

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-1-176-182

## Государственные расходы: меньше или больше?\*

Т.Д. Залевская

Российский университет дружбы народов  
Ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, 117198, Россия  
(e-mail: [taniau93@mail.ru](mailto:taniau93@mail.ru))

Статья представляет собой рецензию на книгу В. Танци «Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства» (Пер. с англ. М.: Изд-во Института Гайдара, 2018. 584 с.). Книга написана ведущим международным экспертом по вопросам налоговой политики и ее влияния на экономическое развитие, бывшим директором Управления по бюджетным вопросам Международного валютного фонда. Танци рассматривает экономическую роль государства в XX—XXI веках в историческом и географическом контексте, отмечая, что должно делать или пытаться делать государство в экономической сфере, в том числе в ближайшем будущем. В рецензии подчеркивается, что книгу можно рассматривать как своеобразный справочник по вопросам аналитического разграничения рынка и государства, а также выработки стратегии выхода из бюджетных кризисов нашего времени.

**Ключевые слова:** бюджетные расходы; государственное управление; государственное вмешательство; смешанные экономики; рынок

Автор рецензируемой книги, Вито Танци, — бывший директор Управления по бюджетным вопросам Международного валютного фонда и один из ведущих мировых экспертов по проблемам налоговой политики и роли государства в экономике. Танци можно отнести к не склонным к догматизму апологетам рыночной экономики, пытающимся ответить на такие вопросы, как: в каком направлении должны двигаться развитые страны в XXI веке? Должно ли государство вмешиваться в развитие рынка? Должно ли государство заниматься социальной поддержкой незащищенных слоев (например, стариков и безработных)?

Кредо автора достаточно четко выражено уже в предисловии: его главным тезисом можно назвать утверждение, что свободный рынок представляет собой «экологическую систему», в которой идет постоянный процесс эволюции и адаптации. Танци — принципиальный противник плановой экономики (в его работе нет даже намека на то, что капитализм и либеральная демократия могут когда-либо исчезнуть), однако он признает, что в современном обществе государство должно играть важную роль, адаптируя экономику к изменениям и учитывая так называемые «провалы рынка», которые могут иметь негативные последствия для множества граждан (например, возникновение монополий). В то время Танци признает,

---

\* © Залевская Т.Д., 2020.

*Статья поступила 27.05.2019 г. Статья принята к публикации 20.09.2019 г.*

что бесконечный и бесконтрольный рост государственных расходов и увеличение налогового бремени недопустимы.

Книга состоит из четырех частей. Первая часть («Роль государства в экономике») и вторая часть («Исторический обзор») носят несколько справочный характер: автор рассматривает историю становления основных принципов экономической стратегии государств вплоть до кризиса начала XXI века. В третьей части («Теоретические и аналитические вопросы») и четвертой части («Результаты государственного вмешательства») подробно рассматривается социальная политика современных развитых стран. И, наконец, в пятой части («Об экономической роли государства в будущем») Танци предпринимает попытку спрогнозировать, какие экономические стратегии могут быть востребованы в ближайшие годы и десятилетия.

Ключевые тезисы автора представлены не только в предисловии, но и в первой главе («Введение и основные вопросы»). Танци скептически оценивает рост государственных расходов, связанных с социальными обязательствами, в XX веке. Призывая извлечь уроки из прошлого, он описывает риски вмешательства государства в экономику. Прежде всего, это высокая стоимость социальных программ (причем пенсионные программы превращаются в «финансовые пирамиды»), ограничение экономических свобод граждан (принуждение к уплате налогов) и высокие расходы на поставщиков государственных услуг (сюда также входит риск коррупции и расхищения средств). Танци стремится к объективности и отмечает, что необходимость вмешательства государства была исторически обусловлена рядом факторов, в частности, это недальновидность большинства граждан, не умеющих рационально распланировать свое будущее, а также возможная нечестность участников рынка. Идеал Танци можно сформулировать следующим образом: государственное регулирование должно гарантировать, что частные поставщики услуг следуют социально приемлемым правилам, а рынки прозрачны, что, впрочем, не исключает государственного патернализма. Абсолютная свобода выбора может привести к асоциальным моделям поведения, угрожающим обществу, поэтому государство должно давать «советы» (например, рекомендовать страховку), что уже делается, например, в США и Сингапуре. Кроме того, государство должно отказаться от монополии на здравоохранение и образование (свои услуги непременно предложат «частники»), от финансирования универсальных программ (оказывая лишь адресную помощь) и от стремления к сокращению неравенства — снижение налогов, по мнению Танци, приведет к более быстрому росту экономики, а он, в свою очередь, обеспечит увеличение доходов всех слоев населения.

Следующие главы носят преимущественно информативно-исторический характер. Танци отмечает, что до XIX века доступ граждан к благам был напрямую связан с их происхождением, но в XIX веке обрели популярность теории равенства возможностей, и к середине XX века акцент сместился на обеспечение равенства результатов. Важную роль в этом сыграло всеобщее избирательное право, благодаря которому разные слои населения получили возможность влиять на политику государства.

Реконструируя теории экономической роли государства, Танци выделяет две крайности — две противоположные теории. Первая известна под условным названием «laissez faire» (принцип невмешательства; доктрина, согласно которой государственное вмешательство в экономику должно быть минимальным) — здесь роль государства ограничивается исправлением «провалов рынка» и вмешательством в случае, например, стихийных бедствий. Вторая теория утверждает, что государство владеет всеми средствами производства и людьми, относясь к ним как к собственности, — эта теория вызывает особую неприязнь у Танци. Зачатки первой теории можно обнаружить у Адама Смита, второй — в концепции Карла Маркса. Однако до настоящего времени ни одна из них не была реализована в «чистом виде». Первая утратила популярность к концу XIX века, вторая, воплотившись в социалистических экспериментах ряда стран, оказалась бессильна в условиях массового рынка, — сегодня используются элементы обеих.

Особую симпатию у Танци вызывает классик экономической мысли Адам Смит. Возражая критикам капитализма, упрекавшим его за апологию алчности, Танци отмечает, что Смит видел в коммерции лишь «дух товарищества» и считал задачей государства стимуляцию торгового обмена. Государство, согласно Смицу, должно строить крупные объекты, оказывать административные услуги, заниматься обороной и правосудием, начальным образованием и адресной поддержкой бедных. При этом, подчеркивает Танци, Смит не писал ничего о вкладе государства в перераспределение доходов.

Какой была экономическая роль государства в разные исторические периоды? Танци приводит множество данных, свидетельствующих, что до Первой мировой войны для всех государств был характерен низкий уровень налогов (доходы бюджета от налогов составляли в среднем 13%). Общегосударственный подоходный налог был внедрен после начала Первой мировой войны в США, Франции и Германии. Танци называет ряд факторов, которые привели к резкому изменению экономической политики в XX веке: прежде всего, это развитие промышленности, повлекшее за собой структурные изменения в экономике, а также новые экономические теории. Так, о необходимости государственных расходов для достижения социальных целей писал Адольф Вагнер. Джон Кейнс сформулировал новую цель — стабилизация экономики при поддержании полной занятости, причем нехватка частного спроса должна компенсироваться с помощью фискальных мер, и государство должно держать под контролем почты, метрополитен, железные дороги и т.д. На увеличение государственных расходов повлияли и социалистические эксперименты (в СССР).

В 1960-е годы началось движение в направлении государств всеобщего благосостояния, или «смешанных экономик», отработаны механизмы повышения налогов. В итоге к концу XX века налоговые доходы европейских стран выросли в среднем на 15%. Вводя термин «кейнсианская революция», Танци отмечает, что после 1965 года во многих странах были введены налоги на доходы и добавочную стоимость, а также социальные взносы. В 1990 году в Швеции доход от налогов составлял уже 52,2%, что, по мнению автора, обусловлено спросом на государст-

венные расходы со стороны получивших больше политической власти слоев населения, а также ростом налоговой выручки благодаря технологическому и административному прогрессу в сборе налогов и структурным изменениям в экономиках. Однако в XXI веке началось движение в обратном направлении: предпринимаются попытки снизить уровень налогового бремени.

Государства всеобщего благосостояния требуют огромных расходов на социальную защиту. Танци, скептически относясь к такому расточительству, анализирует, как обстояли дела до вмешательства государств в экономику: бедным помогали родственники, члены общины, церковь, общества взаимопомощи. Возврат к таким методам слишком архаичен, поэтому Танци признает, что настоящим рывком вперед стало изобретение системы социальной защиты Отто Бисмарком (внедрение законов об обязательном страховании), а также национальная программа социального страхования, внедренная Франклином Рузвельтом в 1935 году. Согласно Танци, в США расточительность началась уже при Линдоне Джонсоне: некоторые слои населения, избалованные соцзащитой, стали настоящими иждивенцами. Однако в 2010 году Барак Обама ввел обязательную медицинскую страховку. По мнению Танци, оптимальный вариант социального обеспечения — тот, при котором государство гарантирует базовый уровень социальной защиты для всех, однако работодатели должны направлять часть зарплаты для его обеспечения и необходима базовая страховка.

Рассматривая процессы глобализации, которые набирали обороты с середины XIX века, Танци отмечает, что свобода рыночных сил, введение золотого стандарта и научно-технический прогресс привели к тому, что благодаря большим объемам экспорта и импорта стало легче получить высокие налоговые доходы. Однако в 1970-е годы экономики ряда стран стали закрытыми (политика импортозамещения, основанная, в частности, на теории Рауля Пребиша). В 1990-е годы начался новый этап открытия рынков и глобализации, что повлекло за собой масштабные международные финансовые спекуляции (Танци сравнивает деятельность финансовых воротил с игрой в казино). Тревожным звонком стала тотальная нищета в Юго-Восточной Азии во время финансового кризиса 1997—1998 года. Рассматривая ряд гипотез, оценивающих роль государства в условиях глобализации, Танци подробно анализирует «гипотезу эффективности», согласно которой «чем больше государственные расходы, тем хуже страна конкурирует на глобальных рынках», и «компенсационную гипотезу» (что государственные расходы, напротив, следует увеличивать) — Танци занимает компромиссную позицию.

Особый интерес представляет седьмая глава книги, где Танци предлагает классификации поведения государственного сектора в разных типах государств. Используя наработки итальянских исследователей (впрочем, Танци около 15 лет проработал в правительстве Италии), он выделяет три типа государств: монополистическое — правящий класс преследует исключительно собственные цели; индивидуалистическое — прозрачный бюджет и общественный интерес на основе суммарного благосостояния всех частных лиц; патерналистское — цели политики

связаны с некоей абстрактной идеей (например, идеей нации). Танци рассматривает и иную классификацию, предложенную американским экономистом Ричардом Масгрейвом: обслуживающее государство (по сути, описанное еще Адамом Смитом); государство всеобщего благосостояния (подразумевающее распределение благ); общинное или коммунальное (схожее с патерналистским); неполноценное (неработоспособный государственный сектор). Завершает седьмую главу теория фискальных иллюзий Аликонаре Пувиани: согласно этой теории правительства, пользуясь тем, что большинство налогоплательщиков и избирателей не склонны рационально оценивать последствия того или иного выбора из-за недостатка информации, могут наращивать расходы в своих целях, что ведет к серьезным системным ошибкам.

Анализ различных концепций продолжается в следующих главах книги. Так, Танци рассматривает теорию добровольного обмена (напоминает «голового короля») и школу общественного выбора, акцентируя внимание на книге «Расчет согласия», опубликованной Джеймсом Бьюкененом и Гордоном Таллоком в 1962 году. Танци выражает свое согласие с тем, что провалы государства намного опаснее, чем провалы рынка, а государство — это лишь совокупность индивидов.

Наиболее «продвинутыми» государствами всеобщего благосостояния, по мнению Танци, являются Финляндия, Дания, Норвегия, Швеция и Исландия — это итог фискальной стратегии. Политики этих государств не имеют иных целей, кроме содействия росту общественного благосостояния посредством правил и проводимой политики. Общественное благосостояние зависит от нескольких показателей — экономических и социальных: это экономический рост, рост занятости, рост производительности труда, уровень инфляции, распределение доходов, продолжительность жизни, уровень преступности, качество жизни, уровень заболеваемости и доля домовладельцев. Танци приводит примеры и инструментов экономической политики: различные налоги, обменный курс, процентные ставки. Успешное развитие государств всеобщего благосостояния предполагает наличие некоего центра, где обсуждаются цели и инструменты экономической политики. При этом обязательны следующие условия: а) представители власти действуют только в общественных интересах; б) они полагаются на лучшие методы экономического анализа; в) инструменты фискальной политики обычно встроены в законодательство.

В четвертой части книги Танци описывает вышеупомянутые североευропейские развитые страны, уделяя особое внимание количественным аспектам социальной защиты: социальная защита в старости; пособия по утрате кормильца; пособия по нетрудоспособности; пособия по болезни; семейные пособия; программы на рынке труда; пособия по безработице; пособия на жилье. Нельзя не отметить, что ряд подобных инструментов социальной защиты характерен не только для развитых стран, но Танци скептически настроен по отношению к развивающимся странам. Приводя таблицы расходов в развитых и развивающихся странах, он отмечает, что страны второго «эшелона» не имеют возможности

использовать государственные расходы для социальных целей. Восхваляя североевропейские страны, Танци отмечает, что их успехи связаны с такими важнейшими условиями, как: высокая доля занятых в секторе социальных и медицинских услуг; политика, направленная на достижение полной занятости; доверие правительству; чувство общности; низкий уровень коррупции. При этом Танци признает, что с 1990-х годов в развитых странах последовательно проводился ряд реформ, направленных на сокращение государственных расходов.

В заключительной части книги Танци подводит итоги своего масштабного исследования. Однако, несмотря на громкое название последней главы («Экономическая роль государства в будущем»), он не склонен к однозначным прогнозам и «рецептам», с помощью которых развитые страны смогут точно сориентироваться в ближайшем будущем и принять конкретные меры по преодолению кризиса. Автор настроен весьма пессимистично: считает рыночный фундаментализм (основанный на вере, что рынок способен к полной саморегуляции) ошибочным, но в то же время убежден, что нет четких механизмов для регуляции рынка извне, и ситуация осложняется необратимой глобализацией. По мнению Танци, вопросы распределения ресурсов, перераспределения доходов и стабилизации экономики сегодня уже не могут решаться внутри отдельно взятого государства — необходимо решать глобальные проблемы. Впрочем, рассуждая о частных мерах внутри государств, Танци повторяет свои тезисы, сформулированные в предисловии и первой главе: в будущем государство должно заниматься предотвращением рисков, т.е. чрезмерные государственные расходы следует сокращать, но повышение некоторых налогов, напротив, нужно приветствовать, например, природоохранный налог и налог на деятельность на финансовых рынках.

Именно заключительная часть книги вызывает после ее прочтения неоднозначные впечатления: осторожность в прогнозах и рекомендациях (у крупнейшего специалиста МВФ) вызывает едва ли не разочарование. Подбираясь к финалу, читатель, очарованный масштабной работой автора, явно настроен на более смелые выводы и прогнозы, но в итоге Танци, по сути, не предлагает ничего принципиально нового, а его позиция периодически удивительно напоминает позицию Адама Смита и отчасти позицию Джона Кейнса. Это неудивительно — именно этих авторов Танци защищает от возможных нападков критиков, упрекающих Смита в проповеди алчности, а Кейнса — в том, что он якобы призывал к расточительным расходам в государствах всеобщего благосостояния. Впрочем, сложно однозначно определить позицию Танци, который, с одной стороны, развенчивает иллюзии о бесконтрольном рынке, который «порешает» все, с другой стороны, призывает отказаться от ряда направлений социальной политики. Неслучаен его интерес к тому, как проблема бедности решалась раньше, включая откровенное одобрение благотворительности и оптимизм в отношении частных структур, которые, в случае отказа государства от поддержки населения, обязательно помогут, предложив доступные для самых незащищенных слоев услуги,

связанные с образованием и здравоохранением, а также решив проблемы занятости. Таким образом, развитие экономики каждой конкретной страны все же является для Танци главной целью, поскольку для него экономическая панацея — повышение общего уровня доходов. Но тогда вызывает недоумение то, что Танци акцентирует внимание на дальнейшей стратегии развитых стран, не уделяя внимание странам развивающимся.

Безусловно, книга представляет огромный интерес для тех, кто изучает экономическую роль государства в различные исторические периоды, в том числе в современных развитых странах, причем книга оснащена большим количеством статистических материалов. Язык и стиль книги также можно отнести к ее очевидным достоинствам: она не перегружена специфическими терминами (в отличие от работ многих экономистов, которые обычно адресуют свои труды только «посвященным»), что делает ее доступной для широкого круга читателей.

DOI: 10.22363/2313-2272-2020-20-1-176-182

## Budget expenditures: less or more?\*

T.D. Zalevskaia

RUDN University

*Miklukho-Maklaya St., 6, Moscow, 117198, Russia*

(e-mail: taniau93@mail.ru)

**Abstract.** This article is a review of the book by V. Tanzi *Pravitelstvo i rynki: menjajushchajasja rol gosudarstva* [Government versus Markets: The Changing Economic Role of the State] (Moscow: Gaidar Institute Press, 2018. 584 p.). This is a book by a leading international expert on tax policy and its impact on the economic development, a former Head of the Office of Budget Affairs of the International Monetary Fund. Tanzi considers the economic role of the state in the 20—21 centuries in the historical and geographical context, and notes what the state should do or try to do in the economic sphere including in the near future. The review emphasizes that the book can be considered a kind of a guide on the analytical division of the market and the state, and also on the development of a strategy for overcoming budget crises of our time.

**Key words:** budget expenditures; public administration; state intervention; mixed economies; market

---

\* © T.D. Zalevskaia, 2020.

*The article was submitted on 27.05.2019. The article was accepted on 20.09.2019.*