

Государственная политика и структура бюджета: анализ бюджетного развития экономик переходного периода и развитых стран

Аннотация

В настоящей работе проводится сравнительный анализ расходных статей бюджетов России и некоторых стран мира. Основным вопросом, затронутым в исследовании, является наличие приоритетов в бюджетной политике России. В работе аргументируется, что в России бюджетные приоритеты смещены в сторону обороны и национальной безопасности, а не в сторону расходов на социальные цели и здравоохранение как в большинстве развитых стран мира. Кроме того, в исследовании затронут вопрос о динамической стабильности расходных статей. Нами показано, что бюджетная политика развитых стран характеризуется большей стабильностью, чем бюджетная политика России, стран СНГ и развивающихся стран.

* Ведущий эксперт, Институт открытой экономики

** Аналитик, Институт открытой экономики

Бюджетный процесс: теория и практика

Государственный бюджет составляет значительную часть национального дохода стран во всем мире, и, следовательно, является существенным фактором, определяющим экономическое развитие стран. Проблема выбора совокупного объема бюджетных средств, необходимых для выполнения государственных функций, является одной из главных задач государственного устройства. Политика в области дефицита/профицита бюджета связана как с выбором долгосрочных стратегий планирования, так и с внешними экономическими факторами. Анализ распределения основных расходных статей в рамках установленных расходов связан с выявлением приоритетов бюджетной политики государства и являются отражением как экономических, так и политических факторов, показывают институциональные условия. Таким образом, бюджетный процесс и структура бюджета являются предметом пристального внимания как со стороны экономической теории, так и практики.

Исследованию политико-экономических факторов, влияющих на бюджетный процесс, посвящена обширная литература. Эти исследования, в основном, касаются подробного анализа институциональной среды и ее влияния на эффективность бюджетного процесса. При этом, как правило, в качестве основной меры эффективности рассматривается величина бюджетного дефицита, а не структура бюджета.

В классической работе Алесина и Перотти (Alesina, A. and R. Perotti, 1999) показана определяющая роль процедур принятия бюджета на итоговые параметры бюджета. Авторы показывают важность формулировки общей концепции бюджета внутри исполнительной власти, представления законопроекта в парламент и его обсуждения в парламенте. Кроме того, значимую роль играют такие факторы, как избирательная система, коалиционная структура правительства и политическая поляризация. Так, например, коалиционные правительства, часто встречающиеся в странах с пропорциональной избирательной системой, как правило, характеризуются большим бюджетным дефицитом. Наиболее эффективными, с точки зрения авторов, являются иерархические институты, в которых министр финансов играет доминирующую роль во всем бюджетном процессе.

Халлерберг и Ван-Хаген (Hallerberg, M. and J. von Hagen, 1999) исследовали процесс формирования бюджета внутри правительства. Авторы показывают, что коалиционная структура правительства и лоббирование отдельными министерствами увеличения соответствующих бюджетных расходов ведут к неоправданно большому бюджетному дефициту. Однако, эта неэффективность, возникающая из-за оппортунистического поведения членов кабинета министров, может быть устранена при усилении роли министра финансов или премьер-министра в формировании бюджета и регулировании бюджетного процесса (см. также Olson, M., 1965). Основным вывод данной работы заключается в том, что эффективность бюджетного процесса во многом определяется переговорной силой его участников.

Рубини и Сакс (Roubini, N. and J. D. Sachs, 1989), а также Эдин и Ольсон (Edin, P.A. and N. Ohlsson. 1991) подчеркивают значимость взаимодействия парламента и правительства. Так, в последней работе показано, что правительства, не опирающиеся на парламентское большинство, могут иметь проблемы с прохождением бюджета через парламент. Авторы делают вывод о том, что именно переговоры с парламентом, а не переговоры внутри правительства оказывают наибольшее влияние на структуру бюджета.

Целью настоящей работы является краткий сравнительный анализ расходных статей бюджетов России, стран с переходными экономиками и развитых стран. Подобный анализ позволяет выявить особенности бюджетной структуры в разных группах стран, а также наличие или отсутствие четких приоритетов бюджетной политики России.

Разные государства предпочитают разные структуры бюджета. Так, естественным является предположение о том, что в воюющих странах расходная часть бюджета оказывается смещенной в сторону расходов на оборону. В странах, где сильны социальные настроения в обществе, следует ожидать большего перераспределения доходов и большей доли государственных расходов на здравоохранение, образование и другие социальные статьи. Таким образом, очевидно, что структура бюджетов отражает некоторые специфические социально-экономические и политические характеристики государства и зависит от приоритетности тех или иных направлений экономического развития.

Следующая проблема, которая исследуется в данной работе, это стабильность расходных частей бюджета. В развитых странах, с уже сложившимися принципами формирования бюджетной политики, не следует ожидать резких колебаний долей расходов во времени. Следовательно, волатильность расходных статей бюджета может рассматриваться как величина, характеризующая развитость и стабильность бюджетной системы.

Принимаемый бюджет, в его расходной части, является результатом решения задачи максимизации функции полезности государства при заданных бюджетных ограничениях. В тех государствах, где большое внимание уделяется обеспечению правопорядка и укреплению мощи государства, соответствующие статьи расходов окажутся доминирующими. Однако заметим, что существует некий минимум расходов, который обеспечивает функционирование государственной системы, т.е. позволяет осуществлять государственную политику. Данные расходы связаны с укреплением правоохранительной и судебной системы, и «минимальный» уровень таких расходов зависит от институционального развития каждой страны. В то же время бюджетные ограничения, как правило, оказываются «мягкими» и в процессе принятия бюджета возможно не перераспределение средств между различными статьями бюджета, а общее пропорциональное увеличение расходов.

В качестве экономических факторов, определяющих структуру бюджета, мы будем рассматривать суммарное участие государства в экономике, а также уровень экономического развития стран. Роль государства в экономике определяется расходами расширенного бюджета, уровень экономического развития рассматривается как ВВП на душу населения. Среди политических факторов, влияющих на структуру бюджета наиболее важным представляется уровень развития демократии в странах¹, который прежде всего связан с «прозрачностью» как процедуры принятия бюджета, так и его эффективного исполнения.

Таким образом, под основными характеристиками бюджетной политики той или иной страны, отражающими социальные, экономические и политические приоритеты государств, мы будем понимать структуру расходов бюджета и ее стабильность.

¹ Мы использовали данные по индексу Status Index, Freedom House.

Экономическое развитие, государственные расходы и политические факторы

Какова же роль государственного участия в развитии экономик разных стран? Во второй половине 20-го века произошло значительное увеличение роли государства, по сравнению с веком предыдущим. Военные конфликты, усиление экономической обособленности государств наряду с ростом производительности приводят к повышению значения перераспределительных механизмов практически во всех странах. Экономико-политические аспекты этого процесса нашли широкое отражение в работах современных экономистов².

Исторический аспект

Исторический анализ изменения доли государственных расходов в валовом национальном доходе говорит о значительном изменении структуры государства и его влияния на благосостояние отдельных граждан. В принципе само сравнение роли государства 150—200 лет назад и в современном обществе не совсем корректно вследствие существенного изменения не столько самой *роли государства*, сколько его ответственности (подотчетности) перед гражданами. Согласно оценкам Databanks International доля государственных расходов в совокупном доходе к середине 19-го века не превышала 5% в среднем в Англии, Франции и Соединенных Штатах. Расходы в Англии были в два раза выше, чем в других странах, а в некоторые годы первой половины 19-го века достигали огромной для тех времен цифры — 17% национально дохода. Безусловно, это произошло вследствие расширения английских территорий за счет колоний, расцвет которых приходится именно на эти годы. Во второй половине 19-го — начале 20-го веков происходит некоторая стабилизация уровня государственных расходов в странах Европы и США. В то же время развитие экономик востока — Китая и Японии — сопровождается почти 50%-м ростом государственных расходов. Следует отметить, что во всех странах в период ведения странами военных действий государственные расходы возрастают.

Тенденции развития государственного сектора, его роль в экономике в 19-м веке позволяют определить стратегии будущей политики госрасходов: во-первых, если государство становится «большой» экономикой, то расходы «автоматически» возрастают, и, во-вторых, потребность в усилении порядка и военной силы приводит к опережающему росту расходов.

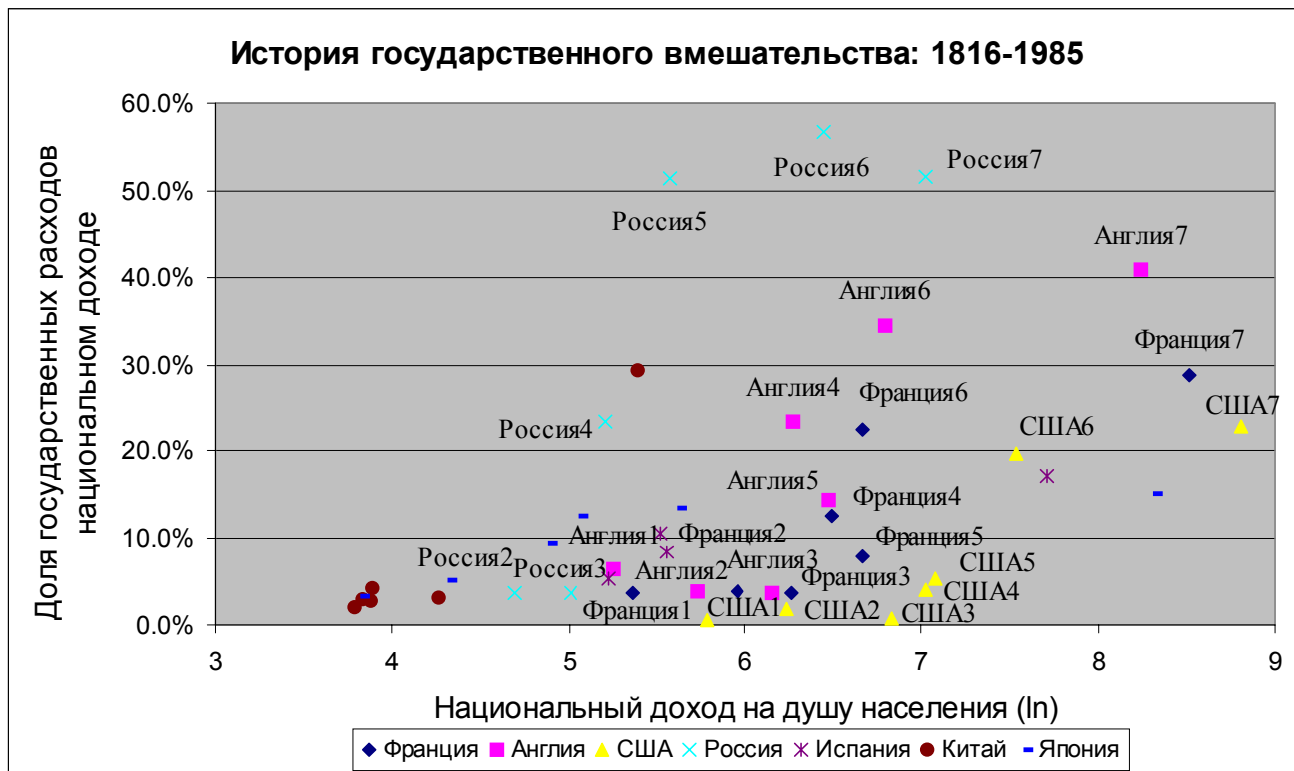
Доля государственных расходов в совокупном национальном доходе (%)						
Период	1816—1859	1860—1893	1894—1913	1919—1935	1946—1960	1961—1985
Франция	3,6%	3,9%	3,6%	12,5%	22,5%	28,8%
Великобритания	6,4%	3,8%	3,6%	23,4%	34,4%	40,9%
Россия	-	3,6%	3,6%	23,4%	56,7%	51,7%
США	0,6%	1,8%	0,7%	4,0%	19,8%	22,9%
Аргентина	-	-	3,6%	7,0%	20,0%	14,8%
Китай	-	2,0%	3,0%	2,8%	3,1%	29,5%
Япония	-	3,3%	5,1%	9,4%	13,6%	15,1%

Источник: Databanks International, Cross-National Time-Series Data Archive

Развитие государств в первой половине 20-го века показывает новые факторы роста роли государства, которая уже не может объясняться лишь увеличением военных расходов. В Европе и Америке происходит существенная трансформация общественных институтов, и государства «вынуждены» следовать общественному развитию. Если рост расходов в России

² Среди работ российских ученых на данную тему необходимо отметить работы Е. Гайдара и В. Мау.

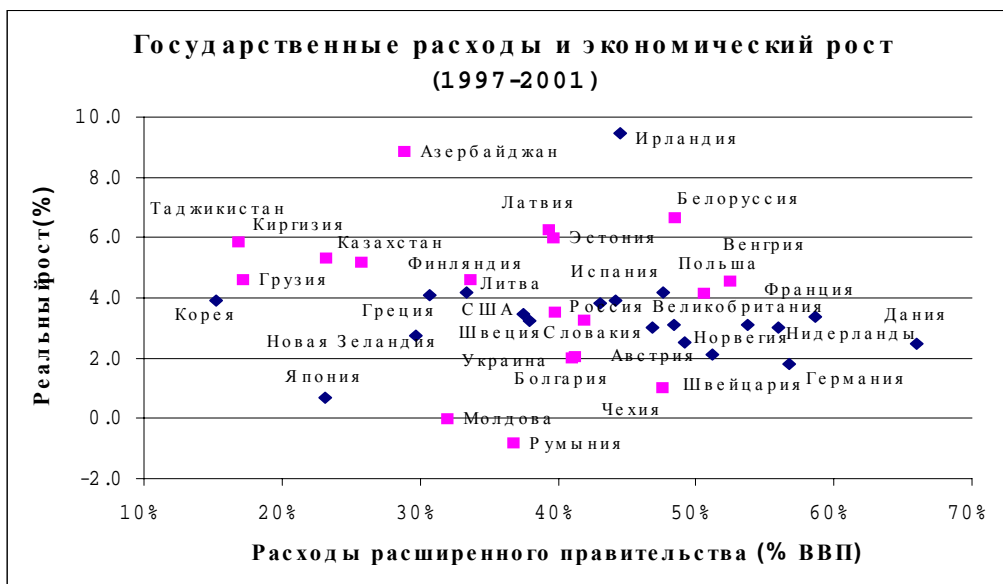
основан на политике ликвидации частной собственности, то в Англии и Франции процесс увеличения участия государства происходит при сохранении принципов частной собственности. Именно политические факторы в 20-веке явились основной причиной ускоренного повышения роли государства.



Государство и экономическое развитие

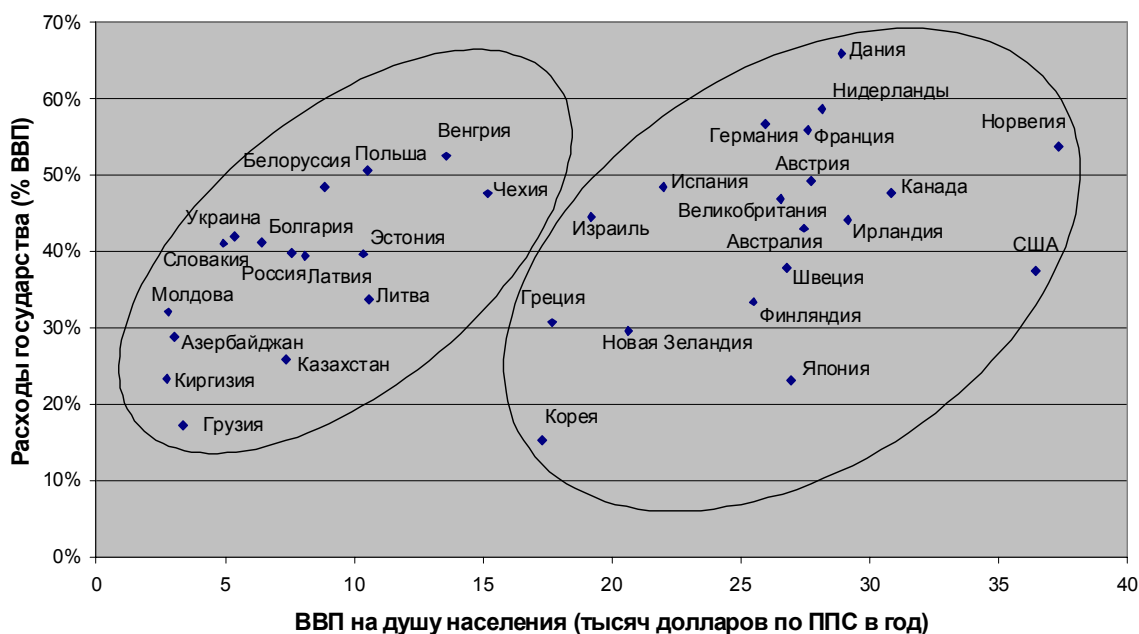
В современном мире развитые страны имеют большую долю государственных расходов в ВВП, нежели развивающиеся. В странах с переходными экономиками расходы находятся на достаточно высоком уровне — более 35% ВВП. На общем фоне выделяются некоторые страны СНГ — Грузия и Таджикистан, где государство распределяет менее 18% ВВП. В России в 1999—2003 гг. общие расходы государства (расходы расширенного правительства) находятся на уровне 37% ВВП, что соответствует среднему уровню стран с переходными экономиками. В странах западной Европы и Канады расходы достигают 50% ВВП, в Японии они составляют лишь 23% ВВП.

Уровень государственных расходов может двояко влиять на экономический рост, когда с одной стороны увеличение расходов повышает стабильность экономики, а с другой снижает предпринимательскую инициативу. Рассматривая динамику разных стран за 1997—2001 гг., можно с уверенностью утверждать, что абсолютной зависимости между ростом и расходами в среднесрочной перспективе не существует ни для развитых, ни для переходных стран.



Насколько «соответствуют» расходы государств их богатству, т.е. насколько много тратит богатое государство или насколько мало тратит бедное? Сравним роль государства в экономике (долю расходов в ВВП) и уровень богатства страны (ВВП на душу населения). Анализ развитых стран и стран с переходными экономиками в целом также показывает положительную зависимость участия государства в экономике и богатства государства. Однако это не всегда верно при сравнении отдельных государств. Так, уровни жизни в Чехии, Венгрии и Корее близки между собой, но, несмотря на это, государственные расходы в странах Восточной Европы составляют около 50% ВВП, а в Корее — 18% ВВП. С другой стороны, Россия, Балтийские страны, Швеция и США имеют одинаковый уровень расходов, но весьма разные уровни жизни. Для более точного анализа необходимо рассматривать отдельные группы: страны с устоявшейся экономической и фискальной системой и трансформирующиеся экономики. Такой подход позволяет исследовать не только развитие стран в группе, но и постепенное сближение/удаление трендов разных групп под воздействием различных факторов. К факторам, которые определяют динамику между группами, мы относим политические и институциональные условия развития экономик.

Государственные расходы и уровень жизни



Политические факторы

Многие современные политэкономические исследования связывают экономические успехи государств с уровнем институционального и политического развития³. Анализ взаимосвязи экономического роста от политического устройства государства, уровня диверсификации власти в парламенте и правительстве, степени развития коррупции, политических коалиций и электоральных правил призывает значимость данных факторов. Структура власти, ее эффективность оказывают влияние на результативность государства в целом.

Другим аспектом, влияющим на развитие экономики, является уровень демократического развития общества. В широком смысле демократия — это не только свобода слова, собраний и прочее, но и защита прав собственности, реальное функционирование судебной и правоохранительной систем. Введение фактора «демократии» в производственную функцию является продолжением развития теории экономического роста, когда кроме классических показателей *труда* и *капитала* современное развитие стран определяется производительностью, уровнем человеческого капитала, развитостью общественных институтов.

Большой импульс для развития теории влияния институциональных или политических условий на экономический рост был спровоцирован распадом Советского Союза и возникновением экономик «переходного» периода. Экономисты и политики с особым энтузиазмом вернулись к вопросу какое общественное устройство более благоприятно для роста. Среди институциональных факторов на первый план выдвинулись такие понятия как уровень демократии, который рассматривался как основной гарант успешного экономического развития. Именно демократическим принципам уделялось основное внимание при принятии решения о способах развития стран после распада социалистического блока. Однако развитие пост-социалистических стран и некоторых стран Азии показали некоторые расхождения экономических результатов с теоретическими. В первую очередь, обращает на себя внимание коммунистический Китай, где экономика показывает высокие темпы роста на протяжении многих лет, оставаясь достаточно централизованной. Также плохо соответствует теории развитие некоторых стран переходных экономик, где антидемократические режимы подчас достигают значительно больших экономических успехов.

Для анализа влияния политических ограничений на структуру бюджета в исследовании будут использоваться индекс демократии по разным странам, рассчитанный Freedom House⁴. Данные индексы состоят из двух основных частей: 1) оценка политических прав в стране и 2) оценка гражданских свобод в обществе. Первый фактор определяет, какие права в данной политической системе имеет избиратель для свободного выбора, и в какой мере выбранные кандидаты не зависят от государства. Второй фактор среди прочих определяет реальную свободу слова и собраний, защиту прав собственности, независимость судов, коррупцию.

Фискальная политика государств переходного периода и стран с развитыми экономиками показывает значимую связь как между ролью государства в экономике, так и важность выбора приоритетов бюджетной политики. Наличие демократических институтов позволяет не только повышать эффективность работы государства в целом, но и проводить специфическую для каждой страны политику распределения расходов в зависимости от *реальных* потребностей населения.

³ Заметим, что это не является новым течением в экономике, так как еще К. Маркс связывал экономическое развитие и политическую модель общества.

⁴ <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/methodology.htm>

Приоритетные направления бюджетной политики

Бюджетный процесс является одним из немногих аспектов экономической политики, который наиболее четко показывает связь между политической структурой общества и структурой экономики страны. Под структурой экономики мы понимаем как общий размер государства, так и относительные расходы по основным бюджетным категориям.

Под приоритетами бюджетной политики мы понимаем смещение расходных статей бюджета в сторону одной статьи или группы статей, по сравнению с другими странами мира. С формальной точки зрения, бюджет любой страны можно представить в виде вектора из n неотрицательных чисел, которые суммируются к единице:

$$B = \{(\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n) : \alpha_i \geq 0, \sum_{i=1}^n \alpha_i = 1\},$$

где α_i обозначает долю от общих расходов бюджета, которая идет на финансирование i -й статьи бюджета, а B — есть множество всех возможных бюджетов⁵. Чем больше соответствующая доля α_i для данного государства, тем более приоритетной является данная статья. Таким образом, структура расходов бюджета, т.е. вектор $(\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n)$ и дисперсия компонент этого вектора являются важными характеристиками бюджетной политики той или иной страны.

Достаточно разумной моделью формирования расходной части бюджета является задача максимизации функции полезности государства при бюджетных ограничениях. Сама же функция полезности зависит от определенной специфики данной страны. При этом мы абстрагируемся от таких факторов, таких как лоббирование, которые могут исказить бюджетные решения, оптимальные с точки зрения государства.

В таблице 1 приведена структура бюджетов для некоторых стран согласно международной методологии.

Таблица 1. Структура бюджетных расходов (% от общих расходов)

Страна	Год	Гос. управление и правоохранительная деятельность				Социальная сфера
		Оборона	Образование	Здравоохранение		
Великобритания	1999	7,8	7,1	3,7	15,4	36,5
Греция	1998	7,9	8,4	10,8	7,1	17,9
Норвегия	1998	7,7	6,4	6,8	4,8	39
Румыния	1999	8,3	4,9	9,8	13,6	29,8
Франция	1993	8,6	4,4	9,3	18,3	35,1
США	2000	11,6	7,6	19,4	18,2	20,7
Азербайджан	1999	14,6	8,6	15,7	4	26,1
Грузия	2000	16	3,3	12,6	4,9	24
Белоруссия	2001	7,1	2,7	13,3	9,7	27
Россия	2001	13	7,7	7,5	4,7	23,6
Казахстан	2001	12,3	3	12,5	8,1	25,4
Киргизия	2000	18,8	7,5	25,3	14,2	8
Таджикистан	2001	20,3	6,8	14,3	5,7	14,5

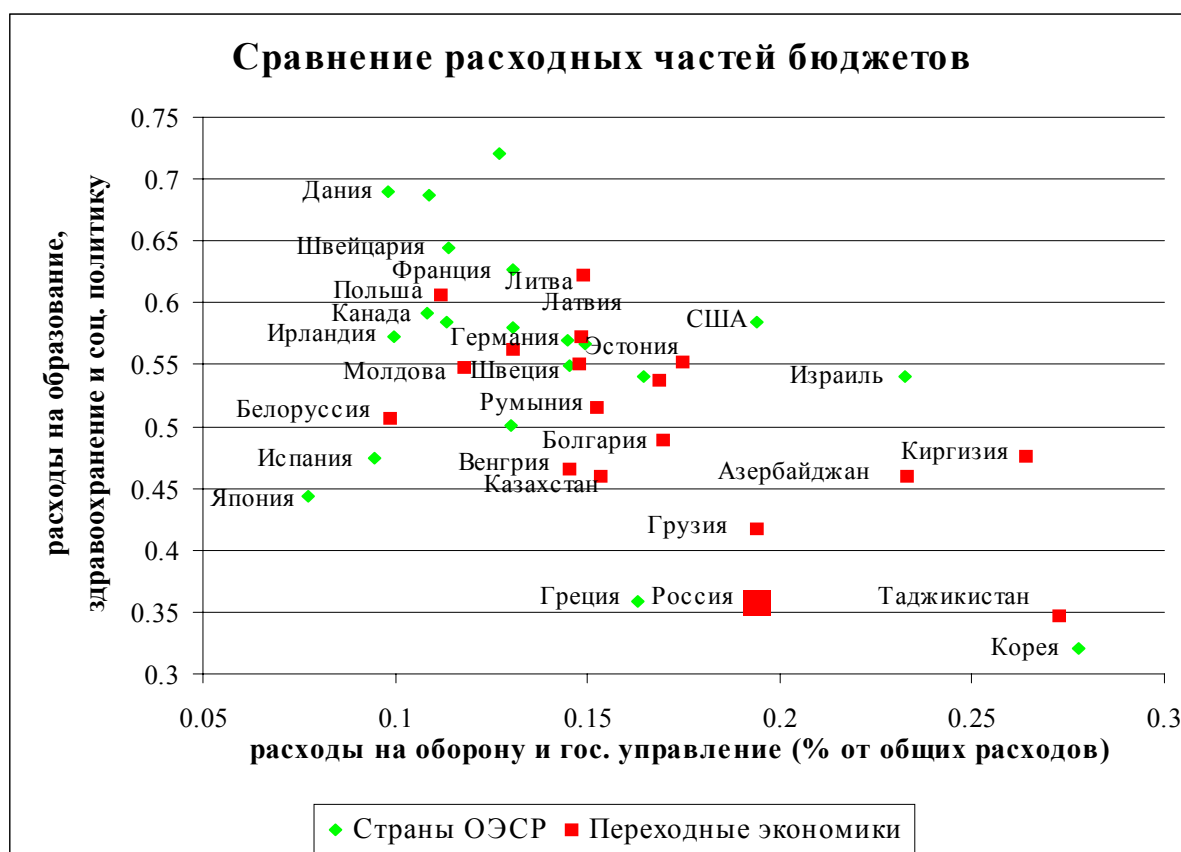
⁵ Под бюджетом в данном случае мы понимаем лишь расходную часть бюджета.

Для внесения определенной идеологической составляющей в процесс определения приоритетов бюджетной политики государств разделим все расходные статьи на две группы. К первой группе относятся расходы на социальное обеспечение, расходы на здравоохранение и на образование, и мы будем их называть «социальными» расходами. Ко второй группе — расходы на государственное управление, оборону и правоохранительную деятельность, и определим их как «силовые» расходы.

Бюджетные статьи, отнесенные к первой группе, характеризуют расходы на повышение уровня жизни более бедных слоев населения и отражают большую склонность общества к перераспределению доходов. Расходные статьи из второй группы показывают стремление на усиление государства с внешней стороны (его военной и политической мощи), а также способность поддержания порядка внутри страны (правоохранительная деятельность и государственное управление). Распределение средств между двумя этими группами расходов зависит от того, что государство считает для себя более приоритетным: повышение среднего уровня жизни или укрепление государства.

Разделение на «социальные» и «силовые» расходы позволяет выявить приоритеты для каждого отдельно взятого государства, делать сравнительный анализ параметров бюджетной политики разных стран. На рисунке 1 схематично изображены бюджеты стран ОЭСР и стран с переходными экономиками. По горизонтальной оси отложены расходы на государственное управление, правоохранительную деятельность и оборону. По вертикальной оси — расходы на социальное обеспечение, образование и здравоохранение.

Рис. 1



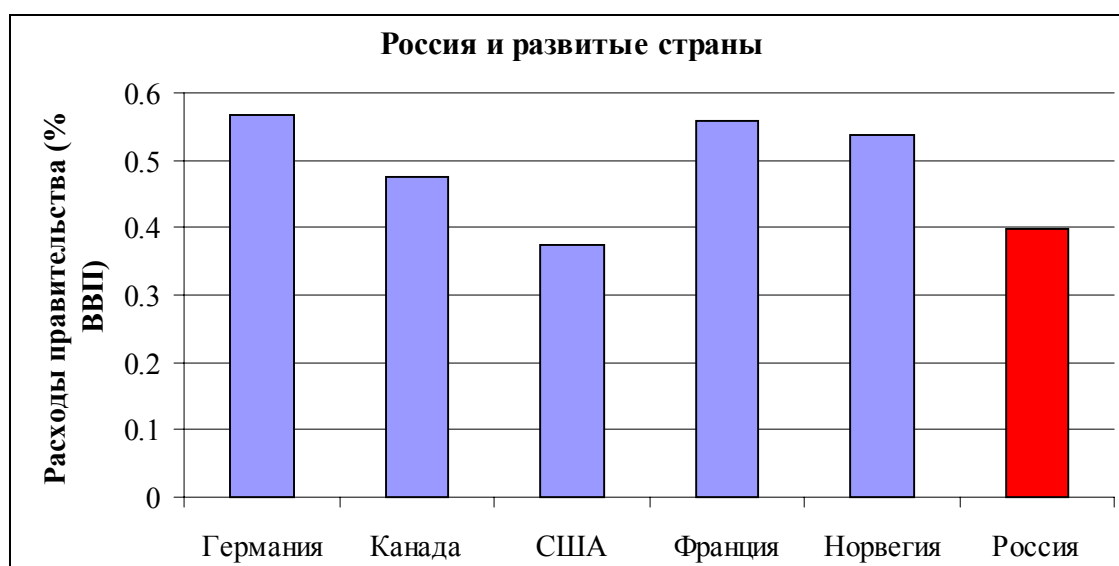
Показательным является тот факт, что для развитых стран доминирующим фактором является социальная справедливость, а не расходы на укрепление государства. Среди развитых стран выделяются США и особенно Израиль, где, несмотря на существенные социальные расходы, доля «силовых» значительно выше среднего по группе. Абсолютным

«аутлайером» среди стран ОЭСР является Южная Корея, доля расходов на оборону превышает 25% от общих расходов при среднем значении для развитых стран 14%.

Россия, Грузия, Азербайджан, Киргизия и Таджикистан относятся к странам с большой долей «силовых» расходов и незначительной — «социальных». На рисунке 1 все эти страны находятся в правом нижнем углу. Структура бюджетов Казахстана и Белоруссии сходна с показателями стран Восточной Европы и развитых стран.

Таким образом, по своей структуре бюджет России достаточно далек от структуры бюджетов развитых стран. Бюджетная политика нашего государства характеризуется повышенным вниманием к укреплению власти государства, а не к повышению уровня жизни населения. Однако из этого не следует, что расходы на оборону в России являются завышенными по сравнению с европейскими странами. Существует целый ряд объективных причин, способствующих этому факту. Во-первых, Россия и страны Европы характеризуются разными уровнями риска возникновения вооруженных конфликтов. Во-вторых, низкие расходы на оборону в странах Европы, входящих в НАТО, можно объяснить своего рода эффектом экономии от масштаба.

Тем не менее, для России, расходы на образование, здравоохранение и социальную сферу являются аномально низкими для данного уровня расходов на оборону, государственное управление и правоохранительную деятельность.

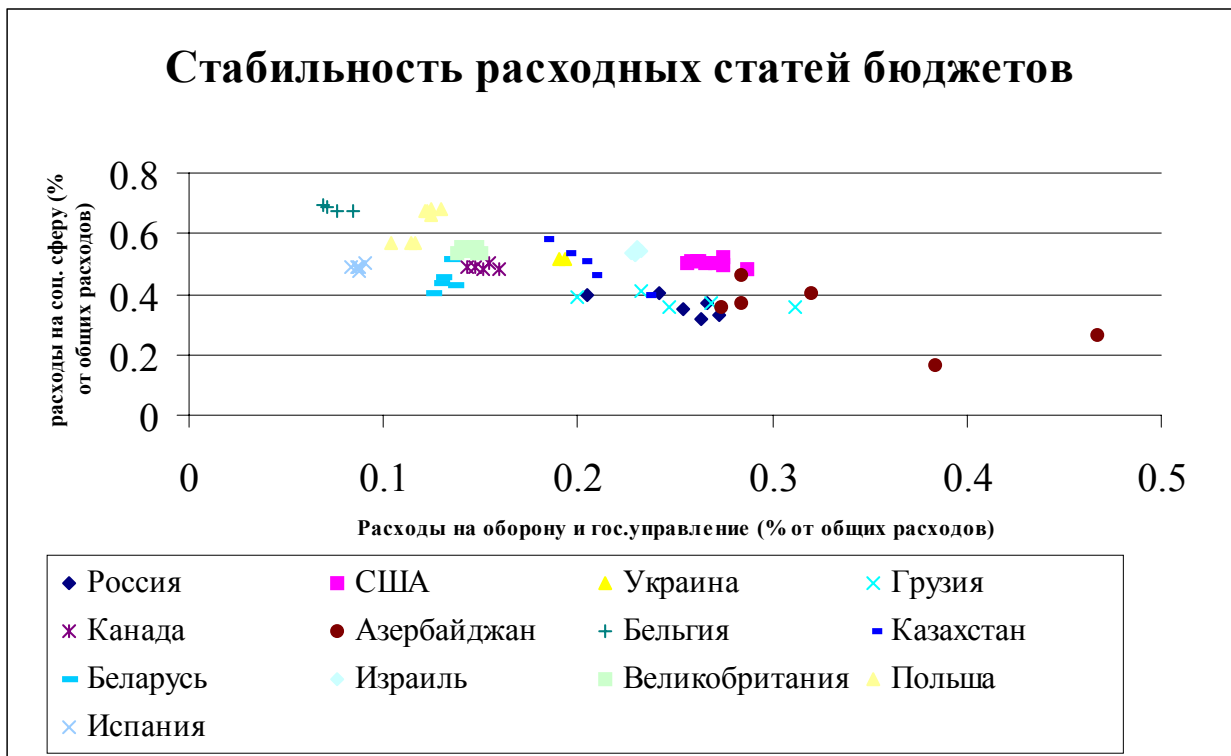


Стабильность расходных статей бюджетов

При проведении бюджетной политики кроме структуры бюджета важным аспектом является стабильность расходных статей. Выбор стратегий развития государственных расходов происходит на уровне центральной власти. Именно федеральные законы о бюджете определяют затраты на оборону и устанавливают жесткие рамки социальной политики. Рассмотрим в динамике изменение структур бюджетов центральных правительств в странах СНГ, Восточной Европы и развитых стран.

Исследование стабильности расходных частей бюджета показывает, насколько приоритеты бюджетной политики являются долгосрочными с точки зрения однажды выбранной стратегии. В случае существования четких бюджетных приоритетов следует ожидать большей стабильности бюджетной политики.

Рис. 3.



Анализ бюджетов разных стран в период 1994—2001 гг. свидетельствует о том, что исходная гипотеза оказывается верной (рис.3). Развитые страны, такие как США, Канада, Бельгия, Израиль и Великобритания характеризуются стабильными бюджетными системами, в то время как дисперсия расходных статей гораздо больше для таких стран как Украина, Грузия, Азербайджан, Беларусь, Казахстан и Польша. Это дает основание говорить о том, что стабильность бюджета является показателем наличия четко выраженных приоритетов бюджетной политики при устоявшейся бюджетной системе.

По общему объему государственного участия Россия весьма похожа на Соединенные Штаты, кроме того, показатели «силовых» расходов в общих также очень близки. Сравнительный анализ расходов России и США на выравнивание уровня жизни населения и на укрепление государства свидетельствует о том, что структура бюджетных расходов в США является практически неизменной, в то время как бюджет России характеризуется большей изменчивостью (рис. 4, 5).

Возможно, большая (по сравнению с США) дисперсия расходов в России, объясняется, скорее всего, экономическими шоками, а не особенностями бюджетной политики. Кризис 1998 года оказал существенное влияние на структуру бюджета РФ: заметно сократилась доля расходов на «силовые» статьи и увеличилась на социальные. Кроме того, российский бюджет стабилизировался в 2001 году при показателях близких к параметрам 1994 года, при этом «силовые» расходы вернулись на прежние позиции. Однако стабилизации доли расходов на социальную сферу после 1998 года не произошло, она несколько увеличилась по сравнению с 1994 г., но сократилась по отношению к 1998 г. В целом, структурный кризис 1998 года показал резервы бюджетной политики России, а именно возможность увеличить бюджетные расходы. Так, из рисунка 5 можно заключить, что высокая дисперсия соответствующего показателя объясняется не только кризисом 1998 года, но и какими-то другими факторами, так как.

Рис. 4.

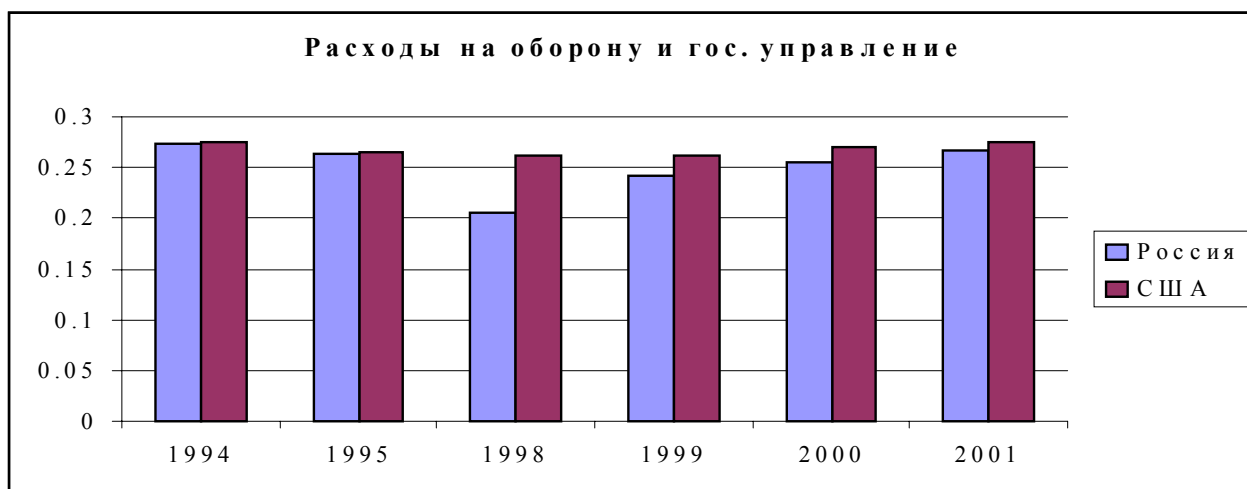
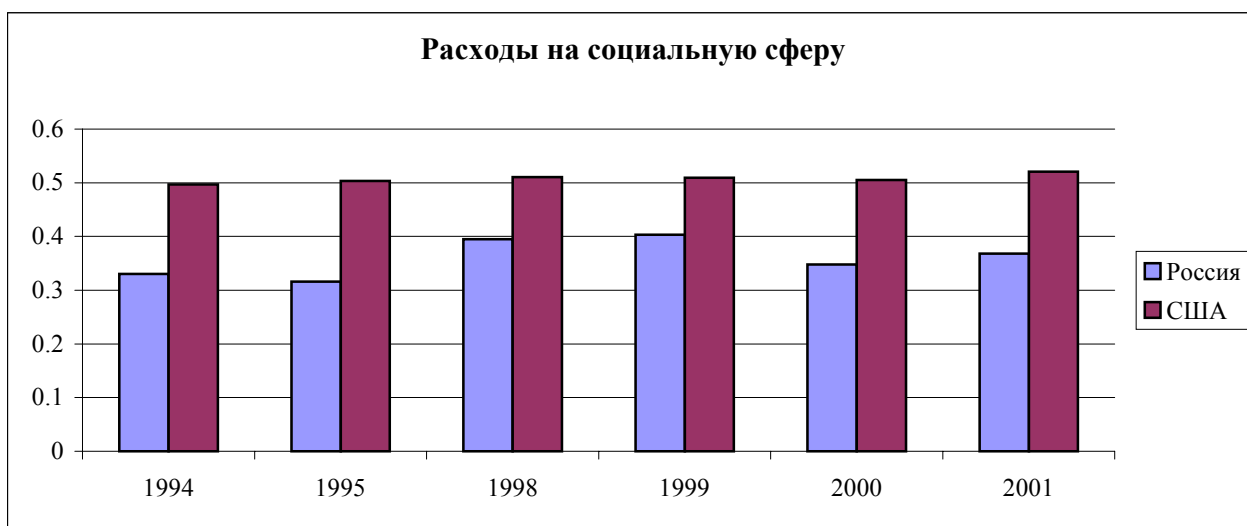


Рис. 5.



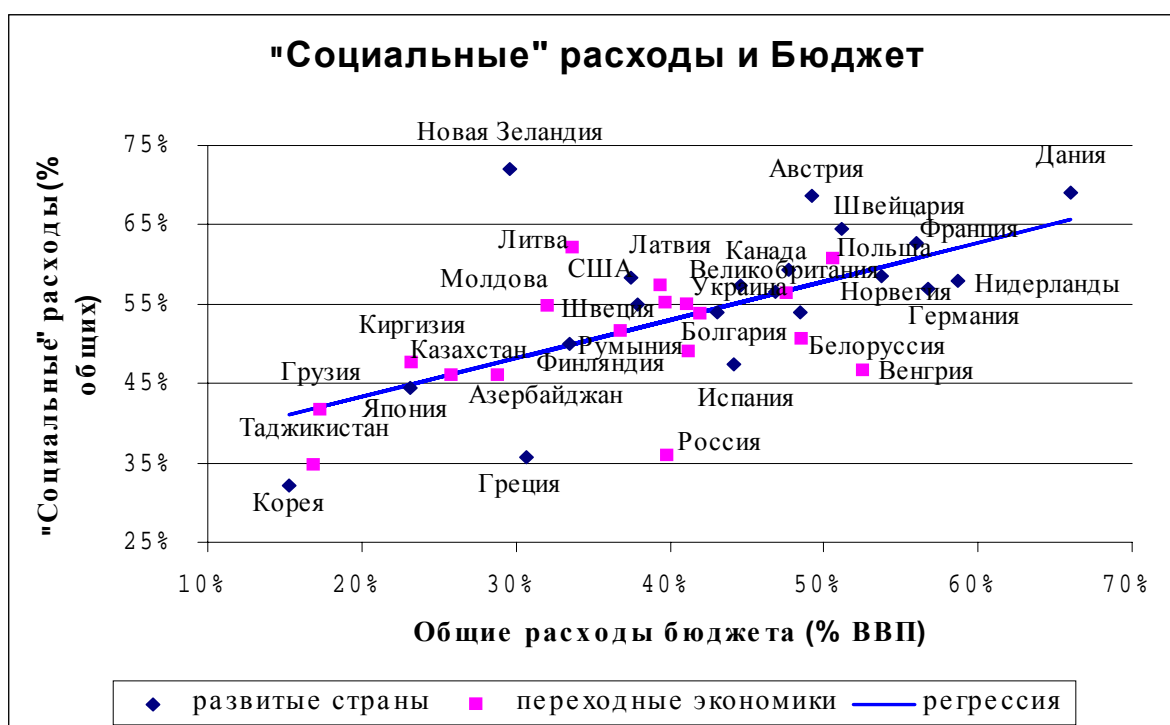
Интересно отметить (см. рисунок 4), что после 1998 года наметилась тенденция на увеличение доли расходов на оборону в общих расходах в российском бюджете. Этот факт можно рассматривать как еще одно косвенное подтверждение приоритетности обороны для бюджетной политики России.

Социальная политика: размер или демократия

Суммарные расходы бюджета являются, несомненно, важным фактором, который определяет структуру расходных статей, который непосредственно связан с доходной частью бюджета и политикой бюджетного дефицита. Анализируя распределение средств бюджета для стран с различными долями расходов правительства в ВВП, можно выявить приоритетность того или иного направления бюджетной политики. Данный подход позволяет определить, происходит ли увеличение данной конкретной статьи бюджета при увеличении «возможностей» государства.

Рассматривая зависимость расходов на социальные выплаты, здравоохранение и образование от размера бюджета государства в процентах от ВВП можно выявить, насколько процентов увеличиваются расходы на социальную сферу (в процентах от общих расходов) при увеличении размера бюджета на один процент ВВП. Развитые страны и страны с переходной экономикой показывают значимую положительную связь социальных расходов и размеров бюджета (рис. 6). Основной вывод для России, который можно сделать, анализируя социальные приоритеты, заключается в том, что доля социальных расходов в бюджете РФ является достаточно низкой для страны с соответствующим уровнем бюджетных расходов в ВВП. Таким образом, вряд ли социальную сферу можно назвать приоритетным направлением бюджетной политики России, так как она явно лежит гораздо ниже регрессионной линии.

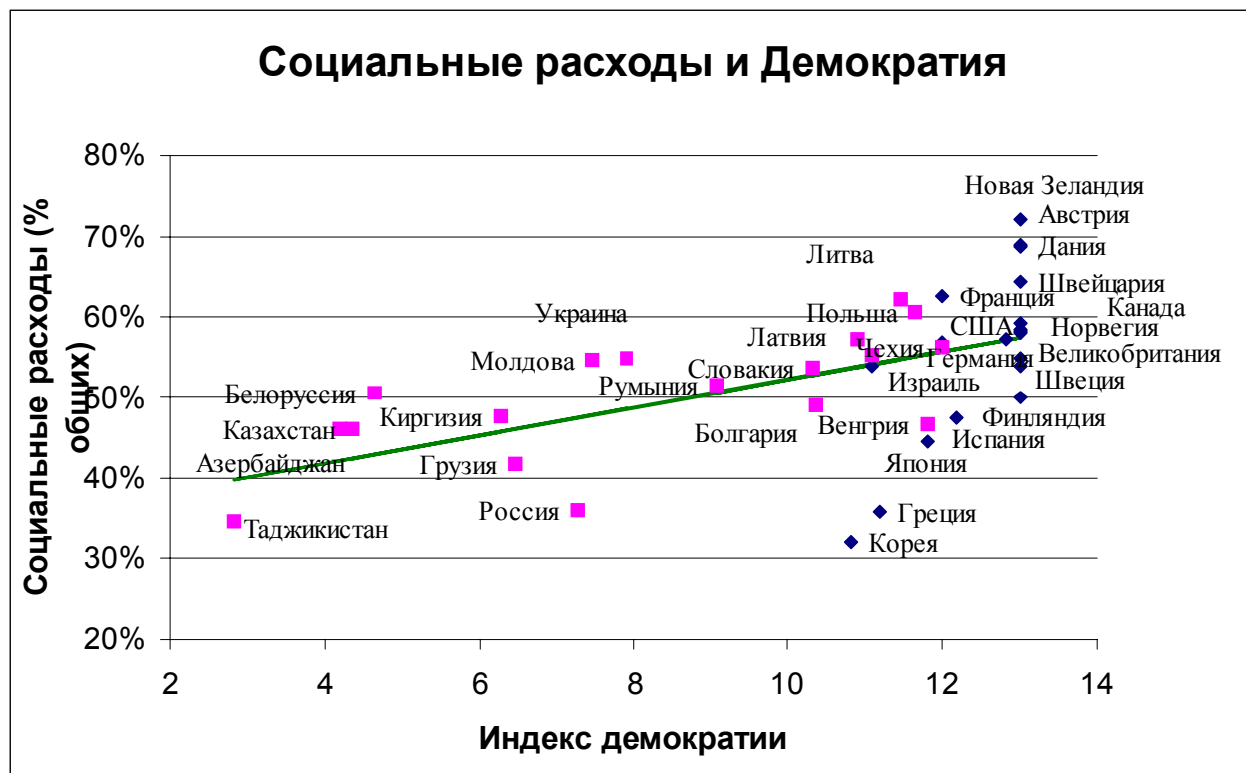
Рис. 6



Демократические факторы также положительно влияют на социальные расходы, как в развитых, так и в переходных странах. Однако степень влияния политических свобод на политику поддержания высокого среднего уровня жизни в странах ОЭСР значительно выше (рис.7). Другими словами, усиление демократии в переходных экономиках не приведет к огромному росту доли социальных расходов. Данную особенность бюджетной политики бывших социалистических стран можно определить как *устойчивость* социальной политики к демократии. Действительно, многие недемократические страны проводят активную социальную политику для поддержания уровня жизни малоимущих слоев⁶.

⁶ Такая политика была присуща и самим социалистическим странам

Рис. 7



Какой же фактор является доминирующим при определении социальных расходов? Для определения доли социальных расходов в бюджетах развитых стран оказываются важными оба параметра: как общий уровень расходов, так и политические свободы. Однако демократический фактор имеет значительно больший вес по сравнению с ростом экономических «возможностей» государства (таблица 2).

В странах с переходными экономиками, и особенно СНГ, для перехода на более активную социальную политику, прежде всего, необходимо развитие демократических структур в обществе, а не увеличение состоятельности государства.

Таблица 2. Зависимая переменная: «Социальные» расходы в % от общих*

	Переходные экономики		Развитые страны	
Общие расходы (%ВВП)	0,3547 (2,617)	0,0786 (0,417)	0,5219 (3,644)	0,3528 (2,795)
Индекс демократии	-	1,4975 (2,373)	-	7,0491 (3,285)
Количество наблюдений	18		20	
R-квадрат	0,260	0,462	0,426	0,648

*в скобках приведены t-статистики

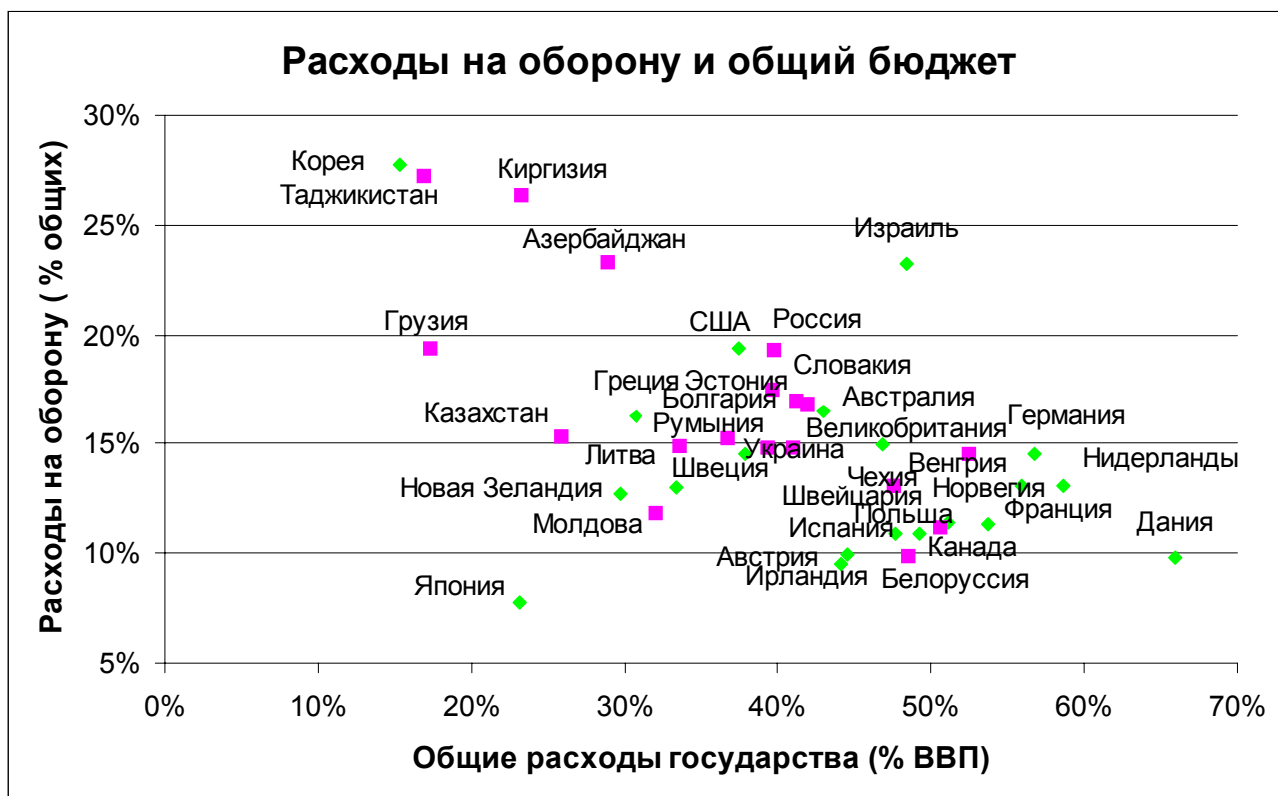
«Силовая» политика против демократии

Рассмотрим распределение бюджетных расходов на силовые структуры (оборону, правопорядок и государственное управление) и общий объем государственного участия в экономике.

Результаты анализа указывают на существование отрицательной зависимости «силовых» и общих расходов для стран с переходными экономиками. В развитых странах связи между этими показателями не наблюдается (рис. 8). Таким образом, в отношении «силовых» расходов разные группы стран имеют разную политику (а при определении «социальных» расходов поведение этих двух групп было схожим).

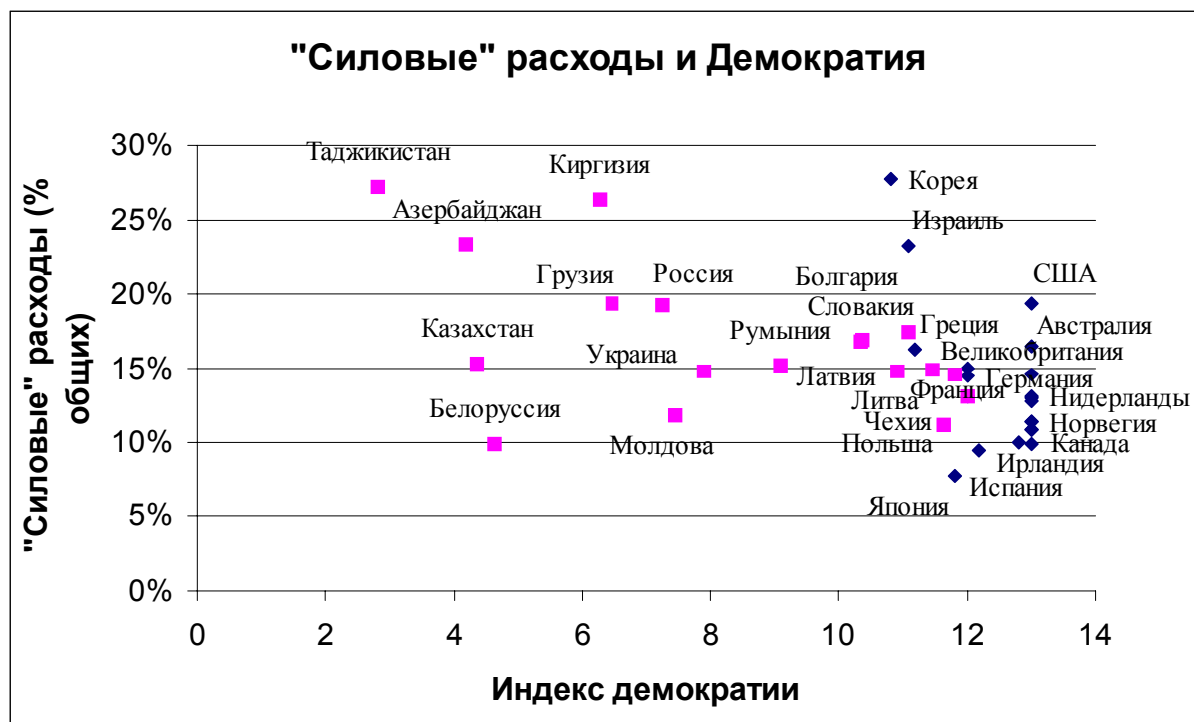
Страны СНГ показывают отрицательную корреляцию силовых расходов и размера государства: т.е. чем меньше бюджетные расходы всего, тем большая доля идет на оборону. Данное явление связано, прежде всего, с недостатком финансирования общих расходов и необходимостью поддерживать определенный уровень «силовых» затрат. Для развитых стран справедлива стратегия «тратить на оборону столько, сколько нужно» в абсолютном значении, и оборонная политика подчинена долгосрочным планам развития данного сектора.

Рис. 8



Влияние демократических факторов на «силовые» расходы имеет сходные отрицательные тренды как в переходных экономиках, так и в развитых странах. Таким образом увеличение действенных демократических институтов ведет к снижению агрессивности бюджетной политики (рис. 9).

Рис. 9



При сравнении одновременного влияния общих расходов и уровня демократии результаты регрессионного анализа подтверждают гипотезу разной определенности бюджетной политики в области «силовых» расходов в разных группах стран. Если для развитых стран главным в сокращении доли данных затрат является демократизация общества, то для переходных экономик определяющим является «ресурсы» государства (таблица 3).

Таблица 3. Зависимая переменная: «Силловые» расходы в % от общих*

	Переходные экономики		Развитые страны	
	Общие расходы (%ВВП)	-0,3052 (-3,539)	-0,2920 (-2,640)	-0,1507 (-1,266)
Индекс демократии	-	-0,0716 (-0,195)	-	-3,3079 (-2,434)
Число наблюдений	18		20	
R-квадрат	0,501	0,502	0,157	0,375

*в скобках приведены t-статистики

Определенный «необходимый» уровень затрат государства для поддержания порядка связан с *абсолютным* уровнем «силовых» расходов, который может быть аппроксимирован долей данных расходов в ВВП. При анализе этой зависимости наблюдается увеличение доли оборонных расходов в ВВП при росте бюджета в обеих группах. Однако для развитых стран, в отличие от переходных экономик, также оказывается существенным и уровень развития демократии, увеличение которого снижает «силовые» расходы.

Отметим также, что, несмотря на тот факт, что уровень демократии сильно коррелирует с уровнем благосостояния населения, последний не играет существенной роли при принятии решения бюджетной политики.

Основные выводы

1. Приведенная выше методика позволяет сравнивать структуру бюджетных расходов России, стран СНГ с другими странами. По своей структуре бюджет России достаточно далек от бюджетов развитых стран мира. Так, по сравнению со многими развитыми странами, Россия характеризуется относительно большими расходами на оборону и меньшими расходами на социальную сферу, т.е. на образование, соц. выплаты и здравоохранение.
2. Для переходных экономик, в особенности стран СНГ, характерна высокая нестабильность бюджетной политики, в результате чего из года в год меняется структура бюджетных расходов. В частности, большая дисперсия расходных статей бюджета характерна и для России. Однако причиной такой нестабильности нередко является макроэкономическая нестабильность.
3. Социальные расходы в странах с переходной экономикой имеют тенденцию увеличиваться с ростом общих расходов. Однако они не являются приоритетными в России, так как относительно всех расходов Россия тратит значительно меньше на социальную сферу.
4. «Силовые» расходы, наоборот, являются приоритетными в бюджетной политике практически всех стран СНГ. В ходе исследования было обнаружено, что данные расходы в странах СНГ возрастают при сокращении общего уровня государственных расходов.
5. Демократическое развитие стран оказывает заметное влияние на их бюджетную политику. В переходных экономиках уровень развития демократии имеет более существенное влияние на социальные расходы, чем общий объем бюджета. В то же время, уровень демократии не влияет на силовые расходы в странах СНГ и отрицательно коррелирует с расходами на оборону в развитых странах.

Литература

1. *Alesina, A. and R. Perotti, 1996.* Budget Deficits and Budget Institutions, NBER Working Paper 5556
2. *Barro R. and Sala-i-Martin, 1995.* Economic Growth
3. *Edin, P.A. and H. Ohlsson. 1991.* Political determinants of budget deficits: Coalition effects versus minority effects, *European Economic Review* 35 1597-1603
4. *Hallerberg, M. and J. von Hagen, 1997.* Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, NBER Working Paper 6341
5. *Kontopoulous, Y. and R. Perotti, 1999.* Government Fragmentation and Fiscal Policy Outcomes: Evidence from OECD Countries, NBER Working Paper
6. *Olson, M., 1965.* The Logic of Collective Action. Cambridge, Mass.: Harvard University Press
7. *Poterba, J., 1996.* Do Budget Rules Work? NBER Working Paper 5550
8. *Roubini, N. and J. D. Sachs, 1989.* Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies, *European Economic review* 33, 903-938
9. *Stein, E., E. Talvi and A. Grisanti, 1998.* Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience, NBER Working Paper 6358
10. *Гайдар Е.* Современный экономический рост и стратегические перспективы социально-экономического развития России. ИЭПП, 2003
11. *Гайдар Е., Мау В.* Марксизм: между научной теорией и «светской религией». Вопросы экономики, № 5,6, 2004
12. *Мау В.* Экономические реформы сквозь призму конституции и политики. Ad Marginem, 1999
13. *Стародубровская И., Мау В.* Великие революции от Кромвеля до Путина. Вагриус, 2001
14. Россия и страны мира. Сборник Госкомстата России.
15. Government Finance Statistics Yearbook. IMF, 2002.
16. Freedom House data on Democracy Status, <http://freedomhouse.org/ratings/allscore04.xls>