**ЗАЧЕМ НАМ НУЖНЫ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ**

**ДОКЛАД МЕЖДУНАРОДНОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОГО ЦЕНТРА ОБЩЕСТВЕННОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ ПО ЗАКАЗУ ЕФПОО И ИОО**

**Май 2014 года**

Крах банка «Leman Brothers» в 2008 году стал катализатором мирового финансово-экономического кризиса. Однако полный развал системы был предотвращен вмешательством правительств всех стран мира, благодаря мобилизации ресурсов и оказанию помощи банковскому и финансовому секторам. Более понятного доказательства значения государственных расходов, возможно, не существует.

К сожалению, столь долгожданный переломный момент так и не наступил. Правительства многих стран и международные финансовые учреждения – Международный валютный фонд и Европейская комиссия – заявили, что государственные расходы являются не решением, а частью проблемы. Ее решением была названа политика жесткой экономии, сопровождаемая серьезным урезанием расходов во всем мире на общественное обслуживание.

Результатом стали годы рецессии, рост безработицы и возврат к бизнесу как обычно. Дерегулирование, спровоцировавшее углубление финансового кризиса, вновь появилось на повестке дня. Но теперь уже с акцентом на государственном секторе, различных законах и институтах, защищающих трудящихся и профсоюзы. Роль государственного сектора в сдерживании кризиса была забыта, а атаки на государственные расходы и работников государственного сектора возобновились.

Все это имеет особую важность, когда мы выдвигаем доводы о необходимости государственных расходов. В 2009 Интернационал общественного обслуживания (ИОО) поручил подготовить первый вариант данного доклада Дэвиду Холлу из Международного исследовательского центра общественного обслуживания (МИЦОО). Европейская федерация профсоюзов общественного обслуживания (ЕФПОО) и ИОО договорились профинансировать издание пересмотренного и обновленного варианта доклада, который, мы полагаем, станет для всех наших членских организаций источником ценных фактов, цифр и аргументов в деле отстаивания государственных расходов, защиты общественного обслуживания и государственных служащих.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Роза Паванелли,**  **Генеральный секретарь ИОО** | **Карола Фишбах-Питтель,**  **Генеральный секретарь ЕФПОО** | **Ян Виллем Гаудриаан,**  **заместитель Генерального секретаря ЕФПОО** |

**ВСТУПЛЕНИЕ**

**1.КРИЗИС И ЖЕСТКАЯ ЭКОНОМИЯ**

**Кризис, восстановление экономики, спасение банков и государственные расходы**

**Жесткая экономия, социальный ущерб и экономический рост**

**Цели жесткой экономии**

**2.ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА**

Государственные расходы и экономический рост

Инфраструктура

Поддержка промышленности и инноваций

Эффективность

**3.ЗАНЯТОСТЬ**

Занятость в государственном секторе

Глобальная оценка занятости в государственном секторе

Государственный сектор и формальная занятость

**Субсидирование занятости и гарантийные схемы**

Государственные закупки и трудовые статьи

**4.ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА**

**Государственное здравоохранение – более качественное**

Проблемы частного медицинского обслуживания

Доступность

Финансовая катастрофа

Избирательность

Избыточное обслуживание

Жилье

Окружающая среда: государственные финансы и изменение

климата

Европа

Развивающиеся страны

**5.РАВЕНСТВО**

Рыночное неравенство и государственное равенство

Рынок увеличивает неравенство

Влияние государственных расходов и услуг

Общественные услуги и равенство

**Латинская Америка**

**Азия**

**Здравоохранение**

Образование

**Инфраструктура и равенство**

**Пособия, пенсии и равенство**

**Общественные услуги и распределение доходов**

**6.ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: НАЛОГИ И СБОРЫ**

**Уровень налогов**

**Структура налогов**

**Корпоративные налоги**

**Выплата процентов**

**Уклонение от уплаты налогов**

**Налоговые гавани**

**Высокий потенциал увеличения налоговых поступлений**

**Налог на финансовые операции**

**Налоги на имущество и землю**

**Политика и сбор налогов**

**7.ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: ЗАИМСТВОВАНИЯ И ДОЛГИ**

**Дефицит бюджета и долги**

**Проблемы с частными финансами**

**Продажа государственных и муниципальных компаний**

**Креативная бухгалтерия ГЧП**

**8.ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ**

**Литература**

**ВСТУПЛЕНИЕ**

Цель данного доклада – объяснить, почему государственные расходы, в частности, на общественное обслуживание, являются экономически и социально жизненно важными, а не обузой для экономики. Рост государственных расходов является неотъемлемым элементом экономического роста в течение вот уже более 100 лет. Он обеспечивает половину официальных рабочих мест в мире, большая часть которых приходится на частный сектор. Благодаря государственному сектору предоставляются медицинские услуги, общественные блага, создаются возобновляемые источники энергии. Причем более рационально и эффективно, чем это делает частный сектор. Государственные расходы в значительной мере способствуют достижению равенства, не только через выплаты, но и общественные услуги.

Еще одна цель доклада – продемонстрировать, что финансирование дополнительных расходов может легко осуществляться во всех странах за счет налогообложения богатых, ликвидации уклонения от уплаты корпоративных налогов и налогов на недвижимость, а также, что государственные расходы и займы позволяют гораздо более эффективно финансировать и предоставлять услуги, чем государственно-частные партнерства или приватизация.

В настоящее время во многих странах реализуется политика жесткой экономии. Государственные расходы и дефицит государственного бюджета называются в качестве основных экономических проблем. Но дефицит государственного бюджета – это не причина, а следствие кризиса. Жесткая экономия подрывает перспективы экономического роста, а не улучшает их. Она применяется как способ снижения роли общественного обслуживания, сокращения занятости в государственных органах и государственных расходов (см. раздел 1).

Отнюдь, не являясь бременем для экономики, государственные расходы вот уже более века оказывают на нее положительное влияние. Это характерно как для развивающихся стран, так и для стран с высоким уровнем дохода. Государственные расходы способствуют экономическому росту через инвестирование в инфраструктуру, поддержку квалифицированной и здоровой рабочей силы, перераспределение доходов с целью увеличения покупательной способности малоимущих потребителей, страхования от рисков, прямой поддержки отраслей, в том числе за счет внедрения технологических инноваций и повышения эффективности в процессе выполнения своих функций (см. раздел 2).

Государственные расходы содействуют увеличению занятости как в странах с высокими доходами, так и в развивающихся странах, путем обеспечения: прямой занятости государственных служащих; непрямой занятости работников в подрядных организациях, поставляющих аутсорсинговые товары и услуги; занятости работников в инфраструктурных проектах; дополнительного спроса и рабочих мест от расходования заработной платы этих работников, а также получателей социальных пособий («эффект мультипликатора») (см. раздел 3).

Совокупное воздействие перечисленных механизмов способствует: сохранению половины официальных рабочих мест в мире; субсидированию занятости на частных предприятиях или предоставлению гарантий занятости; созданию официальных рабочих мест с достойной оплатой и условиями труда; использованию государственных закупок при условии выплаты частными подрядчиками «справедливой заработной платы» с целью преодоления гендерной и этнической дискриминации и расширения формальной занятости местных работников.

Цель государственных расходов и государственных услуг – достижение общественных целей. Эти цели могут включать в себя предоставление всеобщего образования и доступа к медицинским услугам; охрану окружающей среды благодаря сокращению выбросов парниковых газов и управлению отходами; обеспечение полной занятости. В широком диапазоне областей эти цели наиболее эффективно и результативно достигаются через государственные расходы и общественное обслуживание. Так, тремя областями, для которых государственные расходы и общественные услуги являются ключевыми принято считать здравоохранение, жилье и изменение климата (см. раздел 4).

Рост прибыли в виде доходов от заработной платы и рост доходов наиболее зажиточных семей привели к существенному росту неравенства, имеющего разрушительные экономические и социальные последствия. Наряду с профсоюзами государственные расходы и общественное обслуживание являются наиболее мощными движущими силами достижения равенства.

Государственные расходы позволяют перераспределять денежные поступления через пособия по социальному обеспечению, однако, еще больший вклад в достижение равенства вносит общественное обслуживание. Общественные услуги распределяются равномерно и в странах с более развитой экономикой, являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), они равны дополнительным 76% от имеющихся денежных доходов 20% беднейших слоев населения.

В странах Латинской Америки общественное обслуживание имеет существенное значение и более эффективно содействует обеспечению равенства, чем социальные пособия. В странах Азии мощными механизмами достижения равенства также являются общественное здравоохранение и образование. Инфраструктура электро-, водоснабжения и другие услуги не только расширяют всеобщий доступ, но и расширяют возможность трудоустройства, в особенности для женщин. Предоставляя большему количеству людей более высокую зарплату и лучшие условия труда, общественное обслуживание способствует достижению равенства в доходах (см. раздел 5).

Государственная казна наполняется благодаря поступлениям от различных налогов и других источников. Страны с более высокой экономической продуктивностью (ВВП) имеют более высокий уровень налогообложения, поэтому его повышение является одним из ключевых элементов экономического развития. Общая сумма должна быть достаточной для покрытия расходов на общественные услуги и социальное обеспечение, а бремя налогообложения должно распределяться справедливо.

Тем не менее, неолиберальная политика приводит доводы в пользу повышения роли рынка и уменьшения влияния государства путем снижения налогообложения и перекладывания налогового бремени с состоятельных граждан и корпораций на простых людей. Все страны могут существенно увеличить свои доходы через увеличение налогов на высокие доходы, имущество и прибыль корпораций. Это требует укрепления систем сбора налогов и усиления борьбы с уклонением от налогов и использованием налоговых убежищ (см. раздел 6).

Сторонники программ жесткой экономии утверждают, что государственные долги вредят экономическому росту, но в поддержку этого нет никаких доказательств. Так, в одном из исследований Гарвардского университета речь идет о том, что поиск связи дискредитирован. Государственные заимствования являются основным экономическим инструментом управления хозяйственной деятельностью, и обходятся намного дешевле чем заимствования частных компаний, которым приходится платить гораздо более высокие процентные ставки. Приватизация и государственно-частные партнерства – это ненужные, дорогостоящие и вредные пути сбора денег (см. раздел 7).

Смена нынешнего политического курса зависит от политической активности. Рыночные механизмы не обеспечивают достаточный уровень общественных услуг, необходимых странам. Решения, влияющие на развитие государственных расходов, или навязывание жесткой экономии являются результатом политических процессов на национальном и международном уровнях (см. раздел 8).

1. **КРИЗИС И ЖЕСТКАЯ ЭКОНОМИЯ**

В настоящее время во многих странах претворяется в жизнь политика жесткой экономии. Ключевыми экономическими проблемами являются государственные расходы и дефицит государственного бюджета. Но рост дефицита государственного бюджета – это, в основном, результат кризиса, а не его причина. Политика жесткой экономии тормозит экономический рост, а не улучшает его. Она реализуется с целью уменьшения роли общественных услуг, сокращения занятости в государственных органах и государственных расходов.

**Кризис, восстановление экономики, спасение банков и государственные расходы**

Мировая экономика значительно пострадала от рецессии со времени финансового кризиса 2008 года, разразившегося в результате спекуляции банков и финансовых компаний. Кризис никоим образом не был вызван государственными расходами. Но в ответ на кризис и рецессию дефицит государственного бюджета и расходы на общественные нужды повсеместно возросли (см. фактическую картину расходов в таблице 1.1) по трем причинам:

* во-первых, дефицит государственного бюджета автоматически возрастает во время рецессии, потому что налоговые поступления уменьшаются, а расходы на пособия увеличиваются. В совокупности это позволяет частично защитить людей от последствий снижения уровня их доходов и является экономическим стимулом, частично компенсирующим последствия рецессии;
* во-вторых, в 2009 году в большинстве стран имело место общее увеличение государственных займов, что послужило существенным стимулом для мировой экономики, в значительной степени благодаря увеличению государственных расходов;
* в-третьих, правительства некоторых стран северного полушария, чтобы спасти банки влезли в огромные долги через покупку акций и предоставление государственных кредитов банкам и общих государственных гарантий по банковским кредитам и депозитам, а также увеличение ликвидности. МВФ назвал это «беспрецедентным перекладыванием рисков с частного сектора на государственный» (IMF 2008).

**Таблица 1.1. Государственные расходы в % от ВВП в 2006-2012 годах.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** |
| **Страны с высоким уровнем дохода**  **(в среднем)** | **38,6** | **38,7** | **40,6** | **44,6** | **43,3** | **42,7** | **42,1** |
| **Еврозона** | **46,6** | **46** | **47,2** | **51,2** | **51** | **49,5** | **50** |
| **Великобритания** | **40,1** | **39,8** | **42,4** | **46,8** | **46,1** | **44,7** | **44,8** |
| **США** | **34,6** | **35,5** | **38,13** | **42,8** | **41,1** | **40,2** | **38,8** |
| **Япония** | **34,5** | **33,3** | **35,7** | **40** | **38,9** | **40,8** | **41,3** |
| **Корея** | **21,5** | **21,9** | **22,4** | **23** | **21** | **21,4** | **21,4** |
| **Развивающиеся страны (в среднем)** | **26,9** | **27,4** | **28,6** | **30,1** | **29,6** | **29,3** | **29,9** |
| **Азия** | **20,8** | **21** | **22,3** | **23,9** | **23,3** | **23,9** | **24,8** |
| **Восточная Европа** | **35** | **35,7** | **36,9** | **41,1** | **39** | **37** | **37,6** |
| **Латинская Америка** | **29,5** | **30,4** | **31,8** | **33,2** | **34,3** | **34** | **34,7** |
| **Ближний Восток и Северная Африка** | **34,7** | **33,7** | **34,6** | **33,6** | **32,8** | **32,7** | **33,8** |

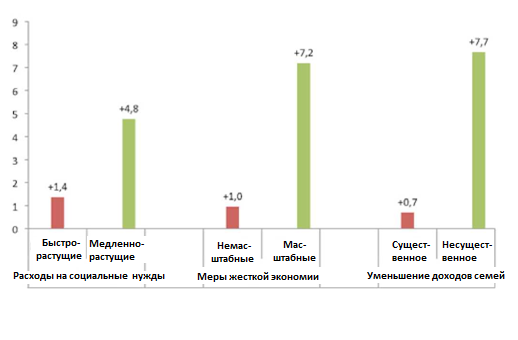
Источник: IMF 2013.

|  |
| --- |
| **«Национализация во имя спасения свободного рынка»**  Чтобы избежать финансового краха, в октябре 2008 года правительства всех стран мира приступили к национализации банков. Ведущая мировая бизнес-газета «Financial Times» в который раз заверила своих читателей, что это не означает того, что банки становятся частью государственного сектора: «Означают ли эти меры по спасению, что частному финансовому капитализму пришел конец? Конечно же, нет. Лидеры государств не уничтожают капитализм в пользу мягкого государственного правления. Они используют государство, чтобы победить самого опасного исторического врага рынка: масштабную депрессию. И они находятся на правильном пути» (FT 2008).  Спасение банков обошлось почти в 1900 млрд. дол. США (1380 млрд. евро) без учета долгосрочных затрат, что эквивалентно общей выручке от приватизации, проведенной в мире за последние 30 лет, в размере почти 1800 млрд. дол. США (1300 млрд. евро). Таким образом, государственный сектор вложил больше средств в частный за один год, чем последний заплатил за государственные предприятия за последние 30 лет. Разница состоит лишь в том, что на государственном секторе в настоящее время лежит бесполезное бремя банков-банкротов, в то время как частный сектор владеет многими выгодными коммунальными предприятиями и компаниями по обслуживанию.[[1]](#footnote-1) |

**Жесткая экономия, социальный ущерб и экономический рост**

В странах, которым навязаны масштабные меры жесткой экономии, все больше семей не могут себе позволить купить продукты питания, им характерен более высокий уровень безработицы, социального неравенства и бедности, и даже более низкие показатели рождаемости. Из приведенной ниже диаграммы видно, что в странах с более высоким ростом социальных расходов, ниже рост безработицы; что безработица выросла е ще на 6 процентных пунктов именно в странах, которым были навязаны массовые сокращения расходов в рамках жесткой экономии; что представляет собой заметное различие в масштабах самой рецессии в виде влияния на доходы семей (OECD 2014A).

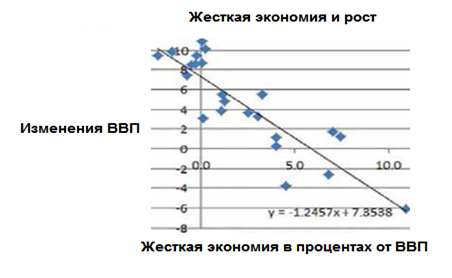
**Диаграмма 1.1. Влияние политики жесткой экономии и рецессии на уровень безработицы в странах ОЭСР в 2007-2012 годах.**



Источник: OECD 2014А.

Сторонники политики жесткой экономии публично утверждают, что они восстановят экономический рост и увеличат занятость. Тем не менее, результаты политики, проводимой в настоящее время в Европе, и предыдущий опыт развивающихся стран, свидетельствуют о том, что жесткая экономия не ведет к росту, а подавляет его. Как видно из следующей диаграммы, чем масштабнее меры жесткой экономии, измеряемые с точки зрения сокращения дефицита государственного бюджета, тем существеннее падение ВВП (OECD 2014А).

**Диаграмма 1.2. Жесткая экономия и рост в 2009-2012 годах.**

****

Источник: Krugman 2012.

Полученные в результате проведенных ранее исследований данные продемонстрировали, что жесткая экономия наносит убытки, а не способствует экономическому росту:

• в исследовании МВФ, опубликованном в августе 2012 года, подтверждается, что сокращение дефицита государственного бюджета вредит росту, в особенности во время рецессии. Авторы исследования пришли к выводу, что «слишком быстрая ликвидация фискальных стимулов в странах, в которых производство и без того сокращается, может продлить спад, не дав ожидаемой бюджетной экономии. Было также установлено, что «влияние доверия» не является достаточно сильным, чтобы расширить консолидацию», поэтому предполагаемый компромисс восстановления доверия к рынку никогда не компенсирует ущерб (IMF 2012A);

* в октябрьском выпуске Перспектив развития мировой экономики МВФ за 2012 год говорится о том, что прогнозы экономического роста с учетом применения мер жесткой экономии систематически завышаются с большим запасом и умышленно, потому что связь между прогнозами и фактическими результатами является «прочной, отрицательной и существенной»;

• анализ Комиссии Организации Объединенных Наций по торговле и развитию показал, что почти во всех случаях результаты выполнения бюджета с точки зрения роста ВВП оказались хуже прогнозов МВФ, а ее вывод оказался неутешительным: «Факты неудачных стабилизационных программ, финансируемых МВФ, позволяют предположить, что в их основе лежит фундаментальное макроэкономическое заблуждение» (UNCTAD 2011);

• программы МВФ и экономическая политика Европейского союза также требуют внесения изменений в экономическое управление и регулирование в сторону их ослабления, в том числе ограничение регулирования условий труда и финансового сектора. Подобная политика благоприятствования является не только бесполезной, но и вредной. В докладе МВФ утверждается, что «страны с лучшими рейтингами с точки зрения нормативно-правовой базы государственного сектора и наиболее глубоким финансовым дерегулированием сильнее всего пострадали от кризиса экономически». В докладе же ОЭСР идет речь о том, что «показатели качества регулирования государственного сектора, демонстрирующие «рыночное дружелюбие» экономики, отрицательно коррелируют с экономическим ростом» (IMF 2012A).

**Цели жесткой экономии**

Политика жесткой экономии преследует и другие скрытые цели, не связанные с ростом. Таковыми являются:

• обращение вспять долгосрочной тенденции роста государственных расходов (см. раздел 2);

• сокращение роста государственных расходов на пенсии и здравоохранение в связи с демографическим старением населения в большинстве стран;

• сокращение рабочих мест в государственном секторе.

Правительства правого толка, фискальные ограничения экономического и валютного союзов ЕС, постоянное давление со стороны МВФ и Всемирного банка по большей части позволили к 2007 году замедлить и обратить вспять рост государственных расходов, но кризис и рефляционная политика 2009 года вновь привели к скачку их роста более чем на 50% к 2010 году, что видно на следующей диаграмме.

**Диаграмма 1.3. Государственные расходы 27 стран ЕС в % от ВВП в 1995-2012 годах.**

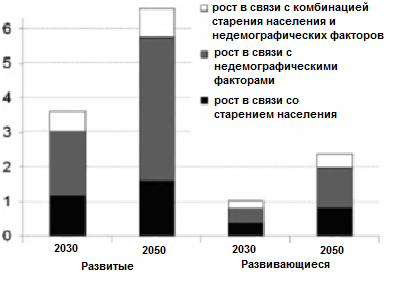


Источник: Евростат, 2013.

Вместе с тем, еще до кризиса, начиная с 1990 года, МВФ, ОЭСР, ЕС и правительства многих стран обсуждали необходимость значительного сокращения государственных расходов в связи с тем, что старение населения требует увеличения расходов на здравоохранение и пенсии. В первом докладе Европейской комиссии по этому вопросу, обнародованном в 1999 году, проблема определялась просто: «Ожидается, что старение приведет к существенному увеличению государственных расходов, связанных с возрастными выплатами. Необходимо перенести акцент на масштаб задач, стоящих перед правительствами в отношении контроля здоровья и пенсионных расходов в течение ближайших 50 лет» (McMorrow and Roeger 1999).

Демографические изменения стали одним из факторов, используемых МВФ с 2009 года для оправдания отказа от кейнсианской политики стимулирования в пользу долгосрочной глобальной политики жесткой экономии. В приведенной ниже диаграмме показаны прогнозы МВФ, свидетельствующие о том, что к 2030 году только расходы на здравоохранение могут вырасти на 3,5% от ВВП, а на пенсии – на 1% от ВВП. МВФ предложил общую стратегию жесткой экономии, единственной целью которой является дальнейшее сдерживание роста государственных расходов (IMF 2010A).

**Диаграмма 1.4. Опасения в отношении будущего государственных расходов.**



Источник: IMF 2010А.

Правительства многих стран еще до 2009 года приняли ряд мер по ограничению пенсионных выплат как в целом, так и для государственных служащих, в частности, несмотря на мощные попытки сопротивления. Теперь люди работают дольше, выходят на пенсию позже, получая более низкие пенсии. Кроме того, впервые за много лет в Европе начали сокращаться государственные расходы на общественное здравоохранение: с 9,2% ВВП в 2009 году до 9% в 2010 году. Международные финансовые институты добились того, чего хотели. Особенно это касается Ирландии и Греции, где сокращения были рекордными.

Программы жесткой экономии направлены, в частности, на государственных служащих – их количество, оплату труда и пенсии. Этот давнишний элемент политики жесткой экономии МВФ является способом уменьшения роли государственного сектора и механизмом, ведущим к сокращению зарплат в целом на более «конкурентных» уровнях. Особое внимание к заработной плате в государственном секторе связано с тем, что оплата труда в нем не подчиняется рыночной дисциплине, в первую очередь, во время экономического спада, поэтому может якобы вызывать общее повышение уровня заработной платы, делающее экономику неконкурентоспособной.

Но факты не подтверждают этого. Так, в докладе Европейского центрального банка по этому вопросу говорится о том, что «ситуация с зарплатой в государственном и частном секторах существенно не различается даже в краткосрочной перспективе. Зарплата в обоих секторах также имеет общую долгосрочную тенденцию». С более подробной информацией по этому вопросу можно ознакомиться в докладе МИЦОО об оплате труда в государственном секторе (PSIRU 2011).

|  |
| --- |
| **Дополнительная литература**  Основными источниками информации о международных экономических тенденциях и государственных расходах по-прежнему являются МВФ и ОЭСР. С информацией МВФ можно ознакомиться в регулярных выпусках Перспектив развития мировой экономики: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=29>, а с ежегодными докладами и информацией ОЭСР о государственных финансах, здравоохранении и расходах на социальные нужды в странах с высоким уровнем дохода здесь: <http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-at-a-glance-publications_aag_pkg-en>; с массой критических докладов Бреттон-Вудского фонда о политике жесткой экономии МВФ, Всемирного банка и других международных финансовых учреждений в развивающихся странах здесь: <http://www.brettonwoodsproject.org/index.shtm>; с ежегодными альтернативными экономическими предложениями группы Евромеморандум для Европы здесь: <http://www.euromemo.eu/>; с прогрессивными перспективами экономической политики развивающихся стран Международного центра политики инклюзивного роста ПРООН здесь: <http://www.ipc-undp.org/>.  Часто критикует политику жесткой экономии Мартин Вулф из «Financial Times»: <http://www.ft.com/comment/columnists/martin-wolf>.  См. также другие материалы МИЦОО на эту тему за 2011-2013 годы. |

1. **ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРЕИМУЩЕСТВА**

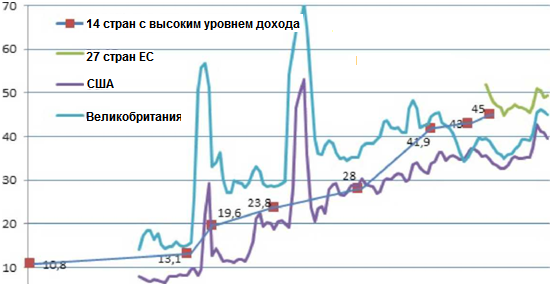
Отнюдь не являясь бременем для экономики, государственные расходы продолжают оказывать положительное влияние вот уже в течение более века. Эта положительная связь работает как в развивающихся странах, так и в странах с высоким уровнем дохода. Государственные расходы способствуют экономическому росту через инвестиции в инфраструктуру, оказание поддержки обученной и здоровой рабочей силы, перераспределение доходов с целью увеличения покупательной способности малоимущих потребителей, страхования от рисков, прямой поддержки отраслей, в том числе путем внедрения технологических инноваций и повышения эффективности в процессе выполнения этих функций.

Государственные расходы и экономический рост

Нередко утверждается, что государственные расходы являются бременем для рыночной экономики, которая будет расти более быстрыми темпами, если государственные расходы будут сокращаться. Но экономическая история последних 150 лет демонстрирует совершенно обратное: с середины 19-го века экономический рост идет рука об руку с ростом государственных расходов. Государственные расходы не только увеличились по сравнению с ВВП, а выросли быстрее и продолжают расти вместе с ВВП.

Как видно из диаграммы, в которой представлены данные из четырех различных источников, каждый из них свидетельствует об одинаковых тенденциях. Налоги и расходы в странах с высоким доходом в течение всего 20 века непрерывно росли в виде доли от ВВП. Максимальный рост имел место во время двух мировых войн, что было связано с увеличением военных расходов. Это касается не только «социал-демократических» стран Европы, такой же устойчивый рост можно наблюдать в США и Японии. Подобную картину можно видеть не только в целом, но и в каждой отдельной стране.

**Диаграмма 2.1. Государственные расходы стран с высоким уровнем дохода в % от ВВП в 1870-2012 годах.**

****

Источник: Tanzi and Schuknecht 2000, Eurostat 2013B, UK 2013, USA 2013.

Похоже, что во многих странах с 1980-90-х годов долгосрочный рост государственных расходов стабилизировался. Некоторые аналитики утверждают, что это произошло потому, что экономические преимущества государственных расходов в богатых странах исчерпали себя, потому что налоговое бремя действует в качестве экономического тормоза и нивелирует преимущества государственных расходов. Но ту же схему «выравнивания» можно наблюдать и в развивающихся странах, и в странах с переходной экономикой с гораздо более низким уровнем государственных расходов и налогообложения. Так, в Индии внедрение неолиберальной политики в 1990-х годах привело к прекращению роста государственных расходов, и лишь после избрания в 2004 году социал-демкратического правительства возобновился их рост. Лучшим объяснением выравнивания является то, что тенденции в сфере государственных расходов зависят от политических решений, и что с 1980 года повсеместно стала преобладать неолиберальная политика.

В результате экономического роста вновь зявила о себе тенденция резкого смещения в сторону роста. Кризис заставил повысить расходы на пособия, а изначальные политические меры были направлены на стимулирование восстановления экономики через повышение государственных расходов и заимствований, что привело во всем мире к скачку государственных расходов с 3% до 4% от ВВП в год.

Подобная «долгосрочная» взаимосвязь между государственными расходами и ростом получила название «закон Вагнера» по фамилии экономиста, первым определившего ее в 1890-х годах, и была подтверждена в большинстве исследований, а именно:

* в результате исследования 23 стран с высоким уровнем доходов, проведенного в 1970-2006 годах, была подтверждена «положительная взаимосвязь между государственными расходами, ВВП на душу населения […] и общим развитием 23 стран, а также справедливость закона Вагнера» (Lamartina and Zaghini 2008);
* в результате исследования экономики 51 развивающейся страны, проведенного работниками Международного валютного фонда, было обнаружено наличие устойчивой связи во всех странах, что подтверждает «долгосрочную взаимосвязь между государственными расходами и производством, подчиняющуюся закону Вагнера» (Akitoby et al 2006).

Таким образом, повышение государственных расходов не является помехой для экономического роста, а неотъемлемой его частью и развития всех стран. Объяснение существующей связи позволило определить целый ряд способов, в которые рост доли государственных расходов содействует экономике:

* государственные расходы играют решающую роль в инвестировании в инфраструктуру. От хороших автомобильных и железных дорог и сетей энерго- и водоснабжения выигрывает вся экономика, но их строительство невыгодно частным инвесторам. Во всех странах инвестирует в инфраструктуру государственный сектор;
* государственные расходы являются наиболее эффективным способом создания многих видов услуг. Так, государственные расходы на здравоохранение являются гораздо более эффективными с экономической точки зрения и более действенными с точки зрения целей общественного здравоохранения, чем частные расходы на здравоохранение (Beraldo et al 2009);
* здоровая, хорошо обученная рабочая сила является более продуктивной: «ориентированные на здравоохранение и образование программы перераспределения способствуют повышению качества рабочей силы и, соответственно, укреплению потенциала роста экономики» (Gintis and Bowles 1982);
* перераспределение доходов содействует увеличению потребительского спроса, потому что малоимущие тратят гораздо большую часть своих доходов: «Политика государственного перераспределения позволяет получать дополнительные доходы семьям с относительно высокими предельными склонностями к потреблению» (Cameron 1982);
* общественные услуги являются эффективным коллективным долгосрочным механизмом страхования. В промышленно развитых странах государственная система коллективной поддержки в случае болезни, безработицы, старости и т.д. играет роль расширенной семьи в аграрных обществах. Предоставление общественных услуг и обеспечение безопасности позволяют людям тратить больше вместо того, чтобы использовать свои сбережений для собственной защиты;
* Государственные расходы способствуют укреплению социально-экономической стабильности: «Модели экономического развития несоциального государства приведут к хаосу, застою и появлению новых, возможно, беспрецедентных экономических систем» (Gintis and Bowles 1982).

В приведенной ниже диаграмме показано текущее распределение функций государственных расходов в странах ОЭСР.

**Диаграмма 2.2. Функции государственных расходов стран ОЭСР в 2011 году.**

****

Источник: ОЭСР, 2013А.

Инфраструктура

Инвестиции в электро-, водоснабжение и санитарию, автомобильные и железные дороги, телекоммуникации очень важны для роста стран с высоким уровнем дохода и в равной степени важны для развивающихся стран. Так, например, экономический рост и производительность в США в их «золотой период» в середине 20-го века во многом были связаны с интенсивным строительством дорог и энергетической инфраструктуры за счет преимущественно государственного финансирования (Field 2007, Calderon and Serven 2008).

С другой стороны, в 1980-1990-х годах государственные расходы в странах Латинской Америки на человеческую и физическую инфраструктуры «резко сократились» в период внедрения стратегии структурной перестройки МВФ, приведшей к падению темпов экономического роста: «[...] разрыв объемов производства на душу населения между Латинской Америкой и Восточной Азией в 1980-1990-х годах был главным образом сопряжен с замедлением накопления инфраструктуры в странах Латинской Америки в упомянутые годы».

В настоящее время большинство стран Южной Америки уже практически выплатили кредиты, взятые у МВФ, чтобы позволяет им проводить более рациональную экономическую политику, ключевую роль в которой играют государственные расходы на инфраструктуру. Так, например, в 2007 году Бразилия приступила к реализации четырехлетней программы экономического роста (Programa de Aceleração do Crescimento), предусматривающей государственные инвестиции в размере 236 млрд. дол. США (170 млрд. евро) в дороги, электро-, водоснабжение, санитарию и жилье (Caldron and Serven 2004,

Jonakin and Stephens 1999, Lora 2007, Brasil Gov Fed 2014).

В то же самое время в странах Африки уровень расходов на инфраструктуру остается недостаточным по тем же причинам, что и в странах Латинской Америки в предыдущие десятилетия. «Во многих странах наблюдается тенденция к снижению расходов частично по причине непропорциональных пошлин, введенных в 1990 году в результате фискального регулирования государственных расходов на инфраструктуру, а также того факта, что участие частного сектора было не в состоянии оправдать ожидания».

В докладе об инвестициях в инфраструктуру стран Африки за 2010 год говорится о том, что вклад частного сектора в водо-, электроснабжение и транспорт был близок к нулю. При этом имели место лишь незначительные частные инвестиции в телекоммуникации: «государственный сектор остается доминирующим источником финансирования водо-, энергоснабжения и транспорта во всех государствах, кроме нестабильных». Если Африка догонит по уровню инвестиций в инфраструктуру другие регионы мира, то темпы ее роста возрастут на 1-2% (Calderon and Serven 2008, World Bank 2010).

**Диаграмма 2.3. Взаимосвязь роста и развития инфраструктуры.**

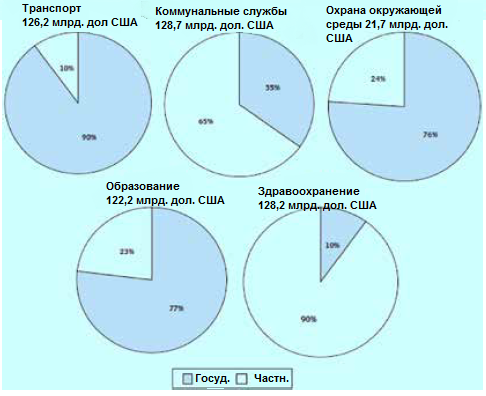


Источник: Calderon and Serven 2008.

Во всем мире государственный сектор по-прежнему остается главным механизмом финансирования развития инфраструктуры, даже в технически развитых секторах, таких как телекоммуникации. В Европе частные телекоммуникационные операторы неохотно инвестируют в волоконно-оптические сети, имеющие решающее значение для расширения использования Интернета, поэтому ЕС требует увеличения государственного финансирования, призывая правительства «разработать оперативные стратегии высокоскоростного Интернета и направить государственные финансы, в том числе структурные фонды, в недостаточно обслуживаемые частными инвесторами области».

Даже в США (см. диаграмму 2.4), где роль государства относительно невысока, подавляющее большинство инвестиций в транспорт, образование и охрану окружающей среды, в том числе 35% инвестиций общего назначения, являются государственными. Лишь в здравоохранении доля государства остается небольшой (это единственная страна с высоким уровнем дохода, где это имеет место) (EU 2010, CBO 2009).

**Диаграмма 2.4. Капитальные расходы США на инфраструктуру в 2007 году.**



Источник: CBO 2009.

Поддержка промышленности и инноваций

Частный сектор предоставляет значительную часть общественных услуг. К ним относятся юридические услуги, услуги судов и полиции по защите права собственности и обеспечению выполнения контрактов. Каждая современная компания является юридическим лицом, обладающим правами, предоставленными ей государством, в том числе «ограниченной ответственностью», позволяющей ей самоликвидироваться и обанкротиться, в отличие от лиц, управляющих ею, отвечающих перед кредиторами фирмы.

Практически каждый сектор современной экономики опирается на значительную экономическую поддержку со стороны государства. В некоторых секторах многих странах это принимает форму государственной собственности – общественный транспорт, электро- и водоснабжение, а во многих странах – банки и финансовые учреждения. Многие секторы зависят от государственных расходов на контракты на товары и услуги, что составляет около 16% ВВП в странах с высоким уровнем дохода. Они включают в себя множество производственных предприятий, таких как оружейные заводы или фармацевтические компании, каждое из которых рассчитывает главным образом на государственные заказы.

Аутсорсинг означает конкуренцию предприятий сферы услуг за выполнение работ для государственного сектора в таких сферах как аудит, информационные технологии, услуги по уборке. Строительные предприятия получают долгосрочные гарантии государственного финансирования по контрактам на проведение общественных работ в рамках государственно-частных партнерств и обычных контрактов. Правительства и банки развития ссужают деньги компаниям по ставкам, которые они не могут получить от коммерческих организаций. Во время кризиса клиенты европейских банков получают прямые и непрямые гарантии – это единственное, что делает банки «безопасным» местом для вкладчиков.

|  |
| --- |
| Инновации за государственный счет  Частный сектор утверждает, что инновации предпринимателей и корпораций являются движущей силой улучшения экономических показателей и уровня жизни. Но большая часть этих инноваций, даже в высокотехнологичных отраслях, таких как фармацевтика, информационные технологии и телекоммуникации, берет свое начало в государственном секторе:   * семьдесят пять процентов новых лекарств, одобренных в США в 1993-2004 годах, были разработаны в финансируемых государством лабораториях национальных институтов здравоохранения; * фундамент современной биотехнологии – моноклональные антитела – были обнаружены исследователями, финансируемыми правительством Великобритании; * «всемирная паутина», Интернет, компьютеры – все это было разработано государственным сектором, а Национальный фонд научных исследований США профинансировал разработку алгоритма, положенного в основу работы поисковой системы «Google»;   информационно-технологическая компания «Apple» получила первое финансирование от правительства США в рамках Программы поддержки малого бизнеса и обеспечила интенсивное использование финансируемых государством исследований: «Все технологии, сделавшие iPhone «умным», были профинансированы государством: Интернет, беспроводные сети, система глобального позиционирования, микроэлектроника, сенсорный экран и недавняя разработка – голосовой персональный помощник SIRI» (Mazzucato 2013, Wolf 2013, Gordon 2012). |

Эффективность

Нередко считается, что приватизация или частно-государственные партнерства способствуют повышению эффективности лишь благодаря участию частного сектора. Но результаты исследований выступают не в пользу предположения о наличии какой-либо системной разницы в эффективности компаний государственного и частного секторов ни в сфере услуг, подлежащих аутсорсингу, таких как управление отходами, ни в секторах, приватизированных путем продажи, таких как телекоммуникации (PSIRU 2014C).

Вместе с тем, это отнюдь не означает отсутствие какой-либо разницы. Приватизированные компании или подрядчики действительно взимают с пользователей услуг значительно больше. Операционные издержки на продажи, регулирование, перезаключение контрактов и т.д. всегда возрастают после приватизации. Если никакой системной разницы в плане эффективности нет, то не лучше ли пользоваться услугами государственного сектора.

Наиболее полный обзор исследований последствий аутсорсинга (за исключением государственно-частных партнерств) был опубликован в 2011 году датским институтом AKF. В нем были проанализированы исследования затрат и качества услуг, а также их последствия для работников в таких секторах, как водоснабжение, управление отходами, электроснабжение, общественный транспорт, образование, здравоохранение, социальное обеспечение, занятость, тюрьмы и пр. В результате было обнаружено, что «сделать однозначные выводы о каких-либо системных различиях экономических последствий контрактов в технических областях и сфере социальных услуг невозможно».

Исследователи АКF также пришли к выводу, что «последствия контрактов для работников преимущественно зафиксированы как отрицательные. Поэтому стрессы, прогулы в связи с болезнью и истощение, связанное с изменением условий труда, в идеале должны быть включены в расчеты последствий для работников» (Petersen et al 2012).

В общем докладе шведского Центра деловых и политических исследований SNS, также опубликованном в 2011 году, сделан вывод об отсутствии веских доказательств каких-либо преимуществ эффективности, вытекающих из предоставления социальных услуг частным сектором или повышения конкуренции (Hartman 2011).

Анализ 27 исследований сравнительной эффективности управления отходами и водоснабжения показал, что «предоставление местных услуг частным сектором не является менее дорогостоящим, чем их предоставление государственным сектором» (Bel et al 2008).

В обзоре 12 исследований сравнительной эффективности деятельности государственных и частных тюрем за 2009 год говорится о том, что в половине из них утверждалось, что частные тюрьмы обходятся дешевле, в четверти тюрем, что дешевле государственные, а в остальных исследователи пришли к выводу об отсутствии какой-либо разницы. В среднем же был сделаны вывод о том, что частные тюрьмы обходятся на 2,2% дешевле. В отношении качества результатом по 45 различным показателям стал паритет между производительностью в государственном и частном секторах. Различия, выявленные в результате всех исследований, были столь ничтожны, что не позволили оправдать тот или иной выбор: «Результаты свидетельствуют о том, что частное управление тюрьмами не дает очевидных преимуществ и не наносит ущерб. Экономия от приватизации тюрем не гарантируется и является минимальной. Качество тюремного заключения одинаковое и в частном, и в государственном секторах, но заключенные государственных тюрем получают несколько лучшее профессиональное образование и от них поступает меньше жалоб» (Lundahl et al 2009).

Авторы глобального обзора Всемирного банка 2005 года секторов водо- и электроснабжения, железнодорожного хозяйства и телекоммуникаций пришли к выводу, что «самый важный урок состоит в том, что эконометрические доказательства преимуществ видов собственности предполагают в целом отсутствие статистически значимых различий между показателями производительности государственных и частных операторов упомянутых секторов. Что касается коммунального обслуживания, то в целом вид собственности нередко не имеет значения, в отличие от утверждений об обратном» (Estache et al 2005).

В масштабном исследовании «Pollitt» в 1995 году, в процессе которого было проведено сравнение ряда государственных и частных операторов электроснабжения во всем мире, не кдалось обнаружить каких-либо существенных различий с точки зрения эффективности между государственным и частным секторами. Результаты других исследований приватизации электроснабжения и либерализации были аналогичными (Hall et al 2009).

Исследователи приватизации в Великобритании пришли к выводу о недостаточности «доказательств того, что приватизация в значительной мере способствует повышению производительности». Всесторонний анализ всех случаев приватизации в Великобритании позволил сделать следующие выводы: «Данные результаты подтверждают общие выводы предыдущих исследований, говорящие о том, что [...] приватизация сама по себе практически не влияет на производительность компаний. В заключение, мы были не в состоянии найти достаточно статистических макро- или микродоказательств существенного роста производства, труда, капитала и совокупной производительности факторов производства в Великобритании в результате смены собственника при приватизации в долгосрочной плане. Имеют место исключения в некоторых компаниях и периодах, но в целом о значительном шоке производительности говорить не приходится» (Florio 2004).

Даже в телекоммуникационном секторе, который, как предполагается, после приватизации становится более эффективным чем государственный, в результате глобального сравнительного исследования частных и государственных компаний было обнаружено, что государственные операторы статистически более эффективны, а «в частном секторе демонстрируется более низкая производительность по сравнению с государственным сектором [...] в течение вот уже около 10 лет» (Knayezeva et al 2013).

1. **ЗАНЯТОСТЬ**

Государственные расходы способствуют увеличению занятости как в странах с высоким доходом, так и в развивающихся странах, путем обеспечения:

* прямой занятости государственных служащих;
* непрямой занятости работников в подрядных организациях, поставляющих аутсорсинговые товары и услуги;
* занятости работников в инфраструктурных проектах;
* дополнительного спроса и рабочих мест от расходования заработной платы этих работников, а также получателей пособий по социальному обеспечению («эффект мультипликатора»).

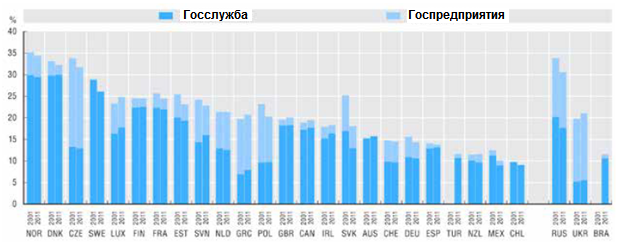
Совокупное воздействие этих механизмов способствует сохранению половины официальных рабочих мест в мире. Кроме того, общественный сектор оказывает влияние на занятость путем:

* субсидирования занятости в частных компаниях или предоставления гарантий занятости;
* создания официальных рабочих мест с достойной оплатой и условиями труда;
* использования государственных закупок с условием выплаты частными подрядчиками «справедливой заработной платы» с целью преодоления гендерной и этнической дискриминации и укрепления формальной занятости местных работников.

Занятость в государственном секторе

В более развитых странах – членах ОЭСР – общий уровень занятости в органах государственного управления составлял в 2008 году в среднем около 15% всех работающих (см. диаграмму 3.1). Этому сектору характерна существенная неоднородность. Так, в 2008 году занятость в органах государственного управления Норвегии и Дании представляла около 30% рабочей силы, а Южной Кореи – лишь 5,7%. Уровень занятости в данном секторе растет параллельно с увеличением количества рабочих мест на государственных предприятиях. Так, например, 4% трудящихся Германии работают на государственных предприятиях (OECD 2008).

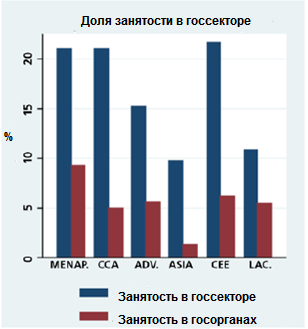
**Диаграмма 3.1. Занятость на государственной службе и государственных предприятиях стран ОЭСР в % от совокупной рабочей силы в 2001 и 2011 годах.**

****

Источник: OECD 2011.

Данные по занятости в государственном секторе развивающихся стран оставляют желать лучшего. По оценкам Международной организации труда (МОТ), в 1990-х годах в развивающихся странах доля государственных служащих в среднем составляла около 23% служащих, что несколько выше, чем в странах с высоким уровнем доходов. По оценкам исследования МВФ за 2013 год, занятость в государственном секторе стран Восточной Европы, Центральной Азии, Ближнего Востока и Северной Африки составляла около 21-22%, а в странах Азии и Латинской Америки – лишь 9% и 11% соответственно (данные по странам Африки южнее Сахары отсутствуют). Исследование МВФ содержит данные по странам ОЭСР в Азии и Латинской Америке – Японии и Южной Корее, Мексике, Чили и Бразилии, но не отражает роль государственного сектора двух крупнейших странах мира – Индии и Китая (ILO 1999, IMF 2013B).

**Диаграмма 3.2. Занятость в государственном секторе развивающихся стран в % от совокупной занятости.**

****

**MENAP** – страны Ближнего Востока, Северной Африки, Афганистан и Пакистан, **CCA** – страны Карибского бассейна и Центральной Америки, **ADV** – развитые страны, **ASIA** – страны Азии, **CEE** – страны Центральной и Восточной Европы, **LAC** – страны Латинской Америки.

Источник: IMF 2013.

Глобальная оценка занятости в государственном секторе

Следующая таблица содержит оценку доли рабочих мест в государственном секторе, в том числе дополнительных рабочих мест, существующих благодаря «эффекту мультипликатора» потребительских расходов. Она основана на оценках ОЭСР и МВФ, согласно которым занятость в органах государственного управления составляет около 15% всей занятости с учетом 4% занятых на госпредприятиях. Таким образом:

* госсектор обеспечивают 40% всех рабочих мест: 15% – на государственной службе и 25% в частном секторе, занимающемся поставками товаров и услуг для государственных органов и служащих;
* занятость на коммунальных предприятиях, государственные расходы и общественное обслуживание обеспечивают 50% рабочих мест в экономике, что в два раза выше, чем в частном секторе.

Таблица 3.1. Рабочие места в мире, обеспечиваемые государственными расходами и общественным обслуживанием в % от совокупного количества работников.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Государственные расходы**  **по категориям** | **Обеспечиваемые рабочие места** | **Эффект мультипликатора расходов на содержание работников** | **Дополнитель**  **ные рабочие места от эффекта мультипликатора** | **Из которых** | | |
| **Совокупно** | **Госслужащие** | **Работники госсектора** |
| **В % от совокупного кол-ва работников** |  | **В % от совокупного кол-ва работников** | **В % от совокупного кол-ва работников** | **В % от совокупного кол-ва работников** | **В % от совокупного кол-ва работников** |
| **Непосредственно госслужащие** | **15** | **1,6** | **9** | **24** | **15** | **9** |
| **Непрямые рабочие места в сфере госзакупок в частном секторе** | **6** | **2** | **6** | **12** | **0** | **12** |
| **Непрямые рабочие места в строительстве в частном секторе** | **2** | **1,9** | **2** | **4** | **0** | **4** |
| **Совокупность рабочих мест, обеспечиваемых госсектором** | **23** |  | **17** | **40** | **15** | **25** |
| **Коммунальные службы (государственные и частные)** | **4** | **2,5** | **6** | **10** | **2** | **8** |
| **Совокупность рабочих мест, обеспечиваемых государственными расходами и общественным обслуживанием** | **27** |  | **23** | **50** | **17** | **33** |

Источник: см. примечание.[[2]](#footnote-2)

Государственный сектор и формальная занятость

Государственный сектор играет ключевую роль в создании «формальных» рабочих мест в развивающихся странах, то есть рабочих мест с определенной оплатой и условиями труда, юридическими правами и социальными гарантиями.

Около 84% работников неформального сектора Индии лишены социальных гарантий и трудовых прав. Половина из них считается работающими по найму, а наибольшее количество работает в сельском хозяйстве. Остальные заняты в формальном («организованном») секторе, но и здесь половина работников лишена каких-либо формальных прав. Результатом стало то, что лишь около восьми процентов всех трудящихся Индии защищены законодательно от таких рисков, как болезни, материнство, инвалидность и старость.

Государственный сектор имеет решающее значение для создания качественных рабочих мест. В 2008 году 64% занятых в формальном секторе были государственные служащие. Это особенно важно для женщин: лишь 5,2 млн имеют качественные рабочие места в формальном секторе, причем более половины из них – в государственном секторе – преимущественно в сфере муниципального и социального обслуживания. Но с 1990 года занятость в государственном секторе медленно сокращается в результате преднамеренных политических решений по уменьшению роли государства. В период с 1991 по 2008 год количество официальных робочих мест в государственном секторе сократилось на 14 млн. и было компенсировано лишь увеличением официальных робочих мест в частном секторе до 21 млн. (Papola and Sahu 2012, Paul et al 2011).

Откуда возьмется увеличение качественных официальных рабочих мест в Индии? Даже с прогнозами в 9-10% среднегодовых темпов роста ВВП правительство ожидает лишь 8% их увеличение в сферах образования, здравоохранения и других, связанных предоставлением социальных услуг, что представляет собой относительное сокращение.

Аналогичную картину можно увидеть в Бразилии. Хотя по информации ОЭСР, в государственном секторе Бразилии занято лишь 10% работающих, тем не менее это самая высокая долю занятости в формальном секторе. В крупных городах Бразилии 27,5% работников, работающих по официальным контрактам, заняты в государственном секторе, причем более трети из них это женщины. (Daulins et al 2012).

**Субсидирование занятости и гарантийные схемы**

Государственные расходы нередко используются для субсидирования предприятий в качестве способа защиты занятости. Одним из общих методов, который был опробирован во время кризиса, стало предоставление временной работы работникам, готовым продолжать работать в условиях сокращенного рабочего дня. Спасение банков и компаний, которые бы рухнули, также было частично оправдано с точки зрения защиты рабочих мест служащих (EIRO 2009).

Некоторые страны создали системы, гарантирующие определенное количество рабочих мест для работников, которые иначе оказались бы безработными. Они были использованы в ряде стран, как правило, для выполнения общественных работ или в имеющейся инфраструктуре. Так, например, после экономического кризиса 2000 года, Аргентина разработала схему, гарантирующую 20-часовую рабочую неделю для членов семей с детьми в возрасте до 18 лет.

|  |
| --- |
| **Гарантии занятости сельского населения в Индии**  Крупнейшая схема гарантий занятости в Индии известна под названием Гарантий занятости сельского населения Махатма Ганди (ГЗСНМГ). Схема гарантий занятости существовала в штате Махараштра в течение многих лет, но в 2005 году, на фоне широко распространенной бедности в сельских районах, правительство Индии распространило ее на национальном уровне. Она гарантирует 100 рабочих дней одному из членов сельской семьи на работах, имеющих ценность для местного сообщества. Таким образом, упомянутая схема способствует появлению прав, укрепляющих переговорные позиции сельских работников в зависимости от спроса. Схема включает в себя требования к базовым условиям занятости, в том числе базовую почасовую минимальную ставку, 7-часовой рабочий день, еженедельный выходной день, равную оплату за равный труд, услуги медицинских и дошкольных учреждений. Ранее подобные официальные права были практически неизвестны сельскохозяйственным работникам. В 2010-2011 годах схема позволила обеспечить работой почти 55 млн. семей, составив, в общей сложности, 25,7 млрд. рабочих дней, что эквивалентно почти половине общего числа рабочих мест в Италии, Франции или Великобритании. Женщины составили 48% занятых по этой схеме, средний размер ежедневной зарплаты достиг 117 рупий, а большинство выполняемых работ касались водоснабжения, ирригации и дорог. В 2009-2010 годах это обошлось примерно в 412 млрд. рупий (около 6,6 млрд. дол. США или 4,8 млрд. евро). В штате Андхра-Прадеш, например, благодаря реализации указанной схемы доходы сельских семей возросли на 15%. Кроме того, схема позволила в целом увеличить зарплаты сельскохозяйственных работников и привела к росту доходов сельских семей на 50% (MGNREG 2014, UNDP 2010, Papola and Sahu 2012). |

Государственные закупки и трудовые статьи

Политика «справедливых зарплат» применялась подрядчиками государственного сектора в течение более века для использования экономической деятельности государственных органов власти в целях «обеспечения справедливой и гарантированной занятости». Во Франции, США, Великобритании и других странах были приняты законы и включены трудовые статьи в договоры, заключаемые государственными органами власти, оговаривающие минимальные условия труда и/или необходимость согласования зарплат с профсоюзами.

Конвенция МОТ № 94 1949 года содержит понятие о трудовых статьях, требующих от государств включения в договоры, заключаемые государственными органами власти, положений, обеспечивающих, чтобы заработная плата (включая надбавки), продолжительность рабочего времени и другие условия труда, были не менее благоприятны, чем условия, установленные в данном районе в отношении работы аналогичного характера в соответствующей профессии или отрасли промышленности. МОТ призывает использовать этот принцип в развивающихся странах в качестве основного инструмента обеспечения формальной занятости. Кроме того, использование положений о госзакупках с целью обеспечения равенства определено Рекомендацией МОТ № 111, согласно которой условием для предоставления права на получение государственных контрактов является приверженность принципам равенства (ILO 1949, ILO 1958, ILO 2008, McCrudden 2004).

|  |
| --- |
| **Ответственная политика госзакупок в Лондоне**  Ежегодно власти Большого Лондона (БЛ) тратят более 3 млрд. фунтов стерлингов (4,8 млрд. дол. США или 3,6 млрд. евро) на закупку материалов, работ и услуг. Ими была принята комплексная политика социальных закупок, включающая в себя стандартные условия договоров по вопросам занятости. Политика реализуется не только через условия договоров, но и в ходе встреч с поставщиками и общественными организациями с целья обеспечения ее понимания и поддержки.  Политика госзакупок властей БЛ охватывает семь направлений деятельности:  • стимулирование диверсификации поставщиков;  • содействие практике справедливого трудоустройства;  • содействие повышению благосостояния рабочей силы;  •удовлетворение стратегических потребностей и обучение  рабочей силы;  • общественные выгоды;  • этичные методы поиска источников рабочей силы;  • содействие повышению экологической устойчивости.  Власти БЛ установили прожиточный минимум в Лондоне (ПМЛ), который значительно выше уровня национальной минимальной заработной платы. В 2006 году при проведении повторных тендеров по заключению договоров по уборке и питанию участники торгов должны были указать, включили ли они положения об ПМЛ в свои договоры и обеспечат ли, чтобы в результате выплаты прожиточного минимума не были ухудшены другие условия занятости. По их оценкам, в 2007 году преимуществами реализации ПМЛ воспользовалось более 400 работников.  Кроме того, власти БЛ практикуют включение в крупные контракты, такие как, например, по реконструкции рельсовых путей Восточного Лондона, «требований по диверсификации поставщиков», гарантирующих получение значительной доли субконтрактов мелкими компаниями-поставщиками, принадлежащими этническим меньшинствам, женщинам и людям с ограниченными возможностями. Кроме того, они контролируют цепочки поставок компаний, например, поставщиков униформы, и внедряют Систему обмена данными этичных поставщиков (СОДЭП), предоставляющую информацию об условиях труда на предприятиях всех поставщиков (GLA 2014). |
|  |

1. **ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА**

Государственные расходы и общественное обслуживание призваны служить достижению общественных целей. Эти цели включают в себя, в частности, обеспечение всеобщего образования и доступа к медицинским услугам, воплощение экологических целей, таких как сокращение выбросов парниковых газов и управление отходами, а также экономических целей, таких как полная занятость. В широком диапазоне областей эти задачи наиболее эффективно и результативно решаются именно благодаря государственным расходам и общественному обслуживанию. В данном разделе рассматриваются три области политики, в которых государственные расходы и общественное обслуживание являются ключевыми – здравоохранение, жилье и изменение климата.

**Более качественное государственное здравоохранение**

Подавляющая часть государственных расходов во всех странах ОЭСР, за исключением США и Мексики приходится на здравоохранение. На то имеется веская причина. Сравнительные данные показывают, что системы здравоохранения, финансируемые частным сектором, обходятся гораздо дороже и приносят гораздо худшие результаты чем государственные.

Чем выше государственные расходы на здравоохранение, тем лучшие результаты в отношении здоровья оно приносит для всех. Но чем выше частные расходы на здравоохранение, тем противоположнее эффект, потому что это делает медицинские услуги менее доступными. В результате недавно проведенного в 163 странах исследования было обнаружено, что «увеличение государственных расходов в значительной степени приводит к снижению уровня детской смертности», а «частные расходы на здравоохранение – к повышению ее уровня». Таким образом, если частные расходы на здравоохранение будут замещены на государственные, общее количество случаев смерти детей в мире можно было бы сократить примерно на 2 миллиона ежегодно (Tacke and Waldmann 2011, OECD 2009; Pearson 2009; Beraldo et al 2009).

Неэффективность расходов частного сектора на здравоохранение видна в таблице 4.1, в которой сравниваются результаты в США, Бельгии и на Кубе.

Во всех случаях государственные расходы на здравоохранение составляют одинаковую долю ВВП. Тем не менее, США расходуют также более 9% ВВП на частное здравоохранение. Это единственная страна в мире с подобным уровнем частных расходов на здравоохранение. Но столь огромные дополнительные расходы, по-видимому, не приносят, вообще, никакой пользы: качество медицинских услуг, на самом деле, значительно хуже, чем в Бельгии и, что удивительно, в гораздо более бедной стране – Кубе (OECD 2013B).

**Таблица 4.1. Государственные и частные расходы на здравоохранение в США, Бельгии и на Кубе.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Государственные расходы на здравоохранение (% от ВВП)** | **Частные расходы на здравоохранение (% от ВВП)** | **Ожидаемая продолжительность жизни при рождении**  **(2010 год)** | **Уровень детской смертности (2011 год)** | **ВНД в дол. США на душу населения (2011 год)** |
| **США** | **8,29** | **9,10** | **8,29** | **6,4** | **8,29** |
| **Бельгия** | **8,17** | **2,71** | **8,17** | **3,5** | **8,17** |
| **Куба** | **9,72** | **0,91** | **9,72** | **4,5** | **9,72** |

Источник: OECD 2013В.

|  |
| --- |
| **Общественное здравоохранение Шри-Ланки**  Система здравоохранения Шри-Ланки является демонстрацией важности государственных и политических обязательств, а также трудового потенциала в повышении эффективности общественного здравоохранения. По сравнению с другими странами расходы на него гораздо меньше как в абсолютном, так и в относительном выражении, но его показатели выше чем в некоторых европейских странах. Это достигается благодаря предоставлению уровней доступа к медицинским услугам, как это имеет место в развитых странах.  «За редким исключением, все государственные медицинские услуги [...] от антиретровирусных препаратов для больных ВИЧ/СПИДом до коронарного шунтирования [...] доступны всем гражданам бесплатно. Доступ к медицинским услугам рассматривается в качестве одного из основных социальных прав и, таким образом, не может быть подвергнут сомнению [...]. Такое отношение [...] стало решающим фактором успеха [...], благодаря которому государственными услугами продолжают пользоваться все члены общества, в том числе влиятельный средний класс и городская элита, ставшие политическими сторонниками качественных государственных услуг. Кроме того, расширение охвата услугами было осуществлено не за счет ухудшения их качества, а за счет ухудшения удобств, связанных с расположением объектов. С начала 1970-х годов большая часть населения проживает в 5 км от медицинских учреждений, при этом сельского населения – в 5-10 км от периферийных объектов».  «Факторами, которые служат этому объяснением, являются: понимание особой значимости государственных услуг министерством здравоохранения в 1950-х годах, надежный централизованный контроль бюджета, ресурсов и технологических процессов, которые свели к минимуму их цену и заставили медицинских работников удовлетворять растущий спрос путем экономии средств, а не привлечения дополнительных ресурсов, сокращения административных накладных расходов на функционирование государственной службы, внедрения командно-контрольной системы управления [...] и внутреннего контроля закупок и инвестиционных решений. Минздрав наделен необходимыми полномочиями, которые позволяют ему ограничивать доступность услуг, которые он посчитает слишком дорогими. Например, для государственных больниц запрещены или ограничены закупки отдельных препаратов или определенного высокотехнологичного оборудования» (Rannan-Eliya and Sikurajapathy 2009, Hsiao et al 2000). |

Проблемы частного медицинского обслуживания

Эти проблемы можно разделить на четыре больших вида: доступность, финансовая катастрофа, избирательность и избыточное обслуживание.

Доступность

Так как платные услуги выступают в качестве экономических барьеров, бедные слои населения не могут позволить себе необходимые им медицинские услуги. Основная проблема частного здравоохранения и образования заключается всего лишь в том, что частные поставщики услуг взимают плату за услуги, в том числе страхование. В результате бедные могут позволить себе меньше чем богатые. Частное здравоохранение является достаточно большим бременем для их доходов, поэтому они могут позволить себе лишь ограниченное количество медицинских услуг независимо от необходимости. Таким образом, уменьшая сумму, которую они должны потратить на другие вещи, они одновременно не в состоянии обеспечить себе столько медицинских услуг, сколько им необходимо.

Результаты этого видны на следующей диаграмме. В США, где частное здравоохранение преобладает, самые бедные семьи тратят на медицинские услуги 15% своих доходов, а самые богатые – лишь 3%. Но они все равно не могут позволить себе столько частных медицинских услуг, сколько богатые, хотя потребность бедных в медицинских услугах неизмеримо выше.

Диаграмма 4.1. Расходы в США на частное здравоохранение в % от доходов.

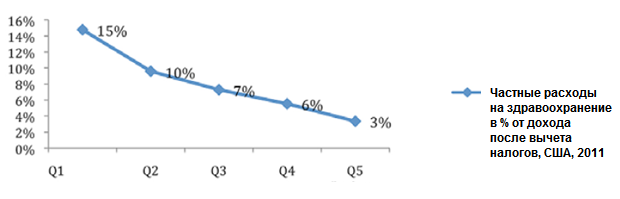
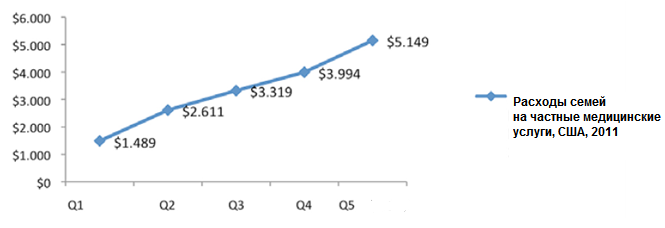
****Источник: USA BLS 2011, and PSIRU calculations.

Диаграмма 4.2. Расходы в США на частные медицинские услуги в дол. США.



Источник: USA BLS 2011, and PSIRU calculations.

Финансовая катастрофа

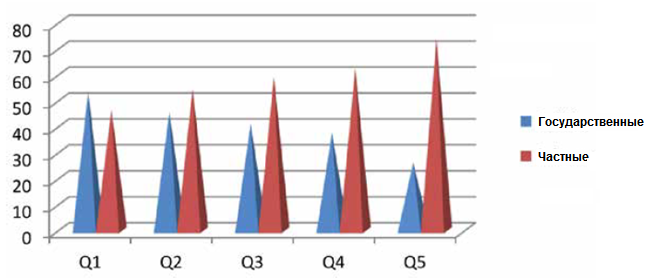
Будучи бедным с плохим здоровьем легко стать жертвой финансовой катастрофы. Результаты исследований, проведенных в 89 странах как с низким, так и с высоким уровнем дохода, охватывающие 89% населения планеты, показали, что 150 миллионов человек оказались перед лицом финансовой катастрофы из-за необходимости ежегодно платить за медицинские услуги. Чем серьезнее финансовая катастрофа, тем выше уровень неравенства среди семей в стране (Xu et al 2007).

Избирательность

Частные операторы ориентированы на зажиточные слои населения или более богатые регионы. Приватизация существующих общественных услуг ведет к росту неравенства в распределении услуг, так как частные компании интересуются теми, у кого выше доходы, а не теми, кто больше нуждается в услугах. В Танзании и Чили приватизация привела к строительству большинства клиник в областях, которое в них нуждаются меньше, тогда как до приватизации государственные клиники открывались в районах, испытывавших соответствующую потребность, и позволяли существенно расширить охват населения медицинскими услугами. В Чили изменение спроса на медицинские услуги по причине старения населения заставляет людей, ранее пользовавшихся частным медицинскими услугами, вернуться в государственный сектор. Частный сектор здравоохранения отказывается страховать их в силу возраста и повышенного спроса на медицинские услуги (Basu et al 2012; Murray, 2000; Benson 2001).

В Индии государственные расходы составляют лишь одну пятую часть всех расходов на здравоохранение, остальные расходы находятся в руках частного сектора. Существуют значительные различия между штатами в плане преимуществ постепенного распространения или нераспространения существующей системы. В некоторых штатах больше преимуществ имеют бедные, а в других – более состоятельные. Но в целом бедные семьи больше полагаются на услуги государственного сектора, в то время как к услугам частного прибегают, в основном, пациенты с более высокими доходами, что видно из приведенной ниже диаграммы (Chakraborty et al 2013).

Диаграмма 4.3. Пользование государственными и частными медицинскими услугами богатыми и бедными слоями населения Индии.



Источник: Chakraborty et al 2013.

Избыточное обслуживание

Частные компании продают не те услуги, которые нужны, а те, которые им выгодны. Так, в Китае базовые медицинские услуги частных поставщиков покрываются медицинскими страховками по ценам ниже себестоимости, а высокотехнологичные – по ценам выше себестоимости, что ведет к избыточному дорогому «высокотехнологичному» обслуживанию, в виде, например, применения к пациентам лечения, не являющегося строго необходимым, или назначения лишних препаратов (Wagstaff et al 2009, Wagstaff and Lindelow 2008).

Индии также присуща проблема выделения «целевых» государственных финансов, впоследствии затрачиваемых на предоставление услуг частным сектором. В 2008 году власти Индии внедрили национальную систему медицинского страхования для бедных (RSBY), в результате чего семьи, живущие за чертой бедности, могут получать сумму до 30 тыс. рупий (550 дол. США или 400 евро) в год на лечение в определенных частных больницах, которые обращаются за возмещением расходов непосредственно к государству. Но частные клиники воспользовались и этой возможностью в своих интересах: в частных клиниках проводится огромное количество операций по удалению матки, за которые выставляются более высокие счета, чем за менее радикальное лечение (BBC 2013).

Жилье

Значение государственного жилья можно увидеть в истоках финансового кризиса 2008 года. В США, где государство практически не занималось предоставлением жилья, бедные семьи были вынуждены покупать жилье, беря ипотечные кредиты. Банки ослабили кредитные требования, бросившись заключать как можно больше договоров ипотеки. Впоследствии многие взявшие кредиты оказались не в состоянии их погасить, поэтому «субстандартная» ипотека привела к накоплению в банках безнадежных долгов, ставших главным фактором банковского кризиса. Банки отреагировали на невыплаты изъятием имущества, лишивши крова сотни тысяч людей.

Если бы вместо этого в США предоставлялось государственное жилье с доступной арендной платой, семьи, не обременные финнаносвым бременем, возможно, жили бы неплохо, а система была бы жизнеспособной. Как отметила эксперт Организации Объединенных Наций по жилищным вопросам Ракель Ролник: «Надежды на то, что рынок обеспечит адекватное жилье для всех, рухнули. Нынешний кризис стал суровым напоминанием о реальности. Жилье – это не товар, состоящий из четырех стен и крыши. Это место, которое позволяет жить в безопасности, мире и с чувством собственного достоинства. Это право каждого человека. Чрезмерное внимание к владению недвижимостью как единому решению обеспечения доступа к жилью, является лишь частью проблемы. Адекватное жилье для всех является государственной целью, достижение которой требует широкого спектра договоренностей. Рынки, даже при надлежащем регулировании, не смогут обеспечить адекватное жилье для всех» (Rolnik 2008).

Предоставление государственным сектором жилья с доступной арендной платой было одной из основных государственных услуг в 20-м веке в европейских и других странах ОЭСР. Параллельно некоммерческие взаимно-сберегательные банки и строительные компании давали среднему классу возможность покупать дома при содействии и поддержки властей. Но эта система была разрушена неолиберальной политикой.

С 1980-х годов государственное жилищное строительство начало сокращаться с одновременным общим снижением роли государства, продажей строительных компаний, преобразованием взаимно-строительных предприятий в коммерческие банки с сужением ограничения их кредитной политики. Конференция ООН по жилищным проблемам в Восточной Европе пришла к выводу, что «расширение использования рыночных мощностей было недостаточным для компенсации снижения роли государства в жилищном секторе» (UNECE 2004).

Жилье является ключевым вопросом и в быстрорастущих городах развивающихся стран. В последние 50 лет эта проблема была успешно решена в двух самых густонаселенных городах-государствах Азии – Сингапуре и Гонконге – благодаря реализации политики государственного жилищного строительства. В обоих городах работа началась с решения проблемы быстрорастущих трущоб и строительства сотен тысяч жилищ для сдачи в аренду. Позже государственное жилье передавалось среднему классу без предоставления дотаций на его аренду.

85% населения Сингапура пользуется государственным жильем, которое либо снимается, либо берется в аренду на 99 лет. Политика государства направлена на то, чтобы выделение земельных участков и строительство нового жилья происходили с учетом интересов различных расовых и социальных групп. Половина населения Гонконга – более трех миллионов человек – пользуется государственным жильем, из них и два миллиона арендуют его. В то же самое время в Малави, как выявил опрос 2007 года: «формальное финансирование жилищного строительства [...] находится в зачаточном состоянии [...] и менее 16% населения могут позволить себе иметь обычный дом, людям недоступны никакие субсидии» (Singapore 2010, Hong Kong 2014, Nyasulu and Cloete 2007).

Окружающая среда: государственные финансы и изменение климата

Один из наибольших вызовов, с которым сталкиваются страны мира сегодня – изменение климата. Необходимые ответные меры - переход к возобновляемым источникам энергии, инвестиции в энергосберегающие промышленные процессы и технологии, развитие системы общественного транспорта для уменьшения использования личных машин.

Стоимость всех мер, требуемых для снижения выбросов углекислого газа в атмосферу до требуемого уровня, составляет от 1% до 3% всемирного ВВП. По оценкам ООН, около трех четвертых этой суммы придется профинансировать государствам. Это значит, что во всем мире государственные расходы должны возрасти примерно на 1,5% ВВП, только для того, чтобы справиться с климатическими изменениями. Сегодня этот процесс набтрает облороты в связи с принятием правительствами пакетов стимулирующих мер для противодействия рецессии, включающих многие «зеленые» инвестиционные проекты, на общую сумму более 436 миллиардов долларов США (315 миллиардов евро) из государственных средств.

Европа

Необходимость государственных расходов хорошо видна на примере Европы, в которой в 1990-е был создан внутренний рынок электроэнергии, а недавно приняты цели в сфере возобновляемой энергетики. Но сейчас очевидно, что политика в ответ на изменения климата несовместима с рыночными правилами, поскольку от дешевого ископаемого топлива необходимо переходить к более дорогим возобновляемым источникам. Попытка найти рыночное решение через создание схем торговли выбросами углекислого газа провалилась. Европейские правительства сейчас создают механизмы разработки возобновляемых источников энергии, предусматривающие государственное финансирование и участие государственного сектора.

Например, в Великобритании вводится в действие новый закон, согласно которому новые генерирующие мощности будут заказываться государством, поддерживаться долговременными контрактами на покупку электроэнергии центральным государственным органом, действующим в роли единого покупателя – что нарушает существующее энергетическое законодательство ЕС. Причина – понимание того, что рынок не обеспечит необходимый уровень возобновляемой энергии. Британский комитет по изменению климата советует: «Мы не должны брать на себя значительные риски и затраты, связанные с нынешними рыночными механизмами [...], необходимы и неизбежны изменения существующих механизмов». Британский регулятивный орган OFGEM соглашается с этим: «Нарастает всеобщее понимание того, что сохранение без изменений нынешней системы рыночных механизмов и других стимулов не является вариантом выбора» (UK Committee on Climate Change 2009).

В Германии четкая приоритетная политика по отношению к возобновляемым источникам энергии содействует ремуниципализации и одновременно ведет к созданию значительного количества небольших фирм и кооперативов, подрывающих доминирование многонациональных корпораций. Возрождаются муниципальные энергетические компании, которые вернули себе распределительные сети, особенно с возобновляемых источников. Кроме того, муниципалитеты планируют увеличить свою долю в производстве электроэнергии до 2020 года с 10%, по крайней мере, до 20%. При этом ставятся амбициозные цели: Мюнхен, например, принял решение, что вся используемая им энергия до 2015 года будет производиться с возобновляемых источников, и что вся она будет произведена государственным сектором.

Доля производства возобновляемой энергии в Германии увеличивается быстрее, чем кто-либо ожидал. В середине 2013 года она составляла почти 25%, работало 25 тыс. ветряных турбин и 1,3 млн. солнечных батарей. Поставлена политическая цель – увеличить долю возобновляемой энергии до 35% к 2020 году, 50% – к 2030 году, и 80% – к 2050 году. Атомные станции должны быть полностью закрыты к 2022 году. Этот процесс известен как «энергетическая трансформация».

Развивающиеся страны

Кроме развития производства возобновляемой энергии, многим развивающимся странам необходимо расширить свои энергетические системы, чтобы полностью охватить население. В 2010 году 1,3 млрд. людей не имели доступа к электричеству. Большая их часть живет в странах Африки южнее Сахары (589 млн., 68% населения) и в Южной Азии (628 млн., 18% населения), в основном в сельских районах. Для реализаций этой политики необходимо согласованное планирование и финансирование, чего не может обеспечить рынок. По оценкам Международного энергетического агентства, необходимо 23 млрд. дол. США (16,6 млрд. евро) в год для обеспечения всеобщего охвата электричеством до 2030 года в странах Африки и 20 млрд. дол. США (14,4 млрд. евро) – в Азии.

**Таблица 4.2. Доступ к электричеству в 2010 году.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Не имеют доступа к электричеству, млн.** | **% от общего количества населения** |
| **Африка южнее Сахары** | **589** | **68%** |
| **Азия (развивающиеся страны)** | **628** | **18%** |
| **Латинская Америка** | **29** | **6%** |
| **Ближний Восток** | **18** | **9%** |
| **Мир (включая развитые страны)** | **1267** | **19%** |

Источник: IEA 2012.

В исследовании Всемирного банка инвестиций в энергетику и инфраструктуру в странах Африки южнее Сахары говорится, что частные компании обеспечивают только 10% от общих инвестиций в секторе – и почти все они направляются в производство, а не в расширение сетей. Подавляющая часть инвестиций осуществляется из государственных финансов, за счет помощи стран-доноров и банков развития.

В докладе МЭА утверждается, что «в большинстве развивающихся стран первоначальные государственные инвестиции в развитие национальных и местных мощностей являются наиболее важным компонентом» для привлечения частных инвестиций – и даже тогда они пойдут, «когда инвестиции позволят получить коммерческую отдачу» (IEA 2010, World Bank 2010).

Частный сектор показал себя как ненадежный партнер в инвестировании крупных проектов по возобновляемым источникам энергии. Многонациональные компании покинули два крупнейших энергетических проекта в Африке: «Desertec» – проект по использованию солнечной энергии в пустыне Сахара, и «Grand Inga» – гидроэлектростанция на реке Конго. Заврешение возведения этих проектов теперь зависит от правительств и предприятий государственного сектора (Euractiv 2013, CleanTech Blog 2013).

В докладе Всемирного банка также подчеркивается, что, как свидетельствует опыт, централизованное государственное предприятие показывает гораздо лучшие результаты в электрификации сельской местности, чем фрагментированные или приватизированные предприятия: «Страны, которые применяли централизованный подход к электрификации, и в которых национальные предприятия были ответственны за расширение энергосетей, оказались более успешными, чем те, которые следовали децентрализованным подходам, и в которых агентство по электрификации сельских районов привлекало несколько предприятий или частных компаний для ее осуществления» (World Bank 2010).

**Таблица 4.3. Инвестиции в электроэнергетику стран Африки.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Инвестиции,**  **млрд. дол. США** | | | | **Операционные расходы, млрд. дол. США** | **Всего инвестиций и операционных расходов** | **% государственного сектора от общих затрат** |
| **Группа стран** | **Государственный сектор** | **Помощь** | **Частный сектор** | **Всего** | **Государственный сектор** |  |  |
| **Все страны южнее Сахары, в том числе:** | **2,4** | **1,8** | **0,5** | **4,6** | **7,0** | **11,6** | **81%** |
| **1. Страны, богатые на ресурсы** | **1,2** | **0,8** | **0,3** | **2,3** | **1,6** | **3,9** | **72%** |
| **2. Страны со средним уровнем дохода** | **0,8** | **0,03** | **0,01** | **0,8** | **2,7** | **3,5** | **99%** |
| **3. Страны с низким уровнем дохода** | **0,4** | **0,9** | **0,2** | **1,6** | **2,6** | **4,0** | **75%** |

Источник: World Bank 2010.

Ярким примером развития возобновляемой энергии с помощью государственного сектора является Китай, использующий государственные финансы. В 2012 году доля возобновляемых источников в выработанной электроэнергии составила 20%, по сравнению с 16% в 2005 году, несмотря на значительный экономический рост в этот период. С помощью солнечной энергии было произведено 6,5 млн. киловатт, гидроэнергии – 249 млн. киловатт, энергии ветра – 63 млн. киловатт. Такой стремительный процесс был обусловлен приверженностью правительства курсу на финансирование развития возобновляемых источников энергии государственными генерирующими компаниями. Это финансирование достигло огромных масштабов: ожидается, что государственные расходы на возобновляемые источники энергии в период с 2010 по 2015 год достигнут почти 300 млрд. дол. США. Китай также наладил производство солнечных панелей, ставши в этой области мировым лидером. Более того он приобрел бизнес в США и Европе (China 2013).

Чили, которую сторонники рынка хвалят за ее чисто рыночную систему в энергетике, наоборот, имеет очень плохие показатели использования возобновляемых источников энергии, которые обеспечивают только 3,7% вырабатываемой энергии. Единственным недавним важным событием является проект солнечного парка в пустыне Атакама мощностью 360 мВт и стоимостью 2,6 млрд. дол. США, который будет реализован компанией «Iberdrola» для горнодобывающей промышленности (Bennett 2012).

|  |
| --- |
| **«Aggreko» – частная компания, наживающаяся на дефиците**    Многие страны, сталкивающиеся с нехваткой электроэнергии, прибегают к аренде дизельных генераторов. По оценкам, временные генераторы, использующие дизельное топливо, в настоящее время вырабатывают около 750 мВт в странах Африки южнее Сахары. Такие временные решения не только дорогостоящие, но и загрязняют атмосферу выбросами углекислого газа. Они также очень шумны и не могут являться долгосрочным решением, направленным на развитие местного потенциала. Процесс закупок временных источников энергии сопровождается к тому же коррупцией и взяточничеством: премьер-министр и министр энергетики Танзании были вынуждены уйти в отставку в феврале 2008 года (Eberhard et al 2011).  Частные компании наживаются на отказе от создания универсальной системы и возобновляемых источников энергии. Наибольшую выгоду получила британская транснациональная компания «Aggreko» с годовым объемом продаж генерирующих мощностей на шесть гигаватт стоимостью 2,6 млрд. дол. США. Ее бизнес-план полностью опирается на недостаточную электрификацию и дефицит генерирующих мощностей в развивающихся странах: «По нашим оценкам, дефицит (генерирующих мощностей) на основном рынке, который мы определяем, как страны, не входящие в ОЭСР, кроме Китая, увеличится в 9 раз – с 22 гВт до 195 гВт. Мы уверены, что такой уровень дефицита мощностей будет способствовать стабильному средне- и долгосрочному росту спроса (для «Aggreko») на временные источники энергии, так как страны будут пытаться обеспечить свое население и хозяйство электроэнергией».  Компания «Aggreko» не только пассивно наживается на дефиците. Она всячески принуждает правительства смириться с этим дефицитом, и по-прежнему полагаться на дизельные установки, «создавая рыночный спрос в Бангладеше и Индонезии, которые несколько лет назад не занимали высоких мест в оценках объемов их рынков, но сейчас, в результате предпринятых усилий по продвижению продукции, стали важными клиентами» (Aggreko 2012). |

**Дополнительная литература**

Новые доклады МИЦОО о государственном предоставлении общественных благ посвящены возобновляемым источникам энергии (PSIRU 2013B), частному здравоохранению (PSIRU 2013C) и ремуниципализации PSIRU 2012C).

1. **РАВЕНСТВО**

Рост прибыли за счет зарплат, повышение доходов богатых людей привели к огромному растущему неравенству, имеющему разрушающие экономические и социальные последствия. Государственные расходы и общественные услуги являются наиболее мощным инструментом сокращения неравенства.

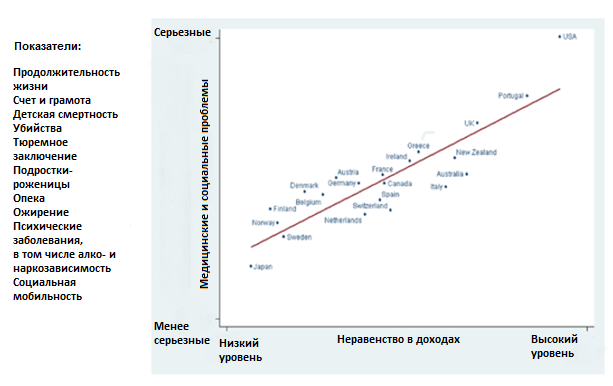
С помощью государственных расходов денежные средства перераспределяются через социальные пособия, но вклад общественных услуг в достижение равенства еще больше.

Ценность общественных услуг распределяется одинаково, и в странах ОЭСР она эквивалентна дополнительным 76% денежного дохода 20% беднейших слоев населения.

Рыночное неравенство и государственное равенство

От растущего равенства пользу извлекают все, и в социальном, и в экономическом плане. В книге «The Spirit Level» с помощью международной статистики показано, что более равное распределение доходов ведет к повышению уровня жизни каждого. На приведенном ниже графике показано, что страны с более равным распределением доходов демонстрируют лучшие социальные результаты, касающиеся каждого – выше продолжительность жизни, ниже уровень детской смертности, меньше преступлений и психических заболеваний.

**Диаграмма 5.1. Состояние здоровья и социальные проблемы хуже в странах с большим неравенством.**



Источник: Wilkinson 2009.

Более справедливые общества также, как правило, достигают лучших экономических показателей, поскольку более вероятно, что деньги будут потрачены людьми со средними и низкими доходами, а не отложены богатыми и не уйдут в налоговые гавани. Обследование 131 страны выявило, что более равное распределение доходов содействует более высоким темпам роста ВВП. Общий экономический рост подрывается непропорциональным ростом прибыли – поэтому перспективы роста будут лучше при сбалансировании доходов через рост зарплат.

Рынок увеличивает неравенство

Рыночная экономика породила кричащее неравенство за последние десятилетия, в основном двумя путями. Во-первых, как в странах с высокими доходами, так и в развивающихся странах наблюдается долгосрочное снижение доли заработной платы в ВВП. Международная организация труда (МОТ) заявила, что «в 16 развитых странах средний размер доли зарплат в ВВП снизился с 75% в середине 1970-х годов до 65% в годы, предшествующие экономическому кризису. В группе из 16 развивающихся стран эта доля снизилась с 62% в начале 1990-х годов до 58% накануне кризиса».

Это снижение означает, что работники получали меньшую зарплату в эти десятилетия – и это при том, что производительность труда значительно выросла, а прибыли компаний и лиц, чьи доходы связаны с этими прибылями, увеличились.

**Диаграмма 5.2. Уменьшение доли зарплат в 1970-2010 годы в развитых и развивающиехя странах.**

****

Примечание: ADV – средние показатели по 16 странам ОЭСР с высоким уровнем дохода (Австралия, Австрия, Бельгия, Канада, Дания, Финляндия, Германия, Ирландия, Италия, Япония, Нидерланды, Испания, Швеция, Великобритания, США кроме Кореи).



Примечание: DVP3 – средние показатели по Мексике, Корее и Турции, DVP5 – средние показатели по Китаю, Кении, Мексике и Корее, DVP16 – средние показатели по 16 странам (Аргентина, Бразилия, Чили, Китай, Коста-Рика, Кения, Мексика, Намибия, Оман, Панама, Перу, Корея, Россия, ЮАР, Таиланд, Турция) .

Источник: ILO 2012.

Во-вторых, группы населения с высоким уровнем доходов увеличивали их намного более быстрыми темпами, чем группы населения с низкими доходами, особенно в США, Великобритании, странах Центральной и Восточной Европы. Этот разрыв продолжает увеличиваться после начала кризиса: в США с 2009 по 2012 годы у одного процента богатейших людей реальные доходы выросли на 31%, в то время как доходы остальных 99% выросли всего на 0,4%. Реальные масштабы доходов богатейшего 1% даже еще выше, потому из-за уклонения от уплаты налогов большая часть их доходов и богатств не учитывается в этой статистике. В налоговых гаванях пребывает от 21 до 32 трлн. дол. США неучтенных богатств, почти все они, наверняка, принадлежат богатейшему 1% населения мира.

Влияние государственных расходов и услуг

Для того чтобы воспользоваться преимуществами равенства, необходимы механизмы более справедливого распределения ресурсов. Одним из них являются профсоюзы, борющиеся за увеличение зарплат, а не прибылей. Другим великолепным механизмом достижения большего равенства является государственные финансы.

Государственные финансы перераспределяют доходы и ресурсы тремя путями. Во-первых, через налоги – граждане платят налоги согласно своим доходам или расходам, поэтому богатые платят больше, чем бедные. В большинстве стран на практике это не ведет к значительному перераспределению доходов (см. ниже).

Во-вторых, деньги распределяются через социальные пособия людям, которые являются безработными, или вышли на пенсию, или осуществляют уход за детьми или больными. Более бедные домохозяйства получают больше подобных пособий, вследствие чего сокращается разрыв между доходами богатых и бедных.

Третья форма перераспределения, через общественные услуги, является не менее важной, чем первые две. Государственное здравоохранение, образование, уход за детьми, престарелыми, государственное жилье оказывают мощный перераспределительный эффект, потому что они в равной степени доступны всем. Для людей с низкими доходами общественные услуги настолько же ценны, как и пособия или доходы (что описано в следующем разделе). В результате, сокращение расходов на услуги имеет несоразмерные последствия для домохозяйств с низкими доходами.

Кроме того, такие услуги, как уход за детьми, уход за пожилыми людьми, образование, оказывают большое влияние на гендерное и этническое равенство, поскольку позволяют большему количеству женщин получить оплачиваемую работу, и могут быть использованы в целях обеспечения возможностей достойной занятости и карьерного роста для членов этнических групп, подвергающихся дискриминации. Расходы на государственные услуги также могут быть в форме приобретения товаров и услуг у частных компаний, и это тоже можно использовать для улучшения равенства путем заключения договоров в зависимости от позитивной дискриминации в пользу женщин.

Инфраструктура, например, водоснабжение, канализация, электричество, дороги и телекоммуникации, также содействует равенству, поскольку дает возможность каждому улучшить условия своей жизни с помощью этих услуг.

Предоставление общественных услуг, таким образом, отвергает рыночный принцип распределения согласно цены и спроса. Они основаны на принципах универсализма и солидарности, которые бросают вызов общественным отношениям на рынке.

Общественные услуги и равенство

В основных странах с развитой экономикой (странах-членах ОЭСР) на образование и здравоохранение приходится около 5,5% от ВВП, еще 2% ВВП идут на социальный уход за детьми и пожилыми людьми, социальное жилье: в общей сложности 13% ВВП – это больше, чем общие расходы на пособия.

Польза от общественных услуг очень равномерно распределяется между домохозяйствами, разделенными на пять групп согласно доходам. Каждая группа получает от этих услуг примерно равную выгоду в абсолютном выражении - то есть стоимость получаемых услуг в целом одинакова для всех групп. Приведенные данные не являются оценочными или предположением, а основываются на фактическом использовании услуг образования и здравоохранения домашними хозяйствами в каждой стране. Выравнивающий эффект общественных услуг одинаков во всех странах ОЭСР. Это поразительная картина материального равенства в самом сердце стран, где рынок продолжает генерировать неравенство.

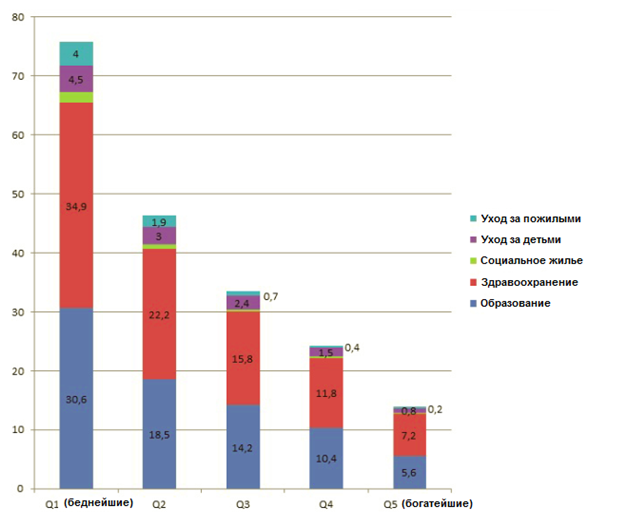
**Диаграмма 5.3. Распределение общей пользы от общественных услуг по пяти группам населения согласно доходам.**



Источник: Verbist et al 2012.

Равномерное распределение пользы от общественных услуг пребывает в резком контрасте с неравномерным распределением денежных доходов. В результате общественные услуги намного важнее для бедных домохозяйств и эквивалентны значительной доле их доходов – около 76% для беднейших 20% населения. Для домохозяйств со средними доходами, они эквиваленты трети их располагаемого дохода. Даже для богатейших 20%, общественные услуги, которыми они пользуются, эквиваленты 14% располагаемого дохода.

**Диаграмма 5.4. Ценность общественных услуг в сравнении с располагаемым доходом в 27 странах ОЭСР.**

****

Источник: Verbist et al 2012.

Детальные данные по Великобритании показывают, что общественные услуги и пособия являются важнейшими механизмами обеспечения равенства, причем более важными чем налоговые системы. Подоходный налог и налог с прибыли являются прогрессивными, лица с высшими доходами платят больше, но этот эффект съедается непрямыми налогами, такими как НДС и социальные взносы, уплачиваемые работниками. Эти непрямые налоги по сути регрессивны, и они составляют значительную долю в доходах бедных. В результате общий эффект налоговой системы почти нейтральный. Именно предоставление услуг и пособий содействуют обеспечению равенства.

**5.1. Влияние налогов и пособий на доходы в Великобритании.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Группы семей по доходам** | **Беднейшие 20%** | **2-е 20%** | **3-е 20%** | **4-е 20%** | **Богатейшие 20%** | **Все семьи** | **Соотношение первой и пятой группы** |
| **Первоначальный доход** | **5089** | **11764** | **22482** | **39642** | **81501** | **32096** | **16:1** |
| **плюс денежные пособия** | **7040** | **8322** | **6655** | **4098** | **2115** | **5646** |  |
| **Общий доход** | **12129** | **20086** | **29137** | **43740** | **83616** | **37741** | **7:1** |
| **минус прямые налоги и социальные взносы** | **1271** | **2510** | **4755** | **9002** | **19727** | **7453** |  |
| **Располагаемый доход** | **10858** | **17576** | **24382** | **34737** | **63890** | **30288** | **6:1** |
| **минус непрямые налоги** | **3365** | **3741** | **4770** | **6033** | **8339** | **5250** |  |
| **Доход после налогов** | **7493** | **13835** | **19612** | **28704** | **55550** | **25039** | **7:1** |
| **Налоги в % от общего дохода** | **38,2%** | **31,1%** | **32,7%** | **34,4%** | **33,6%** | **33,7%** |  |
| **плюс неденежные льготы** | **7 749** | **7 584** | **7 459** | **6 825** | **5 826** | **7 089** |  |
| **из них образование** | **3 296** | **2 944** | **2 860** | **2 660** | **2 048** | **2 762** |  |
| **Из них на здравоохранение** | **4 100** | **4 391** | **4 397** | **3 978** | **3 461** | **4 065** |  |
| **Окончательный доход** | **15 242** | **21 419** | **27 071** | **35 529** | **61 376** | **32 127** | **4:1** |

Источник: ONS 2012.

То же справедливо и для развивающихся стран. Например, в Бразилии налоговые системы фактически регрессивны – бедные платят выше налоги, чем богатые – но снова же, общественные услуги и пособия оказывают больший уравнительный эффект.

**Латинская Америка**

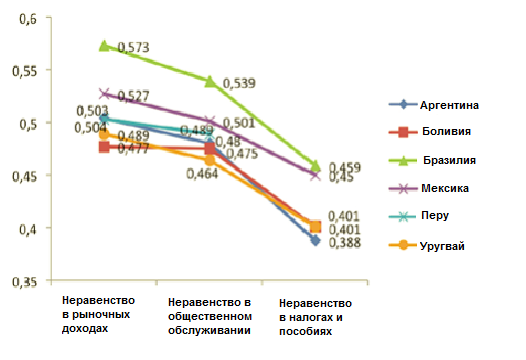
В настоящее время существуют явные доказательства того, что общественные услуги, службы имеют схожие последствия в развивающихся странах, что показано на диаграмме 5.5. В Латинской Америке общественные услуги оказывают большее влияние на неравенство, чем налоги и пособия вместе взятые – таков вывод исследования 2011 года о влиянии налогов, пособий и государственных услуг (здравоохранения и образования) в шести странах Латинской Америки с общим населением 390 млн. – Аргентине, Боливии, Бразилии, Мексике, Перу и Уругвае (Lustig et al 2012)[[3]](#footnote-3). Как и в отчетах ОЭСР, в исследовании использованы данные о фактическом использовании услуг, преобразованные в «виртуальные доходы» с тем, чтобы увидеть, насколько выгоды от общественных услуг влияют на распределение доходов.

Общественные услуги во всех странах значительно сокращают неравенство, измеряемое коэффициентом Джини. Это означает, что во всех странах общественные услуги являются относительно прогрессивным фактором – бедные слои населения получают гораздо большую пользу от общественных услуг, чем их рыночный доход - как и в странах ОЭСР.

Это опровергает традиционное мнение, что богатые получают наибольшую отдачу от социальных расходов в Латинской Америке: «социальные расходы не достаются богатейшей части населения. Напротив, они прогрессивны в абсолютном выражении для Аргентины и слегка прогрессивны для Боливии и Мексики. В Бразилии и Перу социальные расходы прогрессивны в относительном выражении». «Неравенство доступа к базовым услугам в сфере образования и здравоохранения перестало быть серьезной проблемой во многих странах» (Lustig et al 2012).

Еще одним впечатляющим результатом является то, что общественные услуги имеют более важное значение в сокращении неравенства в этих странах, чем социальные пособия и налоги вместе взятые: «наибольшее снижение неравенства обусловлено неденежными выгодами от образования и здравоохранения [...] правительства в Латинской Америке перераспределяют средства в основном за счет государственных расходов на образование и здравоохранение». Даже в Бразилии, чьи социальные программы включают программу «Bolsa familia», совместный вклад образования и здравоохранения в достижение равенства в два раза больше, чем вклад налогов и пособий (Lustig et al 2012).

**Диаграмма 5.5.****Влияние налогов, пособий и общественного обслуживания на неравенство.**



Источник: Lustig et al 2012.

**Азия**

**Здравоохранение**

Для систем здравоохранения в азиатских странах результат тот же, что и в Латинской Америке – почти все системы прогрессивны либо в абсолютном выражении, либо, по крайней мере, в относительном выражении.

Исследование 2007 года систем здравоохранения восьми азиатских стран и трех китайских провинций обнаружило, что 10 из 11 систем уменьшают неравенство. В четырех случаях – Гонконг, Малайзия, Шри-Ланка и Таиланд – блага распределялись равномерно и положительно влияли на малоимущих: беднейшие 20% получали 20% благ или больше. Совсем недалеко отстал Вьетнам. Государственные системы здравоохранения также были относительно прогрессивными в пяти других случаях (Бангладеш, Индия, Индонезия и китайские регионы Ганьсу и Хэйлунцзян). Только в Непале результаты системы не были прогрессивными (до смены режима) (O’Donnell et al 2007).

Еще одно исследование, охватывающее более 70 развивающихся стран и стран с переходной экономикой, обнаружило, что бедные получают в два раза больше выгод, чем остальные: «Абсолютное влияние государственных расходов на здравоохранение, на состояние здоровья малоимущих более чем в два раза выше, чем на остальное население... Что касается детской смертности, увеличение государственных расходов на здравоохранение на 1% снижает детскую смертность в два раза, поскольку большинство смертей приходится на малоимущих. Показатели младенческой смертности следуют аналогичной схеме (Gupta et al 2003).

Образование

Государственное образование оказывает многостороннее воздействие на равенство:

* делает образование доступным для всех и мужчин, и женщин;
* улучшает перспективы занятости и личностного развития для детей из бедных семей, женщин и других непривилегированных групп;
* увеличивает располагаемый доход путем уменьшения или упразднения необходимости тратить деньги на образование, что оказывает пропорционально больший эффект на бедные домохозяйства.

Это воздействие особенно заметно там, где образование является общедоступным и отсутствует прямая или непрямая плата за него. Выгоды от государственных расходов на начальное образование равные или больше для бедных домохозяйств, в то время, как в случае среднего образования ситуация противоположная – больше выгод получают группы с более высокими доходами. Что касается высшего образования, зажиточные группы получают еще больше выгод.

Анализ выгод от расходов на образование в развивающихся странах, представленный в таблице 5.2, выявил следующие тенденции:

* в начальном образовании почти во всех регионах беднейшие 20% населения получают такие же, и даже большие, выгоды, как и богатейшие 20%: таким образом в абсолютном выражении эффект расходов равный или прогрессивный;
* для среднего образования в абсолютном выражении выгоды больше для групп с высоким доходом – но бедные слои населения все еще получают высокую долю выгод в сравнении с денежными доходами, так что эффект расходов относительно прогрессивный во всех регионах;
* это справедливо и по отношению к расходам на образование в целом, даже с учетом высшего образования, даже для Африки и Азии: богатейшие 20% населения получают в три раза больше выгод чем бедные, в то время, как их денежные доходы во в много раз превышают доходы бедных.

Однако равенство не является важным средством снижения расходов на среднее и высшее образование: наоборот, бедным семьям станет еще тяжелее направлять своих детей даже в среднюю школу, что уменьшит равенство возможностей.

**Таблица 5.2. Доля беднейших и богатейших 20% населения в расходах на государственное образование в 1990-е годы.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Расходы на начальное образование** | | **Расходы на среднее образование** | | **Расходы на высшее образование** | | **Расходы на все образование** | |
|  | **Кол-во стран** | **Беднеейшие 20%** | **Богатейшие 20%** | **Бедней шие 20%** | **Богатей шие 20%** | **Бедней шие 20%** | **Богатей шие 20%** | **Бедней шие 20%** | **Богатей шие 20%** |
| **Африка южнее Сахары** | **10** | **17,8** | **18,4** | **7,4** | **38,7** | **5,2** | **54,4** | **12,8** | **32,7** |
| **Азия** | **4** | **20,3** | **16,9** | **8,3** | **37,3** | **2,5** | **69,0** | **12,4** | **34,8** |
| **Ближний Восток и Северная Африка** | **2** | **24,7** | **12,4** | **11,0** | **24,4** | **4,0** | **46,9** | **15,3** | **24,1** |
| **Страны с переходной экономикой** | **7** | **19,3** | **20,0** | **12,5** | **24,6** | **8,7** | **32,6** | **15,3** | **24,0** |
| **Западное полушарие** | **14** | **29,5** | **9,4** | **15,1** | **17,8** | **4,7** | **41,6** | **19,2** | **20,7** |
| **Всего** | **37** | **22,8** | **15,1** | **11,3** | **27,9** | **5,4** | **46,3** | **15,8** | **26,3** |

Источник: Davoodi et al 2010.

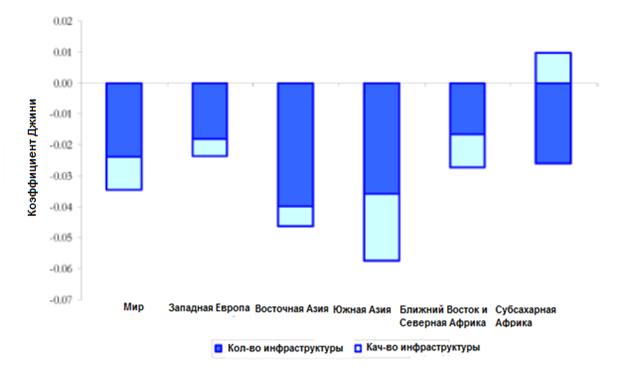
**Инфраструктура и равенство**

Другие общественные услуги включают инфраструктуру, которая подсоединяет домохозяйства к различным сетям. Это дороги, электричество, водоснабжение, канализация, телекоммуникации. Будучи очень важными для экономического роста и деловой активности, они приносят важные социально-экономические выгоды домохозяйствам и обществу.

Инфраструктура сетевых услуг оказывает двойное влияние на неравенство. Во-первых, качество жизни непосредственно улучшается вследствие самого предоставления услуг: как только община получает доступ к водопроводной воде и канализации, улучшается общее состояние здоровья населения, доступ к электричеству содействует чтению и образованию, а также использованию различных электроприборов, включая радио и телевидение, а дороги и телекоммуникации содействуют большей мобильности и возможности общаться.

Во-вторых, они содействуют равенству доходов, поскольку у людей появляется больше возможностей для заработка, когда они получают доступ к дорогам, электричеству и телекоммуникациям. На всех континентах наблюдается прочная взаимосвязь между доступом к дорогам, электричеству, водоснабжению и канализации и равенством. Например, в странах Латинской Америки воздействие инфраструктуры на равенство сильнее, чем воздействие налогов и пособий (хотя оно меньше, чем воздействие здравоохранения и образования). На следующем графике представлены масштабы этого эффекта на всех континентах, измеренные с помощью коэффициента Джини (Calderón and Servén 2008).

**Диаграмма 5.6. Улучшение равенства доходов благодаря развитию инфраструктуры в 1990-2000-е годы по регионам.**



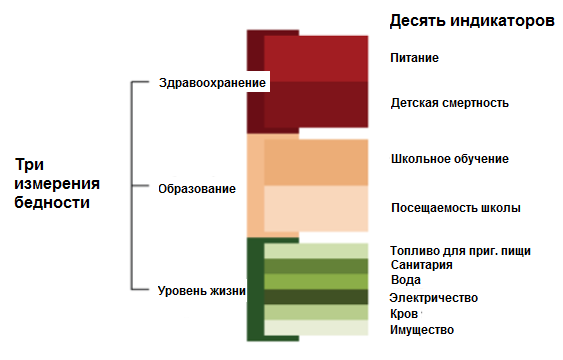
Источник: Calderón and Servén 2008.

В-третьих, когда услуги предоставляются государством, возможно использование кросс-субсидий, как мощного инструмента обеспечения всеобщего доступа к услугам. Более богатые потребители услуг, в том числе юридические лица, могут платить по более высоким тарифам, чем обычные домохозяйства, эти дополнительные деньги можно использовать для финансирования инвестиций в систему во благо всех, или уменьшения тарифов для более бедных пользователей, или для оплаты других услуг. Таким образом, уменьшается неравенство путем перераспределения ресурсов от богатых потребителей, или юридических лиц, в пользу малоимущих слоев, что признают и исследователи Всемирного банка: «реализация социальных программ путем прозрачного кросс-субсидирования тарифов на коммунальные услуги, особенно если затронуты только фиксированные тарифы, может оказаться более эффективной, чем общие программы борьбы с бедностью, финансируемые из общих налоговых фондов» (Estache et al 2001).

Эти услуги высоко ценятся в развивающихся странах. Например, инфраструктурные услуги стали важным фактором демократических процессов в Индии, где лозунг «электричество, дороги, вода» широко используется в предвыборных кампаниях, так как избиратели признают ценность этих факторов: опросы домохозяйств в разных штатах систематически предоставляют свидетельства того, что эта инфраструктура возглавляет список требований избирателей, вместе с образованием (Khemani 2010).

Их важность также отображена в новом инструменте измерения уровня бедности и развития, используемом Программой развития ООН, который учитывает три аспекта – здравоохранение, образование, и уровень жизни. Измерение последнего завязано на общественной инфраструктуре – доступ к воде, канализации и электричеству составляет половину индекса уровня жизни. Таким образом, большинство факторов, определяющих разницу между бедностью и развитием, связаны с уровнем общественного обслуживания.

**Диаграмма 5.7. Общественные услуги и инфраструктура как индикаторы развития.**

****

Источник: Alkire et al 2013.

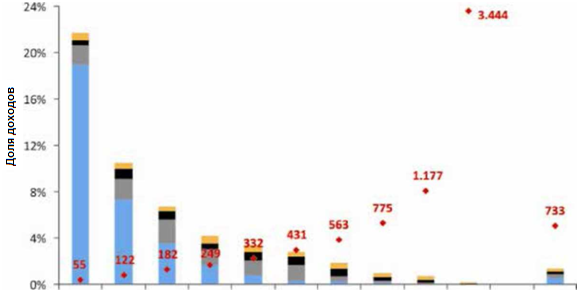
|  |
| --- |
| **Общественное водоснабжение и равенство**  Важность предоставления услуг государственным сектором можно представить, исходя из сравнения инвестиций в водоснабжение и канализацию в департаменте Малдонадо в Уругвае. Услуги водоснабжения были приватизированы в 1993 году, а канализация – в 2000 году; после референдума в 2004 году обе услуги были возвращены в государственную собственность. Авторы исследования сравнили прогресс подключения домохозяйств к канализации при обеих формах собственности и обнаружили, что в то время как приватизация почти не повлияла на доступ к канализации, возвращение ее в государственную собственность привело к 15% увеличению доступа к канализационным сетям. В наибольшем выигрыше оказались наибеднейшие: «Самые бедные 25% имели больший доступ к сетям в период национализации, чем в период приватизации». Во время государственной собственности также произошло значительное улучшение качества воды (Borraz et al 2013).  **Электрификация сельских районов, гендерное равенство и развитие**  В ЮАР значительно выросло количество домохозяйств, подключенных к системе электроснабжения, финансируемой сначала за счет перекрестного субсидирования, а затем за счет налоговых поступлений: продолжающаяся программа финансируется из национального правительственного фонда. Процент населения, имеющего доступ к электроэнергии, вырос с 40% в 1994 году до 66% в 2002 году: к концу 2006 года более 3,3 млн. домохозяйств были подключены к электросети. В ЮАР домохозяйствам с низкими доходами предоставляются субсидии: 50 кВтч в месяц бесплатно, а все свыше этого – по льготному тарифу. По состоянию на конец 2006 года 1 млн. домохозяйств пользовался этой субсидией (Dubash 2002, Eskom 2006).  Одним из последствий электрификации сельских районов стало освобождение женщин от домашних обязанностей по сбору топлива и предоставление им возможности найти оплачиваемую работу. В ЮАР за пять лет электрификации резко сократилось использование древесины в качестве топлива для приготовления пищи. Показатели занятости среди женщин выросли на 13,5%, при этом показатели занятости мужчин почти не изменились. Последствия для занятости наиболее ощутимы среди женщин в возрасте 30-40 лет, в общинах со средненизкими доходами (Dinkelman, 2008). |

**Пособия, пенсии и равенство**

Системы социального обеспечения сами по себе являются общественными услугами, которые предоставляют помощь уязвимым слоям населения и малоимущим, обеспечивая пенсии для пожилых, пособия по уходу за детьми для молодежи, пособия по безработице для тех, кто потерял работу. Система пособий перераспределяет доходы внутри страны и может применяться всеми странами: «Расходы на нее доступны даже наибеднейшим странам, но для ее внедрения необходима политическая воля» (Hagemejer 2009).

Потенциальные последствия такой системы значительны, о чем свидетельствует пример Бразилии. В стране был один из наиболее высоких уровней неравенства в мире, но он значительно снизился в результате расширения охвата системой социальных пособий во время пребывания у власти правительств Лулы и Руссеф. Расходы на пособия увеличились с 6,9% до 8,9% ВВП через программу «Bolsa Familia» и другие программы, ориентированные на беднейшие семьи, что стало одной из причин быстрого роста доходов малоимущих в первые семь лет после 2002 года. В 2011 году Бразилия ввела новую программу «Бразилия без крайней нищеты», которая, как ожидается, еще больше снизит уровень неравенства (Hailu 2009, Silveira et al 2013).

**Диаграмма 5.8. Благодаря программе «Bolsa Familia» бедные семьи Бразилии получают больше.**

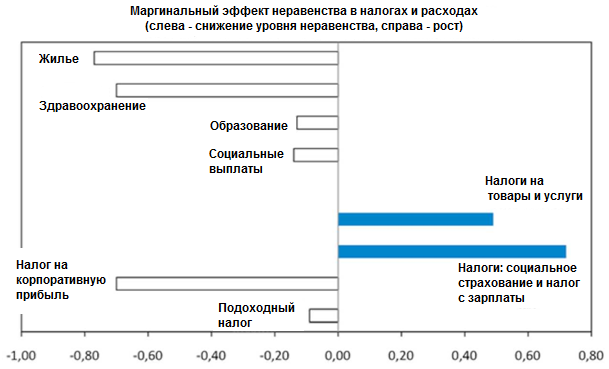
**

Источник: Silveira et al 2013.

**Общественные услуги и распределение доходов**

Расширение предоставления общественных услуг и большее равенство взаимно усиливают друг друга. Оценка последствий изменений налоговой политики и государственных расходов в 150 странах с 1970 по 2009 год подытожена в таблице. Государственные расходы на здравоохранение и жилье приводят даже к большим результатам по снижению неравенства доходов, чем те же суммы, затраченные на социальные пособия: «высокая доля ВВП, направляемая на социальное обеспечение, образование, здравоохранение и жилье оказывает позитивное влияние на распределение доходов, как индивидуальных, так и коллективных» (Martinez-Vazquez et al 2012). Анализ последствий политики жесткой экономии обнаружил, что сокращение расходов самым неблагоприятным образом отразилось на достижении равенства (Woo et al 2013).

**Диаграмма 5.9. Влияние жесткой экономики на неравенство в налогах и государственных расходах.**



Источник: Martinez-Vazquez et al 2012.

**Дополнительная литература**

Недавние доклады о равенстве, в которых подчеркивается роль государственных расходов и общественных услуг: Ortiz and Cummins 2011, Lustig et al 2012A, Dhaxton et al 2012, Verbist et al 2012 и PSIRU 2014A.

В 2014 году МВФ подготовил два доклада о том, как неравенство вредит экономическому росту, и о важности государственных финансов для достижения равенства. Работа МВФ по вопросам неравенства доходов освещена на сайте <http://www.imf.org/external/np/fad/inequality/>.

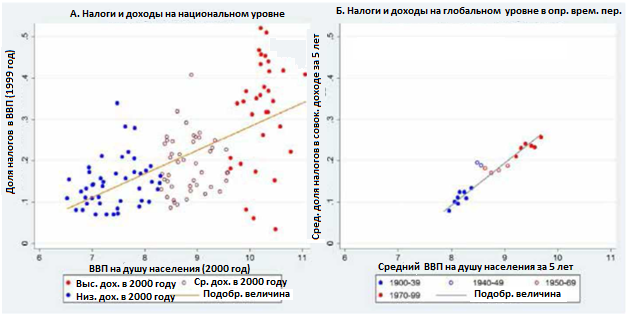
1. **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: НАЛОГИ И СБОРЫ**

Правительственные доходы состоят из разного рода налогов и доходов с других источников. У стран с высоким ВВП высший уровень налогообложения, поэтому увеличение налогов является ключевой частью экономического развития. Общая сумма доходов должна быть достаточной для осуществления расходов на общественные услуги и социальное обеспечение, а бремя налогов должно быть справедливо распределено. Но неолиберальные политики пытаются снизить налоги, переместить налоговое бремя с богатых лиц и корпораций на рядовых граждан. Все страны могли бы значительно увеличить свои доходы, просто увеличив налоги на лиц с высокими доходами, недвижимость и прибыль корпораций. Для этого необходим принять меры по усилению налоговых систем, чтобы они справлялись со сбором налогов, уклонением от их уплаты и использованием «налоговых гаваней».

**Уровень налогов**

Налоги – это не бремя, а важная часть экономического, социального и политического развития. По мере роста экономик, доля налоговых поступлений в ВВП повышается: «богатые страны собирают большую часть своих доходов в виде налогов, чем бедные страны», что показывает первый график. Высокие налоговые поступления являются важной частью развития: «способность собирать налоги лежит в самом центре развития государства» – на втором графике показано, как постоянно увеличивался уровень налогообложения за последние сто лет (Besley and Persson 2013).

**Диаграмма 6.1. Высокий уровень ВВП подразумевает высокие налоги.**

**

Источник: Besley and Persson 2013.

В странах с высоким уровнем доходов доля собираемых налогов в ВВП повышалась вплоть до конца 1990-х годов, но затем неолиберальная политика, продвигающая свободный рынок и нацеленная на уменьшение роли общественного сектора, попыталась снизить уровень налогообложения, что можно видеть из диаграммы 6.2. Низкий уровень налогов не является экономическим преимуществом и не способствует преодолению кризиса: Ирландия, Испания, Греция и Португалия имели самые низкие налоги среди «старых» членов ЕС, но наиболее пострадали от кризиса (Euromemorandum 2014).

**Диаграмма 6.2. Средняя доля налоговых поступлений в ВВП стран ОЭСР в 1965-2010 годах.**



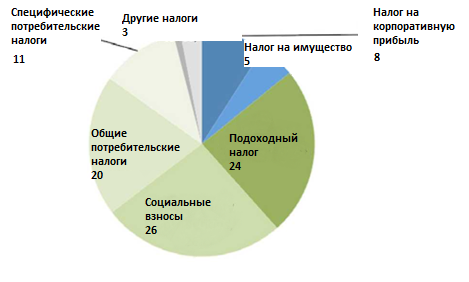
Источник: OECD 2014B.

**Структура налогов**

Распределение бремени налогов зависит от видов используемых налогов. Корпорации и богатые граждане платят налоги на прибыль, имущество и высокие доходы. Но взносы на социальное обеспечение и налоги на потребительские расходы, которые непропорционально выше, лежат на плечах простых людей, которые продолжают платить также подоходный налог, – и именно они в настоящее время представляют собой основное бремя налогов.

В странах с высоким уровнем доходов налоги на прибыль компаний в настоящее время приносят только 9% от всех налогов, примерно столько же, сколько и в 1960-е годы, хотя прибыль компаний сегодня составляет гораздо большую долю ВВП. Налоги на имущество приносят всего лишь 5% от всех налогов, что гораздо меньше, чем в 1960 году. Страны уменьшили налоги на импорт в результате либерализации торговли. На диаграмме 6.3 представлена ситуация в развитых странах, являющихся членами ОЭСР.

**Диаграмма 6.3. Структура налогов в странах ОЭСР в 2010 году в % от общих налоговых поступлений.**



Источник: OECD 2014B.

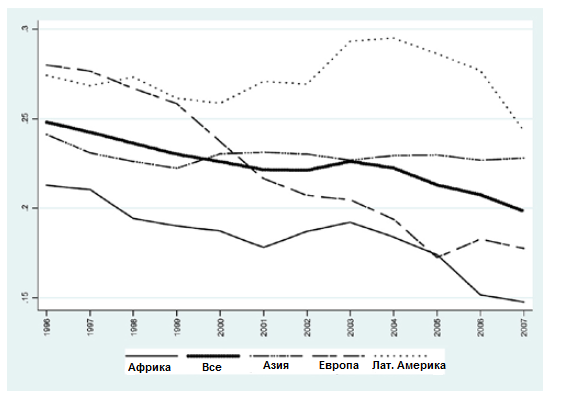
Международный валютный фонд (МВФ) отмечает: «Налоговые системы во всем мире стали менее прогрессивны по сравнению 1980-ми годами. Сегодня они все больше полагаются на непрямые налоги, которые, как правило, являются менее прогрессивными, чем прямые налоги. Что касается последних, прогрессивность подоходного налога снизилась в связи со значительными сокращениями верхних предельных налоговых ставок» (IMF 2011B, IMF 2013).

Развивающиеся страны собирают больше поступлений от корпоративных налогов, чем в предыдущие годы, но эффективные ставки снизились, и разного рода уловки, в том числе использование «налоговых гаваней», означает, что эти поступления значительно меньше, чем должны были быть. Подоходный налог с физических лиц играет гораздо меньшую роль, чем в странах с высоким уровнем доходов, к тому же, богатые люди и представители элиты уклоняются от уплаты таких налогов, поэтому на практике налоги на доходы физических лиц практически полностью собираются с заработной платы работников крупных предприятий и государственного сектора (IMF 2011B).

**Корпоративные налоги**

Компании снижают сумму налогов несколькими способами, в том числе добиваясь снижения ставок налогов, льгот и специальных пособий, а также уклоняясь от уплаты налогов. Во всех регионах мира эффективная ставка налогообложения корпоративных прибылей неуклонно снижается, по крайней мере, последние 20 лет, как показано на диаграмме 6.4.

**Диаграмма 6.4. Снижение ставок корпоративных налогов – средние эффективные ставки по регионам.**



Источник: Abbas and Klemm 2012.

**Выплата процентов**

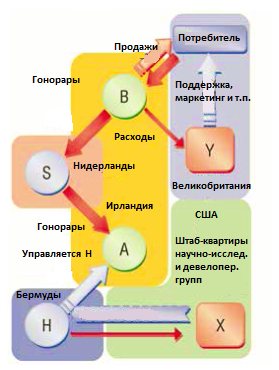
Большинство систем корпоративных налогов не предусматривает обложение налогом доходов, выплачиваемых как проценты. Изменение этой ситуации позволит не только увеличить поступления от корпоративных налогов, но и будет содействовать уменьшению высоких уровней корпоративной задолженности, которые были одним из факторов финансового кризиса: «устранение тяги к задолженности уменьшило бы вероятность кризиса в ряде стран на 20 и более процентов» (IMF 2013, IMF 2012B).

|  |
| --- |
| **Более высокие корпоративные налоги не отпугивают инвесторов**  Многонациональные компании могут выбирать, где вести свой бизнес, что означает, что они могут принять решение работать в странах с более низкими налоговыми ставками на прибыль. Таким образом, страны попадают под давление – для привлечения инвестиций снизить уровень налогообложения компаний, предложить специальные скидки или возврат налогов, создать зону свободной торговли, где прибыли компаний не облагаются налогами.  Но эмпирические данные показывают, нет нужды снижать налоговые ставки по этой причине. Исследование МВФ 44 развивающихся стран обнаружило, что повышение налоговых ставок не препятствует инвестициям в целом, в частности прямым иностранным инвестициям: более высокие налоговые ставки на прибыли корпораций ведут к увеличению налоговых поступлений (Abbas and Klemm 2012).  В других исследованиях сделаны следующие выводы:  • на решения транснациональных корпораций США, куда вкладывать инвестиции, вообще не влияют ставки корпоративных налогов;  • японские транснациональные корпорации больше руководствуются хорошей общественной инфраструктурой, чем налоговыми ставками (Slemrod 2007);  • человеческий и социальный капитал – наиболее важные факторы, определяющие распределение инвестиций в странах Восточной Европы и Центральной Азии (Deichmann et al 2003);  • решения инвестировать в европейские страны гораздо чаще зависит от таких факторов, как экономические показатели и хорошие производственные связи, а не от различий в налоговых ставках (Hansson and Olofsdottor 2013). |

**Уклонение от уплаты налогов**

Многонациональные компании при помощи многонациональных бухгалтерских фирм и банков находят немало способов, чтобы избежать уплаты налогов, как правило, прибегая к переводам между различными частями компании. Подобной практикой отличаются такие компании, как «Amazon», «Google» и «Starbucks». Ниже показано, как это делается.

|  |
| --- |
| **Как многонациональные корпорации избегают уплаты налогов**  Точные схемы планирования налогов отражают специфику национальных налоговых систем, но общие стратегии включают в себя:  • перевод прибылей в юрисдикции с низкими ставками налогов – злоупотребление трансфертными ценами широко обсуждается, но есть немало других механизмов, которые могут быть использованы с тем же эффектом, например, прямое предоставление услуг из юрисдикций с низкими ставками налогов и размещение в них прав интеллектуальной собственности;  • снижение налоговой базы в странах с высокими налогами […], например, заимствуя там ресурсы для кредитования отделений в странах с низким уровнем налогообложения;  • […] как можно больше раз — прогоняя через специально созданные фирмы привлеченные кредитные средства компании могут несколько раз применять процентные снижения;  • использование несоответствий – возможностей налогового арбитража, если различные страны рассматривают один и тот же объект или финансовый инструмент по-разному;  • использование договоров об избегании двойного налогообложения – положения этих договоров могут быть использованы путем перевода доходов с тем, чтобы снизить налоги;  • задержка репатриации прибыли – многонациональные корпорации, базирующиеся в странах, где действуют глобальные системы, могут отложить налогообложение доходов, полученных за рубежом, пока они не придут на счета материнской компании;  • пища для размышлений – немало компаний используют сложные схемы уклонения от налогов, и многие страны предлагают механизмы, которые позволяют это делать, что вызывает возмущение. «Двойной ирландско-голландский сэндвич» – схема уклонения, связываемая с «Google», дает некоторое понимание практических сложностей. На диаграмме показано, как она работает (IMF 2013A). |



Подобные схемы не только позволяют избегать уплаты налогов, но и используются для изъятия значительных объемов капитала из развивающихся стран. В докладе, подготовленном НПО «Глобальная финансовая честность» и Африканским банком развития, отмечается, что в 2010 году развивающиеся страны потеряли 859 млрд. дол. США из-за незаконного оттока капиталов, что на 11% больше, чем в 2009 году. В основном для этого использовались схемы выставления фальшивых счетов за непроизведенные товары или непредоставленные услуги. В 2013 году корпорация «Ralf Lauren», например, признала, что использует фальшивые счета, чтобы скрыть взятки таможенникам в Аргентине (GFI 2013).

**Налоговые гавани**

Наиболее полной формой избегания налогообложения является использование «налоговых гаваней» стран, в которых прибыли корпораций не облагаются налогами, и которые не требуют предоставления подробной информации от компаний, зарегистрированных в их юрисдикции, или от физических лиц, имеющих там банковские счета. Исследование «налоговых гаваней» показало, что:

• от 20 до 32 трлн. дол. США скрыто в более чем 80 оффшорных территориях;

• две трети этого оффшорного богатства – более 12 трлн. дол. США – скрывается в связанных с ЕС налоговых гаванях – Люксембурге, Андорре и на Мальте;

• треть капиталов, выведенных в оффшоры, размещена в связанных с Великобританией «налоговых гаванях» – на Каймановых островах, Нормандских островах и Багамах;

• почти половина всех инвестиций в развивающиеся страны идет через «налоговые гавани»;

• от 7,3 до 9,3 трлн. дол. США из вышеприведенной суммы – это деньги, которые частные лица развивающихся стран накопили с 1970 года;

• по оценкам ОЭСР, развивающиеся страны каждый год теряют в три раза больше денег, уходящих в «налоговые гавани», чем они в настоящее время получают в виде помощи;

• если учитывать деньги в «налоговых гаванях», то развивающиеся страны будут выступать не должниками, а кредиторами на сумму 10,1-13,1 трлн. дол. США по состоянию на конец 2010 года;

• 250 млрд. дол. США налоговых поступлений ежегодно теряется в связи с тем, что богатые лица, размещают свои активы в «налоговых гаванях»;

• основные глобальные банки являются ключевыми игроками во многих гаванях и поэтому выступают одними из основных компонентов глобальной системы налоговой несправедливости. 50 крупнейших международных частных банков в совокупности управляли частными трансграничными инвестициями на сумму 12 трлн. дол. США (TJN 2012, ICIJ 2013, Oxfam 2013, Actionaid 2013, Zucman 2013).

**Высокий потенциал увеличения налоговых поступлений**

Гораздо больше налоговых поступлений можно и нужно собирать с помощью налогов на высокие доходы, богатство, прибыль корпораций, финансовые операции, на землю и имущество. По оценкам МВФ и других организаций, потенциальные дополнительные поступления от некоторых из этих источников могут составить 11% ВВП. Более высокие налоговые ставки на высокие доходы могут обеспечить дополнительные поступления в размере 1,9% ВВП, на налог на богатство – 1,1%, на налог на недвижимость – 3% и на корпоративные налоги – 3% (IMF 2013A). Налог на финансовые операции (см. ниже) может принести еще 2% ВВП (Schulmeister 2009).

Все вместе эти налоги могут обеспечить огромный рост налоговых поступлений: на 33% в странах с высокими доходами, на 50% в странах со средним уровнем доходов и на 70% в странах с низким уровнем доходов.

МВФ полагает также, что государственный долг всех стран можно вернуть к уровню 2007 года с помощью общего налога в размере 10% на частное богатство (IMF 2013A).

|  |
| --- |
| **МВФ о налогообложении**  • «Если вернуть налоговые ставки для богатейшего 1 процента на уровень 1980-х годов, можно дополнительно собрать налогов в размере 0,2 процента ВВП, – а в некоторых странах, например, в США, прирост будет еще больше».  • «В принципе, налог на богатство также имеет значительный потенциал увеличения поступлений при относительно низких затратах […], возросший общественный интерес и активизация международного сотрудничества уменьшают возможности уклонения от уплаты налогов».  • «Налог на финансовые операции привлекательный с административной точки зрения, так как финансовые операции можно сравнительно легко отследить (гербовый сбор с продажи акций в Великобритании, например, является одним из самых дешевых из всех налогов, в расчете на собранный фунт), к тому же есть сильные стимулы для его соблюдения, поскольку правооснование зависит от его оплаты».  • «Мобилизация ресурсов должна быть направлена на расширение налоговой базы корпоративных и личных подоходных налогов за счет сокращения налоговых льгот и уменьшения уклонения от уплаты налогов».  • «Уже давно следует признать, что международные налоговые рамки разрушены. Хотя это трудно оценить количественно, значительные поступления могут быть получены от их реформирования. Это особенно важно для развивающихся стран, учитывая их большую зависимость от корпоративных налогов, которые поступают лишь от горстки транснациональных корпораций».  • «Реформирование международного налогообложения должно выходить за рамки контроля минимизирующих налоги трюков и решать более фундаментальные задачи, такие как распределение налоговой базы в разных странах и поиск путей, приносящих взаимную выгоду от более тесного сотрудничества в вопросах налогообложения. Для достижения существенного прогресса наверняка понадобится расширение международного сотрудничества, чтобы сделать трудным уход от налогообложения богатыми путем размещения своих средств в других местах и неуведомления об этом налоговых органов. По самым скромным оценкам, около 4,5 неучтенных трлн. дол. США размещены в «налоговых гаванях». Борьба с практикой перемещения активов с целью избегания налогообложения требует, чтобы страны были способны и готовы обмениваться информацией о доходах и имуществе своих граждан» (IMF 2013A, Bastagli et al 2012). |

**Налог на финансовые операции**

Предложение о введении общего налога на финансовые операции нередко называют «налогом Тобина» в честь лауреата Нобелевской премии по экономике, который продвигал его как способ обуздания таких операций, чтобы защитить валюту от спекулятивных притоков и оттоков. Многие страны успешно применяют подобные налоги: Китай, Гонконг, Индия, Индонезия, Италия, Сингапур, ЮАР, Южная Корея, Швейцария, Тайвань и Великобритания – в этих странах облагают налогом покупку и/или продажу акций. Если его применить во всем мире, налог на финансовые операции может принести более 1 триллиона долларов США поступлений в год, или 2% от мирового ВВП, даже при налоговой ставке в 0,01%. Более ограниченный налог на операции с валютой может принести 25-33 млрд. дол. США в год. Политическая поддержка этой идеи постоянно растет вот уже в течение несколько лет. В 2013 году ЕС предложил директиву, чтобы обеспечить правовую основу для взимания налогов на финансовые транзакции в Европе (EU 2013, Thornton Matheson 2011).

**Налоги на имущество и землю**

Преимущества налога на имущество в том, что он справедлив, его трудно избежать, и он касается людей, ценность чьих активов повышают общественные услуги и инфраструктура. Существует много вариантов налогов на имущество и значительный потенциал для получения более высоких поступлений от них.

Налог на землю еще шире, поскольку он охватывает всю земли, а не только здания на ней. Он также облагает ценность, которую землевладельцы получают от экономического роста и повышения цен на недвижимость. Гонконг с помощью земельного налога собирает 38% своих доходов. Налог на землю за последние 250 лет поддерживали многие известные люди, в том числе Адам Смит, Том Пейн и Уинстон Черчилль, который утверждал, что инфраструктура увеличивает стоимость земли, но землевладельцы «не оказывают никаких услуг обществу, ничего не вносят в общее благосостояние, ничего не отдают процессу, с помощью которого сделались богатыми» (McLean 2004).

**Политика и сбор налогов**

Улучшение сбора налогов требует как политической воли, так и ресурсов для борьбы с уклонением от уплаты налогов. В Латинской Америке приход к власти правительств левых уже привел к «значительному и существенному» увеличению налоговых поступлений. В докладе, опубликованном Межамериканским банком развития (МАБР), подчеркивается, что левые правительства в Латинской Америке собрали дополнительно 2,1% ВВП в виде налогов – существенное дополнение к среднему показателю в 14% ВВП, собираемых в регионе налогов. Более того, это было сделано за счет усиления прогрессивных налогов.

Наибольший результат принесло увеличение поступлений от подоходного налога, в основном от зажиточных слоев населения – в этом направлении левые правительства собрали дополнительно 1,3% ВВП, почти на треть больше, чем в среднем составляют поступления от подоходного налога в регионе, эквивалентные 3,6% ВВП. Но левые правительства не увеличили регрессивные налоги, от чего наиболее пострадали бы лица с низкими доходами – непрямые налоги на потребление не были увеличены, а отчисления на социальное страхование даже уменьшились. В документе делается вывод, что «идеология не имеет значения для налогообложения, а последствия существенны» (Stein and Caro 2013).

Сам МАБР определил улучшение сбора и уплаты налогов в качестве ключевых факторов развития, призвав правительства: «реформировать наши искаженные, неадекватные и регрессивные налоговые системы и превратить их в союзников экономического роста, мобильности и социального равенства […]. Налоговые администрации должны быть усилены, чтобы все граждане и предприятия выполняли свои налоговые обязательства». Даже МВФ называет улучшение сбора налогов «главной задачей» (Besley and Persson 2013, OECD, IMF 2013, IADB 2013).

Подобная политическая воля проявляется также и в других странах, в которых к власти приходят левые или центристские правительства. Например, в 2009 году министр финансов Индии объявил, что правительство увеличит ресурсы, выделяемые на сбор налогов, и употребил запоминающийся образ: «Наши сборщики налогов - как медоносные пчелы, собирающие нектар с цветов, не нарушая их, и распространяя их пыльцу так, чтобы все цветы могли цвести и приносить плоды» (India Budget Speech 2009).

|  |
| --- |
| **Дополнительная литература**  Сеть за налоговую справедливость подготовила ряд докладов (например, TJN 2012) и данных по вопросам борьбы с уклонением от уплаты налогов и «налоговыми гаванями», важности налоговой справедливости и важности налогообложения для развития. <http://www.taxjustice.net>.  Международный консорциум журналистов-исследователей опубликовал данные о лицах, скрывающих свои деньги в налоговых гаванях по всему миру (ICIJ 2013).  Основные учреждения в настоящее время признают важность налогообложения для развития, в том числе: Межамериканский банк развития (IADB 2013), Международный валютный фонд (IMF 2013A), Азиатский банк развития в ежегодном докладе за 2014 год «Обзор развития Азии» «исследует, как фискальная политика – как государственные расходы, так и мобилизация доходов – может быть использована с целью содействия всеобщему росту» (ADB 2014).  Международные неправительственные организации проводят кампании за налогообложение в целях развития, в том числе ActionAid (ActionAid 2013).  Недавние документы МИЦОО по налогообложению включают брифинги по Азии (PSIRU 2013C) и Африке (PSIRU 2013D). |

1. **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФИНАНСЫ: ЗАИМСТВОВАНИЯ И ДОЛГИ**

Сторонники жесткой экономии утверждают, что государственный долг препятствует экономическому росту, но этому нет никаких доказательств – исследование Гарвардского университета, авторы которого утверждали, что нашли связь между этими явлениями, было подвергнуто сомнению и дискредитировано. Заимствование правительством денег является ключевым экономическим инструментом активизации экономической деятельности, оно намного дешевле, чем заимствование частными компаниями, которые должны платить большие процентные ставки. Приватизация и государственно-частные партнерства (ГЧП) – это ненужный, дорогостоящий и приносящий вред способ получения денег.

**Дефицит бюджета и долги**

После финансового кризиса 2008 года и последующей рецессии, основной политикой, применяемой в 2009 году почти повсеместно для преодоления рецессии, был кейнсианский подход, предусматривающий увеличение дефицита государственного бюджета для того, чтобы стимулировать спрос в экономике. Он сработал. Теперь многие страны, особенно в Европе, а также там, где действуют программы Международного валютного фонда (МВФ), применяют политику жесткой экономии. Сторонники жесткой экономии утверждают, что государственный долг препятствует экономическому росту, но этому нет никаких доказательств. В докладе двух экономистов из Гарварда, Рейнхарта и Рогоффа, утверждается, что темпы экономического роста в странах с высоким уровнем доходов резко сокращаются, как только уровень государственного долга превышает 90% от ВВП. Но этот доклад была раскритикован за выборочное и ошибочное использования данных и статистических методов. Когда ошибки были исправлены, «средний рост ВВП стран с развитой экономикой в условиях превышения государственного долга 90% ВВП принципиально не отличается от темпов роста в условиях меньшего долга» (Herndon et al 2013).

Увеличение госдолга и бюджетный дефицит являются нормальной реакцией на экономические события. По оценкам МВФ, почти вся сегодняшняя задолженность правительств является совокупным результатом самой рецессии (снижение налоговых поступлений из-за рецессии; более высокие процентные платежи из-за увеличения дефицита государственного бюджета) и действий правительств по противодействию рецессии (автоматические стабилизаторы, дополнительные фискальные стимулы и поддержка банковского сектора) (IMF 2010C).

Во время рецессии компании не хотят инвестировать из-за отсутствия спроса, домохозяйства также скорее экономят, а не дают взаймы, чтобы защитить себя от последствий кризиса. Правительство является единственным органом, который может заимствовать и стимулировать спрос.

Текущая политика ограничения дефицита государственного бюджета основана на произвольных величинах, например, правила ЕС, что дефицит не может превышать 3% от ВВП, а госдолг не может превышать 60% ВВП. Но в основе этих цифр лежат политические договоренности, а не экономические факты.

**Проблемы с частными финансами**

**Продажа государственных и муниципальных компаний**

Многие правительства собрали большие суммы денег, продавая, полностью или частично, акции государственных предприятий. Некоторые муниципалитеты тоже получили деньги, продавая акции муниципальных предприятий. Поступления от реализации акций используются для погашения долгов, снижения налогов, или инвестиций в другие услуги. За последние 30 лет около 1800 млрд. дол. США было получено подобным образом. Но выгоды от этого призрачны.

Во-первых, деньги, полученные от продажи, – это не подарок, а плата в обмен на реальный актив – компанию и ее будущие доходы. Таким образом, правительство или муниципалитет теряет весь доход, который они получили бы от компании. МВФ в 1990-х годах рекомендовал Замбии приватизировать всё муниципальное жилье и услуги водоснабжения. В итоге муниципалитеты потеряли доход от арендной платы и платы за воду, который они использовали для финансирования других услуг.

Во-вторых, промышленные объекты нередко продаются дешевле, чем их реальная стоимость, для того чтобы привлечь покупателей. Британские энергетические компании были проданы всего лишь за треть от стоимости их активов, а компании водоснабжения – всего лишь за 4% от стоимости их замещения. Таким образом, новые владельцы оказались в большом выигрыше за счет правительства. И правительства могут продолжать субсидировать компании после приватизации, например, железнодорожные операторы или дистрибьюторы электроэнергии могут получать субсидии, чтобы сдерживать рост тарифов и сборов.

В-третьих, потребители платят по более высоким расценкам после приватизации, чем это было бы в противном случае. Отчасти это происходит из-за более высокой стоимости частного капитала – английские потребители платят за воду на 1 млрд. фунтов стерлингов в год больше, чем они платили бы, если бы предприятия водоснабжения остались бы в государственной собственности. А отчасти и потому, что частные компании всегда используют монопольное положение: во Франции цены на воду частных компаний после учета других факторов на 15% выше, чем в системах, управляемых муниципалитетами.

**Креативная бухгалтерия ГЧП**

Государственно-частные партнерства (ГЧП) также используются как способ сбора денег для дорогих инфраструктурных проектов с помощью частного сектора, чтобы избежать явного увеличения государственных заимствований. Частный партнер в ГЧП собирает деньги на строительство – моста или тоннеля, автомагистрали или железной дороги, школы или больницы – так что правительство этим не занимается, а объект строится. ГЧП активно продвигаются рядом международных организаций и национальных правительств, в том числе Всемирным банком, группой двадцати ведущих промышленно развитых стран, Европейским союзом и странами-донорами.

Первой фундаментальной проблемой является иллюзия, что ГЧП привлекает частные деньги, а государство может потратить свои деньги на что-то другое. Наоборот, верно обратное. Подавляющее большинство ГЧП полагаются на денежный поток от правительства (на больницу, школу, железную дорогу и т.д.) – то есть на государственные расходы (за исключением настоящих концессий, где частная компания делает все инвестиции «на свой страх и риск», ожидая, что получит необходимый доход от платежей потребителей (например, плата за воду или дорожные сборы). ГЧП не дополняют государственные расходы – они поглощают их.

Вторая проблема заключается в том, что правительства всегда могут заимствовать деньги дешевле, чем компании, поэтому сбор средств через ГЧП – худший вариант. Об этом очень четко заявил МВФ: «заимствования частного сектора в целом стоят больше, чем государственные заимствования. Это происходит и в ситуации, когда ГЧП приводит к замене государственного заимствования на заимствование частным сектором – финансовые затраты в большинстве случаев возрастут» (IMF 2004A, IMF 2004B).

В 2011 году, по оценкам представителя британских частных компаний, принимающих участие в ГЧП, средняя дополнительная стоимость частного капитала по сравнению с традиционным заимствованием составляла 2,2% в год. Газета «The Financial Times» подсчитала, что это значит, что британские налогоплательщики «платят более 20 млрд. фунтов дополнительных затрат на заимствование по 700 проектам, которые сменявшие друг друга правительства начали в рамках частной финансовой инициативы, что эквивалентно более чем 40 новым больницам».

Наконец, когда ГЧП используются для финансирования государственных инвестиций, частные инвесторы, естественно, стремятся защитить себя от рисков и неопределенности. Поэтому правительства, как правило, предоставляют некоторые гарантии или берут на себя риски, чтобы обеспечить большую безопасность для частного инвестора. Но снова же, как отмечает МВФ, «предоставление гарантий для обеспечения частного финансирования может подвергнуть правительство скрытым и нередко большим затратам по сравнению с традиционным государственным финансированием». Ирония также заключается в том, что после финансового кризиса, государственные банки и учреждения на самом деле ссужают деньги ГЧП, для того, чтобы потом заимствовать у них.

Несмотря на огромные усилия по продвижению ГЧП, они обеспечивают очень малую часть инвестиций в инфраструктуру в мире. Государственные финансы остаются преобладающей моделью по всему миру, обеспечивая более 90% инвестиций в инфраструктуру.

Многие дорогостоящие ГЧП закончились неудачей. В Великобритании, мировом лидере по использованию ГЧП, все транспортные ГЧП в Лондоне были прекращены – они составляют более 25% стоимости всех ГЧП Великобритании. Результатом этого стала значительная экономия в стоимости заимствований и выигрыш в эффективности (PSIRU 2014B).

1. **ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ**

В этой книге рассмотрена экономическая и социальная роль государственных расходов и общественных услуг, а также роль налогообложения и заимствования в финансировании этих расходов. Существуют долгосрочные социально-экономические преимущества увеличения расходов на общественные услуги, как в странах с высоким уровнем доходов, так и в развивающихся странах. Сегодняшняя рецессия никоим образом не вызнана государственными расходами – действительно, вполне возможно, что одним из факторов экономического кризиса была попытка заменить экономический двигатель государственных расходов на финансовый пузырь, который просто лопнул. Опасность заключается в том, что политика жесткой экономии ведет к долгосрочным экономическим и социальным негативным последствиям.

Изменение текущей политики зависит от политической деятельности. Рыночные механизмы не обеспечивают необходимый уровень общественных услуг. Решения, влияющие на государственные расходы или реализацию мер жесткой экономии, являются результатом политических процессов на национальном и международном уровнях. Построение социальных государств и развитие общественных услуг было связано с пребыванием у власти социал-демократических правительств и независимостью развивающихся стран, при поддержке сильных профсоюзов. Попытка остановить эту тенденцию также была политической, возглавляемой правительствами Тэтчер, Рейгана и Пиночета соответственно в Великобритании, США и Чили, а затем путем принятия и продвижения этой политики Международным валютным фондом (МВФ), Всемирным банком и Европейским союзом.

В настоящее время мы наблюдаем возрождение социал-демократической политики, особенно в Латинской Америке и других развивающихся странах, а также растущее политическое сопротивление политике жесткой экономии и неравенства в Европе, Азии и Северной Америке.

Таким образом, ведется политическая борьба с международными организациями по поводу будущего государственных расходов. Остроту этой борьбы можно увидеть в цифрах.

Государственные расходы придется значительно увеличить в связи с:

• ростом и экономическим развитием стран со средним и низким уровнем доходов;

• только необходимость решать вопросы, связанные с изменением климата, увеличит государственные расходы приблизительно на 1,5% ВВП;

• потребностями стареющего населения в обеспечении пенсий и здравоохранения (дополнительно 4,5% ВВП);

• восстановлением экономического роста и снижением уровней безработицы, требующими дополнительного увеличения государственных расходов.

Но МВФ хочет сократить существующие уровни государственных расходов на четверть (в странах с высоким уровнем дохода) или на десятую часть (в развивающихся странах).

**Таблица 8.1. Цель МВФ – уменьшение государственных расходов.**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Первоначальный уровень государственных расходов**  **в % от ВВП в 2007 году** | **Средняя корректировка, рекомендуемая МВФ до 2030 года в % от ВВП** | **Цели МВФ как доля текущего уровня государственных расходов** |
| **Страны с высоким уровнем дохода** | **35,8** | **-8,70** | **-24%** |
| **Развивающиеся страны** | **24,5** | **-2,75** | **-11%** |

Источник: IMF 2010A.

Результаты этого противостояния будут иметь решающее значение для будущего. Необходимы значительные политические усилия во всем мире, чтобы настоять на том, что государственные расходы должны определяться демократическими решениями в соответствии с тем, что является наиболее выгодным с экономической, социальной и экологической точек зрения.

**Литература**

1. Барометр приватизации за 2008 год дает аналогичную оценку поддержке финансового сектора и совокупным итогам приватизации: «Правительства различных стран мира приобрели в 2008 году у частного сектора больше активов в виде банковских акций и займов (более 1,5 трлн. дол. США или 1,1 трлн. евро) чем продали. Эти цифры впечатляют, если учесть, что доходы от приватизации во всем мире с 1977 по настоящее время составили столько же». [↑](#footnote-ref-1)
2. Таблица построена следующим образом. По непосредственно государственным служащим приведены средние данные ОЭСР за 2008 год из рисунка 8. По непрямым рабочим местам приведены данные Oxford Economics за 2008 год: 1,2 млн. рабочих мест, обеспеченных 79 млрд. расходов, что означает то, что доля рабочих мест и расходов составляет около половины по сравнению с прямыми затратами труда (5,2 млн. рабочих мест, обеспечиваемые 160 млрд. расходов), а доля в сфере госзакупок, за исключением услуг, (67 млн.) в целом также составляет половину. Таким образом, общий уровень занятости равен 8% ВВП, потраченным на госзакупки (по оценкам ОЭСР за 2008 год), что представляет собой чуть более трети рабочих мест, которые можно обеспечить благодаря прямым затратам труда. Уровень занятости, обеспечиваемой расходами на строительство, согласно данным Scotstat за 2004 год, представляет собой большую долю, составляющую примерно две трети уровня постоянной занятости. Коммунальные службы, как видно из рисунка, составляют в среднем 6% (CEEP, 2010), а согласно данным МОТ за 1999 год – 4 и 2%. Мультипликаторы прямых затрат труда, сфер строительства и коммунальных услуг являются средневзвешенными мультипликаторами Scotstat соответствующих секторов с учетом стимулирующего эффекта. В сфере госзакупок, согласно данным Oxford Economics за 2008 год, мультипликатор равен почти 2.

   [↑](#footnote-ref-2)
3. Результаты этого исследования (Lustig et al 2012A) были опубликованы также в другом отчете с абсолютно другими акцентами, полностью отвечающими повестке дня Всемирного банка (Lustig at al 2012B). В нем почти игнорируется влияние общественных услуг, например, влияние образования рассматривается исключительно с точки зрения уменьшения относительных зарплат квалифицированных работников, а влияние здравоохранения упомянуто только в пренебрежительной сноске. [↑](#footnote-ref-3)