую систему, безразличную к инфляции, необходимо полное индексирование. Частичное индексирование доходов от капитала (такое как индексирование прибыли, но не долга, от прироста капитала) усугубило бы некоторые искажения, а другие оставило бы без изменения.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ РЕЖИМ ДОХОДА ОТ КАПИТАЛА

В предыдущем разделе мы видели, как проблемы определения и измерения дохода на капитал вызывают ряд трудностей. Налоговое законодательство должно определить, как активы должны амортизироваться, когда облагать налогами прибыль на прирост капитала, а когда — пенсии. В каждом случае решение этих проблем должно давать налогоплательщику хотя бы некоторые “лазейки” — ускоренную амортизацию, прибыль на капитал должна облагаться налогом только после реализации, пенсии — только после получения дохода.

Налоговый кодекс включает и иные положения, благоприятные для получателей дохода от капитала.

ЖИЛЬЕ

Самое главное вложение средств для большинства индивидуумов — приобретение жилья. Отдача с этого актива (она обеспечивается эксплуатацией жилья) в США не облагается налогами.

Несмотря на то что отдача с жилья (жилищное обслуживание или вмененная рента) не облагается налогами, деньги, которые индивидуумы занимают для приобретения домов (процент под их закладные), исключены из налогообложения. Согласно новому налоговому законодательству, это единственная форма процента потребителя, которая подлежит вычету из налогообложения.

Покупка домов выгодна по крайней мере еще по одной причине: налог на доход от прироста капитала, рыночной стоимости дома, занятого его собственником, подлежит отсрочке, если домовладелец вновь приобретает дом по крайней мере той же стоимости (что называется пролонгацией кредита). А если человеку больше 55 лет, он облагается налогом на сумму, превышающую 125 тыс. дол.⁹ В результате

обложению налогом на доход от прироста капитала подлежит только малая часть продаж домов.

Причина, по которой вмененная рента на собственное жилье не облагается налогом, уже обсуждалась: трудности определения вмененного дохода. Но это, возможно, не единственная причина. Налоговое законодательство отражает ценности нашего общества, и существует стойкое убеждение, что для человека хорошо иметь собственный дом. (Может быть, в продолжение идеи Джефферсона, согласно которой Америка должна быть страной мелких землевладельцев.) Домовладельцы скорее могут чувствовать себя полноценными членами общества и участвовать в его жизни. Существовало убеждение, подобное тому (как лоббирование индустрии строительства новых домов), что главное — сохранить благоприятный режим домовладения в Законе о налоговой реформе 1986 г.

ПРОЦЕНТНЫЕ ПЛАТЕЖИ ПО ОБЛИГАЦИЯМ ШТАТОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

Процентные платежи по облигациям штатов и муниципалитетов освобождены от налогообложения. К этим ценным бумагам можно отнести облигации муниципалитетов, поступления от продажи которых используются для финансирования школ; облигации штатов, за счет которых поддерживается дорожная сеть; промышленные облигации, выпускаемые для аккумуляции средств, за счет которых в свою очередь кредитуются коммерческие структуры, расположенные в данном городе; выпуски местных облигаций, которые используются для ипотечного кредитования людей с низкими и средними доходами. Некоторые штаты создали специальные агентства по привлечению средств для финансирования общежитий как в частных, так и государственных университетах, для возведения строительных комплексов и сооружения больниц.

Первоначально освобождение процентов мотивировалось соображениями конституционности налогообложения процентов по облигациям штатов и местных органов власти. Однако расширение сферы действия данного положения вплоть до облигаций, выпускаемых муниципалитетами, для последующего кредитования за счет привлеченных средств частных лиц, откровенно рассматривалось как форма субсидирования местных властей федеральным государством. Многие муниципалитеты обращались к подобной форме федерального субсидирования с таким энтузиазмом, что в последние годы на эмиссию освобожденных от налогов облигаций были наложены строгие ограничения.

ДРУГИЕ СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Существует множество других положений, касающихся отдельных источников доходов от капитала. В течение многих лет нефтяная и газовая промышленность получала выгоды от ряда специальных положений.

Ранее мы отмечали, что до Закона о налоговой реформе 1986 г. доход от прироста капитала облагался только частично. Неудивительно, что многие отрасли пытались показывать свои доходы так, чтобы они проходили именно по этой категории. Скотоводство и лесная промышленность преуспели. Доходы лесной промышленности, получаемые за счет этого специального режима, были оценены в 1986 г., последнем перед введением нового закона в действие, более чем в 400 млн дол.¹⁰ Но даже по новому закону для определенных низкодоходных инвестиций в жилье предусмотрен благоприятный режим.

¹⁰ Special Analyses of the United States Budget, Fiscal Year 1987, Table G-2.

НЕКОТОРЫЕ КОММЕНТАРИИ ПО ПОВОДУ СЛОЖНОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ КАПИТАЛА

Почему налогообложение капитала столь сложно? Частично это объясняется желанием создать справедливую и эффективную структуру налогов, а частично вытекает из политического процесса, формирующего структуру налогообложения.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ИЗДЕРЖКИ

Многие из доходов на капитал не облагаются налогом или подвержены щадящему налогообложению в силу того, что нужны дополнительные затраты, чтобы установить размер дохода или его получателей.

Мы подчеркнули важность такого рода проблем при налогообложении дохода от прироста капитала, при определении амортизационных отчислений, при налогообложении вмененных доходов лиц, проживающих в собственных домах, а также при налогообложении пенсий.

ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ РАВЕНСТВО И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В некоторых из этих случаев существуют сходные категории активов, по которым легко проследить получение доходов, где не встает проблема оценки дохода и где можно взимать налоги при относительно низких административных расходах. Но в этом случае возникли бы неравенства и искажения.

Таким образом можно было бы облагать налогом пенсионные программы, когда взносы вносятся на счет конкретного лица (так называемые программы именных взносов). Но введение налогообложения таких пенсионных программ и необложение других кажутся несправедливыми и были бы искажающими. Фирмы просто не использовали бы названные пенсионные программы, если бы они обеспечивались единственным видом пенсий, облагаемым налогом. Далее, одинаковое отношение к занятым собственным бизнесом и к тем, кто работает по найму в фирмах, осуществляющих программу пенсионного **обеспечения**, предполагает, что не работающие по найму были способны обеспечить себе пенсии с отложенными налогами.

План Кео учитывает эти обстоятельства. Но **что** тогда делать с человеком, который работает на фирме, не имеющей пенсионной программы? Что делать с неработающим членом супружеской пары? Она или он могли бы рассматриваться как нанятые таким индивидуумом, и не было бы одинаково важным для нее или для него отложить деньги на **старость**¹¹. Так родилась программа **НПС**.

Хотя фактически невозможно обложить налогом доходы, получаемые на многие активы по мере их приращения, существуют некоторые активы, для которых это возможно (рыночные ценные бумаги). Но налогообложение этих ценных бумаг и нерыночных активов привело бы к неравенству и искажениям.

ЭФФЕКТЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ

Время от времени удастся убедить конгресс сделать попытку стимулировать сбережения (иногда с помощью освобождения от налога процентных доходов); стимулировать инвестиции в целом (с помощью инвестиционной налоговой скидки

¹¹ Эта **несправедливость**, что занятые работой по дому не могут копить деньги на старость на счетах, свободных от налогообложения, — больше кажущаяся, чем реальная' они также не платят налоги на их вмененный доход (на доходы, которые они получали бы, если бы оказывали подобные услуги через рыночные отношения)

и разрешения ускоренной амортизации); стимулировать принятие риска (одна из целей особого режима налогообложения доходов от прироста капитала до 1986 г.) и стимулировать отдельные виды инвестиций (например, инвестиции в научные исследования и проектно-конструкторские разработки, в строительство домов для людей с низкими доходами, а также в изыскания газа и нефти).

В некоторых случаях стимулы оказываются не очень эффективными. Ускоренная амортизация, которая должна была оживить такие “дымящие” отрасли промышленности, как сталеплавильная, в лучшем случае имела ограниченный эффект. В других случаях стимулы были слишком эффективными. Бум недвижимости, отчасти вследствие благоприятного режима по Закону о налогах 1981 г., привел к превышению 20%-й доли не сданных в аренду квартир в частном секторе во многих районах страны к середине 1980-х гг.

В некоторых случаях стимулы были плохо продуманы. Мы неоднократно убеждались в важности предельных стимулов. В случае счетов НПС ограничение суммы, которая могла быть вычтена, ликвидировало значительные предельные стимулы к сбережениям для многих людей.

К середине 1980-х гг. среди экономистов был достигнут консенсус: каковы бы ни были достоинства того или иного специального положения, их совокупность вылилась в систему налогообложения, пронизанную несправедливостями и неэффективностями.

ПОСЛЕДСТВИЯ ЕДИНООБРАЗНЫХ НАЛОГОВ

Прежде чем перейти в последующих главах к рассмотрению того, как налоговой реформой 1986 г. делалась попытка решить проблемы налоговой системы, необходимо уяснить последствия унифицированного налога на капитал. Трудности налогообложения дохода на капитал, которые мы уже рассмотрели, означают, что ни в одной экономике никогда не вводился унифицированный налог на доход от капитала. И все-таки необходимо понять, каковы были бы последствия подобного налога, если бы он стал реальностью, до того, как мы сможем уяснить результаты действия налоговой системы, функционирующей в действительности.

Воздействие унифицированного налога на доход от капитала проявляется двояко: через эффект сбережений и инвестиций и эффект риска.

ВЛИЯНИЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ДОХОДА ОТ КАПИТАЛА НА СБЕРЕЖЕНИЯ И ИНВЕСТИЦИИ

Из гл. 18 известно, что можно представить эффект налога на процентный доход от сбережений как эффект дохода и эффект замещения. Эффект замещения всегда ведет к растущему текущему потреблению (сокращению сбережений). А будет ли эффект дохода положительным или отрицательным, зависит от того, является ли некто кредитором или заемщиком. Освобождение процентного дохода от налогообложения предполагает, что в лучшем положении оказывается заемщик. Его эффект дохода положительный. Такие лица увеличивают свое текущее потребление. Таким образом, для берущих в долг и эффект дохода, и эффект замещения работают на увеличение текущего потребления и уменьшение сбережений. Кредиторы (собственно поставщики капитала) оказываются в худшем положении: они сокращают текущее потребление. Для них эффекты замещения и дохода имеют обратное действие.

совокупное сбережение при увеличении отдачи от сбережений после уплаты налога, показывает, что налоги сокращают сбережения **незначительно**¹².

Сбережения корпораций и домашних хозяйств: корпорационная вуаль. Большая часть сбережений приходится не на домашние хозяйства, а на корпорации через их нераспределенные прибыли (то, что остается у фирмы от продаж после покрытия издержек, выплаты процента и дивидендов). Как мы увидим в главе 23, меры предосторожности, которые вызывает корпоративный налог, сильно влияют на мотивы к сбережению в этой форме. Существуют серьезные споры по поводу их значения для сбережений в домашних хозяйствах. Некоторые полагают, что люди видят через корпоративную вуаль — это значит, что они могут видеть в точности то, что происходит внутри фирмы — что они используют 1000 дол., накопленные корпорацией, в которой на их долю приходится 1%, как если бы они сберегли 10 дол.¹³

Важно понять, что не все инвесторы должны быть хорошо информированы о сбережениях и инвестициях фирмы, чтобы смотреть сквозь корпоративную вуаль. Достаточное количество инвесторов понимает, что фирма, которая сберегла и инвестировала 1 млн дол., должна иметь рыночную стоимость на 1 млн дол. больше, чем раньше, чтобы поднять цену акции на требуемую сумму. Неинформированные акционеры могут не знать, почему акции фирмы увеличились в стоимости. Все, что они знают, это то, что у них есть. А увеличение богатства ведет к увеличению текущего потребления (уменьшению сбережений).

С этих позиций деление сбережений на сбережения домашних хозяйств и сбережения корпораций — чисто искусственное порождение наших современных налоговых законов. Это как если бы корпорация распределила все свои прибыли среди своих акционеров, а затем решала, сколько сберегать.

Большинство экономистов считают, что люди не имеют достаточно информации или не являются настолько рациональными, чтобы можно было полностью отождествить сбережения корпораций и домохозяйств. Согласно этой точке зрения люди не могут в полной мере видеть те процессы, которые происходят под вуалью корпораций. Сторонники этой позиции указывают, в частности, на то, что индивидуальные держатели акций редко читают годовые отчеты фирм, и даже если бы они и прочитали их, то с трудом могли бы определить ту величину сбережений, которая была сделана фирмой от их имени. Если верить, что рыночная стоимость капитала в точности отражает реальную стоимость капитала фирмы, то домашние хозяйства могли бы делать определенные выводы о размерах сбережений. Экономисты же, которые исходят из корпоративной вуали, имеют тенденцию считать, что фондовая биржа дает лишь искаженную информацию о реальной стоимости капитала и что домохозяйства обращают мало внимания на каждодневные измене-

Майкл Боскин из Станфордского университета получил, пожалуй, наиболее серьезную отрицательную реакцию на заявление, что рост отдачи от сбережений на 1 %, скажем от 4 до 5 %, сокращает сбережения на 1 %. Хорей и Химанс из университета Мичигана утверждают, что им не удалось выделить значительный эффект процентной ставки (Boskin M. *Taxation, Savings and the Rate of Interest*//*Journal of Political Economy* 86 (1978) S3-S27, Howrey E Ph., Hymans S H in *What Should be Taxed: Income or Expenditures*, Pechman J A ed Washington, D C Brookings Institution, 1980)

¹³ Согласно этой точки зрения при отсутствии налогообложения было бы безразлично, выплатили фирмы дивиденды или сберегли прибыли. Такой взгляд впервые представлен в кн. Modigliani F., Miller M H. *The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment*//*American Economic Review* 48(1958) 261-97, Stiglitz J E. *On the Irrelevance of Corporation Financial Policy*//*American Economic Review* 64(1974) 851-66

капитала и что домохозяйства обращают мало внимания на каждодневные изменения рыночного курса их ценных бумаг. С этой точки зрения, следовательно, можно (по крайней мере в краткосрочных целях) анализировать отдельно влияние налогообложения капитала на сбережения корпораций и домохозяйств.

Обе стороны согласны, что в долгосрочном плане любая программа, которая систематически приводила к возрастанию корпоративных сбережений, неминуемо оказала бы влияние на сбережения в домашнем хозяйстве хотя бы потому, что такая программа оказывала бы систематическое влияние на стоимость активов корпораций и благодаря этому на отношение акционеров к чистой прибыли корпораций.

Последствия уменьшения сбережений. В то время как существуют споры по поводу величины, а возможно, даже знака изменения сбережений под влиянием налога на процентный доход, общая точка зрения такова, что, вероятно, существует небольшой отрицательный эффект. Возникает вопрос: каковы последствия этого? Нужно ли затрагивать этот вопрос? Сокращение сбережений в нормальных условиях приводит к уменьшению накопления капитала, а в долгосрочном периоде — к сокращению выпуска на единицу капитала.

Эти эффекты могут быть компенсированы четырьмя различными способами. Во-первых, правительство может попытаться поощрить сбережения каким-либо другим путем: например, если оно сократит выплату по социальному обеспечению, то люди могут быть склонны сберегать больше, чтобы обеспечить свое существование после выхода на пенсию. Во-вторых, правительство может попытаться сократить ту долю сбережений, которая идет в государственные облигации, увеличивая таким образом долю сбережений, которая может быть направлена в реальные частные инвестиции. (Оно может это сделать, сократив государственную задолженность.) В-третьих, уменьшение количества капитала влияет на рыночную стоимость других активов и, в частности, земли. Если капитал и земля являются взаимодополняющими, то сокращение капитала уменьшает отдачу земли и, следовательно, сокращает ее рыночную стоимость. Уменьшение капитала, следовательно, меньше, чем уменьшение сбережений¹⁴. (Дело в том, что некоторая часть величины, на которую уменьшились сбережения, принимает форму уменьшения стоимости земельных владений.)

В-четвертых, государство может стимулировать инвестиции посредством налоговых скидок на инвестиции или ускоренной амортизации. Эффект этих мер виден на рис. 22.1, где для упрощения мы предполагаем, что все сбережения инвестированы в капитал (другими словами, мы отвлекаемся от вложений в государственные облигации и землю). Налог на процентный доход уменьшает предложение сбережений по каждой процентной ставке так, что уровень рыночного равновесия сбережений (инвестиций) снижается с S_1 к S_2 . Налоговые скидки на инвестиции сдвигает кривую инвестиций так, что при каждом r спрос на инвестиции увеличивается. Это движение от $//$ к $/'/$. Достаточно большие скидки на инвестиции смещают их,

Рыночная стоимость земли до уплаты налогов (при долгосрочном равновесии) — как раз текущая дисконтированная стоимость арендной платы, или R/r , где R — приток арендной платы, а r — процентная ставка. В краткосрочном плане при фиксированном предложении капитала налог на доход от земли и капитала оставляет стоимость земли неизменной $(1 - t) \times R$ ($1 - t$ — R/r). Но, поскольку капитал уменьшается, реальная ставка процента увеличивается и (если капитал и земля взаимодополняющие) R уменьшается. Оба эффекта ведут к уменьшению стоимости земли. (Возможно, что, если земля и капитал взаимозаменяемы, уменьшение капитала в действительности увеличит рыночную стоимость земли, таким образом усиливая уменьшение акционерного капитала.)

восстанавливая инвестиции на их первоначальном уровне S_1 . При новом равновесии доход после уплаты налога также восстановлен на его первоначальном уровне. Возникает вопрос: не проще ли освободить процентный доход от налогообложения и не давать налоговые скидки на инвестиции?¹⁵

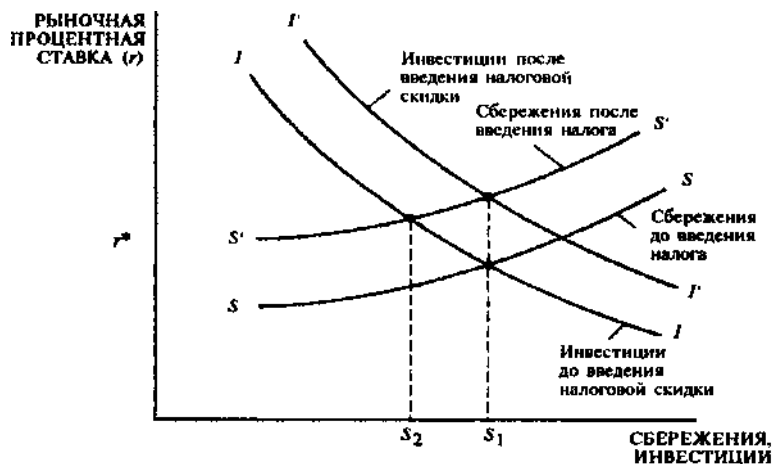


Рис. 22.1. СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ БЛАГОДАРЯ НАЛОГОВЫМ СКИДКАМ НА ИНВЕСТИЦИИ. Последствия уменьшения сбережений могут снижаться благодаря налоговым скидкам на инвестиции.

Эффекты налогообложения дохода на капитал в открытой экономике. В течение последней четверти текущего столетия получил развитие международный рынок капитала, благодаря которому он перетекает из одной страны в другую. В последние годы США заимствовали сотни миллиардов долларов в Европе и в Японии¹⁶. Слабый рост процентных ставок в США мог привлечь в Америку большие суммы денег. Многие экономисты полагают, что в результате кривая предложения фондов, притекающих в США, почти горизонтальная (рис. 22.2).

Предположим, что налогов не существует, и рассмотрим ограниченный случай, при котором иностранцы готовы поставить капиталы при процентной ставке r^* , т.е.

Налоговые скидки на инвестиции влияют только на новые инвестиции, тогда как уменьшение налога на доход от капитала, кроме того, влияет на старые инвестиции. Таким образом, возможны значительные перераспределительные последствия смены политики.

¹⁶ В период между 1982 и 1986 гг. займы США за рубежом были настолько велики, что превратили страну из ведущего мирового кредитора в наибольшего должника. Чистые зарубежные инвестиции США (превышение зарубежных активов, принадлежащих американским банкам, транснациональным корпорациям, отдельным лицам, над величиной активов, принадлежащих иностранцам в США) составляли 147 млрд дол. в 1982 г. и приблизительно 250 млрд дол. в 1986 г. с отрицательным знаком (основные причины — большой дефицит федерального бюджета, рассмотренный во 2 главе, и по сравнению с остальным миром быстрый экономический рост США),

предложение капиталов бесконечно эластично. Равновесная ставка процента тогда была бы r^* при S_1 — внутренние сбережения, I_1 — внутренние инвестиции, где разница $I_1 - S_1$ финансируется за счет иностранных займов.

Теперь налоговая ставка t на доход от капитала, обязательная для иностранцев, будет дестимулировать инвестиции в США. Доход до уплаты налога увеличивается на полную сумму налога, так что доход после уплаты налога останется на уровне r^* (по крайней мере, в долгосрочном плане). Если американцы также должны платить этот налог, тогда, как мы видели раньше, SS сдвигается к $S'S'$. Но так как доходы после уплаты налога остаются прежними, внутренние сбережения будут

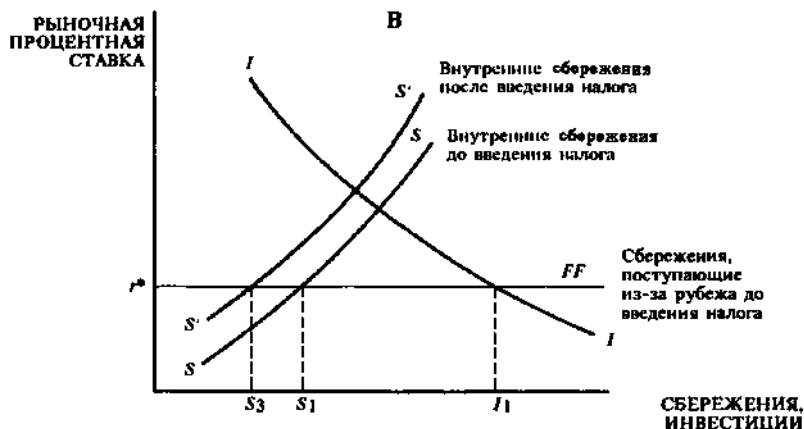
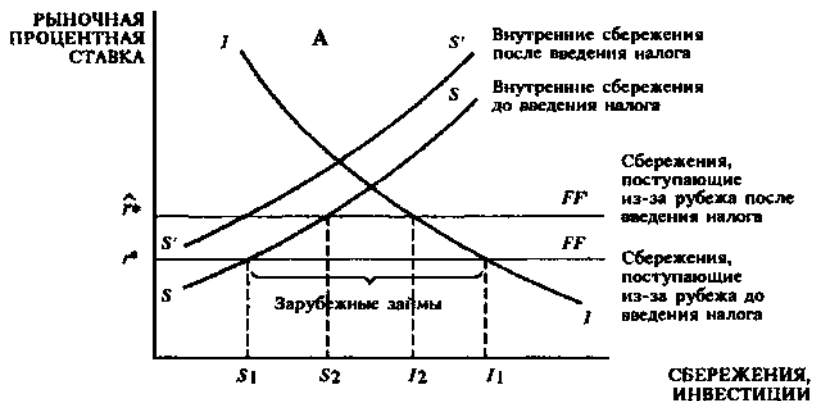


Рис. 22.2. ИНВЕСТИЦИИ И СБЕРЕЖЕНИЯ В ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКЕ. При хорошо развитых международных рынках капитала иностранные займы составляют разницу между внутренними инвестициями и внутренними сбережениями. Если доходы иностранцев облагаются налогом, отдача до уплаты налога должна расти, дестимулируя инвестиции (рис. 22 А). Если облагается налогом только доход американцев, тогда инвестиции не затрагиваются, но будут дестимулироваться внутренние сбережения. Займы у иностранцев возрастут (рис. 22.2 В).

неизменными в точке S' . Налог сокращает инвестиции до I_2 , а зарубежные займы уменьшаются до $I_2 - S_1$ (рис. 22.2А), что дестимулирует заимствования.

Теперь допустим, что существуют некоторые особые положения (скажем, НПС счета), которые позволяют избежать налогообложения дохода от капитала для американских сберегателей. Тогда кривая внутренних сбережений останется в точках SS , но, как и в предыдущем случае, рыночная ставка процента будет r^* . Таким образом, равновесие будет характеризоваться тем же уровнем инвестиций, что и в предыдущем случае (I_2), более высоким уровнем сбережений (S_2) и, таким образом, более низким уровнем заимствования ($I_2 - S_2$).

Важно понять, что при открытой экономике стимулирование сбережений — это не то же самое, что стимулирование инвестиций. Эффект стимулирования сбережений — сокращение суммы заимствования за границей, но в ограниченном случае совершенно эластичного предложения иностранных капиталов эффекта инвестиций не происходит. В частности, положение, освобождающее иностранцев от уплаты налога на процентный доход, заработанный в США, означало бы, что доход до уплаты налога оставался бы в точке r^* . Налогообложение процентного дохода, заработанного американцами, дестимулировало бы сбережения, сдвинув на рис. 22.2 В SS к $S'S'$, что привело бы к большим иностранным заимствованиям ($I_1 - S_3$), но оставило бы инвестиции на прежнем уровне, что имело бы место и при отсутствии какого бы то ни было налогообложения дохода на капитал.

ВЛИЯНИЕ НАЛОГОВ НА ДОХОД ОТ КАПИТАЛА НА ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ РИСКА

Давно считалось, что налогообложение дохода от капитала уменьшает привлекательность риска. Мы увидим, что, возможно, хорошо продуманный налог на доход от капитала в действительности ведет к увеличению привлекательности риска, но некоторые компоненты нашей налоговой системы благоприятствуют искажению привлекательности риска.

Хотя некоторые люди получают удовольствие от постоянного риска в их деятельности, но почти все желают время от времени небольшого риска (как доказывается популярностью государственных лотерей и игрой в казино Атлантис-Сити и Лас-Вегаса), большинство остаются более консервативными, когда дело касается их благосостояния. Они не отказываются от риска, но только если получают как компенсацию существенно большую ожидаемую отдачу по сравнению с той, которую могли бы получить при надежных инвестициях. Общепринято, что налогообложение дохода на капитал в действительности — взимание налога с дохода за несение риска, премии за риск, которые люди получают за дополнительный риск. В результате будет меньшая привлекательность риска.

Причина такой озабоченности заключается в убеждении, что предпринимательство — основа жизни капитализма, а предпринимательство включает в себя принятие риска как свою неотъемлемую черту. Если у предпринимателей отбивалась бы охота к новым рискованным предприятиям, последствия для роста американской экономики были бы исключительно вредными.

Почему налогообложение капитала может увеличить привлекательность риска
Ведется спор по поводу того, в какой степени существующие налоги сокращают желание рисковать. Возможно, что они на самом деле увеличивают его. То, что подходящий налог может увеличить желание рисковать, можно легко увидеть, рассмотрев исключительный случай. Предположим, индивидуум должен выбирать между двумя способами вложения средств: в безопасные активы, не приносящие дохода, или риско-

вые активы, которые в 50% случаев приносят очень большой доход, а в 50% — отрицательный. Средний доход — положительный, чтобы компенсировать индивидууму принятие на себя риска. Индивидуум консервативен, поэтому часть своих средств он направляет в безопасные активы, а остальное — в рисковые.

Теперь введем налог на доход с капитала, но мы допустим полное исключение из налогообложения всех других доходов в случае потерь. Безопасные активы не затрагиваются. Доход от рисковых активов сократился наполовину, но потери тоже наполовину сократились. Как индивидуум реагирует на такую ситуацию? Если он удваивает капитал, ранее инвестированный в рискованные активы, то доход после уплаты налога в случае, когда отдача положительна, остается таким же, а его доход после уплаты налога, когда отдача отрицательна, также остается прежним. Налог совершенно не затронул его. Действительно, государство разделяет риск индивидуума. В своем желании разделять риск — как потери, так и выигрыши — оно выступает как молчаливый партнер. И поскольку государство желает разделять риск, индивидуум желает рисковать сильнее¹⁷.

У этой ситуации есть одно интересное свойство: налоги в среднем приносят доход государству, но не влияют на благосостояние индивидуумов.

Индивидуум не затронут, потому что его положение после того, как он уплатил налоги, осталось таким же, каким оно было в **доналоговой** ситуации (независимо от того, приносят ли рисковые активы положительный или отрицательный доход). Этот налог, оказывается, делает то, что другой налог, видимо, не способен делать: он увеличивает поступления государства без снижения благосостояния.

Почему налогообложение капитала может уменьшить привлекательность риска? Прежде чем излишне беспокоиться о перспективах увеличения государственных поступлений без уменьшения благосостояния, следует помнить о некоторых предостережениях. Во-первых, при прогрессивной структуре налогообложения доходы на успешные инвестиции облагаются налогом в более жестком режиме, нежели субсидируются потери при неудачных инвестициях. Таким образом, это является предостережением от взятия на себя излишнего риска.

Во-вторых, существуют ограничения на величину потерь, которые могут быть компенсированы. Так, государство, участвуя в доходах, входит в долю в несении только некоторых потерь. И вновь обнаруживается предостережение от излишнего риска.

Значимость участия государства в принятии риска зависит от того, как хорошо это может делать частный рынок. Для ценных бумаг, действительно обращающихся на фондовом рынке, риски широко распределены по всей экономике, и нет причины полагать, что государство в состоянии значительно увеличить степень своего участия в риске. Для небольших фирм государство может предоставить некоторые возможности для снижения риска, которое не в состоянии обеспечить рынок.

Последняя сложность состоит в том, что безопасный уровень дохода принимается равным нулю. Если есть значительный **положительный** доход на безопасные активы

О первых обсуждениях влияния налогообложения на привлекательность риска см.: Domar E.D., Musgrave R.A. Proportional Income Taxation and Risk-Taking//Quarterly Journal of Economics 58(1944): 388-422. Обычный современный взгляд представлен в кн.: Stiglitz J.E. The Effects of Income, Welfare and Capital Gains Taxation on Risk Taking//Quarterly Journal of Economics 83(1969): 262-83. См. также: Atkinson A.B., Stiglitz J.E. Lectures on Public Economics. N.Y.: 1980; Chapter 4 and A. Sandmo, The Effects of Taxation on Savings and Risk-Taking, in Auerbach A., Feldstein M. eds., Handbook of Public Economics, vol. I (Amsterdam: North Holland, 1985), 293-309.

и он облагается налогом, то влияние на благосостояние будет существенным, что связано с налогом на доход от капитала. Это влияние на благосостояние может привести к снижению спроса на рискованные активы.

Короче говоря, пропорциональное налогообложение дохода от капитала могло бы, вероятно, подтолкнуть к рискованным капиталовложениям, но этот положительный эффект может быть даже больше чем сведен на нет теми отрицательными последствиями, которые мы описали. Вероятно, единственным положением, имеющим самое вредное влияние на принятие рискованного решения, оказывается ограничение на исключение потерь при налогообложении¹⁸. Закон о налоговой реформе 1986 г. увеличил строгость этого ограничения, предполагая, что индивидуумы не могут вычитать потери от некоторой инвестиционной деятельности из их заработной платы при расчете дохода для налоговых целей.

Хотя государство в действительности участвует в финансовых издержках инвестиций, оно на самом деле не участвует в издержках предпринимателей. Рассказы о многих часах, потраченных изобретателями, которые сделали столько для производства компьютеров, такими как Стефан Джобс, основатель “Эппл Компьютерс”, стали легендарными. Большая часть дохода, который они получили от своей деятельности, являлась прибылью от прироста капитала при продаже компаний, которые они основали. Существовали реальные опасения, что высокие ставки налогообложения прибыли от прироста капитала будут способствовать сдерживанию такого рода рискованных инвестиций и предпринимательской деятельности. Другие утверждают, что такие люди следуют стимулам, иным, чем денежные, и увеличение налога на прибыль от прироста капитала (скажем, с максимального 20%-го уровня до Закона о налоговой реформе 1986 г.¹⁹ до нынешнего максимального уровня в 28%) будет иметь лишь незначительные последствия.

ПОСЛЕДСТВИЯ НЕЕДИНООБРАЗНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ

В предыдущих разделах мы обсуждали последствия единого налога на капитал. Но ни одно государство не ввело единого налога на капитал. Многие из самых важных последствий нашей налоговой системы — результат такого неединообразного режима.

Такой режим имеет следствием и неэффективности и неравенства. Неэффективности очевидны: инвестиции отвлекаются для менее производительного, но более благоприятного в налоговом отношении использования. Неравенство часто более неуловимо. Тому две причины. Во-первых, ресурсы отвлекаются в такие благоприятные области, в которых отдача после уплаты налога может снижаться. Индивидуумы в таких отраслях в долгосрочный период получают такой же доход после уплаты налога, как и в других отраслях. Функционирующие в такой отрасли во время специального налогового режима получают некий дополнительный доход в течение переходного

Это ограничение выполняет некоторые положительные функции в нашей современной налоговой структуре, ставя предел, например степени, в которой люди могут использовать налоговые укрытия для уменьшения их налоговых обязательств.

¹⁹ До Закона о налоговой реформе 1986 г. только 40% прибыли от прироста капитала при продаже активов были объектом налогообложения (при условии, что налогоплательщик был собственником актива, по крайней мере, 6 месяцев). Максимальная реальная налоговая ставка на такую прибыль была, следовательно, $0,4 \times 50\% = 20\%$, поскольку 50% — максимально установленная законом налоговая ставка до 1986 г.

периода до тех пор, пока другие не проникли в отрасль. Доказательством тому служит ущерб во время отмены специального налогового режима в отрасли, возникающий лишь временно, до того, как другие уходят из отрасли.

В некоторых случаях, однако, вхождение в отрасль может ограничиваться. Особый режим некоторых природных ресурсов (скажем, урана) может не иметь значительного влияния на увеличение их предложения. Владельцы рудников во время особого режима получают доход на прирост капитала. Их активы оцениваются выше. Мы говорим, что предпочтительный налоговый режим капитализируется в стоимости активов. Раз цена возросла, собственники получают нормальный доход от стоимости своих активов. Следовательно, в долгосрочном периоде еще раз собственники активов с предпочтительным налоговым режимом не получают более высокий, чем нормальный, доход после уплаты налогов на стоимость своих активов.

Точно так же, как во время особых условий (или когда есть уверенность, что они будут введены) собственники активов получают выигрыш, при отмене налоговых преимуществ несут потери те, кто являлся такими собственниками во время такой отмены. Таким индивидуумом может быть не тот, кто первоначально получил выигрыш, когда были установлены налоговые преимущества.

ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО: ПРИМЕР НЕЕДИНООБРАЗНОГО РЕЖИМА

Жилищное строительство, вероятно, представляет собой наилучший и самый значительный пример последствий неединообразного налогового режима. Жилищное строительство чрезвычайно важно, представляя примерно треть ценных бумаг. Как мы отметили, строительство собственного жилья получает льготный налоговый режим.

Строительство собственного жилья служит хорошей иллюстрацией и сложности налогового законодательства, и трудности установления природы и значения приоритетов. Это касается не только того факта, что строительство собственного жилья предпочтительнее других форм инвестиций, но и того, что оно предпочтительнее строительства жилья для сдачи в аренду (которое влияет как на распределение, так и на эффективность).

Налоговые преимущества при строительстве собственного жилья состоят в том, что: а) доход не облагается налогом (в противоположность домам для аренды, когда землевладельцы платят налог на свой доход, а арендатор не может вычесть свою аренду); б) процентные платежи и поимущественные налоги исключаются из налогообложения; в) прибыль на прирост капитала получает особенно благоприятный режим. Собственник арендуемого имущества может уменьшить его ценность и вычесть эксплуатационные расходы (и даже может быть способным вычесть некоторые капитальные расходы под видом эксплуатационных). Он также может вычесть и процентные платежи, и поимущественные налоги²⁰. В последние годы скидки на амортизацию значительно превысили подлинную экономическую амортизацию. На конкурентном рынке налоговые сбережения предельного инвестора (которому совершенно безразлично инвестировать в недвижимость или иным образом) приблизились к налоговым сбережениям арендатора.

Имеются иные проблемы, связанные с установлением, кто платит поимущественный налог. В работе, описанной ниже, предполагается, что налог ложится на платящее его лицо. Но фактически в той степени, в которой налог оказывается налогом на землю, он может просто изменить ценность имущества. Он влияет на собственников имущества в то время, когда налог налагается, но не на нынешних собственников.

Вопросы о том, для кого благоприятен налоговый кодекс — для арендаторов или собственников, находится ли строящийся собственный жилье в более предпочтительном положении по сравнению с предпринимающим другие формы инвестиций, в основном зависят от налоговых ставок, темпов инфляции и амортизационных скидок.

В течение 1981—1986 гг. льготный режим строительства жилищ, предназначенных для сдачи в аренду, был настолько щедрым, что, казалось, на самом деле привилегированными были арендаторы²¹. По Закону о налоговой реформе 1986 г. более низкие амортизационные скидки и увеличение налога на прибыль от прироста капитала почти без сомнения будут означать, что давнее предположение о том, что те, кто живет в собственных домах, находятся в привилегированном положении, снова найдет подтверждение.

В период 1981—1986 гг. вновь щедрые амортизационные скидки для многих форм капитала вместе с налоговыми скидками на инвестиции временно увеличили налоговые преимущества инвестиций в оборудование и станки относительно вложений в строительство собственных домов. Однако после 1986 г. увеличение налоговых ставок на прибыль от прироста капитала вместе с тем фактом, что особый налоговый режим для дохода от прироста капитала при жилищном строительстве был сохранен и что процент по ипотеке является единственной формой вычитаемого из налогообложения процента по потребительскому кредиту, могут на самом деле усилить стимулирование инвестиций в строительство собственных домов. Для многих американцев их собственные дома в растущей степени выглядят подобно лучшей возможности уклониться от налогов.

Сохранение особого режима строительства домов по Закону о налоговой реформе 1986 г. означает, что чистое влияние закона на эффективность распределения инвестиций неясно. До тех пор, пока остается одно важное искажение, сокращение других не обязательно увеличит общую эффективность экономики. **Налоговый** закон может уменьшить искажения в различных видах активов в обрабатывающей промышленности, но увеличить диспропорцию между ней и строительством собственных домов.

НАЛОГИ НА НЕДВИЖИМОСТЬ И ДАРЕНИЕ

Налоги на недвижимость и дарение облагают трансферт богатства между индивидуумами²². Целью такого налога является отчасти ограничение накопления богатства (хотя, если бы это было единственной целью, то соответствующим объектом обложения должен быть скорее получающий дар, чем дарящий. Согласно действующему закону, имущество покойного облагается налогом. Получатель наследства налог не платит. Он не включает наследство в свой доход, даже если оно существенно увеличивает его платежеспособность).

Минимальный размер недвижимости, подлежащей налогообложению, — 600 тыс. дол. Максимальная налоговая ставка в последние годы была уменьшена с 77 до 50%. Существует особый режим при передаче активов другому члену супружеской пары.

Налог следует отнести к определенной категории расходов: на наследство и на дары. Как и любой другой налог, он имеет эффект дохода и эффект замещения. В

²¹ King M., Fullerton D. *The Taxation of Income from Capital*. Chicago, 1984.

Мы ограничиваемся федеральным подоходным налогом и налогом на дарение. В настоящее время оба налога объединены.

связи с тем что наследство — вещь более дорогая, индивидуум (он должен отказаться от части своего текущего потребления для того, чтобы больше передать наследникам) увеличивает свои текущие расходы; поскольку его богатство будет в конце концов сокращено налогами, он сокращает свои текущие расходы. Таким образом, чистые последствия для потребления неоднозначны. Существует устойчивое предположение, что при конфискационных налоговых ставках, налагаемых в некоторых зарубежных странах (превышающих 90% от стоимости имущества), эффект замещения возможно перевешивает эффект дохода и сбережения сокращаются.

Важность описанного спорна. Существуют по крайней мере два основных мотива для сбережений: обеспечить пенсию (сбережения жизненного цикла) и обеспечить своих наследников. Считается, что большая часть сбережений мотивируется соображениями жизненного цикла, так что даже если поимущественный налог был бы обескураживающим для наследников, это оказало бы незначительное воздействие на совокупные сбережения. Последние исследования предполагают, что наследство может играть более важную роль: не только потому, что посчитать совокупный уровень сбережений по модели жизненного цикла трудно, а потому, что распределение богатства (которое очень неравномерно, т.е. небольшая доля населения имеет весьма большую долю богатства, гораздо больший процент богатства, чем дохода) предполагает, что наследство играет важную роль в мотивации сбережений²³.

Один пункт Закона 1986 г. о налоговой реформе послужил побудительным мотивом для исследования. Частичное освобождение от налогов на прибыль от реализованного прироста капитала было отмечено, так что эффективная налоговая ставка на доход прироста капитала на самом деле увеличилась. В то же время был сохранен специальный режим налога на прибыль от прироста наследуемого капитала. Когда человек оставляет имущество своим наследникам, происходит его увеличение в рыночной стоимости. Если он покупает акцию за 30 дол., которая через 10 лет, когда он умрет, может быть продана за 60 дол., наследник может хранить эту акцию и использовать 60 дол. как основу для налога на доход от прироста капитала, когда он продаст ее. Выигрыш, накопленный со времени, когда актив был впервые приобретен, вплоть до смерти, полностью ускользает от подоходного налогообложения. Это, очевидно, стимулирует людей оставлять активы, повышающиеся в ценности, их детям.

Уклонение от налога на имущество и дарение или уменьшение его, возможно, являются даже более важной деятельностью богатых, чем уклонение от подоходного налога. Запутанность налогового кодекса и возможности уклонения от налога настолько велики, что один эксперт относился к налогу как к "добровольному налогу", уплачиваемому только теми, кто был настолько глуп, что не готовился к своей смерти соответствующим образом²⁴.

Один из наиболее легких путей избежать уплаты налога — передача имущества своим детям до собственной смерти (супружеская пара может передавать каждому

В последнем исследовании Лоренца Котликоффа из Бостонского университета и Лоренца Саммерса из Гарварда отмечается, что две трети накопленного капитала — результат наследования (Kotlikoff L., Summers L. The Role of Intergenerational Transfers in Aggregate Capital Accumulation//*Journal of Political Economy* 89(1981): 706-32; Fleming J.S. The Effects of Earnings Inequality, Imperfect Capital Markets, and Dynastic Altruism on the Distribution of Wealth in Life Cycle Models//*Economica* 46(1979): 363-80).

²⁴ Cooper G. A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance. W., 1979.

ребенку ежегодно 20 тыс. дол.). Поскольку дети обычно входят в группу лиц, облагаемых подоходным налогом по более низкой ставке, чем их родители, такие трансферты также сокращают поступления в государственный бюджет от индивидуального подоходного налога. Экономист из Станфорда Дуглас Бернхейм пришел к заключению, что потери поступлений от подоходного налога на самом деле могут быть столь же большими, как суммарный доход, полученный государством от поимущественного налога: чистые поступления от поимущественного налога могут оказаться незначительными.²⁵

НАША СМЕШАННАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА

Налоговая система США развивалась таким образом, что она далеко не чистая система подоходного налогообложения, но она и не чистая система косвенного налогообложения, при которой отдача от капитала была бы свободной от налогов. Иногда нашу систему называют смешанной, переплетением подоходных и косвенных налогов. Большая часть отдачи от капитала освобождается от налога, например большинство сбережений на период после окончания трудовой деятельности (посредством пенсии), как и жилье, используемое его владельцем. Другие доходы от капитала имеют льготный налоговый режим. Хотя доход от прироста капитала теперь перестал частично освобождаться от налога, однако облагается им только после реализации.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

- 1 Существует ряд важных проблем определения и измерения "дохода на капитал", особенно проблема времени, т.е. установления, когда доход появился. Проблемы точного определения реального дохода становятся чрезвычайно острыми в периоды инфляции. Наша налоговая система инфляционно не нейтральна.
- 2 Амортизационные скидки — поправки к доходу для отражения того факта, что стоимость предприятий и оборудования уменьшается по мере использования и старения. По действующему законодательству разрешена ускоренная амортизация. Таким образом, амортизационные отчисления в первые годы существования актива могут значительно превышать действительное уменьшение его стоимости. Существующий закон больше благоприятствует одним видам активов, чем другим.
- 3 Доход от прироста капитала облагается налогом только при реализации. В результате возникает эффект зажима. По поводу его величины и экономического значения существуют споры.
- 4 Сложности управления налогообложением капитала частично объясняются заботой о справедливости, частично административными причинами, а частично тем, что государство использует налоговую систему для поощрения некоторых видов экономической деятельности.
- 5 При анализе последствий налогообложения капитала мы различаем эффекты общего (единого) налога на доход от капитала и отдельных налогов. Многие искажения, связанные с налогообложением капитала, свойственны его отдельным формам и вытекают из того факта, что амортизационные отчисления недостаточно соответствуют подлинной экономической амортизации.
- 6 Теоретически возможен общий налог на сбережения, чтобы либо увеличить их, либо уменьшить. Некоторые эмпирические данные наводят на мысль, что снижение дохода после уплаты налога может слегка сократить сбережения. В открытой экономике налог на процентный доход только американцев оставит инвестиции неизменными, хотя он может уменьшить сбережения. Разница будет возмещена займами и инвестициями иностранцев. Налоги на все

²⁵ Bernheim D. Does the Estate Tax Raise Revenue? Summers L. ed., Tax Policy and the Economy Cambridge, 1987.

доходы от **капитала** (включая достающиеся на долю иностранцев) понизят равновесный уровень инвестиций.

7. Хотя пропорциональный налог на доход от капитала может **вызвать** увеличение привлекательности **риска**, прогрессивный налог с ограниченным возмещением потерь (как в США) может отбить желание рисковать. Оценка последствий налога отчасти зависит от взглядов на способность рынка участвовать в рисках.
8. Многие налоговые льготы капитализируются в стоимости активов. Действительно, выигрывают от особого налогового режима, следовательно, собственники активов в то время, когда введены специальные условия.
9. Наша налоговая система — **смешанная** система, смесь чистого подоходного и чистого косвенного налога.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Скидка на амортизацию
 Равномерная амортизация
 Подлинная **экономическая** амортизация
 Ускоренная амортизация

Эффект зажима
 Независимые пенсионные счета (НПО)
 Программы **Keo**
 Реальный по сравнению с номинальным доход от прироста капитала
 Капитализация

Налоговая скидка на инвестиции

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Трудно точно установить уменьшение стоимости большинства активов по мере того, как они стареют. Автомашины — исключение. Предположим, новый автомобиль стоит **5000** дол., его стоимость в конце первого года — **4000**, в конце второго — **3000**, третьего — **2000** дол.; его стоимость уменьшается на 250 дол. за каждый из последующих 8 лет. Какова подлинная экономическая амортизация? Чему равна его текущая дисконтированная стоимость, предполагая 5%-ю ставку после уплаты налога? Какими будут нормы амортизации при нынешней системе? Какова текущая дисконтированная стоимость этих амортизационных отчислений? (Автомобили рассматриваются как пятилетние активы.)
2. Сторонники ускоренной амортизации и налоговых скидок на инвестиции признают, что они благоприятны для тяжелой промышленности ("дымящей Америки**), но доказывают, что это желательно. Почему экономисты имеют тенденцию относиться с подозрением к таким доводам? Можете ли вы назвать какие-либо крупные рыночные несостоятельности? Если было бы решено субсидировать эти отрасли, какими другими способами можно это сделать?
3. Каково должно быть влияние НПС на сбережения при старом (до **1986** г.) законе согласно экономической теории? Чертите бюджетное ограничение индивидуума (между сегодняшним потреблением и потреблением после ухода на пенсию) с НПС и при их отсутствии. Изобразите эффекты дохода и замещения для индивидуума, предполагавшего мало сберегать. Сделайте то же самое для индивидуума, собиравшегося сберегать много. Какое отличие можно было бы отметить, если бы индивидуум имел другие активы, такие как сберегательный счет? Обсудите последствия для равенства и эффективности изменений в правилах: допустим, только суммы, превышающие 2000 дол. в год, дают право на специальный налоговый режим.
4. Ведет ли к автоматическому увеличению инвестиций политика, поощряющая сбережения? Если вы хотите стимулировать капиталовложения в обрабатывающую промышленность, какую политику вы будете отстаивать? Как нынешняя политика стимулирует или сдерживает инвестиции в обрабатывающую промышленность? В какой степени ваши ответы зависят от альтернативных теорий, касающихся экономики, например как определяются сбережения и инвестиции?
5. Кто выигрывает от разрешения исключать из налогообложения процентный доход по муниципальным облигациям? Что, по вашему мнению, может случиться с процентными ставками по этим облигациям, если разрешить людям делать займы для покупки этих облигаций, исключая из налогообложения проценты по этим займам?

Глава 23. НАЛОГ НА ПРИБЫЛИ КОРПОРАЦИЙ

В начале 1983 г. президент Рейган мимоходом заметил, что нам следует устранить налог на прибыли корпораций. Это замечание вызвало волнение: многими оно было понято как отражение его пробизнесовой ориентации. Что не было понято широкой публикой в то время, так это то, что двумя годами ранее налог на деле уже был устранен: щедрые нормы амортизации, вписанные в Закон о налогах 1981 г., означали, что поступления в государственный бюджет от федерального налога на прибыли корпораций быстро снижались. Если в 1955 г. 27% федеральных поступлений базировались на этом налоге, то в 1980 г. они составляли 12%, а к 1983 г. упали почти до 6%.

Удивительно, что одной из **основных** особенностей Закона о налоговой реформе 1986 г. было увеличение поступлений от налога на прибыли корпораций при соответствующем уменьшении индивидуального подоходного налога. За пятилетний период сдвиг акцента вылился приблизительно в 120 млрд дол. Он мотивировался скорее политическими соображениями, нежели изменением позиции президента Рейгана в вопросе нежелательности налога на прибыли корпораций. Чтобы завоевать признание реформы индивидуального подоходного налога, которая мыслилась им как чрезвычайно важная, необходимо было его уменьшить. Чтобы компенсировать потери в федеральных поступлениях, другие налоги должны были быть увеличены. Налог на прибыли корпораций был очевидной мишенью, особенно поскольку законы 1981—1982 гг. о налогообложении создали очень неравномерные налоговые ставки на доходы от альтернативных инвестиций. Устранение некоторых из этих искажений дало бы возможность государству снизить узаконненные ставки налога на прибыли корпораций, в то же время увеличивая поступления в бюджет. Как показано на рис. 23.1, после полного введения в действие изменений по налоговому закону 1986 г. ожидается, что указанный налог составит 12,8% федеральных поступлений от налогов.

Изменения в совокупных поступлениях, однако, могут и не вести к информации об изменениях в экономическом воздействии налога на прибыли корпораций. Экономисты считают, что он вызывает серьезные искажения в распределении инвестиций и их общем уровне. В настоящей главе рассматривается несколько проблем: во-первых, налогом на что является налог на прибыли корпораций и кто несет его бремя — акционеры, рабочие или потребители? Во-вторых, как данный налог сказывается на экономической эффективности? В-третьих, как данный налог влияет на решения финансового характера — долг, дивиденды, слияния? В-четвертых, должен ли существовать такой налог?

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ КОРПОРАЦИЙ

Налог на прибыль корпораций применяется только к корпорированному бизнесу. Важнейшее различие между корпорированным и некорпорированным бизнесом заключается в ответственности инвесторов за долги корпораций. У корпораций — ограниченная ответственность, т.е. инвесторы, вложившие деньги в корпорацию, могут потерять лишь ту сумму, которую инвестировали в фирму. Напротив, если некорпорированный бизнес имеет долги, которые не может выплатить, кредиторы могут попытаться покрыть свои потери за счет имущества собственников предприятия. Именно обеспеченная защита инвесторов в корпоративной форме организации привела к тому, что почти все крупные фирмы в США представляют собой корпорацию.



Рис. 23.1. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ НАЛОГ НА ДОХОДЫ КОРПОРАЦИЙ: РЕАЛЬНАЯ СТАВКА И ДОЛЯ СУММАРНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ. В период 1955—1981 гг. реальный налог на внутренние прибыли американских корпораций сократился с 40,2 до 14,6% (показано сверху). Снижение реальной налоговой ставки вместе с уменьшением реальных прибылей корпораций после 1978 г. означало, что доля поступлений в бюджет от налога на доходы корпораций в суммарных федеральных поступлениях уменьшилась (показано снизу). Ожидается, что закон о налоговой реформе 1986 г. диаметрально изменит эти явления. ИСТОЧНИК: Pechman J.A. *Federal Tax Policy*, 5th ed. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987, Tabl. D-15; *U.S. Budget in Brief*. 1988. Tabl. 3.

Налог на прибыль корпораций является налогом с жестко установленной ставкой, в настоящее время — 34%. В качестве уступки малому бизнесу средние налоговые ставки для корпораций с облагаемым доходом ниже 335000 дол. несколько меньше, что отражено в табл. 23.1. Налоговой базой служит облагаемый доход корпораций, определяемый в налоговом законодательстве как валовой доход за вычетом заработной платы, материалов, выплат по процентам и установленных законом амортизационных отчислений. Так что если конгресс законодательно устанавливает большие амортизационные отчисления, как он это сделал в 1981 г., облагаемая прибыль корпорации, а значит, и налог уменьшаются.

Таблица 23.1. ПРЕДЕЛЬНЫЕ И СРЕДНИЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ НА НАЛОГООБЛАГАЕМЫЙ ДОХОД КОРПОРАЦИЙ

Облагаемый доход, дол.	Предельная ставка, %	Средняя ставка, %
0-50000	15	15
50000-75000	25	15-18
75000-100000	34	18-22
100000-335000	39	22-34
Свыше 335000	34	34

Так же как и в случае с индивидуальным подоходным **налогом**, после подсчета налогового обязательства налоги с фирмы уменьшаются за счет) предоставления налоговых скидок. До их отмены в 1986 г. важнейшей была скидка на новые инвестиции. Фирмы могут по-прежнему рассчитывать на **скидки** на часть своих затрат, используемых на исследования и развитие, а также на многие налоги, выплачиваемые иностранным государствам.

СФЕРА ДЕЙСТВИЯ НАЛОГА НА ПРИБЫЛЬ КОРПОРАЦИЙ И ЕГО ВЛИЯНИЕ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Среди экономистов нет согласия по вопросу о сфере действия налога на прибыль корпораций, с чего он взимается и кто несет налоговое бремя, о характере порождаемых им искажений. Ниже представлены основные воззрения по этому поводу.

НАЛОГ НА КОРПОРАЦИИ КАК НАЛОГ НА ДОХОД С КАПИТАЛА В КОРПОРАТИВНОМ СЕКТОРЕ

Один из самых ранних взглядов на налог на доход корпораций заключался в том, что это налог на доход с капитала в корпоративном секторе. В предыдущей главе было проанализировано влияние единого персонального налога на все доходы с капитала. Здесь же мы имеем дело с влиянием налога на доход с капитала в одной части экономики — корпоративном секторе.

Обсуждая сферу действия налога, мы отмечали, что налог может быть переложен вперед (на потребителя) либо назад (на рабочих). Даже если налог на корпоративный капитал не перекладывается на потребителей и рабочих, он не будет взиматься только с владельцев фирм в корпоративном секторе. Если облагается налогом доход с капитала в одном секторе, инвесторы сократят вложения в этот сектор и будут больше инвестировать в другие секторы, пока не уравниются доходы после выплаты налогов. Следовательно, в долгосрочном периоде любой капитал, будь то капитал корпоративного или некорпоративного секторов, будет приносить одинаковый доход после уплаты налогов.

В гл. 17 были определены три важнейших фактора, влияющих на сферу действия любого налога: а) эластичность спроса; б) **эластичность предложения** и в) конкурентность рынка. Ввиду того что эластичность предложения в долгосрочном периоде значительно выше краткосрочной эластичности, сфера действия налога в долгосрочном периоде должна сильно отличаться от сферы действия в краткосрочном периоде.

Краткосрочный период. В краткосрочном периоде предложение капитала в корпоративном секторе относительно стабильно. Поэтому налог на доход с капитала в корпоративном секторе в очень кратком периоде целиком взимается с владельцев корпоративного капитала¹. На рис. 23.2 равновесие смещается вниз

Это было бы верно и для рынков совершенной конкуренции, и для рынков с единственным монополистом. При олигополии (рынках, на которых существует более чем одна фирма, но немного фирм) рост налогов может служить основой для координированного повышения цен, перекладывающего налоговое бремя на потребителей. Даже на несомненно конкурентных рынках краткосрочная реакция может повлечь за собой некоторое повышение цены. Фирмы часто устанавливают цены по некоему правилу большого пальца, которое влечет за собой данное повышение цены над переменными издержками. Долгосрочное равновесие в этих отраслях подгоняет повышение цен под конкурентный уровень. В краткосрочный период рынок может быть неравновесным.

по вертикальной кривой предложения от точки E до E' , а доход владельцев капитала падает до $r^*(1 - t)$.

Но капитал в корпоративном секторе не фиксирован на данное время: каждый год значительная часть его изнашивается и должна быть заменена.

Если доход с этого капитала меньше дохода, получаемого где-либо еще, люди не будут вкладывать деньги в корпоративный сектор. Капитал будет переливаться в некорпорированный сектор на родине или в промышленность других стран.

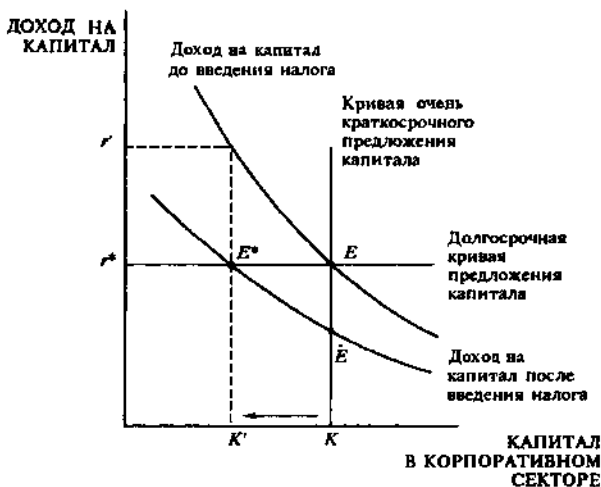


Рис. 23.2. СРАВНЕНИЕ КРАТКОСРОЧНЫХ И ДОЛГОСРОЧНЫХ ЭФФЕКТОВ НАЛОГА НА КАПИТАЛ КОРПОРАЦИЙ. В краткосрочном плане капитал фиксирован. Налог на доход от капитала сдвигает равновесие с E к E' и уменьшает доход акционеров. Если долгосрочная кривая спроса на капитал для корпоративного сектора совершенно эластична, тогда в долгосрочном плане равновесие сдвинется к E^* . Объем капитала в корпоративном секторе уменьшится с K до K' , а налог не будет отнесен на счет собственников капитала.

Реакция бесконечно эластичного долгосрочного предложения. Одна из гипотез состоит в том, что, по крайней мере сейчас, долгосрочная кривая предложения капитала для американского корпоративного сектора близка к горизонтальной, как показано на рис. 23.2. Тому две причины. Во-первых, сегодня существует успешно функционирующий международный рынок капитала. Норма прибыли в США тесно связана с таковыми в Европе, Японии и в других странах. Небольшая страна, такая как Швейцария, сталкивается с горизонтальной кривой предложения капитала. То количество капитала, которое Швейцария одалживает либо занимает, практически не оказывает влияния на норму процента, преобладающую на мировом рынке. Инвестиции в корпоративный сектор США, очевидно, больше, чем в Швейцарии, но облигации и акции корпораций также представляют собой часть активов индивидумов в США. Таким образом, гипотеза, что норма процента не изменяется значительно при изменении инвестиций в корпоративный сектор, не применима по отношению к США.

Некоторые экономисты предположили, что даже в закрытой экономике (экономике, где не существует перелива капитала как из-за границы, так и за рубеж) кривая долгосрочного предложения близка к горизонтальной, так как долгосрочная реакция сбережений на доход от капитала очень эластична².

Если долгосрочная кривая предложения капитала горизонтальна, влияние налога выражается в том, что он побуждает капитал к переливу из этого сектора до того момента, как предельный продукт капитала (до уплаты налога) возрастает достаточно быстро для того, чтобы оставить неизменным доход после выплаты налогов (рис. 23.2). Таким образом, если до налога норма прибыли от капитала была равна r , налог увеличивает доход до r' , где $r'(1 - t) = r^*$, или $r' = r^* / (1 - t)$.

Если бы налог на доход от капитала взимался одинаково во всех сферах экономики, последствия были бы просты: количество капитала, используемого в экономике, уменьшилось бы с k до k' . Как только количество капитала уменьшилось бы, доход на душу населения стал бы меньше.

Однако здесь мы обсуждаем налог, налагаемый только на одну часть экономики — на доход от капитала в корпорированном секторе. Такой налог имеет два эффекта: он ослабляет желание использовать капитал (по сравнению с трудом) в корпоративном секторе, а поскольку он увеличивает издержки капитала в этом секторе по сравнению с некорпорированным, налог сдерживает производство в корпорированном секторе по отношению к некорпорированному.

В долгосрочном периоде, с эластичным предложением капитала, отлив капитала из корпоративного сектора препятствует падению чистого дохода от капитала и капитал ничего не потеряет от налога. Вместо этого налоговое бремя будет распределено между трудом и потребителями товаров, производимых в корпоративном секторе³.

“Промежуточный период” модель Харбергера Существует промежуток времени между краткосрочным и долгосрочным периодами, на который экономисты обращают особое внимание. Это ситуация, когда совокупное предложение капитала фиксировано, но капитал может перемещаться между секторами⁴. В таком случае кривая предложения капитала в корпоративном секторе не является ни вертикальной, ни горизонтальной. Тогда величина перелива зависит от эластичности спроса и

Это подразумевается во многих формальных моделях, используемых экономистами, где, например, сбережения определяются индивидуумами, максимизирующими дисконтированное количество полезности (на протяжении неограниченного будущего) с постоянным коэффициентом дисконтирования. Анализ использования этих моделей дан в кн. Hall R. Consumption Taxes versus Income Taxes. Implications for Economic Growth, 1968 Proceedings of the 61st Annual Conference on Taxation. Columbus, OH 1969. P. 125-45, Barro R. Are Government Bonds Net Wealth? // *Journal of Political Economy* 82 (1974) 1095-1117.

Рабочие проигрывают, потому что количество капитала в экономике уменьшается, и рабочие, и собственники капитала проигрывают в той степени, в которой они потребляют продукцию корпоративного сектора, цена на которую увеличится.

Мы называем этот случай особым, потому что время перемещения капитала между секторами, за некоторыми исключениями, то же, что и время для принятия инвестиционного решения, т.е. время изменения совокупного спроса на капитал. Некоторые виды машин (автомобили) и некоторые сооружения легко перемещаемы, но большая часть перемещения капитала происходит через перелив новых инвестиций из корпоративных рискованных предприятий в некорпоративные. Эта модель впервые исследована в деталях чикагским экономистом Арнольдом Харбергером и часто называется моделью Харбергера (Harberger A.C. The Incidence of the Corporation Income Tax // *Journal of Political Economy* 70 (1962) 215-40, перепечатано в *Taxation and Welfare*, A.C. Harberger, ed. Chicago, 1974. P. 135-70).

предложения корпоративного капитала. Обе эти функции производные. Так, спрос на капитал в корпоративном секторе равен спросу на капитал на единицу продукции, помноженному на спрос на продукцию корпоративного сектора, а предложение корпоративного капитала зависит от спроса на капитал на единицу продукции, помноженному на спрос на продукцию некорпорированного сектора.

Представим себе, что все разнообразие товаров, производимых в экономике, сведено к двум продуктам: продукту, производимому в корпоративном секторе, и продукту, производимому в некорпорированном секторе.⁵ Как результат налога на корпоративный капитал в производстве каждой единицы корпоративного товара используется меньше капитала (и больше труда). Более того, когда предельные издержки производства растут ввиду роста издержек любого вложения, цена на корпоративный продукт растет, и это уменьшает спрос на этот продукт. Таким образом, рост издержек использования капитала в корпоративном секторе в двух направлениях уменьшает спрос на капитал в этом секторе: спрос на капитал будет эластичным, если эластичность спроса на корпоративную продукцию велика (так что спрос в значительной мере уменьшается в ответ на небольшой рост цен); слабый рост издержек использования капитала по отношению к заработной плате побуждает фирмы заменить большое количество труда на капитал (поскольку эластичность замещения велика).

Теперь рассмотрим факторы, определяющие предложение капитала в корпоративном секторе. Поскольку в "промежуточном периоде" совокупное предложение капитала стабильно, капитал, предложенный в корпоративном секторе, есть как раз весь капитал минус используемый в некорпорированном секторе. Отсюда следует, что эластичность кривой предложения зависит от эластичности замещения капитала на труд в некорпорированном секторе и эластичности спроса на продукцию этого сектора. Налог на капитал корпоративного сектора, увеличивая относительные цены на продукцию в этом секторе, смещает спрос к продукции некорпорированного сектора. При любой ставке процента это увеличит спрос на капитал в некорпорированном секторе и, следовательно, уменьшит предложение капитала в корпоративном секторе.

На рис. 23.3 мы поделили эффект налога на капитал корпоративного сектора на две стадии. В начале, при стабильных относительных ценах на корпоративные и некорпоративные товары, налог сдвигает кривую спроса на корпоративный капитал вниз с DD до $D'D'$. (Рыночная ставка процента равна g . Чтобы заплатить инвесторам доход от капитала r после уплаты налога, инвестиции должны приносить доход до выплаты налога больший, чем r , поэтому спрос на капитал будет меньше.)

Затем, ввиду того что цены выпускаемой продукции приспособляются к изменяющимся издержкам, наблюдается сдвиг спроса к некорпорированному сектору. Вот почему кривая спроса на корпоративный капитал смещается от $D'D'$ к $D''D''$, а кривая предложения смещается от SS к SS' . Если использование капитала в корпоративном секторе более эффективно (т.е. отношение капитала к труду превосходит аналогичное отношение для некорпоративного сектора), чистый эффект

Харбергер обосновал это различие в своей эмпирической работе об отдаче на капитал между 1953 и 1955 гг. Он обнаружил, что в эти годы все отрасли (кроме недвижимости, сельского хозяйства и оказания разнообразных услуг) платили более чем 20% их дохода от капитала в виде корпоративных налогов, в то время как указанные три отрасли выплачивали менее 4% их дохода от капитала в форме корпоративных налогов (Harberger A.C. The Corporation Income Tax: An Empirical Appraisal, in U.S. House of Representatives, Ways and Means Committee, *Tax Revision Compendium*, Vol. 1 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1959). P.231–50).

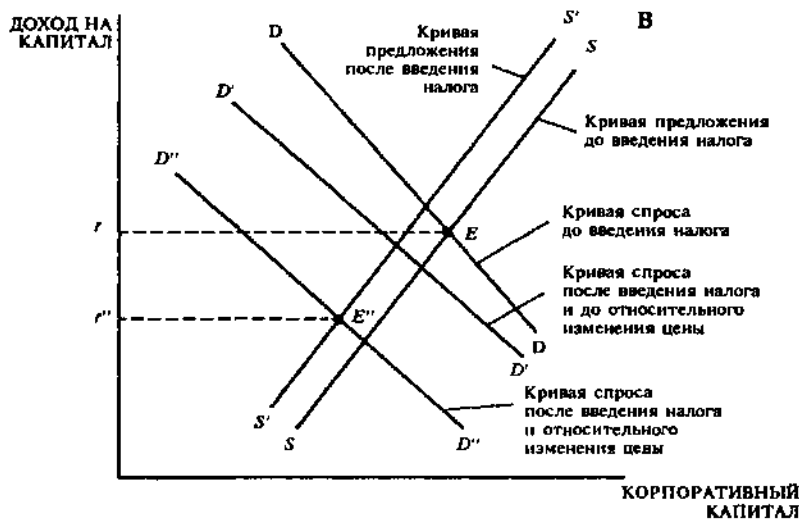
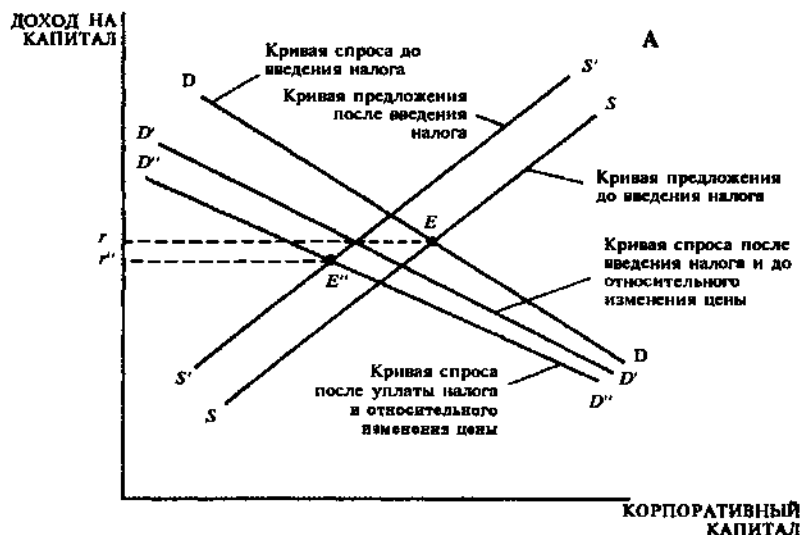


Рис. 23.3. ЭФФЕКТ НАЛОГА НА КОРПОРАТИВНЫЙ КАПИТАЛ В "ПРОМЕЖУТОЧНЫЙ ПЕРИОД". В "промежуточный период" совокупное предложение капитала постоянно. Капитал может перемещаться между корпоративным и некорпоративным секторами. Налог на доход от капитала влечет сдвиг кривых спроса и предложения корпоративного капитала влево вверх. На рис. 23.3 А изменение прибыли собственников капитала после уплаты налога слабое. На рис. 23.3 В доход от капитала после уплаты налога уменьшается на большую величину, чем налог.

всего этого выражается в сокращении спроса на капитал, а значит, и отдачи с капитала. Доход от капитала после уплаты налога может упасть даже больше, чем налог, как показано на рис. 23.3В. Это может случиться при разумных значениях параметров (правдоподобных значениях отношений капитала к труду в обоих секторах, эластичностях спроса и эластичностях замещения).

Эмпирические оценки. Мы определили два искажающих эффекта налога на корпоративный капитал. Во-первых, производственное искажение: цена на капитал для корпоративного сектора выше цены на капитал для некорпорированного сектора, в то время как эффективность производства требует, чтобы все фирмы сталкивались с одинаковыми ценами ресурсов. Во-вторых, искажение потребления: цены на товары корпоративного сектора растут по сравнению с ценами на товары, производимые в некорпорированном секторе.

Джон Шоуен из Станфордского университета точно рассчитал эффект корпоративного налога в "промежуточном периоде", сравнивая существующее равновесие с таким, какое было бы при отсутствии искажающего налога на прибыль корпораций. Он рассчитал, что чистые потери от этого налога составляют приблизительно 12% от доходов государства, порожденных налогом на прибыль корпораций.

Он также установил, в какой степени корпоративный налог перекладывается с владельцев капитала на потребителей и рабочих. Как мы видим на рис. 23.3, степень этого переложения зависит в конечном итоге от эластичности потребительского спроса и от того, насколько легко менять капитал на труд в каждом из двух секторов. Эластичность замещения определяет легкость, с которой капитал может быть заменен на труд; большое ее значение показывает, что это сделать легко. Однако среди экономистов нет согласия в том, как лучше всего оценивать этот параметр.

Доля капитала в налоговом бремени измеряется изменением в доходе капитала, деленным на суммарные поступления от налога на прибыль корпораций. Если бремя больше 100%, значит доход от капитала уменьшается сильнее, чем налог. Корпоративный сектор относительно капиталоемкий (т.е. на каждого рабочего приходится значительно больше капитала, чем в некорпорированном секторе). Итак, сдвиг спроса к некорпорированному сектору косвенно уменьшает спрос на капитал и соответственно доход от капитала. Чем меньше эластичность замещения в некорпорированном секторе, тем больше степень, с которой доход от капитала должен уменьшиться, чтобы поглотить весь капитал, освободившийся в результате изменения структуры спроса. Это объясняет, почему Шоуен рассчитал, что капитал несет 162% налогового бремени в случае, когда эластичность замещения в некорпорированном секторе значительно ниже, чем в корпоративном секторе, а эластичность потребительского спроса низка.

Не зная значения эластичности спроса и эластичности замещения, мы не можем сказать, несет ли капитал больше или меньше 100%-го налогового бремени. Неудивительно поэтому, что нет согласия относительно той степени, в которой корпоративный налог реально оказывается налогом на капитал или на потребителей.

Исследования модели Харбергера представляются важными для изучения влияния налогов на общее равновесие. Налог на капитал в одном секторе имеет последствия для всей экономики, и в конечном счете точно неизвестно, кто несет бремя налога. Однако пока эти исследования имеют ограниченное использование для оценки эффектов американского корпоративного налога главным образом потому, что они игнорируют огромное количество особых положений налогового кодекса. Эти положения очень важны для определения действительных эффектов

налога. Более того, эти исследования не принимают в расчет совместное действие всех налогов — налога на прибыль корпораций, индивидуального подоходного налога, равно как и других налогов на капитал (налоги на имущество, дарения, а также подоходный налог и налоги штатов и местных органов власти на собственность). Они игнорируют международные переливы капитала, которые в последнее время стали так существенны. В конце концов, они не принимают во внимание тот факт, что налоговые платежи, связанные с инвестициями, зависят от того, как эти инвестиции финансируются — займами или акционерным капиталом⁶.

КОРПОРАТИВНЫЙ НАЛОГ КАК НАЛОГ НА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО

До сих пор мы рассматривали налог на прибыль корпораций как если бы он был единым налогом на доход от капитала в корпоративном секторе. Это было бы верно, если были бы правильными амортизационные отчисления (хотя они не являются таковыми) либо отсутствовали вычеты выплаченных процентных доходов (хотя они существуют). Отмеченные положения имеют значительное влияние на налоговый эффект: они отнюдь не являются новшеством налогового кодекса. Чтобы исключить последствия вычета процентных платежей, мы будем исходить в этом разделе из того, что норма амортизации точно отражает потери стоимости заводов и оборудования. Что произойдет, если процентные платежи вычитаются из облагаемого дохода, как в нашем налоговом кодексе?

Решая, сколько инвестировать, фирма желает знать, какую дополнительную, т.е. предельную, прибыль после выплаты налогов она получит. Она принимает во внимание дополнительные налоги, выплачиваемые как результат своего дополнительного дохода, но кроме этого на решение влияет уменьшение ее налоговых обязательств в результате дополнительных амортизационных скидок либо исключения из налогообложения процентных платежей.

Чистый доход фирмы при инвестировании дополнительного доллара зависит от того, за счет чего финансируются эти инвестиции. Фирмы могут получить капитал двумя путями: как кредит, когда предоставляющему капитал гарантировано получение данного дохода, если фирма не окажется банкротом (в этом случае предоставляющий капитал получает все, что остается), или с помощью ценных бумаг (выпуска новых акций). Тот, кто вкладывает деньги в ценные бумаги (покупает акции), не получает гарантированного дохода, но если дела фирмы идут хорошо, он получает часть прибыли предприятия и доходы на прирост капитала.

Если фирма занимает в отсутствие налога, предельные издержки капитала равны просто процентной ставке, которую она должна платить на дополнительный займ для финансирования дополнительных инвестиций. Если процент не подлежит налогообложению, предельные издержки после уплаты налога равны $r(1 - t)$, где r — норма процента, а t — налоговая ставка. Если норма процента равна 10%, а налоговая ставка — 34%, издержки после уплаты налога составляют только 6,6%.

Поступления фирмы сокращаются на 34%, но тоже происходит и с издержками на заемный капитал: таким образом, если чистый доход от инвестиций, финансируемых за счет займа, был положительным до введения налога, он таким и остается,

Харбергер и Шоуэн предположили, что предельные инвестиции финансировались несколькими способами так, что в среднем соответствующая налоговая ставка была средней ставкой, по которой сейчас платит налог корпорация. Теории, которые мы опишем ниже, показывают, что это может быть неверно

если был отрицательным, то таким он и будет. Решения по поводу инвестиций не затрагиваются налогом на прибыли корпораций.

Сказанное предполагает, что фирма имеет выбор, финансировать ли свой предельный инвестиционный проект за счет займов. Другими словами, фирма задает себе вопрос: стоит ли взять чуть больше, чтобы вложить чуть больше?⁷

Вновь учрежденные фирмы продают акции для получения капитала. Часто это его единственный источник. Банки считают долгосрочные займы слишком рискованными, а такие фирмы слишком малы для выпуска долгосрочных облигаций. Первоначально предприниматель обычно получает доход в основном в форме дохода на акции (а не в зарплате). Таким образом, налог на прибыли корпораций, который освобождает от налога процентные платежи, может в действительности рассматриваться как налог на предпринимательство. Он влияет на инвестиции новых фирм, которые не могут получить средства за счет займа дополнительных сумм.

Если данная точка зрения верна, долгосрочные эффекты рассматриваемого налога отличаются от эффектов, возникающих в результате перераспределения ресурсов между корпоративными и некорпоративными секторами. Скорее они связаны со степенью инновационной активности корпоративного сектора и уровнем технического прогресса. Величина этих эффектов зависит от эластичности предпринимательского предложения и риска, того, о чем экономисты знают немного.

ЭФФЕКТ НАЛОГА НА ПРИБЫЛИ КОРПОРАЦИЙ НА ФИРМЫ С ОГРАНИЧЕННЫМ ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ЗАЕМНЫХ СРЕДСТВ

Взгляд на налог на доходы корпораций как неискажающий для устоявшихся фирм несколько противоречив. Критики этого взгляда утверждают, что он игнорирует тот факт, что фирмы действительно финансируют значительную часть своих инвестиций не за счет заемного капитала. Как мы отмечали, приведенные выше аргументы не требуют, чтобы фирма брала займы. Наш аргумент утверждает, что фирма может менять уровень своей задолженности в ответ на увеличение инвестиций. Если бы фирма в другом случае использовала свои средства для уменьшения долга, но вместо этого добровольно решает увеличивать уровень своих инвестиций, то результаты будут точно такие же, как уже описанные нами.

По ряду причин фирмы могут не иметь возможности прибегать к займам (либо им приходится платить в случае заимствования дополнительных средств под гораздо более высокие проценты). Тогда затраты на внутренние средства (т.е. средства, оставшиеся у фирмы от прошлых доходов) и внешние средства (средства, полученные от новых выпусков акций или облигаций или займов в банке) могут значительно отличаться.⁸ Могут существовать ряд проектов, которые стоит осуществ-

Точно так же фирма с неоплаченным долгом, которая в настоящее время не занимается на рынке, но предпринимает инвестиции, может спросить, стоит ли инвестировать несколько меньше и использовать дополнительные средства для расплаты по своим долговым обязательствам? Это мнение о налоге на доходы корпораций выдвинуто в кн.: Stiglitz J.E. *Taxation, Corporate Financial Policy and the Cost of Capital*// *Journal of Public Economics*, February 1973. P. 1-34; Stiglitz J.E. *The Corporation Income Tax*// *Journal of Public Economics*, April-May 1976. P.303-11.

Теоретическая работа последних лет подчеркивала важность несовершенной информации. Те, кто находятся внутри фирмы (менеджеры, крупные акционеры, имеющие контрольные пакеты), знают о перспективах фирмы лучше, чем другие. Они будут особенно заинтересованы, например, продать ее акции, если видят, что рынок переоценивает их компанию. (Greenwald B., Stiglitz J.E., Weiss A. *Informational Imperfections and Macroeconomic Fluctuations*// *American Economic Review*. May 1984. 194-99.)

вить при предельных затратах на внутренние фонды, но не на внешние. Уменьшая прибыли после уплаты налогов, налог на доходы корпораций сокращает предложение внутренних фондов и таким образом оказывает прямое воздействие на уменьшение инвестиций. В той мере, в какой сказанное справедливо, существенным фактором оценки влияния налога на прибыли корпораций будет средняя, а не предельная налоговая ставка.

Многие эмпирические исследования последствий налога на доходы корпораций просто допускают, что он увеличивает предельные затраты фирмы на капитал — сумму, в которую фирме обошлось бы вложение одного дополнительного доллара, — на величину, равную средним налоговым платежам на единицу капитала, т.е. они допускают, что предельные и средние затраты на капитал одинаковы. Мы видели, что, если фирмы могут финансировать свои предельные инвестиции за счет заемного капитала (и если скидки на амортизацию равны истинной экономической амортизации), может не существовать предельного искажения, порожденного налоговой системой, и предельные затраты на капитал могут существенно отличаться от средних. Независимо от того, придерживается ли некто мнения, что предельные затраты на капитал равны (или меньше) предельным затратам на средства, получаемые от займов, не существует доказательств гипотезы, что предельные и средние затраты на капитал одинаковы.

НАЛОГ НА КОРПОРАЦИИ КАК НАЛОГ НА МОНОПОЛЬНЫЕ ПРИБЫЛИ

Когда есть монополия, есть и монопольные прибыли. Налог на доходы корпораций может рассматриваться частично как налог на чистую (монопольную) прибыль. Чистые прибыли, иногда называемые сверхприбылями, равняются суммарным поступлениям за вычетом суммарных издержек, включая нормальную отдачу от капитала. (При долгосрочном равновесии в условиях конкуренции и постоянной экономии на масштабах производства монопольных прибылей не существует.) Та часть налога, которая соответствует налогу на монопольную прибыль, в действительности является паушальным налогом на монополиста⁹.

Будут ли искажающие эффекты налога на доходы корпораций больше при монополии или при конкуренции (в расчете на доллар), не ясно.

С одной стороны, в той степени, в какой налог выступает частично налогом на чистые прибыли, он не является искажающим, с другой стороны, вследствие монополии производство в отрасли, конечно, ниже, чем общественно оптимальный уровень, и налог приводит к большим искажениям¹⁰.

Заметим, что, если корпоративный сектор включает в себя большое число монополий (в разных отраслях), цены могут увеличиваться больше, чем налоговые платежи на единицу выпуска. Как мы видели в главе 17, при монополии с

Это предполагает, что монополист не может избежать налога путем передислокации в иную страну или решив перестать быть корпорацией.

В гл. 10 мы отметили, что чистые потери увеличиваются как налог в квадрате. Эффект монополии подобен эффекту налога. Действительно, если кривая спроса имеет постоянную эластичность, скажем, равную 2, монополия имеет такое же влияние на производство и потребительские цены, как 50%-й налог на производство в конкурентной отрасли. Обложение 10%-м налогом производства монополии, следовательно, соответствует приращению чистых потерь, связанному с ростом налога на конкурентную отрасль с 50 до 70% (принимая во внимание тот факт, что монопольная цена увеличивается в два раза больше, чем налог, когда постоянная эластичность кривой спроса равна 2). Это значительно больше, чем приращение чистых потерь от увеличения налога с 0 до 10% на выпуск в конкурентной отрасли.

постоянной эластичностью кривой спроса (т.е. при изменении цены на 1% происходит прежнее изменение спроса в процентах независимо от уровня выпуска) превышение цены предельных издержек производства, включающих налоги, точно фиксировано. Если это превышение, скажем, 20%, тогда, если предельные издержки возросли на 1 дол. из-за корпоративного налога, цена увеличится на 1,2 дол.

УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ФИРМЫ: ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

До сих пор анализ основывался на том, что фирмы максимизируют свои доходы после уплаты налогов. Однако есть определенные аспекты в поведении фирмы, которые вряд ли согласуются с такой точкой зрения. Позднее мы покажем, что фирмы могли бы и не выплачивать дивиденды: есть лучшие (с точки зрения перспективы налогообложения) пути перераспределения средств от корпораций в домашние хозяйства. Тот факт, что фирмы продолжали распределять всю полученную прибыль, называется "парадоксом дивиденда". Дивидендная политика фирм — далеко не единственный необъяснимый момент в их поведении.

Ускоренная амортизация приводит к другому парадоксу — "парадоксу налогов". Временами государство разрешает фирмам и индивидуумам проводить ускоренную амортизацию своих активов, что не затрагивает общую номинальную сумму амортизационных отчислений (стоимость машин и оборудования минус, если она имеется, их ликвидационная стоимость). Но более быстрая амортизация уменьшает объявленную прибыль, а, следовательно, и налоги в первые годы функционирования активов. Все фирмы хотели бы извлечь выгоду из такой возможности. Тем не менее фирмы медлили. Если бы фирмы разъяснили держателям своих акций, что объявленная прибыль ниже, чем могла бы быть в силу проведения ускоренной амортизации, то они приняли бы такое сообщение как признак хорошего уровня управления и негативно отнеслись к отсутствию подобного сообщения.

Фирма имеет возможность распоряжаться товарно-материальными ценностями по своему усмотрению. Предположим, что фирма продает стальные балки. Пусть она купила некоторое количество стали по 40 дол. за тонну, а несколько месяцев спустя еще некоторое количество — уже по 100 дол. за тонну, вследствие сильных инфляционных процессов в отрасли. И те и другие балки числятся среди товарно-материальных ценностей фирмы. Когда она продаст часть стальных балок по цене, скажем, 110 дол. за тонну, то какую цену приобретения балок она декларирует — 100 или 40 дол. за тонну? Налоговое управление разрешает фирме объявить любую цену приобретения товара, если это обоснованно. Она может заявить, что продает из последней партии купленных товаров (это получило название система последней покупки, первой продажи — ЛИФО) или что продает товар, купленный ранее (система первой покупки, первой продажи — ФИФО). В условиях инфляции система ЛИФО явно предпочтительнее системы ФИФО. Текущие налоговые обязательства ниже (хотя будущие налоговые обязательства возрастут на ту же сумму). Но общий принцип — доллар сегодня лучше, чем доллар завтра — приводит к тому, что фирмы становятся богаче при низком уровне текущих налоговых обязательств. Тем не менее удивительно, что фирмы очень медленно переходят на систему ЛИФО, и даже сегодня многие фирмы продолжают использовать систему ФИФО.

Объяснения парадоксов налогообложения. Существуют два типа объяснений для такого рода нелогичного поведения. Во-первых, менеджеры фирм не преследуют

цель максимизации прибыли, а рынок свободной конкуренции, организация которого должна гарантировать рациональность поведения, работает слабо. Во-вторых, фирмы ведут себя рационально, а акционеры нерационально. Они не понимают, как работает система налогообложения (или корпорации). Вряд ли бы они заметили, что фирма перешла к системе ЛИФО, но, узнав о падении объявленных текущих прибылей фирмы, были бы уверены, что фирма работает не так хорошо, как могла бы. В результате упал бы курс акций фирмы. Посмотрим, что может случиться, если бы фирме не удалось выплатить дивиденды, а вместо этого она распределила бы такую же сумму, как предназначенную для выплаты дивидендов, в виде прибыли от прироста капитала (выкупая свои акции). Потребители могли бы этого не понять и котировать акции фирмы ниже, чем могли бы. Менеджеры, чье вознаграждение часто зависит частично от рыночного курса акций фирмы, предпочтут не разочаровывать акционеров, проводя политику, которая не будет минимизировать налоговые обязательства фирмы. Возможно, оба объяснения частично правильны.

Корпоративная вуаль. В общем случае наш анализ поведения фирмы основан на предположении, что индивидуумы могут разобраться в том, что происходит внутри фирмы. Например, для них безразлично — быть владельцем 10 акций фирмы, которая выпустила 1000 акций, или владельцем 9 акций той же фирмы из 900. Они понимают, что если фирма уменьшит свои долговые обязательства на 1000 дол., то ее собственный капитал вырастет на такую же сумму, а следовательно, возрастет курс ее акций. Если же фирма инвестировала 1 млн дол. нераспределенной прибыли, а держатель акций имеет 1 % их суммы, то это будет фактически означать, что сам акционер инвестировал 10000 дол. Другими словами, мы считаем, что люди способны видеть, что действительно происходит — даже через корпоративную вуаль. Однако, как было замечено, существуют некоторые загадочные моменты в поведении фирмы, которые кажутся несовместимыми с гипотезой, что люди видят через корпоративную вуаль.

Интересы менеджеров. Некоторые экономисты думают, что менеджеры часто пользуются свободой действий при управлении фирмами, иногда преследуют свои интересы в ущерб интересам акционеров. В последние годы наблюдалось достаточно случаев поглощения, когда одна фирма предполагала купить пакет акций другой по цене, часто намного превышающей рыночную. Руководство фирмы, оказавшейся объектом поглощения, часто сопротивляется предложенной цене, а в некоторых случаях платит фирме, пытающейся ее поглотить, за отказ от своих намерений, даже если это значительно уменьшает акционерный капитал фирмы (эти платежи называются гринмейл).

Расхождение интересов руководства и акционеров стало очевидным в ходе дискуссии до введения в действие Закона о налоговой реформе 1986 г. В раннем варианте этого закона упоминалось о частичном исключении из налогообложения прибыли, распределяемой по дивидендам. Несмотря на преимущество, которое такое положение дало бы акционерам, оно не было встречено с энтузиазмом менеджерами корпораций, возможно, потому, что оно увеличило бы давление на них относительно распределения прибыли. При меньших остающихся прибылях у них было бы меньше власти в данный момент.

Хотя эти теории ставят под вопрос предположение, которое мы сделали относительно фирм, "максимизирующих прибыль", их выводы о последствиях налога на прибыли корпораций — его проявлений и искажающих эффектов — остаются неясными.

НАЛОГ НА КОРПОРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

При системе амортизационных отчислений, принятой в 1981 г., часто не было достаточной связи между истинной экономической амортизацией — уменьшением стоимости предприятий и оборудования — и вычетом, разрешенным по закону. В результате некоторые категории инвестиций облагались по налоговым ставкам, гораздо меньшим, чем другие. Подобным образом другие особые режимы влияли на множество отраслей, особенно на нефтегазовую и лесную промышленность.

Большинство экономистов рассматривали это как “искажения”, порожденные группами с особыми интересами. Некоторые из руководителей страны утверждали, что эти режимы умышленно введены для поддержания отдельных отраслей, в которых, по той или другой причине (как они утверждали), меньше бы инвестировалось, чем требуется для общества. Налог на корпорации (с этой точки зрения) должен рассматриваться как инструмент экономической политики. По оценке бюджетного управления конгресса, “корпоративный налог используется не только для повышения государственных поступлений, но и для того, чтобы повлиять на экономическую деятельность... Налоговый кодекс распределяет инвестиции там, где это не могло бы быть сделано иначе”.

Важность специальных режимов налогового кодекса была хорошо освещена в последнем исследовании Юджином Стьюирлом из Казначейства и Брукингского института. Он показал, что 80% суммарного дохода от капитала в Соединенных Штатах получал какой-нибудь привилегированный налоговый режим¹¹.

НАЛОГ НА КОРПОРАЦИИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Ранее нами были представлены несколько альтернативных видов налога на корпорации; сущность искажений, вносимых им, зависит от того, какой из этих видов мы выберем. В случае налога на капитал в корпоративном секторе искажается использование капитала в этом секторе, поскольку его стоимость возрастает относительно стоимости труда. И так как издержки производства в корпоративном секторе увеличиваются по сравнению с некорпоративным, это искажает производство товаров корпорациями.

Но мы также подчеркивали, что эффект от налога на доход корпораций иной, чем от единого налога на капитал в корпоративном секторе. В разделе о кредитных ограничениях мы отмечали, что исключение из налогообложения процента означало, что налог не одинаков для фирм, которые финансировали свои предельные инвестиции за счет займа, и для тех, которые ограничены в кредитах.

Мы также заметили, что пока корпоративная система может изменять распределение инвестиций, налоги не обязательно будут искажать это распределение. Скорее налог на корпорации — инструмент экономической политики, с помощью которого государство пытается распределить инвестиции наилучшим для него образом.

ПРЕДЕЛЬНЫЕ РЕАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ

Чтобы измерить величину эффекта распределения (желательного или нежелательного) средств, вызванного действием налоговой системы, экономисты рассчитали

¹¹ Steuerle E. Is Income from Capital Subject to Individual Income Taxation?// *Public Finance Quarterly*. July 1982. P.283-303.

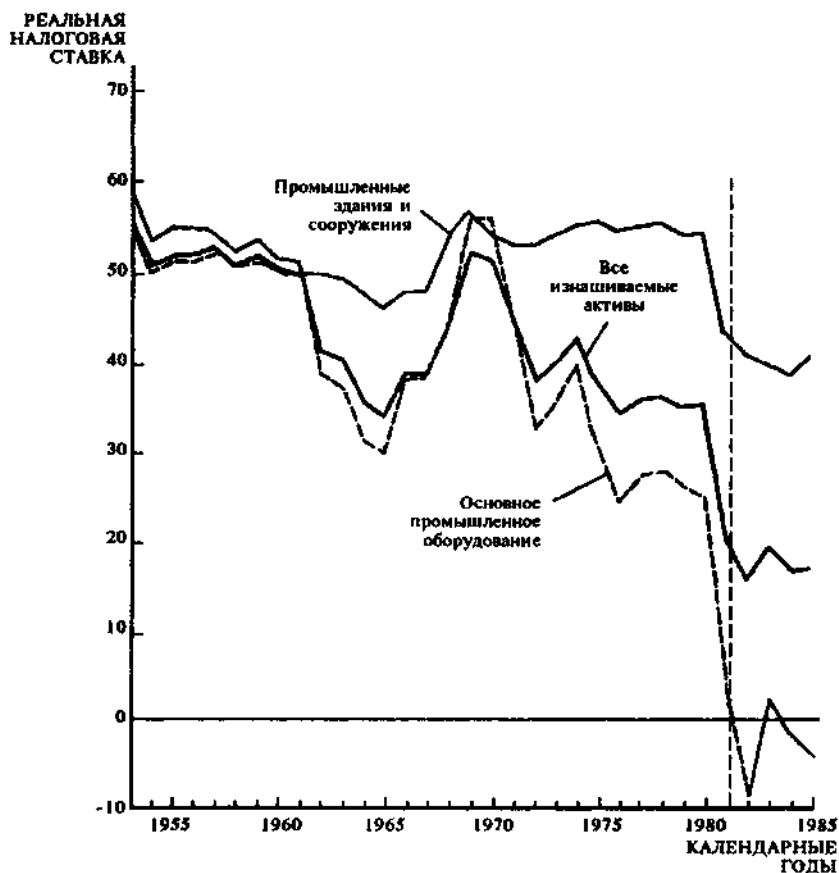


Рис. 23.4. ПРЕДЕЛЬНЫЕ РЕАЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ НА КОРПОРАЦИИ ДЛЯ ИНВЕСТИЦИЙ, ФИНАНСИРУЕМЫХ АКЦИЯМИ. Неравенства предельных реальных налоговых ставок для различных активов значительно увеличились с 1979 г. ИСТОЧНИК: Congressional Budget Office, *Revising the Corporate Income Tax*. Washington, D.C.: U.S.Congress, May 1985. P. 39.

налоговые ставки для фирм, предполагающих сделать новые инвестиции, — предельную реальную ставку налога для фирмы. Расчет их очень непрост¹².

Предположим, что делаются инвестиции в 100000 дол. с расчетом на их отдачу в течение более 10 лет. Поступление дохода уменьшается налогом на корпорации, связанным с предельными инвестициями, хотя в течение нескольких лет инвестиции могут снизить налоги, которые фирма все равно платила бы. В действительности

Реальная предельная налоговая ставка фирмы принимает во внимание текущую стоимость всех налогов, которые фирма рассчитывала бы заплатить на доход от актива, так же как налоговые скидки и вычеты, которые его касаются.

налоговые платежи могут быть и отрицательными из-за скидок на амортизацию, вычетов из налогообложения процентных платежей за ссуды, взятые для финансирования инвестиций, и (до 1986 г.) налоговых скидок на инвестиции. В налоговые платежи входят любые налоги на собственность, которые фирма должна платить на свои инвестиции.

Рис. 23.4 показывает предельные реальные ставки налогов при финансировании инвестиций эмиссией акций. Различия в отношении к различным активам значительно возросли после 1979 г.

Алан Аuerбах из Пенсильванского университета установил, что потери благосостояния, вызванные дифференцированным налогообложением различных категорий активов, были в 5 раз больше (по закону о налогах 1981 г.), чем межотраслевые искажения (он оценил суммарные чистые потери в 1981 г. приблизительно в 10% собранных поступлений в бюджет)¹³.

ИСКАЖЕНИЯ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ОТ ТОГО, ЧТО НЕКОТОРЫЕ ФИРМЫ НЕ ИМЕЮТ НАЛОГООБЛАГАЕМОГО ДОХОДА

Финансирование в долг и экономические потери, связанные с прошлыми инвестициями, могут снизить налогооблагаемый доход до уровня, при котором компании не могут пользоваться всеми своими освобождениями амортизации от налога, а также кредитами¹⁴.

Рассмотрим фирму с большими налоговыми скидками, скажем, вследствие ускоренной амортизации каких-то новых активов, которые в то же время создают потери по ряду других направлений. Если налогооблагаемый доход фирмы отрицателен, то налоговые скидки на амортизацию не имеют значения. Когда налог уже равен нулю, он не подлежит дальнейшему сокращению.

Допустим, что положение фирмы ухудшается при получении отдачи от сделанных инвестиций. Тогда, поскольку этот доход не будет облагаться налогом (возникнут потери в других подразделениях фирмы от компенсации результатов ранее предпринятых инвестиций), налоговая система может и не вести к искажению. Но большинство фирм такого рода рассчитывают на улучшение своих дел в будущем. Это предполагает, что, если фирма не может сегодня воспользоваться преимуществами скидок на амортизацию, ей придется платить налоги в будущем на доход от сделанных капиталовложений, как любой другой фирме. Таким образом, налоговая система влечет серьезные искажения в области капиталовложений в фирмах, которые на данный момент неблагоприятны, и, таким образом, помогает им увековечить их слабые позиции.

Слияния, порождаемые налогообложением. Рынок всегда стремится найти способы устранения неэффективности, порождаемой налоговой системой. Один из них — слияние убыточной фирмы с прибыльной. Это называется слиянием, порождаемым налогообложением. Многие экономисты озабочены долгосрочными последствиями подобных акций. Они могут ограничить конкуренцию в экономике. Более того, считается, что жизнеспособность капиталистической экономики зависит от наличия большого разнообразия фирм, каждая из которых имеет свои сильные стороны и,

¹³ Auerbach A.J. Corporation Taxation in the United States, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2. Washington, 1983. P.451–513.

Фирмам разрешается переносить определенные налоговые льготы на будущее, но без учета процентов и инфляции, чтобы в настоящем их величина не менялась.

таким образом, в состоянии воспользоваться преимуществами различных ситуаций. Некоторые проводят аналогии между фирмами и видами животных. Так же как, вероятно, имеет смысл сохранять богатую фауну при столкновении с различными обстоятельствами, точно так же желательно иметь разнообразие фирм в экономике. С этой точки зрения положения налогового кодекса, которые стимулируют слияния (слияния, которые помимо налогов не имели бы мотивов), должны быть изменены.

Лизинг. Второй метод противодействия неэффективности налоговой системы называется лизингом. Допустим, что такая фирма, как **"Крайслер"** несет большие убытки и не может целиком воспользоваться преимуществами скидок на амортизацию. Для модернизации своих заводов фирма хотела бы инвестировать 1 млрд дол. (Если бы инвестировать эту сумму собиралась **"Дженерал моторс"**, государство на деле финансировало бы ее часть.) **"Крайслер"** связывается с фирмой, имеющей колоссальные прибыли (**"Экссон"**), которая может использовать амортизационные скидки. Эта фирма закупает оборудование, а **"Крайслер"** арендует его. Помимо транзакционных издержек, дело представляется так, как если бы государство дало налоговые льготы на амортизацию непосредственно **"Крайслеру"**¹⁵. Другими словами, **"Экссон"** как будто бы заплатил целиком налоги, а государство предоставило бы субсидии на инвестиции **"Крайслеру"**. Вместо этого **"Экссон"** дает субсидию **"Крайслеру"**¹⁶.

Соглашения по лизингу использовались годами, но существовали определенные ограничения, делавшие их непривлекательными для многих фирм. Цель этих ограничений состояла в обеспечении аренды не просто из соображений налогового порядка. Таким образом, номинальный владелец актива вынужденно нес определенный риск, почти такой же, как если бы он покупал активы для своего собственного пользования.

Налоговый закон в 1981 г. все изменил. Возникло то, что называлось арендами, гарантирующими убежище. Результатом этого было обеспечение аренды, единственное назначение которой — дать возможность корпорациям, не имеющим налогооблагаемого дохода, воспользоваться преимуществами налоговых скидок на инвестиции и амортизацию. На деле это позволяло одной фирме покупать у другой фирмы ее налоговые скидки и вычеты.

Хотя Казначейство предсказало абсолютно точно степень, в которой фирмы пользовались бы преимуществами этого положения, конгресс и общественность были, казалось, поражены: только в первый год получено более чем на 20 млрд дол. выигрыша в налоге. Это положение дел породило движение против подобных подарков фирмам, и налоговый закон 1982 г. значительно сократил указанные налоговые преимущества. Однако при этом остается неясным, должна ли фирма, у которой в данный момент дела плохи, получать те же субсидии на инвестиции, что

Одним из способов осуществления этого были бы отрицательные налоги на отрицательный доход, т.е. когда фирма несет потери, государство берет на себя часть потерь, которые возникают в результате скидок на амортизацию. Другая альтернатива — допустить переходящий остаток потерь с процентом. По нынешнему закону фирмам разрешается переходящий остаток потерь, но без процента. Доллар уменьшения налога в будущем не стоит доллара уменьшения налога сегодня. Если фирма теряет 1 млн дол. сегодня, но ей разрешено исключить 1,1 млн дол. в следующем году (предполагая процентную ставку равной 10), тогда нынешнее значение уменьшения налога было бы то же.

¹⁶ Конкуренция между фирмами с большими прибылями обеспечивает то, что большая часть налоговых сбережений фирмы, подобной **"Экссону"**, на деле выпадает на долю фирм, подобных **"Крайслеру"**

и благополучная фирма. Государство может хотеть или не хотеть субсидировать инвестиции. В любом случае для этого есть хорошие аргументы. Но кажется мало вероятным, что такие субсидии, являясь вопросом государственной политики, должны предоставляться только старым фирмам, дела которых хороши.

СОЧЕТАНИЕ ЭФФЕКТОВ ИНДИВИДУАЛЬНОГО И КОРПОРАТИВНОГО ПОДОХОДНЫХ НАЛОГОВ

Чтобы полностью определить последствия налога на доходы корпораций, мы должны рассмотреть, как он взаимодействует с индивидуальным подоходным налогом. Лучшая возможность увидеть это — представить человека, владеющего своей собственной корпорацией. Более общий случай владения корпорацией многими людьми сложнее, но результаты сходны.

РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЕ ФОНДЫ: ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

На рис. 23.5 мы изобразили схематическую картину взаимосвязи между корпорацией и домохозяйством. Фонды переливаются из корпоративного сектора в сектор домохозяйств в форме дивидендов, процентов и повторных покупок акций. Из сектора домохозяйств в корпоративный сектор фонды перетекают в виде новых облигаций и новых акций. Фонды перемещаются внутри сектора домохозяйств, когда индивидуумы покупают акции и облигации друг у друга. И фонды переливаются внутри корпоративного сектора, когда корпорации приобретают ценные бумаги друг у друга и сливаются.

Налоговые органы подходят к процентам, дивидендам и доходам от прироста капитала по-разному. Проценты и дивиденды облагаются налогом одинаково на уровне индивидуума, но выплаты корпораций индивидуумам, которые трактуются как “процент”, вычитаются из дохода корпорации, тогда как выплаты, обозначаемые “дивидендами”, — нет. Если фирма скупает свои акции, индивидуум облагается налогом только на разницу между ценой, по которой он купил акции, и ценой, по которой фирма скупает их обратно. На деле распределение средств от корпорации к домохозяйствам за счет повторной покупки акций облагается налогом только частично. Поскольку существуют законные ограничения, которые запрещают фирме регулярно скупать соответствующую долю своих акций у каждого акционера вместо выплаты дивидендов, фирмы могут просто скупать акции на открытом рынке¹⁷.

Тот факт, что наш налоговый кодекс не облагает налогом все сделки по единой ставке и облагает налогом трансферты (будь они в форме процента, дохода от прироста капитала или дивидендов) от корпораций к домашним **хозяйствам**, имеет

¹⁷ Отметим, что, если фирма скупала 5% акций каждого индивидуума, доля фирмы, которую каждый имел, останется прежней. Эта сделка абсолютно идентична эквивалентному денежному дивиденду. Заметим также, что если фирма скупает акции на открытом рынке, преимуществ покупки даже больше. Каждый индивидуум мог бы продать обратно 5% своих акций. Тот факт, что человек свободно решает и покупает разные количества акций, означает, что он находится в лучшем положении, чем если бы он был “принужден” скупить 5% своих акций. Люди, купившие акции по более высокой цене, могут быть более настроены продать свои акции, поскольку при этом возникают меньшие налоговые обязательства, чем для людей, купивших акции по более низкой цене. Таким образом, перевод средств от корпораций в сектор домохозяйства повлечет даже меньшие налоговые обязательства, чем в случае, если фирма скупала бы 5% акций у каждого акционера.

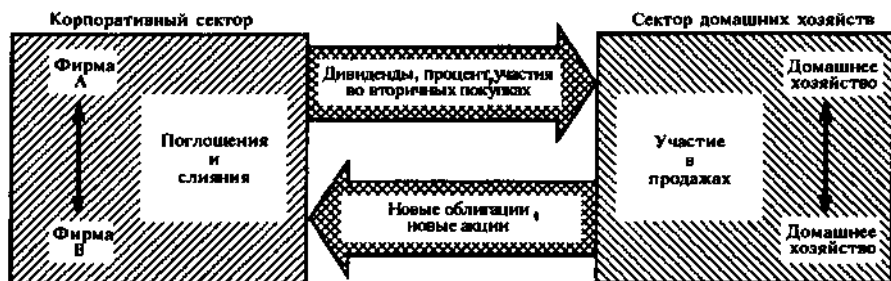


Рис. 23.5. ПОТОК ФОНДОВ МЕЖДУ СЕКТОРАМИ ДОМАШНЕГО ХОЗЯЙСТВА И КОРПОРАЦИИ И ВНУТРИ СЕКТОРОВ. Фонды перемещаются из корпоративного сектора в сектор домохозяйств, из второго в первый и внутри каждого из секторов.

два основных следствия: во-первых, избегайте перевода доходов от корпораций к домашним хозяйствам, где это возможно; во-вторых, когда доход должен быть переведен, делайте это в форме, трактуемой как доходы от прироста капитала.

ПАРАДОКС ДИВИДЕНДОВ

Корпорации часто кажутся вовлеченными в финансовые сделки, которые как будто не согласуются с выше рассмотренными принципами. Один из важных примеров такого рода — дивиденды. Трудность понимания, почему фирмы выплачивают дивиденды, когда капиталы могли бы распределяться корпорациями семейному сектору способами, предполагающими меньшие налоговые обязательства, называется парадоксом дивиденда.¹⁸

Выдвигавшиеся возможные объяснения чаще всего не очень убедительны. Одно из таких объяснений гласит, что дивиденды служат “сигналом”, связанным с собственным капиталом фирмы. Хотя это может быть верным, но покупка акций на вторичном рынке должна считаться одинаково реально действующим сигналом.

Хотя многие владельцы акций освобождаются от налога (и, таким образом, им безразлично, выплачивает фирма дивиденды или скупает акции), отдельные акционеры, платящие налоги, должны бы предпочитать скупку акций фирмой¹⁹.

¹⁸ Парадокс дивиденда рассмотрен в кн.: Stiglitz J.E. *Taxation, Corporate Financial Policy, and the Cost of Capital*//*Journal of Public Economics*, 12 (1973): 1-34. Последующие исследования включают: Poterba J., Summers L.H. *Dividend Taxes, Corporate Investment, and Q*//*Journal of Public Economics*. 1983. P.135-67; Auerbach A. *Wealth Maximization and the Cost of Capital*//*Quarterly Journal of Economics*. August 1979. P.433-66; Bradford D. *The Incidence and Allocation Effect of a Tax on Corporate Distributions*//*Journal of Public Economics*. 15 (1981): 1-22; King M. *Public Policy and the Corporation*. London, 1977.

¹⁹ Существуют финансовые сделки, которые еще труднее понять, чем просто выплаты дивидендов. Например, если фирма одновременно выплачивает дивиденды и выпускает новые акции, она без необходимости увеличивает налоговые платежи. Если бы капиталы остались в корпорации, налогов на дивиденды можно было бы избежать. Даже если кто-то из акционеров потребовал бы наличность, обеспеченную дивидендом, он был бы в лучшем экономическом положении благодаря продаже суммы, эквивалентной своим акциям. (Имеется в виду продажа тем людям, которые купили бы вновь выпущенные акции.)

СЛИЯНИЯ, ПОГЛОЩЕНИЯ И ВЫКУПЫ АКЦИЙ

Налоговые преимущества при распределении средств компании в потребительский сектор через выкуп акций (вместо выплаты дивидендов) могут быть достигнуты другими путями. Когда одна фирма покупает другую за наличные, доходы собственников приобретенной фирмы являются объектом налогообложения дохода на прирост капитала.

Хотя многие фирмы и продолжали проводить политику, не минимизирующую суммарные налоговые обязательства, в последние годы появились очевидные мотивы задуматься над концепцией налогообложения.

В течение 10 лет, предшествующих налоговой реформе 1986 г., количество слияний, поглощений и выкупов акций значительно возросло. Если в начале 70-х гг. платежи за слияние, поглощения и выкупы акций составляли приблизительно 15% от суммы дивидендов, то к 1984 г. они превысили дивиденды, а в 1985 г. вышеуказанные платежи оказались почти на 50% больше, чем совокупные выплаты дивидендов. Для казначейства потери налоговых поступлений в 1985 г. превысили 25 млрд дол.²⁰ Многие экономисты полагают, что данные действия были вызваны существовавшей тогда налоговой системой и что фирмы постепенно распознали преимущества распределения средств в потребительский сектор такими способами, которые позволили им быть объектами налогообложения доходов на прирост капитала²¹.

Закон о налоговой реформе 1986 г. не только сократил налоговые преимущества для доходов от прироста капитала, благодаря их налогообложению по полным ставкам, но также отменил несколько условий, которые позволяли избегать налогов при ликвидации фирмы (либо когда она продавалась другой фирме, либо когда ее активы продавались с распределением выручки акционерам).²²

ФИНАНСОВОЕ РЕСТРУКТУРИРОВАНИЕ

Принципы, используемые при финансовом реструктурировании, аналогичны тем, которые рассматривались в нашем изложении, когда говорилось о перемещении фирмой дохода в семейный сектор. Финансовое реструктурирование включает заимствования фирмой для выкупа акций, что увеличивает соотношение между задолженностью и активами. Оценивая последствия финансового реструктурирования, мы должны учесть изменения в налогах, выплачиваемых корпорацией, владельцами ценных бумаг и держателями облигаций. Существуют издержки: налоги, которые должны платиться на доход от прироста капитала, на вторично проданные акции

²⁰ Shoven J. New Developments in Corporate Finance and Tax Avoidance: Some Evidence, in L. Summers, ed., *Tax Policy and the Economy*, National Bureau of Economic Research, 1987.

Но многие экономисты полагают, что хотя налоговые выгоды могут быть, эти слияния и поглощения имеют другую мотивацию (Jensen M. The Take-over Controversy// *Journal of Economic Perspectives*. Winter 1988).

Действительно, некоторые юристы по налогам считают, что отмена "доктрины общих польза" (которая разрешала при ликвидации корпораций освобождать от распределения выгодные доходы от прироста капитала) рассматривается как одно из самых важных положений нового налогового закона. Рассмотрим фирму, которая имеет активы (аккумулированные, скажем, через нераспределенные прибыли), стоимость которых очень сильно возросла. По старому закону, если фирма ликвидировалась, суммарная (максимальная) налоговая ставка была в 20%. По новому закону корпорация должна платить 34%-й налог, остаток при распределении будет облагаться налогом по полной ставке. Следовательно, реальная ставка — 52,5% ($0,34 + 0,28 \times 0,66$).

отсрочены, а возможно, и не уплачены при отсутствии реструктурирования). Существуют выгоды: процентные платежи вычитаются из налога на доходы корпораций, дивиденды же — нет; если фирма ранее проводила политику перепродажи акций, то распределение их между акционерами получало бы благоприятную налоговую трактовку относительно распределений, обозначаемых как “процент”. До тех пор пока налоговая ставка на корпорации превышает реальную ставку подоходного налога для индивидуума на доход от прироста капитала, если фирма **всегда** выплачивала доходы акционерам в форме дивидендов, финансовое реструктурирование желательно²³. Ранее мы утверждали, что существуют серьезные мотивы для фирмы распределять фонды в семейном секторе в виде, который подлежит трактовке как доход на прирост капитала, и что до 1985 г. значительная часть фондов действительно распределялась таким образом. В подобном случае финансовое реструктурирование становится гораздо менее желательным²⁴.

По Закону о налоговой реформе 1986 г. разница в корпоративных и (предельных) индивидуальных налоговых ставках существенно мала для людей с высокими доходами, так что налоговые сбережения от реструктурирования относительно малы. Если существенная часть доходов акционеров распределяется в форме, подлежащей трактовке как доходы на прирост капитала²⁵, финансовое реструктурирование может на деле увеличить налоговые обязательства.

НОВЫЕ ИНВЕСТИЦИИ

Многие фирмы финансируют большинство инвестиций из нераспределенных прибылей, которые у них остаются после уплаты налогов, выплаты процентов держателям облигаций и выплаты дивидендов. Если инвестиции превышают нераспределенные прибыли, фирмы получают дополнительный требуемый капитал путем займов.

В то время как долг имеет одно преимущество (процентные платежи вычитаются из налога на прибыль корпораций), у акций их несколько. Только часть того, что

Если r — норма процента, t_g — реальный налог на любое распределение (реальная налоговая ставка на доход от прироста капитала всегда меньше, чем узаконенная ставка, поскольку она учитывает, что налоги на доходы от прироста капитала всегда платятся по реализации и некоторые доходы от прироста капитала могут даже изыматься из налогообложения), t_c — налог на доходы корпораций, а t — ставка индивидуального подоходного налога, тогда налоговые сбережения для корпорации ежегодно на 1 дол. увеличения ее долга будут rt_c . Если эти дополнительные сбережения распределяются между отдельными индивидуумами, то поступления после уплаты налога для какого-то лица возрастут на $rt_c(1 - t)$. Текущая дисконтированная стоимость постоянной составляющей этой суммы [дисконтирование при процентной ставке после уплаты налога $r(1 - t)$] может быть показана как равная t_c . Тогда дополнительный налог в первый период с начала финансового реструктурирования равен t_g .

Если фирма заимствует, чтобы купить 1 дол. в акциях, поток дохода акционерам будет уменьшен на $r/(1 - t_c)$. Текущая дисконтированная стоимость после уплаты налога при этом [дисконтирование по ставке $r(1 - t_c)$] будет $(1 - t_c)/(1 - t)$ при допущении, что доходы распределяются в форме, подлежащей налогообложению как доход на прирост капитала. Увеличение текущей дисконтированной стоимости поступлений после уплаты налога для держателей облигаций равно 1 дол. Во время реструктурирования платится налог t_g . Можно показать, что текущая дисконтированная стоимость поступлений в хозяйстве после уплаты налога **возрастает**, если корпоративная ставка превышает персональную ставку.

Отметим, что хотя для фирмы невыгодно занимать, чтобы скупать обратно акции, ей также невыгодно выпускать ценные бумаги, чтобы сократить свой долг. Когда она скупает обратно акции, налоговые обязательства (t_g) сталкиваются, а когда выпускает акции, нет соответствующего текущего изменения в налоговых обязательствах.

Хотя доходы на прирост капитала облагаются налогом по той же ставке, вспомним, что при повторной продаже акций (слияния и т.д.) налогом облагается только разница между ценой, получаемой индивидуумом, и ценой, которую он заплатил.

получено от перепродажи акций ("прибыль от прироста капитала"), облагается налогом, и по Закону о налоговой реформе 1986 г. прибыль от прироста капитала облагается по полным ставкам, но только в случае реализации, и не облагается в случае смерти²⁶. По действующему закону о налогах эти преимущества значительно размыты. В то время как некоторые индивидуумы (платящие налоги по 33%-й ставке) могли бы предпочитать такие фирмы, которые не занимаются какими-либо финансовыми перестройками и финансируют новые инвестиции сначала из нераспределенных прибылей, а потом за счет кредитов, другие, такие как освобожденные от налогов институты, предпочли бы фирмы, которые придерживаются политики высокой задолженности. Следовательно, утверждается, что различные фирмы должны подходить к различной клиентуре. Но эти налоговые последствия не столь значительны, как другие соображения.

Затраты капитала. При отсутствии налогообложения фирмы инвестировали бы до точки, в которой доход от капитала был бы равен его затратам. Если фирма заимствовала все средства для покупки станка, суммарные издержки на станок за год равнялись бы проценту за займ плюс уменьшение стоимости станка (из-за использования и/или старения) за год. Эти издержки иногда рассматриваются как издержки потребления капитала.

Налоги влияют и на отдачу от станка, и на его издержки. Фирмы будут инвестировать до точки, в которой предельный доход от капитала после уплаты налога равен издержкам капитала после уплаты налога. Если налоговая ставка — t , а предельный доход до уплаты налога обозначен MR , тогда предельный доход после уплаты налога равен $(1 - t)MR$. Если c — то, что фирма должна заплатить (после уплаты налога), чтобы получить на один доллар больше капитала, фирма располагает $(1 - t)MR = c$, или $MR = c/(1 - t)$. Мы называем $c/(1 - t)$ реальными издержками капитала после уплаты налога. Предельный доход задается равной реальным издержкам капитала после уплаты налога. Это полезное понятие, потому что, если реальные издержки капитала после уплаты налога увеличиваются, инвестиции будут уменьшаться, если снижаются, они будут возрастать.

Точная формула реальных издержек капитала после уплаты налога, как мы видели, зависит от того, как финансируются предельные инвестиции, а также от норм амортизации. Если имеет место ускоренная амортизация, предельные издержки капитала после уплаты налога будут снижаться. Если имеется истинная экономическая амортизация (см. гл. 22), а предельные инвестиции финансируются займами, тогда издержки заимствования после уплаты налога точно равны $(1 - t)$, реальные издержки после уплаты налога составляют точно r . Как мы уже заметили, при таких обстоятельствах налоги оставляют уровень инвестиций неизменным, а предельный доход уменьшается на ту же величину, что и предельные издержки.

Исчисление реальных предельных налоговых ставок на новые инвестиции. Было предпринято несколько попыток полной калькуляции реальной предельной налоговой ставки, принимая во внимание все предельные налоги — корпоративный, поимущественный и персональный, которые выплачиваются в результате новых инвестиций.

Значение последнего преимущества особенно ясно в случаях, когда фирма находится в собственности индивидуума, который планирует оставить все свое богатство в наследство детям. Откладывая распределение прибылей своей фирмы до тех пор пока он не умрет, собственник фирмы в конечном счете избегает всех налогов.

Возможно, самое полное современное исследование реальных предельных налоговых ставок на инвестиции проделано Доном Фуллертоном и Иоландой Хендерсон. Они поставили вопрос: если человек инвестирует дополнительный доллар в актив, который приносит, скажем, 10% дохода до уплаты налога, какова будет величина его дохода после уплаты всех налогов — поимущественного, от прироста капитала, на корпорации, дивиденды, процент и т.д.? И наоборот, какова должна быть величина дохода до уплаты налогов, если индивидум хочет получить, скажем, 10%-й доход после уплаты налогов? Табл. 23.2 показывает их подсчеты для инвестиций, источником которых являются заемные средства. По закону 1982 г. реальные предельные налоговые ставки в корпоративном секторе (для оборудования, зданий, коммунальных сооружений, материальных запасов и земли) были отрицательными. Отрицательная ставка налога означает, что государство на самом деле субсидирует инвестиции, налоговая ставка в — 208,2% (оборудование корпорации) свидетельствует о том, что если доход после уплаты налогов составляет 10%, то до их уплаты он менее чем — 10%.

Таким образом, инвестиции, которые приносят отрицательный доход, являются по-прежнему прибыльными до тех пор, пока этот отрицательный доход остается не слишком большим²⁷.

Эти расчеты предполагают, что предельные инвестиции финансируются за счет заемных средств. Если предельные инвестиции финансировались бы таким же образом, как и средние инвестиции (при том же соотношении заемного и собственного капитала)²⁸, то реальные предельные ставки налога были бы выше. Однако осталось бы еще множество видов инвестиций с отрицательными реальными предельными ставками налога, и разница в реальных предельных налоговых ставках между категориями активов оставалась бы большой. Общая реальная предельная ставка налога в некорпоративном секторе (11,6%) была низкой, ниже, чем ставка налога на большую часть дохода от заработной платы. Надо также отметить, что жилые здания и сооружения оказались перед более высокими реальными предельными ставками налога, чем другие виды инвестиций, и что с занимающих собственные дома взимали даже большие налоги, чем со сдающих их в аренду.

Закон о налоговой реформе в 1986 г. повысил реальные предельные ставки налога в корпоративном секторе и для собственников домов, не живущих в них. Это было не очень удачным шагом, однако создало поле деятельности.

ДОЛЖЕН ЛИ БЫТЬ НАЛОГ НА ДОХОДЫ КОРПОРАЦИЙ?

Рациональный взгляд относительно налога на доход корпораций никогда не будет совершенно однозначным. Некоторые полагают, что корпорации, подобно индивидумам, должны платить налоги. Но большинство экономистов находят это утверждение неверным. Это не корпорации платят налог, а люди: те, кто работают в корпорации, те, кто вложил в нее капитал, те, кто купил товары, произведенные ею. Налог может быть рассмотрен как налог на корпорационную форму организации (с ограниченной ответственностью). Не есть ли это причина, по которой государство хотело бы ограничить такую форму организации или наказать тех, кто извлекает

²⁷ King M., Fullerton D. The Taxation of Income from Capital. Chicago, 1984. P. 256. Они также сопоставили реальные предельные налоговые ставки в Соединенных Штатах и некоторых других странах.

²⁸ Но нет оснований ожидать, чтобы предельное соотношение заемного и собственного капитала было таким же, как среднее.

Таблица 23.2. РЕАЛЬНЫЕ ПРЕДЕЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ: ИНВЕСТИЦИИ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ЗАЕМНЫМ КАПИТАЛОМ, 1982г.

	<i>Корпорации</i>	<i>Некорпорированные</i>
Оборудование	-2,082	-0,528
Здания и сооружения	-0,464	-0,082
Коммунальные сооружения	-0,561	-0,026
Товарно-материальные запасы	-0,890	-0,088
Земля	-0,665	-0,144
	Занятые собственником	Некорпорированные
Жилые здания и сооружения	0,203	0,155

Источник: Fullerton D. Henderson Y.K. *Incentive Effects of Taxes on Income from Capital: Alternative Policies in the 1980-s*, in C.R. Hulten and I.V. Sawhill, eds., *The Legacy of Reaganomics: Prospects for Long-Term Growth*, Washington, 1984.

доход из нее? Большинство экономистов не могут привести сколько-нибудь сильный аргумент дифференцированного налогового режима. Многие экономисты также обсуждают вопрос значимости введения какого-либо налога на капитал. Пока политики часто говорят о прогрессивных последствиях корпоративных налогов; возможно, что они не имеют значительного перераспределительного эффекта. Его трудно определить из-за сложностей установления того, кто действительно несет бремя налога на корпорации.

Имеются два основных довода в пользу налога на доходы корпораций. Во-первых, налог на корпорации рассматривается как подоходный налог на тех, кто получает доход от капитала в корпорациях (подобно подоходному налогу, которым облагается доход от зарплат). Существует опасение, что без такого налога многие богатые люди могли бы избежать налогообложения. Но есть два возражения против этого взгляда. Если такой налог рассматривать как подоходный, возможный получатель корпоративного дохода должен получать скидку с налога, уплаченного на этот доход. Хотя это предлагалось сделать, в настоящее время еще не сделано. Кроме того, нет убедительных причин освобождения от подоходного налога процентных платежей и неосвобождения от него дивидендов.

Второй аргумент в пользу налога — политический. Политики любят его именно из-за того, что непонятно, кто платит налог. Большинство налогоплательщиков никогда не знают, насколько их доход уменьшается из-за налога на доходы корпораций. Но большинство экономистов поспорят с тем, что затруднение в определении того, кто несет бремя налогов, может пройти как довод против налога²⁹. Налог на доходы корпораций не хорош по критерию “политическая реакция”, как мы показали в гл. 16.

Третий аргумент состоит в том, что было бы лучше облагать более высоким налогом доход от капитала, чем от заработной платы. Но непросто отделить заработную плату от дохода на капитал в некорпоративном секторе, и можно это сделать в корпоративном секторе. Однако такой взгляд несовместим с вычетом процентных платежей из налоговой базы корпораций. (Кроме того, по причинам, рассматриваемым в гл. 20 и 25, не очевидно, что доход на капитал должен вообще облагаться налогом и более значительно, чем доход от заработной платы.)

Таким образом, многие экономисты доказывают, что налог на доходы корпораций должен быть объединен с индивидуальным подоходным налогом (объединяющим два налога в один). Искажения, связанные со сдерживанием потока средств от корпораций в домохозяйства, в решениях фирм о том, как финансировать свои инвестиции, и поощрение слияний и поглощений, кажется, не оправдываются какими-либо компенсирующими аргументами, например, в смысле равенства. Некоторые страны фактически объединили два этих налога. Существуют разные способы, при которых такое объединение могло бы работать. Один простой способ состоит в следующем. Можно было бы подсчитать налоги, которые платит корпорация за своих акционеров, и подсчитать доходы корпорации, которые могли бы быть отнесены к каждому акционеру. Этот налог был бы добавлен к налоговой базе индивидуума, с которой удерживался подоходный налог на его заработную плату. Такое объединение, как требуют его сторонники, было бы не только справедливым, но и устранило бы некоторые существенные искажения, которые мы обсуждали в предшествующих разделах.

По этой схеме дивиденды не включались бы в доход отдельно. Сделав это, мы совершили бы двойной счет, так как прибыль, которая включает как нераспределенную прибыль, так и дивиденды, уже была бы включена в доход. Нераспределенные прибыли порождают некоторые проблемы: при отсутствии налогообложения мы могли бы представить, что фирма выплачивает всю прибыль акционерам, а затем они инвестируют часть того, что получили, обратно в фирму. Нераспределенные прибыли эквивалентны реинвестициям индивидуумов в свою фирму.

Если есть налог на доходы от прироста капитала, его сумма должна быть учтена при определении налогов. Действительно, “доля” индивидуума в нераспределенной прибыли должна включаться в его “издержки” приобретения акции. Пусть индивидуум купил акцию за 1000 дол., на следующий год фирма получила 1000 дол. прибыли на акцию, из которых было удержано (инвестировано) 300 дол. На следующий год индивидуум продал свою акцию за 1400 дол. Каков его доход от прироста капитала? Его суммарные инвестиции в акцию — первоначальные расходы в 1000 дол. плюс 300 дол. нераспределенной прибыли, всего 1300 дол. Следовательно, его доход от прироста капитала только 100 дол.³⁰

Налоговый режим, который мы описали для корпораций, по существу, режим, который сейчас получает партнерство. В конце года доход от партнерского бизнеса распределяется каждому из партнеров. Единственное отличие состоит в том, что не существует “подоходного налога” на партнерство.

Описанная система представляет собой неполный подоходный налог на прибыль от капитала в корпоративном секторе. Можно либо увеличить уровень подоходного налога (делая процентные платежи также объектом обложения), либо уменьшить (возлагая всю ответственность за платежи на индивидуумов). До компьютеризации, возможно, существовал бы сильный аргумент в пользу подоходного налога, так как был очень низкий уровень налоговых сходств среди тех, кто получал дивиденды и проценты. Сейчас все фирмы сообщают о платежах по дивидендам и процентам в налоговое управление (НУ), которое отвечает за федеральные налоги. Поскольку эти

³⁰ Некоторые экономисты, такие как Джозеф Пичман из Брукингского института, полагают, что административные проблемы, связанные с полным объединением налогов, делают его неосуществимым. Эти проблемы особенно велики, если налогом облагается доход на прирост капитала. Люди должны были бы иметь текущие счета средств, инвестированных в их интересах фирмой посредством нераспределенных прибылей. С современной компьютерной техникой эта проблема не столь страшна, как показалось бы раньше.

отчеты сверяются компьютерами с налоговыми декларациями индивидуумов, сходство не является важной проблемой. В 1983 г. конгресс принял закон, распространяющий подоходный налог на процент. Но после мощного лоббирования банками и другими институтами, которые жаловались на то, что нововведение повлекло бы высокие административные издержки для них, этот закон был отменен. Насколько важны эти административные издержки (данная компьютеризация почти универсально применима), вопрос спорный. Главный недостаток подоходного налога с корпораций состоит в том, что он может уменьшить величину фондов для реинвестирования, и фирмам пришлось бы увеличить фонды, привлекаемые со стороны.

Затраты на получение средств могут быть значительными. Но определенные преимущества может иметь и требование к фирмам обосновывать необходимость в дополнительном капитале перед своими кредиторами³¹.

В ходе дискуссии, приведшей к Закону о налоговой реформе 1986 г., серьезное внимание уделялось предложению, чтобы 10% дивидендов вычитались из дохода корпорации (для выявления ее налоговых обязательств). Это предложение одним рассматривалось как первый шаг на пути к полной интеграции индивидуального и корпоративного подоходных налогов, а другими воспринималось как слабая компенсация неравенства в подходах к налогообложению процентов и дивидендов. Отсутствие энтузиазма со стороны управляющих корпораций, которые, возможно, беспокоились, что это положение усилит давление на них в вопросах распределения прибылей, в сочетании с высокими потерями для Казначейства от утраченных поступлений привело к постепенному устранению данного положения из закона.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Если предложение капитала совершенно эластично в долгосрочном плане, а экономика конкурентна, налог на доход от капитала корпорации платится потребителями и рабочими. Отдача от капитала после уплаты налога не меняется. Налог порождает два искажения: в производственной эффективности экономики (экономика далее не функционирует в соответствии с кривой своих производственных возможностей) и в структуре выпуска (производство сдвигается в сторону некорпорированного сектора).
2. Если предложение капитала в экономике фиксировано, а экономика конкурентна, в результате налогообложения происходит перемещение капитала из корпоративного сектора в некорпоративный, поскольку доход в обоих секторах после уплаты налога должен быть одинаковым. Равновесный доход после уплаты налога в норме будет меньше, чем до введения налога, так что какое-то его бремя ложится на владельцев капитала.
3. Если корпоративный сектор неконкурентен, налог является частично налогом на прибыли монополий, и в этой степени он неискажающий. Но налог может также быть налогом на доход от капитала корпораций. Он может увеличить потребительские цены на величину большую, чем увеличение издержек производства в результате данного налога. Может оказаться, что переложение налога превысит 100%.
4. При действующей налоговой системе процентные платежи вычитаются из налога. Это означает, что, если предельные инвестиции могут мыслиться как финансируемые за счет долга, единый корпоративный налог не порождает искажений в инвестициях фирмы. Лучше всего рассматривать налог как налог с фирмы с ограниченным привлеченным капиталом, куда входят многие новые фирмы, а посему налог можно рассматривать как налог на предпринимательство.

Это становится особенно важным в случае, когда акционеры меньше, чем руководство фирмы, информированы о ее планах. В таких условиях несовершенной информации существует серьезное различие между внутренними и внешними средствами. Акционеры могут недостаточно хорошо видеть сквозь вуаль корпорации.

- Оценивая влияние налога на доходы корпораций, необходимо рассматривать одновременно последствия этого налога и последствия индивидуального подоходного налога.
- Суммарное (корпоративное плюс индивидуальное) налоговое обязательство, связанное с предельными инвестициями, зависит от их финансирования, будь то долг или акции. Налоговая структура может влиять на то, как фирмы получают капитал. Нет оснований полагать, что они финансируют новые инвестиции подобно тому, как финансировали предыдущие. Налоги могут сказываться на предельных затратах на капитал не так, как они сказываются на средних издержках.
- То, что фирмы выплачивают дивиденды в случаях, когда существуют другие способы распределения дохода между акционерами, в результате которых суммарные налоговые выплаты уменьшаются, называется парадоксом дивиденда. Это только один пример парадоксального поведения фирм, при котором кажется, что они не стремятся минимизировать свои налоговые обязательства.
- Налог на корпорацию неравномерен для различных форм ее инвестиций, таким образом, склоняя решения относительно инвестиций в сторону определенных предпочтительных активов или отраслей промышленности по сравнению с другими, которые не предпочитаются. Экономические издержки этих неравномерных реальных предельных налоговых ставок выражаются в не лучшем распределении капитала и потере в выпуске.
- Многие экономисты считают, что индивидуальный подоходный налог и налог на прибыли корпораций должны быть объединены.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Налоговая

база

Долг

Нераспределенные прибыли

Лизинг

Парадокс дивиденда

Объединение корпоративного и индивидуального подоходного налогов

Акции

Чистые прибыли

Корпоративная вуаль

Эластичность замещения

Слияния, порожденные налогом

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

- Обсудите некоторые из спорных моментов, касающихся того, кто несет бремя налога на доходы корпораций. В какой степени различия во взглядах обусловлены: а) различиями в предположениях, касающихся природы налога; б) различиями в предположениях, касающихся характера экономики и в) различиями в толковании данных?
- Возможно ли, чтобы: а) цена выпуска в корпоративном секторе увеличилась более, чем налоговые поступления (на единицу выпуска); б) доход после уплаты налога в корпоративном секторе увеличился после введения налога на доходы корпораций? Назовите условия, при которых одно из упомянутого могло случиться.
- В результате лизинга некоторые фирмы, которые имели высокие прибыли, не платили налоги. Обсудите последствия названного для равенства и эффективности.
- В процессе выработки Закона о налоговой реформе 1986 г. некоторые конгрессмены хотели увеличить ставку корпоративного налога. Обсудите проблемы, возникающие, когда ставка этого налога превышает **самые** высокие ставки персонального подоходного налога на значительную величину.
- Многие фирмы платят своей высшей администрации опционы, которые дают им право покупать акции компании по фиксированной цене. Когда фирма преуспевает, курс акций растет и, следовательно, стоимость опциона увеличивается. Более того, они добиваются таким путем получения режима дохода на прирост капитала, который до 1986 г. облагался по значительно более низким ставкам, чем обычный доход. Некоторые критики опционов утверждают, что сходные побудительные эффекты могли быть достигнуты, если администрация обязана платить за операции с акциями, но что непосредственные платежи ей порождают предельно льготные налоговые последствия, раз все налоги (включая корпоративные налоги, налоги, уплачиваемые администрацией, и налоги акционеров) принимаются во внимание. Обсудите. (Когда компания платит администрации непосредственно, заработная плата вычитается из дохода фирм, облагаемого налогом на прибыли корпораций, "издержки" на опционы не исключаются.)

6. Предлагалось разрешать фирмам процент на убытки переносить на их доходы, подлежащие налогообложению, с одного года на следующий. Если фирма имеет 100000 дол. убытков в этом году, а процентная ставка — 10%, можно вычесть 110000 дол. из ее дохода в следующем году (предполагая, что это возможно). Почему такое предложение было бы желательным? Полностью ли были решены проблемы, на которые такая мера была направлена?
7. Почему экономисты проводят большое различие между средними налогами и предельными налоговыми ставками? При каких обстоятельствах это различие важно? Имеются ли какие-либо обстоятельства, при которых вы могли бы быть особенно озабочены тем, какова средняя налоговая ставка?
8. Предположим, что в конце года станок стоимостью в 1000 дол. оценен в $\backslash - d$ своей стоимости в начале года. $d \times 1000$ — истинная экономическая амортизация. При отсутствии налогообложения фирма будет исходить из предельной отдачи на инвестиции MR , где $MR = d + r$. Предположим, что налоговое законодательство разрешает фирме делать вычеты S^* . Предположим, что процент исключается из налогообложения. Опишите новое условие равновесия для инвестиций фирмы. Каковы реальные затраты капитала после уплаты налога? Каковы были бы последствия: а) использования истинной экономической амортизации; б) отмены исключения процента из налогообложения?

Глава 24. КАК ИЗБЕЖАТЬ НАЛОГОВ

Широко распространено убеждение, что богатые люди могут избежать большей части налогов, используя преимущества лазеек в налоговом законодательстве. Многие из этих лазеек возникают из-за существования специальных положений, регулирующих налоговые ставки, по которым облагаются различные виды доходов от капитала. Хотя одним из главных мотивов Закона о налоговой реформе 1986 г., которую мы рассматриваем в следующей главе, было латание этих дыр, насколько успешной была эта попытка, остается выяснить.

Несмотря на то что налоговое законодательство изменяется, существует постоянная дуэль между законодателями и юристами по вопросам налогообложения, последние создают новые лазейки почти так же быстро, как первые устраняют старые. Если вы поймете основные способы избежания налогов, то сможете приспособиться к изменениям в налоговом законодательстве.

С точки зрения государственной политики понять саму суть налоговых лазеек необходимо по двум причинам. Общее воздействие налогового законодательства зависит как от специальных юридических положений, так и от общей ситуации. Если лазейки обеспечивают способ, с помощью которого богатые люди могут избежать уплаты высоких налогов, то вряд ли что изменится, если мы введем прогрессивную структуру налогообложения. Искажения в структурах инвестирования и сбережений, вызванные этими специальными положениями, могут быть более значительными, чем искажения в уровнях сбережений и инвестиций, вызванные единым налогообложением капитала.

Важно отметить, что мы занимаемся выяснением того, как избежать, а не уклониться от уплаты налогов. Уклонение от уплаты налогов незаконно, в то время как попытка избежать налогов включает в себя использование всех преимуществ, содержащихся в положениях налогового законодательства, для сокращения чьих-либо налоговых обязательств.

Однако могут существовать разногласия по вопросу о том, что является лазейкой. Лазейка — это положение в налоговом законодательстве, которое

позволяет налогоплательщику избежать уплаты налогов. Рассмотрим, например, положение, которое было введено, скажем, для поощрения экспансии нефтяной промышленности. Следует ли это рассматривать как лазейку — ведь она сокращает налоги в этой области — или как налоговые расходы? Те, кто считает неоправданным эти специальные положения, назовут их лазейками; те же, кто рассматривает их в качестве важного стимулирующего средства, назовут их налоговыми расходами. Как и красота, восприятие лазеек разными людьми часто отличается.¹

СПОСОБЫ ИЗБЕЖАНИЯ НАЛОГОВ

Существуют три основных способа избежать налоги: перемещение доходов, отсрочка уплаты налогов и арбитраж среди различных ставок, по которым облагаются налогом доходы от капитала. В следующих трех разделах последовательно обсуждаются эти вопросы.

ПЕРЕМЕЩЕНИЕ ДОХОДА

Первый принцип достаточно прост. При налоговой структуре с прогрессивной ставкой налогоплательщик, вынужденный платить по высокой предельной ставке, всегда будет стремиться “переместить” доход на лицо, платящее налог по низкой предельной ставке. В частности, родители заинтересованы переложить свой доход на детей, например, передавая им часть активов. В Законе о налоговой реформе 1986 г. была сделана попытка ограничить такую возможность путем обложения налогами лиц моложе **14** лет по предельной ставке родителей.

Существует целый ряд важных моментов, касающихся перемещения дохода. Во-первых, необходимо перевести на детей активы, такие как акции, облигации, недвижимость или долю в родительском бизнесе. Работающие родители не могут просто попросить своих работодателей выписать платежные чеки на имя их детей.

Во-вторых, перемещение доходов действует просто потому, что предельные налоговые ставки увеличиваются с ростом дохода. В случае налоговой системы с линейной ставкой, при которой предельная ставка постоянна (индивидуум облагается налогом по фиксированной ставке на доход, превышающий определенный необлагаемый уровень), не существует стимула для переложения дохода при условии, что вышеназванный уровень для семьи пропорционален числу членов семьи.

В-третьих, выгода от перемещения доходов не беспредельна. Рассмотрим семью, состоящую из мужа, жены и двух детей и имеющую общий доход в **200000** дол. Передавая **48150** дол. своему 15-летнему сыну, отец может сократить семейный налог на значительную сумму в 6128 дол.², которая все же невелика по сравнению с его суммарными налоговыми обязательствами.³

В-четвертых, государство предпринимает попытки ограничить перемещение доходов, правда, с частичным успехом. Рассмотрим проблемы, вызванные разводом:

Существуют некоторые лазейки, которые неумышленно внесены в налоговое законодательство. Некоторые из них устраняются в “процессе технических уточнений”, которые принимаются в течение года или после утверждения каждого крупного налогового закона.

5000 дол. ускользают от налогообложения полностью (отсюда сберегается 1650 дол.), 17850 дол. облагаются налогом по 15%-й, а не по 33%-й ставке (сберегая 3213 дол.), 25300 дол. облагаются по 28%-й ставке (сберегая **1265** дол.).

При доходе 200000 дол. его налог был бы 54248 дол., а отсюда его налоги уменьшились бы на 11%.

как должен рассматриваться доход, переданный бывшим мужем его бывшей жене и детям? По действующему закону алименты облагаются налогом (облагается налогом получатель), в то время как выплаты на поддержание детей не облагаются. Определяя выплаты бывшего мужа как алименты (а не урегулирование имущественных отношений или поддержку детей), можно извлечь значительные налоговые преимущества. Мы отметили в 21-й главе, как налоги задействованы при вступлении в брак, здесь мы видим их действие при разводе.

ОТСРОЧКА УПЛАТЫ НАЛОГОВ

Доллар сегодня стоит дороже доллара в следующем году. Соответственно если некто имеет выбор, то лучше отложить уплату налогов. Существует несколько основных методов такой отсрочки.

Бухгалтерские уловки. Есть много бухгалтерских способов отсрочить констатацию получения дохода. Например, один из путей оттянуть уплату налога на прибыль от прироста капитала при продаже актива заключается в отсрочке даты совершения сделки. Когда отдельное лицо покупает дом или любой другой крупный актив, продавец часто ссужает покупателю некоторую сумму денег для оплаты части стоимости покупки, которую последний оплачивает в течение нескольких лет. Когда же фактически происходит продажа актива и, следовательно, когда продавец должен платить налог на прибыль от прироста капитала? Происходит ли это тогда, когда покупатель уже "контролирует" актив, или же тогда, когда он окончательно выплатил всю сумму? Ответ зависит, по крайней мере частично, от того, как вы совершаете продажу. Если объект продажи не переходит в руки покупателя до тех пор, пока им не получены все фонды, тогда последние выплаты могут быть рассмотрены скорее как часть покупной цены, чем долговые платежи. В этом случае продавец имеет возможность отложить уплату налога на прибыль от прироста капитала (такие сделки называются покупкой в рассрочку).

В гл. 21 и 22 мы отметили другие проблемы, возникающие при определении времени получения дохода; например, выплаты по строительным и оборонным контрактам, совершаемые до завершения контракта, иногда рассматриваются в качестве ссуд подрядчикам в большей степени, чем плата за сам проект. Почти половина проектируемого роста поступлений от налогов на корпорации по реформе 1986 г. получена благодаря изменениям в правилах бухгалтерского учета, включая и те, которые относятся к строительным и оборонным контрактам.

Прибыли на прирост капитала и отсрочка уплаты налогов. Прибыль от прироста рыночной стоимости актива, как мы уже наблюдали, облагается налогом только после реализации, которая имеет место после продажи актива. Если некто покупает актив, стоимость которого растёт, то он может отсрочить уплату налогов, не продавая этот актив. Если он захочет продать часть актива с целью покупки, скажем, потребительских товаров, возможно, будет лучше занять, используя актив в качестве залога. Этот метод имеет преимущества и в дальнейшем: если кто-то откладывает продажу вплоть до своей смерти, в этом случае не уплачивается никакой налог на прибыль от прироста капитала (даже наследниками).

НАЛОГОВЫЙ АРБИТРАЖ

Арбитраж подразумевает использование преимуществ разницы в цене на один и тот же товар в случае, когда товар продается. Если золото продается по цене 350

дол. за унцию в Нью-Йорке и 375 дол. за унцию в Цюрихе, а стоимость морской перевозки золота между этими городами 20 дол., кто-нибудь может купить золото в Нью-Йорке и переправить его в Цюрих с целью получения гарантированной прибыли. Налоговый арбитраж включает в себя использование преимуществ различных налоговых ставок, которыми облагаются разные виды доходов или отдельные индивидуумы.

Строго говоря, термин "арбитраж" относится к ситуациям, где имеется гарантированная выручка, т.е. где нет риска. Хотя теоретически налоговое законодательство обеспечивает множество возможностей для безрискового налогового арбитража, на практике большинство действий по избежанию налогов предполагает определенный риск. Частично это происходит согласно общему положению налогового законодательства, которое предполагает, что ряд сделок, предпринятых с целью избежания налогов, не будет вознагражден благоприятным налоговым обложением. Существует много ситуаций, в которых отдельные лица должны показать, что они рискуют, чтобы получить льготный налоговый режим. Но риск, предполагаемый в этом случае, минимален.

Этот термин также относится к ситуациям, в которых различные индивидуумы сталкиваются с разными налоговыми ставками, и ряд безрисковых сделок может быть спланирован так, что оба индивидуума получают выгоду в результате сокращения их общих налоговых обязательств.

Мы столкнулись с таким примером в предыдущей главе в дискуссии о лизинге. **Фирма**, которую в дальнейшем мы будем называть СББ инк. (в состоянии, близком к банкротству), имеет недостаточный доход, по отношению к которому она вынуждена списывать ускоренные амортизационные отчисления, продает свои машины фирме с большим доходом — ДК. инк. (Дойной корове).

СББ затем берет эти машины в аренду. Банк, который ссужал бы деньгами СББ для машин, сейчас дает их ДК. В действительности ничего не произошло. Сделка желательна из-за того, что СББ и ДК платят разные налоговые ставки. Сделка сокращает суммарные налоги, выплачиваемые двумя фирмами вместе. Существует путь, по которому может быть заключен контракт так, что фирмы смогут разделить прибыль (полученную за счет государства).

Облигации штатов и муниципалитетов, не облагаемые налогом. Облигации штатов и муниципалитетов также обеспечивают возможность арбитража. Предположим, что эти облигации приносят 10%, а индивидуум может занять деньги в банке под 12%. Если он подпадает под 33%-ю предельную ставку налогообложения, ему стоит занять, скажем, 10000 дол. для покупки облигаций, не облагаемых налогом. Каждый год он будет вынужден платить банку процент, равный 1200 дол., но издержки после уплаты налога равны лишь 800 дол. Его облигации, не облагаемые налогом, приносят ему 1000 дол. в год. Он получает очевидную прибыль (после уплаты налогов) в 200 дол. Неудивительно, что государство не позволяет этого. Оно не разрешает исключать проценты на заемные средства для покупки облигаций, не облагаемых налогом. Но деньги однородны и государству невозможно определить, занимаете ли вы денег больше, чем необходимо для постройки дома. Таким образом, вы имели деньги, оставшиеся на покупку облигаций, не облагаемых налогом. Эта проблема достаточно распространена. Даже есть точные правила, определяющие условия, согласно которым ссуда может быть рассмотрена так, как будто она была осуществлена с целью покупки облигаций, не облагаемых налогом.

НПС и программы Кео. Пенсионные программы, такие как НПС, обеспечивают ограниченные возможности для налогового арбитража. Причина опять такая же, как в случае покупки облигаций штатов и муниципалитетов, не облагаемых налогом. Отдельное лицо может занять деньги с целью помещения их на эти счета. Процентные платежи могут быть освобождены от налога (если индивидум берет ссуду, используя свой дом в качестве закладной), пока этот индивид не изымет фонды со своего счета.

Отдельный человек может, конечно, несознательно представить себя занимающим деньги для этих целей. Он может сказать себе в апреле, что было бы хорошей идеей положить деньги на НПС; а потом в июне может решить, что ему хотелось бы купить новую машину; принимая в расчет имеющуюся в распоряжении наличность, он обнаруживает, что ему необходимо занять больше, чем он имел бы в другом случае. Но он достаточно умен, однако, чтобы не знать, что если он занимает на покупку машины, процент не облагается налогом. Он открыл счет под залог недвижимости, используя свой дом в качестве залога, и пока общая сумма, которую он занял (включая его исходную закладную), меньше, чем начальная цена покупки его дома, его процент не облагается налогом.

Страхование. Страхование обеспечивает дальнейшие возможности использования налогового арбитража. Многие полисы по страхованию жизни могут быть рассмотрены в качестве как страховки, так и инвестиций. Это наиболее отчетливо видно в случае так называемых единовременно выплачиваемых полисов, когда индивидум покупает полис с единовременной оплатой. Процент по этим платежам в действительности освобожден от налога, пока индивидум платит за полис наличными или получает пожизненный доход (фиксированную сумму ежегодно) после ухода на пенсию. Опять, если индивид занимает для покупки полиса (используя, например, ссуду под залог имущества), существует возможность налогового арбитража. Процентные платежи не облагаются налогом, в то время как полученный процент в основном освобожден от налога.

НАЛОГОВЫЕ УКРЫТИЯ

Инвестиционные проекты, разработанные в основном для сокращения налоговых обязательств, называются "налоговыми укрытиями". Налоговое укрытие возникает, когда вычеты из одного источника доходов (например, нефти и газа или недвижимости) могут быть противопоставлены доходу из другого источника (например, жалованию и зарплате). Как мы заметили ранее, для того чтобы налоговое укрытие было действительно, должен быть затронут экономический мотив, иной, чем избежание налогообложения.

Существует множество налоговых укрытий, но, пожалуй, самый известный пример представляют собой поисковые работы по газу и нефти. Это налоговое укрытие основано на ряде специальных льготных налоговых положений для нефтегазовой промышленности. В гл. 22 мы рассмотрели амортизационные скидки. Они предоставлялись, чтобы учесть обесценение станка по мере его использования (он изнашивается и стареет). Аналогично, поскольку нефть добывается из скважины, она становится менее ценной. Чтобы компенсировать это, государство предоставляет скидки на истощение. Эти скидки относятся к изменению в стоимости добываемой нефти, а не непосредственно к изменению величины актива. Их уровень меняется с течением времени и иногда может достигать 27,5% от стоимости

проданной нефти. Соответствие между скидками на истощение недр и изменением стоимости скважины даже меньше, чем между скидкой на амортизацию станка и "истинной экономической амортизацией". В период существования скважины скидки на истощение недр могут, например, превышать покупную цену актива. Более того, когда нефтяная скважина (или лицензия) продается, могут быть потери капитала по сравнению с первоначальной покупной ценой без учета скидок на истощение недр, полученных за все время. Это равносильно тому, как если бы государство обеспечивало двойной налоговый вычет в связи с уменьшением величины актива.

Налогоплательщик может использовать эти вычеты для укрытия другого дохода от налогообложения.

Но нужно спросить, кто получает выгоду от этих налоговых лазеек? Отраслевые эксперты утверждают, что отдача от капитала в нефтяной промышленности после уплаты налога не выше, чем в других отраслях. Но это как раз то, что и предсказала бы теория: выгоды от налоговых лазеек, возможные для владельцев неэластичных факторов производства (земля, в которой есть нефть), не "изменяют" такие факторы производства, как капитал и труд. Поэтому если бы использовались только неэластичные факторы, такая налоговая лазейка имела бы последствия для справедливости, но не имела бы искажающего воздействия.

ЗАКОН О НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ 1986 Г. И НАЛОГОВЫЕ УКРЫТИЯ

Одной из основных целей Закона о налоговой реформе 1986 г. было создание налоговой системы, которая была бы более справедливой. Это значило, что нужно было что-то сделать с налоговыми укрытиями. Существовали три подхода, которые рассматривались министерством финансов. Первым было устранение положений, таких как льготный режим для дохода от прироста капитала и особый режим для нефтегазовой промышленности, которые приводили к увеличению налоговых укрытий. Второй ограничивал степень, в которой потери одного вида доходов могли балансироваться с другими видами доходов. Третьим было положение о более эффективном налоговом минимуме. После тщательного обсуждения министерство, формулируя свои первоначальные предложения, остановилось на первом варианте, исходяло из основного источника проблемы и определенно отвергло второй подход. К сожалению, когда конгресс занимался этим вопросом, конгрессмены сочли политически сложным непосредственно разрушать многие из укрытий, хотя одно изменение — полное налогообложение доходов от прироста капитала — уменьшило ценность многих налоговых укрытий. Поскольку конгресс оставил многие лазейки незатронутыми, пришлось обратиться ко второму и третьему методам борьбы с налоговыми укрытиями.

Наиболее важный способ, которым конгресс осуществлял это, было деление дохода на три категории: обычный (заработанный) доход, доход от инвестиций, пассивный доход. Доход, порожденный переложением налога (случай, когда индивидум не играет активной роли), характеризовался как пассивный доход. То же относится и к доходу от недвижимости. Потери в одной категории доходов не могли быть использованы как "компенсация" доходов в другой. Таким образом, расходы по процентам по одним инвестициям могли быть использованы для балансирования дохода от других инвестиций, но чистые потери от инвестиций в целом не могли использоваться для балансирования обычного дохода. Потери от недвижимости также не могли влиять на обычный доход.

Казначейство **отклонило** этот подход контроля за переложением налогов по двум причинам. **Во-первых**, одной из первоначальных целей налоговой реформы было упрощение **налогового** кодекса. Разграничение **пассивного**, инвестиционного и обычного доходов потребовало бы большого числа определений, постановлений, судебных **исполнений**, которые неминуемо еще больше усложнили бы налоговый кодекс. **Во-вторых**, существовали и опасения, что все эти положения приведут только к ограниченной эффективности. Хотя они лимитируют степень использования налоговых лазеек для избежания налогообложения дохода от заработной платы, но не лимитируют эффективно степень, в которой люди (особенно богатые) могут избегать налогообложения дохода от капитала. Эти положения увеличивают транзакционные издержки избежания налога. Проекты, касающиеся недвижимости и порождающие облагаемый налогом доход, шли бы в одной "упряжке" с проектами, порождающими налогооблагаемые потери. Таким образом, сохранялась возможность избежать налога на недвижимость.

Минимальный налог на индивидуумов. Новое налоговое законодательство также попыталось сократить возможности избежать налогов, введя несколько более жесткий минимальный налог. Минимальный налог на индивидуумов взимается с более широко понимаемого дохода. Например, подоходный и поимущественный налоги штатов и местных органов власти не подлежат вычету, а амортизационные отчисления разрешаются в значительно меньших размерах. Правила, по которым индивидуумы могут учитывать потери в налоговых убежищах, еще более строгие, чем при первоначальном подоходном налоге.

Важнейшее изменение в новом законе — увеличение минимальной налоговой ставки относительно ставки первоначального подоходного налога. Большинство лиц, получающих высокие доходы, теперь будут платить минимальный налог по 21%-й ставке, величина которой составляет 75% от первоначальной ставки подоходного налога, хотя в силу некоторых специфических особенностей отдельные налогоплательщики столкнутся со ставкой минимального налога в 26,25%.

Благодаря сокращению разрыва между обычными и минимальной налоговыми ставками, снижением верхних предельных налоговых ставок и обложению доходов от прироста рыночной стоимости капитала по полным ставкам новое налоговое законодательство может привести к значительному снижению потребности в налоговых укрытиях и к сокращению возможности избежать уплаты налога.

Минимальный налог на корпорации. На корпорации также была введена минимальная налоговая ставка в 20%. Ужесточение минимального налога на корпорации частично явилось реакцией конгресса на многочисленные газетные публикации о крупных, очевидно, высокоприбыльных корпорациях, неплательщиках налогов. Эти корпорации отчитываются о прибылях перед своими акционерами, но доходы, определенные для налогообложения, могут заметно отличаться от доходов, сообщаемых акционерам (балансовой прибыли фирмы). Поэтому конгресс ввел положение, по которому в случае, если балансовая прибыль превышает облагаемую минимальным налогом, согласно кодексу Налогового управления, половина разницы должна быть добавлена к сумме, подлежащей обложению минимальным налогом. Это один из самых противоречивых моментов налоговой реформы. Определение дохода, по крайней мере частично, изъято из ведения Налогового управления и передано бухгалтерам. Поскольку различными фирмами используются различные бухгалтерские правила, фирмы при сходном положении могут платить весьма различные налоги. Более того, возникнут стимулы изменять

правила бухгалтерского учета, во многих случаях правила предоставления акционерам дифференцированной информации о состоянии дел фирмы. Хотя это положение лишь временное, экономисты опасались неизбежного возникновения множества искажений и несправедливостей (включение или исключение минимального налога на "бухгалтерский доход").

СОХРАНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ УКРЫТИЙ

Даже при налоговых ставках в 28 или 33% люди имеют стимул избегать налогов, если могут. Налоговые власти сделали более трудным, но не невозможным неуплату налогов (особенно на доход от капитала). Среди доступных налогоплательщикам налоговых "укрытий" мы уже рассмотрели освобожденные от обложения облигации и страхование. Люди с современными доходами все еще могут откладывать выплату налогов, используя НПС (хотя в последние годы необлагаемые облигации приносят больший доход при меньших ограничениях).

Одно из налоговых убежищ, обычно привлекательных для лиц с ограниченным капиталом, желающих сберечь средства для обучения своих детей, представляется сберегательными облигациями правительства США. Процент по этим облигациям облагается налогом только при их погашении. Таким образом, если вы покупаете облигацию на имя своего ребенка и откладываете ее погашение до исполнения ему по крайней мере 14 лет, доход на облигацию будет облагаться по детской ставке (для большинства это означает, что доход будет освобожден от налога). Доход будет скрыт, а ограничений, предусмотренных для детей до 14 лет, удается избежать,

ИЗБЕЖАНИЕ НАЛОГОВ С ПОЗИЦИЙ АНАЛИЗА ОБЩЕГО РАВНОВЕСИЯ

Нередко трудно установить, кто выигрывает от возможности избегать налогов. Часто нет явно выигрывающего (или, по крайней мере, если есть, он не только выигрывает). Рассмотрим, например, освобожденные от налогов облигации. Если обычные облигации приносят, скажем, 12%, а освобожденные от налогов облигации сопоставимого риска — 8%, некто из группы налогоплательщиков по 33%-й ставке вообще не выигрывает. Вся выгода выпадает на долю общины, выпустившей облигации (для которой издержки заимствования уменьшились на треть). Если освобожденные от налогов облигации приносят 9%, лица, облагаемые налогом и по ставке в 28 и 33%, выигрывают, по-прежнему большая часть выигрыша достается общине.

При лизинговых соглашениях, как рассмотрено в гл. 23, корпорации с высокими доходами уменьшили свои налоги. Но большая часть выигрыша достается корпорациям с убытками. Если существует достаточно фирм с высоким доходом, ищущих лизинговые соглашения, они будут предлагать фирмам без дохода надбавку к цене за право использовать лизинг станков, что могло бы возместить их скидки на ускоренную амортизацию.

Доказательство тому — изменения в налоговом законодательстве, затрудняющие возможность избежать уплаты налогов, могут иметь нежелательные последствия. Таким образом, фирмы, которые несут ущерб от положений, делающих лизинговые соглашения более трудными, — не высокодоходные фирмы. Эти положения действительно могут быть им полезными, ибо уменьшают число фирм, которые хотят

прибегать к лизингу. В результате менее значительных надбавок к цене малоодоходные фирмы могут с трудом найти фирмы, желающие сдать им в аренду станки, или они должны будут предложить высокоодоходным фирмам более привлекательные условия, чтобы убедить их пойти на соглашения, подобные тем, которые они подписывали раньше.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СПРАВЕДЛИВОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ

Мы не стремились в данной главе дать исчерпывающий перечень налоговых лазеек, способов избежания налогов и налоговых укрытий. Все это быстро меняется; в данный момент некоторые из налоговых лазеек должны быть закрыты, в то время как другие открываются. Используемые же принципы остаются без изменения.

Различные отрасли имеют очень сильные стимулы попытаться обеспечить для себя особый режим. Но часто введение такого статуса является малооправданным. Это положение создает налоговую лазейку, которая обычно может классифицироваться в рамках одного из ее видов, описанных в этой главе. Важно заметить, кому достаются выгоды этих налоговых укрытий. Они обычно не достаются тем инвесторам, которые стремятся извлечь пользу от них. Об этом заботится конкурентный рынок. Различные инвесторы достаточно интенсивно конкурируют, чтобы извлечь выгоды из налоговых преимуществ, так что прибыль после уплаты налога — что, в конце концов, заботит отдельного инвестора — снижается до уровня прибыли после уплаты налогов на другие, не пользующиеся преимуществами инвестиции.

Последствия особого режима поэтому двойки. Во-первых, он направляет ресурсы в отрасль, которая получила этот статус. Законодательство может стремиться к такому обороту дела, но обычно это не так. Доход на совершенно мобильные факторы (такие как капитал) не будет подвержен воздействию таких субсидий. Все выгоды получают собственники факторов, которые являются специфичными для отрасли (земля) и которые не могут использоваться для других целей. Если все факторы "мобильны", большая часть выгод достанется потребителям.

Во-вторых, большая часть тех, кто получает выгоду, являются собственниками активов в промышленности именно в то время, когда налоговые лазейки открыты. Обычно проходит некоторое время, прежде чем реальные ресурсы будут вовлечены в промышленность. В это время первоначальные собственники пользуются непредвиденными доходами от прироста капитала. Налоговые преимущества капитализированы в ценности их активов. Если они продадут свой актив, то получат за него более высокую цену. Покупающий актив заплатит невыгодную для него высокую цену, и его доходы после уплаты налога будут такими же, какими они могли бы быть от любого другого актива.

Так же как введение такой налоговой выгоды означает несправедливость — непредвиденный доход от прироста капитала для нынешних собственников, устранение налоговой выгоды тоже порождает несправедливость, т.е. неожиданную потерю капитала для сегодняшних собственников. Если активы в отрасли принадлежат одним и тем же лицам, и когда они приносят выгоду, и когда эти выгоды отменены, обе ситуации погашают друг друга. Но обычно отмена специального режима происходит несколькими годами позднее, и часто отмена такого режима влияет на других людей. Закрытие лазейки, похоже, несправедливо.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Существуют три основных принципа, лежащие в основе многих механизмов, с помощью которых люди могут попытаться на законном основании уменьшить свои налоговые обязательства: перемещение дохода, отсрочка налогового платежа и налоговый арбитраж.
2. Перемещение дохода происходит при прогрессивных налогах, когда семья, передавая активы детям, уменьшает суммарное налоговое обязательство семьи.
3. Уплата налогов откладывается, исходя из того, что доллар сегодня ценнее, чем завтра, так что налоги, уплаченные в будущем, менее накладны, чем уплаченные сегодня.
4. Налоговый арбитраж приносит преимущество из-за различного налогового режима различных форм дохода от капитала и особенно из-за положений, которые разрешают определенные виды доходов от капитала оставлять необлагаемыми налогом до тех пор, пока индивидум не изымет средства со своего счета.
5. Налоговые лазейки порождают искажающие эффекты, а выгоды часто не достаются тем, кому они, казалось, предназначены. Налоговые выгоды специальных отраслевых лазеек (относящихся, например, к добыче нефти и газа) достаются собственникам неэластичных факторов в отрасли (земли, в которой залегают углеводороды), а не собственникам эластичных факторов (труда и капитала).
6. Закон о налоговой реформе 1986 г. пытается ограничить налоговые лазейки, не устранив их, а вводя более реальный минимум налога и подразделяя доход на три вида (обычный доход, доход от инвестиций и пассивный доход). Потери, порожденные одним видом дохода, не могут использоваться для балансирования другого.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Избегание налога
Уклонение от налога
Налоговые укрытия

Перемещение дохода
Налоговый арбитраж

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Обычным методом перемещения дохода до 1984 г. было предоставление беспроцентных внутрисемейных ссуд (они относятся к **“королевским займам”**). Каковы были бы налоговые сбережения для индивидума, облагаемого налогом по 28%-й предельной налоговой ставке, от ссуды в 20000 дол., предоставленной ребенку, который не имеет другого дохода, если процентная ставка равна 10%? Ребенок как иждивенец не может требовать персонального освобождения от налогов, а имеет лишь 500 дол. стандартного вычета.
2. Способом избежать налога, который стал популярным в конце 1970-х — начале 1980-х гг., была облигация с нулевым купоном, по которой не выплачивался процент. Когда процентная ставка была равна 7%, десятилетние облигации, обещавшие выплату 100 дол. в 1990 г., продавались бы за 50 дол. в момент выпуска. Государство требовало от индивидумов условно начислять процентный доход, предполагая, что десятая часть дохода в 50 дол. за период 1980—1990 гг. образовывалась каждый год. В то же время эмитент облигаций мог бы менять процентные платежи. Если оба (эмитент и покупатель облигации) были в группе плательщиков налогов с одинаковой ставкой, каковы были бы последствия этих вмененных процентных платежей и поступлений? А если бы они были в разных группах налогоплательщиков?
3. Другим широко использовавшимся способом избежать налогов до 1981 г. были двойные опционы, при котором человек одновременно подписывал контракт о покупке товара (например, пшеницы) в определенное будущее время, а другой контракт — о продаже того же товара на более раннюю или позднюю дату. Таким образом, когда он имел прибыль от первого контракта, то обычно нес потери по второму. Что он выигрывал по одному контракту, терял по другому. Не могли бы вы подумать, как можно использовать двойные опционы для отсрочки налогов? (В качестве подсказки рассмотрите последствия продажи одной ценной бумаги 31 декабря, а другой — 1 января.) До 1986 г. долгосрочная прибыль на прирост капитала облагалась налогом значительно меньше, чем краткосрочная. Как вы могли бы использовать двойные опционы, чтобы извлечь преимущество из этого различия?

4. Опишите налоговые сбережения для лица, облагаемого налогом по 28%-й предельной налоговой ставке, которому бизнес приносит 10000 дол. "прибыли", если он включает в дело сына старше 14 лет, предоставив ему 50%-ю долю. Предположим, его сын не имеет другого дохода и как иждивенец не может рассчитывать на вычет налогов, пользуясь только стандартным вычетом в 500 дол.
5. Используйте график кривых спроса и предложения, чтобы подчеркнуть последствия особого режима для скотоводства (предполагая горизонтальную кривую предложения) и для нефтедобычи (предполагая вертикальную кривую предложения).

Глава 25. РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

29 мая 1985 г. президент Рейган передал в конгресс предложение о радикальной налоговой реформе. В своем послании конгрессу он писал: "Мы находимся перед лицом вызова, который нам бросила история: превратить нашу налоговую систему в образец справедливости, простоты, эффективности и благородства, убрать препятствия на пути экономического роста и открыть дверь в будущее беспримерных инноваций и достижений."

Слишком долго наше налоговое законодательство было источником насмешек и негодования, попирая самые фундаментальные принципы нашей нации — справедливости и честной игры. В то время как большинство американских трудящихся несет бремя налогов по чрезвычайно высоким ставкам, подрывающим стимул к труду и значительно сокращающим сбережения, многие способны избежать уплаты налогов, используя лазейки, которыми обросло наше налоговое законодательство, а иногда и вообще не платят налоги..."

Мнение президента отражало чувства большинства американцев. Например, по данным одного из опросов общественного мнения, проведенного в начале 1985 г., 69% респондентов заявили, что полагают, что более богатые платят слишком мало налогов.

После бурного обсуждения, когда несколько раз казалось, что законопроект будет отвергнут, он был наконец утвержден конгрессом и подписан как закон 22 октября 1986 г. В этой главе описываются предпосылки реформы, важнейшие достоинства и недостатки закона, некоторые ключевые аспекты законодательного процесса и перспективы на будущее.

СТИМУЛ К РЕФОРМЕ

Толчком к коренной реформе нашей налоговой системы послужило широко распространенное мнение о том, что административные расходы были избыточны, что даже при этих высоких издержках готовность платить налоги уменьшалась, что налоговая система полна несправедливостей и что высокие предельные налоговые ставки, а также великое множество оговорок способствовали серьезным неэффективностям и заметному снижению роста производительности в последние годы.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РАСХОДЫ

Вся тяжесть административных расходов налоговой системы США лежит на налогоплательщиках. Расходы состоят не только из прямых издержек, содержащих-

ся в налоговых декларациях, но и косвенных издержках по ведению документации, требуемой для исполнения налоговых законов. Налоговые законы настолько сложны, что около половины всех налогоплательщиков используют налоговых консультантов. Джоел Слемрода из Мичиганского университета подсчитал, что в последние годы налогоплательщики тратили от 5 до 7% дохода, собираемого федеральной налоговой системой и штатами, на соответствующие расходы (стоимость их времени плюс то, что они платят налоговым консультантам)². За один прошедший год только налогоплательщики потратили около 2 млрд часов на заполнение налоговых деклараций и 3—3,4 млрд дол. на профессиональную помощь.

СЛОЖНОСТЬ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Сложность налоговой системы способствует росту административных издержек, снижению уровня согласованности и более широкому распространению чувства неравенства. Существует много показателей этой усложненности. Мы уже отмечали, что почти половина всех налогоплательщиков прибегают к профессиональной помощи при составлении своих налоговых деклараций. Существует более 250 их различных форм. Из 180 томов, содержащих Свод федеральных законов (описывающий все общие и постоянные законы, действующие в США), Налоговый кодекс представлен в 14 томах, из них 8 томов, или 5105 страниц, посвящены подоходному налогу.

Сложность отражается в трудностях, с которыми сталкивается даже Налоговое управление (НУ) при точном определении налоговых обязательств. Группа исследования налоговой реформы Ральфа Надера составила налоговый план для фиктивной пары, который они послали в 22 службы НУ.

Налоговые обязательства, наложенные различными службами, заметно различались — от возврата ранее уплаченных налогов в 811,96 дол. до недоплаты в 52,14 дол. Исследования НУ показали, что коммерческие фирмы, которые заполняют налоговые декларации лиц с низкими доходами, делают ошибки в 82% деклараций. А люди, обученные и нанятые НУ, тратили 72% времени на исправления налоговых ошибок, когда занимались относительно простыми налоговыми проблемами⁴.

Еще один показатель сложности кодекса — трудность, с которой люди узнают, следуют они закону или нет, — подтверждается тем фактом, что лица, подающие в суд на НУ, как правило, выигрывают. НУ получает по суду только треть того, что требует⁵. Отдельные случаи, когда один суд приходит к одному решению, а другой — к иному по тому же вопросу, делают положение налогоплательщика еще более трудным. Например, как мы заметили в гл. 21, издержки регулярных поездок в целом исключаются из обложения налогом. Федеральный апелляционный суд Нью-Йорка постановил, что летчики могут вычитать издержки использования своих автомобилей для перевозки своего тяжелого личного имущества (или самих себя) между своим домом и аэропортом. Но налоговый суд во Флориде, не ограниченный решением в Нью-Йорке, принял другое решение⁶.

Оценки Слемрода основаны на опросе налогоплательщиков Миннесоты в 1982 г.: Slemrod J., Sorum N. The Compliance Cost of the U.S. Individual Income Tax System. February 1984, University of Minnesota (mimeographed).

Hall R., Rabushka A. *Low Tax, Simple Tax, Flat Rate*. N.Y., 1983.

Consumer Reports. March. 1976.

Business Week. April 16. 1984.

СОГЛАСИЕ

При сборе налогов федеральное правительство полагается на сочетание добровольного согласия с угрозой жестких штрафов и наказания за мошенничество.

Чтобы проконтролировать тех людей, у которых чувство моральной ответственности может оказаться недостаточным для того, чтобы показать все свои доходы, правительство требует от работодателей представлять информацию о том, какую заработную плату они выплачивают своим работникам, а от фирм — сообщать, какие дивиденды и проценты они выплачивают владельцам акций и облигаций. Но тем не менее правительство имеет лишь ограниченные возможности контроля над денежными сделками, а способность избегать налогов путем использования наличных денег привела к увеличению скрываемых сделок, относящихся к теневой экономике.

Хотя трудно точно определить масштаб теневой экономики, согласно некоторым исследованиям, она может охватывать до одной четверти рабочей силы и 15% ВВП. Теневая экономика включает скрытые доходы не только продавцов наркотиков, детских нянек и от помощи по дому, но и плотников, садовников и уличных торговцев⁷. В 1986 г. НУ оценило задолженность по подоходному налогу по скрытым сделкам за наличные или вследствие преувеличения вычетов из налогообложения, или неоправданных налоговых скидок в 103 млрд дол., что составляло примерно половину солидного бюджетного дефицита в том же году.

Хотя после утверждения Закона о налоговой реформе не было исчерпывающего исследования несогласованности, ее источники, показанные в табл. 25.1, основанные на старом налоговом законе, похоже, остаются важными и при новом. Основной источник несогласованности — фермерский доход. В год, для которого государство сделало свое исчерпывающее исследование, совокупный фермерский доход был сообщен как отрицательный в 2 млрд дол., в то время как оценка фермерского дохода, который должен был быть заявленным, превышала 11 млрд дол.⁸

Некоторые утверждают, что согласованность уменьшилась в последние годы частично в результате увеличения сложности налогового кодекса и ощущения, что он несправедлив, частично вследствие того, что возросшие предельные налоговые ставки делают согласованность более дорогостоящей, а частично из-за снижения вероятности быть пойманным. В 1976 г. государство проверило отчетность 2,25% налоговых деклараций, в 1983—1987 гг. — менее 1,5%⁹.

6 Ibid.

Природа теневой экономики такова, что ее трудно точно измерить. Обзор исследований в этой области вывел на интервал от 3,5 до 33% ВВП Соединенных Штатов (Frey B.S., Pommerehne W.W. *Measuring the Hidden Economy: Though This Be Madness, There Is Method in It*, in V. Tanzi, *The Underground Economy in the United States and Abroad*. Lexington, MA: Lexington Books, 1982).

Несообщенные нелегальные доходы, хотя и не столь важны, как источники уклонения от налогов, приведенные в табл. 25.1, тем не менее являются значительными источниками уклонения от них. (Аль Капоне, монстр 1920-х гг., был признан виновным в несообщении его нелегального дохода, когда другие обвинения не фигурировали). Государство оценило, что в 1981 г. оно потеряло 6,1 млрд дол. в результате несообщения дохода от сделок с героином, кокаином и марихуаной; 1,9 млрд дол. — от женской проституции (в оценку не вошли соответствующие цифры по мужской проституции) и 900 млн дол. не сообщенных доходов от азартных игр.

НУ оказалось более эффективным в опознании уклоняющихся от налога. Каждые 3 из 4 налогоплательщиков, отчетность которых была проверена в 1986 г., были обложены дополнительным налогом либо штрафами, тогда как в 1980 г. было выявлено только 62% подобных лиц (*U.S. News and World Report*. March 2. 1987. P. 63).

Таблица 25.1. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ДОХОД, КОТОРЫЙ УСКОЛЬЗАЕТ ОТ НАЛОГОВОЙ СЕТИ (оценка 1981 г.)

	<i>Показано в налоговых декларациях, млрд дол</i>	<i>ДОЛЖНО было быть показанным, млрд дол.</i>	<i>Несообщенный налоговый доход, /о</i>
Заработная плата и жалование	1455,2	1549,7	6,1
Пенсии и пожизненная рента	58,5	67,3	13,1
Процент	129,1	149,6	13,7
Дивиденды	44,9	53,7	16,4
Доход от имущества и управления собственностью по доверенности	3,9	5,2	25,8
Возврат подоходного налога штата и алименты	11,7	18,9	38,0
Лицензионные платежи	4,4	7,1	38,8
Доходы от прироста капитала	25,9	43,7	40,7
Доход фермерского собственника	53,5	106,5	49,7
Доход от партнерства и малого бизнеса	14,9	31,6	52,9
Арендная плата	2,5	6,9	62,8
Услуги, не регистрируемые в бухгалтерских книгах	4,5	21,5	79,1
Доход собственника фермы	-2,0	ИЛ	*
Суммарные доходы	1807,0	2072,8	12,8

* Нельзя подсчитать (сообщенный суммарный фермерский доход отрицательный).

Источник: Business Week. April 16, 1984. P. 9. Internal Revenue Service, Income Tax Compliance Research, Estimates for 1973 — 1981. July 1983. P. 22, 37

Относительная важность этих трех объяснений станет яснее при сравнении с соблюдением нового закона. Предельные налоговые ставки уменьшились, сложность кодекса увеличилась, а проверка отчетности осталась по существу неизменной. Есть опасение, что особенности мышления и отношение к согласию платить налоги при старом законе сохранятся и далее, несмотря на изменения в законе.

ИЗБЕЖАНИЕ НАЛОГОВ

Избежание налогов — использование возможности всех лазеек в налоговой структуре (результат значительной эрозии налоговой базы) — быстро увеличилось в последние годы. В предыдущей главе мы изложили способы избежания налогов, а также и некоторые относительно важные налоговые укрытия.

Водораздел между избежанием налогов и уклонением от них, как мы уже отметили, не всегда легко определим. Так, агенты НУ в 1983 г. проверили 96 тыс. деклараций с налоговыми укрытиями, добавив 1,8 млрд дол. налогов.

В результате либо избежания налогов, либо уклонения от них частыми последствиями для определенных объектов обложения, таких как недвижимость, было почти освобождение от налогообложения до 1986 г.

Большинство налоговых укрытий имело форму партнерства. К началу 1980-х гг. стремление избежать уплаты налогов получило широкое распространение: все партнерские компании в стране показали большие совокупные убытки.

В самом деле существует рынок деятельности, направленной на изыскание лазеек в налоговом законодательстве, точно так же как и рынки предметов широкого потребления. Спрос на такую деятельность зависит от того, сколько каждый может сберечь. Это в свою очередь зависит от нескольких факторов, наиболее важный из которых — предельная налоговая ставка. Поскольку граница между избежанием налогов и уклонением от них часто расплывчата, политика НУ по проверке отчетности (и штрафы, наложенные на тех, кто использует запрещенные укрытия налогов) — другая важная составляющая спроса на укрытия налогов. Предложение налоговых укрытий в свою очередь зависит от лазеек, встроенных в налоговое законодательство.

Можно было бы предположить, что Закон о налогах экономического восстановления 1981 г., который снизил налоговые ставки с 70 до 50%, приведет к уменьшению спроса на налоговые укрытия.

Но в то же время это щедрое для амортизации, лизинга и расходов по **НИОКР** постановление увеличило выгоду определенных категорий налоговых укрытий, и "эффект предложения" более чем компенсировал эффект от уменьшения предельных налоговых ставок. Последствия были ожидаемыми: большой рост налоговых укрытий, затронувших научные исследования и разработки, лизинг оборудования и в особенности недвижимость.

Эксперт по налоговым укрытиям Роберт **Стенджер** полагал, что для Закона о налогах экономического восстановления 1981 г. больше подходит название "Закон о выгодах от недвижимости"¹⁰.

Широкая популярность, полученная деятельностью по избежанию налогов, несомненно, способствовала созданию общественного впечатления, что налоговая система не работала.

Хотя ясно стало, что некоторые, возможно многие, индивидуумы избегали налогов, существовало расхождение среди экономистов в вопросе, насколько это было важно.

Экономист из **Брукингского** института Джозеф Пичман считал, что общественные дискуссии непропорционально раздувают проблему. Он указал на то, что отношение дохода, сообщенного в налоговых декларациях, к персональному доходу (по подсчетам Министерства торговли) увеличилось в действительности с менее чем 40% в 1950 г. до почти 50% в 1981 г. (рис. 25.1).

Пичман и другие экономисты согласны с тем, что налоговые лазейки должны быть закрыты, но они опасались, что в процессе налоговой реформы некоторые желательные характеристики налогового законодательства, в особенности прогрессивность налогов, окажут неблагоприятное воздействие.

ПРИНЦИПЫ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ

Наша дискуссия представляет несколько основных положений для реформирования налоговой системы.

Во-первых, размеры искажений связаны с величиной предельной налоговой

¹⁰ *Newsweek*. April 16. 1984. P. 58.

ставки. Таким образом, следует попытаться разработать налоговую систему с низкими предельными налоговыми ставками.

Во-вторых, схемы избежания налогов связаны в основном с прогрессивностью налоговой шкалы и с налогообложением капитала, в особенности с налогообложением различных видов дохода на капитал по различным ставкам. Снижение уровня предельных налоговых ставок, вероятно, уменьшило бы привлекательность уклонения от налогов и их избежания. Ослабление (или устранение) различного режима доходов снизило бы привлекательность и способность обращаться к налоговому арбитражу.

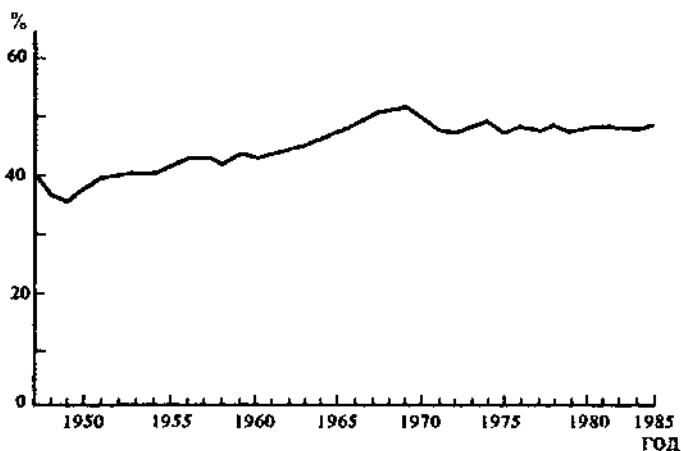


Рис. 25.1. ОТНОШЕНИЕ ДОХОДА ИНДИВИДУУМА, ПОДЛЕЖАЩЕГО ОБЛОЖЕНИЮ НАЛОГОМ, И ЛИЧНОГО ДОХОДА В 1947—1985 гг. Отношение дохода, зафиксированного в налоговых декларациях, к персональному доходу, по подсчетам Министерства торговли, за последние годы существенно не изменилось. ИСТОЧНИК: Pechman J.A. *Federal Tax Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987. P. 67.

В-третьих, сложность налогового кодекса проистекает во многом из тех же самых источников, которые приводят к росту избежания налогов. Например, какими бы различными налогами ни облагались различные категории доходов, люди все равно будут стремиться к тому, чтобы их доход получил льготный налоговый режим. Кажется, общее правило, определяющее ясные различия в налоговом законодательстве, намного труднее на практике, чем в теории.

Избежание налогов и уклонение от их уплаты, кроме того, что они делают налоговую систему менее прогрессивной (и менее справедливой, поскольку некоторые оказываются в лучшем положении для получения преимущества в подобных схемах избежания от уплаты налогов по сравнению с другими), чем она могла бы быть, представляют собой также и важные факторы неэффективности. Не только издержки проектирования и реализации этих схем (вознаграждение бухгалтеров и налоговых юристов) должны рассматриваться как чистые потери, но и последующие чистые потери вследствие искажений в распределении ресурсов, которые

усиливаются в результате действия схем избежания налогов. Например, налоговое укрытие для нефтегазовой промышленности может привести к избыточным инвестициям в отрасль.

Совершенно иной аргумент в пользу простых прямых налогов состоит в том, что "хороший налог" — тот, о котором должно быть известно, на кого он ложится, кто его платит. Корпоративный подоходный налог, как мы заметили, особенно плох, так как его бремя ложится либо на потребителей, либо на акционеров.

Общие принципы, которые мы выделили, часто идут вразрез с другими принципами и целями общественной политики. Например, некоторые считают, что хорош тот налог, который не причиняет большого ущерба. Как писал министр финансов Людовику XIV, **"искусство** налогообложения состоит в том, чтобы, ошипав гуся, получить как можно больше перьев и как можно меньше **шипения**"¹¹. С этой точки зрения корпоративный подоходный налог можно считать хорошим.

Выше было также замечено, что многие особенности, усложняющие налоговый кодекс, делающие его, по-видимому, более несправедливым и, несомненно, ведущим к **искажениям**, были введены, по крайней мере частично, для того, чтобы налоговая система более точно отражала общественные взгляды на справедливость (например, больной не должен платить столько, сколько здоровый), а частично для того, чтобы повысить эффективность распределения ресурсов (к примеру, скидки на сохранение энергии были введены из-за уверенности, что частные стимулы к сохранению энергии были сочтены неэффективными).

К середине 1980-х гг. стало очевидным, что налоговая система не может сделать все. Если мы возложим на нее слишком много задач, то она не выполнит хорошо ни одной из них. Ключевые вопросы, перед решением которых стоит налоговая реформа, следующие:

1. Существуют ли способы упрощения налоговой системы так, чтобы, не жертвуя слишком многим из целей распределения, добиться значительной экономической эффективности?

2. Хотя обществу в целом может стать лучше в результате налоговых реформ, такие реформы редко оказываются улучшением по Парето. Существуют ли способы, предполагающие переход от старой системы к новой, при которых ущемляются интересы относительно немногих людей? Это важно особенно для того, чтобы сделать реформы политически приемлемыми.

3. Налоговая система рассматривалась как относительно эффективное средство достижения целей, не связанных с получением дохода. Например, разработать систему прямых грантов для стимулирования сохранения энергии было бы крайне сложно. Ее стимулирование посредством налоговой системы кажется особенно эффективным (и недорогим в управлении) способом, при котором может быть достигнута эта национальная цель. В самом деле, в экономической науке существовала давняя традиция, апеллирующая к использованию "корректирующих налогов", смягчающих неэффективности, порожденные внешними эффектами. Если упрощение налоговой системы влечет за собой отказ от использования корректирующих налогов, существуют ли другие средства для достижения тех же целей, средства, которые также эффективны, как существующие ныне?

ЗАКОН О НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ 1986 г.

Насколько Закон о налоговой реформе 1986 г. совместим с основными принципами налоговой реформы? Удалось ли ей достигнуть тех целей, которые она сама перед собой поставила?

УСПЕХИ

Налоговая реформа 1986 г. имела три основных достижения. Первым достижением было то, что она снизила максимальную предельную ставку с 50 до 33%, реальных в 1988 г. Всего на 8 лет раньше эта ставка составляла 70%. Как мы подчеркивали, многие искажения, стремление избежать налогов прямо связаны с высокими предельными ставками.

Забота об уменьшении искажающих эффектов высоких предельных ставок характерна не только для США. В последние годы Швеция снизила свою верхнюю предельную ставку с 87 до 80%, Португалия — с 80 до 69, Ирландия — с 77 до 65, Италия — с 72 до 62, а Великобритания — с 83 до 60%. Предельные налоговые ставки в США остаются намного ниже, чем в других странах.

Вторым основным достижением был рост вычетов из личного дохода и стандартных вычетов, исключивших таким путем 6 млн человек из налоговых списков. Наконец-то те, чей доход не превышает черту бедности, были освобождены от налогов (рис. 25.2).

Третьим достижением явилось то, что деятельность по укрытию налогов сделалась и более трудной, и менее привлекательной. Частично это объясняется тем, что некоторые положения, способствующие росту действий по уклонению от налогов (в особенности льготный режим для долговременной прибыли от прироста капитала и быстрого роста амортизации недвижимости), были отменены. Но самые важные новые препятствия для укрытия налогов — более жесткий минимум налога и ограничения в покрытии потерь в одной категории дохода (например, от недвижимости) за счет других категорий дохода (таких, как зарплата) — мы рассмотрели в гл. 24.

Согласно Закону о налоговой реформе 1986 г., доход подразделяется на три категории: обыкновенный (заработанный) доход, доход от инвестиций и пассивный доход. К пассивному относится доход, создаваемый налоговыми укрытиями (в которых индивидуум не играет активной роли). Таким является большая часть дохода от недвижимости. Потери по одной из категорий дохода не могут использоваться для балансирования дохода по другой. Эти положения ограничивают ту степень, в которой лазейки в налоговом законодательстве могут использоваться, чтобы избежать налогов на доход от заработной платы. Однако степень, в которой они будут реально ограничивать возможности людей (особенно богатых) избегать налогообложения дохода от капитала, находится под вопросом. (Проекты доходов от недвижимости и других пассивных доходов, которые порождают облагаемые налогом потери, будут связаны вместе с теми, которые порождают облагаемые налогом доходы, так что есть возможность избежать налоги, скажем, на собственность, дающую доход.)

Хотя и до 1986 г. существовал минимальный налог, новый налоговый закон — более широкий в определении дохода (минимальный налог налагается исходя из определения дохода, которое предусматривает меньшие вычеты и налоговые льготы). Кроме того, минимальная налоговая ставка была не только увеличена, но теперь она значительно приближена к налоговой ставке на обычный доход, таким образом, значительно ограничив преимущества, которые имелись в деятельности по избежанию налогов.

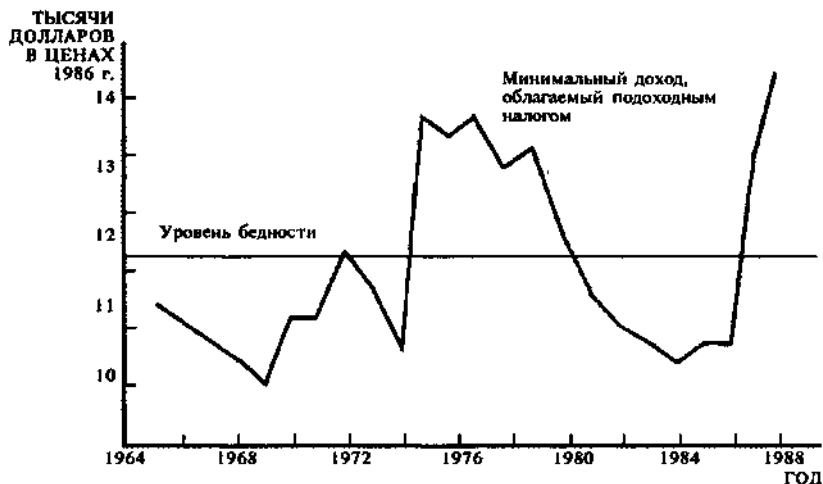


Рис. 25.2. СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУ УРОВНЕМ БЕДНОСТИ И УРОВНЕМ, С КОТОРОГО ВЗИМАЕТСЯ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ ДЛЯ СЕМЬИ ИЗ 4 ЧЕЛОВЕК (в ценах 1986 г.). Данные сравнивают уровень дохода, ниже которого семья считается живущей в бедности, и уровень дохода, с которого семья начинает платить федеральный подоходный налог. Налоговый порог, ниже которого семья не платит налогов, упал ниже уровня бедности после 1980 г., но очень значительно повышен Законом о налоговой реформе 1986 г. Он зависит от уровня вычетов из личного дохода, стандартных вычетов и налоговой скидки на заработанный доход. источник: *Joint Committee on Taxation, Federal Tax Treatment of Individuals Below the Poverty Level*, June 14, 1985. P. 4; and estimates for 1987 and 1988 by the author.

ПРЕТЕНЗИИ НА УСПЕХ В БУДУЩЕМ

Некоторые перспективы должны открыться этими успехами, настолько важными, насколько важны они сами. Во-первых, изменения предельной ставки налога имеют отношение лишь к немногим американцам. В то время как в 4% случаев предельная налоговая ставка увеличилась более чем на 10%, в 11,3 — она уменьшилась более чем на 10% (рис. 25.3). Во-вторых, во многом снижение предельных налоговых ставок оказалось оборотной стороной упомянутых сдвигов, последовавших за инфляцией 1970-х гг. Действительно, для супругов с двумя детьми с доходом в 40000 дол. в 1985 г. предельная налоговая ставка в 28% была такой же, как и в 1985 г., по-прежнему значительно выше, чем в 1970 и 1960 гг. Для такой семьи большое уменьшение предельных ставок произошло по закону 1981 г. (табл. 25.2).

Из-за того что изменение предельной налоговой ставки для многих людей оказалось столь небольшим, не удивительно, что, по оценкам, новый налоговый закон будет иметь незначительное влияние на предложение труда и сбережения¹².

¹² Hausman J.A. Poterba J.M. Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986//*Journal of Economic Perspectives*. Summer 1987: 101—19.

Некоторые изменения в новом налоговом законе служат в действительности для увеличения предельных налоговых ставок. Например, положение старого закона, по которому 10% доходов работающей супружеской пары вычиталось из облагаемого дохода (вплоть до 3000 дол.), устранено.

Для семей с двумя работающими, которые имеют одинаковый доход, уменьшение прогрессивности снизило налог на брак, несмотря на устранение оговорки в условии для вычитания 10% заработка супругов. Для семей с одним работающим брачная субсидия была сокращена. По оценкам, в 1988 г. 40% всех семейных пар будут платить годовой средний налог на брак в 1100 дол. и 53% будут получать среднюю брачную субсидию примерно в 600 дол.¹³

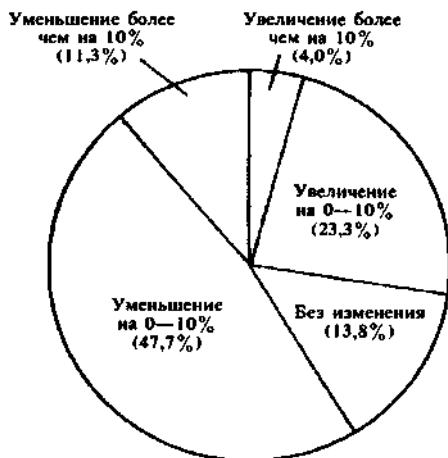


Рис. 25.3. ИЗМЕНЕНИЕ ПРЕДЕЛЬНОЙ НАЛОГОВОЙ СТАВКИ. Только четвертую часть населения затронули изменения предельной налоговой ставки более чем на 10%. ИСТОЧНИК: Hausman J., Poterba J. Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986//*Journal of Economic Perspectives*, Summer 1987. P. 101-120.

Мы видели выше, что установление реальной предельной налоговой ставки требует принятия в расчет всех положений налогового кодекса, так же как и программ социальной обеспеченности и благосостояния. Новое налоговое законодательство увеличивает скидки на заработанный доход от низкооплачиваемых рабочих, имеющих детей, с 11 до 14% (т.е. государство в действительности добавляет к тому, что они заработали, 14%), а максимальная скидка на заработанный доход, которую семья может теперь получить, составляет 800 дол. Существует поэтапная отмена скидок с заработанного дохода по 10%-й норме,

так как доход индивидуума растет. В результате такой поэтапной отмены семья с детьми сталкивается с реальной предельной налоговой ставкой в 25% на доход от **900** и **17000** дол.

Таблица 25.2. ПРЕДЕЛЬНЫЕ НАЛОГОВЫЕ СТАВКИ ЗА ТРИ ДЕСЯТИЛЕТИЯ

Семейное положение	Доход в ценах 1985 г., дол.	Предельная налоговая ставка				
	1960 г.	1970 г.	1980 г.	1985 г.	1988 г.	
Одинок	14000	22	22,6	21	18	15
Семья с двумя детьми	25000	20	19,5	21	18	15
Семья с двумя детьми	40000	22	22,6	32	28	28
Семья с двумя детьми	200000	62	56,4	64	50	28

Источник Hausman J.A., Poterba J.M. Household Behavior and the Tax Reform Act of 1986/[Journal of Economic Perspectives. Summer 1987. P 101 — 20 Основано на имитации, использующей TAXSIM— модель Национального бюро экономических исследований

НЕУДАЧИ

Закон о налоговой реформе 1986 г. и близко не подошел к выполнению поставленных целей (если не принимать во внимание надежды экономистов, принимавших участие в реформе). Прежде всего не была достигнута цель упрощения. Главное направление упрощения, на которое указывали сторонники реформы, а именно сокращение числа налоговых групп, является весьма поверхностным. Если взглянуть на таблицу того или иного налога, то, имея подсчитанный налогооблагаемый доход, определить величину налога легко вне зависимости от числа групп.

Внесенные в налоговый закон новые разграничения между различными категориями дохода фактически должны сделать его более сложным. Как уже отмечалось в гл. 24, разделение на пассивный, инвестиционный и обычный доходы потребует введения множества определений, правил и судебных прецедентов. В самом деле, новый закон о налогах не внес упрощения в налоговые формуляры, некоторые из них усложнились, был добавлен ряд новых. Закон о налоговой реформе 1986 г. не достиг и такой цели, как установление справедливой налоговой системы, основанной на равных условиях для всех. Были сохранены многие лазейки, так же как льготный налоговый режим для нефтегазовой промышленности. Если амортизация для объектов недвижимости вплотную подошла к "истинной экономической амортизации", то для других капитальных благ сохранились высокие нормы ускоренной амортизации. Отмена налоговых скидок на инвестиции означает, что большая часть средств производства по крайней мере оказывается перед положительной реальной предельной ставкой налога. (По старому налоговому закону некоторые виды активов в действительности оказывались перед негативной реальной предельной налоговой ставкой.)

Льготный налоговый режим домов, занимаемых их собственниками, был оставлен. В действительности закрытие других лазеек и отмена исключения процентов на

займы, кроме ипотечных, означали, что жилье стало, по сравнению с другими инвестициями, более привлекательным.

Для многих главным достижением оказалась отмена вычета из суммы облагаемого налогом дохода 60% дохода от прироста капитала. Однако налоговый закон заходит слишком далеко; номинальная прибыль от прироста капитала, что не то же самое, что реальный доход от прироста капитала, облагается налогом. Часть или даже вся номинальная прибыль на какой-либо актив отражают инфляцию, а не реальный рост стоимости. В то время как первоначальные предложения о налоговой реформе, сделанные Министерством финансов, пытались изобрести систему индексации так, чтобы налоговая система была инфляционно нейтральной и только реальный доход облагался бы налогом, административные издержки и потери бюджетных доходов при индексации оказались слишком большими. Политическая целесообразность выразилась в налоговом законе, по которому номинальная прибыль от прироста капитала оказались объектом налогообложения по полным ставкам. В гл. 22 мы обсуждали существенные искажающие последствия этого, которые могут быть, особенно в периоды высокой инфляции.

Некоторые экономисты уверены, что полный, принимая во внимание все его положения, чистый эффект нового налогового закона будет в увеличении искажений в экономике.

Расширение налоговой базы. Возможно, самая большая неудача налоговой реформы 1986 г. в том, что она расширила налоговую базу только до очень ограниченного уровня. Множество специальных положений, которые мы обсудили в предыдущих главах, освободили чуть больше половины всех доходов, получаемых индивидуумами, от налогов, налагаемых до 1986 г. Было несколько основных "утечек денежных средств" на пути от персонального дохода к скорректированному валовому доходу. Самая большая утечка возникла в результате освобождения от налогов многих государственных трансфертных платежей (например, по социальному обеспечению), вмененного дохода от занятых самими собственниками домов и прибыли от инвестиций в компаниях по страхованию жизни, пенсионные фонды и т.п. В дальнейшем "утечка денежных средств" возникает на пути от скорректированного валового дохода к налогооблагаемому доходу, например, из-за вычета для благотворительности и налогов штатов и муниципалитетов.

С сокращением налоговой базы налоговые ставки, нужные для требуемого налогового поступления, должны быть выше, особенно если налоги прогрессивные. Таким образом, основной целью налоговой реформы были расширение налоговой базы и снижение налоговых ставок. В первых предложениях Министерства финансов содержался ряд положений по расширению налоговой базы, но большинство из важных положений было снято ко времени, когда конгресс утверждал закон.

Таким образом, в то время как был отменен вычет из облагаемого дохода потребительского процента, количественно гораздо более важное положение о вычете процента по закладным под дома было оставлено. Поскольку деньги многофункциональны (средства, собранные для одной цели, могут использоваться для достижения другой или в любом случае могут привести к высвобождению средств, которые могут быть использованы на другие цели), люди скорее будут брать кредиты под свой дом (процент по которым вычитается из налогооблагаемого дохода), чем для покупки машины или отпуска. Это ускорит уже начавшийся процесс использования людьми ссуд под дом (когда их дом служит как обеспечение займа). Хотя конгресс попытался установить ограничения на ссуды, процент по

которым вычитается из первоначальной покупной цены дома, и ссуды на цели здравоохранения и образования, эффективность этого постановления сомнительна. Ограничения на вычеты процентов будут особенно неэффективны для лиц, занятых в малом бизнесе, поскольку они часто могут относить все свои займы к деловым.

Одним из наиболее противоречивых предложений по расширению налоговой базы было предложение отменить вычеты местных налогов и налогов штатов. Штаты и местные органы власти были возмущены. Политики, особенно в штатах с высокими ставками налогов, опасались, что это предложение станет способом заставить сокращать и налоги штатов и местных властей, и их расходы. (Отметим, что почти во всех штатах медианный избиратель¹⁴ не дифференцирован, а следовательно, оказался бы безразличным к этим предложениям). Если модель медианного избирателя справедлива, то устранение вычетов из налогообложения не должно значительно повлиять на расходы штатов и местных властей. Масштабы оппозиции наводят на мысль, что политики, по меньшей мере, не уверены в модели медианного избирателя. Они хотели сохранить вычеты для всех налогов штата, за исключением относительно небольшого налога с продаж (табл. 25.3). Похоже, возникнет политическое давление на штаты и местные органы власти путем налога с продаж, чтобы заставить принять решение о налогообложении доходов и собственности, которые все еще вычитаются. Таким образом, суммарный доход, который должен быть собран с отменой налоговых вычетов для налога с продаж на уровне штата, может оказаться незначительным.

Таблица 25.3. СРАВНЕНИЕ НАЛОГОВЫХ РАСХОДОВ, ОСТАВЛЕННЫХ И ОТМЕНЕННЫХ ЗАКОНОМ О НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЕ 1986 г., млрд. дол.

Вычеты налогов штатов и местных властей	
Налог на продажи (отменен)	5,5
Налоги на доходы и собственность (оставлены)	27,8
Вычеты процентных доходов	
По потребительскому кредиту (отменены)	17,6
Ипотечные проценты по домам, занимаемым их собственниками (оставлены)	26,9
Обеспечение услуг по здравоохранению	
Вычеты медицинских расходов (модифицированы)	3,8
Исключение взносов наймодателей на медицинское страхование и медицинское обслуживание (оставлены)	25,3

Хотя по Закону 1986 г. только расходы на медицину, превышающие 75% дохода, вычитаются из налогообложения, гораздо более важное положение — вычитание медицинской страховки, оплачиваемой нанимателем, — осталось.

Самым противоречивым изменением в налогообложении дохода от капитала осталось существенное сокращение Независимых пенсионных счетов (НПС). Хотя на карту были поставлены относительно небольшие деньги, это рассматривалось как одно из немногих налоговых укрытий (помимо домов), доступных людям со средними доходами.

¹⁴См. гл. 6.

Другие несостоятельности. Для более горячих защитников налоговой реформы Закон 1986 г. обнаружил несостоятельность по двум другим направлениям. Во-первых, он обманывает ожидания даже при обращении к проблеме объединения индивидуального и корпоративного подоходных налогов. Хотя в более ранних предложениях Казначейства делались некоторые попытки частичной интеграции (допуская вычеты части дивидендов, выплаченных из дохода корпораций после уплаты налога), они представлялись слишком дорогостоящими.

Закон о налоговой реформе 1986 г. не пытался изменить базу, которая облагается налогом. Наша налоговая система остается гибридом, смесью подоходного налога (когда процентный доход и другие доходы от капитала полностью облагаются налогом) и налога на потребление (когда доход от капитала исключен из налоговой базы). Налогообложение дохода от прироста капитала по полным ставкам перемещает нас чуть ближе к подоходному налогу, но большая часть дохода от капитала еще остается в благоприятном режиме.

Многие экономисты полагают, что увеличение корпоративного налога за счет индивидуального подоходного налога должно рассматриваться как обман. Благодаря уменьшению выплат по индивидуальному подоходному налогу, в результате налоговой реформы люди могли считать себя выигрывающими, а не понесшими потери. Это возможно только потому, что никто не знает точно, кто платит корпоративный подоходный налог. Тот факт, что налоговые изменения предполагались нейтральными по отношению к бюджетным поступлениям, в действительности означает, что в среднем нет ни выигрывающих, ни теряющих (кроме как через значительные косвенные эффекты, порождаемые изменением в искажениях).

ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Когда президент Рейган послал на рассмотрение в конгресс свое первоначальное предложение о налоговой реформе, он пояснил, что его цель — изменить структуру подоходного налога, а не уровень налогообложения. Таким образом, он настаивал на том, что налог должен быть нейтральным по отношению к государственным поступлениям (собирает ту же сумму дохода, как и при существующих законах). Действительно, президент постоянно подчеркивал, что общая степень прогрессивности (процент налогов, уплаченных с различных категорий доходов) не должна существенно меняться. Он хотел, чтобы дискуссия сосредоточилась на частных неэффективностях и несоответствиях самого налогового кодекса.

Однако понятие нейтральности по отношению к доходу государства недвусмысленно. Когда налоговые расходы (скажем, для штатов и местных органов власти) устранимые, должны ли мы допускать, что штатам и местным властям необходимо компенсировать увеличение прямых федеральных субсидий? Во время дебатов в конгрессе не было выдвинуто никаких замечаний по поводу возможности такого компенсирующего роста. Если произойдет такое увеличение, изменение налогов не будет нейтральным по отношению к государственным доходам.

Учет того, как экономика скорее всего отреагирует на изменение налогового законодательства, также представляет определенную трудность. Некоторые экономисты убеждены, что правительство недооценило стимул, который будет обеспечен более низкими предельными налоговыми ставками, в то время как другие экономисты опасаются, что оно недооценило способность экономики заменять одно налоговое укрытие другим. Правительство могло, например, недооценить степень того, как

индивидуумы будут делать займы под свои дома, и тем самым увеличение государственных поступлений, обусловленное отменой исключения процентов по потребительским займам из налогообложения, могло быть сильно переоценено.

Наконец, налоговый закон влечет за собой множество изменений в практике учета. Действительно, почти половина роста поступлений от налога на корпорации явилась результатом изменений в правилах учета. Многие из этих изменений касались времени: уровень налогов может возрастать в течение первых пяти лет закона, но он может уменьшаться в последующие годы.

БЮДЖЕТНЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ И ПОЛИТИЧЕСКИЙ ВЫБОР

Большинство экономистов считают налоговую реформу желательной, так как уменьшение искажений, связанных с налоговой системой, позволило бы экономике функционировать более эффективно. Однако большая часть таких реформ не является улучшением по Парето. Даже в том случае, когда выигравших гораздо больше, чем проигравших, и доход выигравших больше, чем потери проигравших, неизбежно найдутся те, кто страдает после налогового изменения. Именно этот факт и делает реформу столь трудной. Группы с особыми интересами потратили много времени и денег на установление своего специального налогового режима. Конгресс предпринял попытку справиться с этим давлением путем требования от всех конгрессменов, предлагающих любые поправки, связанные с освобождением от уплаты налога, предложить как бы собрать компенсирующие дополнительные доходы в бюджет (например, какие налоги увеличились бы или какие налоговые лазейки были бы упразднены). Такая процедура была трудной. Окажется ли созданной модель будущей налоговой (и бюджетной) реформы, покажет время.

ПЕРЕХОДНЫЕ ПЕРИОДЫ

Изменения в налоговых законах всегда влекут за собой проблемы. (Действительно, существует старая поговорка "Старые налоги — хорошие налоги"). Ранее мы отмечали, что изменения в налогах на реальные активы часто вызывают значительные изменения в стоимости этих активов. Некоторые экономисты объясняют, по крайней мере частично, бум на фондовой бирже в конце 1986 — начале 1987 г. принятием Закона о налоговой реформе 1986 г.

Особого внимания заслуживает вопрос о последствиях нового налогового закона для недвижимости. Может показаться несправедливым, что проекты, связанные с недвижимостью, которые начали осуществляться при одном налоговом законе, позволявшем списывать такие активы на амортизацию за 18—19 лет, а завершаются при другом, окажутся под гораздо большим налоговым прессом, чем того ожидали инвесторы.

В то же время может показаться несправедливым, что те, кто и так достаточно выиграл (пострадал) от инвестиций при старом налоговом законе, теперь получают еще и дополнительные выгоды от более низких налоговых ставок. Таким образом, старый капитал доставляет неожиданный доход. Экономисты, озабоченные стимулированием инвестиций в экономику, особенно критиковали те положения, которые вознаграждают старый капитал ценой новых инвестиций.

Те, для кого новый закон означает повышение налогового бремени, гораздо больше озабочены несправедливостью, чем те, кто выигрывает. Проигрывающие лоббируют конгресс с целью получения специальных переходных правил. В последние дни обсуждения Закона о налоговой реформе 1986 г. было принято

множество специальных положений, обходящихся бюджету в миллиарды долларов, выгодных отдельным компаниям, особенно расположенным в избирательных округах членов конгресса, способствовавших прохождению закона через парламент. Для одних это было просто отражением вмешательства политических сил в процесс формирования налоговой системы, для других это символизировало поражение принципов налоговой реформы.

БУДУЩЕЕ НАЛОГОВОЙ РЕФОРМЫ

В настоящее время имеют место продолжительные дебаты, касающиеся будущей налоговой структуры в США. Некоторые полагают, что закон 1986 г. — лишь начало движения реформы и будущее законодательство сделает шаг вперед в продвижении налоговой системы к идеалу. Другие считают, что отсутствие принципа в законе 1986 г. означает, что группы с особыми интересами будут способны вновь создавать для себя особый режим в предстоящие годы.

Лауреат Нобелевской премии по экономике Джеймс Бьюкенен представляет взгляд, который кажется многим особенно циничным. Он утверждает, что та причина, которая вызвала налоговые реформы, имеет мало общего с той, которая представлялась ранее импульсом к ней. Неэффективность налоговой системы означала, что предельные издержки растущих государственных доходов были настолько велики, что политики столкнулись со все возрастающим сопротивлением увеличению расходов. Более того, права, предусмотренные государственными программами налогов и расходов, означали, что политики были не сдержанны в раздаче налоговых льгот. Он ожидает в ближайшие годы рост прямых расходов (с соответствующим увеличением налоговых ставок) и рост числа специальных положений для групп с особыми интересами.

Даже менее пессимистичные экономисты озабочены размером и устойчивостью государственного дефицита. По их мнению, он неизбежно окажет давление на конгресс в вопросе увеличения налоговых ставок. Если это произойдет, то, возможно, будет сведено на нет основное достижение Закона о налоговой реформе 1986 г. — уменьшение предельных налоговых ставок.

Независимо от того, бездействует ли временно налоговая реформа или нет, вопросы реформы постепенно возникнут вновь. Когда это произойдет, дискуссия, вероятно, сконцентрируется на одном из четырех предложений: налог с фиксированной ставкой, налог на потребление, налог на добавленную стоимость, всеохватывающий подоходный налог. Мы уже рассматривали основные моменты, которые говорят, что современный закон не включает всеохватывающего подоходного налога. Теперь обратимся к трем другим альтернативам.

НАЛОГ С ФИКСИРОВАННОЙ СТАВКОЙ

Налог с фиксированной ставкой — это налог, которым по одинаковой предельной ставке облагаются все доходы, превышающие определенный порог. Разница между доходом индивидуума и заданным уровнем, освобожденным от уплаты налога, подлежала бы обложению по фиксированной ставке. Защитники налога с фиксированной ставкой полагают, что отмена номинально высоких налоговых ставок для богатых людей подорвала бы их стремления использовать преимущества неизбежных лазеек, которые вкрадываются в любую налоговую систему. Универсальность

налоговой ставки устранила бы также многие способы избежания налогов, например переложение налога и налоговый арбитраж были бы больше неуместными¹⁵.

По действующему закону для индивидуума, облагаемого по высокой предельной налоговой ставке, будет иметь смысл занять деньги у индивидуума, облагаемого по низкой предельной налоговой ставке, поскольку налоговые сбережения в виде вычета процента для первого превышают налоговые обязательства второго.

Подобные неэкономические мотивы кредитования были бы устранены, если все облагались бы ~~налогом~~ по одинаковой предельной налоговой ставке.

Административные выгоды налога с фиксированной ставкой. Единообразие предельных налоговых ставок, подразумевающее, что никаких различий не делается тем, кому предназначается данный налог, имеет также некоторые административные преимущества. Это значит, что доход может облагаться налогом у своего источника. Налогообложение у источника уменьшит соответствующие издержки и увеличит соответствующие ставки. Было бы также легко облагать налогом дополнительные блага (такие как больничное страхование), поскольку уплачиваемый налог был бы одинаковым; не имеет значения, кто получает выгоду. Не было бы необходимости государству устанавливать, кто выиграл от определенной программы дополнительных благ.

Фактически, поскольку вся заработная плата облагалась бы налогом по одинаковой ставке, государство могло бы обложить налогом (на добавленную стоимость) чистые доходы фирмы. Чтобы сделать налоговую систему прогрессивной, государство могло бы затем обеспечить фиксированную паушальную субсидию каждому индивидууму. Результат был бы эквивалентным подоходному налогу с фиксированной ставкой. Сторонники этого налога указывают также на заметные административные выгоды, которые могли бы быть результатом объединения корпоративного подоходного налога и индивидуального подоходного налога с фиксированной ставкой.

Перераспределение и налог с фиксированной ставкой. Цели распределения могут быть достигнуты благодаря налогу с фиксированной ставкой. Чем выше уровень освобождения от налога, тем большая часть налогового бремени адресуется людям, имеющим высокие доходы. Джери Хаусман из МТИ утверждает, что введением налога с фиксированной ставкой можно снизить налоговые ставки почти для всех групп **доходополучателей**, поскольку уменьшение искажений породило бы колоссальное увеличение предложения труда¹⁶.

Эти выводы, однако, спорны. Те, кто полагает, что предложение труда является относительно неэластичным, озабочены тем, что обеспечение разумного уровня освобождения от налогов потребовало бы введения высокой предельной налоговой ставки для людей, чьи доходы превышают уровень освобождения от налогообложения.

Нужно также заметить, определенная несправедливость и неэффективность, связанные с освобождением от налога процента по облигациям штатов и муниципалитетов, возникают из того факта, что предельные налоговые ставки увеличиваются вместе с доходом. По-видимому, если бы все индивидуумы облагались по одинаковой предельной налоговой ставке, доходы по этим облигациям корректировались бы так, что все получали бы одинаковую отдачу после уплаты налога. Искажения, связанные с избыточными расходами на местные общественные товары (а в особенности на местные товары производственного назначения), конечно, остались бы.

¹⁶ Hausman J. Labor Supply, in *How Taxes Affect Economic Behavior*, H.J. Aaron and J. Pechman, eds. Washington, 1981. P. 27—72.

Закон о налоговой реформе 1986 г. может рассматриваться как закон о модифицированном налоге с фиксированной ставкой. Но многие из преимуществ налога с фиксированной ставкой вытекают только из чистого налога с фиксированной ставкой, а не из его модификаций. Таким образом, приверженцы фиксированной налоговой ставки, такие как Роберт Холл и Элвин Рабашка из Станфорда, продолжают поддерживать принятие чистого подоходного налога с фиксированной ставкой.

НАЛОГ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ

Многие сторонники налоговой реформы были разочарованы тем, что закон о реформе не был обращен к фундаментальному вопросу — какой должна быть соответствующая база налогообложения. Мы сохранили нашу смешанную систему, в которой большая часть, но не весь доход от капитала избегает налогообложения. Приверженцы всеобъемлющего подоходного налога, которые полагают, что весь доход должен быть предметом налогообложения, остались довольны тем, что льготный режим дохода от прироста капитала был отменен, однако они оказались разочарованы, так как сохранялось слишком много других налоговых льгот.

Но большое число экономистов считает, что весь доход от капитала должен быть освобожден от налога, или, что то же самое, подходящая база налогообложения — потребление. 60 лет назад Ирвинг Фишер из Йейля доказывал, что более предпочтительно облагать налогом индивидуумов исходя из того, что они берут от общества (потребление), а не из того, что они дают обществу (что измеряется их доходом).

Чтобы облагать налогом потребление, на деле нет необходимости регулировать покупки товаров индивидуумом. Все, что необходимо, — это проследить движение денежной наличности. Поскольку

$$\text{доход} = \text{потребление} + \text{сбережения},$$

если можно измерить доход (суммарные поступления) и сбережения, то можно установить и уровень потребления. Измерение дохода влечет проблемы, которые мы уже перечисляли при анализе подоходного налога (разграничение законных деловых расходов и расходов на потребление). Налог на потребление не решает этих проблем, но и не усугубляет их. Задача измерения индивидуальных сбережений также не особенно сложна. Простым способом подсчитывается суммарная величина продаж ценных бумаг в течение года за вычетом суммарной величины покупок за тот же период. Полученная разница плюс заработанный доход индивидуума составляют наличность и равны его потреблению.

Равноценность налога на заработную плату и на потребление. В гл. 17 было показано, что пропорциональный налог на потребление эквивалентен пропорциональному налогу на заработную плату (в данном случае мы не учитываем наследства и завещания). Налогообложение только потребления равно освобождению от уплаты налогов с дохода на капитал. Те, кто считает, что основные проблемы нашей современной системы налогообложения проистекают из налогообложения дохода на капитал, ожидают, что налог на потребление устранил большую часть этих проблем. Те, кто полагает, что освобождение процентного дохода пристрастно, расценивают налог на потребление как несправедливый. Предложение о налогообложении только заработной платы было бы политически гораздо менее

популярным, чем предложение о налоге на потребление, хотя оба они эквивалентны, абстрагируясь от наследств и завещаний.

Тот факт, что налоги на заработную плату и на потребление эквивалентны, обеспечивает два пути взимания налога. Выше мы уже описали один путь: подход по потоку наличности. Альтернативный путь состоит в налогообложении дохода от заработной платы. У подхода по потоку наличности существует большая проблема, касающаяся **потребительских** товаров длительного пользования, таких как домовладение. Индивидуум расходует в один определенный момент времени большую сумму денег и соответственно приобретает большое налоговое обязательство. В 1977 г. Казначейство предложило совместить эти два подхода, чтобы избежать подобных проблем, что описано ниже.

Хотя налог на заработную плату и налог на потребление, уплаченные человеком в течение жизни, одинаковы (в смысле их нынешней ценности), они различаются по потокам наличности государству и по проблемам, возникающим в процессе перехода от нашей нынешней системы подоходного налогообложения к новой основе налогообложения. Если индивидуум располагает средними сбережениями, доход от заработной платы в среднем превышает потребление. Таким образом, хотя текущая дисконтированная стоимость налоговых поступлений одинакова для налога на заработную плату и налога на потребление, при переходе на налог на потребление имело бы место запаздывание в налоговых поступлениях. Государство должно было бы финансировать в долг свои расходы в период своего вмешательства в экономику.

Поскольку, если включать наследство, потребление и доход равноценны (в нынешней оценке), налог на потребление может также рассматриваться как подоходный налог за время жизни. Большинство экономистов доказали бы, что доход за время жизни — лучшая база для взимания налогов, чем ежегодный доход. Тогда с этой точки зрения существует мало разногласий между сторонниками налога на потребление и приверженцами подоходного налога.

Аргументы в пользу налога на потребление. Последние доводы в пользу налога на потребление основаны на его преимуществах, заключающихся в административной простоте. Эти аргументы заметно контрастируют с традиционными, которые были представлены в предыдущих главах. Наиболее важными традиционными аргументами являются следующие. Во-первых, потребление есть **“справедливая основа налогообложения”**. Кажется более справедливым облагать индивидуумов на базе того, что они забирают у общества (потребляют), а не того, что они вносят (доход). Во-вторых, потребление — менее искажающая основа налогообложения.

Традиционная форма, в которой аргумент эффективности был отброшен (то, что при налоге на потребление меньше искажений, чем при налоге на доход), похоже, неверна. В гл. 20 мы оспаривали тезис, что нельзя сравнивать налоги, подсчитывая число искажений. Мы показали, что если единственное различие в доходах индивидуумов возникает из различия в способностях, если относительные зарплаты фиксированы и если предельное замещение между потреблением индивидуумов в начале жизни и в конце не зависит от того, как много они работают, то налог на потребление будет оптимальной формой налогообложения: никакой налог не должен налагаться на процентный доход. Если эти предположения не удовлетворительны, в отдельных случаях желательно установить субсидию на процентный доход, но не облагать его подоходным налогом. Можно отметить два условия, при которых

существует убедительный довод применения налога на доход **по** процентам (в дополнении к налогу на потребление). Во-первых, налог на процентный доход может быть желательным при условии, что налог изменяет распределение до уплаты налогов в желательном направлении, т.е., если неквалифицированный труд и капитал взаимозаменяемы, более низкое предложение капитала увеличило бы относительную заработную плату неквалифицированных рабочих. Так как существуют чистые потери в перераспределении дохода, всегда желательно понести некоторые чистые потери, чтобы изменить распределение дохода до уплаты налогов. Во-вторых, налог на процентный доход может быть желательным, если индивидуумы отличаются в своей способности инвестировать, при этом некоторые из них получают гораздо больше дохода на свои инвестиции, чем другие. В таком случае исключительно налог на заработную плату (или, равноценно, налог на потребление) не будет способным эффективно перераспределять доход.

Последнее возрождение интереса к налогу на потребление мотивировалось не столько традиционными проблемами справедливости (двойным налогообложением, если потребление — более справедливая основа для возможности платить, чем доход, и т.д.) или эффективности (если они искажают налогооблагаемый процентный доход), о чем мы уже говорили. Скорее мотивировка объяснялась двумя сложностями. Во-первых, как мы отмечали в гл. 22, большая часть искажений нашей налоговой системой проистекает из бесчисленного множества особых положений, относящихся к режиму обложения капитала. По действующей налоговой системе значительная часть отдачи от капитала свободна от налогообложения (жилища, занимаемые их владельцами, пенсии, НПС и т.д.) либо облагается налогом по льготным ставкам. Таким образом, у нас действует частично система налога на потребление, частично — подоходного налога. Этот гибрид может быть менее справедливым, более искажающим, более административно сложным, чем либо чистый подоходный налог, либо чистый налог на потребление.

Факторы, учитывающие административную запутанность нашего налогового законодательства, и уверенность в том, что большинство такого рода сложностей возникает из-за налогообложения капитала, обуславливают вторую группу мотивов в пользу налогов на потребление. В предыдущей главе мы также отмечали, что большинство способов избежания налогообложения относилось к налогам на капитал. Например, переложение дохода обычно требует трансферта (или ссужения) актива. Многие формы отсрочки уплаты налогов используются для уклонения от налогообложения процентов.

Сложности и искажения, которые возникают при взаимодействии индивидуального и корпоративного подоходных налогов, могут также быть сокращены с введением налога на потребление, особенно на базе денежного потока. Доходы от корпоративного сектора приплюсовывались бы к денежной наличности (объекту налогообложения), а платежи в корпоративный сектор вычитались бы. Все сложности, связанные с корпоративным налогом, включая искажающие положения об амортизации, могли бы быть просто устранены, без опасения, что корпорации использовались бы как средство избежать налогов. Налог на потребление не устранил бы всех административных проблем. Как мы уже отмечали, остался бы вопрос определения законных деловых расходов. Но эта проблема была бы не более и не менее серьезной, чем при нынешней системе подоходного налога.

Критики налога на потребление не убеждены аргументами, основанными на его административных удобствах. Во-первых, они указывают, что административные

проблемы любого налога могут быть устранены просто путем отмены налога. Тот факт, что существуют административные проблемы с налогом на доход от капитала, является аргументом за его отмену лишь в том случае, если можно показать, что нельзя разработать обоснованно "неискажающий" и "обоснованно" справедливый налог. Сторонники более широкой базы подоходного налога полагают, что подобный налог может быть разработан. Хотя вмененный доход от жилищ будет ускользать от налогообложения, а пенсионные программы будут откладывать налогообложение процента от сбережений для ухода на пенсию до времени его действительного получения, еще возможно облагать налогом значительную часть дохода на капитал. Они уверены, что искажения, возникающие благодаря налогообложению некоторой части доходов от капитала, а не каких-либо других, стоят выигрыша в поступлениях в бюджет и справедливости налога.

Более того, критики налога на потребление опасаются, что по мере того как мы познаем проблемы нашей нынешней системы, мы будем только обнаруживать те, которые связаны с действием налога на потребление. Эти проблемы, как они подозревают, не менее сильные, чем свойственные нашей нынешней системе.

Проект налога на потребление. При администрации президента Форда служба налогового анализа Министерства финансов, возглавляемая экономистом Дэвидом Брэдфордом из Принстона, представила осторожное соображение о том, как оно могло бы спроектировать налог на потребление на практике. Эти экономисты были убеждены, что административные проблемы налога на потребление были повсеместно намного меньше, чем при настоящей системе. Обсудим три трудности, с которыми при этом сталкиваешься.

1. *Жилища при налоге на потребление.* Жилища представляют проблему для налога на потребление так же, как для подоходного налога. Мы показали в нашей дискуссии о подоходном налоге, что теоретически подходящий способ обращения с жильем — условно причислить к доходу сумму, соответствующую услугам, приносимым домом, т.е. вменить арендную плату. Подобно подходу к налогу на потребление с позиции потока наличности, покупка дома представляет **инвестицию**, и расходы на покупку дома следовало бы вычесть из дохода при определении налогооблагаемой базы. Позже, однако, услуги, приносимые домом, следовало бы включить как "**потребление**" и добавить к налоговой базе. Но создавая трудности вмененных услуг, приносимых домом, альтернативная процедура (при которой расходы на покупку дома не исключаются из дохода, а услуги, приносящиеся активами, не добавляются) имеет определенные преимущества.

Основной недостаток возникает при прогрессивных налоговых ставках на потребление. В этом случае лицо, продающее часть своих ценных бумаг, чтобы купить дом, оказалось бы теряющим сбережения (уменьшение его собственности в ценных бумагах рассматривается подобным образом), и величина этой потери сбережений добавлялась бы к его доходу для количественной оценки его потребления. В действительности, конечно, такое лицо просто меняет форму, в которой он держит свои активы, т.е. он замещает один набор активов (ценные бумаги) другим (жильем)¹⁷. Таким образом, любая система налогообложения потребления должна предусматривать некоторые особые положения для жилья.

При налоге на потребление с фиксированной ставкой сказанное неважно. Налоговое обязательство данного лица увеличилось бы в одно время и уменьшилось бы в другое. При системе реального усреднения продолжительность существования налогообложения возросший налог

2. *Наследства*. Вторая проблема касается наследств и дарений. Должны ли они трактоваться как потребление жертвователя и как доход их получателя? При одном взгляде на проблему индивидум и его потомки — одна продолжающаяся семья, и трансферты между родителем и его сыном не должны облагаться налогом. Всякая единица **потребления** должна облагаться налогом только один раз. Если родитель передает актив ребенку, а он продает актив, чтобы купить потребительские товары, налог должен взиматься с ребенка. Согласно другой точке зрения, передача денег ребенку ничем не отличается от других способов расходования денег. Родитель делает это, по-видимому, потому, что это приносит ему удовольствие. С этой точки зрения мы видим расходы на "потребление". Таким образом, наследство должно облагаться налогом так же, как и расходы на потребление. В то же время наследство должно рассматриваться как доход ребенка. Если он продает имущество, чтобы купить потребительские товары, то обязан заплатить налог на потребление.

Различные подходы, очевидно, могут иметь различные последствия для наследства. Часть критиков налога на потребление опасаются, что полное освобождение наследства от налогообложения может привести к громадной концентрации богатства. Защитники налога на потребление заявляют, что, если опасаться концентрации богатства, нужно бороться непосредственно с этой проблемой, например, путем обложения прогрессивным налогом на богатство. Критики налога на потребление утверждают, что богатые люди найдут способы избежать такого налога.

3. *Проблемы перехода*. Некоторые экономисты касались проблемы перехода от подоходного налога к налогу на потребление. Одну проблему мы уже обсуждали: приток наличных денег государству мог со временем уменьшиться, потребовал добавочных государственных займов¹⁸.

Вторая проблема — статус ранее накопленного капитала. Должны ли индивидуумы облагаться налогом, когда они продают свои ранее приобретенные активы, чтобы приобрести новые потребительские товары?

Предположим, индивидум сделал сбережения из зарплаты. Он уже уплатил подоходный налог. Облагать его налогом снова, когда он потребляет, кажется несправедливым. Представляется несправедливым облагать налогом бережливого. (Заметим, что здесь мы говорим о налоге не только на процентный доход, но и на всю величину актива при его продаже.) Такой налог называется налогом на капитал. Если люди не ждут, что этот налог будет введен вновь, он не искажающий. Но если люди верят в обратное, налог может иметь весьма дестимулирующий эффект для сбережений.

Большая часть текущих сбережений возникает из дохода, который избежал подоходного налогообложения. Когда человек оставляет актив, возросший по величине, своему ребенку, доходы от капитала на деле избегают налогообложения. Не

в данный период (при уменьшенном налоговом обязательстве когда-то в будущем) опять не создаст бы проблем при условии, что у индивидума есть ликвидность для уплаты налога. Современная компьютерная технология дает возможность разрабатывать налоги, основанные на потреблении в течение всей жизни. Текущий учет потребления каждого индивидума (соответственно дисконтируемого во времени), а также налоговые платежи могут постоянно вестись, и люди могли бы иметь возможность платить заранее или откладывать налоговые платежи при оговоренных условиях.

¹⁸ Этот возросший дефицит не должен иметь значительные вредные последствия для экономики. Поскольку люди должны предусматривать свои будущие налоговые обязательства, они увеличили бы свои сбережения на соответствующую величину.

облагать налогом эти сбережения также кажется несправедливым. Трудность состоит в том, что мы не можем различать эти два типа сбережений. Правила перехода от подоходного налога к налогу на потребление обуславливаются нашими представлениями о том, как нужно обращаться с ранее накопленными сбережениями.

Если считать, что предшествующие сбережения не должны облагаться налогом, то здесь нет проблемы. Людям будет позволено потреблять за счет продажи активов, которыми они сегодня владеют, без уплаты какого-либо налога. Если думать, что подобные сбережения должны облагаться налогом, следует требовать, чтобы все люди регистрировали свои текущие активы. После продажи этих активов наличности фиксировались бы и облагались налогом. Существует беспокойство, что люди могли бы не заявлять своих сегодняшних активов, и их действительное потребление, таким образом, превышало бы заявленное. Неясно, насколько серьезной была бы эта проблема для США. До крайней мере для акций и облигаций она таковой не кажется.

Является ли налог на потребление неэгалитаристским? Согласно широко распространенному мнению, налог на потребление был бы менее эгалитаристским, чем подоходный налог, другими словами, он был бы более болезненным для бедных, чем для богатых. Такой взгляд основан на некотором непонимании. Во-первых, смешивается налог на продажи и налог на потребление. Оба налога внешне схожи. Но налоги на продажи в том виде, в котором они взимаются в большинстве штатов, налагаются только на определенные товары. Поскольку отдых за границей, роскошные дома и покупка бриллиантов за рубежом обычно таким налогом не облагаются, доля дохода богатых лиц, потраченная на товары, за которые нужно уплатить налог на продажи, как правило, меньше, чем доля дохода бедных. Следовательно, налоги на продажи обычно рассматриваются как регрессивные. Напротив, налог на потребление взимается со всех потребительских расходов. Более того, налоги на продажи обычно налагаются как фиксированный процент от суммы расходов. Но налог на потребление мог бы быть высоко прогрессивным. Так, можно разработать налог на потребление, при котором, например, первые 4000 дол. потребления освобождены от налога, следующие 10000 дол. облагаются по ставке 20%, очередные 10000 дол. — по 30, а потребление на свыше 24000 дол. — по 40%-й ставке.

То, каким образом собираются доходы от налога на потребление, зависит от его прогрессивности или пропорциональности. Если он пропорционален, мы могли собирать его как налог на продажи. Если желательно введение прогрессивного налога на потребление, необходимо знать суммарное потребление индивидуума. Для этого надо определить величину его дохода и величину дополнительных (или отрицательных) сбережений, предпринятых им в течение года. Сделать это лишь немного сложнее, чем просто указать на то, каков доход индивидуума (во всяком случае, так считают сторонники введения налога на потребление).

Наконец, существуют некоторые проблемы правильного способа измерения степени прогрессивности налоговой системы. Если считается, что потребительские расходы — более справедливая налоговая база, чем доход, то правильный метод измерения прогрессивности предполагает соотнесение налоговых платежей с потребительскими расходами. Это остается верным, даже если отношение потребления к доходу уменьшается вместе с доходом, поэтому отношение налоговых платежей к доходу не увеличивается так быстро, как отношение налоговых платежей к потребительским расходам.

НАЛОГ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ С ФИКСИРОВАННОЙ СТАВКОЙ

Хотя налог на потребление может быть высоко прогрессивным (предельные ставки повышаются с ростом уровня потребительских расходов), некоторые экономисты высказывались за введение налога на потребление, взимаемого по фиксированной ставке. Предельная ставка на совокупные потребительские расходы в этом случае не изменилась бы. Налог остался бы прогрессивным из-за необлагаемого минимума (налог уплачивался бы только с потребительских расходов, превышающих необлагаемый минимум).

Раньше мы отмечали, что у подоходного налога, взимаемого по фиксированной ставке, есть существенные административные преимущества. Аналогичны преимущества налога на потребление с фиксированной ставкой. Такие налоги могут собираться полностью у источника. Из всех расходов на персонал (зарботной платы и дополнительных выплат) делались бы удержания на основе фиксированного процента. Бланк налоговой декларации индивидуума мог бы принять вид почтовой открытки. Налог на потребление с фиксированной ставкой был предложен станфордскими экономистами Робертом Холлом и Элвином Рабашка. Они полагают, что такой налог при ставке в 19% и необлагаемом минимуме в 6800 дол. для семейной бездетной пары мог бы приносить практически такой же доход, как при нынешней системе. (Эти налоги включают одновременный налог на капитал в 19%, так как все предыдущие сбережения попали бы под действия налога по 19%-й ставке.)

Критики скептически относятся к предложенному проекту. Так как база налога на потребление уже, чем база подоходного налога с фиксированной ставкой, ставка первого должна быть выше, чем ставка второго. Значение требуемой налоговой ставки в определенной степени зависит от интенсивности реакции труда и капитала. Если предложение труда значительно увеличивается в ответ на снижение предельной налоговой ставки и если инвесторы так усилят свою активность, что значительно повлияют на экономический рост, тогда, возможно, при 9%-й фиксированной ставке налога на потребление были бы собраны требуемые средства. Если эластичность предложения труда и сбережений низкая, то вряд ли можно получить такой результат.

НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННУЮ СТОИМОСТЬ

Налог на добавленную стоимость (НДС) — налог, взимаемый на каждой стадии производства с разницы между стоимостью продаж фирмы и тем, что она покупает у других фирм, т.е. налог на стоимость, добавленную этой фирмой. Хотя НДС обычно не заменяет подоходный налог, он стал главным источником государственных доходов в большинстве европейских стран при ставке в пределах 20%.

Этот налог эквивалентен национальному налогу на продажи. Единственное преимущество этого налога — способ его сбора. В то время как существует большое число предприятий розничной торговли, количество производящих фирм гораздо меньше. Следовательно, большая часть доходов собирается с относительно немногих источников и их легче контролировать, чем множество мелких розничных торговых точек. Является ли это существенным преимуществом США, где уровень налоговой согласованности относительно высок, — вопрос спорный.

Стоит понять, что этот налог — в действительности налог на продажи, поэтому становятся ясными преимущества и недостатки такого налога. Единый налог на производство тождествен единому налогу на факторы производства (вспомним наши

рассуждения в гл. 17), поскольку выпуск должен быть равным затратам на факторы производства. Таким образом, налог на добавленную стоимость эквивалентен всеохватывающему подоходному налогу с фиксированной ставкой без освобождения от него. Следовательно, налог на добавленную стоимость нельзя считать ни прогрессивным, ни регрессивным. Он не перераспределяет доход. Это считается преимуществом только теми, кто думает, что государство не должно перераспределять доход. По мнению же большинства, это серьезный недостаток.

Мы отметили серьезные неравенства и неэффективности, которые возникают из множества специальных положений о подоходном налоге. Существует мнение, что НДС более единообразен и в этом смысле он более справедливый и менее искажающий, чем подоходный налог.

Определенная степень прогрессивности может быть добавлена при освобождении от налога отдельных отраслей. Если продовольствие освобождается от него (или облагается по более низкой ставке), эффективная ставка на бедных может быть ниже, чем на богатых, поскольку бедные тратят большую долю своего дохода на продовольствие. Подобным образом при введении добавочного налога (налога в дополнение к нормальному налогу) на предметы роскоши (например, большие автомобили) получающие высокий доход будут платить налогов больше, чем среднюю долю своего дохода. Но существуют пределы попыток увеличить степень прогрессивности налога: одно из достоинств налога на добавленную стоимость — его единообразие и простота. Коль скоро для различных отраслей устанавливаются различные ставки, возникают сложные проблемы определения границ. Насколько большим должен быть автомобиль, чтобы считаться роскошным? Должны ли учитываться семейные условия покупателя при определении того, является ли он роскошным? (Для семьи со многими детьми большой автомобиль может быть, скорее, необходимостью, чем роскошью.) А давление групп с особыми интересами, каждая из которых пытается доказать, что продаваемые ею товары относятся к категории, облагаемой низким налогом, было бы огромным¹⁹.

Другой обычно предлагаемой модификацией налога на добавленную стоимость являются скидки на **инвестиции**. Поскольку (отвлекаясь от государственных расходов)

$$\text{инвестиции} + \text{потребление} = \text{национальному выпуску},$$

налог на добавленную стоимость, от которого освобождаются инвестируемые товары, эквивалентен пропорциональному налогу на потребление. Проблемы, которые мы обсуждали ранее, в связи с налогом на потребление, уместны здесь при определении того, что обеспечивает лучшую базу для налога на добавленную **стоимость**: совокупный национальный доход или потребление.

В гл. 20 мы обсуждали, должны ли различные товары облагаться налогом по различным ставкам. Результат был неубедительным. Если бы был оптимальный налог на потребление, если бы источником неравенства была неодинаковость производительности индивидуумов и если бы индивидуальные и предельные нормы замещения различных товаров не зависели от количества их работы, все товары должны были бы облагаться налогом по одинаковой ставке. При отсутствии налога на потребление, в то время как соображения распределения работают в пользу более высоких ставок на предметы роскоши, опасения чистых потерь склоняют в пользу более низких ставок.

Большинство сторонников налога на добавленную стоимость не ратуют за то, что он должен заменить подоходный налог. Скорее, они полагают, что этот налог может использоваться для существенного уменьшения поступлений государству, которые нужно собрать с помощью подоходного налога и, следовательно, высоких предельных ставок налога. Так как большая активность по избежанию налогов связана с уровнем предельных ставок, сторонники НДС полагают, что он уменьшит искажения и повысит справедливость налоговой системы. Критики отмечают, что совокупное искажение налоговой системы зависит от суммы (предельного) налога на доход и на добавленную стоимость и что, пока она не уменьшится, чистые потери, связанные с налогом, не сократятся. Кроме того, выигрыш в издержках согласования от уменьшения предельной налоговой ставки будет больше, чем возмещение дополнительных административных издержек, связанных со сбором налога на добавленную стоимость. Наконец, критики утверждают, что из-за того, что налог на добавленную стоимость собирается по частям, люди не будут осведомлены о полных размерах налогов, которые они платят. А это подтолкнет политиков к увеличению общего налогового бремени. Для тех, кто желал бы видеть большим государственный сектор, это преимущество. Но для тех, кто хотел бы видеть его меньшим, — недостаток.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Высокие издержки и низкие уровни согласия, сложность налогового кодекса, ощутимая несправедливость налоговой системы и большие искажения, связанные с высокими предельными налоговыми ставками, — это тезисы в пользу Закона о налоговой реформе 1986 г.
2. Многие из проблем системы подоходного налога возникли потому, что о ней было слишком много сказано. Предполагалось и обеспечить экономические стимулы (например, инвестировать, сберегать, страховать здоровье, поддерживать штаты и муниципалитеты), и перераспределять доход.
3. Закон о налоговой реформе 1986 г. снизил самую высокую предельную налоговую ставку, вывел бедных из числа налогоплательщиков и сделал избежание налогов более трудным. Большинство американцев, однако, не ощутили сильно уменьшенных предельных налоговых ставок, а их снижение по большей части просто изменило последствия инфляции 1970-х гг.
4. Налоговый закон не упростил налоговый кодекс. Он оставил некоторые важные лазейки. Он не расширил существенно налоговую базу.
5. Будущие налоговые реформы, возможно, сосредоточатся на четырех предложениях: всеобъемлющем подоходном налоге, налоге на потребление, налоге с фиксированной ставкой или налоге на добавленную стоимость. Различные реформы — не взаимно исключаются.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Издержки согласия

Всеобъемлющий
подоходный налог

Налог с фиксированной ставкой

Налог на потребление

Налог на добавленную стоимость

Нейтральность по отношению к
государственным поступлениям

Налог на капитал

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Перечислите некоторые из специальных положений налогового кодекса, которые остались после принятия Закона о налоговой реформе 1986 г. и которые были бы отменены всеобъемлющим подоходным налогом. Какие из них, по вашему мнению, оправданы соображениями равенства? Эффективности?

2. Широко распространено убеждение, что налог на потребление плох для бедных. Неизбежно ли это?
3. Принятие всеобъемлющего подоходного налога могло бы иметь значительное влияние на рыночную стоимость некоторых активов. Цена каких активов, вероятно, упала бы? Каких возросла бы? Должно ли государство что-либо делать для компенсации потерпевшим или для налогообложения выигравших? Принятие налога на потребление также имело бы значительное влияние на рыночную стоимость некоторых активов. Цена каких активов, вероятно, упала бы? Каких повысилась бы?
4. Широко распространено мнение, что соответствующей основой налогообложения служит потребление индивидуума за время его жизни (или доход за время жизни). Обсудите несправедливости и неэффективности, вытекающие из налога на потребление, который имел бы растущие предельные налоговые ставки, но не обеспечивал бы усреднение лет с низким и высоким потреблением. Возникают ли такие проблемы при налоге на потребление с фиксированной ставкой?
5. В гл. 21 мы обсудили проблемы, связанные с выбором подходящей единицы налогообложения (семьи по сравнению с индивидуумом). Как повлияло бы на эти проблемы принятие налога на потребление? Подоходного налога с фиксированной ставкой?
6. Рассмотрим подоходный налог с фиксированной ставкой в 20% с уровнем дохода, освобожденным от налогов, в 11000 дол. (уровень бедности для семьи из 4 человек). Какова средняя налоговая ставка для семьи из 4 человек с доходом в 15000 дол.? 30000 дол.? 100000 дол.? Может ли это быть доказательством прогрессивности такого налога?
7. Многие экономисты и политики утверждали, что переход от подоходного налога к налогу на потребление был бы несправедливым, если одновременно не были бы введены налоги на богатство и наследство. Приведите аргументы за и против.
8. Объясните, почему отмена скидок с налога на инвестиции должна увеличить цену существующих средств производства.
9. Объясните, почему, если предельная налоговая ставка снижается с ростом дохода, люди, чей доход непостоянен, могут оказаться в лучшем положении, чем люди со стабильным доходом той же самой средней величины.

Часть VI

Другие проблемы

В США действует федеральная система, при которой одни виды деятельности осуществляются на уровне штатов и муниципалитетов, а другие — на национальном уровне. В гл. 26 рассматриваются основные мотивы существования федеральной системы и некоторые основные виды взаимодействия между федеральным правительством и властями штатов и муниципалитетов. Мы также обращаемся к роли конкуренции среди общин в обеспечении нужного уровня и видов общественных товаров и их эффективного производства.

В гл. 27 кратко рассматриваются расходы и налоги на уровне штатов и муниципалитетов. Мы особо останавливаемся на функционировании налогов и программ расходов в ситуациях, в которых капитал и труд высоко подвижны.

В гл. 28 рассматриваются два основных момента, на которых в последнее десятилетие фокусировалось общественное внимание: растущий бюджетный дефицит США и их снижающаяся конкурентоспособность на мировых рынках. И то и другое находит отражение в **серьезном** дефиците торгового баланса. Мы анализируем влияние налогообложения, государственных расходов и дефицита на экономический рост и стабильность.

Глава 26. ФИНАНСОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

В своем Обращении к нации в январе 1982 г. президент Рейган внес предложение значительно "изменить" взаимоотношение между штатами и федеральным правительством. Определенные сферы, включая образование и социальное обеспечение, которые в течение последних одного или двух десятилетий все больше находились в ведении федеральных властей, опять перешли бы более полно в компетенцию штатов. Федеральное правительство взяло бы под свою ответственность Мэдикейд (которая обеспечивает медицинскую помощь неимущим)¹. Предложения президента окрестили "новым федерализмом".

Хотя большинство предложений Рейгана не было принято, они вновь привлекли внимание к давним проблемам обоснованного разделения ответственности и власти между штатами и федеральным правительством. В конституции оговорено, что те функции, которые ясно не закреплены за федеральным правительством (такие как

В настоящее время штаты управляют программами Мэдикейд и определяют требования, дающие право на пользование программой в соответствии с установками федерального правительства. Финансирование Мэдикейд поделено между федеральными властями и штатами.

национальная оборона, денежная эмиссия и обеспечение почтовых услуг), оставлены за штатами. Это, кажется, дает основания предполагать, что ответственность за обеспечение большинства общественных услуг (образование, полиция, пожарная служба, шоссе и железные дороги) возложена на штат. И такой точки зрения придерживались долгое время. Но конституция — гибкий документ, и его судебные трактовки по существу дали свободу федеральным властям обеспечивать многие другие услуги.

РАЗДЕЛЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Правительства штатов и местные органы несут первоочередную ответственность за состояние образования (обеспечивая 92% его финансирования), шоссе и железных дорог (за исключением систем автострад), за полицию и противопожарную службу, канализацию и санитарную службу. Хотя федеральные власти ответственны за осуществление важнейших программ по социальному обеспечению, общественное благосостояние все еще остается второй по величине статьей расходов штатов и муниципалитетов, составляя более одной восьмой совокупных расходов. Другой важной статьей расходов в бюджетах штатов и местных органов власти являются затраты на транспорт, гражданскую безопасность, здравоохранение и больницы. На рис. 26.1 представлена структура расходов штатов и муниципалитетов, а на рис. 26.2 — доля финансируемых федеральным правительством расходов государственного сектора в шести важнейших отраслях.

Так же как существует разделение ответственности между федеральным правительством, с одной стороны, и властями штатов и муниципалитетов — с другой, имеется ее разделение между штатами, с одной стороны, и местными



Рис. 26.1. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАСХОДОВ ШТАТОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ В 1985 г. (Суммарные расходы равны 517 млрд дол.) Наибольшая доля расходов приходится на образование. За ним следуют программы поддержания дохода, расходы на здравоохранение и содержание больниц. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 3.16.

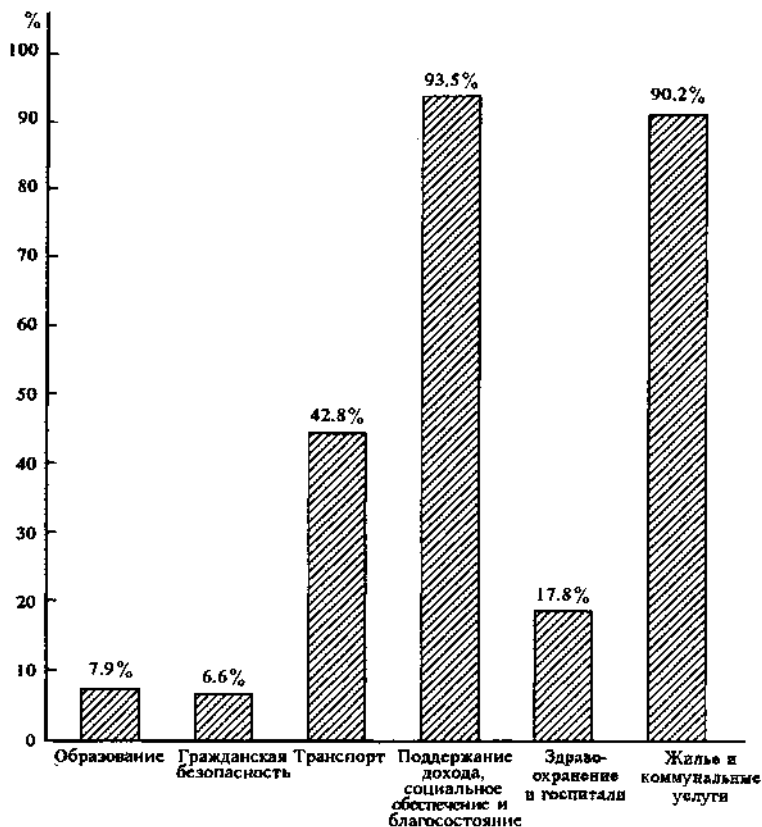


Рис. 26.2. ДОЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ФИНАНСИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ ПО ИХ ОТДЕЛЬНЫМ КАТЕГОРИЯМ, 1985 г. Федеральное правительство финансирует основную часть расходов государственного сектора на социальное обеспечение, поддержку доходов, жилье. Штаты и местные органы власти финансируют образование, полицию, больницы. Ответственность за финансирование транспорта почти поровну делится между федеральным правительством и штатами и местными органами власти. ИСТОЧНИК: *Survey of Current Business*, July 1987. Tabl. 3.14 and 3.16.

властями — с другой. Это разделение сложно, включая финансирование, регулирование и управление. Так, начальные и средние школы почти полностью находятся в ведении местных общин, однако половина расходов на них финансируется штатами, которые также вводят множество правил. Хотя почти 60% расходов на шоссе и дорожные работы финансируются штатами, почти все расходы на канализацию и противопожарную охрану осуществляются на местном уровне, равно как и 90% расходов на полицию.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ПРАВИТЕЛЬСТВОМ И ШТАТАМИ И МЕСТНЫМИ ВЛАСТЯМИ

В предыдущих главах мы видели взаимодействие между федеральным правительством и индивидуумами и фирмами: государство регулирует, субсидирует, взимает налоги, обеспечивает товарами и услугами и перераспределяет доход. Взаимодействие между федеральным правительством и властями штатов и муниципалитетов также весьма сложно, включая федеральное регулирование и стимулирование штатов и местных властей, исполнение штатами и местной администрацией федеральных программ и получение штатами и местными властями части **федеральных доходов**.

1. *Регулирование.* Конституция ограничивает законодательную деятельность штатов. Им нельзя принимать законы, лишаящие людей права на судебное разбирательство, независимо от тяжести совершенного преступления. Штаты также не могут препятствовать индивидууму в получении работы по расовым или религиозным мотивам. В последние годы многие решения Верховного суда были направлены против действий штатов, предпринятых в нарушение конституции.

Учреждения штатов могут также являться объектами такого же регулирования состояния окружающей среды, которое применяется к фирмам и физическим лицам. В некоторых случаях федеральное правительство закрепляет предоставление определенных услуг за штатами и местными органами власти (например, предоставление льгот для лиц с физическими недостатками или умственно отсталых), не выделяя при этом требуемые финансовые средства. Неудивительно, что штаты и местные общины выражают недовольство, утверждая, что если федеральные власти придают такое значение этим услугам, то должны и финансировать их.

2. *Стимулирование: категориальные и долевыe гранты.* Возможно, важнее, чем прямой контроль, усилия, предпринимаемые федеральными властями для изменения деятельности штатов и местных органов с помощью финансовых стимулов. Используются методы и кнута и пряника. Если штаты разрабатывают программы, соответствующие установкам федерального правительства, они могут рассчитывать на федеральное финансирование. Если они отказываются следовать определенным правилам, то могут лишиться федерального финансирования. Так, федеральная помощь университетам штатов (равно как и частным университетам) может быть прекращена, если университет не обеспечивает в достаточной степени реализацию программы принятия женщин и меньшинств или если он допускает дискриминацию в какой-либо из своих программ². Штаты становятся претендентами на получение федерального финансирования программы Мэдикейд или на обеспечение пособий по безработице, если они проводят соответствующие программы. Федеральные гранты штатам и муниципалитетам для специальных целей называются категориальными. Самые значительные программы категориальных грантов (за исключением программ благосостояния) — на образование и городское развитие. Размеры грантов могут увеличиваться вместе с расходами штатов и местных органов власти, т.е. помощь может соответствовать расходам штата (вплоть до определенной максимальной суммы). Это называется долевыми грантами.

Существовало противоречие, связанное с тем, должно ли неудовлетворительное выполнение условий по одной программе повлечь за собой сокращение финансирования по другим программам. Новое законодательство разрешило это противоречие в 1988 г. Согласно новому закону, федеральные антидискриминационные правила применяются ко всей организации, получающей федеральную помощь.

Федеральное правительство использует угрозу отказа в предоставлении **федеральных** фондов как побуждение штатам действовать в соответствии с его желаниями. Так, ограничения скорости движения на автострадах устанавливаются штатами, но **федеральное** правительство угрожало отказать в федеральном финансировании шоссе любых дорог любому штату, который не ввел максимальный потолок скорости в 55 миль в час.

3. *Управление федеральными фондами.* В некоторых случаях фактически все фонды для определенной программы предоставляются федеральным правительством. Государственные службы штатов и местных органов власти используются для управления программой. Например, помощь семьям с **детьми-иждивенцами** (ПСДИ) — федеральная программа, но осуществляется властями штатов и муниципалитетов. Конечно, трудно четко разграничить федеральную программу, которая по существу реализуется штатами, и программу штата, которая поддерживается федеральной властью. Это различие зависит от степени свободы, предоставленной штату. В случае программы Мэдикейд нормы ее применения и степень охвата ею определяются на уровне штата. На практике между штатами имеются большие различия. Программы продовольственных талонов также выполняются штатами, но они имеют гораздо меньше свободы.

4. *Распределение общих доходов: блочные гранты.* Федеральное правительство возвращает доход штатам и муниципалитетам в форме блочных грантов, субсидий, которые могут использоваться на любые цели по их желанию. Эти программы называются распределением общих доходов в противоположность распределению специальных (категориальных) доходов, которые являются грантами, предназначенными для специальных целей. Распределение общих доходов в последние годы уменьшилось. В 1986 г. общие доходы составляли только 4 млрд дол. по сравнению со 103 млрд дол. федеральных категориальных грантов штатам и местным органам власти. Для программ распределения общих доходов есть две причины. Одна состоит в том, что федеральное правительство может быть более эффективным сборщиком налога, чем штаты и местные власти. Дополнительные административные издержки, связанные с небольшим приращением к ставке федерального налога для финансирования деятельности штатов и муниципалитетов, незначительны. Вторая причина заключается в том, что богатство отдельных штатов, их потенциальная налоговая база различны, и поэтому федеральное правительство включается в региональное распределение федеральных налогов, предоставляя пропорционально больше бедным штатам.

В последние годы самые бедные штаты имели доходы на душу населения на **20–30%** ниже, чем самые богатые штаты. Столь же большой разрыв наблюдался в налогах штатов и местных органов власти на душу населения. Отношение налогов штатов и муниципалитетов к доходу на душу населения колеблется от чуть более 8% в Миссури до более 14% в Нью-Йорке⁴.

5. *Налоговые расходы.* Вышеприведенный список способов, с помощью которых федеральное правительство влияет на штаты и местные органы власти, не исчерпывающий. Один из важных путей воздействия федерального правительства на расходы штатов и муниципалитетов — через налоговые расходы, связанные с личным и корпоративным подоходными налогами. Эти расходы оценены в 39 млрд дол. в 1987 г.⁵

³ Survey of Current Business. July 1987. Table 3.15.

На Аляске налоговые поступления составили **43%** личного дохода, в основном это налоги на нефть.

⁵ Special Analyses, Budget of the U.S. Government, Fiscal Year 1988. P. H-18.

РАЗМЕР ФИНАНСОВЫХ ТРАНСФЕРТОВ

В гл. 2 мы подчеркнули, что величина государственных расходов не дает полного представления о роли государства в экономике. Подобным образом масштабы федеральных трансфертов штатам и муниципалитетам не говорят нам о степени, в которой расходы штатов и местных органов власти зависят от политики федерального правительства. Но стоит отметить некоторые черты этих трансфертов. Во-первых, они значительно выросли в последние 60 лет: с 1,6 до 17% доходов штатов и местных администраций в 1986 г. Это ниже пика 21,9%, достигнутого в 1977 г.⁶ Во-вторых, федеральная помощь оказывается более важной на уровне штата, чем на местном уровне, составляя чуть более четверти поступлений штатов и чуть менее 10% местных доходов.

Однако эти цифры в некоторой степени обманчивы. Большая часть финансовой помощи просто минует штаты и муниципалитеты, поступая непосредственно индивидуумам. Так, 47% помощи штатам и местным властям в 1986 г. пошла на ПСДИ и Мэдикейд. Этот показатель вырос. Например, в 1978 г. он составлял только 34% от финансовой поддержки штатов. От четверти до трети федеральной помощи, полученной властями штатов, затем распределяется между муниципалитетами.

ПРИНЦИПЫ ФИНАНСОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В гл. 3 рассмотрены причины государственной деятельности. Основополагающая теорема экономики благосостояния — “невидимая рука” Адама Смита — гласит, что при отсутствии рыночных несостоятельств (как, например, в обеспечении общественными товарами) экономика будет эффективной по Парето. Люди, действуя в своих собственных интересах, будут принимать решения, ведущие к эффективности по Парето. Конкуренция между производителями заставляет их предлагать товары, которые нужны людям, по минимально возможной цене.

Аналогичные утверждения могут быть сделаны относительно обеспечения общественными товарами и услугами властями штатов и муниципалитетов, в отличие от федерального правительства. Утверждается, что конкуренция между общинами приведет к предложению ими индивидуумам тех товаров и услуг, которые им требуются, и к эффективному производству этих товаров. Это называется гипотезой Тибу (по Чарльзу Тибу из университета Вашингтона), который впервые сформулировал эти положения в 1956 г.⁷

Первоначально Тибу интересовался проблемой обнаружения предпочтений, рассмотренной в гл. 6. Если индивидуумы обнаруживают свои предпочтения относительно частных товаров, просто покупая их, как они будут обнаруживать свои предпочтения общественных товаров? Когда люди голосуют, они выбирают кандидатов, представляющих их общие ценности, но они не могут выразить свои мнения в деталях об особых видах расходов. В большинстве штатов использование референдума весьма ограничено. И даже если людям предлагается проголосовать непосредственно по поводу расходов на конкретные программы, конечное равновесие, в общем, не было бы эффективным по Парето.

⁶ *Report of the Council of Economic Advisors, 1984; Survey of Current Business, July 1987, Tables 3.3, 3.15.*

⁷ Tiebout C A Pure Theory of Local Expenditures// *Journal of Political Economy* 64 (1956): 416–24.

Тибу утверждал, что люди могут "голосовать ногами", что их выбор общин отвечает их предпочтениям, отдаваемым общественным товарам, обеспечиваемым на местном уровне, подобно выбору ими продуктов в пользу частных товаров. Более того, так же как у фирм есть стремления выяснить, каким товарам люди отдают предпочтение, и произвести эти товары эффективно, также у общин существуют стимулы определить, какого рода товары, обеспечиваемые общиной, предпочитают индивидуумы, и предоставить их эффективно. Это особенно важно в случае развития общины. В последние годы проектировщики обнаружили, что многие люди хотели бы больше безопасности и общественных удобств (плавательных бассейнов, теннисных кортов), чем предоставляется типичным городом. Вследствие этого проектировщики провели большую работу по обеспечению этими услугами. Поскольку в этих общинах нужды людей удовлетворяются лучше, чем в других, люди хотят платить большую арендную плату (или расходовать больше на покупку домов в этих общинах). А это как раз и обеспечивает отдачу разработчику за его усилия по выяснению того, чего хотят люди и как удовлетворить их желания.

В общины, предоставляющие людям услуги, которые они хотят, и делающие это эффективно, будет наблюдаться приток населения. Из общин, в которых это не удастся сделать, наблюдается его отток. Эта миграция (с последующим влиянием на недвижимость), по существу, дает такого же рода сигнал городскому руководству, который дает рынок менеджеру фирмы (у фирмы, неспособной обеспечить людей товарами, в которых они нуждаются, продажи сократятся, а у фирм, преуспевающих в этом, продажи увеличатся). Политики (иногда под давлением избирателей) реагируют на такие сигналы примерно так же, как менеджеры фирмы на рыночные сигналы.

Аналогия поучительная. При определенных допущениях обособленные решения каждой общины, касающиеся того, какие общественные товары предоставлять, как это делать и как финансировать, ведут к эффективному по Парето распределению ресурсов, точно так же как обособленные решения фирм и индивидуумов, касающиеся частных товаров, приводят к эффективности по Парето.

Однако вообще эти допущения не выдерживаются. И даже если бы они выдерживались, неравенство в распределении благосостояния между общинами могло бы быть чрезмерно большим.

Критерии гипотезы Тибу почти соответствуют описанным нами в гл. 3 положениям, касающимся условий, при которых рыночное распределение могло бы не быть эффективным по Парето, или даже будучи эффективным, могло бы не быть желательным⁸. Таких положений три: наличие определенных рыночных несостоятельности, неудовлетворенность распределением дохода и убеждение, что потребители могли бы не предпринять действия, которые были бы в их собственных интересах (обязательные товары).

После Тибу появилась значительная литература, оценивающая условия, при которых результат заслуживает внимания (см., напр.: Stiglitz J.E. *Public Goods in Open Economics With Heterogeneous Individuals*, in *Locational Analysis of Public Facilities*, J.E. Thisse and H.G. Zoller, eds. (New York: Elsevier — North Holland, 1983); Stiglitz J.E. *Theory of Local Public Goods*, in *The Economics of Public Services*, M. Feldstein and R. Inman, eds. (New York: Macmillan, 1977). P. 274—333; Bewley T. *A Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures* // *Econometrica* 49 (1981): 713—40; Zodrow G.R., Mieszkowski P. Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods // *Journal of Urban Economics* 19 (1986): 356—70).

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА В СРАВНЕНИИ С МЕСТНЫМИ ОБЩЕСТВЕННЫМИ БЛАГАМИ

Выгоду от некоторых общественных благ получают те люди, которые живут в определенной общине. В качестве примера этого блага можно назвать пожарную службу. Выгода от других общественных благ достается абсолютно всем. Национальная оборона — хороший пример такого вида общественного блага.

Аргументы, доказывающие, что если должно быть достаточное предложение общественных благ, то они должны предоставляться государством, предполагают, что если должно быть достаточное предложение национальных общественных благ, то они должны предоставляться на национальном уровне.

Чисто общественные блага (блага, лишение которых невозможно и нежелательно), получение выгоды от которых ограничено определенным регионом, называются местными чистыми общественными благами. Пример такого вида общественного блага — дорожное освещение. Подобно тому как большая часть общественных благ, обеспечиваемых государством на национальном уровне, не является чисто общественными благами, точно так же многие блага, предоставляемые государством на местном уровне, не являются местными чистыми общественными благами. Для некоторых общественных благ, таких как публичные библиотеки, исключения из пользования ими легки, но нежелательны, поскольку издержки предоставления данного блага дополнительному человеку почти равны нулю. Некоторые блага, которые предоставляет местное правительство, к примеру образование и муниципальные больницы, являются по существу частными благами; исключения из пользования ими легки и затраты на предоставление данного вида услуг каждому дополнительному человеку значительны (см. гл. 5).

В гл. 7 мы обсуждали преимущества и недостатки государственной системы финансирования и производства такого блага, как образование, которое не является чисто общественным благом, по сравнению с частной системой их финансирования и производства. Если данные блага предоставляются государством, они могут предоставляться на национальном (образование во Франции) или на местном уровне (образование в США). Преимущество системы образования, предоставляемого на местном уровне, заключается в большей приспособленности к местным нуждам и предпочтениям: недостаток — это, возможно, более высокие транзакционные затраты (так как каждая община должна тратить средства на разработку своего собственного учебного плана, например). К тому же неизбежное неравенство в качестве предоставляемых услуг в различных общинах, когда решения принимаются на местном уровне, может быть рассмотрено как недостаток, особенно в случае с образованием.

ЭКСТЕРНАЛИИ

Действия одной общины могут заметно влиять на другие общины. Если община строит выбрасывающий сильно пахнущие сточные воды завод или разрешает развитие промышленной зоны на своей территории в таком месте, что ветер разносит этот неприятный запах над соседней общиной, возникает ощутимый внешний эффект. Иногда мы называем такие экстерналии “переливами”. Не все переливы имеют негативные последствия. Некоторые экономисты полагают, что существует значительная общественная выгода от образованных граждан и что это является некоторым оправданием поддержки образования. В той мере, в какой это так, и в той степени, в которой получившие бесплатное образование люди покидают

общину, обеспечившую их образованием, существуют выплескивания за пределы общины ее системы государственного образования.

Миграция и локализация неэффективности могут рассматриваться как особо важный класс экстерналий. Люди, решая переехать в какую-либо общину, приносят с собой как издержки, так и выгоды. Они могут увеличить базу налогообложения, но также могут привести к увеличению спроса на общественные услуги и переполнению (например, дорог и парков). Поскольку во многих случаях они не платят за издержки и им не компенсируют пользу, которую они "даруют", вряд ли эффективны "решения о местожительстве". Многие страны, сильно обеспокоенные проблемой чрезмерной плотности населения в крупных городах (Лондоне, Париже, Мехико), разработали политику децентрализации, чтобы достичь более эффективной схемы размещения населения.

КОНКУРЕНЦИЯ И МАКСИМИЗАЦИЯ ПРИБЫЛИ

Центральное положение, лежащее в основе проблемы эффективности рыночных экономик, — допущение существования большого количества фирм, максимизирующих прибыль. Гипотеза Тибу соответственно требует наличия большого числа конкурирующих общин⁹. В большинстве же районов их немного. На деле имеет место лишь ограниченная конкуренция. Более того, общины принимают решение, какие товары и услуги производить, не на основе какого-то простого критерия максимизации прибыли или стоимости **земли**, а под влиянием политического процесса, как это описано в гл. 6. Виды неэффективности, которые в этой связи могут порождаться, рассматриваются в следующей главе. Здесь мы просто отмечаем, что ограниченная конкуренция объясняет, почему нам следует относиться скептически к гипотезе Тибу.

ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ

Перераспределение может быть более важным объяснением роли федерального правительства, чем рыночные несостоятельности, которые мы только что обсуждали. Вопрос касается распределения дохода как между индивидуумами, так и между общинами.

НЕРАВЕНСТВО МЕЖДУ ИНДИВИДУУМАМИ

Должна ли степень перераспределения — уровень государственных пособий — быть решением регионального или национального уровня? Является ли "перераспределение" местным общественным благом? Предположим, что индивидуумы некоторой общины твердо верят, что ни один индивидуум не должен жить в трущобе, и поэтому они обеспечивают хорошую программу государственного жилья. В то же время индивидуумы в некоторой другой общине имеют иные этические представления. Есть ли какая-нибудь причина того, чтобы индивидуу-

Действительно их должно быть столько, чтобы все постоянные жители в любой общине, имеющие одинаковые навыки, имели бы одинаковые вкусы в отношении общественных товаров. Еще одно требование заключается в том, что должно быть полное единство взглядов при голосовании (при условии, что голосующие рациональны). Оба этих положения явно не удовлетворяются (Eberts R.W., Gronberg T.J. Jurisdictional Homogeneity and the Tiebout Hypothesis//*Journal of Urban Economics* 10 (1981): 227-39; Pack H., Pack J. Metropolitan Fragmentation and Local Public Expenditure//*National Tax Journal* 31 (1978): 349—62).

мы первой общины пытались навязать свои этические взгляды второй общине, стремясь сделать минимальные жилищные нормы скорее национальной, а не региональной проблемой?

Ответ — да. И причина этого в том, что вместе с относительно свободной миграцией степень перераспределения, которая реальна на региональном уровне, ограничена. Любая община, которая решает обеспечить более хорошее жилье для бедных или более хорошее медицинское обслуживание, может столкнуться с наплывом бедных. Общины имеют стимулы сделать себя непривлекательными для бедных, чтобы те перемещались в другие общины. Некоторые общины делают это с помощью зональных законов, которые требуют многоакровых участков *земли*¹⁰. Другие делают это, ограничивая обеспечение **некоторыми** общественными услугами, которые особенно ценятся бедными и для которых состоятельные люди имеют хорошие частные заменители, такие как автобусное сообщение.

Конечно, если бы между общинами существовала совершенная конкуренция, попытки обеспечить местные общественные услуги по наименьшей стоимости для налогоплательщиков закончились бы тем, что они выплачивали бы налоги, соразмерные с выгодой, которую сами получают. Община, которая не имела программы благосостояния и преуспевала в игнорировании большинства бедных, была бы в состоянии обеспечивать общественные услуги (образование, утилизация отходов, библиотеки и др.) при более низких налоговых ставках, чем община, которая имела далеко идущую программу благосостояния (государственное жилье, хорошее медицинское обслуживание и т.п.) и программы образования, нацеленные на неблагополучных детей. Тот факт, что конкуренция часто ограничена и решения, касающиеся общественных услуг, принимаются политически, значит, что часто есть местные (и на уровне штата) программы перераспределения. Но они остаются ограниченными.

НЕРАВЕНСТВО МЕЖДУ ОБЩИНАМИ

Мы уже обратили внимание на заметные различия между штатами в доходе на душу населения и в налоговых ставках. Для бедной общины предоставление того же уровня услуг, как и богатой, требует, чтобы она взимала налог по более высоким ставкам.

Но почему мы должны больше касаться неравенства, связанного с обеспечением общественными благами (и налоговыми ставками) на местном уровне, а не говорить о неравенстве в общем? Являются ли необходимыми специальные федеральные программы, направленные на сокращение этого особого вида неравенства? Если мы хотим большего перераспределения, почему бы просто не ввести более прогрессивный налог, дав затем людям возможность выбрать, как потратить их деньги? Если они хотят жить в общинах, которые тратят больше или меньше на местные общественные блага, почему не позволить им это? Вопросы аналогичны тем, которые возникли в предшествующих главах, касающихся того, следует ли государству проводить особую политику, направленную на сокращение степени неравенства в доступе к специфическим товарам, таким как медицина, питание и жилье.

Мы ввели понятие особый элитаризм, представив, что потребление подобных товаров не должно зависеть от чьего-то дохода или богатства или дохода или богатства его родителей. Образование, наиболее важное благо, обеспечиваемое

¹ Суды недавно ограничили использование зональности как исключительного права.

государством на местном уровне, одно из благ, равенство доступа к которому может быть главным требованием.

Однако существуют некоторые аргументы против программ, направленных на снижение неравенства в предоставлении местных государственных услуг.

Суверенитет потребителя. Первый обычный аргумент “суверенитета потребителя” состоит в следующем: каждому индивидууму должно быть позволено выбирать те товары, которые он предпочитает. Федеральное правительство не должно навязывать своих предпочтений — в еде, жилище, образовании — отдельным общинам. Программы, направленные на уменьшение неравенства в обеспечении местными общественными благами (до той степени, пока они эффективны), искажают модели потребления. Их результатом может быть большее потребление “местных общественных товаров” и меньшее потребление частных товаров по сравнению с теми перераспределительными программами, которые предусматривают денежное субсидирование индивидуумов. Категориальные субсидии (до того размера, пока они эффективны) ведут к искажениям в структуре товаров, обеспечиваемых на местном уровне; они могут, например, привести к большему развитию образования и урбанизации и к проблемам канализации сточных вод. Во всех случаях, когда имеются такие искажения, мы сталкиваемся с грузом чистых потерь.

Этот аргумент в пользу потребительского суверенитета (несмотря на свою относительность) является менее убедительным применительно к одним благам, обеспечиваемым на местном уровне, чем к другим. Например, решения относительно начального и среднего школьного образования принимаются не индивидуумом, а его родителями; решения, касающиеся местных общественных товаров, являются следствием политических процессов, что не требует отдачи в виде эффективного результата, как мы видели в гл. 6¹¹.

Трудность настраивания общин на перераспределение. Второй довод против программ по перераспределению дохода между общинами (районами, штатами) заключается в том, что такие программы недостаточно целенаправлены, так как во многих общинах перемешаны бедные и богатые люди. Программа, направленная на перераспределение ресурсов в общину, где средний доход низкий, может привести к снижению налоговой ставки. Следовательно, в основном выиграют богатые люди в бедных общинах. Но определенные специальные программы, такие как программа школьных завтраков, могут быть более эффективными в перераспределении дохода детям, чем программы, направленные на перераспределение дохода между семьями.

Региональная эффективность. Третий аргумент — это то, что программы перераспределения доходов между общинами приведут к региональной неэффективности. Они искажают решения индивидуумов о том, где жить и где заниматься предпринимательством.

США — весьма мобильное общество. Мы перемещаемся неоднократно и часто достаточно далеко. Имеют место значительные миграции с сельского Юга на урбанизированный Север, а в более поздние годы — из Сноу Белт в Сан Белт. Множество причин побуждает людей перемещаться, но экономические соображения имеют решающее значение. Они включают не только возможности людей устроить-

Если ограничивающие условия, при которых гипотеза Тибу справедлива, выдерживаются, предложение общественных благ, обеспечиваемых на местном уровне, будет эффективным. По этой же причине, когда названные условия не удовлетворяются, федеральное вмешательство в местное обеспечение общественными товарами, природа которых сама по себе определяется политическими процессами, не ставит целью повышение эффективности.

ся на работу и получать зарплату, но и налоги, которыми они облагаются, и общественные товары, которые они получают. Так как спрос и технология изменяются, экономическая эффективность требует, чтобы люди перемещались туда, где могут быть более производительными. Неизбежно, что некоторые районы, а в действительности даже регионы сталкиваются с сокращением населения, а другие — с его быстрым увеличением. Федеральная поддержка, направленная на перераспределение доходов из одной местности в другую, может вмешаться в эффективное размещение труда и капитала. Уровень налогов и общественных услуг, обеспечиваемых одной общиной, не будет правильно отражать экономический потенциал такой общины. Возникающая неэффективность может быть значительной в краткосрочном периоде, но она возрастает в долгосрочном. Людей будут поощрять оставаться на старом месте, нежели **перемещаться** в более эффективные районы. Хотя, возможно, лучше использовать те же самые фонды, чтобы субсидировать эмиграцию из непроизводительных зон.

Подобно этому, при новой системе автодорог сейчас неэффективны большие агломерации населения, скопившиеся вокруг городов. Таким образом, помощь, оказываемая городам, центрам агломераций, может служить увековечению такой неэффективной модели **местности**¹².

Заметим, что эта неэффективность возникает из попытки перераспределить доход между общинами. Если нашей основной заботой является неравенство между индивидуумами, то перераспределение должно ориентироваться на индивидуумов, а не на регионы или районы.

В дополнение можно сказать, что все специфические программы перераспределения, если они плохо продуманы, могут вызвать значительные искажения. Программа, направленная на удовлетворение определенных потребностей в жилье очень бедных людей путем предоставления им федеральных субсидий, может побудить общины предпринимать такие шаги (например, контроль за рентой), которые будут обострять нехватку жилья. Программа поручительства за города, которые оказались в больших долгах и перед угрозой прекращения платежей по своим облигациям, может поощрять другие общины занимать больше, так как они знают, что если они попадут в затруднение, то федеральное правительство спасет их.

ПРОИЗВОДСТВО ПО СРАВНЕНИЮ С ФИНАНСИРОВАНИЕМ

В нашем предыдущем рассуждении мы отметили важное различие между государственным производством какого-либо товара и государственным финансированием обеспечения таким товаром. Аналогичное отличие должно быть сделано и здесь: федеральное правительство может предоставлять услуги непосредственно или использовать для этого местные власти, так же как в принципе можно использовать частных подрядчиков. Мы отметили ранее, что федеральное правительство зачастую использует правительства штатов и местные органы власти для проведения программ: продовольственных талонов, профессионального обучения, Мэдикейд и т.д.

Аргументы в пользу того, что мы будем называть местным производством в противоположность федеральному, параллельны тем, которые мы обсуждали в 7-й главе: а) принятие во внимание местных предпочтений и потребностей. Местные

общины имеют более полную информацию и побуждающие мотивы обеспечения товарами, необходимыми местным избирателям. В случаях, когда имеются значительные отклонения среди общин (например, в ценности образования), это может иметь большое преимущество; б) побуждение к эффективности. Как конкуренция между фирмами является побудительным мотивом к эффективному производству товаров, которые нужны потребителям, также и конкуренция между общинами порождает стимулы к производству государственно обеспечиваемых товаров эффективно и в желаемой потребителям форме.

Мы уже отметили одно ограничение этого аргумента: ограниченное число общин может привести к ограниченной конкуренции. В дополнение есть очень важное различие между частно- и государственно обеспечиваемыми товарами: если фирма преуспевает в производстве более хороших или более дешевых мышеловок, то выгода выпадает на долю непосредственно покупателя. Каждому окупается поиск лучшей и более дешевой мышеловки. Но если избиратели тратят средства, чтобы определить, кто лучший управляющий городом, полученная выгода достанется всем налогоплательщикам и всем горожанам¹³. Государственное управление, как мы заметили в гл.6, есть общественный товар. Где более серьезно стоят эти проблемы — на местном или на национальном уровне, — вопрос спорный.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ КАТЕГОРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ МЕСТНЫМ ОБЩИНАМ

Цель федеральной категориальной помощи местным общинам состоит в том, чтобы стимулировать местные расходы на отдельные государственные услуги. Помощь на двуязычное обучение, профессиональное обучение и школьным библиотекам оказывается для увеличения расходов в этих областях. Насколько эффективна эта помощь? Местные фонды лишь заменяются федеральными или же последние действительно приводят к увеличению затрат на определенные цели?

Теоретически проблема точно та же, которую мы обсуждали в гл. 9. Насколько эффективна категориальная помощь индивидуумам, поощряя расходы, скажем, на продовольствие или жилье? Ответ зависит от того, есть ли это эффект замещения или только эффект дохода.

Сравним три этапа федеральной помощи местным общинам: блочный грант (не связанный с каким-либо определенным использованием), недолевая категориальная помощь, долевая категориальная помощь.

На рис. 26.3 мы изобразили бюджетное ограничение общины (для упрощения предположим, что все индивидуумы в общине одинаковы, следовательно, можно игнорировать вопросы, касающиеся различий во вкусах). Община выбирала бы точку *E*, точку касания бюджетного ограничения и кривой безразличия представительного индивидуума. Предположим, что федеральное правительство предоставило блочный грант общине. Это сдвинуло бюджетное ограничение *B'B'*. Получаем новую точку равновесия *E**. Это влечет за собой повышение уровня расходов на местные государственно обеспечиваемые товары и повышение уровня потребления на душу населения частных товаров. На деле федеральная

Некоторые утверждали, что существуют стимулы для политиков обеспечивать общественными услугами более эффективно и информировать избирателей о своих способностях.

помощь привела к снижению ставки налогов, которыми облагаются индивидуумы. Федеральные средства частично заменили средства местной общины. Она, став богаче, расходует больше на государственно обеспечиваемые товары, так же как на частно обеспечиваемые товары.

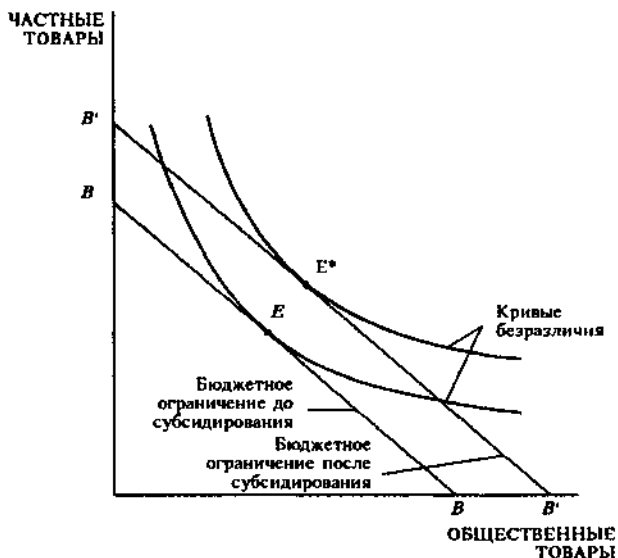


Рис. 26.3. ЭФФЕКТ БЛОЧНЫХ ГРАНТОВ. Паушальные трансферты общине приведут к увеличению государственных расходов на сумму меньшую, чем сам трансферт. Местные налоги уменьшатся.

Предположим теперь, что есть два различных государственно обеспечиваемых товара: образование и сбор мусора, на которые община может использовать фонды. Представим решение общины о распределении ресурсов между этими двумя товарами в виде графика, иллюстрирующего распределение между частными государственно обеспечиваемыми товарами¹⁴. Община имеет бюджетное ограничение. Необходимо разделить ее суммарный бюджет между двумя товарами, как показано на рис. 26.4. Община также имеет кривые безразличия между двумя товарами. Первоначальное равновесие представлено точкой E. Теперь с федеральной помощью бюджетное ограничение сдвигается, новая точка равновесия E*.

Возникает ли какое-либо различие, когда государство устанавливает, на какой товар должны распределяться эти фонды? Не всегда. До тех пор пока величина

¹⁴ Этот вид анализа предполагает, что мы отделяем решение о распределении ресурсов между государственно обеспечиваемыми товарами от решения о распределении ресурсов между частными и общественными товарами. Такой вид разделения возможен только при абсолютно строгих математических условиях предпочтения, известных как разделяемость, когда мы оговаривали, что предельная норма замещения между общественными товарами 1 и 2 не зависит от уровня потребления других товаров.

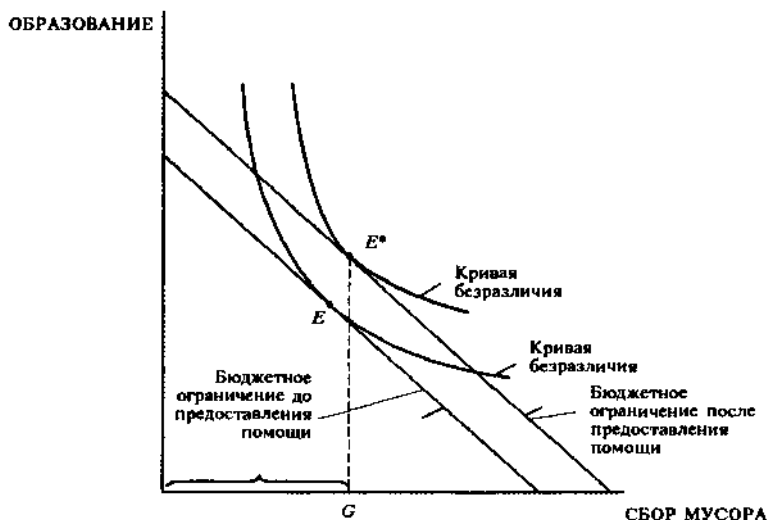


Рис. 26.4. ЭФФЕКТ НЕДОЛЕВОЙ КАТЕГОРИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ. Не важно, оговаривает ли федеральное правительство, что средства должны быть использованы для сбора мусора или на образование, если размер гранта федерального правительства меньше, чем суммарные желаемые расходы. (Если правительство оговаривает, что его средства должны быть использованы для сбора мусора, тогда, до тех пор пока правительство дает меньше, чем сумма OG , это требование не эффективно.)

федеральной помощи, направленной на один товар, меньше, чем сумма, которую община желает потратить на него, федеральная помощь будет заменять местную поддержку этого товара почти на основе 1:1. Если община тратит, скажем, 5% добавочного увеличения ее богатства на образование и 5% — на сбор мусора, федеральный грант в 1 млн дол. приведет к дополнительным расходам на образование в 50000 дол. и на сбор мусора — 50000 дол. Остальные 900000 дол. будут использованы на снижение налоговой ставки. Безразлично, ставит ли правительство условие, что предоставляемые им деньги должны пойти на образование, или нет, если община более 1 млн дол. заранее расходовала на образование. Если же такая сумма не тратилась, тогда, конечно, был бы немного более значимый эффект для бюджета образования. Расходы возросли бы на величину, на которую федеральная помощь превышает сумму, заранее израсходованную¹⁵.

Эти выводы неизбежно должны контрастировать с государственной программой долевого местного расходов (например, на библиотеки). Предположим, что федеральные расходы относятся к местным расходам как 1:1. То есть если община хочет купить книгу, которая стоит 10 дол., она обходится ей в 5 дол., остальные 5 дол.

¹⁵ Полный анализ этой проблемы требует построения графика в трех измерениях с изображением на трех осях образования, сбора мусора и частных товаров.

доплачивает федеральное правительство в форме долевого гранта. Это, очевидно, порождает значительное побуждение расходовать больше на эти услуги, как показано на рис. 26.5. Новое бюджетное ограничение с учетом субсидирования местных властей колеблется около точки B . Если община должна была решить не тратить ничего, она не получила бы государственной помощи. На каждый доллар частных обеспечиваемых товаров, который выделяет община, она может получить в 2 раза больше государственно обеспечиваемых товаров, чем прежде.

Таким образом, бюджетное ограничение оказывается более пологое. Этот внешний сдвиг бюджетного ограничения имеет эффект дохода, как и ранее, но теперь здесь, в дополнение, существует эффект замещения. Поскольку государственно обеспечиваемые товары менее дороги, община будет стремиться тратить больше. Равновесие сместится из E в E^* .

На рис. 26.5 мы также изобразили бюджетное ограничение общины с блочным грантом, который обеспечивает общину тем же благосостоянием, как и целевой грант. (Это бюджетное ограничение — совершенно параллельно бюджетному ограничению до получения субсидии, а новое равновесие — в точке E^{**} на той же кривой безразличия, что и точка E^* .) Следует отметить два момента: равновесный уровень государственных расходов на общественный товар ниже, чем при долевым гранте, и затраты федерального правительства также ниже. Существуют чистые потери, связанные с этим грантом (отрезок DE^* в виде частным образом обеспечиваемых товаров).

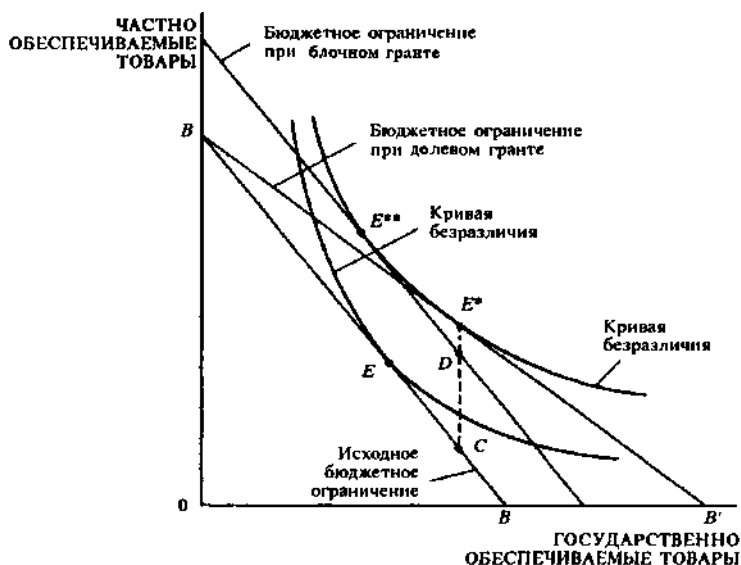


Рис. 26.5. ЭФФЕКТ ДОЛЕВЫХ ГРАНТОВ. Такие гранты реально снижают цену местных общественных товаров и приводят к увеличению уровня их потребления. При 50%-м долевым гранте для получения общественного товара на 1 дол. общине приходится отказываться от частных товаров стоимостью только 50 центов. Блочный грант CD дает тот же уровень полезности, что и долевым грант на сумму CE^* .

Если долевые средства представляются для определенного товара, федеральная помощь окажет видимое воздействие на структуру бюджета общины. Она будет стимулировать те товары, цены на которые снижены (возможно, частично за счет других государственно обеспечиваемых товаров, чьи относительные цены теперь можно рассматривать как более высокие).

Для любого данного уровня федеральных грантов, если целью федерального правительства является стимулирование обеспечения определенных товаров, система долевых грантов более эффективна, чем блочные гранты (т.е. паушальная субсидия, или недолевые категориальные гранты).

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Нынешнее поведение правительства подтверждает наше предположение, что долевые гранты больше влияют на расходы местных властей, чем блочные гранты. Однако не подтверждается предположение, что недолевые категориальные гранты имеют такой же эффект, как значительное увеличение частных доходов. Доказательства наводят на мысль, что категориальные программы действительно влияют на государственный бюджет¹⁶.

Об этом сказано как об "эффекте липучки для мух": деньги "прилипают" к общественному сектору¹⁷. Было предложено несколько объяснений. Первый аргумент заключается в том, что избиратели не понимают реальную предельную стоимость общественных затрат в случае недолевых грантов. Предельные издержки превышают средние, и избиратели знают о последних больше, чем о первых. Другое объяснение состоит в том, что, по меньшей мере, в краткосрочном периоде государственные чиновники имеют значительную свободу действий в том, что касается бюджета¹⁸. Если они получают дополнительные средства, "избиратели" не сразу узнают об этом. Но даже если они узнали, у них нет рычагов, чтобы заставить чиновников вернуть деньги им. Согласно третьему аргументу, федеральные управляющие могут гарантировать, что деньги потрачены рентабельно; у них есть достаточная свобода действий, чтобы забрать часть средств, если они полагают, что федеральные фонды используются просто для замещения средств штата.

ФЕДЕРАЛЬНАЯ НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И МЕСТНЫЕ РАСХОДЫ

Федеральное правительство влияет на местные расходы не только непосредственно благодаря программам помощи, но и косвенно, через федеральную налоговую систему. На местные общины серьезное воздействие оказывают два положения кодекса подоходного налогообложения. Во-первых, процент на облигации штатов и муниципалитетов полностью освобождается от обложения федеральным налогом. Это

¹ Gramlich E M *Intergovernmental Grants A Review of the Empirical Literature//The Political Economy of Fiscal Federalism*, ed W E Oates Lexington, M A Lexington Books, 1977

¹⁷ Courant P N , Gramlich E M , Rubinfeld D L *The Stimulative Effect of Intergovernmental Grants Or Why Money Sticks Where It Hits, in Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, P Mieszkowski and W Oakland, eds Washington, D C Urban Institute, 1979 P 5-21

Для обсуждения этого мнения, см , напр Hannaway J *Administrative structures Why Do They Grow? Teachers College Record*, 79 (1978) 413-36 Повторные попытки налогоплательщиков ограничить уровень налогообложения и расходов путем конституционных поправок предполагают, что существует широко распространенное убеждение, якобы налогоплательщики имеют только ограниченный контроль над бюрократами Для обсуждения этих попыток см Rabushka A , Ryan P *The Tax Revolt* Stenford, CA Hoover Institution Press, 1982

означает, что если лицо облагается налогом по 33%-й предельной ставке, 6,7% дохода от свободной от налогов облигации местных властей эквивалентно 10%-му доходу от любой другой облигации. После уплаты налогов $10\% \times (1 - 0,33) = 6,7\%$. Это освобождение от налога облигаций штатов и местных властей уменьшает затраты по займу средств для властей штатов и муниципалитетов.

Во-вторых, подоходные налоги штатов и местных органов власти и поимущественный налог вычитаются при федеральном подоходном обложении. Если некто имеет доход в 40000 дол. и платит 1000 дол. налога на имущество, он может исключить эту сумму из своего дохода, т.е. он должен платить налоги только с 39000 дол. Это значит, что, если индивидум входит в группу плательщиков налога по 33%-й ставке, его чистый доход (то, что он может потратить на покупку машины и других потребительских товаров) уменьшился только на 670 дол. Из 1000 дол. поимущественного налога федеральное правительство реально платит одну треть.

Эти налоговые льготы увеличивают расходы на местные общественные товары, стимулируют расходы на программы капиталовложений и заставляют некоторые общины финансировать свои инвестиции в долг.

Рассмотрим идеальную общину, все члены которой платят налог по 33%-й ставке. Если община увеличивает на 1000 дол. расходы на образование в расчете на семью и взимает налоги для финансирования увеличившихся расходов, издержки на индивидума после уплаты федерального подоходного налога составляют только 670 дол. Это все равно, как если бы был федеральный долевого гранта для местных общественных товаров. Бюджетное ограничение, с которым сталкивается индивидум, идентично изображенному на рис. 26.5.

В большинстве штатов общины могут делать займы только для финансирования программ капиталовложений. Если это ограничение обязательно (как это часто случается), освобождение от налогов процента на местные облигации допускает, что реальные издержки капитала снижены относительно издержек текущих услуг (труда и материала). Это приводит к превалированию программ капиталовложений.

НЕЭФФЕКТИВНОСТЬ НАЛОГОВЫХ ВЫГОД ДЛЯ МЕСТНЫХ ОБЩИН

Существуют четыре причины возможной неэффективности предоставления помощи местным органам власти посредством федеральной системы подоходного налогообложения. Первую мы только что обсудили: помощь дает сильный стимул к государственному обеспечению товаров, независимо от эффективности, с которой местные общины способны предоставлять эти товары и услуги. В результате местные органы власти не концентрируют внимание на нужных областях.

Вторая причина состоит в том, что значительная часть выгод освобождения от налогов процентных платежей достается не общинам, а обеспеченным налогоплательщикам. За последние несколько лет неналогооблагаемые облигации приносили больший (чем другие облигации с сопоставимой степенью риска) доход после уплаты налогов индивидуам, для которых предельные ставки налога были выше 30%. При более низких предельных ставках налога в действительности начиная с 1988 г. богатые, похоже, получали значительно меньшую часть выгод от необлагаемых налогами облигаций, меньший доход, парализующий эти преимущества освобождения от налога.

Третья причина того, что освобождение от налога может быть неэффективным путем субсидирования местных органов власти, состоит в том, что из-за конкурен-

ции между общинами некоторые выгоды могут достаться скорее местной промышленности, чем самим общинам. Местные органы власти могут выпускать необлагаемые облигации, чтобы помочь финансировать некоторые капитальные затраты, требуемые для обеспечения инфраструктуры, с целью привлечения фирм в свои общины. Но если одна община сделает это, другие предпримут ответные меры, пытаясь или привлечь фирмы, или не допустить их ухода из общины. Чистым эффектом будет то, что уровень общественных товаров, предоставленных бизнесу, может быть выше, чем он был бы в ином случае. Если только одна община предоставила более высокий уровень общественных благ, это найдет свое отражение в ценах, которые фирмы захотят заплатить за землю в данной общине. Но когда все местные органы власти увеличивают уровень предоставляемых общественных благ, это может оставить практически неизменными суммарный спрос на землю и, следовательно, уровень арендной платы.

Четвертое соображение в оценке положений о федеральном налоге и проценте — несправедливости, которые они создают для индивидуумов с различными вкусами и доходами. Мы уже заметили, что эти положения представляют значительные субсидии для государственно обеспечиваемых товаров. Люди, предпочитающие товары, которые имеют тенденцию предоставляться государством на местном уровне, выигрывают благодаря такой мере за счет тех, у которых слабые предпочтения этих товаров.

Поскольку масштабы уменьшения реальных издержек государственно предоставляемых товаров зависят от предельных налоговых ставок индивидуумов, те, кто оказывается перед более высокой налоговой ставкой, обычно более богатые люди, получают большие субсидии и большее уменьшение реальных цен государственно обеспечиваемых товаров. В некоторой степени эффект "вкуса" и эффект чистого дохода компенсируют друг друга. Более богатые индивидуумы, вероятнее всего, посылают своих детей в частные школы, и, следовательно, хотя они могут получить большие субсидии на каждый доллар расходов их местными властями, общины с богатыми людьми могут в действительности потратить меньше, по крайней мере на определенные виды товаров.

Частично из-за убеждения, что использование налоговой системы для помощи местным органам власти было особенно неэффективным и несправедливым путем их субсидирования, президент Рейган в своих предложениях о налоговой реформе выступал за отмену вычетов налогов штатов и местных органов власти. Неудивительно, что это предложение встретило яростную оппозицию со стороны тех штатов и общин, где были высокие ставки налогов. Особое беспокойство вызвало то, что федеральное правительство одновременно сокращало прямые гранты. Местные правительственные чиновники опасались, что налогоплательщики откажутся голосовать за такие большие расходы, которые были одобрены ранее, и, таким образом, может произойти значительное сокращение местных услуг. Странники президентского предложения были менее обеспокоены. Поскольку практически во всех штатах, кроме нескольких, медианный избиратель не перечислял по пунктам свои вычеты, устранение вычетов из налогов не оказало бы значительного влияния на уровень расходов, принятых местными общинами (по крайней мере, если модель голосования большинством, рассмотренная в гл. 6, приблизительно правильна). Более того, сторонники предложения президента полагали, что если бы произошло сокращение грантов, это случилось бы по решению избирателей. При прежнем уровне расходов предельные выгоды были меньше, чем предельные издержки, в этом случае должно быть сокращение грантов.

В итоге оппозиция устранению налогового вычета по подоходному налогу и поимущественному налогу на уровне штатов и муниципалитетов победила. Закон о налоговой реформе 1986 г. произвел только несущественные изменения в правилах вычетов: налоги с продаж больше не подлежали налоговым вычетам. Также новые ограничения вводились на выпуск свободных от налогообложения облигаций, которые не привлекались для финансирования государственных предприятий. Однако уменьшение предельных налоговых ставок сократило величину реальной субсидии, обеспечиваемой вычетом и освобождением от налогов.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Федеральное правительство регулирует и субсидирует деятельность штатов и местных органов власти. Прямые субсидии состоят из категориальных (дотаций на специальные цели) и блочных грантов. При долевым грантам сумма, получаемая штатами и местными органами, зависит от величины их расходов. Косвенная помощь оказывается посредством освобождения от налогообложения процентных доходов на облигации штатов и местных властей, а также путем исключения из федерального налога подоходного и поимущественного налогов, взимаемых штатами и местными органами власти.
2. Гипотеза Тибу постулирует, что конкуренция между общинами выливается в эффективное обеспечение местными общественными товарами. Причины вмешательства федерального правительства объясняются несостоятельностью рынка (общенациональные общественные блага, экстерналии, особенно те, которые связаны с выбором места размещения производства, ограниченная конкуренция) и перераспределением (ограниченная возможность для перераспределения дохода на местном уровне).
3. Между штатами и общинами существуют значительные неравенства в доходах на душу населения и обеспечении местными общественными благами. Вопрос — должна ли государственная политика быть направлена на уменьшение неравенств между общинами (вместо уменьшения неравенств между отдельными людьми) — является дискуссионным.
4. Аргументы в поддержку производства общественных благ на местном уровне, а не в федеральном масштабе следующие: местные власти более чувствительны к потребностям и предпочтениям и будут обладать более высокими стимулами эффективного предоставления услуг.
5. Долевые гранты более эффективны для стимулирования расходов в желательном направлении, но если целью гранта является перераспределение дохода, применение их может повлечь груз чистых потерь. Хотя традиционные теоретические аргументы предполагают, что долевые категориальные гранты должны иметь только эффекты дохода и быть эквивалентными в силу этого блочным грантам или равными прямым субсидиям членам общины, эмпирические наблюдения свидетельствуют о наличии эффекта "липучки для мух".
6. Налоговые субсидии ведут к излишним расходам по производству общественных благ и чрезмерным капиталовложениям правительствами штатов и местными администрациями.
7. Налоговые субсидии являются неэффективным способом субсидирования штатов и общин. Часть дохода увеличивает непосредственное благосостояние инвесторов, а не общин. Другая часть дохода проходит мимо, чтобы оказаться в предпринимательских кругах (даже не являющихся жителями общины); наконец, налоговые субсидии создают преимущества для лиц с высокими доходами, а также тех, кто устойчиво предпочитает товары, обеспечиваемые государством.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Долевые гранты

Категориальные гранты

Блочные гранты

Местные общественные товары

Переливы

Особый эгалитаризм

Эффект "липучки для мух"

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

- 1 Рассмотрите преимущества и недостатки определения стандартов включения в списки пользователей пособиями талоны на питание, Медикейд, страхование по безработице, помощь семьям с несовершеннолетними детьми и страхование престарелых и иждивенцев, потерявших кормильца, на уровне штатов по сравнению с национальным уровнем
- 2 В послании президента Рейгана нации в 1982 г он предлагал мену со штатами в обмен на то, что штаты принимают на себя ответственность за полные издержки по программам продовольственных талонов и ПСДИ, федеральное правительство взяло бы на себя обязательство по программе Медикейд Дополнительно предлагалось расписать большинство программ категориальных грантов (возможно, замещая увеличение блочных) Оценить эти предложения, применяя анализ данной главы
- 3 Если эластичность спроса по доходу на образование равна единице, каково будет воздействие на расходы на образование блочного гранта в 100 тыс дол, если в настоящее время община тратит 5% своих суммарных ресурсов на образование?
- 4 Во многих долевым грантовых программах уточняется, что федеральное правительство покрывает расходы местных властей полностью вплоть до какого-то конкретного максимума Вычертите бюджетное ограничение между частными товарами и местными общественными товарами для общины с одинаковыми индивидуумами Рассмотрите дефект такой долевым программы для общин, которые не доходят до максимальных расходов То же сделайте для общин, расходы которых превышают этот максимум
- 5 Каковы, по вашему мнению, ожидаемые последствия расходов на образование, если бы были устранены федеральные вычеты из подоходного налога для налогов штатов и местных органов власти? Покажите графически, почему можно было бы ожидать, что подобное изменение увеличило бы относительный вес частного образования
- 6 Рассмотрите общину, где все облагаются налогом по 33%-й предельной налоговой ставке Насколько сократились бы расходы на образование при ликвидации налоговых вычетов для налогов штатов и местных властей, если бы эластичность спроса по цене для образования равнялась 1?
- 7 На основе материалов гл 7—9 рассмотрите относительные достоинства регулирования по сравнению с долевыми грантами как средства установления желаемого поведения правительств штатов и местных органов власти

Глава 27. НАЛОГИ И РАСХОДЫ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

В гл 2 мы рассматривали изменяющуюся модель налогообложения на уровне штатов и местных органов власти: уменьшающуюся значимость налогов на собственность и возросшую роль налога с продаж и подоходных налогов. Влияет ли эта меняющаяся модель финансирования на то, кто теперь несет бремя указанных налогов, или воздействует только на способ сбора налогов? Первая часть данной главы связана с ответом на вопрос каково распределение налогового бремени на уровне штатов и местных органов власти? Мы также обращаемся к параллельному вопросу кто выигрывает от товаров и услуг, обеспечиваемых местными органами власти? Другими словами, как распределяется бремя этих расходов? Ответить на эти вопросы необходимо, чтобы решить нашу конечную проблему: что можно сказать о том, как уровень и структура государственных расходов определяются на местах?

АНАЛИЗ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ, ПРИМЕНЕННЫЙ К МЕСТНОМУ ГОСУДАРСТВЕННОМУ ФИНАНСИРОВАНИЮ

В гл. 17 мы разработали основные принципы данного анализа. Там мы показали, что налоговое бремя на товар или фактор зависит от эластичности спроса на них или их предложения.

Равновесная отдача от фактора определяется пересечением кривых спроса и предложения. Теперь предположим, что налог налагается на использование фактора. Графически это можно представить как сдвиг вверх кривой предложения (чтобы добиться данного предложения, покупатель должен заплатить больше на сумму, равную налогу) либо как сдвиг вниз кривой спроса (сумма, получаемая продавцом для любого количества товара, меньше). Ограниченный случай — кривая спроса с бесконечной эластичностью, т.е. кривая спроса совершенно горизонтальна. В таком случае налоговое бремя целиком ложится на покупателя. Цена для него увеличивается на сумму налога. Сумма, получаемая продавцом, не затрагивается.

На основании сказанного легко можно сделать выводы относительно местных налогов. В долгосрочном плане большинство факторов мобильно, т.е. они могут легко перемещаться от общины к общине. Это особенно справедливо для капитала. Инвесторы будут делать свои вложения в общину только при условии, что здесь они получают такую же отдачу, как в любом другом месте.

МЕСТНЫЕ НАЛОГИ НА КАПИТАЛ

Община, увеличивающая налоги на капитал, обнаруживает, что инвесторы будут вкладывать меньше. Хотя для тех, кто имеет постоянное капитальное оборудование (например, сталелитейные комбинаты), может оказаться невозможным переместить свой капитал. Новые инвестиции будут сокращаться до тех пор, пока не увеличится отдача от капитала до уплаты налога. Процесс будет продолжаться до тех пор, пока доход после уплаты налога не сравняется с таковым в других местах.

Таким образом, бремя налогов на капитал не ощущается владельцами капитала, если он подвижен. Оно чувствительно для труда и земли. При уменьшении капитала производительность труда и земли (а отсюда и их доход) сократится.

Если в результате налогообложения капитала производительность рабочих падает, заработная плата будет снижаться. Затем, в долгосрочном периоде, рабочие будут эмигрировать. Если труд совершенно мобилен, рабочие будут эмигрировать до тех пор, пока их доход (после уплаты налога) не станет таким же, как в любом ином месте. Это делает землю единственным фактором, который не может эмигрировать. При меньшем капитале и труде отдача от земли будет меньше: полное бремя налога в долгосрочном плане ложится на владельцев земли.

Предполагается, что труд совершенно мобилен. Конечно, в краткосрочном плане рабочие не станут внезапно эмигрировать в ответ на небольшое изменение в ставке заработной платы. Действительно, многие люди имеют сильные предпочтения в пользу жизни там, где они выросли. Эти трудящиеся только частично мобильны. Они понесут определенную часть бремени налога на капитал. В результате оттока капитала их заработная плата сократится.

Игнорирование этих соображений может иметь серьезные последствия. Иногда штаты пытались ввести специальные налоги на конкретные отрасли промышленности. Некоторые отрасли промышленности особенно "свободны в своем

размещении". Они уйдут из общины, если на них налагаются более высокие налоги. Но они будут выбирать между штатами и **общинами**, которые предложат лучшие условия.

ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ, НАЛОГ НА ЗАРАБОТНУЮ ПЛАТУ И НАЛОГ НА ПРОДАЖИ

Аналогичные принципы используются при налогообложении труда. Если бы индивидуумы не испытывали особой привязанности к своей общине, для небольшой общины график предложения труда в долгосрочном периоде был бы абсолютно эластичным. Налог на труд просто увеличил бы доход рабочего до удержания налога, оставив без изменения его доход после уплаты налога. И в этом случае бремя налога на заработную плату ложится не на рабочих, а на землевладельцев. Фактически это косвенный — но неэффективный — налог на землю.

Как было показано в гл. 17, единый налог на продажи как на потребительские, так и на инвестиционные товары просто равносителен пропорциональному подоходному налогу. Их действие аналогично действию налогов на заработную плату¹. Они обусловлены землей и ограниченной мобильностью труда.

ИСКАЖЕНИЯ

Тот факт, что все местные налоги обусловлены одними и теми же имущественными факторами, не означает, что эти налоги действуют одинаково. В то время как прямой налог на землю не является искажающим, все другие пути увеличения налоговых поступлений ведут к искажениям.

Налог на собственность (который частично есть налог на землю, а частично — налог на капитал) ведет к возрастанию издержек на капитал для общины и порождает предубеждение против капитала. Налог на заработную плату или налог на продажи увеличивает издержки труда и, следовательно, вызывает склонность не использовать труд. К тому же он может заставить индивидуума делать покупки за пределами штата. Например, более высокий уровень налога с продаж в Нью-Йорке побуждает многих делать покупки в Нью-Джерси. Когда в федеральном округе Колумбия, Вашингтоне ввели более высокий налог на бензин по сравнению с соседними штатами — Виргиния и Мэриленд, водители были вынуждены покупать бензин за пределами города. Высокий подоходный налог в данном штате может вынудить индивидуумов жить в одном штате и совершать регулярные поездки в другие штаты, чтобы избежать высоких налогов, которые взимались бы с их дохода². В штате Нью-Гемпшир не введен подоходный налог; многие люди считают выгодным жить в этом штате и совершать поездки в Массачусетс, где существует такой налог. Таким образом, налог неэффективен по двум причинам: во-первых, потому, что он увеличивает издержки использования труда в штате Массачусетс, а во-вторых, потому, что он приводит к ненужным расходам на челночные поездки.

Подоходные налоги взимаются с заработной платы и с доходов на капитал. Такие налоги особенно искажающие влияют на местные решения состоятельных граждан: они могут не выбрать для себя место жительства и работы, где их производительность наивысшая, так как чистый доход ниже (принимая во внимание дополнительные налоги с доходов на капитал, которые придется заплатить).

В таком случае обычно они должны платить налоги на заработную плату только в том штате, где они проживают.

ОГРАНИЧЕНИЯ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДА

Тот факт, что налоги обусловлены имущественными факторами, означает, что для местного уровня управления возможности перераспределения доходов ограничены. Предположим, в некоторой общине решили, что благосостояние врачей слишком высоко. Соответственно местные органы управления вводят лицензирование врачебной деятельности с целью перераспределения дохода этого преуспевающего класса в пользу других категорий лиц. Врачи, принимая решение относительно открытия практики, будут рассматривать свои перспективы в различных общинах. Если они поймут, что в данной общине доход после удержания налогов будет меньше, чем в любой другой, они вряд ли откроют практику в этой общине. Если налог не слишком высок, врачи, уже практикующие здесь, не уедут, так как издержки, связанные с переменой места жительства, превышают потери от налога. Тот факт, что врачи не пошли на свертывание своей практики, может создать в общине обманчивое впечатление, что получение дополнительных налоговых поступлений от врачебной деятельности благоприятно. Возможно, это верно для краткосрочного периода. Но постепенно, по мере того как количество врачей в общине будет сокращаться, почувствуется нехватка врачей, и их заработки повысятся. Они будут расти до тех пор, пока доход врача после уплаты налога не станет таким же, как его заработок в любом другом месте. В долгосрочном периоде врачи не будут нести бремя налогов (как в краткосрочном периоде). В долгосрочном периоде бремя налогов ляжет на плечи всего населения общины в виде уменьшения медицинских услуг и более высокой платы врачам.

Аналогичный закон имеет силу для любого фактора, мобильного в долгосрочном периоде. Несколько штатов пострадали от обманчивого впечатления, что они в состоянии получить выгоды при налогообложении капитала в своем штате по более высоким ставкам, чем в других **регионах**, не обеспечивая более высокий уровень общественных услуг либо в конечном счете не снижая базу для исчисления налогов на капитал.

Некоторые штаты сделали попытку включить доход международных фирм, действующих за пределами штата (или страны), в налоговую базу, с которой они собирают налог на прибыли корпораций. Если верен проведенный выше анализ, то подобные попытки не могут быть успешными в долгосрочном периоде. Эти общины часто заблуждаются, что могут поступать подобным образом, считая, что переливы капитала не могут осуществляться мгновенно³.

РЕГУЛИРОВАНИЕ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ

Некоторые общины, похоже, находятся под впечатлением, что они способны уменьшить доход домовладельцев, которые рассматриваются как эксплуататоры по отношению к бедным арендаторам. Они ввели законы, регулирующие арендную плату, эффект которых должен быть в снижении платы арендаторами ниже, чем они платили бы где-либо еще. Опять же в краткосрочном периоде такие меры могут действительно быть успешными. Однако в долгосрочном периоде домовладельцы

Это может быть совсем не тот случай, когда в условиях равновесия во всех общинах доход после уплаты налога будет одинаковым. Чувство патриотизма может побудить индивидуумов делать инвестиции в своей собственной стране или общине, даже если в другом месте они могут получить больший доход. Различия в информации также могут привести к предпочтению инвестиций в собственной стране и к снижению мобильности капитала.

будут принимать решения относительно строительства новых квартир или относительно реконструкции и текущего ремонта существующих квартир. Если их доход упадет ниже уровня, который они могут себе обеспечить с помощью инвестиций в другие секторы **экономики**, то им нет смысла продолжать инвестировать в жилищный фонд. Следствием будет ситуация, при которой рынок сдающихся в аренду квартир "иссякнет". В долгосрочном периоде положение арендаторов было бы значительно хуже, чем если бы государство не регулировало арендную плату. Некоторые из арендаторов вообще не смогут оплатить ни одну из сдающихся в наем квартир. (Неудивительно, что это отразится на спросе на государственное жилье для тех, кто зависит от ситуации на рынке сдающихся в аренду квартир, заставляя общины выплачивать арендаторам субсидии из общих доходов, вместо того чтобы заставить собственников сдаваемых в аренду квартир нести налоговое бремя в одиночку.)

КАПИТАЛИЗАЦИЯ

Рассмотрим две общины, которые идентичны во всем, но в одной из них выше уровень налогообложения (скажем, в силу более низкой эффективности при обеспечении общественными услугами). Очевидно, если цена на жилье одинакова в обеих общинах, то каждый предпочтет жить в общине с более низкой налоговой ставкой. Такую ситуацию нельзя считать равновесной. Индивидуумов беспокоит только общая стоимость жизни в общине, им все равно, кто получает деньги, которые они платят, — государство или частное лицо. Таким образом, в состоянии равновесия общая стоимость жизни в обеих общинах должна быть одинаковой. Это означает, что община, где ставки налогообложения выше, обнаружит, что цены на жилье (на землю) пропорционально занижены (напомним наше предположение, что с введением налогов не предусмотрены никакие дополнительные услуги). В этом случае мы говорим, что налоги капитализированы в цене на жилье.

Термин "**капитализированы**" употребляется здесь, чтобы отметить тот факт, что цена будет отражать не только текущие налоги, но также все будущие налоги. Чтобы подсчитать влияние на цену жилья постоянного налога, скажем, 1000 дол. в год, вспомним, что доллар в следующем году ценится меньше, чем доллар в текущем году. Если мы получили доллар в этом году, то можем его инвестировать на денежном рынке или положить в банк и получить доход, скажем, 10%, так что к концу года мы могли бы обладать 1,1 дол.

Таким образом, равнозначно, имеем ли мы 1 дол. сегодня или 1,1 дол. завтра. В общем случае 1 дол. сегодня стоит $(1 + r)$ дол. в следующем году, где r есть норма процента (т.е. 1 дол. в следующем году стоит $1/(1 + r)$ дол. сегодня)⁴. Таким образом, стоимость налога T в этом году, следующем году, год спустя и т.д. составит

$$T + \frac{T}{1 + r} + \frac{T}{(1 + r)^2} + \frac{T}{(1 + r)^3} + \dots$$

По тем же причинам 1 дол. через 2 года стоит $1/(1 + r) = 1/1,1$ дол. по отношению к 1 дол. предшествующего года; но это означает, что поскольку 1 дол. через год стоит $1/(1 + r) = 1/1,1$ дол. сегодня, то 1 дол. через 2 года стоит $1/(1,1 \times 1,1) = 1/(1 + r)^2$ в текущем году. Более подробно о текущей дисконтированной стоимости можно прочитать в гл. 10.

Это есть текущая дисконтированная стоимость налоговых обязательств. Если величина, на которую уменьшилась цена жилья, представлена текущей дисконтированной стоимостью этих налоговых обязательств, мы говорим, что налоговые обязательства полностью капитализированы в стоимости жилья. Если рассматриваются два одинаковых дома, отличающихся только налоговыми обязательствами, и если при этом их цены отличаются меньше, чем на эту величину, то мы говорим, что налоги частично капитализированы в менее дорогом жилье.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ПРОГРАММ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Тот факт, что некоторые финансовые переменные не могут быть полностью капитализированы, сам по себе имеет существенное значение. У общин есть стимул извлечь из этого пользу. Пусть некто, проживающий в общине, рассчитывает, что он не сменит место жительства в течение десяти лет или, возможно, проголосует за большую краткосрочную пенсионную программу для государственных служащих, которая представляет собой такую программу пенсионного обеспечения, при которой нельзя собрать средства, необходимые для выплаты обещанных пенсий, а все надежды возлагаются на будущие налоговые поступления. Щедрое пенсионное обеспечение в будущем позволяет привлекать рабочую силу, выплачивая сравнительно более низкую заработную плату в настоящем. В действительности будущие домовладельцы в городе вынуждены оплачивать текущие услуги. Будущий покупатель жилья обманут в этой ситуации таким же образом, как и производитель пытается обмануть покупателя, предлагая ему товар и не раскрывая при этом полностью некоторых важных качеств своего товара. Важной характеристикой жилья (как и любой другой собственности) являются будущие налоговые обязательства, обусловленные данной формой собственности, а чтобы оценить их, нужно знать долги общины и ее обязательства по необеспеченным пенсионным программам. Какой из двух путей решения проблемы будет более подходящим — вопрос спорный: либо введение законов, обеспечивающих получение необходимой информации (можно обязать каждую общину уведомлять всех потенциальных покупателей жилья о долговых обязательствах общины до завершения любой сделки по продаже недвижимости), либо введение ограничений (не разрешая необеспеченные фондами пенсионные программы).

ВЫБОР МЕЖДУ ФИНАНСИРОВАНИЕМ НАЛОГАМИ И ФИНАНСИРОВАНИЕМ ДОЛГ

Степень капитализации в более общем виде влияет на решение вопроса об источниках финансирования местных государственных расходов: за счет долговых обязательств или налогов. При полной капитализации увеличение местного долга на 1 дол. просто уменьшило бы чистую рыночную стоимость общины на 1 дол. Поскольку покупатели домов могут выбирать жизнь в этой общине или какой-то другой, принятие ими долга общины на себя — дело добровольное. Следовательно, они должны получить компенсацию за это через соответствующее уменьшение цены долга, независимо от того, насколько скоро в будущем долг должен быть возвращен. Его не нужно возвращать, пока следующий собственник Дома им владеет.

Предположим, что долг должен быть возвращен в течение 40 лет, а каждый индивидум живет в этом доме только 10 лет. Человек, покупающий дом в момент, когда долг должен быть возвращен, конечно, заплатит за долг меньше, учитывая возросшие налоговые обязательства, связанные с выплатой долга. Но предыдущий покупатель знает, что человек, которому он продаст дом, будет готов платить за

него меньше, и посему он сам захочет платить меньше (на сумму налогового обязательства).

Точно так же предыдущий покупатель знает, что цена, по которой он может продать дом, будет ниже на сумму возросшего долга. И он тоже захочет платить меньше и т.д.

При полной капитализации сегодняшние владельцы платят за текущие услуги либо непосредственно через налоги, либо косвенно за счет ожидания более низкой цены на свой дом в результате более высокого долга, привлеченного для финансирования государственных служб. Какой из двух названных методов оказывается предпочтительным, зависит от трактовки местных налогов и процента на местные долги федеральным правительством. Проблема рассмотрена нами в предыдущей главе⁵.

КРАТКОСРОЧНАЯ КАПИТАЛИЗАЦИЯ ПО СРАВНЕНИЮ С ДОЛГОСРОЧНОЙ

Допустим, что на жилые помещения возросли налоги. Если удобства, обеспечиваемые общиной, остаются неизменными, то неизменной же остается аренда. Арендная плата, которую люди готовы платить, зависит от услуг, обеспечиваемых общиной и владельцем дома, а не от издержек владельца дома на эти услуги. В краткосрочном плане рыночная стоимость квартиры, таким образом, снизится. Но это сделает инвестирование в данную сферу вообще менее привлекательным. Предложение квартир уменьшится (по мере ухудшения старого жилья) или, во всяком случае, не будет соответствовать росту населения. Результатом явится увеличение арендной платы. Постепенно она дойдет до уровня, при котором доход от квартир после уплаты налогов будет таким же, какой инвестор мог бы получить от капиталовложений в любой другой общине. Таким образом, хотя налог формально вводится на здание, в долгосрочном плане именно владельцы земли и немобильные люди (вынужденные платить большую арендную плату) несут бремя налогов.

КТО ВЫИГРЫВАЕТ ОТ МЕСТНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ТОВАРОВ? ГИПОТЕЗА КАПИТАЛИЗАЦИИ

То же утверждение, которое заставляет нас заключить, что действие любого налога сказывается на владельцах земли (или других частично немобильных факторов), предполагает, что любые выгоды также сказываются на них же. Любой общественный товар, который делает жизнь в общине более желательной, поднимает арендную плату и таким образом увеличивает стоимость собственности общины. В краткосрочном плане некоторые выгоды могут использоваться владельцами зданий, но увеличение арендной платы за их здания ведет к увеличению инвестиций в жилье (новые жилые дома вместо маленьких старых и т.д.), что снижает их доходы⁶. В конечном итоге стоимость общественного товара отражается в цене земли.

Аналогично некоторые общественные товары делают более привлекательной

При дозированном распределении кредитов (ограниченная доступность кредитов под недвижимость) более низкая цена на дом может увеличить возможность его продажи. То, что общины могут брать в долг легче, чем отдельные лица, стимулирует их к максимально возможным займам.

Сегодняшние владельцы зданий имеют стимул поддерживать свои высокие доходы за счет ограничения будущих инвестиций с помощью зонирования. Более высокие доходы, которыми они пользуются, следует рассматривать не как доход на капитал, а как отдачу на права собственности, установленные комиссией по зонированию.

работу в данной общине. Это сократит заработную плату, которую должна платить фирма, чтобы нанять работника. Но опять в итоге преимущество получают собственники земли.

Чтобы увидеть связь между заработной платой людей и уровнем обеспечиваемых общественных услуг, рассмотрим, что произойдет, если город решает потратить больше средств на симфонический оркестр, дающий бесплатные концерты летом в парках. Подобные действия делают данный город более привлекательным местом для жизни и работы. Рабочий, которому нравится симфоническая музыка, принимая предложение работать в этом городе, согласится трудиться за несколько меньшую зарплату, чем в другой общине, во всех отношениях идентичной данной, за исключением уровня расходов на симфонический оркестр. Таким образом, в той степени, в которой рабочие этого города (независимо от того, где они предпочитают жить) ценят исключительные блага, предоставляемые городом, в этой степени заработная плата в городе будет ниже. Фирмы найдут размещение здесь привлекательным. Как только они появятся в городе, цена на землю повысится. Тогда цена на землю поднимается как раз достаточно для компенсации более низкой заработной платы, так что инвесторы получают тот же доход от капитала, который они получили бы при тех же условиях в любом другом месте. В итоге выигравшими от лучшего обеспечения общественными товарами оказываются не постоянные жители города, а владельцы земли.

Данный анализ предполагает, что труд высокомобилен, так что, когда город обеспечивает более привлекательный общественный товар, возникает значительная миграция, уменьшающая заработную плату и увеличивающая ренту. Если труд не очень мобилен (в краткосрочном плане это вполне возможно), заработная плата не упадет настолько, чтобы полностью отразить возросшие исключительные блага, и некоторые выгоды увеличившегося обеспечения местными общественными товарами падут на сегодняшних жителей. Заметим, что кое-кто из них может и пострадать от симфонического оркестра. Те, кто не любит музыку, могут посчитать свои ренты увеличенными, а заработную плату уменьшенной.

Создание симфонического оркестра имеет существенные побочные воздействия на другие общины. В частности, фирмы, расположенные в окрестностях, посчитают, что и они тоже могут нанимать рабочих за более низкую заработную плату, чем раньше. Это увеличит ценность их земли. В жилых кварталах в предместьях также обнаружат, что спрос на жилье возрос.

АБСОЛЮТНАЯ КАПИТАЛИЗАЦИЯ В СРАВНЕНИИ С ОТНОСИТЕЛЬНОЙ

Мы рассмотрели, каким образом, если одна община увеличивает уровень расходов на общественный товар, дифференциальные затраты будут отражаться в ценах на землю в данной общине. Существует однако важное различие между результатами таких действий со стороны единственной общины и результатами аналогичной деятельности всех общин по отношению к данному общественному товару. Если все общины поступают аналогичным образом, относительная привлекательность жизни в одной общине по сравнению с другой, конечно, одинакова. Таким образом, в целом суммы арендной платы останутся неизменными⁷.

Существует исключение. Если общины обеспечивают общественный товар, который делает землю более желательной, каждый попытается арендовать или купить больше земли, что увеличит ее ценность. И наоборот. Поскольку общественные парки, по крайней мере частично, заменяют задние дворы, понятно, что если все общины тратят больше на парки, рента и цена на землю реально уменьшатся.

Это пример явления, отмеченного нами ранее. Последствия изменения в одной общине (изменения налогообложения одного товара) могут совершенно не совпадать с результатами изменения во всех общинах (изменения налоговой ставки на все товары)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В АРЕНДЕ ЗЕМЛИ ДЛЯ ИЗМЕРЕНИЯ ВЫГОД

Изменения в арендной плате часто использовались для измерения стоимости определенных общественных услуг. При изучении экономических эффектов американских железных дорог в XIX в. один обычно используемый способ измерения благ — измерение изменений арендной платы за землю после постройки железной дороги. Подчеркнем, что нужно быть осторожным в различении последствий для частичного по сравнению с общим равновесием. То, что маленький кусочек земли станет больше цениться, увеличит спрос на него, а изменение в арендной плате дает точную оценку уменьшения транспортных издержек, связанных с доставкой к этому месту. Тем не менее изменение оценок стоимости большого массива земли (что на деле случилось благодаря железной дороге) имеет эффект общего равновесия. Изменение в арендной плате за землю не оценит верным образом стоимость такого изменения⁸.

Стоимость земли отражает положительные оценки маргинальных индивидуумов, для которых безразлично, где жить в данной общине или где-то в другом месте. Когда число общин достаточно велико, приоритеты этих людей дают хорошую меру положительных оценок всей общиной, но не иначе⁹.

ПРОВЕРКА ГИПОТЕЗЫ КАПИТАЛИЗАЦИИ

Вопрос о степени, в которой блага, обеспечиваемые общественными товарами и налогами, отражаются в оценках собственности, широко изучается.

Если бы одни общины были более эффективны в обеспечении общественными товарами, чем другие, и так, чтобы они могли достигнуть того же уровня общественных товаров при меньших налогах, ценность собственности в таких общинах должна быть выше. Если бы все общины были одинаково эффективны и максимизировали стоимость своей собственности, различия в налогах должны были бы сопровождаться различиями в благах. В этом случае не было бы системного взаимоотношения между стоимостью собственности и расходами. К этому выводу пришел Джан Брукнер из университета Иллинойса после изучения 54 общин Массачусетса¹⁰.

Однако есть свидетельства, что стоимость исключительных благ, таких как чистый воздух, для которых нет соответствующих налогов, капитализируется в стоимости собственности.

Существует второе ограничение на использование арендной платы за землю как меры стоимости таких изменений: верные оценки возникают только в том случае, в котором не существует инфрамаргинальных индивидуумов, т.е. индивидуумов, которые получают потребительские излишки от жизни в данной общине.

⁹ Arnott R., Stiglitz J. E. Aggregate Land Rents, Expenditure on Public Goods and Optimal City Size// *Quarterly Journal of Economics* 93 (1979) 472-500, Arnott R., Stiglitz J. E. Aggregate Land Rents and Aggregate Transport Costs// *Economic Journal* 91 (1981) 331-47, Starrett D. Principles of Optimal Location in a Large Homogeneous Area// *Journal of Economic Theory* 9 (1974) 418-48.

¹⁰ Brueckner J. K. A Test for the Allocative Efficiency in the Local Public Sector// *Journal of Public Economics* 19 (1982) 311-31.

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР НА ЛОКАЛЬНОМ УРОВНЕ

В гл. 6 мы рассказали, как осуществляется общественный выбор. Мы показали, что с помощью процедуры принятия решения большинством голосов выделение средств на общественные блага отражает предпочтения “**медианного избирателя**”¹¹.

Рассматриваемый участник голосования сопоставляет издержки и выгоды для себя от затрат дополнительного доллара на общественные блага. Затем мы оценили эффективность достижения равновесия большинством голосов.

Проблема на локальном уровне идентична. В том и в другом случае необходимо сконцентрировать внимание на сфере действия выгод и издержек, связанных с каким-либо увеличением расходов и налогообложения. Нам необходимо различать последствия для арендаторов и землевладельцев, предполагая как неограниченную, так и недостаточную мобильность (с большим или малым числом конкурирующих общин).

При неограниченной мобильности и большом числе конкурирующих общин любое улучшение условий жизни в общине в полном объеме найдет отражение в арендных платежах, а следовательно, предельные арендаторы будут безразличны по отношению к предоставленным общественным услугам. Более того, поскольку их арендная плата определяется, только исходя из качества оказываемых услуг без учета налоговых ставок, для арендаторов будет абсолютно безразлично, насколько эффективно предоставление общественных благ, •те каковы издержки.

При таких предпосылках собственники земли как группа предпочтут расширение множества предоставляемых общественных благ до тех пор, пока это приводит к росту арендной платы — более быстрому, нежели рост налогов. Таким образом, в общине, где ситуацию контролируют землевладельцы, в состоянии равновесия 1000 дол., затраченные дополнительно на общественные блага, приведут к возрастанию совокупной арендной платы на **1000** дол. Однако возросшая арендная плата будет отражать предельную оценку арендаторами предоставляемых в общине благ. В результате община, где ситуацию контролируют землевладельцы, обеспечит эффективный уровень общественных услуг. Более того, если община способна предоставлять услуги при более низких издержках, доходы землевладельцев после уплаты налогов возрастут, а значит, общины, где ситуацию контролируют землевладельцы, имеют хороший стимул гарантировать предоставление общественных услуг. Таким образом, если уровень расходов соответствует максимизации доходов владельцев собственности, а так же если существует эффективная конкуренция между общинами, то результирующее распределение ресурсов будет эффективным по Парето.

Все сказанное меняется, если существует относительно немного общин, конкурирующих друг с другом. Рассмотрим Центральный район, в котором расположены два города — *Л* и *В*. В *Л* высокие налоги и высокий уровень местных общественных товаров; в *В* — все наоборот. Те, кто имеет сильные предпочтения в пользу общественных товаров (по сравнению с частными), живут в *А*, другие — в *В*. Индивидуум, которому безразлично, в какой из общин жить, называется нами маргинальным индивидуумом. Дополнительные налоги, которые он должен платить, живя в *А*, только компенсируются получаемыми им дополнительными общественными товарами. Все остальные индивидуумы называются инфрамаргинальными. Для живущих в *А*, например, дополнительные блага более чем компенсируют дополни-

тельные налоги, которые им приходится платить. Если бы L несколько увеличил налоги, не меняя своих благ, жители L по-прежнему не хотели бы переехать в B .

Предположим, существуют дома для половины населения в A и половины — в B . Все жилье арендовано. Если B решает обеспечивать меньше общественных товаров, арендная плата B должна корректироваться так, чтобы маргинальному индивидууму по-прежнему было безразлично: жить в L или в B . Но из всех индивидуумов, живущих в B , маргинальный — наиболее предпочитающий общественные товары: аренда в B упадет, чтобы только компенсировать ему более низкий уровень общественных товаров. Если она упадет настолько, чтобы маргинальный индивидуум оставался безразличным, другие индивидуумы в B улучшают свое положение. В частности, типичный арендатор в B будет иметь стимул голосовать за очень низкий уровень расходов на общественные товары, ниже уровня, эффективного по Парето. Те же причины показывают, что медианный арендатор в общине L должен проголосовать за расходы на общественные товары, выше эффективных по Парето.

Владельцы земли имеют совершенно противоположные склонности. Они заинтересованы только в воздействии возросших расходов на стоимость земли (арендную плату). Если возросшая рента превышает возросшие расходы, они оправданы. В общине A возросшая рента от возросших расходов отражает оценки маргинального индивидуума. Это тот, кто имеет наименьшее предпочтение в пользу общественных товаров. Таким образом, прибыль для других (инфрамаргинальных арендаторов) превышает прибыль для него, но владельцы земли не обратят на это внимания. В результате они проголосуют за совсем маленькие расходы на общественные товары. По тем же соображениям в общине B землевладельцы проголосуют за слишком высокие расходы на них.

Итак, как мы видели в гл. 6, равновесие большинством голосов не обеспечивает эффективный по Парето уровень расходов на общественные товары, то же происходит и в случае, когда имеется малое число общин. При ограниченной конкуренции могут существовать крен в моделях распределения и значительные различия между общинами, где доминируют арендаторы (случай, когда могут возникать большие различия между общинами), и общинами, в которых доминируют землевладельцы (в этом случае могут быть незначительные различия между общинами). Однако когда число общин велико и все они признают, что капитал и труд (разной квалификации) совершенно мобильны, тогда они будут эффективно конкурировать между собой, обеспечивая эффективное предложение общественных товаров в соответствии с предпочтениями разных индивидуумов в разных общинах и предоставляя эти общественные товары эффективным образом. Если при этих обстоятельствах арендаторам будет безразлично, что предпринимает государство, для землевладельцев это будет не так¹².

Ясно, что существует некое число общин внутри самых центральных районов. Но достаточно ли это число для обеспечения конечного равновесия, "близкого" к эффективному по Парето? Ответ на этот вопрос не находит единодушия среди экономистов.

Случай, при котором существует достаточно большое число общин, чтобы гарантировать эффективность, ведет к дальнейшим интересным выводам: возникло бы единство взглядов среди всех избирателей относительно того, что должны делать местные органы власти; все индивидуумы любой квалификации внутри общины были бы одинаковы. Эти допущения слишком расходятся с тем, что наблюдается в большинстве случаев, чтобы убедить экономистов в большем соответствии реальности моделей, допускающих ограниченную конкуренцию.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Если капитал и труд мобильны, то действие любого налога приходится на **землю—неподвижный** фактор. Если труд только частично мобилен, часть бремени может лечь и на него.
2. Местные налоги, которые вводятся на неподвижные факторы: налоги с продаж (которые эквивалентны подоходным налогам), налоги на заработную плату, налоги на доходы корпораций, поимущественные налоги, – влекут искажения.
3. Улучшенные общественные услуги, обеспечиваемые государством, отражаются в рентных платежах. В условиях совершенной конкуренции (при большом числе общин с одинаковыми индивидуумами) выгоды от этих услуг получают только владельцы земли.
4. Будущие выгоды и налоги могут капитализироваться в текущей стоимости земли.
5. Эффект увеличения выгод от земельных рент (стоимости) будет зависеть от того, одна община увеличивает свои выгоды или все другие общины делают то же.
6. Если уровень расходов выбирается таким образом, чтобы максимизировать стоимость имущества, и существует реальная конкуренция среди общин, конечное распределение ресурсов эффективно по Парето.
7. Однако в условиях ограниченной конкуренции равновесие не эффективно по Парето, и обнаруживается тенденция слишком малой диверсификации услуг, обеспечиваемых разными общинами, контролируруемыми собственниками.
8. В отличие от сказанного, когда общины контролируются арендаторами, обнаруживается тенденция (при тех же условиях) избыточной диверсификации. Общины, тратящие много на общественные товары, расходуют слишком много. И наоборот.
9. Более того, у арендаторов нет стимула интересоваться эффективностью, с которой государство поставляет эти услуги.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Регулирование арендной
платы
Капитализация
Частичная капитализация

Абсолютная капитализация
по сравнению с относительной
Инфрамаргинальный индивидуум

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Поясните, почему поимущественный налог может вести к снижению расходов на капитал (здания) на единицу земли.
2. Многие фирмы имеют служащих, предприятия, сбыт более чем в одном штате. Вводя налоги штатов на доходы корпораций, власти штатов пользуются правилом распределения части суммарной прибыли фирмы для своего штата. Важно ли, какое именно правило используется? Рассмотрите последствия альтернативных правил.
3. Многие вопросы налогообложения в штатах и муниципалитетах аналогичны возникающим в международных ситуациях. Например, многие страны ввели налоги на капитал, являющийся собственностью иностранцев. Рассмотрите практику таких налогов. Выгодно ли субсидировать капитал, находящийся в собственности иностранцев?
4. Рассмотрите практику городского налога на заработную плату.
5. Многие города приняли законодательство по поводу контроля над арендой. Внимательно рассмотрите, кто выигрывает и теряет в краткосрочном и долгосрочном плане от такого законодательства. Рассмотрите его политическую экономию. Президент Рейган внес предложение не оказывать никакой помощи по жилью общинам, имеющим подобное законодательство. Обсудите достоинства этого предложения.
6. Генри Джордж, известный американский экономист XIX столетия, предлагал облагать налогом только землю (а не здания). Было бы это несправедливым по отношению к владельцам земли? Повлекло бы это искажение распределения ресурса, делая землю более дорогой по сравнению со зданиями?
7. Кто получает основную выгоду от свободных от налога облигаций промышленного развития (эти облигации дают возможность общинам занимать средства, чтобы в свою очередь ссужать фир-

мам, строящим новые предприятия в пределах города): а) рабочие города, б) владельцы земли в городе или в) отрасли промышленности, которые появляются в городе? Аргументируйте. Имеет ли значение, обеспечивает эти облигации только одна община или все?

8. Кто получил выгоды от строительства метро в Вашингтоне: а) владельцы земли близ линии метро в момент объявления маршрута, б) они же в момент завершения строительства, в) арендаторы квартир там же в момент объявления маршрута, г) они же после завершения строительства линии или д) арендаторы квартир не вблизи линий метро? В каждом случае изложите свои соображения.

Глава 28. ДЕФИЦИТ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И РОСТ

В последние годы предметом большой озабоченности американцев стал огромный дефицит государственного бюджета. В 1987 г. дефицит федерального бюджета оценивался в 186 млрд дол. К этому времени государственный долг, накопленный бюджетный дефицит за многие годы, возрос до 2,4 трлн дол. Эти цифры столь велики, что их трудно представить. Накопленный дефицит за первые шесть лет правления администрации Рейгана был больше, чем суммарный государственный долг за первые 200 лет существования нашего государства, включая государственный долг, необходимый для финансирования двух мировых войн. В 1987 г. бюджетный дефицит равнялся 18% расходов федерального правительства. Конечно, в некоторой степени такой рост дефицита обманчив: он является последствием инфляции. Но рис. 28.1 показывает, что реальный государственный долг, измеренный в сопоставимых ценах, стремительно рос с 1980 г.

Второй большой проблемой последнего десятилетия было уменьшение конкурентоспособности американской промышленности. Производительность труда, реальный объем производства на единицу рабочего времени, оставалась почти неизменной¹. Во многих отраслях американцы уступили рынок Японии и другим странам. Наш экспорт рос не так быстро, как наш импорт, мы так много занимали за границей, что в 1985 г. впервые стали страной-должником: сумма, которую должны мы, превысила сумму, которую должны нам.

Многие экономисты полагают, что эти проблемы взаимосвязаны: государственная политика, допуская огромный бюджетный дефицит, если не способствует, то по крайней мере не препятствует достаточно активно уменьшению производительности. Действительно, большинство споров по поводу налогов, государственных расходов и политики бюджетного дефицита сосредоточены на их воздействии на рост и стабильность экономики. Например, в начале 80-х гг. было широко распространено мнение, что снижение налогов стимулировало бы экономику: люди работали бы дольше и упорнее и больше инвестировали бы. Сокращение налогов в 1981 г. было мотивировано больше этими соображениями, а не сокращением потребности в доходе. Но последовавшие за этим глубокие дефициты усилили сомнения: беспокоились, не поведут ли они к росту процентных ставок и, таким образом, к сокращению объема производства, инвестиций и роста. В результате

Производительность труда также называется только производительностью. Она равна суммарной величине ВВП с поправкой на изменение цен, деленной на суммарное количество часов, проведенных на работе национальными рабочими.

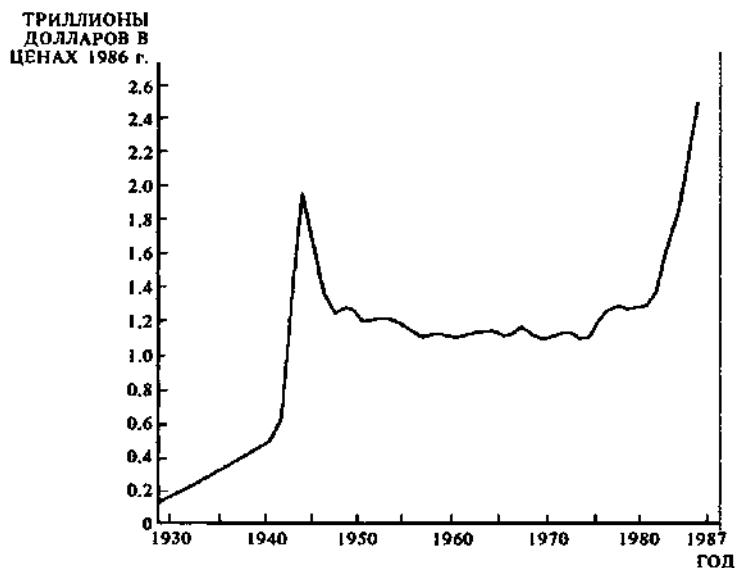


Рис. 28.1. РЕАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ДОЛГ (в ценах 1986 г.). Реальный федеральный долг неизмеримо возрос после 1980 г., превысив уровни времен второй мировой войны. ИСТОЧНИК: *Economic Report of the President*, 1987, Tabl. В-3, В-74.

налоги были увеличены (что мягко назвали “мерами по увеличению дохода бюджета”, принятыми в 1982 и 1984 гг.).

Это не единственная крупная проблема, с которой столкнулась экономика в последние годы. Уровень безработицы, по крайней мере по 1987 г. включительно, оставался устойчиво высоким. Средний уровень безработицы в период 1974—1986 гг. был 7,4% (4,7% в 1962—1973 гг.). По оценке профессора Элена Блиндера из Принстонского университета за 12 лет после 1974 г. потери производства вследствие роста безработицы были близки к 2 трлн дол. Эта потрясающая цифра наводит на мысль, что безработица — “самая большая неэффективность из всех неэффективностей”².

ДЕФИЦИТЫ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ

До Джона Мейнарда Кейнса многие экономисты полагали, что причиной безработицы была главным образом слишком высокая по отношению к ценам заработная плата, что уменьшало количество рабочей силы, которое хотели нанять фирмы. Соотношение заработной платы и цен называется реальной заработной платой.

Blinder A.S., *Hard Heads, Soft Hearts: Tough-Minded Economics for a Just Society*. Reading, MA: Addison—Wesley, 1987. P. 33—35. Цифра в 2 трлн дол. основана на превышении безработицы над базисным уровнем в 5,8%.

Считалось, что понижение реальной заработной платы повысило бы уровень занятости. Кейнс, напротив, утверждал, что ограничителем занятости был уровень спроса. Фирмы захотели бы нанимать дополнительных рабочих, только если они смогли бы продать товары, которые произвели эти рабочие.

Кейнс не только дал новую оценку проблеме, но и предложил решение: если увеличить совокупный спрос — либо потребление, либо инвестиции, либо государственные расходы, то безработица сократится. Кейнс считал, что в состоянии глубокого спада трудно стимулировать инвестиции, поэтому наиболее эффективный способ увеличить совокупный спрос — или увеличение государственных расходов, или снижение налогов, что будет стимулировать личное потребление.

Критики экономической теории Кейнса выдвинули следующие аргументы: а) решение проблемы Кейнсом неверно. По крайней мере в некоторых важных случаях причиной безработицы является слишком высокая заработная плата, а не недостаточный совокупный спрос; б) государственная политика по увеличению совокупного спроса скорее всего будет неэффективна; например, государственные расходы "вытесняют" частные по мере того, как увеличиваются государственные расходы. Частные расходы пропорционально уменьшаются. Кроме того, государственная политика, направленная на увеличение либо потребления, либо государственных расходов, сокращает инвестиции и соответственно замедляет рост экономики; в) даже если бы государственная политика была эффективной, правительству все равно трудно правильно выбрать время для своего вмешательства в экономику. Поэтому скорее всего оно будет увеличивать расходы именно тогда, когда их нужно уменьшать, и наоборот.

Сейчас большинство экономистов считают, что существует несколько важных случаев, когда безработица вызвана недостаточным совокупным спросом. Но идет полемика по поводу того, насколько эффективна была или могла быть государственная политика по ликвидации безработицы.

В этой главе мы займемся ролью политики в области налогов, расходов и дефицита в стимулировании совокупного спроса. Существует и еще один важный инструмент государственной политики — кредитно-денежная политика, который мы не будем рассматривать. В последующем изложении всегда нужно помнить о связи между налогами, расходами и дефицитами. Если государство снижает налоги при неизменных расходах, как в 1981 г., то дефицит увеличивается³. Некоторые из последствий изменения в политике можно отнести на счет изменения в налоговых ставках, а некоторые — на счет увеличившегося дефицита. Выделить каждую из двух причин затруднительно. Аналогично если государство увеличивает свои расходы и не повышает налоги, то дефицит тоже может возрасти. Увеличение расходов, сопровождаемое соответствующим изменением налогов, называется увеличением расходов сбалансированного бюджета. Мы рассмотрим по очереди факторы, определяющие потребление и инвестиционные расходы.

РАСТУЩЕЕ ПОТРЕБЛЕНИЕ

Предшествующие теории утверждали, что потребление зависит от располагаемого дохода. Располагаемый доход — личный доход после уплаты налогов. С этой точки

Фактически правительство полагало, что стимулирующий эффект уменьшения налоговых ставок был бы столь значительным, что налоговые поступления в действительности увеличились бы, а, следовательно, дефицит сократился бы. Этого не случилось.

зрения снижение налоговых обязательств индивидуума повышает располагаемый доход, а следовательно, и совокупный спрос.

За последние 30 лет этот взгляд был в некотором отношении изменен. Нобелевские лауреаты Милтон Фридман и Франко Модильяни отстаивали положение, что текущее потребление индивидуума зависит не только от текущего располагаемого дохода. Фридман отметил, что существуют значительные колебания индивидуального дохода по годам. Он сказал, что на самом деле потребление зависит от фактора, который он назвал личным постоянным доходом — средней величиной дохода индивидуума за ряд лет. В хорошие годы человек сберегает, в очень плохие обращается к своим сбережениям; таким образом, потребление меньше подвергается колебаниям, чем доход.

Модильяни отметил, что доход типичного индивидуума относительно ниже в начале и конце его жизни и относительно высок в ее середине. В то же время его потребление на протяжении жизни более или менее постоянно или постепенно возрастает. Таким образом, получается, что человек в каждый период своей жизни принимает решения о потреблении, ориентируясь на доход, получаемый за всю свою жизнь, а не на доход, полученный в данный период жизни. Теория Модильяни называется теорией жизненного цикла потребления.

В рамках обеих теорий, следовательно, временные изменения в уровне налогообложения, по-видимому, оказали бы слабое воздействие на уровень потребления, так как временные изменения налогов мало отразились бы на доходе человека, полученного им в течение жизни, или на постоянном доходе. Индивидуум скорее взял бы это дополнительное богатство и распределил его по всей своей жизни, чем увеличил бы свое потребление в том году, когда произошло снижение налога. Другими словами, он сберег бы большую часть дополнительного дохода, полученного в связи с временным увеличением последнего⁴.

Эффект временного сокращения подоходного налога должен быть противопоставлен эффекту временного уменьшения акцизов на покупку товаров длительного пользования. Этот налог привел бы к росту спроса на этот товар длительного пользования, так как люди предпочли бы покупать товары в тот момент, когда они дешевле⁵.

Различие между результатами временного снижения подоходного налога и временного уменьшения акциза соответствует различию, которое мы видели в гл. 18, между эффектом дохода и эффектом замещения в результате изменения цен. Временное снижение подоходного налога в первую очередь имеет эффект дохода, вызывая перемещение линии бюджетного ограничения вверх, как это показано на рис. 28.2А, в то время как временное уменьшение акциза также имеет эффект

Подоходным налогом облагается также доход от сбережений. Традиционная кейнсианская теория предполагала, что эластичность текущего потребления по процентному доходу мала, а следовательно, что ее последствия можно игнорировать, что эффект дохода доминирует над любым возможным эффектом замещения.

Временное уменьшение подоходного налога должно также иметь краткосрочные последствия для предложения труда. Из-за того, что доход от **работы** выше, поскольку ставка подоходного налога низкая, люди предпочли бы работать **больше**, замещая текущий досуг будущим. Однако этот эффект, похоже, не будет значительным в период кризиса, когда люди сталкиваются с ограничением спроса на труд. Более того, даже в лучшие времена многие люди имеют мало возможности определять продолжительность своей работы. По этой причине большинство экономистов полагают, что влияние временного изменения подоходного налога на предложение труда незначительно.

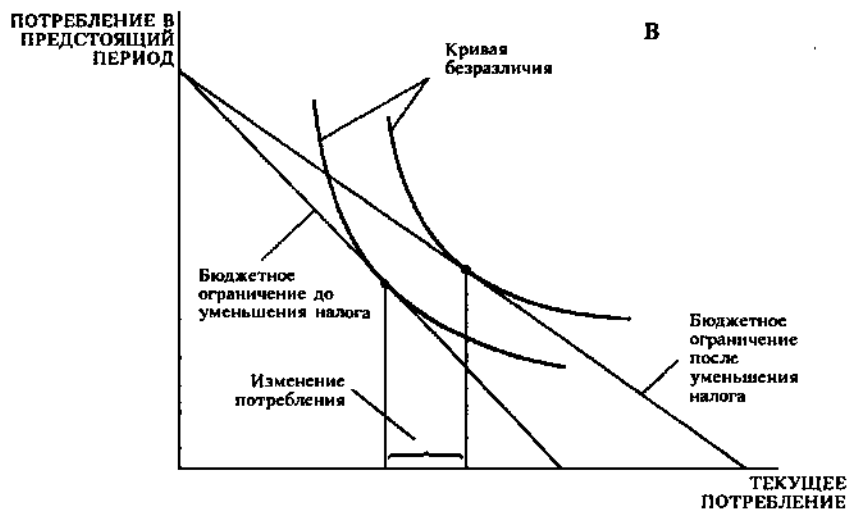
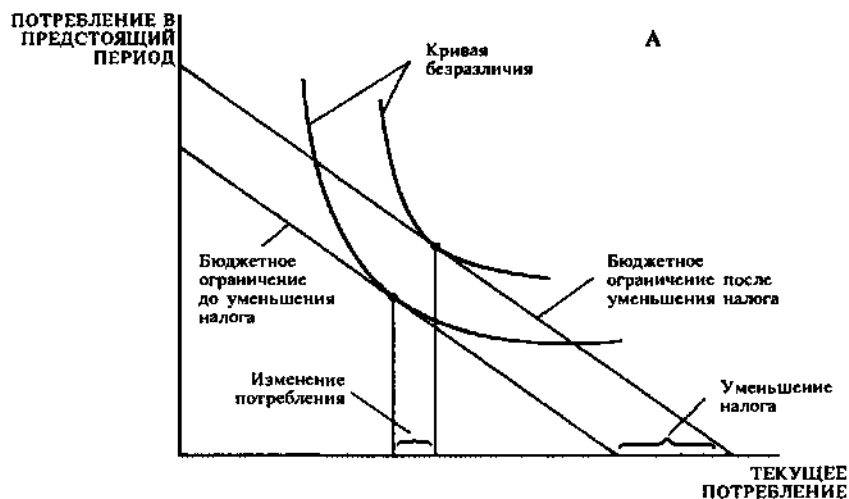


Рис.28.2. ЭФФЕКТЫ ВРЕМЕННЫХ УМЕНЬШЕНИЙ ПОДОХОДНОГО НАЛОГА И НАЛОГА НА ПОТРЕБЛЕНИЕ (АКЦИЗА). А) Временное сокращение подоходного налога мало влияет на постоянный доход. Бюджетное ограничение сдвигается несколько вверх и таким образом текущее потребление увеличивается незначительно. В) Временное уменьшение акциза сокращает относительную стоимость текущего потребления и таким образом может иметь на него серьезное стимулирующее воздействие.

замещения. Происходит “поворот” линии бюджетного ограничения, как на рис. 28.2В. Только покупая больше сегодня, индивидуум может воспользоваться преимуществами снижения налога.

Трудностью в использовании временных изменений акцизных налогов является то, что наряду с их влиянием на увеличение спроса на потребительские товары в периоды кризисов они оказывают также влияние до и после изменения ставки налога. Если об изменении ставки налога известно заранее, то в период до его понижения спрос на товары, налог на которые предположительно будет уменьшен, может значительно упасть. В последний момент перед возвращением налога к его нормальному уровню спрос на товары может возрасти, а сразу же после возвращения налога к его нормальному уровню спрос может значительно уменьшиться. Подобные сдвиги в распределении покупок по срокам означают, что временные изменения ставки налога могли вызвать эффекты за пределами того времени, за которое подразумеваемые последствия должны были произойти.

Эффект ликвидности. Некоторые экономисты утверждают, что существует механизм, **благодаря** которому даже временные изменения подоходного налога могут привести к значительным изменениям в текущем потреблении. Нобелевский лауреат Джеймс Тобин из Йельского университета подчеркнул, что многие люди имеют ограничения по ликвидности: им бы хотелось потреблять больше, чем в настоящий момент, но они не могут этого делать в связи с ограничениями в кредитах. Другими словами, они полагают, что их доход на протяжении их жизни гарантирует более высокий уровень потребления, чем их текущий уровень потребления, но их банкиры не разделяют подобной уверенности и, следовательно, не желают ссужать им деньги. До тех пор пока банкиры остаются убежденными, лица, которые готовы тратить больше, должны ограничивать свое потребление своими текущими доходами. Но когда текущий располагаемый доход увеличивается, как это произойдет в результате снижения ставки подоходного налога, наступает “час фортуны”. Они увеличивают свои расходы на потребительские товары.

Недостаток ликвидных средств отражается в первую очередь на покупке товаров длительного пользования, таких как телевизоры и т.д., потребление которых растягивается на много лет. Когда потребители понимают, что их располагаемый доход сократился, а они не имеют возможности занять, они сокращают в первую очередь приобретение товаров длительного пользования. Этот факт обнаруживает более сильную зависимость потребления данных товаров от циклических колебаний по сравнению с потреблением товаров недлительного пользования, таких как продовольствие и т.п.

Долгосрочный эффект задолженности. Существуют также экономисты, наиболее известный из которых Роберт Барро из Гарвардского университета, которые полагают, что все вышеописанные точки зрения слишком сильно преувеличивают зависимость увеличения спроса на потребительские товары от снижения налоговой ставки. Если уровень государственных расходов остается неизменным, снижение налоговой ставки увеличивает государственный долг. Такое его увеличение подразумевает рост налогов в будущем. Если люди принимают во внимание увеличение налогов в будущем, сокращение их текущих налогов не делает их положение лучшим. Люди расценивают этот налог просто как отложенный налог⁶. Следова-

тельно, снижение текущей налоговой ставки вообще не приводит к эффекту дохода и не увеличивает потребление⁷.

Обратимся еще раз к идеям Р.Барро. Он предполагает наличие определенной степени рациональности, для которой существует мало эмпирических обоснований. Более того, люди должны не только признавать, что налоговая ставка, сокращаемая сегодня, вызовет рост налогов в будущем, но и полагать, что они будут должны уплатить этот налог. Ведь может возникнуть ситуация, когда отложенный налог не будет уплачен: будущее поколение может уплатить его. В таком случае, очевидно, что сокращение текущей ставки налога в действительности улучшит положение сегодняшнего поколения и увеличит уровень его потребления⁸.

Потребительский эффект от снижения налога на корпорации. Похожие аргументы в отношении степени рациональности потребителей приводятся при обсуждении последствий снижения налога на прибыли корпораций. Поскольку оно ведет к росту дивидендов и, таким образом, располагаемого дохода, постольку, возможно, последует некоторый рост потребления. Но в той степени, в которой сокращение налога на прибыли корпораций ведет к большему, чем рост дивидендов, увеличению нераспределенной прибыли, потребление возрастет, только если акционеры фирмы заглянут за кулисы корпорации. Если так, они поймут, что увеличившаяся нераспределенная прибыль сделает их богаче, и поскольку они почувствуют себя богаче, они будут больше потреблять. Насколько потребители заглядывают за кулисы? Большинство экономистов считают, что потребители отчасти так и делают, они понимают рост активов фирмы частично как увеличение своего собственного богатства, и соответственно их потребление возрастает⁹.

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИЙ

Существуют три механизма, через которые политика правительства воздействует на уровень инвестиций: 1) она воздействует на функцию инвестирования, уровень инвестиций, желательный для фирмы, при данной ставке процента; 2) она воздействует на функцию сбережения, сумму, которую люди желают сберегать при данной ставке процента; 3) она воздействует на использование имеющихся сбережений.

Потребление может вытеснить инвестиции. В предыдущем разделе мы рассмотрели, как государственная политика влияет на потребление. Если уровень совокупного спроса ограничивает выпуск, то увеличение совокупного спроса приведет к росту объема выпуска и занятости.

Но что случится, если фирмы не захотят расширить свое производство, скажем, потому, что заработная плата слишком высока относительно цен? Тогда вместо роста производства расширение потребления произойдет за счет сбережений, если

Wealth?//Journal of Political Economy 82 (1974): 1097—1117).

Здесь может присутствовать слабый эффект замещения. Люди предпочли бы работать в тот период, когда ставки налога низки.

Барро утверждает, что даже если будущие поколения платят налог, нынешнее поколение, заботясь об их благосостоянии, будет увеличивать для них наследство в соответствующем количестве.

Вспомните рассмотрение в гл. 23 влияния корпорационной и государственной вуали на сбережения.

только страна не возьмет кредит за рубежом. Ограниченность ресурсов для инвестирования будет вести к росту процентной ставки. Потребление вытеснит инвестиции. Совокупный спрос не увеличится, так же как не уменьшится безработица.

Спрос на инвестиции. Главный инструмент, который использует государство для придания временного роста инвестициям, — налоговые скидки на инвестиции¹⁰. В случае 10%-й налоговой скидки на инвестиции оборудование стоимостью 100 дол. обходится фирме в 90 дол. Государство оплачивает 10% стоимости. Таким образом, эффект временной налоговой скидки на инвестиции (или временного увеличения скидки) идентичен эффекту временной продажи инвестиционного товара. Фирмы будут побуждаться покупать инвестиционные товары в период действия налоговой льготы, а не после окончания ее действия.

Как и временное снижение акцизного налога на предметы длительного пользования, временная налоговая скидка на инвестиции действует и в более ранний, и в более поздний период. Если ожидается увеличение скидок на инвестиции, то предполагаемые инвестиции будут отложены до того времени, когда будут введены налоговые льготы. Если предполагается уменьшение льгот, те, кто хотел бы инвестировать позже, будут стремиться ускорить свои капиталовложения. Снижение инвестиционной активности как до, так и после введения налоговых скидок на инвестиции может иметь разрушительные последствия для экономики.

Временное снижение налоговой ставки на прибыль корпораций может быть еще менее эффективным с точки зрения стимулирования инвестиций. Оценивая, стоит ли делать данные инвестиции, фирмы подсчитывают текущую чистую прибыль от инвестиций с учетом скидки и сравнивают ее с издержками. Временное уменьшение налоговой ставки на прибыль корпораций имеет очень слабое влияние на текущую отдачу от долгосрочных инвестиций с учетом скидки (даже объявленное постоянное снижение ставки налога на прибыль корпораций может быть неэффективным, если фирмы не уверены, что такое снижение в действительности постоянное).

Если фирмы финансируют свои предельные инвестиции за счет заемных средств, то изменение налоговой ставки на корпорации не имеет никакого влияния на предельные затраты на капитал. Это объясняется тем, что выплаты процентов не подлежат налогообложению. Таким образом, фирма, которая занимает под процентную ставку g , сталкивается с действительными затратами капитала $r(1 - t)$. Но налог на корпорацию снижает предельную отдачу от инвестиций снова благодаря фактору $1 - t$. Поскольку предельные издержки и предельный доход сокращены пропорционально, ставки налога на прибыли корпораций не оказывают воздействия на уровень инвестиций. При этих условиях снижение ставки налога на прибыли корпораций не будет иметь прямого влияния на уровень инвестиций¹¹.

Если возможности фирмы получить дополнительный капитал путем займов или операций с акциями ограничены, то существует другой механизм, с помощью

Налоговые скидки на инвестиции впервые были введены в 1962 г. как часть программы администрации Кеннеди по стимулированию инвестиций. После 1962 г. скидки были последовательно временно приостановлены, отменены, восстановлены и (в 1986 г.) отменены снова.

Возможно косвенное влияние через изменение процентной ставки. Кроме того, этот довод предполагает, что инвестиционная налоговая скидка равна экономическим амортизационным отчислениям.

которого сокращение налогов на прибыль корпораций увеличивает уровень инвестиций. Этот механизм аналогичен теории Дж.Тобина о воздействии ликвидности на потребителей.

Многие фирмы хотели бы инвестировать больше, но вследствие недоступности средств их возможности для этого ограничены. Они не могут занять дополнительные средства (или могут сделать это, если способны предоставить дополнительные свидетельства, подтверждающие платежеспособность, что трудно достичь непосредственно в условиях спада). Снижение налога на корпорации обеспечивает фирме средства, которые она может инвестировать и которые может увеличить за счет займов, используя активы как дополнительное обеспечение.

ДЕФИЦИТЫ И ИНВЕСТИЦИИ

Существует большая обеспокоенность, что государственные расходы и дефициты бюджета уменьшили или вытеснили частные капиталовложения.

Сбережения могут использоваться для двух целей: для финансирования инвестиций и для финансирования дефицитов государственного бюджета. На рис. 28.3 изображены частные сбережения и инвестиции как функции процентной ставки. Разрыв между частными сбережениями и инвестициями равен, при условии равновесия, дефициту. Если дефицит растет, государство и частные инвесторы будут конкурировать за предложение доступных средств, а процентные ставки должны увеличиваться¹². Более высокие процентные ставки будут сдерживать стимулы к инвестициям. Процентные ставки не возрастают, если только увеличенный дефицит

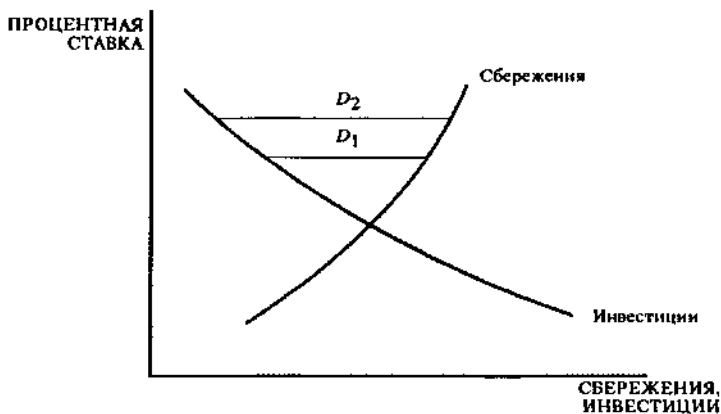


Рис. 28.3. ЧАСТНЫЕ СБЕРЕЖЕНИЯ И ИНВЕСТИЦИИ КАК ФУНКЦИЯ ПРОЦЕНТНОЙ СТАВКИ. Если функция сбережений не сдвигается в результате возросших дефицитов, увеличение дефицита D_1 до D_2 приводит к сокращению инвестиций.

¹² Этот вывод будет изменен, если мы примем во внимание возможность финансирования дефицита зарубежными сбережениями. Далее рассматриваются дефициты в открытых эконо-

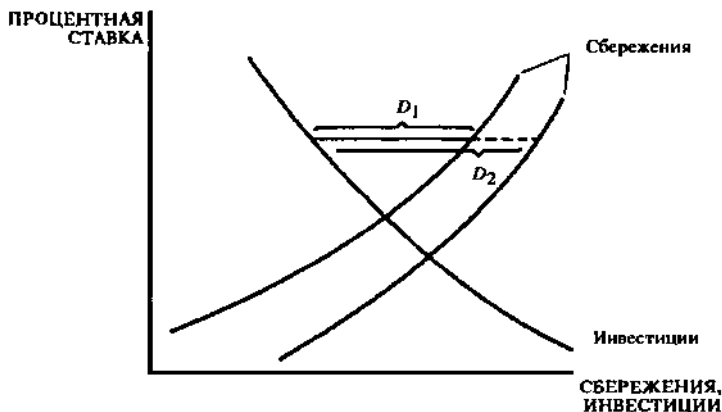


Рис. 28.4. ОСОБЫЙ СЛУЧАЙ, ПРИ КОТОРОМ ДЕФИЦИТ ОСТАВЛЯЕТ ИНВЕСТИЦИИ НЕИЗМЕННЫМИ. Если рост дефицита с D_1 до D_2 сдвигает функцию сбережений на сумму увеличения дефицита, не меняются ни процентные ставки, ни инвестиции.

повысит сбережения на равную величину (рис. 28.4). Даже если есть уверенность, что более высокий дефицит увеличивает сбережения (когда люди отложат деньги в ожидании роста налогов для покрытия возросшего дефицита), они вряд ли увеличиваются пропорционально росту дефицита.

БРЕМЯ ДОЛГА

Проблема, которую только что рассматривали, — центральный вопрос длительных дебатов о бремени долга. Если некто вынужден оставить в наследство своему сыну долг (и если законы заставляют его сына уважать этот долг, как это имеет место в некоторых странах), тогда его сыну, без сомнения, было бы хуже. Чем больше долг, тем ему было бы хуже. Рассуждая по аналогии с бременем частного долга, многие утверждают, что громадный национальный долг в США возлагает бремя на будущие поколения. Увеличить долг — значит увеличить бремя, которое мы навязываем будущим поколениям.

После второй мировой войны представление о том, что национальный долг не является бременем, стало модным. Поскольку национальный долг был просто деньгами, которые мы должны сами себе, как можно говорить, что он был бременем? Аналогия между частным и государственным долгами была, согласно такому взгляду, неуместной. Частное лицо владеет деньгами для кого-то еще. Но при таком подходе издержки войны порождены в то время, когда война была в разгаре: совокупное потребление тогда сократилось во имя финансирования военных расходов, и это действительно было бременем войны.

Хотя есть ощущение, согласно которому мы должны сами себе, различные линии поведения имеют различное значение для благосостояния разных поколений. Существует важный выбор. Некоторые политические курсы выгодны текущему поколению за счет будущих.

Следовательно, поколение, которое жило во время второй мировой войны, может быть не только поколением, которое несет издержки войны. Когда государство финансировало свои расходы скорее займами, чем налогами, потребление за время жизни поколения, которое было обложено налогами, увеличилось. Облигации государства заменили капитал, было меньше инвестиций, а акционерный капитал в будущем уменьшился. Следовательно, заработная плата будущих поколений сократилась. Поколение, которое участвовало в войне, могло также само проголосовать за то, чтобы большие пособия ветеранам войны оплачивались следующим поколением. В обоих случаях нынешняя генерация распорядилась возложить часть издержек на будущие поколения.

ДЕФИЦИТЫ В ОТКРЫТОЙ ЭКОНОМИКЕ

До сих пор предполагалось, что инвестиции и долг должны финансироваться из национальных сбережений. Но дефицит может финансироваться зарубежными займами. Действительно, дефицит небольшой открытой экономики¹³ незначительно влияет на процентные ставки международного рынка. При неизменных процентных ставках уровень инвестиций остается постоянным, так же как и уровень сбережений (не считая роста, вызванного ростом сбережений вследствие ожидаемых будущих налоговых обязательств). Единственный результат дефицита — увеличение займов за границей. Конечно, с этой точки зрения нет разницы, занимает ли за рубежом государство или государственные займы заставляют

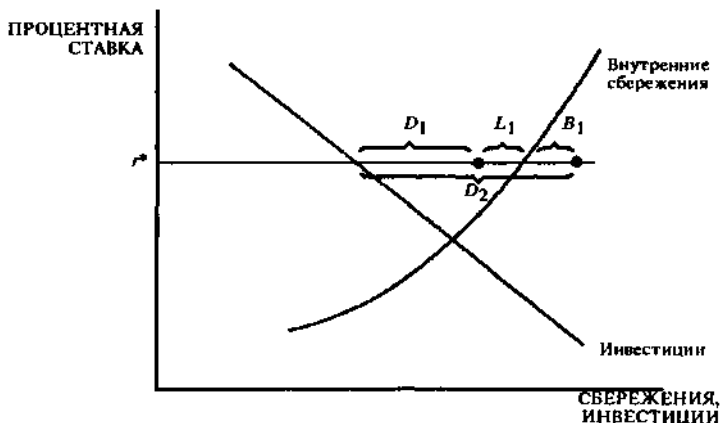


Рис. 28.5. ДЕФИЦИТЫ В ОТКРЫТЫХ ЭКОНОМИКАХ. Для малой открытой экономики изменение дефицита не меняет рыночной процентной ставки (r^*) и уровня инвестиций. При дефиците D_1 страна предоставляет займы L_1 за границу, а при дефиците D_2 она должна заимствовать B_1 за рубежом.

¹³ Хозяйство страны, которая не имеет экономических отношений с другими странами, — закрытая экономика. Страна, которая торгует с другими странами или может занимать в других странах, либо может получить рабочую силу из других стран, — открытая экономика.

частные фирмы занимать за границей. Поскольку дефициты государственного бюджета непосредственно не влияют на инвестиции (рис. 28.5), валовой национальный продукт страны не растет. Но больший объем продукции страны должен, как следствие, отправляться за границу в уплату за долги, которые были сделаны раньше. В этом свете возникает обычная аналогия между государственным и частным долгами, что представляется более обоснованным: рост дефицита сегодня уменьшает то, что могут потребить будущие поколения. Это верно, несмотря на то что на самом деле государство должно в основном гражданам собственной страны¹⁴.

США — не маленькая страна. Политика правительства США влияет на международные рынки капитала. Тем не менее важно помнить, что наша экономика не закрытая, и хотя громадный дефицит 1986 г. равен более четверти сбережений страны¹⁵, он представляет гораздо меньшую часть суммарных мировых сбережений. Дефицит может вылиться в до некоторой степени более высокие процентные ставки, он также вызывает увеличение притока капитала из-за границы (выше, чем он был бы в ином случае). Тот факт, что выросший в начале 1980-х гг. дефицит государственного бюджета хорошо соответствовал увеличившимся займам за границей, был на этом фоне не случайным¹⁶. Из этих дефицитов возникло бремя, ложащееся на будущие поколения. Желательно это или нет — вопрос распределения доходов во времени, будь то распределение дохода в пользу нынешнего поколения или нет.

ИСТОРИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ДЕФИЦИТОВ

До 1930 г. существовало единодушное мнение, что государство не должно создавать дефицит. Вслед за Великой депрессией стал популярным кейнсианский подход, согласно которому государство должно избегать дефицита в обычные годы, но дефицит может быть желательным для стимулирования выхода экономики из кризиса или депрессии. Таким образом, экономисты подсчитали дефицит полной занятости, который должен быть при полной занятости.

Кейнсианство стало вызывать опасения только после того, как отсутствие полной занятости приобрело значительные масштабы. На рис. 28.6 мы показали, что вплоть до 1981 г. не наблюдалось большого федерального дефицита полной занятости.

Большие дефициты 1980-х гг. возникли, несмотря на то что президент Рейган не только отстаивал сбалансированный бюджет, но и пошел дальше, поддержав внесение поправки в конституцию о сбалансированном бюджете. В то время как налоговые ставки в 1981 г. радикально сократились, военные расходы существенно

Может быть косвенное влияние на инвестиции: более низкий уровень национального потребления, который будет в конечном счете следствием более низкого уровня доходов жителей страны, в конце концов может иметь отрицательное влияние на инвестиции в стране.

¹ В 1986 календарном году суммарные сбережения бизнеса США, отдельных лиц и правительств штатов и местных органов власти составляли 741 млрд дол. (Economic Report of the President. 1987. Tabled B—27, B—78).

Действительно, с этой точки зрения дефициты государственного бюджета были центральным звеном в объяснении того, почему импорт превышал экспорт. Зарубежные займы возросли, чтобы финансировать дефицит. Иностранцы, желавшие кредитовать США, подорвали курс доллара, что сделало наш экспорт менее привлекательным, а импорт — более привлекательным. Торговый дефицит был следствием займов за рубежом, которые в свою очередь были результатом финансового дефицита.

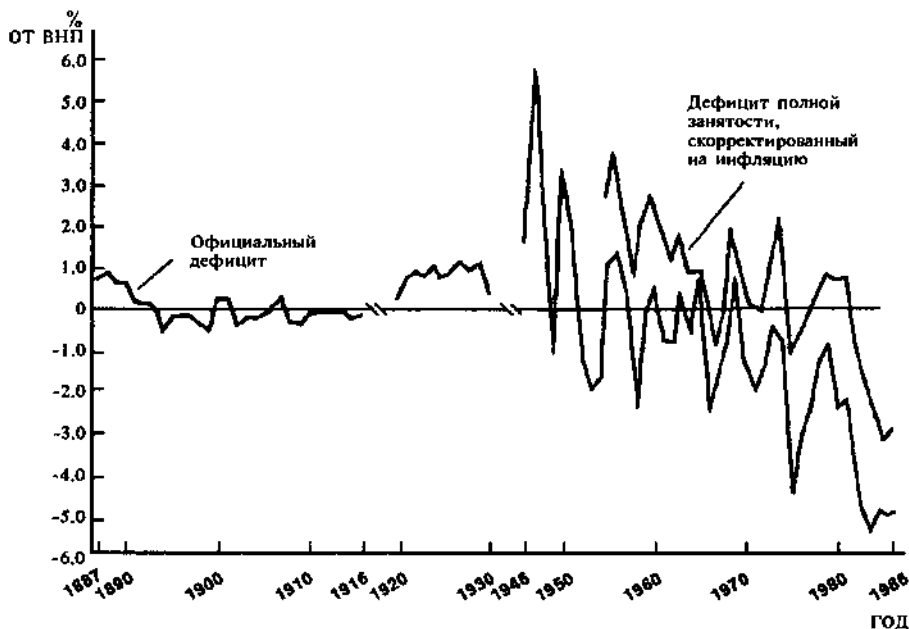


Рис. 28.6. ДЕФИЦИТ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА США ЗА ПОСЛЕДНЕЕ СТОЛЕТИЕ. Не отражены дефициты для периодов мировых войн и великой депрессии. ИСТОЧНИК: Modigliani A., Modigliani F. The Growth of the Federal Deficit and the Role of Public Attitudes. *Public Opinion Quarterly* 51 (1987). P. 459-480.

возросли. Президент Рейган призвал к сокращению других государственных программ, за исключением направленных на социальное страхование. Заняв такую позицию по налогам, военным расходам и социальному страхованию, добиться сбалансированного бюджета было практически невозможно. Действительно, при худшем дефиците его размеры достигли суммы всех расходов за вычетом затрат на оборону и социальное страхование.

ДРУГИЕ ВЗГЛЯДЫ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В течение двух последних десятилетий наблюдалось значительное противоречие в макроэкономической теории. Устоявшиеся кейнсианские положения критиковались сразу с нескольких позиций. В этой работе мы не можем привести исчерпывающий обзор всех конкурирующих подходов. Здесь мы можем кратко отметить только основные идеи трех конкурирующих школ, привлечших к себе внимание с конца 70-х и начала 80-х гг.

ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЭКОНОМИКИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В то время как сторонники кейнсианства подчеркивали роль совокупного спроса, последователи школы экономики предложения, такие как Артур Лаффер из университета Южной Калифорнии, придавали особое значение совокупному предложению. Эти взгляды были особенно популярны в начале президентства Рейгана. Сторонники этих взглядов полагали, что, если снизить налоговые ставки, побуждение к производству (предположительно через увеличение инвестиций и повышение усилий и предложения труда рабочими и менеджерами) было бы столь значительным, что поступления от налогов в действительности возросли бы. Более того, они полагали, что увеличение предложения товаров притормозило бы инфляцию.

Проблема состояла не в том, возможно ли теоретически положение, когда налоговые ставки столь высоки, что снижение налогов на самом деле увеличивает производство, в результате чего государственные поступления возрастают. Скорее было не ясно, достаточно ли велики существующие налоговые ставки, чтобы их снижение реально повысило государственные доходы. Но эконометрические доказательства¹⁷ и практика снижения налогов после 1981 г. определенно не подтвердили этого¹⁸.

Похоже, сторонники этой концепции сделали две ошибки. Во-первых, они переоценили величину эластичности предложения труда и реакцию инвестиций на изменения налоговых ставок. Во-вторых, они недооценили то время, которое потребуется экономике для адаптации к новым условиям. Даже если долгосрочное предложение труда достаточно эластично, возможно, пройдет несколько лет, прежде чем институты адаптируются к изменившейся среде. Даже если в долгосрочном плане инвестиции очень чувствительны к их побудительным мотивам, переоценка фирмами своих инвестиционных стратегий займет несколько лет.

Экономика предложения, возможно, сыграла основную роль в возникновении больших дефицитов государственного бюджета в начале 1980-х гг. Желание Рейгана подтолкнуть значительное снижение налогов, возможно, опиралось на его уверенность, что оно не привело бы к таким громадным дефицитам, которые имели место. И если бы теоретики экономики предложения были правы, снижение налогов в 1981 г. не вылилось бы в громадные дефициты.

НОВЫЕ КЛАССИКИ

Экономисты, придерживающиеся позиций экономики предложения, и кейнсианцы согласны в том, что государственная политика оказывает на экономику заметное влияние. Другая важная современная школа экономической мысли — новая классическая (Том Саргент из Станфорда и Роберт Лукас из Чикагского университета) — ставила вопрос о действенности государственной политики. Эти экономисты убеждены,

¹⁷ Fullerton D. On the Possibility of an Inverse Relationship between Tax Rates and Government Revenues//Journal of Public Economics 19, N 1 (October 1982). P. 3—22.

Представители экономики предложения могли быть правыми в подчеркивании значения реакции спроса и желательности снижения налогов. Здесь поставлена под вопрос только их уверенность, что реакция спроса настолько велика, что уменьшение налоговых ставок поведет к росту налоговых поступлений.

что частный рынок реагирует на действия государства таким образом, что уравнивает эти действия.

Мы уже рассмотрели некоторые примеры, аргументирующие эту точку зрения. Мы проверили условия, при которых увеличение расходов государства ведет к уменьшению частного потребления. Конечно, отдельные лица, чтобы компенсировать действия государства, должны наблюдать за ними и понимать их следствия. Новые классики уверены, что люди могут это делать. Они уверены, что, принимая решения, индивидуумы используют всю доступную им информацию, например последствия каждой акции государства. Когда индивидуумы строят свои ожидания на этом утонченном пути, говорят, что они имеют рациональные ожидания. Новые классики уверены, что люди не могут быть обмануты государством.

Но заключения, касающиеся ограничения силы государственной политики, зависят не только от предположений рациональных ожиданий. Ранее мы видели, например, что уменьшение государственных налогов может не компенсироваться увеличением частных сбережений, если, во-первых, люди оказываются перед лицом ликвидных ограничений или, во-вторых, существует связывающий два поколения эффект государственной политики¹⁹.

Новые классики также разделяют мнение представителей старой классической школы. Последние были уверены, что рынки работают хорошо, что заработная плата и цены гибки и при отсутствии государственного регулирования и, возможно, монополистических союзов рынки быстро приспособились бы обеспечивать равенство спроса и предложения во всех сферах, включая рынок труда. Безработица, с их точки зрения, была либо кратковременным преходящим явлением, либо следствием удерживания профсоюзами (или государством) высокой заработной платы. Кейнсианская теория полностью отвергла эти предположения.

Новые классики высказывали (часто в скрытой форме) предположение о гибких заработной плате и ценах. При их совершенной гибкости на всех рынках (включая рынок труда), когда спрос равен предложению, роль государства в определении уровня экономической активности очень мала. Этот тезис новых классиков о гибкости заработной платы и цен больше, чем их предположение относительно рациональных ожиданий, соответствует их выводам относительно недейственности политики государства. В самом деле, если заработная плата и цены жесткие, “мультипликатор” — величина, на которую увеличивается национальный доход в результате роста государственных расходов на 1 дол., больше по гипотезе о рациональных ожиданиях, чем по общепринятому кейнсианскому предположению, что потребление индивидуумов просто зависит от их располагаемого дохода²⁰.

Некоторые индивидуумы текущего поколения не имеют потомков в будущем поколении или не заботятся о них достаточно, чтобы увеличить их наследство в соответствии с ростом ожидаемых в будущем налоговых обязательств.

Причины тому просты: люди сберегают больше для будущего потребления. Когда доход suddenly увеличился, часть его откладывается в виде сбережений. Эти возросшие сбережения становятся в некотором будущем увеличившимся потреблением. Оно повысит совокупный спрос и производство в этот будущий период. Люди, предвидящие это, будут понимать, что их будущий доход станет больше, чем был бы в ином случае. И такой более высокий будущий доход стимулирует их желание больше потреблять сегодня, что увеличивает совокупный спрос сегодня (Neary P., Stiglitz J.E. Towards a Reconstruction of Keynesian Economics: Constraints and Expectations//Quarterly Journal of Economics. 1983. Supplement. P. 199–228).

МОНЕТАРИСТЫ

Монетаристы, как, например, Нобелевский лауреат Милтон Фридман, уверены, что государственная политика воздействует на частный сектор главным образом через контроль государства за предложением денег. Большинство монетаристов согласны с неоклассиками, что государство в течение длительных периодов мало воздействует на уровень экономической активности; однако монетаристы полагают, что в короткий период оно может иметь значительное влияние. Большинство монетаристов уверено, что лучшее, что государство может попытаться сделать, — стабилизировать уровень цен, а этого можно добиться, контролируя предложение денег так, чтобы оно росло пропорционально реальному национальному доходу.

Монетаристы достигли своего зенита в конце 1970-х и начале 1980-х гг., когда во всем мире государство было занято проблемой инфляции. Проведение политики, направленной на ее сокращение, было центральной проблемой того времени. Затем наступило некоторое разочарование, отчасти из-за отсутствия достаточного теоретического обоснования, отчасти потому, что страны, подобные Англии, которые очень последовательно руководствовались этими предписаниями, достигли ограниченного успеха в контроле инфляции, но испытывали особенно высокий уровень безработицы. Кроме того, соотношение между количеством денег и объемом производства, которое является центральным в доктрине монетаристов, было не стабильно в течение последних нескольких лет.

ВРЕМЯ СМЕНЫ ПОЛИТИКИ: СВОБОДА ДЕЙСТВИЙ В СРАВНЕНИИ С РЕГУЛИРОВАНИЕМ

Для государства возможность эффективно стабилизировать экономику через налоговые изменения требует не только действий, которые не будут компенсированы противоположными акциями части потребителей и производителей, но также возможности осуществить эти действия своевременно.

Если правительство пытается сократить спрос, чтобы снизить инфляцию, но реагирует столь медленно, что ко времени, когда сокращение спроса станет действенным, экономика может уже быть в состоянии спада, падение совокупного спроса будет просто усугублять последующий кризис. Если же действия государства по увеличению спроса станут эффективными, когда экономика уже на пути от кризиса к подъему, они могут усилить инфляцию.

Проблемы, связанные с временем изменения налогов, могут быть сгруппированы в три класса: отставание в распознавании необходимости изменения политики, отставание в осуществлении политики и запаздывание в наступлении эффекта принятой политики. На рис. 28.7 прослеживается деловой цикл. Экономика начинает нисходящее движение в точке *A*, но кризис не обнаруживается до точки *B*. Когда выясняется, что экономика находится в кризисе, должна быть сформулирована согласованная политика относительно того, что предпринять: снижать ли персональные налоги или увеличивать государственные расходы, пытаться увеличить инвестиции путем предоставления налоговых скидок или использования кредитно-денежной политики (снижения процентных ставок). Предложенные изменения должны проложить свою дорогу через политический процесс. Это может потребовать месяцы, отсюда лаг, обозначенный *BC* на рис. 28.7.

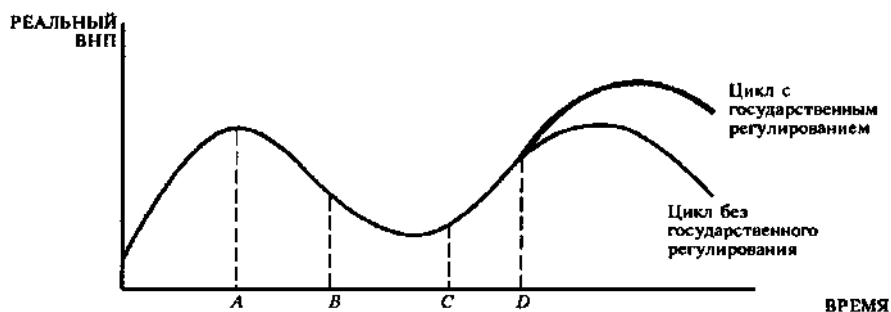


Рис. 28.7. ЛАГИ АНТИКРИЗИСНЫХ ПРОГРАММ. В результате лагов распознавания, осуществления и эффективности государственных программ они могут усугублять циклические колебания вместо их смягчения. *A* — экономика переходит через верхнюю точку. *B* — государство обнаруживает перелом в экономике: *AB* — лаг распознавания. *C* — осуществляется государственная антикризисная политика: *BC* — лаг осуществления. *D* — государственная политика дает эффект: *CD* — лаг эффективности.

Даже после того, как сделаны законодательные изменения, необходимо время для того, чтобы они оказали влияние. Налоги, как правило, собираются на основе календарного года. Так, снижение налогов, утвержденное конгрессом в октябре, начнет действовать в лучшем случае в январе, и это отразится в другом временном лаге, показанном на рисунке как *CD*.

И после законодательного утверждения могут наблюдаться продолжительные временные лаги прежде, чем будут заметны полностью влияния этих налоговых изменений. Если скидка по налогу на инвестиции неожиданна, фирмы будут вынуждены принимать новые решения о выборе времени инвестиций, и на эти решения могут уйти месяцы. Для того чтобы разработать новые инвестиционные проекты (в противоположность просто продолжающимся проектам, которые были утверждены ранее), могут потребоваться годы.

Эти временные лаги достаточно длинные, так что, если государство не в состоянии предвидеть кризис, оно приступает к политическим изменениям, когда экономика находится на стадии подъема. (Средний период между кризисами в послевоенное время равняется приблизительно пяти годам.)

Если правительство может предугадать достаточно хорошо наступление высших и низших точек делового цикла, тогда оно может попытаться вовремя осуществить политические изменения для того, чтобы они были эффективными. Государство не было достаточно удачным в прогнозе таких изменений (или, по крайней мере, доказательства, касающиеся приближающихся изменений в уровне экономической активности, были достаточно сомнительными, чтобы достигнуть политической согласованности относительно того, что должно быть сделано до тех пор, пока реально не наступит экономический спад).

В результате многие экономисты (такие как Милтон Фридман) считают, что усилия, предпринимаемые правительством для стабилизации экономики, на самом

деле увеличивают ее колебания. Когда этого не происходит, государственная политика вносит дополнительную неопределенность в деловые отношения. Эти экономисты утверждают, что государство не должно использовать дискретные инструменты вмешательства. Скорее оно должно разработать набор правил, предполагаемых функционированием данной экономики, для регулирования налоговых ставок, государственных расходов и других финансовых переменных. Введение таких правил имело бы преимущества недопущения временных лагов, связанных с политическим процессом. Эти "правила" представляли бы естественное продолжение встроенных стабилизаторов, уже присущих нашей финансовой системе. При существующей финансовой системе, когда экономика входит в состояние кризиса, наблюдается некоторое уменьшение средней ставки налога, проистекающее из прогрессивности нашей налоговой системы, происходит увеличение государственных расходов, связанных с ростом пособий по безработице — более высокими выплатами по социальному обеспечению и возросшими платежами по социальному страхованию вследствие более раннего ухода людей на пенсию.

Примером простой нормы было бы правило, требующее 5%-го сокращения ставки подоходного налога, когда уровень безработицы больше 10%, и следующего сокращения налоговых ставок, когда уровень безработицы превышает 12%.

Сторонники норм в противоположность дискретным мерам считают, что индивидуумы и фирмы будут лучше планировать свою деятельность, если они смогут точно предсказать, что собирается сделать правительство. Одна из основных неопределенностей, с которыми сталкивается бизнес, — это "политическая неопределенность", связанная со знанием тех действий, которые предпримет правительство.

Те, кто предпочитает дискретную политику стабилизации, считают, что следование правилам равносильно связыванию по рукам: экономические обстоятельства значительно изменяются от одного делового цикла к другому и делают простые правила недостаточными. В противоположность этому сторонники правил провозглашают, что в "связывании по рукам" есть явное преимущество: снижение политической неопределенности является по праву ценным²¹.

Рост. На протяжении последнего десятилетия усиливается беспокойство относительно темпов роста американской экономики. Нага общий темп роста (средний процент увеличения выпуска продукции) и темп роста производства в расчете на одного работника отставали от этих же показателей в Японии и Германии, а в определенных отраслях, таких как автомобилестроение, наша доля на мировом рынке значительно сократилась. Также отмечено снижение темпов роста производительности в США с 2,6% в период 1962—1973 гг. до 0,9% в 1973—1986 гг.²²

В объяснении этому нет единого мнения. Каждый экономист имеет свою собственную теорию. В чем большинство экономистов сходятся, так это то, что государственная политика оказывала и продолжает оказывать значительное влияние на темпы роста нашей экономики.

Экономический рост зависит от трех основных факторов: роста акционерного капитала (инвестиций), технического прогресса (научных исследований и разрабо-

"Связывание по рукам" иногда относится к предобязательству. Существует множество обстоятельств, при которых подобные обязательства могут быть ценными.

²² Blinder A.S. *Hard Heads, Soft Hearts*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1987. P. 40.

ток) и разработки и использования наших природных ресурсов²³. Как мы увидим ниже, рассмотрение роста неизбежно включает вопросы справедливости.

ИНВЕСТИЦИИ И РОСТ

По вопросу о значении инвестиций в общем экономическом росте среди ученых нет единого мнения. Так, Дейл Джорджсон из Гарвардского университета утверждает, что почти весь рост объема производства на одного рабочего в течение прошлого столетия — следствие увеличения нашего акционерного капитала. В то же время другие экономисты, например Роберт Солоу из МТИ, подчеркивали большую роль технического прогресса²⁴. Однако нет сомнений, что, если инвестиции в экономику снижены, темпы экономического роста скоро пострадают.

В свое время преобладало мнение, что государство должно играть активную роль в стимулировании инвестиций (несколько способов этого описаны в предыдущих параграфах). Сегодня господствующая точка зрения состоит в том, что государство должно соблюдать осторожность и не мешать инвестициям. Однако оно не должно напрямую вмешиваться в экономику с целью стимулировать их, ибо, поступая таким образом, оно может исказить структуру капиталовложений, вызывая диспропорции в распределении инвестиционных ресурсов. Долг государства — поддерживать низкий уровень налогов и дефицита (финансирование которого может потеснить инвестиции). Его политика то введения, то отмены налоговых скидок на инвестиции и ускоренной амортизации в той же степени искажает распределение инвестиций, в какой стимулирует их.

НИОКР И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

Правительство играет важную роль в научных исследованиях и разработках (НИОКР). Содержание 5-й главы дает объяснение этой роли.

Вспомним, что существуют два основных свойства общественных товаров: нежелательность исключения (нулевые предельные издержки обеспечения товаром дополнительного индивидуума) и невозможность исключения. НИОКР (или, точнее говоря, знания — продукт научных исследований) обладают первым свойством, а зачастую также и вторым. Предоставление знаний дополнительному индивидууму не убавляет знаний у тех, кто ими уже владеет²⁵. Но если знания предоставлялись бесплатно, не имело бы смысла их производить. Поэтому государство должно либо обеспечить производство знаний путем прямой поддержки НИОКР, либо гарантировать компенсации каким-либо другим способом.

Патенты. Государство гарантирует компенсацию, предоставляя "права собственности" в области знаний. Оно выдает патент, который разрешает автору открытия осуществлять исключительное право использования открытия (включая право продажи лицензий на его использование) в течение определенного времени.

² Четвертый важный фактор — рост населения и улучшение качества рабочей силы (человеческий капитал).

²⁴ По оценке Р.Солоу, 87% роста дохода на душу населения за 1909-1949 гг. объяснялось технологическими изменениями (Solow R. Technical Change and the Aggregate Production Function// *Review of Economics and Statistics* 39 (1957). P. 312—20).

²⁵ Этот факт не надо смешивать с тем, что отдача, которую может получить индивидуум от определенной части знаний, может зависеть от того, сколько других людей владеет этой частью информации. Монополист части информации был бы способен получить отдачу, которая ему не досталась бы, если бы доступ к информации был свободен.

Не все идеи и открытия можно запатентовать. Даже если какое-то открытие и можно запатентовать, то часто есть возможность прийти к изобретению в обход патента. Так, например, можно получить патент на лекарство, но часто легко внести небольшое изменение в его состав с прежними медицинскими свойствами. По этой причине, а также потому, что для приобретения патента фирма должна предоставить значительную часть информации, многие фирмы предпочитают не патентовать свои открытия. Вместо этого они стремятся установить свое рыночное преимущество, строго оберегая тайну. Например, формула кока-колы не запатентована, таков выбор авторов открытия, не пожелавших хранить информацию в банковском сейфе.

Заметим, что в тех областях, где продукт полученных исследований можно запатентовать, НИОКР отвечают лишь одному из двух свойств общественных товаров (так как патент гарантирует исключение других от использования результатов НИОКР). В тех областях, где продукт исследования не может быть защищен секретностью или патентом и где другие могут легко имитировать открытие, НИОКР отвечают обоим основным свойствам чистого общественного товара.

Определяя сроки действия патентов, государство сталкивается с дилеммой. Увеличивая эти сроки, оно стимулирует частные фирмы проводить НИОКР, при этом произведенные знания в течение долгого периода времени не будут эффективно использоваться. Предположим, что фирма обнаружила новый, менее дорогой

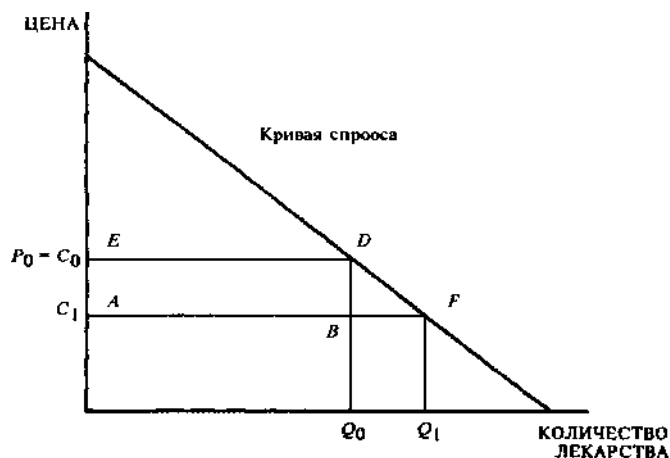


Рис 28.8. ЭФФЕКТ ПАТЕНТОВ Патентная система приводит к меньшему выпуску, чем при свободном распространении знаний Чистые потери представлены треугольником BDF.

способ производства продукта. Настолько менее дорогой, что другие производители не выдержат ее конкуренции. Запатентовав открытие, фирма станет монополистом. Будет производиться меньше продукта, чем могло бы, если бы знания распространялись свободно.

Потери от патента можно увидеть на рис. 28.8, где мы изобразили кривую рыночного спроса на лекарство. Издержки производства до изобретения были C_0 , а рыночное равновесие было, следовательно, (P_0, Q_0) в точке D . Фирма делает небольшое изобретение и понижает издержки производства до C_1 . Она назначает цену чуть ниже P_0 , завоевывая весь рынок. Ее прибыль теперь — $ABDE$, а объем продаж — Q_0 ⁶. Если к информации о нововведениях был бы свободный доступ, цены упали бы до C_1 , а количество увеличилось бы до Q_1 . Сохранение фирмой с патентом монополии на ее знания вылилось бы в производстве, меньшем, чем в ином случае, а чистые потери оказались бы BDF . Когда срок действия патента кончится, цена упадет до C_1 , но отдача от нововведения понизится до нуля. Следовательно, чем продолжительнее существование патента, тем больше чистые потери, связанные неэффективностью, дающей фирме монополию на информацию. Но тем больше отдачи для новатора и, следовательно, больше стимулов для нововведений.

При условии неэффективности, связанной с патентной системой, почему государство просто не поддерживает исследования за счет прямых грантов? Патентная система имеет два преимущества по сравнению с системой прямых грантов.

Во-первых, система прямых грантов требует определенного выбора среди исследователей, представления о том, кто в большей степени может рассматриваться как перспективный исследователь и чей исследовательский проект, вероятнее всего, принесет большую отдачу. Патентная система — это способ вознаграждения индивидуумов за их изыскательские усилия на основе осуществленной деятельности. Те, кто открывает что-то ценное для других, получают награду, а те, кто уверен, что имеет хороший исследовательский проект, могут вступить в игру при условии, что располагают достаточным капиталом либо могут убедить некое лицо, имеющее такой капитал, поддержать их.

Во-вторых, патентная система заставляет тех, кто получает прибыль от нововведений, платить за нее. Это происходит в форме налога на доход. Когда внедряется лучший продукт, прибыль, которую получает изобретатель как компенсацию за его научные исследования и разработки, эффективно оплачивается потребителем.

В то же время важно осознавать, что патентная система все-таки не безупречный способ вознаграждения исследования. Выплаты, получаемые изобретателем, могут и не вполне соответствовать его действительному предельному вкладу. Если бы какое-то изобретение могло быть сделано при любых условиях, предельный вклад лица, сделавшего это открытие на день раньше, составляет только дополнительную ценность, вытекающую из открытия этого изобретения на день раньше. Но патент дает такому лицу гораздо больше. Делая открытие, изобретатель черпает из большого банка знаний, и часть ценности патентуемого изобретения может быть отнесена на счет этого общего банка знаний **скорее**, чем на непосредственный вклад изобретателя. Но практического способа различения между ними не существует.

Однако только часть ценности любого нововведения обычно присваивается изобретателем. Когда Дюпон создал вискозу, изобретение было запатентовано. Но

⁶ Фирма, конечно, не воляна предлагать любую цену и любое количество, поскольку при любой цене на уровне или выше C_0 фирма теряет свою монопольную позицию. Иными словами, максимизация фирмой прибыли подлежит ограничению, которое заключается в том, что $P_1 < C_0$.

еще одним продуктом этого исследования было знание, что можно разрабатывать искусственный материал. Наряду с этим могли бы возникать значительные выгоды от знания, как делается вискоза, выгоды, которые тоже не могли бы полностью войти в патент.

Такие неприсваемые выгоды от разработок особенно важны для базовых исследований. И это одна из причин, почему необходимы некие формы прямой поддержки подобных исследований, если говорить о необходимости эффективного распределения ресурсов в данной области. Два недавних открытия "базового характера" имели глубокое воздействие на многие области — транзисторы и лазеры.

Налоговые скидки на рост НИОКР. Государство также пыталось поддерживать НИОКР, предоставляя налоговые скидки на увеличение НИОКР. Оно предоставляло фирмам 20%-ю налоговую скидку на рост их расходов на НИОКР. Эта льгота налогового законодательства критиковалась за то, что трудно определить расходы на исследования. Накладные расходы и маркетинговые исследования часто относились к расходам на НИОКР.

ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ

В последние два десятилетия существовала обеспокоенность, что наши ограниченные запасы природных ресурсов — земли, нефти, угля, чистого воздуха, воды и различных минералов — приведут к сдерживанию роста экономики²⁷. Резкий рост цен на нефть в 1973—1974 и в 1979—1980 гг. обратил внимание на нашу зависимость от истощаемости природных ресурсов. Проводились дискуссии о том, не относимся ли мы слишком расточительно к нашим ресурсам, не используем ли мы их слишком быстро. Существует широко распространенное мнение, не разделяемое, однако, большинством экономистов, что рынки не обеспечивают необходимых гарантий адекватного предложения ресурсов для будущих поколений и что требуется некая форма государственного вмешательства.

В этом разделе мы рассмотрим два вопроса: есть ли рыночные несостоятельности, которые требуют государственного вмешательства, касающегося природных ресурсов? каковы цели государственной политики по повышению эффективности использования природных ресурсов, удалось ли уменьшить эти недостатки рынка?

Несостоятельность рынка и природные ресурсы. В 3-й главе мы заметили, что одно из условий, требующее гарантии обеспечения рынком эффективного распределения ресурсов, — это наличие полного набора рынков риска и срочных сделок. Так, например, фирмы могли бы сегодня продавать нефть в счет поставки в 2000 г. Они могли бы застраховать даже от самых бурных непредвиденных обстоятельств, как, например, возможность того, что ядерный синтез может стать альтернативным источником энергии, снижающим цены на нефть. Когда существует полный набор рынков срочных сделок, собственники могут решать, продавать свою нефть сегодня или на следующий год, или через год. Цены на нефть в каждый данный момент времени отражают предельную ценность нефти. Цены будут гарантировать, что нефть распределена так, что ее предельная ценность на каждую дату (при каждом использовании) одинакова. Принципы ценового распределения ресурсов во времени

идентичны принципам, посредством которых цены распределяют ресурсы в любой момент времени среди конкурирующих пользователей.

Но когда не существует полного набора рынка срочных сделок, собственники ресурсов должны делать предположение о том, какими будут цены в будущем. Если их предположения верны, то распределение ресурсов будет таким же, как если бы действительно имелся рынок срочных сделок, на котором индивидуумы могли бы покупать и продавать нефть в счет будущих поставок. Ответ на вопрос, действительно ли рынок чрезмерно расточительный, зависит от того, слишком ли пессимистичен рынок в отношении будущих цен на нефть²⁸.

Как может рынок с эгоистичными индивидуумами, живущими только 70 или 80 лет, обеспечить нарождающиеся поколения? Чтобы сделать это, требуется ли некая форма государственного вмешательства? Рынок может и действительно учитывает последствия, касающиеся жизни тех, кто принимает инвестиционные решения. Это особенно наглядно проявляется в случае с лесами. Люди сажают леса не для вызревания их, скажем, за 30—40 лет. Они делают это, зная, что, скажем, через 20 лет лес с полужрелыми деревьями будет высоко цениться. Они могут найти молодых людей, чтобы продать его им. Даже если понадобится 100 лет для выращивания деревьев до полной зрелости, лес мог бы быть прибыльным вложением: инвестор знает, что он может продать его более молодому человеку, который знает, что и он может продать его еще более молодому человеку, и т.д.

Подобный принцип применяется к нефти и другим природным ресурсам. Если я знаю, что спрос на нефть будет увеличиваться через 40 лет, это побуждает меня покупать запасы, продавая их, скажем, через 20 лет, когда будущие потребности в них станут очевидными. Этот пример иллюстрирует, однако, одну трудность в утверждении, что рынок создает соответствующее обеспечение на будущее. Если предприниматели уверены, что рынок не узнает потребности в запасах за 35 лет, но знают, что они будут нуждаться в продаже своих активов через 20 лет, нефть может быть плохим вложением.

Вопрос, следует ли государству вмешиваться, сложен. Можно ли быть уверенным, что государственные прогнозисты сделают лучшую работу, чем частные? Если информация о будущих потребностях широко известна, рыночная цена будет отражать эту информацию. Данное обстоятельство побудит частные фирмы делать долгосрочные прогнозы энергетических нужд.

Государственная политика в отношении природных ресурсов. Государственная политика сфокусирована на наших ограниченных ресурсах энергии (хотя некоторые экономисты уверены, что в долгосрочный период ограниченное предложение других минералов может иметь серьезные последствия). Государство было так озабочено нашими ограниченными запасами энергии и нашей зависимостью от иностранцев, что в 1977 г. создало в составе кабинета отдельное управление энергетики.

Федеральное правительство использует различные инструменты воздействия на предложение и спрос на энергию. В гл. 24 мы описали несколько специальных

В случае нефти могли быть другие несостоятельности рынка. В гл. 8 мы рассмотрели проблему "совместного нефтяного месторождения". В этом случае предпринимаются попытки не только бурить чрезмерное количество скважин, но и добыть нефть раньше, чем другие. Суммарное количество нефти, которое может быть извлечено, может уменьшиться (вследствие влияния чрезмерного бурения на давление пласта). В странах, где иностранные нефтяные компании боятся экспроприации, нефть также может быть извлечена слишком быстро. Нефтяные компании пытаются добыть как можно больше нефти до экспроприации.

положений налогового законодательства, которые касаются нефтяной и газовой промышленности (скидки на истощение ресурсов и немедленное использование средств на бурение)²⁹. В период 1959—1979 г. государство ввело квоты на импорт нефти. Эти положения, возможно, стимулировали развитие нашей национальной нефтяной и газовой промышленности, но критики утверждают, что они привели к более высокому уровню потребления национальных ресурсов в периоды, когда мы могли бы получать более дешевую нефть из-за границы, делая нас более зависимыми от иностранной нефти сейчас.

Государство также регулирует нефтяную промышленность и добычу природного газа. Долгое время цены на природный газ поддерживались на уровне ниже рыночных, что вело к неэффективному использованию газа. Только в последние годы это регулирование отменено.

После нефтяного кризиса 1979 г. государство старалось регулировать распределение нефти. Многие обозреватели уверены, что длинные очереди на газовых станциях, которые были в 1979 г., явились более следствием неуместной политики регулирования, чем узким местом естественного рынка. Во избежание подрывающих эффектов приостановки иностранного предложения государство создало большие запасы нефти. Наконец, государство приступило к большой программе НИОКР для разработки синтетических заменителей нефти. Программа широко критиковалась как неэффективная и дорогостоящая и была фактически отменена при администрации Рейгана³⁰.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РОСТ И РАВЕНСТВО

Государственная политика имеет много целей. Одна из них — стимулировать эффективное использование наших ресурсов, другая — стимулировать рост экономики. Еще одна цель — обеспечивать справедливое распределение богатства как поколениям, так и внутри поколения (или, по меньшей мере, обеспечить минимум, ниже которого бедные не могут опускаться). Часто необходимо сделать выбор между такими направлениями.

Например, для таких истощаемых природных ресурсов, как нефть, может существовать серьезный выбор, затрагивающий не одно поколение: нефть, потребленная сегодня, недоступна для будущего потребления. Но экономисты не так заинтересованы в проблеме соотношения между текущим потреблением нефти данным поколением и будущими, как в соотношении между общим благосостоянием поколений. Тот факт, что последующие поколения, возможно, будут иметь меньше нефти, не означает, что обязательно их экономическое положение станет хуже. Существуют заменители нефти (такие как уголь). За счет больших сбережений сегодняшнее поколение увеличивает фонд капитала, доступный будущим поколениям.

Это не только специальные налоговые положения, относящиеся к нефтедобыче. Имеются предположения, что большой рост цен на нефть в 1973 и 1979 г. породил непредвиденные прибыли для нефтяных компаний и что этими доходами нужно поделиться с остальной частью нации. Был введен налог на непредвиденные прибыли. Он был, однако, реально (временным) акцизом на нефть и, как следствие, мог иметь некоторый искажающий эффект. О более полном рассмотрении эффекта налога на использование нефти см.: Dasgupta P., Heal C., Stiglitz J.E. *The Taxation of Exhaustible Resources*, in *Public Policy and the Tax System*, G.A.Hughes and G.M.Heal, eds. London: George Allen and Unwin, 1980. P. 150-72.

Историю и анализ энергетической политики США см.: Richard Victor, *Energy Policy in America: A Study of Business — Government Relations*. New York: Cambridge University Press, 1984.

ям, и таким образом создает лучшие экономические условия для них. Наконец, технологические изменения могут сделать возможным для будущих поколений создавать больше при меньшем использовании нефти. Заметное улучшение экономичности использования топлива в американских автомобилях служит свидетельством такой возможности.

В предыдущих разделах мы отмечали выбор между краткосрочной эффективностью и ростом. Более обширные (долгосрочные) патентные программы больше стимулируют НИОКР³¹, но временные поощрения монопольной власти вызывают статическую неэффективность.

Аналогично может существовать выбор между ростом и распределением. Некоторые программы перераспределения богатства могут сокращать темпы экономического роста. Программы, увеличивающие темп роста за счет производительности труда, могут косвенно весьма благотворно сказываться на рабочих, особенно в перспективе.

Любая политика, которая не стимулирует сбережения (как налог на наследство) или вложения, может сократить уровень накопления капитала. Это приведет к уменьшению заработной платы и ухудшению экономического положения рабочих. Пока государство не предпримет контрмер, неравенство может фактически возрастать. Налоговые меры, направленные на перераспределение дохода, всегда влекут искажения, уменьшающие размер делимого пирога. Таким образом, бедный, получающий большой кусок от меньшего пирога, не много выгадывает от таких перераспределительных программ. Государственные программы, направленные на увеличение роста, возможно, дадут бедному меньшую часть пирога, но если он существенно вырос в размерах, бедный будет однозначно в лучшем положении³². Сторонники роста указывают, что политика, просто увеличивающая темп роста на 1,5% в год, для двух поколений (скажем, в течение 70 лет) повысит национальный доход по факторам производства вдвое, тогда как даже наиболее многообещающие распределительные программы не могли увеличить доход беднейшей части населения аналогичным образом. Сегодняшние бедные тем не менее не могут точно знать, что их потомки смогут жить гораздо лучше. Защитники бедных также указывают, что преимущества роста распределяются неравномерно. Среди тех, кто получит прибыль с меньшей вероятностью, видимо, те, кто долгое время лишен работы либо не имеет образования.

КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

1. Государственная политика налогов и расходов влияет на уровень безработицы и экономический рост. Существует широко распространенное убеждение, что государство должно играть активную роль в стабилизации экономики, уменьшая совокупный спрос в инфляционные периоды и увеличивая его в периоды спада. По историческим нормам дефицит федерального бюджета 1980-х гг. был ужасным. Многие экономисты уверены, что дефициты держали процентные ставки на высоком уровне и, следовательно, наносили вред американским инвестициям и производительности.

В некоторых случаях слишком сильные патентные политики могут отрицательно сказываться на НИОКР. Представление ключевого патента в некоторых областях может лишить других стимула вести исследования в данной области.

Это предполагает, что ощущение благосостояния людьми связано с их уровнями материального потребления, а не с их относительными потребительскими уровнями.

2. Политика, которая имела в основном эффект дохода, могла ограниченно стимулировать потребление в период спада, за исключением случая, когда расходы ограничены ликвидностью. Политика, которая имела главным образом эффект замещения, такая, как временная отмена акцизов, могла быть более эффективной в стимулировании инвестиций и потребления в годы спада, но она будет иметь вредные последствия за пределами периода, в котором налоги снижались.
3. Некоторые экономисты уверены, что существуют лишь ограниченные возможности для государственных действий по сглаживанию наших деловых циклов. Во-первых, имеется тенденция со стороны частного сектора предпринимать действия, которые парализуют политику государства. Дефицит государственного бюджета может, например, вытеснить частные инвестиции. Во-вторых, в целях эффективности государство должно правильно выбирать время для изменений в расходах и налогах. Существуют значительные разрывы во времени между выявлением изменений в экономике, вводом в действие инструментов государственной политики и реализацией ее результатов, что может вылиться скорее в усиление циклических колебаний в доходах и занятости, чем в их ослабление.
4. Некоторые экономисты утверждают, что государство было основным источником колебаний в экономике. Те, кто придерживается этого мнения, уверены, что государственная финансовая и **кредитно-денежная** политика должна следовать определенным простым правилам.
5. Решение финансировать государственные расходы скорее путем займов, чем с помощью налогообложения, похоже, увеличивает благосостояние нынешнего поколения за счет будущих. Выросший государственный долг уменьшает накопление капитала, а следовательно, уменьшает будущую производительность.
6. Нет убедительных причин считать, что по многим невозобновляемым ресурсам рынок создает несоответствующее обеспечение ими на будущее.
7. Государственная политика относительно НИОКР важна в формировании долгосрочных перспектив развития экономики. Роль государства определяется характеристиками НИОКР как общественных товаров. Патентная система обеспечивает временную монополию на знания, созданные некоторыми изобретателями, что приводит к неэффективному распределению ресурсов (как при любой монополии).
8. Выбор государственной политики часто затрагивает альтернативу между благосостоянием нынешнего поколения и будущих поколений, между статической неэффективностью и ростом, экономическим ростом и равенством.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Располагаемый доход

Постоянный доход

Теория жизненного цикла потребления

Ограничение ликвидности

Вытеснение

Налоговое бремя

Дефицит полной занятости

Представители экономики предложения

Новые классики

Монетаристы

Патенты

ВОПРОСЫ И УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Сравните влияние дефицита государственного бюджета на инвестиции в небольшой стране, которая может занять за границей столько, сколько пожелает по неизменной процентной ставке, и в стране, которая не может занять или предоставить ссуду где-либо за рубежом.
2. "Ресурсы, потраченные во время второй мировой войны, были израсходованы в 1940-1945 гг. Следовательно, поколения, которые жили и платили налоги в тот период времени, — поколения, которые несли бремя издержек войны, не задумываясь, как они финансировались". Прокомментируйте.
3. Почему социальное страхование может повлиять на уровень сбережений? Сравните последствия создания значительной неконсолидированной программы социального страхования в небольшой стране, которая может занимать за границей по неизменной процентной ставке столько, сколько она пожелает, и в стране, которая не может занять или предоставить ссуду

где-либо за рубежом. (Вспомните из гл. 13 определение неконсолидированной, или финансируемой на базе получаемой сегодня заработной платы, программы социального страхования, такой как наша.)

4. В главе 26 мы проводили различие между местными и национальными общественными товарами. В какой степени НИОКР — международный общественный товар? Какой это имеет смысл для государственной политики в США? В небольшой стране?
5. Перечислите несколько примеров государственной политики, при которой существует выбор между интересами поколений, т.е. когда государство может предпринять действия, способные улучшить благосостояние будущих поколений, но за счет нынешнего поколения.
6. В тексте мы описали, как государственные расходы могли бы повлиять либо на потребление, либо на инвестиции. Рассмотрите, как отдельные расходы (такие как на лыжную базу или новую дорогу) могли бы повлиять или на потребление, или на инвестиции. Перечислите несколько типов государственных расходов, которые могли бы поддержать частные инвестиции. Какие типы могли бы вытеснить частные инвестиции? Какие типы могли бы способствовать частному потреблению? Какие типы могли бы вытеснить частное потребление?
7. Рассмотрите, как государство может использовать кредитное регулирование для сдерживания частного потребления. Можете ли вы представить, как государство может использовать кредитный рынок в период спада для сдерживания потребления? Покажите, как ваш ответ зависит от той теории, которой вы придерживаетесь, относительно факторов совокупного потребления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Глава 1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ

А.О. Hirschman. Shifting Involvements: Private Interest and Public Action. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1982.

A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz, Lectures on Public Economics. New York: McGraw-Hill, 1980. Chapters 1 and 8.

C. Wolf, Jr. Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В США

Вопрос о причинах и объяснении роста государства был предметом продолжительных дискуссий. См., напр.: D.C. North. The Growth of Government in the United States: An Economic Historian's Perspective// Journal of Public Economics 28 (1985): 383—99; W.G. Nutter. Growth of Government in the West. Washington, D.C: American Enterprise Institute, 1978; и применительно к Великобритании: R.W. Bacon, W.A. Eltis. Britain's Economic Problem: Too Few Producers. London: Macmillan, 1978.

Обзор и оценку государственного сектора в США в текущем столетии см.: G.F. Bread, G.P. Shultz, P.A. Samuelson. The Role of Government: Taxes, Transfers, and Spending. — In: M.S. Feldstein, ed. The American Economy in Transition. Chicago: University of Chicago Press, 1980. P. 617—74.

Официальные данные по государственным расходам на федеральном уровне и уровне штатов и муниципалитетов (за календарный год) опубликованы в: The National Income and Product Accounts. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis.

Данные для последнего года появляются в июльском номере "The Survey of Current Business. U.S. Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis".

Другие надежные источники текущих данных включают: The Annual Report of the Council of Economic Advisors (published as the Economic Report of the President) and the Budget of the United States Government; в особенности: "The Special Analyses". К сожалению, бюджет дает лучшую информацию о том, как государство планирует (или хотело бы) потратить свои средства, чем ретроспективные данные о том, как они в действительности были израсходованы.

Очень интересный отчет о расходах государственного сектора, который не доведен до конца через процесс выделения средств, см. в: H.B. Leonard. Checks Unbalanced: The Quiet Side of Public Spending. New York: Basic Books, 1986.

Существует обширная литература о государстве как регуляторе. По вопросу о

принципах государственного регулирования и показателях политики регулирования см.: R.A. Leone. *Who Profits? Winners, Losers, and Government Regulations*. New York: Basic Books, 1986.

Краткий обзор результатов дерегулирования содержится в: E.E. Bailey. *Deregulation: Causes and Consequences*. Science, Dec. 5, 1986. P. 1211—16.

Глава 3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОТИВЫ ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВА

Классическое представление об основной мотивации деятельности государства в связи с несостоятельностью рынка дается в: F. Bator's. *The Anatomy of Market Failure*// *Quarterly Journal of Economics* 72 (1958), F.Bator. *The Simple Analytics of Welfare Maximization*. *American Economic Review* 47 (1957).

Неспециальный подход к основной мотивации деятельности государства в связи с распределением дохода представлен в: P.A. Samuelson. *Aspects of Public Expenditure Theories*// *Review of Economics and Statistics* 40 (1958): 332—38.

Глава 4. ЭКОНОМИКА БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЛИ СПРАВЕДЛИВОСТЬ

Основная дискуссия по экономике благосостояния дана в: E.J. Mashan. *Introduction to Normative Economics*. New York: Oxford University Press, 1981.

Понятие общественных кривых безразличия впервые разработано в: A. Bergson. *A Reformulation of Certain Aspects of Welfare Economics* // *Quarterly Journal of Economics* 52 (1938).

Общая дискуссия по вопросам экономики благосостояния представлена: W.J. Baumol. *Welfare Economics and the Theory of the State*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2nd ed., 1965; I. Little. *A Critique of Welfare Economics*. Oxford: Clarendon Press, 2nd ed., 1957; J. de V. Graaff. *Theoretical Welfare Economics*. London: Cambridge University Press, 1957.

W.A. Baumol's (*Superfairness: Applications and Theory*. Cambridge, MA: MIT Press, 1986) выявляет выбор между справедливостью и эффективностью в специфических областях — программах благосостояния, в налогообложении, переговорах о заработной плате, решении вопросов разводов, арбитраже, рационализации и ценообразования перекрестного субсидирования (как в телефонной связи и коммунальных службах).

Несовпадение взглядов относительно использования компенсационного критерия представлено: N. Kaldor. *Welfare Propositions in Economics and Interpersonal Comparisons of Utility*// *Economic Journal* 9 (1941): 549—52; T. Scitovsky. *A Note on Welfare Propositions in Economics* // *Review of Economic Studies*, November 1941.

Два философа, чьи идеи привлекли значительное внимание экономистов: J. Rawls. *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971); Nozick R. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.

Сжатое изложение позиции Ролса можно найти в: J. Rawls. *Concepts of Distributional Equity: Some Reasons for the Maximin Criterion* // *American Economic Review* 64 (1974): 141—46.

Проблемы введения межперсональных сравнений в общественный выбор обсуждаются в: A.K. Sen. *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press, 1973.

Глава 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И ПОСТАВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ ТОВАРЫ

Классические образцы теории смешанных общественных товаров: P.A. Samuelson. *The Pure Theory of Public Expenditure*, *Review of Economics and Statistics* 36 (1954): 387-89; *Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure*//*Review of Economics and Statistics* 37 (1955): 350—56; см. также: J. Buchanan. *The Demand and Supply of Public Goods*. Chicago: Rand McNally, 1968.

Понятие государственно обеспечиваемых частных товаров обсуждается в: J.E. Stiglitz. *The Demand for Education in Public and Private School Systems*//*Journal of Public Economics* 3 (1974): 349—85.

Наиболее глубокое рассмотрение вопросов данной главы дано: A. Atkinson, J.E. Stiglitz. *Lectures in Public Economics*. New York: McGraw-Hill, 1980 P. 482—505.

Глава 6. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР

Прекрасное представление многих затронутых здесь тем можно найти в: D.C. Mueller. *Public Choice*. New York: Cambridge University Press, 1979.

Более разработанный обзор содержится в: G. Kramer. *Theories of Political Processes*. — In: *Frontiers of Quantitative Economics III*, ed. M.D. Intriligator. Amsterdam: North Holland, 1977.

Классическая ссылка на парадокс голосования: K. Arrow, *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley, 2nd ed., 1963).

Подход с точки зрения продвинутого учебника можно найти в A. Sen. *Collective Choice and Social Welfare*. Oakland, CA. Holden Day, 1970.

Две важные книги, выявляющие применение экономических принципов к политическому поведению: A. Downs. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957; W. Niskanen, Jr. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.

Проблема выявления предпочтений рассмотрена в: J. Green, J.J. Laffont. *Individual Incentives in Public Decision-Making*. Amsterdam. North Holland, 1979.

Вывод, что мотивация в духе государственного сектора важна для политического поведения, сделан в: S. Kelman. *Public Choice and the Public Spirit, The Public Interest*. Spring 1987: 80—94.

Глава 7. ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО И БЮРОКРАТИЯ

Последнее исследование вопросов приватизации в Великобритании: J. Vickers and G. Yarrow. *Privatization*. Cambridge MA: MIT Press, 1988.

Два противоположных взгляда на государственное производство представлено: E.S. Savas. *Privatizing The Public Sector*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1982; C.T. Goodsell. *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1983. См. также: W.A. Niskanen, Jr. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine, 1971.

Раннее объяснение роста бюрократии дано: C. Parkinson. *Parkinson's Law*//*Economist*, November 1955, reprinted in: E. Mansfield, ed., *Managerial Economics and Operations Research*. New York: W.W. Norton, 4th ed., 1980.

Некоторые важные последствия отсутствия выбора обсуждаются в: A. Hirschman. *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Научно-популярное обобщение отчета Комиссии Грейса дано в: W. R. Kennedy, Jr., R.W. Lee. A Taxpayer Survey of the Grace Commission Report. Ottawa, IL: Jameson Books, 1984.

Глава 8. ЭКСТЕРНАЛИИ

Общая дискуссия по экстерналиям хорошо представлена в: E.J. Mishan. Introduction to Normative Economics. New York: Oxford University Press, 1981.

Великолепное неспециальное введение в проблемы контроля за загрязнением: R.M. Solow. The Economist's Approach to Pollution and Its Control// Science, Aug. 6, 1971. P. 498—503.

Более специальная дискуссия: W. J. Baumol, W. E. Oates. The Theory of Environmental Policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1975, or P. Dasgupta, The Control of Resources. Oxford: Basil Blackwell, 1982.

Более детализированное обсуждение конкретных программ контроля за загрязнением дано в: A.L. Nichols. Targeting Economic Incentives for Environmental Protection. Cambridge, MA: MIT Press, 1984.

Теорема Коуза представлена в: R. Coase. The Problem of Social Cost// Journal of Law and Economics 3 (1960): 1—44.

Она переиздана вместе с более поздними достижениями в: R.H. Coase. The Firm, the Market and the Law. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1988

Более глубокое обсуждение разработки оптимально корректирующей налоговой системы по Пигу см. в: A. Sandmo. Optimal Taxation in the Presence of Externalities// Swedish Journal of Economics 77 (1975): 86—98; Direct versus Indirect Pigovian Taxation// European Economic Review 7 (1976): 337—49.

Глава 9. АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ РАСХОДОВ

Полезный набор статей по созданию и оценке государственных программ собран в: Public Expenditure and Policy Analysis/ R.H. Haveman, J. Margolis, eds. Boston, MA: Houghton Mifflin, 3rd ed. 1983.

Дискуссия по альтернативным способам обеспечения государственных услуг и по условиям, при которых каждый из них может быть более желателен, представлена в: Alternatives for Delivering Public Services, ed. E.S. Savas. Boulder, CO: Westview Press, 1977.

Глава 10. АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОДЫ

Существует богатая литература о принципах и применении анализа издержек и выгод. Хорошее начало дает введение в: Cost-Benefit Analysis. R. Layard, ed. (Harmondsworth. England: Penguin Books, 1972). P. 9—71.

Для тех, кто не уверен в ценности данного анализа, убедительный нетехнический подход представлен в: C.J. Hitch. Decision-Making for Defense. Berkeley, CA: University of California Press, 1966. P. 44—58.

Прекрасный общий обзор содержится в: E.M. Gramlich. Benefit Cost Analysis of Government Programs. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1981.

Названный анализ широко применяется для развивающихся стран. Краткий обзор содержится в: T.N. Srinivasan General Equilibrium Theory, Project Evaluation, and Economic Development. — In: M. Gersovitz et al., eds., The Theory and Experience of Economic Development. London: Allen and Unwin, 1982. Классики в этой области:

I.M.D. Little, J.A. Mirrlees. Project Appraisal and Planning for Developing Countries. London: Heinemann, 1974; P. Dasgupta, S. Marglin, and A. Sen. Guidelines for Project Evaluation. New York: United Nations, 1972.

Позднейшее обсуждение данных проблем оценки жизни: W.K. Viscusi. The Valuation of Risks to Life and Health: Guidelines for Policy Analysis. — In: J. Bentkover et al., eds. Benefit Assessment: The State of the Art. Boston, MA: D. Reidel, 1986; J. Broome. Trying to Value a Life// Journal of Public Economics, February 1978. P. 91—200.

Другие случаи применения данного анализа: R.C. Lind. A Primer on the Major Issues Relating to the Discount Rate for Evaluating National Energy Options. — In: R.C. Lind et al. Discounting for Time and Risk, in Energy Policy. Washington D.C.: Resources for the Future, 1982; Measuring Benefits of Government Investments, R. Dorfman, ed. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1965; J. Hirschleifer, J.C. de Haven, J.W. Milliman. Water Supply: Economics, Technology and Policy. Chicago: University of Chicago Press, 1969; L.G. Hines. Environment Issues. New York: W. W. Norton, 1973; L.I. White. Reforming Regulation. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1981.

Глава 11. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

Вопросы, обсужденные нами в этой главе, есть часть того, что стало важной и растущей областью специализации в экономической теории, — экономика медицины. См., напр.: P. Feldstein. Health Care Economics. New York: Wiley, 2nd. ed., 1983.

Великолепное обсуждение проблемы содержится в: V. Fuchs. Who Shall Live? Health, Economics and Social Choice. New York: Basic Books, 1983; V. Fuchs. The Health Economy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986; A New Approach to the Economics of Health Care, Mancur Olson, ed. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1981.

Прекрасная интерпретация эффекта страхования и американских налоговых правил для рынка медицинского обслуживания: M. Pauly. Taxation, Health Insurance and Market Failure in the Medical Economy//Journal of Economic Literature, June 1986. P. 629—75.

Основная научная работа, применяющая экономические принципы к недобросовестной медицинской практике: P.M. Danzon. Medical Malpractice: Theory, Evidence, and Public Policy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.

Статистические данные и анализ проблем незастрахованных содержится в: Americans at Risk: The Case of the Medically Uninsured. Hearing before the Special Committee on Aging, U.S. Senate, 99th Congress, 1 st Session, June 27, 1985.

Текущие проблемы обычно обсуждаются в ежегодном выпуске Брукингского института: Setting National Priorities. См., напр.: Louise B. Russell. Medical Care. — In: Setting National Priorities: The 1984 Budget, ed. J. Pechman. Washington, D.C.: Brookings Institution 1983.

Глава 12. ОБОРОНА

L.D. Olvey, J.R. Golden and R.C. Kelly. The Economics of National Security, Wayne, NJ: Avery Publishing Group, 1984 — возможно, лучший современный учебник по экономике обороны, написанный членами Главного западного управления. Широкая дискуссия по проблемам обороны, включая экономические вопросы, содержится в: J. Fallows. National Defense. New York: Random House, 1981.

Экономика обороны привлекла значительное внимание в начале 1960-х гг.

Среди знаменитых работ, написанных в этот период, были: C.J. Hitch, R.N. McKean. *The Economics of Defense in the Nuclear Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965; E.S. Quade, ed. *Analysis for Military Decisions*. Chicago: Rand McNally, 1964. См. также: A.C. Enthoven and K.W. Smith. *How Much Is Enough: Shaping the Defense Program, 1961—1969*. New York: Harper and Row, 1971.

Последние исследования организации обороны Центром по стратегическим и оборонным делам Джорджтаунского университета суммируются в: *Toward a More Effective Defense*. Washington, D.C.: Georgetown University, 1985.

Комиссия Грейса (см. ссылку в гл. 7) не только обнаружила ряд системных источников неэффективности, но также дала рекомендации по мерам ее исправления.

Проблемы (экономические и др.), поставленные добровольной армией, обсуждаются в: *The All-Volunteer Force after a Decade*. W.R. Bowman, R.D. Little, G.T. Sicilia, eds. New York: Pergamon-Brassey, 1986.

Пример экономического анализа набора в армию дается в: J.R. Hosek and C.E. Peterson. *Enlistment Decisions of Young Men*. Santa Monica: Rand Corp. July 1986.

Роль военно-промышленного комплекса обсуждается в: M. Halperin, J. Stockfish and M. Weidenbaum. *The Political Economy of the Military-Industrial Complex*. Berkeley-University of California Press, 1973.

Институт американского предпринимательства и Брукингский институт часто публикуют обзоры по современным вопросам экономики обороны (см. напр.: W.W. Kaufmann. *Defense in the 1980 s*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981; J.M. Epstein. *The 1987 Defense Budget* Washington, D.C.: Brookings, Institution, 1986).

Общую дискуссию по расходам на оборону, включая вопрос о том, должны ли такие расходы трактоваться как инвестиции или как потребление, см. в: P.N. Courant, E. M. Gramlich. *Federal Budget Deficits: America's Great Consumption Binge*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.

Глава 13. СОЦИАЛЬНЫЕ РАСХОДЫ

Вводный обзор вопросов, поставленных социальным страхованием, см.: M. Feldstein's. *Social Insurance*. Public Policy 25, Winter 1977.

Полезная дискуссия о последних исследованиях эффектов социального обеспечения содержится в: *Handbook of Public Economics*. A. Auerbach and M. Feldstein, eds. Amsterdam: North Holland, 1985. P. 230—31, 258—60, 283—86.

Более детальные исследования данной системы включают: H.J. Aaron, G. Burtless, eds. *Retirement and Economic Behavior*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984; M.J. Boskin. *The Social Security System*. New York: Twentieth Century Fund, 1984; Congressional Budget Office, *Financial Social Security: Issues and Options in the Long Run*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1982; L.H. Thompson. *The Social Security Reform Debate*//*Journal of Economic Literature*, December 1983. P. 1425—67.

Позднейшие работы по перераспределению доходов, вызванному социальным обеспечением: M.J. Boskin and D. J. Puffert. *The Financial Impact of Social Security by Cohort Under Alternative Financing Assumptions*//NBER Working Paper No. 2225, April 1987; M.D. Hurd and J.B. Shoven. *The Distributional Impact of Social Security*. — In: *Pensions, Labor, and Individual Choice*, D.A. Wise ed. Chicago: University of Chicago Press, 1985. P. 193—215.

Вопросы, возникшие в связи со страхованием по безработице, изучаются в: D. Hamermesh. *Jobless Pay and the Economy*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1977; Martin S. Feldstein. *Unemployment Insurance: Time for Reform*//*Harvard Business Review*, March/April 1975; Martin S. Feldstein. *Unemployment Compensation Adverse Incentives and Distributional Anomalies*//*National Tax Journal* 27 (1974): 231—44.

Глава 14. ПРОГРАММЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА

Полезные ссылки на текущие американские программы благосостояния содержатся в: S.A. Levitan. *Programs in Aid of the Poor*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, 5th ed., 1985.

Краткая оценка подобных программ дана в: D. Ellwood, L. Summers. *Is Welfare Really the Problem?*//*The Public Interest*, Spring 1986. P. 57—78.

Прекрасные работы, изучающие специфические аспекты американской государственной помощи, содержатся в: *Fighting Poverty: What Works and What Doesn't*. S. Danziger, D. Weinberg, eds. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986.

Исторический аспект названных программ см. в: J. Patterson. *America's Struggle Against Poverty: 1900—1980*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

Послевоенные тенденции бедности и неравенства доходов представлены: A.S. Blinder. *The Level and Distribution of Economic Well-Being*. — In: *The American Economy in Transition*. M. Feldstein, ed. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980. P. 415—79; M.A. King. *How Effective Have Fiscal Policies Been in Changing the Distribution of Income and Wealth?*//*American Economic Review*, Papers and Proceedings 70 (1980): 72—76; L.C. Thurow. *A Surge in Inequality*//*Scientific American*, May 1987. P. 30—37.

Общее обсуждение вопросов, включенных в разработку программ благосостояния, см. в: A. Okun. *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975; H. Aaron. *Why Is Welfare So Hard to Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975.

Глава 15. ОБРАЗОВАНИЕ.

Последний обзор литературы о том, почему образование обеспечивается государством: John R. Lott, Jr. *Why Is Education Publicly Provided?*// Working-paper, Hoover Institution, Domestic Studies Program, July 1987.

Вопросы школьных ваучеров освещаются в: Henry M. Levin. *Educational Vouchers and Social Policy*. — In: James Guthrie, ed. *School Finance Policies and Practices: The 1980's*. Cambridge, MA: Ballinger, 1980.

Два очерка о круге экономических вопросов, касающихся образования: E. Conn. *The Economics of Education*. Cambridge, MA: Ballinger, 1979; *Economic Dimensions of Education. A Report of a Committee of the National Academy of Education*. Washington, D.C.: The Academy, 1979.

Два критических взгляда на роль государства в финансовой поддержке высшего образования: M. Friedman. *The Higher Schooling in America*//*Public Interest*, April 1968; D.M. Windham. *Social Benefits and the Subsidization of Higher Education: A Critique*// *Higher Education* 5 (1976): 237—52.

Интерес к реформированию финансовой структуры государственных школ был наивысшим в начале 1970-х гг. В то время основной вклад в дискуссию внесла

работа: J.E. Coons, W.H. Clune, S.D. Sugarman. *Private Wealth and Public Education*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

Позднейший обзор проблем можно найти в зимне-весеннем выпуске за 1974 г.: *Law and Contemporary Problems*, entitled "Future Directions for School Finance Reform".

Пример несовпадения взглядов в результате первого отчета Колемана о "Равенстве возможностей": S. Boweles, H.M. Levin. *The Determinants of Scholastic Achievement: An Appraisal of Some Recent Findings*//*Journal of Human Resources* 3 (1968): 3—24.

Общее обсуждение связи между образованием и неравенством см.: J.E. Stiglitz *Education and Inequality*//*Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 409 (1973): 135—45.

Обсуждение значения гипотезы отсева для расходов на образование см.: J.E. Stiglitz. *The Theory of Screening, Education, and the Distribution of Income*//*American Economic Review* 65 (1975): 283—300.

Вопрос, который мы не обсуждали в этой главе, — равновесный уровень расходов на образование, который возникает при политической модели голосования большинством (как описано в гл.6). Он анализируется в: J.E. Stiglitz. *Demand for Education in Public and Private School Systems*//*Journal of Public Economics* 3 (1974): 349—86.

Глава 16. ВВЕДЕНИЕ В НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Обзор некоторых вопросов справедливости см. в: W.J. Blum, H. Kalven, Jr. *The Uneasy Case for Progressive Taxation* Chicago: University of Chicago Press, 1953.

Обзор налоговой системы США представлен J.A. Pechman. *Federal Tax Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 5th ed. 1987.

Глава 17. КТО НА САМОМ ДЕЛЕ ПЛАТИТ НАЛОГИ: РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ

Более широкая дискуссия о распределении налогового бремени в США представлена в: J.A. Pechman *Who Paid the Taxes, 1966—1985* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1985.

Несколько другие цифры приведены в: E.K. Browning, W.R. Johnson. *The Distribution of the Tax Burden*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1979; D.F. Bradford and the U.S. Treasury Tax Policy Staff, *Blueprints for Basic Tax Reform* Washington, D.C.: Tax Analysts, 2nd. ed., 1984.

Обсуждение налоговых систем в США и за рубежом содержится в: J.A. Pechman *The Rich, the Poor and the Taxes They Pay* Boulder, CO: Westview Press, 1986.

Полезный обзор эффектов налогообложения в конкурентных отраслях промышленности представлен в: E. Mansfield. *Microeconomics*. New York: W.W. Norton, 6th ed., 1988. Обзор цен и выпуска при чистой монополии см. в гл.9.

Глава 18. НАЛОГИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ПОТРЕБЛЕНИЕ

Классические статьи. A.C. Harberger *Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics. An Interpretative Essay*// *Journal of Economic Literature* 9 (1971). 785—97 and "Taxation, Resource Allocation, and Welfare", in *Taxation and Welfare*, Harberger, ed. (Boston, MA: Little, Brown, 1974).

Полезный обзор этого материала имеется в: E. Mansfield. *Microeconomics*. New York: W.W. Norton, 6th ed., 1988. Chapter 4.

Глава 19. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА

Краткий обзор вопросов представлен в: H.S. Rosen. What Is Labor Supply and Do Taxes Affect It?// *American Economic Review, Papers and Proceedings*, May 1980. P. 171—76.

Более поздняя работа, утверждающая, что на логово-трансфертные программы США приводят только к небольшому искажению на рынке труда: G.T. Burtless, R.H. Haveman. Taxes and Transfers: How Much Economic Loss? *Challenge*, March/Apr. 1987. P. 45—51.

Хорошо известная работа, которая показала, что сокращение неявно выраженных налоговых ставок в программах благосостояния могло бы и не улучшить стимулирование труда: F. Levy. The Labor Supply of Female Household Heads, or AFDC Work Incentives Don't Work Too Well// *Journal of Human Resources* 14 (1979): 76—97.

См. также: P.K. Robbins. The Labor Supply Results from the Negative Income Tax Experiments//*Journal of Human Resources* 20 (1985): 567—82.

Углубленное изучение факторов предложения труда содержится в: O. Ashenfelter, R. Layard, eds. *Handbook of Labor Economics*. Amsterdam: North Holland, 1985.

J. Hausman. Labor Supply, in H.J. Aaron and J.A. Pechman, eds., *How Taxes Affect Economic Behavior*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.

M.R. Killingsworth. *Labor Supply*. New York: Cambridge University Press, 1983.

J.A. Hausman. Taxes and Labor Supply, in *Handbook of Public Economics*, ed. A.J. Auerbach and M. Feldstein. Amsterdam: North Holland, 1985.

Глава 20. ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ

Введение в эту техническую область представлено в: A. Sandmo. Optimal Taxation — An Introduction to the Literature//*Journal of Public Economics* 6 (1976): 37—54.

Для более углубленного подхода к этим проблемам см.: A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz. *Lectures in Public Economics*. New York: McGraw-Hill, 1980. Chapters 12, 13, 14.

Понятие налогообложения, эффективного по Парето, представлено в: J.E. Stiglitz. Self-Selection and Pareto Efficient Taxation//*Journal of Public Economics* 17 (1982): 213—40.

Более поздние обзоры того, что отражено в богатой литературе, см. в статье: J.E. Stiglitz. Pareto Efficient and Optimal Taxation and the New Welfare Economics, in *Handbook of Public Economics*, Vol. II, A. Auerbach and M. Feldstein, eds. Amsterdam: North Holland, 1988.

См. также: J. Slemrod. Do We Know How Progressive the Income Tax System Should Be?// *National Tax Journal* 36 (1983): 361—70; E.K. Browning, W.R. Johnson. The Trade-off between Equality and Efficiency// *Journal of Political Economy* 92 (1984): 175—203.

Классическая работа по оптимальному подходному налогообложению: J. Mirrlees. An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation//*Review of Economic Studies* 38 (1971): 175—208.

Классические работы по этому вопросу включают: F. Ramsey. A Contribution to the Theory of Taxation//Economic Journal 37 (1927): **47—61** and P. Diamond, Mirrlees J. Optimal Taxation and Public Production, I: Production Efficiency and II: Tax Rules//American Economic Review 61 (1971): 8—27 and 261—78.

Синтез теории оптимального подоходного налогообложения и оптимального перераспределительного косвенного налогообложения дан: A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz. The Design of Tax Structures: Direct versus Indirect Taxation//Journal of Public Economics 6 (1976): 55—75.

Глава 21. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ

Лучшее всеобъемлющее обсуждение на начальном уровне системы подоходного налога США дано: J.A. Pechman. Federal Tax Policy. Washington, D.C.: Brookings Institution, 5th ed., 1987.

Богатый источник случаев из юридической практики, указывающих на трудности измерения дохода: M.J. Graetz. Federal Income Taxation: Principles and Policies. New York: The Foundation Press, 1985.

The Economics of Taxation, H.J. Aaron and M.J. Boskin, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980. Это сборник очерков по проблемам справедливости, налогообложения семьи и другим вопросам, которые остаются сегодня насущными.

Основательно исследованный аспект подоходного налогообложения — исключение из него благотворительных взносов. Обзор его содержится в: C.T. Clotfelter, C.E. Steuerle. Charitable Contributions, in How Taxes Affect Economic Behavior, H.J. Aaron and J.A. Pechman, eds. Washington, D.C: Brookings Institution, 1981 or C.T. Clotfelter, Federal Tax Policy and Charitable Giving. Chicago: University of Chicago Press, 1985.

Глава 22. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ КАПИТАЛА

До недавнего времени налог на капитал в большинстве исследований анализировался отдельно от других налогов. Важное исключение: C.E. Steuerle, Taxes, Loans, and Inflation. Washington, D.C: Brookings Institution, 1985.

Рассмотрение налога на доходы от прироста капитала содержится в: M. David. Alternative Approaches to Capital Gains Taxation. Washington, D.C: Brookings Institution, 1968.

Более специальное обсуждение см. в: J.E. Stiglitz. Some Aspects of the Taxation on Capital Gains// Journal of Public Economics 21 (1983): **257—94**.

Примеры более поздних противоречий во взглядах относительно последствий указанного налога: J.A. Minarik. Capital Gains, in How Taxes Affect Economic Behavior, H.J. Aaron and J.A. Pechman, eds. Washington, D.C: Brookings Institution, 1981; M.S. Feldstein, S. Yitzhaki. The Effects of the Capital Gains Tax on the Selling and Switching of Common Stock//Journal of Public Economics 9 (1978): **17—36**; M.S. Feldstein, J. Slemrod, S. Yitzhaki. The Effects of Taxation on the Selling of Corporate Stock and the Realization of Capital Gains// Quarterly Journal of Economics 94 (1980): 777—91.

Расширенный обзор способов влияния налоговой политики на сбережения: L.J. Kotlikoff. Taxation and Savings—A Neoclassical Perspective//Journal of Economic Literature, December 1984. P. 1576—1629.

См. также: E.P. Howley, S.H. Hyman. The Measurement and Determination of

Loanable-Funds Savings, in *What Should Be Taxed: Income or Expenditure*, J. Pechman, ed. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980.

Налоги на недвижимость и дары в США рассматриваются в: G. Cooper. *A Voluntary Tax? New Perspectives on Sophisticated Estate Tax Avoidance*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979; B.D. Bernheim, *Does the Estate Tax Raise Revenue? in Tax Policy and the Economy*, L.H. Summers, ed., Cambridge, MA: NBER and M.I.T. Press, 1987. P. 87—111.

Обсуждение последствий инфляции см. в: H.J. Aaron ed., *Inflation and the Income Tax*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1976.

Более поздние работы: M.S. Feldstein. *Inflation, Tax Rules, and Capital Formation*. Chicago: University of Chicago Press, 1983 or A. Auerbach. *Inflation and the Choice of Asset Life*//*Journal of Political economy* 87 (1979): 621—38.

Влияние налогообложения на склонность к риску рассматривается в: E.D. Domar, R.A. Musgrave, *Proportional Income Taxation and Risk-taking*// *Quarterly Journal of Economics* 5g (1944): 388—422; J.E. Stiglitz. *The Effects of Income, Wealth and Capital Gains Taxation on Risk-taking*// *Quarterly Journal of Economics* 83 (1969): 262—83.

Более углубленное обсуждение некоторых из проблем, содержащихся в данной главе, см. в: A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz. *Lectures in Public Economics*. New York: McGraw-Hill, 1980, Lecture 5; A. Sandmo. *The Effects of Taxation on Savings and Risk Taking in A. J. Auerbach and M. Feldstein, eds., Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North Holland, 1985.

Сравнение налогообложения капитала по регионам страны представлено в: M. King, D. Fullerton. *The Taxation of Income from Capital*. Chicago: University of Chicago Press, 1984.

Глава 23. НАЛОГ НА ПРИБЫЛИ КОРПОРАЦИЙ

Блестящее общее обсуждение налога на доходы корпораций в: J.A. Pechman. *Federal Tax Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 5th ed., 1987.

Критическую оценку налога на доходы корпораций см.: Congressional Budget Office, *Revising the Corporate Income Tax*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1985; G.J. Ballentine, *Equity, Efficiency, and the U.S. Corporation Income Tax*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980.

Система амортизации, введенная в 1981 г., дала прирост обширной литературы (почти всегда критической). См., напр.: A. Auerbach. *The New Economics of Accelerated Depreciation*// *Boston College Law Review*, September 1982. P. 1327—55.

Новые налоговые правила для корпораций анализируются в: A. Auerbach. *The Tax Reform Act of 1986 and the Cost Capital*//*Journal of Economic Perspectives* 1, Summer 1987. P. 73—86.

Проблемы лизинга обсуждены в: Joint Committee on Taxation, *Analysis of Safe Harbor Leasing*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1982.

Несколько более глубокий обзор проблем, рассмотренных в этой главе, представлен в: J. Alan. Auerbach *The Economic Effects of the Corporate Income tax: Changing Revenues and Changing Views in Financing Corporate Capital Formation*, B.M. Friedman, ed. Chicago: University of Chicago Press, 1986. P. 107-21, A.B. Atkinson, J.E. Stiglitz. *Lectures in Public Economics*. New York: McGraw-Hill, 1980. Lectures 5—7.

Обсуждение проблем объединения подоходного налога на корпорации и индиви-

дуумов дано в: С.Е. McLure. *Must Corporate Income Be Taxed Twice?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1979).

С.Е. McLure and W.R. Thirsk подготовили: *A Simplified Exposition of the Harberger Model I: Tax Incidence*//*National Tax Journal* 28 (1975): 1—27.

Глава 24. КАК ИЗБЕЖАТЬ НАЛОГОВ

Принципы избежания налогов излагаются более детально: J.E. Stiglitz. *The General Theory of Tax Avoidance*//*National Tax Journal* 38, Sept. 1985. P. 325—38.

Существует обширная литература о специфике избежания налогов. Хорошая стандартная популярная книга о том, как заполнить ваши формуляры подоходного налога (и избежать платежей некоторых необязательных налогов): J.K. Lasser. *Your Income Tax* (New York: Simon and Schuster, annual edition). См. также: A. Bernstein, *Tax Guide for College Teachers* (College Park, MD: Academic Information Service, annual edition) and R.A. Stanger. *Tax Shelters: The Bottom Line* (Fair Haven, NJ: Robert A. Stanger and Co., 1982).

Показательная книга, обещающая "свыше 150 способов уменьшить ваши налоги до нуля": J.A. Schnepper. *How to Pay Zero Taxes*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1986.

Глава 25. РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Живая история введения Закона о налоговой реформе 1986 г. содержится в: A.S. Blinder, *Hard Heads, Soft Hearts*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1987. P. 160—90.

Результаты Закона о налоговой реформе проанализированы в: H.J. Aaron et al. *Symposium on Tax Reform*//*Journal of Economic Perspectives* 1, Summer 1987. P. 7—119; *Tax Reform and the U.S. Economy*, J.A. Pechman, ed. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987.

Д. Бредфорд утверждает, что многие из сложностей нашего подоходного налогообложения возникают потому, что оно представляет собой гибрид чистого налога на потребление и чистого подоходного налога. Он рассматривает налог на потребление и его возможное введение (D. Bredford. *Untangling the Income Tax*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986).

Исследование британской налоговой системы специальной комиссией, возглавляемой лауреатом Нобелевской премии Джеймсом Мидом, также аргументирует в пользу налога на потребление (*The Structure and Reform of Direct Taxation*. London: Allen and Unwin, 1978).

Еще одно прекрасное представление британской налоговой системы с анализом преимуществ налога на потребление дано в: J.A. Kay, M.A. King. *The British Tax System*. London: Oxford University Press, 1978.

Великолепное рассмотрение предложения о налоге на потребление с фиксированной ставкой в: R.E. Hall, A. Rabushka. *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax* (New York: McGraw-Hill, 1983).

Налог на добавленную стоимость рассматривается в: H. Aaron, *The Value-Added Tax: Lessons from Europe*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981.

Рассмотрение всеобъемлющего подоходного налога дано в: Joint Committee on Taxation, *"Broadening the Tax Base"*. In: *A Citizen's Guide to the New Tax Reforms*, J.A. Pechman, ed. Totowa, NJ: Rowman and Allanheld, 1985, 21—57.

Проблемы, связанные с налогом на доходы корпораций, обсуждаются в: R.S. McIntyre, R. Folen. *Corporate Income Taxes in the Reagan Years: A Study of*

Three Years of Legalized Corporate Tax Avoidance (Washington, D.C.: Citizens for Tax Justice, 1984); Revising the Corporate Income Tax. Washington, D.C: Congressional Budget Office, 1985.

Трудности, возникающие при изменении любого налога, объясняются в: M.S. Feldstein, On the Theory of Tax Reform//Journal of Public Economics, 1976. P. 77—104.

Проблемы уклонения от налогообложения анализируются в: J. Skinner, J. Slemrod. An Economic Perspective on Tax Evasion//National Tax Journal 38 (1985): P. 345—53.

Глава 26. ФИНАНСОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Общая дискуссия по вопросам финансового федерализма содержится в: W. Oates, Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

Детальное рассмотрение федеральной помощи штатам и местным властям сегодня и в прошлом см. в: Special Analyses: Budget of the U.S. Government, 1988. Washington, D.C: U.S. Government Printing Office, 1987. P. H-1-H-40; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Significant Features of Fiscal Federalism. Washington, D.C: U.S. Government Printing Office, periodic issues.

Последнее эмпирическое исследование представлено в: Fiscal Federalism: Quantitative Studies, H.S. Rosen, ed. Chicago, IL: NBER Project Series, University of Chicago Press, 1988.

Классическая статья по теории местных общественных товаров: С. Tiebout. A Pure Theory of Local Expenditures// Journal of Political Economy 64 (1956): 416—24.

Обзор имеющейся литературы содержится в: Local Provision of Public Services: The Tiebout Model after Twenty-five Years, G.R. Zodrow, ed. New York: Academic Press, 1983; W.Oates. On Local Finance and the Tiebout Model// American Economic Review, Papers and Proceedings, 71:2 (May 1981). P. 93—98.

При многих условиях модель Тибу не будет действовать, как сказано в: J.E. Stiglitz. Public Goods in Open Economies with Heterogeneous Individuals, in Locational Analysis of Public Facilities, J.E. Thisse and H.G. Zoller, eds. New York: Elsevier-North Holland, 1983; G.R. Zodrow, P. Mieszkowski. Pigou, Tiebout Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods//Journal of Urban Economics 19 (1986): 356—70.

Попытки судов обеспечить более равномерное распределение создаваемых на местах товаров рассматриваются в: R.P. Inman, D.L. Rubinfeld. The Judicial Pursuit of Local Fiscal Equity//Harvard Law Review 92 (1979): 1662—750.

Предложение по достижению большей справедливости внутри штатов дано в: K.L. Bradbury et al. State Aid to Offset Fiscal Disparities across Communities//National Tax Journal 37 (1984): 151—70.

Глава 27. НАЛОГИ И РАСХОДЫ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Полезный неспециальный набор статей по основным вопросам содержится в: State and Local Finance: The Pressures of the 1980s, G.F. Break, ed. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1983.

Разнообразие налоговых структур по 50 штатам зафиксировано в: D.R.Feenberg, H.S. Rosen. State Personal Income and Sales Taxes, 1977-1983, in Studies in State and Local Public Finance, H.S. Rosen, ed. NBER Project Report Series: Chicago, IL: University of Chicago Press, 1986.

Критический анализ налогов на доходы корпораций, устанавливаемых штатами, см. в: С.Е. McLure. *The State Corporate Income Tax: Lambs in Wolves Clothing*, in *The Economics of Taxation*, H.J. Aaron, M.J. Boskin, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1980. P. 327—46.

Распределение бремени поимущественного налога обсуждается в: Р. Mieszkowski. *The Property Tax: An Excise or a Profits Tax*// *Journal of Public Economics* 1 (1972): 73—96; С.Е. McLure, Jr. "The New View" of the Property Tax: A Caveat// *National Tax Journal*, 30 (1977): 69—75; H.J. Aaron, *Who Pays the property Tax?* Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975.

Роль этого налога в территориальном размещении фирм изучается в: M.J. White. *Property Taxes and Firm Location: Evidence from Proposition 13*, in *Studies in State and Local Public Finance*, H.S. Rosen, ed., приведенной выше.

В 1980-е гг. многие штаты и местные органы власти столкнулись с бунтом налогоплательщиков (см., напр.: D.O. Sears and J. Citrin, *Tax Revolt: Something for Nothing in California*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1982).

Многие штаты и местные органы управления используют лотереи для сбора поступлений в бюджет. Они рассматриваются в: С.Т. Clotfelter, P.J. Cook. *Implicit Taxation in Lottery Finance*// NBER Working Paper N 2246, April 1987.

Глава 28. ДЕФИЦИТ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И РОСТ

Объяснение снижения роста производительности в США с начала 1970-х гг. обобщается в: M.N. Baily. *What Has Happened to Productivity Growth?*// *Science*, Oct. 24. 1986. P. 443—51; The consequences of that decline are examined in F. Levy's *Dollars and Dreams, The Changing American Income Distribution*. New York: Russel Sage Foundation/Basic Books, 1988.

В гл. 2 и 3: A.S. Blinder. *Hard Heads, Soft Hearts* (цитированном в гл. 25) объясняются основные моменты политики стабилизации, дается живая критика монетаризма, новой классической экономической теории и экономики предложения.

Два очень разных подхода к проблемам стабилизации и роста были приняты администрациями Кеннеди и Рейгана. Кеннеди полагался на традиционные кейнсианские теории, тогда как Рейган в решении экономических проблем опирался на более низкие налоги и меньшее регулирование. Эти два подхода приводятся и анализируются в: *Two Revolutions in Economic Policy: The First Economic Reports of Presidents Kennedy and Reagan*, J. Tobin and M. Weidenbaum, eds. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

Обзор литературы по последствиям налоговой политики для инвестиций с точки зрения теории экономики предложения см. в: B.P. Bosworth. *Tax Incentives and Economic Growth*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1984.

Вопрос, почему национальные сбережения США так низки, и последствия этого для конкурентоспособности США обсуждаются в: L. Summers and C. Carroll in *Brookings Papers on Economic Activity* 1987, Volume 2. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1987. P. 607—35.

Примером исследования государственной поддержки НИОКР служит: G. Eads, R.R. Nelson. *Government Support of Advanced Civilian Technology: Power Reactors and the Supersonic Transport*// *Public Policy*, Summer 1971. P. 405—27.

Анализ налоговых скидок на НИОКР см. в: R. Eisner, S. Albert, M. Sullivan. *The New Incremental Tax Credit for R&D: Incentive or Disincentive*// *National Tax Journal* 37 (1984): 171—83.

СЛОВАРЬ

-Академическое банкротство	Academic bankruptcy
Актuarная величина	Actiaral value
<i>Ad Valorem</i> налоги	<i>Ad Valorem</i> taxes
(на стоимость продукции)	
Алименты	Alimony
Американская революция	American Revolution
Амтрак	Amtrak
Антитрестовские законы	Antitrust laws
Армия, набранная по призыву,	Army, drafted vs. volunteer
по сравнению с наемной	
Активы, материальные в	Assets, tangible vs.
сравнении с нематериальными	nontangible
АТТ (Американская телефонная	ATT (American Telephone and
и телеграфная компания)	Telegrafe) ~
Автоматическая стабилизация	Automatic stabilization
Амортизация	Depreciation
— ускоренная	accelerated
— снижение налога в 1981 г. и ~	1981 tax cut and ~
— равномерная	straight-line
— Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~	Tax Reform Act (1986) and ~
— подлинная экономическая	true economic
Администрация Эйзенхауэра	Eisenhower administration
— военные при ~	military under ~
Администрация Форда	Ford administration
Администрация Джонсона	Johnson administration
— программы "Великого общества" при ~	"Great Society" programs under
— невоенные расходы при ~	nondefense expenditures under
— война с бедностью	War on Poverty of
Администрация Никсона-Форда	Nixon-Ford administration
Атомные электростанции	Nuclear power plants
Администрация Рейгана	Reagan administration
— снижение налогов 1981 г. при ~	1981 tax cut under ~
— возвращение расходов на	education expenditure
образование к исходному уровню при ~	cutbacks under
— УЗОС при ~	EPA under ~

- увеличение реального долга при ~
- управление землей при ~
- военное строительство при ~
- благосостояние, возвращение назад при ~

Администрация сельской электрификации

Администрация малого бизнеса

Администрация долины Теннесси

АВ (администрация по делам ветеранов)

Администрация по делам ветеранов

Анализ издержки-выгоды:

- потребительский излишек и ~
- анализ издержки-эффективность и ~
- на различное время
- распределительные соображения в ~
- распределительные веса в ~
- кривые Лоренца в ~
- масштабы неравенства и ~
- текущая стоимость в ~
- частный
- для рискованных инвестиций
- теневая цена в ~
- общественный
- общественный, норма дисконтирования при
- общественный в сравнении с частным
- оценка жизни в ~
- оценка не формируемых рынком товаров в ~
- оценка времени в ~

Анализ издержки-эффективность

- для оборонных расходов

Акциз

Администрация Гувера

Администрация Кеннеди,

военные при ~

Бухгалтерские уловки

Бомбардировщик Б-52

Бомбардировщик Б-70

Банкротство

- государственных по сравнению с частными предприятиями

Банки, банковское дело

- национализированные

- государственное производство

Библия

Боинг

increase in real debt under ~
land management under ~
military build-up under ~
welfare cutbacks under ~

Rural Electrification Authority

Small Business Administration

Tennessee Valley Authority

VA (Veterans Administration)

Veterans Administration

Cost-benefit analysis:

- consumer surplus and ~
- cost-effectiveness analysis and ~
- at different dates
- distributional considerations in ~
- distributional weights in ~
- Lorentz curves in ~
- measuring inequality and ~
- present value in ~
- private
- for risky investment
- shadow price in ~
- social
- social, discount rates for ~
- social vs. private
- valuing life in ~
- valuing nonmarketed commodities in ~
- valuing time in ~

Cost-effectiveness analysis

for defense expenditure

Excise tax

Hoover administration

Kennedy administration,

military under ~

Accounting tricks

B-52 bomber

B-70 bomber

Bankruptcy

of public vs. private enterprise

Banks, banking industry

nationalized

public production of

Bible

Boeing

Бритиш Петролиум
 Бостонское чаепитие
 Брауна против министерства
 просвещения (дело)
 Бюджетное ограничение
 — ПСДИ и ~
 — до и после субсидий
 — равноценность потребления и ~
 Бюджет:
 — бюрократический
 — оборонный, см. расходы
 на национальную оборону
 — функция
 — манипулирование
 Бюрократия
 — административная по сравнению
 с договорной активностью
 — бюджет
 — централизация
 — источники информации
 — законодательные неэффективности и
 — поведение максимизации
 — измерение производительности
 — разнообразие целей
 — ценообразование
 — государственное производство и ~
 — реформа
 — нежелание риска
 — собственные интересы
 — размеры
 — технология и ~
 Береговая служба, США
 Бюджетная комиссия конгресса
 Больницы:
 — возмещение (затрат)
 — растущие издержки
 Бедность, среди детей
 Безработица
 — после второй мировой войны
 в сравнении с депрессией
 Богатство народов (Смит)
 Бюро прогноза погоды

British Petroleum
 Boston Tea Party
 Brown v. Board
 of Education
 Budget constraint
 AFDC and
 before- vs. after-subsidy
 equivalence of consumption and
 Budgets:
 in bureaucracy
 defence,
 see national defense expenditure
 function of
 manipulation of
 Bureaucracy
 administrative vs. conventional
 activity in
 budget in
 centralization in
 information sources in
 legislative inefficiencies and ~
 maximizing behavior in
 measuring performance of
 multiplicity of objectives in
 pricing in
 public production and ~
 reform of
 risk aversion in
 self-interest in
 size of
 technology and ~
 Coast Guard, U.S.
 Congressional Budget Office
 Hospitals:
 reimbursement of
 rising costs of
 Poverty, among children
 Unemployment
 in post-World War II period vs.
 Depression
 Wealth of Nations, The (Smith)
 Weather Bureau

Верховный суд, Калифорния
 Верховный суд, США
 Вкусы и предпочтения:

Supreme Court, California
 Supreme Court, U.S.
 Tastes and preferences:

- агрегирование
- конкуренция в определении
- при диктатуре в сравнении с демократией
- двойной пик
- выявление
- единственный пик
- избирателя
- Возможность ответного удара
- Вакцинация
- Вуаль незнания
- Вертикально равное налогообложение
- Война с бедностью
- Вьетнамская война
- Вторая мировая война
- налоговая ставка
- Вооруженные силы США,
- см. также Национальная оборона
- Вирджиния
- Выгоды, принцип налогообложения
- Воркфэре
- Всеобъемлющий подоходный налог
- Вайоминг
- Валютная инспекция
- “Вытеснение”
- Восточно-Индийская компания
- Выборы
- Выбор между равенством и эффективностью
- при искажающем налогообложении
- в образовании
- налоги, взимаемые в соответствии
- с получаемой выгодой
- ВНП (валовой национальный продукт)
- оборонный в сравнении
- с необоронными расходами в ~
- дефицит федерального бюджета
- в процентах от ~
- государственные расходы
- в процентах от ~
- программы государственного сектора
- в процентах от ~
- стабилизация
- Великобритания
- медицинское обслуживание в ~
- государственные предприятия
- во Франции по сравнению с ~
- налогообложение во Франции
- по сравнению с ~
- Валовой внутренний продукт
- aggregating of
- competition in determining of
- in dictatorship vs. democracy
- double-peaked
- revelation of
- single-peaked
- of voter
- Second-strike capability
- Vaccinations
- Veil of ignorance
- Vertically equitable taxation
- War on Poverty
- Vietnam War
- World War II
- tax rate in
- Armed Forces U.S., see also
- national defence
- Virginia
- Benefit taxes
- Workfare
- Comprehensive income tax
- Wyoming
- Comptroller of the Currency
- “Crowding out”
- East India Company
- Elections
- Equity-efficiency trade-off
- in distortionary taxation
- in education
- in levying
- benefit taxes
- GNP (gross national product)
- defense vs. nondefense
- expenditures in ~
- federal budget deficit
- as percentage of ~
- government outlays
- as percentage of ~
- public sector programs
- as percentage of ~
- stabilization
- Great Britain
- medical care in ~
- national enterprises
- in France vs. ~
- taxation
- in France vs. ~
- Gross domestic product

Валовой доход
Валовой национальный продукт, см. ВВП
Вывод
Внутренняя норма отдачи

Gross income
Gross national product, see GNP
Inference
Internal rate of return

А онка вооружения, сдерживание и ~
Голубой крест — Голубой щит
Гипотеза капитализации
Гражданская война в США
Греция
Глубина кармана ответчиков
Гавайи
Гесссианцы
Горизонтально равное налогообложение
Государственная служба здравоохранения
Государственно обеспечиваемые
частные товары
— государственное производство
общественных товаров и ~
— средства дозирования
Государственные школы
— федеральные налоговые субсидии
— частные школы в сравнении с ~
Государственный сектор, см. государство
Государственные услуги,
заказы на производство
Группа исследования налоговой
реформы Ралфа Нейдера
Группы с особыми интересами
— как причина неэффективного равновесия
— сила
Гипотеза Тибу
Граница потребительских возможностей
График потребительских возможностей
Государство:
— деятельность на финансовых рынках
— деятельность, в совокупности
— альтернативы вмешательства
— бюджетный процесс
— счет основного капитала
— компетенция
— как потребитель
— потребительские расходы
— определение
— экономические мотивы
— эффективность политики

Arms race, deterrence and ~
Blue Cross — Blue Shield
Capitalization hypothesis
Civil War, U.S.
Greece
Deep-pocket defendants
Hawaii
Hessians
Horizontally equitable taxation
Public Health Service
Publicly provided private
goods
public production
of public goods and ~
rationing devices for
Public schools
federal tax subsidies to
private school vs. ~
Public sector, see government
Public services, contracting
for production
Ralph Nader's Tax Reform
Research Group
Special-interest group
as cause of inefficient equilibrium
power of
Tiebout hypothesis
Utility possibilities frontier
Utility possibility schedule
Government:
activities in financial markets
activities of, summarized
alternatives for intervention of
budgetary process of
capital account of
competence in
as consumer
consumption expenditures of
defined
economic rational for
effectiveness of policy of

- эффективность в частном секторе в сравнении
 - эффективность
 - несостоятельности
 - расходы на здравоохранение, см. медицинская помощь, социальное страхование, система социального обеспечения
 - программы скрытого перераспределения
 - необходимость деятельности
 - применение законодательства
 - индивидуальная мотивация
 - несовершенства информации
 - как страхователь
 - юридические нормы
 - медицинские программы, см. Мэдикейд, Мэдикэр
 - военные расходы, см. национальная оборона
 - нормативный анализ роли
 - организационная мотивация
 - позитивный анализ роли
 - частные институты в сравнении с ~
 - производство и ~
 - продвижение (должностное)
 - как кредитор
 - перераспределение
 - регулирование
 - доходы
 - роли
 - структура жалования
 - размеры
 - страхование социального риска
 - правительство штатов и местных властей
 - субсидированное производство
 - налоговые расходы
 - пребывание в должности
 - время смены политики
- efficiency in private sector vs.
 efficiency of failures
 health expenditures of, see health care, social insurance; social security system
 hidden redistribution programs of
 impetus for action of
 implementation of legislation in
 individual employee incentives in
 information failures of
 as insurer
 legal framework of
 medical programs of, see medicaid; medicare
 military expenditures of, see national defense
 normative analysis of role of
 organizational incentives to
 positive analysis of role of
 private institutions vs. ~
 productions in ~
 promotions in ~
 as provider of credit
 redistribution by
 regulation by
 revenues of
 roles of
 salary structure in
 size of
 social risks insured by
 state and local
 subsidized production by
 tax expenditures
 tenure in
 timing in policy changes of

Денежные выгоды
 Дискриминация по полу
 Двойной опцион
 Дополнительное социальное обеспечение (ДСО)
 Десятая поправка (конституции)
 Двухпартийная система

Nonpecuniary benefits
 Sex discrimination
 Straddles
 Supplemental security income (SSI)
 Tenth Amendment
 Two-party system

Добавленная стоимость	Value added
Достоверный эквивалент	Certainty equivalence
Денежные выплаты	Cash benefits
Дети, бедность среди	Children, poverty among
Дополняющие рынки	Complementary markets
Дополнения (к школьному образованию)	Complements
Долг, национальный	Debt, national
Децентрализованный рыночный механизм	Decentralized market mechanism
Дефицит:	Deficit:
— определение	defined
— федеральная история	federal history of
— финансирование	financing of
— инвестиции и ~	investment and ~
— в открытой экономике	in open economies
— при рецессии	in recession
Депрессия, Великая	Depression, Great
— безработица при ~	unemployment in ~
Дерегулирование	Deregulation
Диагностически связанные группы (ДСГ)	Diagnosis-related groups (DRGs)
Дифференцированное косвенное налогообложение	Differential commodity taxation
Дифференцированные риски	Differential risks
Дифференцированное распределение налогового бремени	Differential tax incidence
ДСГ (диагностически связанные группы)	DRGs (diagnosis-related groups)
Дюпон	DuPont
Дженерал моторс	General Motors
Доктрина общих полезностей	General Utilities Doctrine
Доход:	Income
— полное определение	comprehensive definition of
— за время жизни	lifetime
— облагаемый налогом	taxable
Доверительный фонд страхования	Medicare Hospital Insurance
больничного обслуживания по Мэдикэр	Trust Fund

Естественная монополия

- ценообразование
- невозвратные издержки

Единственный пик

Единообразные паушальные налоги

Единообразное налогообложение, см. пропорциональное налогообложение

Natural monopoly

pricing by

sunk costs

Single-peakedness

Uniform lump sum taxes

Uniform taxation, see proportional taxation

Налог:

- налог на потребление и ~
- субсидируемое государством

Housing:

consumption tax and ~

government-subsidized

- занятое собственниками owner-occupied
- налог на ~ tax on ~
- Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~ Tax Reform Act (1986) and ~
- Железные дороги, государственное производство Railroads, public production of

Загрязнение воздушной среды

- штрафы за ~ fines for ~
- предельные издержки marginal cost of
- Закон о стабилизированном бюджете и контроле за дефицитом Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act
- в чрезвычайных условиях Borrowing, to buy bonds
- Займы для покупки облигаций Children's Options
- Закон о детском факультативе for Intensive Compensatory Education Act (CHOICE)
- для интенсивного компенсирующего образования (Выбор) Civil Service Law
- Закон о гражданской службе Economic Recovery Tax Act (1981)
- Закон о налоге экономического восстановления 1981 г. The Equity and Choice Act (TEACH)
- Закон о равенстве и выборе (Обучать) Food Stamp Act (1964)
- Закон 1964 г. о продовольственных талонах Gramm-Rudman Act (1985)
- Закон Грэмма-Рудмана 1985 г. Greenmail
- Зеленая почта Inventories
- Запасы Land rents
- Земельная рента "Lawyers' and Accountants' Relief Bill of 1976, The"
- "Закон о поддержке юристов и бухгалтеров 1976 г." Morrill Act (1864)
- Закон Морилла 1864 г. Parkinson's Law
- Закон Паркинсона Pollution
- Загрязнение compensation for
- компенсация за ~ information requirements
- информационные требования for abatement of
- для уменьшения noise
- шумовое social costs of
- общественные издержки transaction costs of
- транзакционные издержки variability of marginal costs
- изменчивость предельных издержек and benefits in control of
- и выгод контроля Product-liability law s
- Законы об ответственности производителей Social Security Act (1935)
- Закон 1935 г. о социальном обеспечении Social security
- Заработная плата как основа wage base
- (отчислений в фонд) социального обеспечения Tax Act (1981)
- Закон о налогах 1981 г. Tax Act (1982)
- Закон о налогах 1982 г. Tax Reform Act (1986)
- Закон о налоговой реформе 1986 г. accelerated depreciation and ~
- ускоренная амортизация и ~ capital gains and ~
- прирост капитала и ~ corporation income tax and ~
- налог на доходы корпораций и ~

— поступление от налога на корпорации и ~
 — вычитание затрат, связанных с деловой деятельностью, и ~
 — несостоятельности
 — страхование здоровья и ~
 — жилье и ~
 — индивидуальный подоходный налог и ~
 — наследство и ~
 — отмена налоговых скидок на инвестиции
 — лазейки и ~
 — предельные налоговые ставки и ~
 — штраф на женатых и ~
 — персональный подоходный налог и ~
 — успехи
 — налоговые укрытия и ~
 Закон о налоговой реформе 1976 г
 Закон о правдивости кредита
 Заработанная плата в государственном секторе по сравнению с частным

corporation tax revenue and ~
 employee business deductions and ~
 failures
 health insurance and ~
 housing and ~
 individual income tax and ~
 inheritances and ~
 investment tax credit eliminated by loopholes and ~
 marginal tax rates and ~
 marriage penalty and ~
 personal income tax and ~
 successes of
 tax shelters and ~
 Tax Reform Bill (1976)
 Truth-in-Lending Act
 Wages, in government vs. private sector

Индекс бедности

Излишек производителя
 Испано-американская война
 Истинная экономическая амортизация
 Избиратель, голосование

— циклическое
 — максимизация
 — медианный
 — парадокс
 — типичный
 — в городских районах
 — см. также равновесие голосования большинством

Избежание налогов

— бухгалтерские уловки и ~
 — влияние на равенство и эффективность
 — анализ общего равновесия
 — переложение дохода и ~
 — лазейки и ~
 — отсрочка уплаты налогов
 — принципы
 — двойные опционы и ~
 — уклонение от налога в сравнении с ~
 — налоговая реформа и ~

Иски совокупного действия

Poverty index
 Producer surplus
 Spanish-American War
 True economic depreciation
 Voter, voting
 cyclical
 maximization by
 median
 paradox of
 typical
 in urban districts
 see also majority
 voting equilibrium
 Tax avoidance
 accounting tricks and ~
 equity and efficiency
 consequences of
 general equilibrium analysis of
 income shifting and ~
 loopholes and ~
 postponement of taxes
 principles of
 straddles and ~
 tax evasion vs
 tax reform and ~
 Class-action suits

Издержки:

- предельные
- невозвратные
- транзакционные, см. транзакционные издержки

Искажающее налогообложение

- чистые потери и ~
- неэластичность предложения труда
- выбор между неравенством и неэффективностью
- локальное
- паушальный налог в сравнении с ~
- неискажающее в сравнении с ~
- кривая возможных полезностей

Избыточное бремя налога**Импорт, тарифы на ~****Индексирование****Индия****Индивидуальная кривая спроса****Инфляция**

- налогообложение капитала и ~
- ЛИФО по сравнению с ФИФО и ~
- социальное обеспечение и ~

Информационные экстерналии**Инвестиции:**

- стимулирование
- дефицит и ~

Иски о противозаконных действиях**Costs:**

marginal
sunk
transaction, see transaction costs
Distortionary taxation
deadweight loss and ~
inelastic labor supply
inequality-inefficiency trade-offs in
locally
lump sum tax vs. ~
nondistortionary vs. ~
utility possibilities curve and
Excess burden of tax
Import, tariffs on ~
Indexing
India
Individual demand curve
Inflation
capital taxation and ~
LIFO vs. FIFO and ~
social security and ~
Information externalities
Investment:
boosting of
deficits and ~
Malpractice suits

Paper Work Commission
Pension Benefit Guaranty Corporation
Production possibilities schedule
Rent control
Securities and Exchange Commission
Smoking, externalities associated with
Stock market crash (1929)
Discount factor
Replacement rate
Feasibility locus, backward-bending
Fixed-fee contracts
Gini coefficient
Indifference curve analysis

Комиссия по делопроизводству**Корпорация гарантий пенсионных пособий****Кривая производственных возможностей****Контроль аренды****Комиссия по ценным бумагам и бирже****Курение, экстерналии, связанные с****Крах фондовой биржи 1929 г.****Коэффициент дисконтирования****Коэффициент замещения****Кривая достижимости с обратным наклоном****Контракты с фиксированной оплатой****Коэффициент (индекс) Джини****Кривая безразличия**

- анализ

- чистые потери и форма
- текущее в сравнении с будущим потреблением и форма
- наклон, см. предельная норма замещения
- общественная, см. общественная кривая безразличия

Комитет начальников штабов

Кривая совокупного спроса

Капитализация

- абсолютная по сравнению с относительной
- финансирование в долг по сравнению с финансированием налогами ~
- стимулирование программ пенсионного обеспечения и ~
- земельная рента и ~
- краткосрочная по сравнению с долгосрочной

Картера администрация

— военное строительство при ~

Катастрофические медицинские расходы, определение

Крупный рогатый скот

Коуза теорема

Коллективный выбор

Косвенное налогообложение

- дифференциальное
- влияние на общее равновесие
- неэффективность
- с взаимозависимым спросом
- налогообложение процентного дохода и ~
- оптимальное

Кривая компенсированного спроса

Компенсирующее образование

Компьютеры, административные издержки и ~

Корректирующие налоги

Конкуренция:

- среди бюрократов
- бюрократическая по сравнению с рыночной
- несостоятельность
- нововведения и ~
- ограниченная
- эффективность по Парето и ~
- потенциальная, эффективность
- в государственном по сравнению с частным сектором
- налоговые искажения при ~

deadweight loss and shape of present vs. future consumption and shape of slope of, see marginal rate of substitution
social, see social indifference curve

Joint Chiefs of Staff

Aggregate demand curve

Capitalization

absolute

vs. relative

debt vs tax

financing in ~

incentives for pension

schemes and ~

land rents and ~

short-

vs. long-run

Carter administration

military build-up under ~

Catastrophic medical expenses, defined

Cattle

Coase theorem

Collective choice

Commodity taxation

differential

genetal equilibrium effects of

inefficiency of

with interdependent demands

interest income taxation and

optimal

Compensated demand curve

Compensatory education

Computers, administrative cost and

Corrective taxes

Competition:

among bureaucracies

bureaucratic vs. market

failure of

innovation and ~

limited

Pareto efficiency and ~

pitential, efficiency and ~

in public vs.

private sectors

tax distortion under

— монополии по сравнению с ~
 — распределение налогового бремени и ~
 Конституция, США

— бюджетные полномочия
 правительства в ~
 — 14-я поправка
 — ограничения конгресса в ~
 — 16-я поправка
 — налоги в ~
 — 10-я поправка

Контракты:

— с раздельными издержками
 — с фиксированной оплатой

Контрактная теория государства,
 функции общественного благосостояния и
 Корпоративная вуаль

Контракты с раздельными издержками
 Королевские займы

Кривые:

— спроса, см. спроса кривые
 — безразличия, см. безразличия кривая
 — Лаффера
 — остаточная
 — Лоренца
 — потребительских возможностей

monopoly vs —
 tax incidence and ~
 Constitution, U.S.
 budgetary powers
 of government in ~
 Fourteenth Amendnemt of
 restraints on Congress in ~
 Sixteenth Amendnemt of
 taxes in ~
 Tenth Amendnemt of
 Contracts:
 cost-sharing
 fixed-fee
 Contract theory of state, social
 welfare functions and
 Corporate veil
 Cost-sharing contracts
 Crown loans
 Curves:
 Demand, see demand curves
 indifference, see indifference curve
 Laffer
 leftover
 Lorenz
 utility possibilities

Лесоводство

Timber industry

Министерство торговли

Министерство обороны

— анализ издержки-эффективность в ~
 — превышение издержек и ~
 — контракты с раздельными издержками и ~
 — контракты с фиксированной оплатой с ~
 — расчет полных издержек в ~
 — нововведения в ~

Министерство энергетики, США

Министерство здравоохранения
 и гуманитарных услуг, США

Медицинское обслуживание:

— катастрофические
 медицинские расходы и ~
 — изменение организации
 — чрезмерное использование

Commerce Department
 Defense Department
 cost-effectiveness analysis in .
 cost overruns and ~
 cost-sharing contracts with ~
 fixed-fee contracts with ~
 full cost accounting in ~
 innovation in ~
 Energy Department, U.S.
 Health and Human Services
 Department, U.S.
 Health care:
 catastrophic
 medical expenses and ~
 changing organization of
 excessive utilization of

- неравенство в государственном обеспечении
- страхование качества
- ограниченная конкуренция в ~
- иски о противозаконной деятельности и ~
- рыночные несостоятельности в ~
- ценовая эластичность
- заинтересованность в прибыли
- регулируемые цены
- растущие издержки
- обычный конкурентный рынок в сравнении с рынком
- налоговые вычеты
- незастрахованных
- см. также Медикейд, Медикэр, социальное страхование

Межперсональные сравнения полезности

Межштатная торговая комиссия

Межвременной распределительный эффект

Местные налоги на капитал

Местные налоги:

- искажения
- анализ распределения бремени
- ограничения на перераспределения
- общественный выбор и ~

Множество возможностей

Максимизация прибыли

Министерство финансов, Казначейство

Монополия

- естественная
- многопродуктовая
- ценообразование и потеря благосостояния при
- налоговые искажения при конкуренции в сравнении

— распределение налогового бремени и ~

Муниципальные облигации

МСУВИ (модифицированная система

ускоренного возмещения издержек)

Медианный избиратель

— двухпартийная система и ~

Медикейд

Медикэр

Меркантилисты

Минимальный налог

Модели

Модифицированная система ускоренного возмещения издержек

inequality in government provision of insurance in quality of limited competition in ~ malpractice suits and ~ market failures in ~ price elasticity of profit incentives in regulating price of rising cost of standard competitive market vs. market tax deductibility of of uninsured

see also medicaid, medicare; social insurance

Interpersonal utility comparisons

Interstate Commerce Commission

Intertemporal distribution effects

Local capital taxes

Local taxes:

distortions in incidence analysis for limitations on redistribution of public choice and ~ Opportunity set

Profit maximization

Treasury Department

Monopoly

natural

multiproduct

pricing and welfare

loss under

tax distortion in

competition vs.

tax incidence and ~

Municipal bonds

MACRS (Modified Accelerated

Cost Receiving System)

Median voter

two-party system and ~

Medicaid

Medicare

Mercantilists

Minimum tax

Models

Modified Accelerated

Cost Receiving System

Монетаристы

Моральный риск

— социальное обеспечение и ~

Monetarists

Moral hazard

social security and ~

Нереализованный прирост капитала

Налог на окна

Налог сбалансированного бюджета

Налог на капитал

Налогообложение капитала

— облигаций

— прироста капитала

— последствия специального
(налогового) режима

— отсрочка налога на сбережения

— соображения справедливости
и эффективности при ~

— комментарии по поводу сложности

— горизонтальное равенство
и эффективность

— жилья

— стимулирующие эффекты

— эффект дохода

— индивидуальным подоходным налогом

— инфляция и ~

— инвестиции и ~

— эффект зажима и ~

— неединообразие в ~

— наблюдаемость и административные
издержки

— в открытой экономике

— привлекательность риска и ~

— сбережения и ~

— эффект замещения

— единообразие

Налог на потребление

— доводы за ~

— на наследство

— с фиксированной ставкой

— на жилища

— как неэгалитаристский

— проблемы перехода к ~

— налог на заработанную плату и ~

Норма дисконтирования:

— риск и ~

— при анализе общественных издержек-выгод

Неравновесие

Unrealized capital gains

Window tax

Balanced budget tax

Capital levy

Capital taxation

on bonds

on capital gains

consequences of special
provisions for

deferred, of savings

equity and efficiency

considerations in ~

explanations for complexity of

horizontal equality

and efficiency in

on housing

incentive effects of

income effect of

by individual income tax

inflation and ~

investments and ~

locked-in effect and ~

non-uniformity in ~

observability and administrative
cost of

in open economy

risk taking and ~

savings and ~

substitution effect of

uniform

Consumption tax

arguments for ~

bequests under

flat-rate

housing under

as inequalitarian

problems of transition to ~

wage tax and

Discount rate

risk and ~

for social cost-benefit analysis

Disequilibrium

Неэффективность замены

Налог на потребление

с фиксированной ставкой

Налог на доход корпораций

— основные черты

— искажающий эффект

налога на капитал и ~

— фирмы с ограниченным привлечением
заемного капитала и ~

— чистые потери и переложение

— скидки на амортизацию

— распределительные фонды и ~

— экономическая эффективность и ~

— экономическая политика и ~

— эластичность долгосрочного
предложения и ~

— финансовое реструктурирование и ~

— распределение налогового бремени
и эффективность

— на доход от капитала

— индивидуальный подоходный налог и ~

— объединение персонального
подоходного налога с ~

— в “промежуточный период”

— товарно-материальные запасы и ~

— основание для ~

— лизинг и налоговые скидки
на инвестиции при ~

— интересы менеджеров и ~

— предельные эффективные
налоговые ставки и ~

— слияния, поглощения,
выкупы акций и ~

— на монопольные прибыли

— новые инвестиции и ~

— политическая реакция на ~

— слияние, порождаемое
налогообложением, и ~

— как налог на предпринимательство

— Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~

— как налог на доход
акционеров корпорации

Налог на дарение

Неполные рынки

Налоговые скидки на увеличение НИОКР

Налог на женатых

Exchange inefficiency

Flat-rate consumption tax

Corporation income tax

basic features of

capital tax

distortion and ~

credit-constrained
firms and ~

deadweight loss and shifting
depreciation allowances and

distributing funds and ~

economic efficiency and ~

economic policy and ~

elasticity of long-run
supply responses ~

financial restructuring and ~

incidence and economic
efficiency of

on income from capital

individual income tax and

integrating personal
income tax with ~

in “intermediate run”

inventories and ~

justification for ~

leasing and investment
tax credit in ~

management interests and ~

marginal effective

tax rates and ~

mergers, acquisitions,
share purchases and ~

on monopoly profits

new investments and ~

political responsiveness of ~

tax-induced

mergers and ~

as tax on entrepreneurship

Tax Reform Act (1986) and ~

as withholding
tax

Gift tax

Incomplete markets

Incremental R and D tax credit

Marriage tax

Налог на продажи	Sales tax
Налог на заработную плату	Payroll tax
Налог по социальному обеспечению	Social Security tax
Налоги штата	State taxes
Налоговое управление (НУ)	Internal Revenue Service (IRS)
Налоговые скидки на инвестиции	Investment tax credit
— Закон о налоговой реформе 1986 г. и отмена	Tax Reform Act (1986) and elimination
— лизинг и ~	leasing and ~
Налоговый арбитраж	Tax arbitrage
— для различных налоговых ставок	for different tax rates
— ИПС и ~	IRAs and ~
— облигации и ~	bonds and ~
— программы Кео и ~	Keogh Plans and ~
— страхование и ~	insurance and ~
Налоговый кодекс	Internal Revenue Code
Налогообложение	Interest
процентного дохода:	income taxation
— косвенное налогообложение и ~	commodity taxation and ~
— освобождение от обложения	tax deductibility of
Налогообложение, США:	Taxation, U.S.
— меняющиеся системы	changing patterns of
— принцип налогообложения годового дохода и ~	annual measure of income principle in ~
— принцип, основанный на доходе	income-based principle in
— прогрессивность	progressivity of
— распределение бремени	incidence in
— семья как единица налогообложения	family-based principle in
Натуральные выплаты	In-kind benefits
— как патерналистские	as paternalistic
— неэффективность в распределении	inefficiencies in redistribution of
Национализация	Nationalization
Национальная оборона:	National defense
— анализ издержки-эффективность и ~	cost-effectiveness analysis and ~
— гражданский контроль	civilian control of
— как чистый общественный товар	as pure public good
— организация	organization
— поставки	procurement
— технологические преимущества в ~	technological advances in
— эксперты по ~	experts on
Национальное управление по вопросам трудовых отношений	National Labor Relations Board
Национальный доход:	National income:
— в США по сравнению с другими западными странами	in U.S. vs. other Western countries
— максимизация эффективности и ~	maximizing efficiency and
Невидимая рука	Invisible hand

Невозвратные издержки, эффект
 Независимые пенсионные
 счета (НПО)
 Независимый школьный округ Сант-Антонио
 против Родригюса (дело)
 Нелинейные графики штрафа
 Неравенство, масштабы
 Нерасположенность к риску
 Нефть, налоги на ~
 НИОКР как невозвратные
 издержки
 Нововведения:
 — конкуренция
 — социальные в сравнении
 с технологическими
 “Новый федерализм”
 Нормальные блага
 Нормативная экономика
 НУ (Налоговое управление)
 Нью-Йорк:
 — коррупция в контрактах в ~
 — налог на продажи в ~
 — рентный контроль в ~
 Нью-Йорк Таймс
 Налог на акционеров корпорации
 Налог на непредвиденные прибыли

Sunk costs, effects of
 Independent Retirement
 Account (IRAs)
 San Antonio Independent School
 District v. Rodriguez
 Nonliner fine schedules
 Inequality, measuring of
 Risk aversion
 Oil, taxes on ~
 Reasearch and development,
 as sunk cost
 Innovation:
 competition
 social vs.
 technological
 “New Federalism”
 Normal goods
 Normative economics
 IRS (Internal Revenue Service)
 New York, N.Y.:
 corrupt contracting in
 sales tax in
 rent control in ~
 New York Times
 Withholding tax
 Windfall Profits tax

Оборона, см. национальная оборона
 Образование, система образования
 — В США по сравнению с Японией
 — выбор между равенством
 и эффективностью в
 — выбор родителей
 — высшее
 — государственные расходы на
 — как средство отсева
 — как чистый общественный товар
 — компенсирующее
 — местный контроль
 — несовершенные рынки капитала и ~
 — производительность и ~
 — распределение средств
 — распределительные аспекты
 — реформирование финансирования
 — рыночная несостоятельность в ~

Defense, see national defense
 Education, educational system
 in U.S. vs. Japan
 equity-efficiency
 trade-offs in ~
 parental choice in
 higher
 government expenditure on
 as screening device
 as pure public good
 compensatory
 local control of
 imperfect capital markets and ~
 productivity and ~
 allocation of funds to
 distributional aspects of
 reforming the financing of
 market failure in ~

- структура
- текущие проблемы
- “Обследование частного сектора в связи с контролем издержек”
- Обучать (Закон о равенстве и выборе)
- Общественная кривая безразличия:
 - альтернативные формы
 - распределение дохода и ~
- Общественная норма временного предпочтения
- Общественная норма дисконта
- Общественные товары:
 - государственное обеспечение по сравнению с частным
 - государственное производство, государственное обеспечение частных товаров и ~
 - исключение из (пользования)
 - количество
 - кривые спроса на ~
 - национальные в сравнении с местными
 - невидимая рука и ~
 - недоиспользование
 - смешанные
 - выявление предпочтений
 - ограничение (числа пользователей)
 - остаточная кривая и ~
 - предельная полезность
 - предпочтения с одним пиком
 - проблема зайца и ~
 - производство, эффективность по Парето
 - равновесие Линдаля и ~
 - транзакционные издержки
 - условия эффективности для ~
 - ценность
 - частное обеспечение
 - чистые
 - эффективное государство как ~
- Общественный выбор
 - голосование большинством и ~
 - агрегирование предпочтений
 - проблема выявления предпочтений и ~
 - распределение ресурсов
- Общественный коэффициент дисконтирования риска
- Объединенная посылочная служба
- structure of
- current issues in
- “Private Sector Survey on Cost Control”
- TEACH (The Equity and Choice Act)
- Social indifference curve:
 - alternative shapes of
 - income distribution and
- Social rate of time preference
- Social discount rate
- Public goods:
 - public vs. private
 - provision of
 - public production of,
 - public provision of private
 - goods and ~
 - exclusion from
 - quantity of
 - demand curves for ~
 - national vs. local
 - invisible hand and ~
 - underutilization of
 - impure
 - revealing preferences for
 - rationing of
 - leftover curve and ~
 - marginal utility of
 - single-peaked preferences for
 - free rider problem and ~
 - Pareto-efficient production of
 - Lindahl equilibrium and ~
 - transaction costs of
 - efficiency conditions for
 - value of
 - private provision of
 - pure
 - efficient government as ~
- Public choice
- majority voting and ~
- aggregating preferences for
- preference revelation
- problem and ~
- resource allocation and
- Social risk
- discount factor
- United Parcel Service

Обычная война	Conventional war
Обязательные товары	Merit goods
— пенсионное страхование как ~	retirement insurance as ~
Опросы Гарриса	Harris Polls
Опросы общественного мнения	Opinion polls
Оптимальное налогообложение:	Optimal taxation:
— имеющиеся налоги и структура	available taxes and structure of
— косвенное	on commodities
— перераспределительное	redistributive
— производственная эффективность и ~	production efficiency and ~
— процентных доходов и косвенные налоги	interest income and commodity
— эластичность предложения труда при ~	labor supply elasticities in
— эффект общего равновесия и ~	general equilibrium effect and ~
Оптимисты эластичности	Elasticity optimists
Организаций поддержания здоровья (ОПЗ)	Health maintenance organizations
Особый эгалитаризм	Specific egalitarianism
Остаточная кривая	Leftover curve
Отбор неблагоприятный	Adverse selection
Отрицательные экстерналии	Negative externalities
— штрафы за ~	finest for ~
Отрицательный подоходный налог	Negative income tax
“Отсроченная компенсация”	“Deferred compensation”
Отчуждение собственности	Eminent domain
Очереди как средство дозирования	Queuing, as rationing device

Политика расходов:

— действительная сфера охвата	Expenditure policy
— конкретные параметры	actual features of
— распределительные последствия	design features of
— последствия для эффективности	distributional consequences to
— выбор между равенством	efficiency consequences to
и эффективностью и ~	equity-efficiency
— эффекты дохода и замещения при ~	trade-offs and ~
— вынужденная неэффективность при ~	income and substitution effects in ~
— рыночные несостоятельности и ~	induced inefficiency in ~
— предельные стимулы	market failures and ~
— политический процесс и ~	marginal incentives in
— реакция частного сектора на ~	political process and ~
— оценка программ	private-sector responses to ~
Программы расходов:	program evaluation in
— анализ политики	Expenditure programs:
— анализ издержки-выгоды	analysis of policy in
— оборона, см. национальная оборона	cost-benefit analysis of
— образование, см. образование,	defense, see national defense
система образования	education, see education,
— здравоохранение	educational system
	health

- социальное страхование, см. социальное страхование
- благосостояние, см. экономика благосостояния, программы
- Подходный налог с фиксированной ставкой
- административные льготы
- преимущества
- оптимальный
- перераспределение и ~
- график
- Пушки и масло
- Подход Хэйга-Симонса ~
- Подошвенные налоги
- Палата представителей
- Переложение дохода
- Программа Кеог
- Предложение труда:
- эластичность ~
- институциональные факторы и ~
- рыночные данные ~
- уход на пенсию и ~
- обследования ~
- налоги и продолжительность работы и ~
- Правовая система, экстерналии и ~
- Подходный налог за время жизни
- Подходный налог:
- альтернативные правила деловых расходов при
- бизнес, определяемый на языке
- на доход от прироста капитала
- денежная база
- вычеты несчастных случаев
- вычеты благотворительности
- полный
- вычеты
- определение дохода для
- превышающие необходимый уровень в сравнении с необходимыми расходами
- вычеты затрат, связанных с трудовой деятельностью
- корректировки, исходящие из справедливости
- семья как единица налогообложения
- фиксированная ставка, см. подоходный налог с фиксированной ставкой
- подход Хэйга-Симонса к ~
- вычеты медицинских услуг

social insurance,
 see social insurance
 welfare, see welfare economics,
 welfare programs
 Flat-rate income tax
 administrative benefits of
 advantages of
 optimal
 redistribution and ~
 schedule for
 Guns and butter
 Haig-Simons concept
 Poll taxes
 House of Representatives
 Income shifting
 Keogh Plans
 Labor supply:
 elasticity of ~
 institutional factors and ~
 market data on ~
 retirement and ~
 surveys on ~
 taxes and hours worked and ~
 Legal system,
 externalities and ~
 Lifetime income tax
 Income tax:
 alternative business-expense
 roles for
 business defined in terms of
 on capital gains
 cash basis in
 casualty deductions from
 charity deductions from
 comprehensive
 deductions
 determining income for
 discretionary vs. necessary
 expenditures and
 employee business
 deductions from
 equity-based
 adjustments to
 family-based principle in
 flat-rate, see flat-rate
 income tax
 Haig-Simons concept in ~
 health care deductions

- поправки, базирующиеся на стимулах
- принцип, основанный на доходе
- исключение процентного дохода
- отрицательный
- оптимальная структура
- обзор
- принципы, в США
- прогрессивность
- вычет налогов штатов и местных властей из ~
- Закон о налоговой реформе 1986 г. и
- единица налогообложения в ~
- налог на добавленную стоимость и ~
- паушальные налоги
- единый
- Почта, электронная
- Предельный анализ
- Предельные издержки
- Предельная норма замещения
- Предельная норма трансформации
- Парадокс голосования
- Патенты
- Патернализм
- натуральные выплаты как
- определение
- суверенитет потребителя в сравнении с
- Пенсионные программы
- Пентагон, см. Министерство обороны, США
- Период после второй мировой войны
- безработица
- железные дороги
- медицина, страхование
- прием в колледж
- Плата пользователя
- Повышенный уровень шума (шумовые отрицательные экстерналии)
- Подводная лодка Поларис
- Подошвенные налоги
- Подход альтернативных издержек
- Позитивная экономика
- Поимущественный налог
- Полезность
- Политика, экономика и ~
- Политики:
 - альтруисты
 - источники информации
 - коррупция
- incentive-based adjustment to income-based principle in interest deductibility in negative
- optimal structure for outline of
- principles of, in U.S.
- progressivity of state and local tax deductibility from Tax Reform Act (1986) and unit of taxation in value-added tax and Lump sum taxes uniform
- Mail, electronic
- Marginal analysis
- Marginal cost
- Marginal rate of substitution
- Marginal rate of transformation
- Voting paradox
- Patents
- Paternalism
- in-kind benefits as defined
- consumer sovereignty vs. Pension plans
- Pentagon, see Defense Department, U.S.
- Post-World War II period unemployment in railroads in midical insurance in college enrollment in
- User charges
- Noise
- pollution
- Polaris submarine
- Head taxes
- Opportunity cost view
- Positive economics
- Estate tax
- Utility
- Politics, economics and ~
- Politicians:
 - altruistic information sources of
 - corrupt

- поддержка
- собственные интересы
- Положительная корреляция
- Положительные экстерналии
- субсидии при ~
- Пособие по несчастному случаю
- на производстве
- Почтовая служба, США
- Права собственности
- установление
- Правительство Миттерана
- Предельная готовность платить
- Предельная налоговая ставка
- Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~
- эффективная
- Предельная общественная выгода
- Предельная полезность
- функция полезности в сравнении с ~
- эластичность
- Предельный доход
- Предписания:
- для врачей
- нелинейные штрафы и ~
- за загрязнение
- преимущества
- субсидии в сравнении с ~
- штрафы в сравнении с ~
- Президент, США
- Премия за риск
- Приватизация
- Принцип Парето
- функция общественного благосостояния
- в сравнении с ~
- Природные ресурсы:
- государственная политика по отношению
- рост, в экономике США
- рыночные несостоятельности
- Природный газ, цены
- Программа страхования по старости,
- нетрудоспособности и иждивенцев,
- переживших застрахованных, см. система
- социального обеспечения
- Программы благосостояния
- категориальная помощь
- категориальная помощь по сравнению
- с помощью на широкой основе
- денежные по сравнению
- с натуральными выплатами
- bribing of
- self-interest of
- Positive correlation
- Positive externalities
- subsidies for ~
- Workers'
- compensation
- Postal Service, U.S.
- Property rights
- establishment of
- Mitterrand government
- Marginal willingness to pay
- Marginal tax rate
- Tax Reform Act (1986) and ~
- effective
- Marginal social benefit
- Marginal utility
- utility function vs.
- elasticity of
- Marginal revenue
- Regulation:
- of physicians
- nonlinear fines and ~
- of pollution
- advantages of
- subsidies vs. ~
- fines vs. ~
- President, U.S.
- Risk premium
- Privatization
- Pareto principle
- social welfare
- function vs. ~
- Natural resources:
- government policies toward ~
- growth of, in U.S. economy
- market failures and
- Natural gas, prices of
- Old-age, survivors',
- and disability
- insurance program, see social
- security system
- Welfare programs
- categorical aid
- categorical vs.
- broad-based aid and
- cash vs.
- in-kind benefits in

- индексы неравенства в ~
- неравенство до уплаты налогов / до трансфертных платежей
- отрицательный подоходный налог как
- первые шаги новой реформы
- программа продовольственных талонов
- проверка нуждаемости
- растущие расходы на ~
- стимулы работать и нормы включения (в программу)
- эффективность, в США
- Программа государственной помощи
- социальное страхование в сравнении
- Программы для среднего класса
- Программы проверки нуждаемости
- Прогрессивное налогообложение
- государственные расходы
- принципы
- чистые потери и ~
- Проект ГЭС
- на реке Миддл-Шейк
- Производственная функция
- Производство, государственное
- бюрократия и ~
- государственное обеспечение в сравнении с ~
- государственное предпринимательство и
- примирение частных и общественных интересов
- рыночные несостоятельности
- частных товаров
- Пропорциональное налогообложение
- Профсоюзы
- проблема зайца и ~
- ПСДИ-БР (программа ПСДИ с безработным родителем)
- Помощь семьям
- с детьми-иждивенцами (ПСДИ)
- Пожизненная рента
- Подкуп
- Прирост (рыночной стоимости) капитала
- определение
- парадокс дивидендов и ~
- инфляция
- отсрочка налогов и ~
- особый (налоговый) режим
- Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~
- indexes of inequality in ~
- before-tax /
- before-transfer inequality in
- negative income tax as
- recent reform initiatives in
- food stamp program
- means-tested
- increased expenditure on. ~
- social insurance and
- work incentive and eligibility
- standards for
- effectiveness of, in U.S.
- Public assistance programs
- social insurance vs.
- Middle-class entitlement programs
- Means-tested programs
- Progressive taxation
- government expenditures and
- principle of
- deadweight loss and ~
- Middle Snake River
- hydroelectric project
- Production function
- Production, public
- bureaucracy and ~
- public
- provision vs. ~
- public enterprises and ~
- reconciling private
- and social interests
- market failures and
- of private goods
- Proportional taxation
- Unions
- free rider problem and ~
- AFDC-UP (AFDC-Unemployed
- Parent Program)
- Aid Families with Dependent
- Children (AFDC)
- Annuity
- Bribery
- Capital gains
- defined
- dividend paradox and ~
- inflation and
- postponing taxes and ~
- special treatment of
- Tax Reform Act (1986) and ~

— нереализованный
 Подушный налог
 Поправка к закону о чистоте
 воздушной среды 1977 г.
 Познавательное несоответствие
 Проблемы общих ресурсов
 Принцип компенсации,
 оптимальность по Парето и ~
 Принцип суверенитета потребителя
 — патернализм в сравнении с ~
 Потребительский излишек
 — чистые потери и ~
 Потребление:
 — рост
 — труд относительно
 — настоящее в сравнении с будущим
 Превышение издержек
 Перекрестное субсидирование
 Призыв, наемная армия в сравнении с ~
 Пессимисты эластичности
 Предпринимательство, налог на ~
 Поимущественный налог
 Противопожарная служба
 Программа продовольственных талонов
 — неэффективности в ~
 Проблема зайца
 — профсоюзы и ~
 Полная занятость
 Программы "Великого общества"

■ абочая сила:
 — доля государства
 — мужчины в возрасте свыше 65 лет
 — рост
 — участие женщин
 Равенство между поколениями
 Равновесие
 — голосования большинством,
 см. равновесие голосования большинством
 — группы с особыми интересами и ~
 — Линдаля
 — общее
 — распределение налогового бремени
 — частичное
 — штрафы и ~
 Равновесие голосования большинством
 — группы с особыми интересами и ~

unrealized
 Capitation tax
 Clean Air Act
 Amendment (1977)
 Cognitive dissonance
 Common resource problems
 Compensation principle,
 Pareto optimality and ~
 Consumer sovereignty principle
 paternalism vs. ~
 Consumer surplus
 deadweight loss and ~
 Consumption:
 boosting of
 labor in relation to
 present vs. future
 Cost overruns
 Cross-subsidies
 Draft, volunteer army vs. ~
 Elasticity pessimists
 Entrepreneurship, tax of ~
 Estate tax
 Fire departments
 Food stamp program
 inefficiencies in ~
 Free rider problem
 unions and ~
 Full employment
 "Great Society" programs

Work force:
 government share of
 men over sixty-five in
 growth of
 female participation in
 Intergenerational equity
 Equilibrium
 majority voting,
 see majority voting equilibrium
 special-interest groups and ~
 Lindahl
 general
 tax incidence and
 partial
 fines and ~
 Majority voting equilibrium
 special-interest groups and ~

- неэффективность
- предпочтения с одним пиком и
- медианный избиратель
- Равновесие Линдаля
- Равноценные налоги
- Разделение риска между поколениями
- Ракетная система MX
- Ракеты Минитмен
- Ракеты Поларис
- Рамсеевские налоги
- Распределение дохода
 - в теории медианного избирателя
 - выбор между эффективностью и ~
 - индекс (коэффициент) Джини и ~
 - кривые Лоренца и ~
 - общественные кривые безразличия и ~
- прогрессивное по сравнению с регрессивным
- справедливость при ~
- эффективность по Парето и ~
- Распределение налогового бремени
 - анализ факторов, влияющих на ~
 - в корпоративном секторе
 - в монополистической по сравнению с конкурентной средой
 - в открытой по сравнению с закрытой экономикой
 - в США
 - на конкурентных рынках
 - налоговое бремя по сравнению с ~
 - краткосрочное по сравнению с долгосрочным влиянием
 - при частичном и общем равновесии
 - различных (налогов)
 - сбалансированного бюджета
 - сбалансированного роста
 - связанные политические изменения
 - спрос и предложение труда и ~
- Распределение налогового бремени при сбалансированном росте
- Распределение общих доходов
- Распределение ресурсов
 - государственное производство
 - государственный механизм
 - частный механизм
- Распределительные веса
- Растущая экономия на масштабах
- Расходы на национальную оборону
 - выбор
- inefficiency of
- single-peaked preferences and
- median voter and
- Lindahl equilibrium
- Equivalent taxes
- Intergeneration risk sharing
- MX missile system
- Minuteman missiles
- Polaris missiles
- Ramsey taxes
- Income distribution
- in median voter theory
- efficiency trade-off with ~
- Gini coefficient and ~
- Lorenz curves and ~
- social indifference curve and ~
- progressive vs. regressive
- fairness in ~
- Pareto efficiency and ~
- Tax incidence
- factors affecting analysis of ~
- in corporate sector
- in monopolistic vs. competitive environments
- in open vs. closed economies
- in U.S.
- in competitive markets
- tax burden vs. ~
- short-run vs. long-run effects of
- under partial and general equilibrium
- differential
- balanced budget
- balanced growth
- associated policy changes and
- demand and supply for labor and ~
- Balanced
- growth incidence
- General revenue sharing
- Resource allocation
- public production of
- public mechanisms for
- private mechanisms for
- Distributional weighting
- Increasing returns to scale
- National defense expenditure
- trade-offs in

- неэффективность
- определение величины
- подсчет полных издержек и ~
- предельный анализ
- при подготовке обычной войны
- цели в сравнении со средствами

Реальная налоговая ставка

Редкость

Рецессия

Риск

- дифференциальный
- налогообложение капитала и ~
- достоверный эквивалент и ~
- общественный

Ролсианская функция

общественного благосостояния

Ролсианское налогообложение

Рынки:

- дополняющие
- капитала
- медицинский в сравнении с обычными
- неполные
- несостоятельности
- потенциальные конкуренты
- распределение дохода
- при несостоятельности
- страховой
- функция "координации"
- цена вхождения

Рынки капитала

Рынки фьючерсов

Рыночный коэффициент

дисконтирования риска

inefficiency in
determining amount of
full cost accounting and ~
marginal analysis for
on conventional war preparation

ends vs. means in

Effective tax rate

Scarcity

Recession

Risk

differential

capital taxation and ~

certainty equivalence and ~

social

Rawlsian social

welfare function

Rawlsian taxation

Markets:

complementary

capital

medical vs. standard

incomplete

failures

potencial entrants

income distribution

in failure

insurance

"coordination" function of

price of entry into

Capital markets

Futures markets

Market

risk discount factor

Сбережения:

- налогообложение капитала и ~
- социальное обеспечение и ~
- цикл жизни

Серрано против Прайеста (дело)

Система дозирования

Система последней покупки,

первой продажи (ЛИФО)

Система социального обеспечения

— административные издержки

— доверительный фонд

— введение

— индексирование в ~

Savings:

capital taxation and ~

social security and ~

life-cycle

Serrano v. Priest

Rationing system

Last in,

first out (LIFO) system

Social security system

administrative costs of

trust fund of

establishment of

indexing in ~

— инфляция и ~
 — кризис 1983 г.
 — моральный риск и ~
 — налоги на платежи в ~
 — нормы возмещения в оценке выплат
 — проблемы
 — проблемы справедливости в планах
 — ранний уход на пенсию и ~
 — сбережения и ~
 — структура
 — текущие проблемы равенства
 и эффективности
 — текущие проблемы эффективности
 — частное страхование в сравнении с ~
 — эффект замещения
 Система школьных ваучеров
 Служба по управлению персоналом
 Служба управления и бюджета
 Смешанные общественные товары
 Снижение налога 1981 г.
 — избежание налога в сравнении с ~
 Собственный капитал
 СОИ (стратегическая оборонная инициатива)
 Советский Союз
 — гонка вооружения
 — экономическая деятельность
 Совместное владение
 нефтяными месторождениями
 Социальное страхование
 — административные издержки
 — в США по сравнению
 с европейскими странами
 — государственная помощь в сравнении с ~
 — как обязательный товар
 — одинаковое обеспечение
 — программы благосостояния и ~
 — прогрессивное в сравнении с регрессивным
 — частное обеспечение
 Социальные риски
 Специальные налоги (на единицу продукции)
 Стагфляция
 Сталелитейная промышленность
 — в Великобритании
 Стандартный вычет
 Статуя свободы
 Стратегическая оборонная
 инициатива (СОИ)
 Страхование:

inflation and ~
 1983 crisis of
 moral hazard and ~
 taxes on payments to ~
 replacement rates in assessing benefits
 problems of
 equity issues in design of
 early retirement and ~
 savings and ~
 structure of
 current equity
 and efficient issues of
 current efficiency issues in
 private insurance vs. ~
 substitution effect in
 School voucher system
 Office of Personnel Management
 Office of Management and Budget
 Impure public goods
 Tax cut (1981)
 tax avoidance vs. ~
 Net worth
 SDI (Strategic Defense Initiative)
 Soviet Union
 arms race with
 economic activity in
 Unitization
 of oil fields
 Social insurance
 administrative costs of
 in U.S. vs.
 European countries
 public assistance vs. ~
 as merit good
 uniform provision of
 welfare programs and ~
 progressive vs. regressive
 private provision of
 Social risks
 Specific taxes
 Stagflation
 Steel industry
 in Great Britain
 Standard deduction
 Statue of Liberty
 Strategic Defense
 Initiative (SDI)
 Insurance:

- безработицы
- государственное производство
- налоговый арбитраж и ~
- рынки
- см. также страхование здоровья, социальное страхование, система социального обеспечения

Страхование безработицы

СУБ (Служба управления и бюджета)

Субсидии:

- на уменьшение загрязнения
- при положительных экстерналиях
- предписания в сравнении с ~
- скрытые
- штрафы в сравнении с ~

Субсидии для уменьшения загрязнения

Субституты

Схема ваучеров

Счета персонального пенсионного обеспечения

Средний индексированный месячный заработок (СИМЗ)

Средняя налоговая ставка

Самолет С-5Б

Счета капитала

СиБиЭс

Содержание ребенка, налоговые скидки на ~

Сигареты, налог на ~

Свод федеральных законов

Сострахование

Спроса кривые:

- совокупного
- компенсированного
- эластичного по сравнению с неэластичным
- индивидуального
- на общественные товары
- налог и форма

Сдерживание, гонка вооружения и ~

Система образовательных ваучеров

Статья о равной защите

Совет управляющих федеральной резервной системой

Система первой покупки, первой продажи (ФИФО)

Социальные пособия

Страхование здоровья (медицинское страхование)

- изменения в (страховом) покрытии
- последствия

unemployment

public production of

tax arbitrage and ~
markets

see also health insurance;

social insurance;

social security system

Unemployment insurance

OMB (Office of Management and Budget)

Subsidies:

pollution abatement

for positive externalities

regulations vs. ~

hidden

finances vs. ~

Pollution abatement subsidies

Substitutes

Voucher schemes

Personal Security Accounts

Average indexed

monthly earnings (AIME)

Average tax rate

C-5B aircraft

Capital accounts

CBS

Child care, tax credit for

Cigarettes, taxes on ~

Code of Federal Regulations

Co-insurance

Demand curves:

aggregate

compensated

elastic vs. inelastic

individual

for public goods

tax and shape of

Deterrence, arms race and ~

Educational voucher system

Equal Protection Clause

Federal

Reserve Board

First in,

first out system (FIFO)

Fringe benefits

Health insurance

changes in coverage of
consequences of

— деятельность по
 "поддержанию здоровья" и ~
 — значение
 — моральный риск
 — выбор между моральным риском
 и эффективностью
 — качество медицинского обслуживания и
 риск и ~
 — Закон о налоговой реформе 1986 г. и ~
 — см. также медицинское обслуживание,
 Медикейд, Медикэр
 Строительные гранты Хилла-Буртона
 Ссуды под обеспечение дома
 Скорректированный валовой доход
 "Среднесрочный" (период)
 Свобода торговли
 Страхование жизни

"health maintenance"
 activities and ~
 importance of
 moral hazard and
 moral hazard-efficiency
 trade-off in
 quality of health care and ~
 risk and ~
 Tax Reform Act (1986) and ~
 see also health care;
 medicaid; medicare
 Hill-Burton construction grants
 Home equity loans
 Adjusted gross income
 "Intermediate run"
 Laissez faire
 Life insurance

Х ● А.К. (Тест американских колледжей)
 Таможенная пошлина
 Тарифы
 Текущая дисконтированная стоимость (ТДС)
 Текущая стоимость
 Телекоммуникационная промышленность,
 монополия в ~
 Теневая цена
 Теория государственных расходов:
 — государственное производство
 и бюрократия в ~
 — общественные товары в ~
 — общественный выбор в ~
 — экстерналии в ~
 Теория игр
 Теорема невозможности Эрроу
 Тест американских колледжей
 (Т.А.К.)
 Тест способностей учащихся
 Транспорт
 Трансакционные издержки
 — социального обеспечения в сравнении
 с частным страхованием
 — экстерналии и ~
 Трансфертные издержки
 Трансфертные платежи
 — в процентах от суммарных расходов
 — процент и ~

A.C.T. (American College Testing)
 Customs tax
 Tariffs
 Present discounted value (PDV)
 Present value
 Telecommunications industry,
 monopoly in ~
 Shadow price
 Public expenditure theory:
 public production
 and bureaucracy in
 public goods in
 public choice in
 externalities in
 Game theory
 Arrow's impossibility theorem
 American College
 Testing (A.C.T.)
 Scholastic Aptitude Test
 Transportation
 Transaction costs
 of social security vs.
 private insurance
 externalities and
 Transfer costs
 Transfer payments
 as percentage of total expenditures
 interest and ~

— см. также Мэдикейд, Мэдикэр,
система социального обеспечения,
программы благосостояния

Трансформация:

— предельная норма
— экономическая по сравнению
с физической нормой

Треугольник Харбергера

Труд:

— налоги на ~
— потребление в связи ~

Трудовые ресурсы, см. рабочая сила

ТСУ (тест способностей учащихся)

see also medicaid; medicare;
social security system;
welfare programs

Transformation:

marginal rate of
economic vs.
physical rate of
Harberger triangle

Labor

taxes on ~

consumption in relationship to ~

Labor force, see work force

SAT (Scholastic Aptitude Test)

У голь:

— битумный
— восточный по сравнению
со среднезападным
— твердый

Улучшение по Парето

Уменьшающаяся предельная полезность

Управление гражданской авиации

Управление землей,
государственное производство

Управление по охране окружающей среды

Управление по профессиональной безопасности
и охране здоровья

Управление по санитарному надзору
за качеством пищевых продуктов
и медикаментов (ПМУ)

Управление по социальному обеспечению

Управление служб общего назначения

Управление экономических возможностей

Уровень бедности

Ускоренная амортизация

Утилитаризм

Утилитаристская функция
общественного благосостояния

Coal:

bituminous
eastern vs.
midwestern
hard

Pareto improvements

Diminishing marginal utility

Civil Aeronautics Board

Land management,
public production of

Environmental Protection Agency

Occupational Safety
and Health Administration
Food

and Drug Administration
(FDA)

Social Security Administration

General Services Administration

Office of Economic Opportunity

Poverty level

Accelerated depreciation

Utilitarianism

Utilitarian

social welfare function

Федеральный апелляционный суд

Федеральная администрация

воздушных сообщений

Федеральная комиссия коммуникаций

Федеральная корпорация

Federal Appeals Court

Federal

Aviation Administration

Federal Communications Commission

Federal Deposit Insurance

страхования депозитов

Федеральное агентство

чрезвычайных положений

Федеральная национальная

ипотечная ассоциация

Федеральная энергетическая комиссия

Федеральные резервные банки

Федеральная торговая комиссия

Финансовый федерализм:

— конкуренция и максимизация
прибыли при ~

— разделение ответственности при ~

— экстерналии при ~

— взаимодействие федерального правительства
с штатами и местными властями

— рыночные несостоятельности при ~

— национальные в сравнении с местными
общественными товарами при ~

— эффективное по Парето распределение при ~
— принципы

— производство в сравнении
с финансированием при ~

— перераспределение при ~

Финансовая политика:

— сельскохозяйственная и ~

— выбор между эффективностью
и равенством при ~

— несостоятельности

— размер ответных действий

— позитивный подход к ~

— прослеживание последствий

— выбор в ~

Физическая норма трансформации

Франция

— государственные предприятия
в Великобритании по сравнению с ~

— индикативное планирование в ~

— налогообложение в Великобритании
по сравнению с ~

Функция полезности:

— межперсональные сравнения и ~

— наклон

— предельная полезность в сравнении с ~

— распределительные веса и ~

Функция социального обеспечения

— контрактная теория государства и ~

— принцип Парето в сравнении с ~

Corporation

Federal Emergency

Management Agency

Federal National

Mortgage Association

Federal Power Commission

Federal Reserve Banks

Federal Trade Commission

Fiscal federalism:

competition and
profit maximization

division of responsibilities under ~

externalities under ~

federal interaction with

state and local governments

market failures under ~

national vs. local

public goods under ~

Pareto-efficient allocation under

principles of

production vs.

finance under

redistribution under ~

Fiscal policy:

agricultural and ~

efficiency-equity

trade-off in

failures of

magnitude of response to

positive approach to ~

tracing consequences of

trade-offs in ~

Physical rate of transformation

Trance

national enterprises

in Great Britain vs. ~

indicative planning in ~

taxation

in Great Britain vs. ~

Utility function:

interpersonal comparisons and ~

slope of

marginal utility vs. ~

distributional weights and ~

Social welfare function

contract theory of state and ~

Pareto principle vs. ~

- ролсианская
- утилитаристская
- см. также экономика благосостояния

Rawlsian
utilitarian
see also welfare economics

Цена, система цен

- налог
- налог и изменение в ~
- при бюрократии
- очереди в сравнении с ~, как средство дозирования
- теневая

Price, price system

tax
tax and change in ~
in bureaucracy
queuing vs., ~
as rationing device
shadow

Центр политических исследований

Center for Political Studies

Централизованного распределения механизм

Centralized allocation mechanism

Центральный банк

Central Bank

Частичное равновесие

Partial equilibrium

Частные товары:

Private goods

- государственное производство
- обеспечиваемые государством

public production of
publicly provided

Частные школы:

Private schools:

- государственная поддержка
- государственные школы в сравнении с ~
- вычеты даров из налогообложения
- налоговые льготы при оплате образования
- распределительные последствия
- федеральные налоговые субсидии
- школьные ваучеры

public support for
public

schools vs. ~
tax deductibility
of gifts to
tuition tax credits for
distributional implications of
federal tax subsidies to
school vouchers for

Частный сектор, эффективность

Private sector,

государственного сектора в сравнении с ~

public sector efficiency vs. ~

Человеческий капитал

Human capital

Черта бедности

Poverty line

14-я поправка (конституции)

Fourteenth Amendment

Чистая предельная выгода

Net marginal benefit

Чистые общественные товары

Pure public goods

- национальная оборона как ~
- образование как ~

national defense as ~
education as ~

Чистые потери (груз чистых потерь)

Deadweight loss

- благосостояния
- величина
- и форма кривой безразличия
- измерение
- переложение налога на доход корпорации и ~

in welfare
magnitude
and shape of indifference curve
measuring of
shifting of corporation
income tax and ~

- перераспределение и ~
- подход с точки зрения потребительского излишка
- при искажающем налогообложении
- при монополии
- при налогообложении
- прогрессивность и ~
- эффект замещения и ~

Шестнадцатая поправка (Конституции)

Школы, см. частные школы, государственные школы

Штрафы:

- за отрицательные экстерналии
- информация и ~
- нелинейные графики
- предписания по сравнению с ~
- субсидии по сравнению с ~

Экономика благосостояния

- выбор между эффективностью и распределением
- две основополагающие теоремы
- общественные выборы в ~
- определение
- см. также функция общественного благосостояния

Экономика предложения

Экономия на масштабах, растущая

Экстерналии, внешние эффекты

- государственные меры
- интернализация
- информация
- компенсация за ~
- общественные санкции и ~
- отрицательные в сравнении с ~ положительными
- политика в выборе мер против ~
- порожденные производителями по сравнению с потребителями
- последствия
- права собственности и ~
- правовые меры
- предписания
- предписания по сравнению
- при миграции и локализации

redistribution and ~
 consumer surplus
 approach to
 in distortionary taxation
 from monopoly
 in taxation
 progressivity and ~
 substitution effect and

Sixteenth Amendment
 School, see private schools;
 public schools

Fines:

for negative externalities
 information and ~
 nonlinear schedules of
 regulation vs. ~
 subsidies vs. ~

Welfare economics
 efficiency
 and distribution trade-offs in
 two fundamental theorems of
 social choices in ~
 defined
 see also
 social welfare function
 Supply-side economics
 Returns to scale, increasing
 Externalities
 public remedies for
 internalization of
 information
 compensation for ~
 social sanctions and ~
 negative vs.
 positive ~
 politics in choosing remedy for
 producer- vs.
 consumer-generated
 consequences
 property rights and ~
 legal remedies for
 regulation of
 regulation vs. fines for
 in migration and location

- проблема общих ресурсов
- при финансовом федерализме
- теорема Коуза
- транзакционные издержки и ~
- частные решения
- штрафы и ~
- Эластичность ценовая
- при налогообложении
- Эффект дохода
- Эффект зажима
- Эффект замещения
- налогообложения
- при налогообложении капитала
- в программах продовольственных талонов
- пропорциональный подоходный налог и ~
- социальное обеспечение и ~
- чистые потери и ~
- "Эффект предложения"
- Эффекты стимулирования
- Эффект Хаусорна
- Эффективность по Парето:
- в налогообложении
- государственное вмешательство и ~
- индивидуализм и ~
- конкурентное равновесие и ~
- кривая производственных возможностей и ~
- определение
- остаточная кривая
- при финансовом федерализме
- принцип компенсации и ~
- распределение доходов и ~
- распределение и ~
- Эластичность компенсированного спроса
- Эластичность компенсированного предложения труда
- Экономическая норма трансформации
- Экономика, Экономика:
- определение
- новая классическая
- нормативная по сравнению с позитивной
- политика и ~
- предложения
- благосостояния
- см. экономика благосостояния
- Экономика, США, рост
- равенство и ~
- common resource problems
- under fiscal federalism
- Coase theorem of
- transaction costs and ~
- private solutions to
- finances and ~
- Price elasticity
- of taxation
- Income effect
- Locked-in effect
- Substitution effect
- of taxation
- of capital taxation
- in food stamp program
- proportional income tax and ~
- social security and ~
- deadweight loss and ~
- "Supply effect"
- Incentive effects
- Hawthorne effect
- Pareto efficiency:
- in taxation
- government intervention and
- individualism and ~
- competitive equilibrium and ~
- utility possibilities
- schedule and ~
- defined
- leftover curve and ~
- under fiscal federalism
- compensation principle and ~
- income distribution and ~
- distribution and ~
- Compensated demand elasticity
- Compensated labor
- supply elasticity
- Economic rate of transformation
- Economics:
- defined
- new classical
- normative vs. positive
- politics and ~
- supply-side
- welfare,
- see welfare economics
- Economy, U.S., growth of
- equality and ~

- природных ресурсов
- в НИОКР

Эффективность:

- обмена
- структуры продукта
- производства

Эгалитаризм:

- ролсианство и ~
- особый

Эластичность спроса**Эластичность предложения труда**

- компенсированная
- налоговые ставки

Эластичность замещения**Эластичность предложения****Эластичность предложения капитала****Электрисити де Франс****Электроэнергия, государственное производство****Электронная почта****Эффективность обмена****Экспортные пошлины****Экспортно-импортный банк****Экономика "лучшей альтернативы"¹¹****Эффект общего равновесия**

- косвенного налогообложения
- оптимальное налогообложение и ~

in natural resources
in R&D

Efficiency:

exchange
product-mix
production

Egalitarianism:

Rawlsianism and ~
specific

Elasticity of demand**Elasticity of labor supply**

compensated
tax rates and

Elasticity of substitution**Elasticity of supply****Elasticity of supply of capital****Electricite de France****Electricity, public production of****Electronic mail****Exchange efficiency****Export duties****Export-Import Bank****"First-best" economies**

General equilibrium effect
of commodity taxation
optimal taxation and ~

Ядерная война

Nuclear war

ПЕРСОНАЛИЙ

Аарон, Г.Дж.	Aaron, H.J.	Босворт, Б. П.	Bosworth, B.P.
Аделман, Клиффорд	Adelman, Clifford	Баулс, С.	Bowles, S.
Айснер, Роберт	Eisner, Robert	Бауман, В. Р.	Bowman, W.R.
Акерлоф, Г.	Akerlof, G.	Бредбери, К. Л.	Bredbury, K.L.
Альберт, С.	Albert, S.	Бредфорд, Д.	Bredford, D.
Аллен, Ф.	Allen, F.	Брик, Джордж Ф.	Break, George F.
Алатто, Дж.Э.	Alutto, J.A.	Бридж, Гари	Bridge, Gary
Арнотт, Р.	Arnott, R.	Брум, Дж.	Broom, J.
Ашенфелтер, О.	Ashenfelter, O.	Браунинг, И.К.	Browning, E. K.
Аткинсон, А. Б.	Atkinson, A .B.	Брукнер, Дж.К.	Brueckner, J. K.
Ауэрбах, Алан. Дж.	Auerbach, Alan J.	Бьюкенен, Дж.М.	Buchanan, J. M.
Аустер, Р.	Auster, R.	Беркхаузер, Р.	Burkhauser, R.
Бабитски,	Babitsky,	Бертлис, Г.Т.	Burtless, G. T.
Тимлин Т.	Timlynn T.	Ван Котт,	Van Cott,
Бэкон, Р.В.	Bacon, R.W.	Норман Т.	Norman T.
Бейлей, И. И.	Bailey, E. E.	Викерс, Дж.	Vickers, J.
Байли, М. Н.	Baily, M. N.	Виктор, Ричард	Victor, Richard
Беллентайн, Х.	Ballantyne, H.	Вискусси, В.К.	Viscusi, W. K.
Беллентайн, Г. Дж.	Ballentine, G. J.	Вайтон, Филип А.	Viton, Philip A.
Берро, Роберт Дж.	Barro, Robert J.	Ван Нейман, Джон	von Neumann, John
Бейтер, Ф.	Bator, F.	Волберг, Х.Дж.	Walberg, H.J.
Баумоль,	Baumol,	Валтерс, А.	Walters, A.
Вильям Дж.	William J.	Виденбаум, М.	Weidenbaum, M.
Бекер, Гари	Becker, Gary	Винберг, Даниель	Weinberg, Daniel
Бентам, Джереми	Bentham, Jeremy	Винбергер, Каспар	Weinberger, Caspar
Бентковер, Дж.	Bentkover, J.	Вайсброд, Б.	Weisbrod, B.
Бергсон, А.	Bergson, A.	Вайсс, А.	Weiss, A.
Бенхейм,	Bernheim,	Вайцман, М.	Weitzman, M.
Б. Дуглас	B. Douglas	Байт, Л.Дж.	White, L.J.
Бернштайн, А.	Bernstein, A.	Байт, М.Дж.	White, M.J.
Блиндер, Алан С.	Blinder, Alan S.	Виленски, Гейл Р.	Wilensky, Gail R.
Блам, В. Дж.	Blum, W.J.	Виллиг, Р.	Willig, R.
Буаттье, Марсель	Boiteux, Marcel	Виндхем, Д.М.	Windham, D.M.
Бьюли, Т.	Bewley, T.	Винтер, Сидней	Winter, Sidney
Боскин, Майкл	Boskin, Michael	Вайс, Д.А.	Wise, DA.

- Вольф, С.**, младший
Галперин, М.
Гардин, Г.
 Гэлбрейт,
 Джон Кеннет
 Геллен, Джордж Х.
 Геллен, Поллс
 Герсовиц, М.
 Гинсбург, П.
 Голден, Дж. Р.
 Гудселл, Чарлз Т.

 Гордон, Р.
Графф, Дж. де В.
 Грейс, Дж. Питер
 Грец, М. Дж.
 Гремлич, Эдвард М.

 Гремм, Фил
 Грин, Дж.
 Гринспен, Алэн
 Гринвальд, Б.
 Гронберг, Т. Дж.
 Гатри, Джеймс
 Дензигер, С.
 Дензон, П. М.
 Дезгапта, П.
 Девиз, Д. В.
 Девид, М.
 Девиз, К.
 Дихейвен, Дж. С.
 Даймонд, П.
 Диккенс, Чарлз
 Диккенс, В. Т.
 Домар, Е. Д.
 Дорфман, Р.
 Даунс, А.
 Джонсон, Линдон Б.
 Джонсон, В. Р.
 Дженсен, М.
 Джобс, Стефан
 Джоргенсон Дейл
 Зодров, Г. Р.
 Золлер, Х. Г.
 Зук, С.
 Зекхаузер, Р.
 Идс, Г.
 Инман, Р. П.
- Volf, C., Jr.
 Halperin, M.
 Hardin, G.
 Galbraith,
 John T. Kenneth
 Gallup, George H.
 Gallup, Polls
 Gersovitz, M.
 Ginsburg, P.
 Golden, J. R.
 Goodsell,
 Charles T.
 Gordon, R.
 Graaff, J. de V.
 Grace, J. Peter
 Graetz, M. J.
 Gramlich,
 Edward M.
 Gramm, Phil
 Green, J.
 Greenspan, Alan
 Greenwald, B.
 Gronberg, T. J.
 Guthrie, James
 Danziger, S.
 Danzon, P. M.
 Dasgupta, P.
 Daves, D. W.
 David, M.
 Davis, K.
 de Haven, J. C.
 Diamond, P.
 Dickens, Charles
 Dickens, W. T.
 Domar, E. D.
 Dorfman, R.
 Downs, A.
 Johnson, Lyndon B.
 Johnson, W. R.
 Jensen, M.
 Jobs, Stephen
 Jorgenson, Dale
 Zodrow, G. R.
 Zoller, H. G.
 Zook, C.
 Zeckhauser, R.
 Eads, G.
 Inman, R. P.
- Интриллигатор, М. Д.
 Колдор, Н.
 Колвен, Х., младший
 Карвейт, Н.
 Кауфман, Уильям В.

 Кей, Дж. А.
 Келли, Р. С.
 Келман, С.
 Кеннеди, В. Р.
 Кейнс,
 Джон Мейнард
 Килгор, С.
 Киллингсворт, М. Р.
 Кинг, Мервин
 Котликофф,
 Лоренс Дж.
 Кремер, Г.
 Крутилла, Джон
 Купер, Джордж
 Каплин, Эндрю
 Капоне, Аль
 Кэрролл, С.
 Картер, Джимми
 Квод, И. С.
 Квайглей, Дж.
 Купер, Г.
 Колетт, В. Дж.
 Кренделл, Р.
 Корнет, Пол. Н.
 Кристансен, Л. Р.
 Клотфелтер, С. Т.
 Клун, В. Х.
 Коуз, Р. Х.
 Кoen, Джон С.
 Кон, И.
 Колберт,
 Жан Батиста
 Колемен, Джеймс С.
 Кук, П. Дж.
 Кунс, Дж. И.
 Лаффер, Артур Б.
 Лаффонт, Дж. Дж.
 Ланкастер, К.
 Ланоуй, Г. Р.
 Лассер, Дж. К.
 Ло, Л. Дж.
 Лоэрд, Р.
- Intrilligator, M. D.
 Kaldor, N.
 Kalven, H., Jr.
 Karweit, N.
 Kaufman,
 William W.
 Kay, J. A.
 Kelly, R. C.
 Kelman, S.
 Kennedy, W. R.
 Keynes,
 John Maynard
 Kilgore, S.
 Killingsworth, M. R.
 King, Mervyn
 Kotlikoff,
 Laurence J.
 Kramer, G.
 Krutilla, John
 Kuper, George
 Caplin, Andrew
 Capone, Al.
 Carroll, C.
 Carter, Jimmy
 Quade, E. S.
 O'Quigley, J.
 Cooper, G.
 Corlett, W. J.
 Crandall, R.
 Courant, Paul N.
 Christensen, L. R.
 Clotfelter, C. T.
 Clune, W. H.
 Coase, R. H.
 Cohen, Jon S.
 Cohn, E.
 Colbert,
 Jean Baptiste
 Coleman, James S.
 Cook, P. J.
 Coons, J. E.
 Laffer, Arthur B.
 Laffont, J. J.
 Lancaster, K.
 LaNoye, G. R.
 Lasser, J. K.
 Lau, L. J.
 Layard, R.

Ли, Р В	Lee, R W	Мерлок, Эдвард К	Merlok, Edward K
Лимей, Кертис И	LeMay, Curtis E	Морралл, Дж Р	Morrall, J R
Леонард, Х Б	Leonard, H B	Мойнихан,	Moynihan,
Леоне, Р А	Leone, R A	Дениэль Патрик	Daniel Patrick
Левин, Генри М	Levin, Henry M	Мьюллер, Д С	Mueller, D C
Левитан, С А	Levtan, S A	Маннелл, А	Munnell, A
Левин, Франк	Levy, Frank	Масгрейв, Р А	Musgrave, R A
Либерсон, С	Lieberson, S	Мат, Р '	Muth, R
Линд, Р С	Lind, R C	Нейлебафф, Берри	Nalebuff, Barry
Линдаль, Эрик	Lindahl, Erik	Нири, П	Neary, P
Линдсей, Коттон	Lindsay, Cotton	Нелсон, Ричард Р	Nelson, Richard R
Липси, Р Г	Lipsey, R G	Ньюбери, Д	Newbery, D
Литтл, И М Д	Little, I M D	Николс, А Л	Nikols, A L
Литтл, Р Д	Little, R D	Нисканен, В А ,	Niskanen, W A ,
Локхид,	Lockheed,	младший	Jr
Марлейн И	Marlaine E	Никсон, Ричард М	Nixon, Richard M
Лос, Дж	Los, J	Норт, Д С	North, D C
Лос, М	Los, M	Нозик, Роберт	Nozick, Robert
Лотт,	Lott,	Наттер, В Г	Nutter, W G
Джон Р , младший	John R , Jr	Окленд, В	Oakland, W
Луи XIV,	Louis XIV,	Отес, В И	Oates, W E
король Франции	king of France	Оконнер, С Ф	O'Connor, S F
Лукас, Роберт	Lucas, Robert	Окнер, Бенджамин	Okner, Benjamin
Макклуре, В	McClure, W	Окен, А	Okun, A
Макингае, Р С	McIntyre, R S	Олсон, Менкур	Olson, Mancur
Маккин, Р Н	McKean, R N	Олвей, Л Д	Olvey, L D
Маклуре, С И	McLure, C E	Олбрандт, Р	Ahlbrandt, R
Макнамара, Роберт	McNamara, Robert	Оуен, Роберт	Owen, Robert
Маквайер, Роберт А	McQuire, Robert A	Пэк, Х	Pack, H
Менсфилд, И	Mansfield, E	Пэк, Дж	Pack, J
Маглин С	Marglin, S	Пензер, Дж	Panzar, J
Марголис, Дж	Margolis, J	Папандреу, Андреас	Papandreou, Andreas
Маркс, Карл	Marx, Karl	Парето, Вильфредо	Pareto, Vilfredo
Мид, Джеймс	Meade, James	Паркинсон, С	Parkinson, C
Мидоус, Д	Meadows, D	Норткотт	Northcote
Майкл, Ричард	Michel, Richard	Петтерсон, Дж	Patterson, J
Мицковски, П М	Mieszkowski, P M	Поли, Марк	Pauly, Mark
Милль, Джон Стюарт	Mill, John Stuart	Пикок, А Т	Peacock, A T
Миллер, Джеймс С	Miller, James C	Пичмен, Джозеф А	Pechman, Joseph A
Миллер, М Х	Miller, M H	Пельтсман, Сэм	Peltzman, Sam
Миллиман, Дж В	Milliman, J W	Пенкевел, Джон	Pencavell, John
Майнерик, Дж А	Minarik, J A	Перри, Джеймс Л	Perry, James L
Мерлис, Джеймс	Mirrlees, James	Петерсон, С И	Peterson, C E
Мишен, И Дж	Mishan, E J	Пфеффер, Дж	Pfeffer, J
Митчелл, О С	Mitchell, O S	Пайпер, Пол	Pieper, Paul
Модильяни, Ф	Modigliani, F	Пигу, А С	Pigou, A C
Моффитт, Р	Moffitt, R	Плотник, Р	Plotnick, R
Моргенштерн, Оскар	Morgenstern, Oskar		

Поммерне, Вернер В. Пул, Роберт В., младший Потерба, Дж. Прински, Лоррейн И. Паффер, Д. Дж. Рабашка, Элвин Рамсей, Франк Рэнсон, Р. Д. Ролс, Джон Рейган, Рональд Рейнхардт, Уве Роббинс, П. К. Румер, Т. Рузвельт, Франклин Д. Розен, Х. С. Розенталь, Х. Розетт, Р. Ротшильд, М. Руссо, Жан Жак Роланд, Д. Рабинфельд, Даниель Л. Радмен, Воррен Расселл, Луиз Б. Райн, П. Селеник, Г. Сейлон, С. Семпсон, Вильям Т. Самуэлсон, П. А. Сэндмо, А. Сеппингтон, Дэвид Сарджент, Том Сейвес, И. С. Сохилл, И. В. Ситрин, Дж. Скитовски, Т. Скотт-Джонс, Диана Скоттсдейл, Эриз Сирс, Д. О. Сен, А. К. Сениор, Нассау Сайсилия, Г. Т.	Pommerehne, Werner W. Poole, Robert W., Jr. Potreba, J. Prinsky, Lorraine E. Puffer, D. J. Rabushka, Alvin Ramsey, Frank Ranson, R. D. Rawls, John Reagon, Ronald Reinhardt, Uwe Robbins, P. K. Romer, T. Roosevelt, Franklin D. Rosen, H. S. Rosenthal, H. Rosett, R. Rothschild, M. Rousseau, Jean Jacques Rowland, D. Rubinfeld, Daniel L. Rudman, Warren Russell, Louise B. Ryan, P. Salanick, G. Salop, S. Sampson, William T. Samuelson, P. A. Sandmo, A. Sappington, David Sargent, Tom Savas, E. S. Sawhill, I. V. Citrin, J. Scitovsky, T. Scott-Jones, Diane Scottsdale, Ariz Sears, D. O. Sen, A. K. Senior, Nassau Sicilia, G. T.	Сисмонди, Жан Шарль де Скиннер, Дж. Слемрод, Дж. Слатски, С. Смит, Адам Смит, К. В. Смит, Шарон П. Солоу, Роберт Сорем, Н. Спенс, А. Майкл Сринивезен, Т. Н. Стенджер, Р. А. Старретт, Д. Стерн, Николас Х. Стирл, СИ. Стивене, Барбара Дж. Стиглер, Джордж Стиглиц, Дж. И. Стокфетт, Дж. Салливен, М. Саммерс, Лоренс Х. Тензи, В. Терек, В. Р. Тиссе, Дж. Ф. Томпсон, Л. Х. Тёроу, Л. С. Тибу, С.А. Тобин, Джеймс Толлей, Г. С. Флеминг, Дж. С. Фоулен, Р. Фолей, Д. К. Фрей, Бруно С. Фридман, Б. М. Фридман, Т. Фридман, Милтон Факс, Виктор Р. Фуллертон, Дон Феллоус, Джеймс Финберг, Д. Р. Фелдштайн, Мартин С. Фелдштайн, Пол Дж. Филдз, Г. С.	Sismondi, Jean Charles de Skinner, J. Slemrod, J. Slutsky, S. Smith, Adam Smith, K. W. Smith, Sharon P. Solow, Robert Sorum, N. Spence, A. Michael Srinivasan, T. N. Stanger, R. A. Starrett, D. Stern, Nicholas H. Steuerle, C.E. Stevens, Barbara J. Stigler, George Stiglitz, J.E. Stockfisch, J. Sullivan, M. Summers, Lawrence H. Tanzi, V. Thirsk, W. R. Thisse, J. F. Thompson, L. H. Thurrow, L. C. Tiebout, C. Tobin, James Tolley, G. S. Fleming, J. S. Folen, R. Foley, D. K. Frey, Bruno S. Friedman, B. M. Friedman, M. Friedman, Milton Fuchs, Victor R. Fullerton, Don Fallows, James Feenberg, D. R. Feldstein, Martin S. Feldstein, Paul J. Fields, G. S.

- Файлимон, Р.
 Файорина, М. П.
 Хаффер, Т.
 Хог, Д. С.
 Холл, Р. И.
 Холл, Роберт
 Хамермеш, Д.
 Хенневей, Дж.
 Хенрексен, Джон Д.
 Хансен, Л.
 Харбергер, Р.
 Арнольд С.
 Харсани, Джон
 Хаусман, Джерри
 Хейвмен, Р. Х.
 Хаувард, Ненси
 Хил, Г.
 Хекман, Дж.
 Хендерсон, Иоланда
 Хайнес, Лоренс Г.
 Хиршлейфер, Дж.
 Хиршман, Альберт О.
 Хитч, Чарлз Дж.
 Холланд, Ден М.
 Хорн, Р.А.
 Хорн, С. Д.
 Хосек, Дж. Р.
 Хоури, И. Филип
 Хребина, Л. Г.
 Хонге, Л.
- Filimon, R.
 Fiorina, M. P.
 Hafer, T.
 Hague, D. C.
 Hall, R. E.
 Hall, Robert
 Hamermesh, D.
 Hannaway, J.
 Hanrahan, John D.
 Hansen, L.
 Harberger, R.
 Arnold C.
 Harsanyi, John
 Hausman, Jerry
 Haveman, R. H.
 Hayward, Nancy
 Heal, G.
 Heckman, J.
 Henderson, Yolanda
 Hines, Lawrence G.
 Hirschleifer, J.
 Hirschman, Albert O.
 Hitch, Charles J.
 Holland, Dan M.
 Horn, R. A.
 Horn, S. D.
 Hosek, J. R.
 Howrey, E. Philip
 Hrebini, L. G.
 Huange, L.
- Хьюджис, Г. А.
 Халтен, С. Р.
 Хёрд, Майкл Д.
 Хайменс, Сол Х.
 Чедвик, Ф. И.
 Чемберс, А. Ф.
 Чилтон, Кеннет
 Шеллинг, Т.
 Шиллер, Д. П.
 Шнеппер, Дж. А.
 Шоуен, С.
 Шульц, Чарлз
 Шумпетер, Йозеф
 Шефтер, Вильям
 Шаркей, П. Д.
 Шешински, И.
 Шоувен, Джон Б.
 Шульц, Джордж
 Шугерман, С. Д.
 Эбертс, Р. В.
 Эллвуд, Дэвид
 Элтис, В. А.
 Энтовен, А. С.
 Эпштейн, Джошуа М.
 Эренберг, Роналд Г.
 Эрроу, Кеннет Дж.
 Янл, Брус
 Ярроу, Г.
 Яцаки, С.
- Hughes, G. A.
 Hulten, C. R.
 Hurd, Michael D.
 Hyman, Saul H.
 Chadwick, F. E.
 Chambers, A. F.
 Chilton, Kenneth
 Schelling, T.
 Schiller, D. P.
 Schnepfer, J. A.
 Schoen, C.
 Schultze, Charles
 Schumpeter, Joseph
 Shafter, William
 Sharkey, P. D.
 Sheshinski, E.
 Shoven, John B.
 Shultz, George
 Sugarman, S. D.
 Eberts, R. W.
 Ellwood, David
 Eltis, W. A.
 Enthoven, A. C.
 Epstein, Joshua M.
 Ehrenberg, Ronald G.
 Arrow, Kenneth J.
 Yandle, Bruce
 Yarrow, G.
 Yitzhaki, S.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Часть I. Введение	10
1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКЕ	10
Смешанная экономика.	11
Необходимости государственной деятельности : несостоятельность рынка	12
Несостоятельность государства.	14
Прежние взгляды на роль государства	15
Что или кто есть государство?.	17
Государственный сектор и фундаментальные экономические проблемы	18
Исследование экономики государственного сектора	20
Нормативная экономика в сравнении с позитивной экономикой	21
Разногласия среди экономистов	24
Неспособность проследить в полной мере последствия государственной политики. Различия во взглядах на поведение экономики. Разногласия о приоритетах	25
Краткие выводы.	28
Основные понятия.	29
Вопросы и учебные задания.	29
2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР В США	30
Виды государственной деятельности.	31
Юридическое обеспечение.	31
Государство и производство.	32
Производство товаров и услуг. Субсидирование производства. Регулирование деловой активности. Государственная деятельность на финансовых рынках	32
Государственные закупки товаров и услуг	40
Государственное перераспределение доходов.	43
Программы государственной помощи. Программы социального страхования. Программы скрытого перераспределения.	43

Суммарные государственные расходы: общая картина	45
Компетенция федерального правительства по сравнению с компетенцией штатов и местных органов власти	46
Перспективы развития государственного сектора в Соединенных Штатах	47
Рост расходов и их изменяющаяся структура. Сопоставление расходов по странам	47
Государственные доходы	51
Налоги и конституция. Федеральное налогообложение сегодня. Доходы штатов и местных органов власти. Сравнение структуры налогообложения по странам	52
Процесс прохождения бюджета федерального правительства	56
Дефицитное финансирование. Закон Грэма-Рудмена. Замораживание средств. Функции бюджета. Манипулирование с данными о государственной деятельности	57
Краткие выводы.	64
Основные понятия	65
Вопросы и учебные задания	65
3. ОСНОВНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МОТИВЫ	
ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВА	66
Эффективность конкурентных рынков: невидимая рука	66
Две основополагающие теоремы экономики благосостояния. Эффективность по Парето в конкурентной экономике. Конкуренция и нововведения	67
Несостоятельность рынка как основной мотив деятельности государства	76
Несостоятельность конкуренции. Общественные товары. Внешние эффекты (экстерналии). Неполные рынки. Несовершенство информации. Безработица, инфляция и неравновесие. Взаимосвязь между отдельными несовершенствами рынка	76
Перераспределение и обязательные товары: еще два мотива государственной деятельности	84
Два подхода к роли государства	86
Нормативный анализ. Позитивный анализ	86
Краткие выводы.	88
Основные понятия	88
Вопросы и учебные задания	88

Приложение. Эффективность по Парето и конкурентное равновесие — графический анализ	89
Эффективность обмена. Эффективность производства.	
Эффективность структуры продукта	89
4. ЭКОНОМИКА БЛАГОСОСТОЯНИЯ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИЛИ СПРАВЕДЛИВОСТЬ.	93
Выбор между эффективностью и распределением	93
Эффективность по Парето.	95
Эффективность по Парето и индивидуализм. Суверенитет потребителя в сравнении с патернализмом.	96
Распределение доходов.	97
Функция полезности и предельная полезность. Эффективность по Парето и график потребительских возможностей. Эффективность по Парето и принцип компенсации. Общественная кривая безразличия и распределение доходов.	97
Общественные альтернативы.	106
Общественные альтернативы на практике. Утилитаризм в сравнении с ролсианством. Сравнение утилитаристской и ролсианской функций общественного благосостояния. Ролс и равноправие.	107
Оценка альтернатив в политике.	112
Выведение функций общественного благосостояния. Измерение неэффективности. Принятие политических решений.	112
Краткие выводы	117
Основные понятия.	117
Вопросы и учебные задания	118
Часть II. Теория государственных расходов.	120
5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ ТОВАРЫ И ПОСТАВЛЯЕМЫЕ ГОСУДАРСТВОМ ЧАСТНЫЕ ТОВАРЫ.	120
Определение общественных товаров.	121
Товары, для которых ограничение числа пользователей невозможно.	
Товары, для которых дозирование нежелательно.	121
Смешанные общественные товары	124
Неэффективность, связанная с частным обеспечением общественными товарами. Товары, исключение из пользования которыми возможно, но дорогостояще.	125
Обеспечиваемые государством частные товары	129

Средства дозирования для государственно поставляемых частных товаров: одинаковое обеспечение.	
Очереди как средство дозирования.	130
Изменяющееся соотношение между государством и частным сектором.	131
Условия эффективности для общественных товаров.	132
Кривые спроса для общественных товаров. Эффективность по Парето и распределение дохода. Ограничения на перераспределение дохода и эффективное предложение общественных товаров. Искажающее налогообложение и эффективное предложение общественных товаров.	133
Эффективное государство как общественный товар.	141
Краткие выводы.	141
Основные понятия.	142
Вопросы и учебные задания.	142
Приложение. Альтернативные представления эффективности общественных товаров — остаточная кривая.	142
6. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР.	144
Частные механизмы распределения ресурсов.	144
Общественные механизмы распределения ресурсов.	145
Проблема выявления предпочтений. Проблема агрегирования предпочтений: согласование различных точек зрения.	145
Принцип простого большинства.	147
Как типичный налогоплательщик подает голос.	
Медианный избиратель. Неэффективность равновесия, достигаемого простым большинством голосов. Парадокс голосования.	
Единственный максимум и существование равновесия при голосовании простым большинством.	
Теорема невозможности Эрроу. Отдаленные результаты голосования.	
Двухпартийная система и медианный избиратель.	147
Политика и экономика.	161
Почему люди голосуют? Выборы и группы со специальными интересами. Сила групп со специальными интересами.	
Политик - альтруист? Устойчивость неэффективного равновесия.	161
Альтернативные проекты определения уровня производства общественных благ.	165
Равновесие Линдаля. Новые способы выявления предпочтений.	165

Ценности и компетенция	168
Краткие выводы	168
Основные понятия	169
Вопросы и учебные задания	169
Приложение. Новые механизмы выявления предпочтений	170
7. ОБЩЕСТВЕННОЕ ПРОИЗВОДСТВО И БЮРОКРАТИЯ	173
Государственные предприятия и производство в США	174
Государственное производство частных товаров.	
Государственное производство общественных товаров и обеспечение государством частных товаров.	
Смена моделей государственного производства	175
Обоснование государственного производства частных товаров: несостоятельности рынка	180
Естественная монополия. Общественное производство и другие недостатки рынка	180
Другие государственные методы примирения частных и общественных интересов: регулирование и налогообложение	185
Другие меры по производству государственно обеспечиваемых товаров	187
Заказ на производство государственных услуг	
Схема ваучеров	187
Являются ли государственные предприятия неэффективными?	189
Сравнение эффективности в государственном и частном секторах	190
Источники неэффективности в государственном секторе	193
Организационная мотивация. Индивидуальная мотивация	193
Бюрократия	196
Различия между административной деятельностью и другой производственной деятельностью.	
Что максимизирует бюрократия? Бюрократическая процедура и нерасположенность к риску. Реформы бюрократии	196
Краткие выводы	204
Основные понятия	204
Вопросы и учебные задания	204
8. ЭКСТЕРНАЛИИ	205
Экстерналии: некоторые различия	206
Последствия экстерналий	207
Частные решения проблемы экстерналий	209

Теорема Коуза. Общественные санкции. Недостаточность частных решений проблемы экстерналий.	209
Государственные меры по регулированию экстерналий.	212
Штрафы. Предписания. Сравнение предписаний и штрафов. Выбор между штрафами, субсидиями и предписаниями. Проблемы компенсации.	
Правовые меры смягчения экстерналий.	213
Краткие выводы.	226
Основные понятия.	227
Вопросы и учебные задания.	227
Часть III. Программы расходов.	228
9. АНАЛИЗ ПОЛИТИКИ РАСХОДОВ.	228
Необходимость программы.	229
Несовершенства рынка.	229
Альтернативные формы государственного вмешательства.	230
Пример высшего образования. Важность установления конкретных параметров.	231
Последствия для эффективности.	233
Реакция частного сектора на государственные программы. Эффекты дохода и замещения и вынужденная неэффективность	233
Последствия для распределения.	236
Оценка распределительных последствий. Справедливость и распределение.	238
Выборы между равенством и эффективностью.	240
Оценка программы.	242
Политический процесс.	243
Краткие выводы.	244
Основные понятия.	244
Вопросы и учебные задания.	244
10. АНАЛИЗ ИЗДЕРЖЕК И ВЫГОДЫ.	245
Частный анализ издержек и выгоды.	246
Текущая дисконтированная стоимость.	246
Анализ общественных издержек и выгод.	248
Оценка нерыночных товаров.	249
Эффективность издержек.	252
Теневые цены и рыночные цены.	254

Коэффициент дисконтирования, применяемый при анализе общественных затрат и выгод	255
Оценка риска	258
Распределительные соображения	260
Распределительные веса. Влияние государственных программ на масштабы неравенства	260
Краткие выводы	265
Основные понятия	266
Вопросы и учебные задания	266
11. ЗДРАВООХРАНЕНИЕ	266
Обзор государственных медицинских программ США	269
Прямая помощь. Налоговые расходы	269
Основные мотивы финансирования, обеспечения и регулирования государством медицинского обслуживания	274
Неравенство и государственное финансирование медицинских услуг. Несостоятельности рынка. Почему рынки медицинских услуг не удовлетворяют обычным условиям хорошо функционирующих конкурентных рынков.	274
Медицинское страхование.	282
Важность медицинского страхования. Последствия медицинского страхования. Моральный риск	282
Реформы в обеспечении и финансировании здравоохранения.	286
Сокращение степени страхового покрытия. Реформирование способов возмещения затрат больниц. Регулирование врачебной практики. Изменение организации системы здравоохранения. Рост пособий незастрахованным. Покрытие катастрофических медицинских расходов	286
Краткие выводы	292
Основные понятия	292
Вопросы и учебные задания	292
12. ОБОРОНА	293
Организация обороны	296
Гражданский контроль. Оборонные поставки. Набор по призыву в сравнении с наемной армией	296
Анализ "издержки-эффективность".	300
Множественность целей. Альтернативные сценарии. Выбор в распределении оборонных ассигнований. Некоторые проблемы	

распределения оборонных расходов	301
Сколько достаточно?	303
Значение предельного анализа. Сдерживание и гонка вооружений	304
Краткие выводы	307
Основные понятия	307
Вопросы и учебные задания	307
13. СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ	308
Структура системы социального обеспечения	309
Социальное обеспечение, частное страхование и несовершенства рынка	313
Высокие транзакционные издержки. Отсутствие индексации: неспособность рыночных структур застраховать от социальных рисков. Неблагоприятный отбор, дифференцированные риски и издержки страхования. Моральный риск и социальное обеспечение. Пенсионное страхование как общественный товар.	314
Проблемы, стоящие перед системой социального обеспечения	317
Причины кризиса 1983 г. в социальном обеспечении. Реакция, последовавшая в 1983 г. на кризис социального обеспечения. Текущие проблемы справедливости в планах социального обеспечения. Проблемы текущей эффективности	318
Альтернативные перспективы	327
Краткие выводы	327
Основные понятия	328
Вопросы и учебные задания	328
14. ПРОГРАММЫ БЛАГОСОСТОЯНИЯ И ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ ДОХОДА	329
Программы благосостояния и социальное страхование.	331
Перераспределение в денежной форме в сравнении с перераспределением благ в натуре.	331
Неэффективность перераспределения в натуре. Неэффективность, возникающая от субсидируемых продовольственных талонов. Стимулирующий эффект норм включения в программу. Следует ли государству вмешиваться в свободный выбор индивидуумов? Жилища.	332
Помощь определенным категориям нуждающихся	338
Проблемы эффективности и равенства.	

Отрицательный подоходный налог.	339
Насколько эффективна наша нынешняя система благосостояния в уменьшении бедности?	342
Парадокс неизменяемого неравенства. Бедность среди детей. Первые шаги новой реформы.	343
Краткие выводы.	347
Основные понятия.	347
Вопросы и учебные задания.	347
15. ОБРАЗОВАНИЕ.	348
Структура образования в США.	349
Федеральные налоговые льготы частным и государственным школам.	351
Почему образование обеспечивается и финансируется государством?	352
Существует ли здесь несовершенство рынка? Распределение. Несовершенные рынки капитала.	352
Текущие проблемы.	354
Как должны распределяться государственные средства, предназначенные для образования? Реформирование финансирования образования. Государственная поддержка частных школ. Помощь высшему образованию.	354
Краткие выводы.	362
Основные понятия.	363
Вопросы и учебные задания.	363
Часть IV. Теория налогообложения.	364
16. ВВЕДЕНИЕ В НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ.	364
Основные положения.	365
Меняющиеся системы налогообложения в США. Создание системы подоходного налогообложения.	366
Пять желательных характеристик любой налоговой системы.	369
Экономическая эффективность. Административные издержки. Гибкость. Политическая ответственность. Справедливость.	369
Краткие выводы.	386
Основные понятия.	386
Вопросы и учебные задания.	387

17. КТО НА САМОМ ДЕЛЕ ПЛАТИТ НАЛОГИ:	
РАСПРЕДЕЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО БРЕМЕНИ	387
Распределение бремени налогов в Соединенных Штатах	389
Распределение налогового бремени в конкурентной экономике	392
Эффект эластичности. Имеет ли значение, облагаются налогом потребители или производители? Анализ влияния налога на уровне фирмы. Распределение налогового бремени и спрос и предложение труда. Налогообложение неэластичных факторов производства и потребительских товаров	395
Распределение налогового бремени в монополистической среде по сравнению с конкурентной средой	399
Связь между изменением цен и налогов. <i>Ad Valorem</i> по сравнению со специальным налогом	400
Распределение налогового бремени в условиях олигополии	402
Равноценные налоги	402
Подходящий налог и налог на добавленную стоимость. Равенство налогов на потребление и на заработную плату. Эквивалентность налогов на потребление и на доходы в течение жизни	402
Анализ факторов, влияющих на распределение налогового бремени	405
Распределение налогового бремени при частичном и общем равновесии. Долгосрочные эффекты в сравнении с краткосрочными эффектами. Открытая экономика по сравнению с закрытой экономикой. Связанные политические изменения	405
Краткие выводы	407
Основные понятия	408
Вопросы и учебные задания	408
Приложение. Сравнение воздействий на монополиста <i>Ad Valorem</i> налога и специального налога на потребительские товары	410
18. НАЛОГИ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ:	
ПОТРЕБЛЕНИЕ	411
Последствия налогов для потребителей	411
Текущее и будущее потребление. Подход к чистым потерям с точки зрения потребительского излишка. Измерение чистых потерь	414
Последствия налогов для производителей	422
Последствия налогов, которые ложатся частично на потребителя, частично на производителя	424

Краткие выводы	425
Основные понятия	426
Вопросы и учебные задания	426
Приложение. Измерение чистых потерь	426
19. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ПРЕДЛОЖЕНИЕ ТРУДА	427
Влияние налогообложения на количество предлагаемого труда	427
Связь между трудом и потреблением. Эффекты дохода и замещения, порождаемые налогообложением. Нежелательные последствия налогообложения заработной платы. Искажение при неэластичном предложении труда. Налоги и женщины на рынке труда. Решение уйти на пенсию	428
Измерение воздействия налогообложения на предложение труда.	439
Обследование. Статистический аппарат, использующий рыночные данные. Эксперименты	439
Другие измерения предложения труда	444
Усилие. Выбор работы. Предложение труда и другие решения в домашнем хозяйстве. Форма компенсации	444
Краткие выводы	446
Основные понятия	446
Вопросы и учебные задания	446
20. ОПТИМАЛЬНОЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ	447
Обманчивость подсчета искажений	447
Обманчивость лучшей из худших альтернатив	447
Оптимальное налогообложение, перераспределяющее доходы	448
Почему взимаются искажающие налоги? Выбор между неравенством и неэффективностью. Почему большая прогрессивность означает большие чистые потери? Графический анализ чистых потерь прогрессивного налогообложения. Взаимосвязь между чистыми потерями и перераспределением. Кривая потребительских возможностей и искажающее налогообложение. Ролсианское налогообложение. Связь между прогрессивностью налогов и государственными расходами. Цифровой расчет оптимальной линейной налоговой ставки	448
Оптимальная структура подоходных налогов	458
Эластичность предложения труда и налоговые ставки Эффект общего равновесия	459
Перераспределение через косвенные налоги	461

Неэффективность косвенного налогообложения. Дальнейшие аргументы против дифференциального косвенного налогообложения. Рамсеевские налоги. Налогообложение процентного дохода и косвенное налогообложение.	462
Оптимальное налогообложение и эффективность производства	466
Зависимость оптимальной налоговой структуры от множества имеющихся налогов.	469
Краткие выводы	470
Основные понятия.	471
Вопросы и учебные задания.	471
Приложение. Выведение косвенных налогов по Рамсею.	472
Часть V. Налогообложение в США	474
21. ИНДИВИДУАЛЬНЫЙ ПОДОХОДНЫЙ НАЛОГ.	474
Обзор подоходного налогообложения в США	474
Принципы, лежащие в основе подоходного налога США	477
Принцип, основанный на доходе, и определение Хейга-Симонса. Принцип прогрессивности. Семья как единица налогообложения. Принцип налогообложения годового дохода.	477
Практические проблемы функционирования системы подоходного налога.	482
Определение дохода. Вопрос о сроках уплаты налогов. Вычеты из личного дохода. Единица налогообложения.	482
Средние и предельные налоговые ставки: более пристальный взгляд	496
Краткие выводы.	497
Основные понятия.	498
Вопросы и учебные задания.	498
22. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ КАПИТАЛА	499
Определение дохода от капитала.	500
Амортизация. Доход от прироста капитала. Пенсии и доход после ухода в отставку. Инфляция.	500
Специальный режим дохода от капитала.	510
Жилье. Процентные платежи по облигациям штатов и муниципалитетов. Другие специальные положения	510

Некоторые комментарии по поводу сложности налогообложения капитала	512
Административные издержки.	
Горизонтальное равенство и эффективность.	
Эффекты стимулирования	512
Последствия единообразных налогов.	513
Влияние налогообложения дохода от капитала на сбережения и инвестиции.	
Влияние налогов на доход от капитала на привлекательность риска	513
Последствия неединообразного налогообложения	520
Жилищное строительство: пример неединообразного режима	521
Налоги на недвижимость и дарение.	522
Наша смешанная налоговая система.	524
Краткие выводы.	524
Основные понятия.	525
Вопросы и учебные задания.	525
23. НАЛОГ НА ПРИБЫЛИ КОРПОРАЦИЙ.	526
Основные черты налога на прибыль корпораций.	526
Сфера действия налога на прибыль корпораций и его влияние на эффективность	528
Налог на корпорации как налог на доход с капитала в корпоративном секторе. Корпоративный налог как налог на предпринимательство. Эффект налога на прибыли корпораций на фирмы с ограниченным привлечением заемных средств.	
Налог на корпорации как налог на монопольные прибыли.	
Управленческие фирмы: перспективы развития.	
Налог на корпорации как инструмент экономической политики	528
Налог на корпорации и экономическая эффективность.	539
Предельные реальные налоговые ставки.	
Искажения, возникающие от того, что некоторые фирмы не имеют налогооблагаемого дохода.	539
Сочетание эффектов индивидуального и корпоративного подоходных налогов.	543
Распределительные фонды: основные принципы.	
Парадокс дивидендов. Слияния, поглощения и выкупы акций.	
Финансовое реструктурирование. Новые инвестиции	543
Должен ли быть налог на доходы корпораций?.	548

Краткие выводы	551
Основные понятия	552
Вопросы и учебные задания	552
24. КАК ИЗБЕЖАТЬ НАЛОГОВ	553
Способы избежания налогов	554
Перемещение дохода. Отсрочка уплаты налогов.	
Налоговый арбитраж	554
Налоговые укрытия	557
Закон о налоговой реформе 1986 г. и налоговые укрытия.	
Сохранение налоговых укрытий	558
Избегание налогов с позиций анализа общего равновесия	560
Последствия для справедливости и эффективности	561
Краткие выводы	562
Основные понятия	562
Вопросы и учебные задания	562
25. РЕФОРМА НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ	563
Стикул к реформе	563
Административные расходы. Сложность налоговой системы.	
Согласие. Избегание налогов	563
Принципы налоговой реформы	567
Закон о налоговой реформе 1986 г.	570
Успехи. Претензии на успех в будущем. Неудачи	570
Проблемы изменения налогового законодательства	576
Бюджетные ограничения и политический выбор.	
Переходные периоды	577
Будущее налоговой реформы	578
Налог с фиксированной ставкой. Налог на потребление.	
Налог на потребление с фиксированной ставкой.	
Налог на добавленную стоимость	578
Краткие выводы	588
Основные понятия	588
Вопросы и учебные задания	588
Часть VI. Другие проблемы	590
26. ФИНАНСОВЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ	590
Разделение ответственности	591

Взаимодействие между федеральным правительством и штатами и местными властями.	
Размер финансовых трансфертов	593
Принципы финансового федерализма	595
Национальные общественные блага в сравнении с местными общественными благами. Экстерналии.	
Конкуренция и максимизация прибыли	597
Перераспределение	598
Неравенство между индивидами.	
Неравенство между общинами	598
Производство по сравнению с финансированием	601
Эффективность федеральной категориальной помощи местным общинам	602
Теория и практика	606
Федеральная налоговая система и местные расходы	606
Неэффективность налоговых выгод для местных общин	607
Краткие выводы	609
Основные понятия	609
Вопросы и учебные задания	610
27. НАЛОГИ И РАСХОДЫ ШТАТОВ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	610
Анализ распределения налогового бремени, примененный к местному государственному финансированию	611
Местные налоги на капитал. Подоходный налог, налог на заработную плату и налог на продажи. Искажения. Ограничения возможностей перераспределения дохода. Регулирование арендной платы	611
Капитализация	614
Стимулирование программ пенсионного обеспечения.	
Выбор между финансированием налогами и финансированием в долг. Краткосрочная капитализация по сравнению с долгосрочной. Кто выигрывает от местных общественных товаров?	
Гипотеза капитализации. Абсолютная капитализация в сравнении с относительной. Использование изменений в аренде земли для измерения выгод. Проверка гипотезы капитализации	615
Общественный выбор на локальном уровне	619
Краткие выводы	621
Основные понятия	621

Вопросы и учебные задания	621
28. ДЕФИЦИТ, ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СТАБИЛЬНОСТЬ И РОСТ . . .	622
Дефициты и экономическая стабильность	623
Растущее потребление. Стимулирование инвестиций	624
Дефициты и инвестиции	630
Бремя долга. Дефициты в открытой экономике.	
История федеральных дефицитов	631
Другие взгляды на эффективность государственной политики	634
Представители экономики предложения.	
Новые классики. Монетаристы	635
Время смены политики: свобода действий в сравнении с регулированием	637
Инвестиции и рост. НИОКР и экономический рост.	
Природные ресурсы и экономический рост.	
Экономический рост и равенство	640
Краткие выводы	646
Основные понятия	647
Вопросы и учебные задания	647
Список литературы	649
Словарь	663
Персоналий	698

Учебное издание

Дж.Ю. Стиглиц

ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Зав. редакцией

Я. А. Рябикина

Редакторы

Е.А.Журко, И.Е.Новикова, Е.В.Завадская

Художественный редактор

Ю. М. Добрянская

Переплет художника

В.А.Чернецова

Технический редактор

Н.И.Матюшина

Корректоры

Я. В.Иванова, И.А.Мушникова

Дизайнер на компьютере

В.А.Согласнова

ИБ № 7029

ЛР № 040414 от 27.03.92
Подписано в печать 10.02.97
Формат 70х90/16. Бумага **офс.** № 1
Гарнитура **Таймс**. Офсетная печать
Усл. печ. л. 52,65. Уч.-изд. л. 62,49
Тираж 6000 экз. Заказ 146
Изд. № 2895

Ордена «Знака Почета» издательство Московского университета
103009, Москва, ул. Б. Никитская, 5/7

ЛР № 070824 от 21.01.93

Издательский Дом "ИНФРА-М"
127247, Москва, Дмитровское ш., 107
Тел.: (095) 485-70-63; 485-71-77
Факс: (095) 485-53-18. Робофакс: 485-54-44
E-mail: contract @ infram.msk/ru

Отпечатано в типографии издательства "Дом печати"
432601, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14