

УДК 323.2

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНКУРЕНЦИЯ, НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РАСХОДЫ (на примере США и Швеции)

© 2012 г. **А.А. Раквиашвили***
МГУ им. М.В. Ломоносова

Статья посвящена анализу влияния политической конкуренции на налоговую систему и структуру государственных расходов на примере США и Швеции. Рассматриваются особенности налогообложения и в авторитарных странах, в том числе в России, с точки зрения возможности выстраивания более транспарентной и эффективной системы финансирования государственной власти.

Ключевые слова: *налоги, налоговая система, демократия, Швеция, США, политическая конкуренция*

Политика присуща почти любой деятельности, тем более политика свойственна государству – наиболее эффективному из придуманных людьми механизмов трансляции власти, причём власти во многих отношениях специфической. Современное государство – абстрактный посредник в процессе межличностного взаимодействия [7] – само по себе не наделенное ни разумом, ни целями, ни желаниями и интересами, но являющееся воплощением стремлений отдельных индивидов подчинять других членов общества и управлять их деятельностью.

Ограничившись узким пониманием термина «политика» как процесса «взаимодействия» людей и государства, в данной статье мы рассмотрим predisposedность всей системы отдельных правил и норм политической деятельности, принятых в конкретном обществе (как части институциональной среды), к той или иной налоговой системе и структуре государственных расходов.

Фокусирование внимания именно на налогах сделано не случайно. Иллюстрацией взаимозависимости политической и налоговых систем являются безнадёжные попытки многих стран преодолеть долговой кризис [8; 22], хотя, казалось бы ничего сложного в том, чтобы рассчитаться с чрезмерными долгами (если это вообще возможно): просто следует меньше тратить и больше зарабатывать. В случае с правительствами это означает сокращение расхо-

* РАКВИАШВИЛИ Александр Александрович – кандидат экономических наук, доцент кафедры политической экономии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. E-mail: rakviashvili@gmail.com

дов и рост налогов, но и в том, и другом случаях речь идёт о нанесении вреда определённой и конкретной группе влияния: бенефициарам существующих схем перераспределения (пенсионеры, государственные служащие, объекты субсидирования и т.д.) или потенциальным источникам дополнительных налогов. Оба пути опасны.

Дополнительные налоги можно взимать только с тех агентов рынка, которые сохраняют относительную эффективность. Повышение налогового бремени автоматически снизит выгоды предпринимательской деятельности, а возможное падение экономической активности способно нанести государственным финансам ущерб, не компенсируемый выгодой от возросших налогов. Не меньшая опасность грозит при снижении расходов. В «социальном государстве» бенефициарами государственной деятельности (осуществляемой за счёт средств, полученных от предпринимателей в широком смысле этого слова [17, с. 47–100]) является значительная часть населения. Её протестная активность может стать источником снижения эффективности экономики и, следовательно, доходов правительства. Ярко это проявилось в наши дни в Греции, где забастовки нанесли чувствительный удар по планам правительства обеспечить исполнение своих чрезмерных долговых обязательств [12].

Таким образом, налоги не только представляют собой источник финансирования государства, но и являются следствием реализации интересов доминирующих групп влияния. В этой связи представляется важным точное понимание этих взаимосвязей, особенно сегодня, когда мировой финансово-экономический кризис обнажил слабые стороны существующей в западном мире политической системы и социального государства, как модели развития.

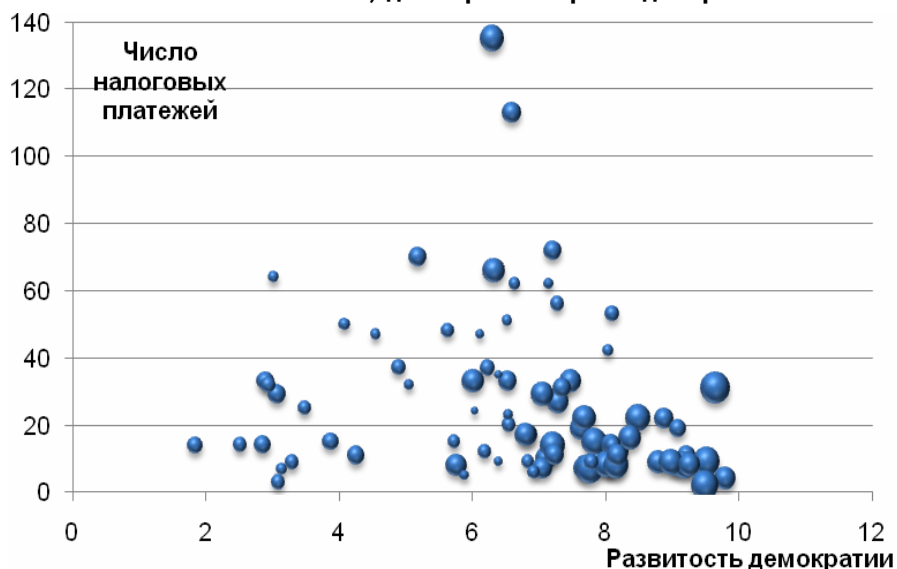
Для этого мы рассмотрим страновые различия в налоговых и политических системах, определим на теоретическом уровне зависимость процедур политической борьбы и структуры налогов и государственных расходов и, наконец, определим возможные механизмы повышения эффективности процесса борьбы за власть и её [власти] реализации.

Становые различия в налогах, государственных расходах и уровне развития демократии

Данные по различным странам указывают, что, как правило, наиболее демократические страны имеют относительно простые налоговые системы и одновременно значительные расходы правительства, а минимальные государственные расходы и/или сложные налоговые системы характерны для менее демократических стран. Соответствующие показатели представлены на рис. 1, где отображено распределение 85 стран мира по трём критериям: вертикальная ось показывает число налоговых платежей в год, горизонтальная ось – развитость демократии (рейтинг)*, а площадь окружностей – расходы государства в процентах ВВП.

* Рейтинги, оценивающие развитость демократии, свободы слова, коррупции и другие подобные явления, не могут претендовать на абсолютную объективность. Однако, с нашей точки зрения, для выявления страновых различий и оценки динамики изменений они в достаточной мере информативны.

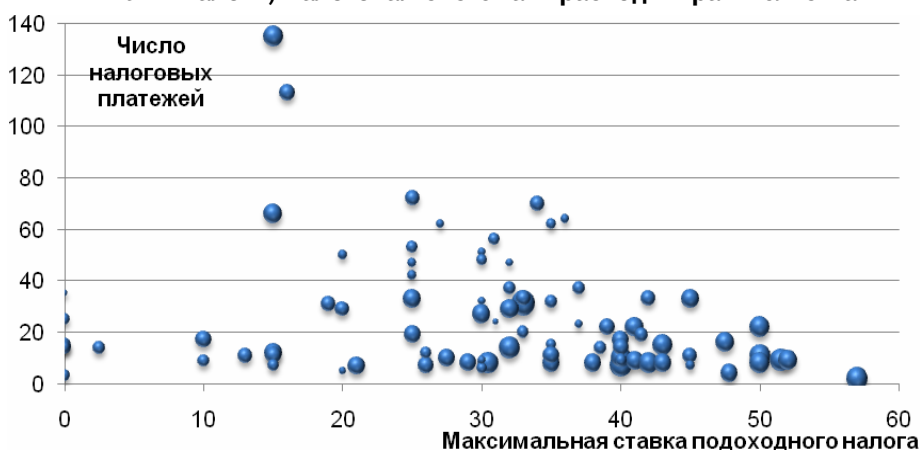
Рис. 1. Налоговая система, демократия и расходы правительства



По данным Всемирного банка и ОЭСР; EIU.

Ещё интересней распределение тех же 85 стран по числу налоговых платежей, максимальной ставке подоходного налога и расходов государства в процентах ВВП (см. рис. 2).

Рис. 2. Налоги, налоговая система и расходы правительства



По данным Всемирного банка и ОЭСР.

Легко увидеть закономерность, что чем выше ставка подоходного налога, тем проще налоговая система. Например, в Швеции всего 4 вида платежа (для юридических лиц) и превышающая 50% максимальная ставка подоходного налога, тогда как в России в среднем частная фирма платит 9 налогов в год, а ставка подоходного налога «плоская» – 13% [34].

Даже если считать указанные закономерности слабо выраженными, возникает вопрос: почему налоговые системы в разных странах мира столь различны? Вряд ли найдётся хоть один экономист, который настаивал бы на специ-

альном запутывании налоговой системы и её усложнении. Можно сколь угодно много спорить об оптимальном уровне государственных расходов, но бессмысленно настаивать на намеренном размножении процедур и бюрократии при уплате налогов – это невыгодно ни налогоплательщикам, ни государственному бюджету. Если бы правительства во всем мире строго руководствовались советами экономистов (неважно каких убеждений) мы должны были бы видеть более единообразную картину, нежели наблюдаемую сейчас.

Этот факт ещё более парадоксален в свете наблюдающейся конкуренции стран мира в привлечении иностранных инвестиций, что проявляется прежде всего в либерализации налоговых систем. Так, с 2004 по 2009 г. средняя ставка косвенных налогов в мире снизилась с 15,81% до 15,25%, а средняя ставка налога на прибыль с 28,8% до 25,5% (в 1999 г. – 32,69%) [30]. В странах ЕС по данным Евростата налоговое бремя снизилось с 40,6% ВВП в 2000 г. до 39,3% ВВП в 2008, причём наибольшее снижение было зафиксировано в Словакии и Швеции [37]. Но для относительного выравнивания условий при существующих темпах происходящих изменений потребуются десятилетия, тогда как при отсутствии неэкономических ограничителей радикальные реформы займут не более нескольких лет*.

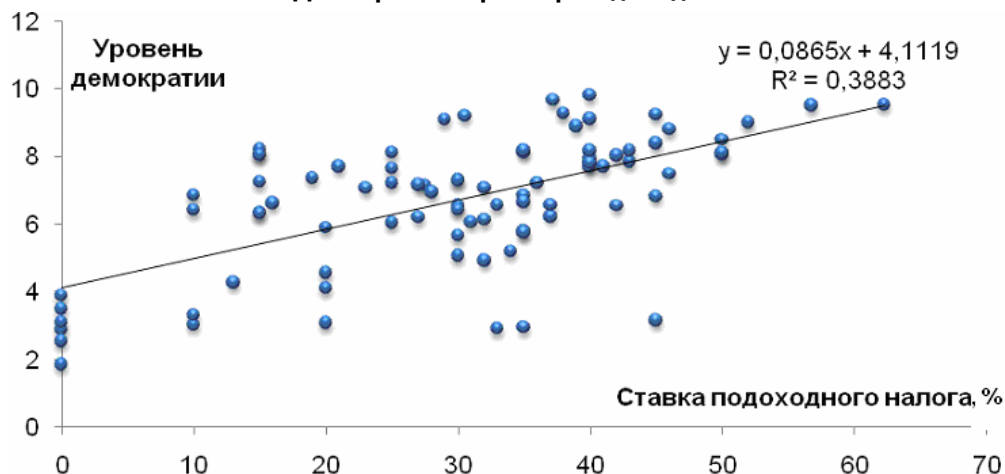
Конечно, некоторые случаи можно объяснить достаточно тривиально. Так, эффективность бюрократии во многих отношениях зависит от доступной гражданам информации о расходах на содержание государства. Когда эти расходы можно просчитать, а политическая система предполагает возможность избирателей влиять на исход выборов, политики и группы влияния вынуждены в процессе конкурентной борьбы повышать эффективность государства. Поэтому наиболее демократические страны, т.е. страны с развитой политической конкуренцией, тяготеют к более простым налоговым системам, а авторитарные страны к сложным, запутанным процедурам уплаты налогов. Причём, если для политиков в демократических странах относительная эффективность деятельности – это реакция на конкуренцию, то в авторитарных странах сокрытие реальных расходов на государство – это жизненная необходимость.

Если информация о реальных издержках содержания бюрократии становится доступной большинству налогоплательщиков, давление на власть с целью повышения её эффективности, в том числе оказываемое через выборы и институты гражданского общества, начинает нарастать. В демократической стране власть получит сильную мотивацию к реформам, в то время как в авторитарных странах неразвитость политической конкуренции вытеснит протестные настроения из легального поля политики и станет источником подрыва устойчивости политической системы.

То, что авторитарные режимы предрасположены к более активному использованию косвенных налогов, а не подоходного налога, видно и из рис. 3.

* См. например, темпы проведения реформ в разных странах мира в отчёте Всемирного банка [24].

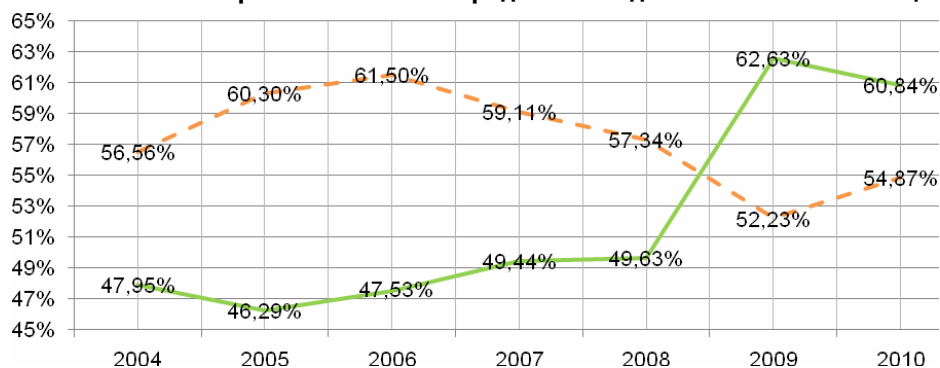
Рис. 3. Демократия и размер подоходного налога



По данным Всемирного банка и ОЭСР; EIU.

В качестве иллюстрации этой зависимости можно рассмотреть пример России. На рис. 4 представлен расчёт налогового бремени граждан России в 2004–2010 гг., выраженный в процентах налога на доходы физических лиц при условии отмены всех других налогов и сборов. Такой метод финансирования государства является наиболее простым и транспарентным, позволяя каждому гражданину чётко видеть его личные расходы на поддержание государственного аппарата. Пунктирная линия показывает ставку подоходного налога, обеспечивающую неизменность доходов государства*, а сплошная линия – ставку налога, обеспечивающую неизменность расходной части бюджета, при условии его сбалансированности**.

Рис. 4. Налоговое бремя в России в среднем на одного налогоплательщика



Построено на основе данных Росстата (www.gks.ru/).

Даже учитывая неравномерность распределения налогового бремени и неминуемую погрешность соответствующих расчётов, приведенные цифры ярко

* Поступления от подоходного налога покрывают все расходы правительства.

** Предполагается, что при профиците правительство осуществляет налоговый возврат, а при дефиците повышает налоговые ставки.

иллюстрируют размеры ресурсов, изымаемых государством неявным для большинства граждан образом. Сложно переоценить последствия налоговой реформы, которая бы взамен всех налогов сохранила лишь НДФЛ, повысив его ставку до 60%. Знание граждан об истинном размере уплачиваемых ими налогов стало бы источником больших протестных движений, чем те, что были обусловлены чисто политическими причинами и имели место в конце 2011 года.

Тем не менее, потребность в сокрытии истинных издержек содержания государства не объясняет всех наблюдаемых различий и низкой скорости конвергенции, которые, очевидно, обусловлены более глубинными причинами.

Налоги, субсидии и политическая конкуренция

Современное государство – результат нескольких трансформаций. Первые иерархические объединения, вполне укладывались в модель «оседлого бандита» Макгира – Олсона, когда для получения большей выгоды «бандит» начинает выстраивать институциональную среду, способствующую развитию поработанной территории [31]. Впоследствии, в процессе передачи власти возникает потребность в легитимизации. Исторически эта задача решалась приписыванием вождям связей с Богом, природой и т.д. Даже сегодня такая специфическая тирания, как Северная Корея, использует мистификацию правящих и умерших вождей как инструмент усиления легитимности.

Время царств и королевств – это период персонифицированной власти*, обладавшей внешними ограничениями, так как наместник Бога не может править против законов Божьих. Даже если эти ограничения могли часто попирались, они постоянно играли важную сдерживающую роль, указывающую иерархам, что делать можно, а что делать недопустимо. Они же были основным источником легитимности.

После Вестфальского мира произошла трансформация власти – она стала обезличенной. Обретённый европейскими монархами суверенитет породил потребность в разветвлённой системе управления. Постепенно бюрократия становится массовой и отбирает власть у королей [7]. При этом безличное, не персонифицированное государство по-прежнему сохраняет внешние ограничения. Фуко считал, что от этих оков государство начало освобождаться после появления трудов А. Смита, И. Бентама и других ранних экономистов [19], но зримый и решающий переход свершился лишь во второй половине XX века, после распространения в Западном мире неограниченной демократии. До этого государственные деятели (не все, но немалое их число) ещё считали своей обязанностью «служить высшим целям», а не отдельным группам влияния и предпочтениям целевого электората. Так президент США Гровер Кливленд в 1887 г. наложил вето на билль, обязывающий правительство США потратить на помощь фермерам (закупку семян), пострадавшим от засухи, 10 000 долларов. Сумма и по тем временам была ничтожной, но Кливленд указал, что «хотя люди и содержат государство, государство не будет содержать людей» [21].

* Хорошей иллюстрацией этого является известная фраза Людовика XIV «Государство – это я».

По справедливому замечанию Ф. Хайека «концепция справедливости теряет всякий смысл, как только мы признаём справедливой любую меру, одобренную большинством» [20]. Поэтому, когда критерием «правильности» правления стало мнение большинства, не осталось никаких следов от Божьих законов, требований природы или законов справедливости. Главной детерминантой целей политиков стало мнение медианного избирателя. «Воля народа» стала оправданием почти любых действий. Так произошла трансформация государства в безличный институт принуждения, лишённый внешних ограничений в целеполагании*.

Определённые внешние ограничения власти существуют во всех странах. Так, ни один правитель не решится воспроизвести приказ царя Ирода об убийстве младенцев. Но в подавляющем большинстве случаев политические лидеры руководствуются лишь внутренними ограничениями, определяющимися пользой принимаемых решений. «Неправильные» решения уже не влияют на легитимность власти, а лишь свидетельствуют о неэффективности политика. Полезность же определяется в системе координат конкретной группы влияния в рамках существующих процедур борьбы за власть и степенью конкуренции. В этой связи, именно специфика демократии определяет направление развития экономики и отношения гражданина и государства в процессе уплаты налогов и получения государственных услуг.

Считается, что главное достоинство демократии заключается «в удержании мира, позволяющем избегать насилия, революций и разрушений» [11]. Кроме того, демократия, в отличие от процесса силовой борьбы за власть, даёт возможность «переигровки»: поражение сегодня всегда оставляет возможность вновь попытаться победить завтра, исправив допущенные ранее ошибки. Наконец, демократия обеспечивает относительно эффективную координацию многочисленных и неоднородных групп влияния, что особенно важно для больших стран, таких как Россия и США. В то время как о достоинствах демократии говорят много и часто, её недостатки куда важнее для целей данного исследования.

На самый важный недостаток демократии указал М. Ротбард, кратко и одновременно жёстко доказавший, что демократия не является мирным аналогом силовой борьбы за власть [15]. Во многих отношениях она лишь приводит к иным результатам, чем те, что оказались бы возможны в случае применения физического насилия.

Демократия предполагает доминирование большинства, но, как известно, стабильного большинства как такового в принципе не существует ни в одной стране. Общество всегда разделено на разные сообщества, а большинство есть лишь «большинство по отношению к тому или другому вопросу» [9, с. 71], являясь одновременно совокупностью меньшинств [9, с. 266].

В отличие от насильственных методов борьбы за власть, на мирных выборах резко повышается ценность тех, кто в принципе не боролся бы за власть и

* Следует отметить, что такие термины, как «интересы государства» и «цели государства» являются логической, смысловой ошибкой или, если хотите, ошибкой определения.

принял бы правление любого индивида или группы лиц^{*}. Но методы расширения вовлечённости людей в политические процессы становятся источником значительных проблем.

Рост электорального значения наименее активной (не идеологизированной и с меньшим набором устойчивых предпочтений) части населения обусловлен возможностью получения дополнительных голосов легальным подкупом избирателей. Если и когда подобные группы являют собой значимую долю населения, то политическая борьба концентрируется на завоевании их симпатий через активное перераспределение богатства в их пользу при помощи государственного аппарата. В конечном счёте пассивные избиратели становятся главной целевой электоральной группой, получающей блага за счёт роста налогового бремени остальных членов общества (например, наиболее богатых граждан). Именно поэтому в странах с неограниченной демократией сокращение государственных расходов – предельно сложный процесс.

В качестве примера можно привести результаты опроса, проведённого в США в 2010 г. [41; 8]. Респондентам был задан такой вопрос: «Если бы было необходимо сократить государственные расходы, какая из нижеперечисленных государственных программ должна получать меньшие объёмы финансирования из федерального бюджета, чем сегодня?». Из почти двух десятков вариантов большинство голосов (71%) получил ответ: «Помощь иностранным государствам», на которую тратится менее 1% бюджета США. Наиболее же крупные статьи расходов, на которых возможна реальная экономия, – «медицинское обслуживание пенсионеров», «медицинское обслуживание малоимущих», «пенсионное обеспечение» – получили наименьшее число голосов (6–7%). То есть бенефициары государственных расходов не заинтересованы в их сокращении. Даже сегодня, когда американская политическая элита серьёзно борется с безумным бюджетным дефицитом и государственным долгом, политики осмеливаются лишь на популистские лозунги о дополнительных налогах для «богатых»^{**}, а сокращение государственных расходов в основном

^{*} Разницу в поведении «пассивных» и «активных» избирателей иллюстрирует интернет-рынок Айовы (IEM) [40], на котором проводятся торги, где товаром являются виртуальные акции политиков, дивиденды по которым платятся в размере процента, полученного данным политиком на реальных выборах. Как указывает Вернон Смит, результаты таких торгов часто не совпадают с опросами экзит-полов, так как «опросы избирателей отражают незаинтересованное, репрезентативное и усредненное мнение, а рынки – мнение заинтересованных лиц, которое нельзя считать репрезентативным» [16, с. 466; 27].

^{**} В 2004 г. журнал «Экономист» призывал к отмене налогов с корпораций из-за высоких издержек их сбора и расходов фирм на схему по уклонению от налогообложения. Последний вопрос авторы данной идеи считали даже более важным, чем изменение поступлений в бюджет, которое легко компенсировать увеличением других налогов, прежде всего подоходного [23]. Эта идея осталась невостребованной, как и сделанное в 2002 г. предложение занимавшего в тот период пост министра финансов США Пола О'Нила о резком снижении налогового бремени для компаний через отмену налога на доходы корпораций и налога на прирост капитала. Теряемые доходы должны были компенсироваться за счёт отмены ряда социальных гарантий государства и увеличения подоходного налога. О'Нил исходил из того, что расходы на сбор корпоративного налога очень высоки, а экономическая система работала бы лучше, если бы правительство «собирало налоги непосредственно с граждан, которые платят их в любом случае, но только кружным путём» [36]. Несмотря на логичность предложений,

приходится на бюджет Пентагона [35]. То есть делается всё, чтобы бремя выхода из долгового кризиса легло на как можно малочисленную группу граждан не в ущерб основному электорату.

Недостатки демократии усугубляются нерациональностью^{**} выбора индивидов. Й. Шумпетер по этому поводу иронично заметил: «Рационально мыслящие, свободно голосующие граждане, осознающие свои (долгосрочные) интересы, и его представитель, действующий согласно этим интересам... – это ли не прекрасный пример детской сказки?» [21]. Как правило, у людей нет стимулов к рациональному поведению, а во всех остальных случаях рациональное поведение как выбор лучшей из альтернатив просто невозможно ввиду ограниченности информации и инструментов влияния. Избиратели предпочитают голосовать «сердцем», принимать импульсивные решения, основываясь на стереотипах и устоявшихся предпочтениях, не предпринимая попытки рациональной рефлексии и критики^{***}. Как следствие – демократия поощряет популизм и политику активного перераспределения, а на осознание и исправление ошибок зачастую требуется несколько политических циклов и как минимум один экономический кризис^{****}.

Алан Мельтцер и Скотт Ричард придали этим рассуждениям лаконичный вид, указав, что большое правительство «возникает в результате разницы между распределением голосов и распределением доходов. Государство расширяется, когда право голоса получают избиратели с доходом ниже медианного или когда рост доходов [населения] даёт государству средства для усиленного перераспределения» [21, с. 41].

При высокой дифференциации доходов, демократия допускает «тиранию большинства», когда богатое меньшинство вынуждено отдавать значительную часть ресурсов относительно бедным согражданам. Пока это не подрывает стимулы к труду у «порабощённой» части населения, такая система может быть достаточно устойчивой. В отсутствие значительного неравенства в доходах демократии предрасположены к образованию политико-экономического цикла, впервые описанного У. Нордхаусом. Суть его идеи заключается в том, что правительство выбирает ту политику, которая максимизирует шансы на переизбрание [32], используя для этого ресурсы власти: налоги, субсидии и прочие средства. Раз избиратели редко обращаются за здравым смыслом, имея относительно короткий горизонт планирования и не оценивая все последствия совершаемого выбора, экономическая политика с неминуемостью становится ущербной для экономического развития.

они не получили поддержки политиков, вследствие значительных рисков, связанных с любыми реформами, раскрывающими издержки финансирования государства.

^{**} Рациональность понимается как критический анализ альтернатив в контексте их выгоды для индивида в долгосрочной перспективе.

^{***} Использование психологических методов в экономической теории позволило пересмотреть стандартные представления о рациональности выбора индивидов. Как оказалось, отказ от здравого смысла – явление распространенное и вполне естественное [Подробнее см. 14; 3; 38; 29].

^{****} См. например, описание недавних перестановок в правительстве Венгрии [13, с. 156].

Политико-экономический цикл является следствием мотивов поведения политиков, очень напоминающих мотивы технотруктуры, описанные Дж.К. Гелбрейтом [4, с. 74–83; с. 406–422]. Как и технотруктура, бюрократия стремится к максимизации власти через больший контроль над ресурсами: в авторитарных странах это достигается прямыми методами (национализация, монополизация, прямое регулирование и т.д.), а в демократических – методами косвенными, через легальный подкуп избирателей, то есть путём перераспределения богатства от групп с малым электоральным весом к целевому электорату. В результате в демократических странах выстраивается разветвлённая система субсидий и трансфертов, получателями которых оказываются почти все члены общества, хотя и в разной мере.

Эта система работает безотказно, если «защитная цель» бюрократии достигается. Но если защитная цель технотруктуры – обеспечение минимально-необходимого уровня прибыли акционерам, то политикам, помимо достижения минимально необходимого прироста благосостояния граждан, важно обеспечить относительную удовлетворённость наиболее важных групп влияния.

В отличие от авторитарных правителей, заинтересованных в долгосрочном удержании власти, у демократически избранного политика – короткий горизонт планирования и его решения диктуются необходимостью победы на ближайших выборах [28]. Поэтому в странах с высокой политической конкуренцией политико-экономический цикл более ярко выражен, чем в авторитарных странах.

В свою очередь политико-экономический цикл видоизменяется под давлением отдельных, хорошо организованных групп. Как отмечает Пьер Лемье «небольшие группы с чётко концентрированными интересами, например, фермеры или металлурги, отличаются большей организованностью и способны осуществлять коллективные действия эффективнее, чем очень многочисленные группы с «раздробленными» интересами, такие как налогоплательщики или потребители металлургической продукции» [10]. Иначе говоря, если в стране доминирует «лобби шахтёров» – перед очередными выборами вероятнее принятие повышенных социальных обязательств по отношению к горнякам, а не дополнительное налогообложение горнодобывающих предприятий*.

Развитость политической конкуренции определяет структуру и размер государственных расходов, являющихся источником расширения власти отдельных политиков и групп влияния. Конкретные же очертания бюджетно-налоговой системы зависят от политического ландшафта страны, разнообразие которого в мировом масштабе обуславливает медленный процесс конвергенции налоговых систем.

* В то время как в демократических странах лоббизм – внутренняя характеристика системы, в авторитарных странах опорой правящей элиты являются относительно стабильные группы, и теоретически возможно возникновение ситуации, когда эти бенефициары, достигнув требуемого уровня благосостояния, перестанут оказывать влияние на процесс перераспределения богатства общества. Хороший пример этому – Сингапур, но особенность и исключительность этого государства указывает на маловероятность столь позитивного исхода в других странах.

Тем не менее, выгоды демократии в большинстве случаев перевешивают связанные с нею издержки, что ещё более актуализирует проблему поиска оптимальных правил борьбы за власть. Один из путей достижения этой цели, уже имеющий прецедент, – конституционно закреплённые границы государственной активности, включающие ограничения на:

- величину государственного долга;
- величину дефицита государственного бюджета;
- сроки нахождения у власти;
- объём эмиссии денег или предельный уровень инфляции*.

Вместе с тем, история США хорошо иллюстрирует, что никакие конституционные ограничения не являются неприступными для политиков. Начиная с Первой мировой войны Конгресс США с крайне редкими исключениями не соглашался на увеличение потолка государственного долга [21]. Право Конгресса ограничивать заимствования правительства стало в последние годы символическим и в лучшем случае оно используется для политического торга, как, например, это имело место летом 2011 года.

Формальные ограничения важны, но ненадёжны. Относительно эффективное функционирование демократии требует большего, и это хорошо иллюстрируют примеры Швеции и США – двух развитых, богатых демократий. Федеральное правительство безнадёжно пытается справиться с громадным государственным долгом, а правительство Швеции не испытывает никаких проблем с обслуживанием своего долга, значительно сократившегося в последние годы.

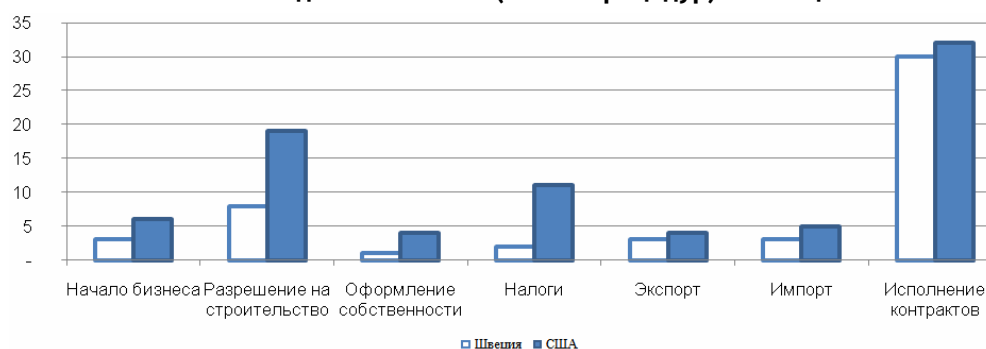
Возможные пути эволюции

США, как правило, приводятся примером страны с рыночной экономикой и развитой индивидуалистической культурой, предполагающей большее стремление к ограниченному государству и малым налогам. Швеция, напротив, играет роль контрпримера, где государству отводится существенная роль в экономике, а население легче принимает высокие налоги и некоторые ограничения свободы (например, на рынке труда).

Хотя Швеция многими воспринимается как почти социалистическая страна, её богатство и процветание обусловлены развитой рыночной экономикой с максимально комфортными условиями для предпринимательства. Высокая прозрачность экономической политики, минимум ограничений для предпринимателей, дисциплинированное правительство, не допускающее ни значительного дефицита бюджета, ни легкомысленных попыток стимулирования экономического роста, а также высокие стандарты деловой практики [39] – всё это делает Швецию одной из наиболее привлекательных для предпринимательства стран. Если посмотреть на число процедур, необходимых для ведения бизнеса, то Швеция по всем пунктам опережает США (см. рис. 5).

* Подобные ограничения, закреплённые конституционно, можно встретить в разных странах. Например, поправка к Конституции Германии, вступающая в силу в 2016 г. ограничивает дефицит государственного бюджета на уровне 0,35% ВВП [13, с. 190], а польская Конституция устанавливает потолок государственного долга в 60% (Статья 216 Конституции Республики Польша [6]).

Рис. 5. Легкость ведения бизнеса (число процедур) в Швеции и США



World Bank (<http://doingbusiness.org/>).

При этом в совокупном рейтинге лёгкости ведения бизнеса, составляемом Всемирным банком, Швеция, хотя и незначительно, но уступает США, что обусловлено высоким налоговым бременем, имеющим место в скандинавской стране [25]. Вместе с тем, номинальные показатели налогового бремени не дают однозначной характеристики экономики, так как их необходимо скорректировать с учётом качества оказываемых государством услуг. Если государственный аппарат работает достаточно эффективно, возврат налоговых платежей через предоставляемые услуги (образование, медицина и т.д.) частично компенсирует уплаченные налоги. Так, если в России в точности скопировать налоговую систему Швеции, реальное налоговое бремя в нашей стране за счёт коррупции, излишней бюрократии, высокой политической неопределённости, высоких расходов на защиту собственности, проблем в судебной системе и других особенностей институциональной среды окажется больше, чем в Швеции. Следовательно, важно не то, сколько средств уходит в государственный бюджет, а какая часть из них остаётся не возмещённой государственными услугами. Поэтому высокое налоговое бремя в Швеции во многом компенсируется относительной эффективностью государства, обеспечивая привлекательность этой страны для международного бизнеса.

Самое же главное в том, что в Швеции сформировались нормы, ограничивающие проявление политико-экономического цикла. Доминирование представлений о должном поведении над индивидуальными мотивами политиков есть признак незавершённого перехода к современному типу государства и обуславливает слабое искажающее воздействие демократии. Наиболее вероятно, что подобный итог стал возможным благодаря очень долгой истории демократии и политической конкуренции, когда выборы и мирная борьба за власть были частью жизни шведов ещё до образования конституционной монархии в XIX веке. Начальное внешнее ограничение, характерное для средневековых королевств, было сохранено и после перехода к современной политической системе [33, р. 6–8; 2]. В конечном счёте неформальные нормы, доминирующие в Швеции, привели к появлению ограниченного государства в лучших либеральных традициях, и это уже заслуга демократии и открытой конкурентной политической системы, обеспечивающих сильную обратную связь с гражданским обществом.

Одним из проявлений специфической политической системы Швеции является простота принятия решений о реформировании (по сравнению с другими европейскими странами). Швеция смогла в короткие сроки исправить многие ошибки, допущенные при формировании модели «социального государства». Участие государства в экономике, достигнув пика в середине 1990-х годов, устойчиво снижается, государственный долг сокращается (с 73,3% ВВП в 1996 г. до 39,7% ВВП в 2010 г.) [27], а активные реформы обеспечили хороший и привлекательный бизнес-климат*.

Таким образом, Швецию с полным правом можно считать одной из наиболее либеральных стран, где государство – инструмент выполнения воли граждан, а не активный игрок. Здесь функции власти зависят не столько от политико-экономического цикла, сколько от норм и обычаев, распространённых в обществе. Когда и если эти нормы изменятся, то и правительство благодаря политической конкуренции и свободе слова изменит проводимую экономическую политику. Например, можно не сомневаться, что появление консенсуса среди населения о необходимости урезания социальных выплат очень быстро приведёт к сокращению соответствующих расходов.

Совсем иная картина наблюдается в США, где даже перед лицом значительного бюджетного кризиса политическая система тормозит реформы и не способствует успеху политиков, активно отстаивающих необходимость сокращения государственных расходов. В ходе всей своей истории США отличались массовым распространением среди населения неприятия налогов и активного государственного регулирования, но современный тип государства, с ярко выраженным политико-экономическим циклом, привёл к формированию экономики с высоким налоговым бременем и всепроникающим государственным регулированием.

Сегодня, как никогда ранее видно, как разветвлённая система субсидирования не позволяет политическим объединениям, активно выступающим за сокращение государственного участия в экономике, завоевать значительное влияние. Государство в США не стремится достичь «должных» целей, а является инструментом наращивания власти активных групп влияния, а при таких условиях негативные стороны демократии берут верх над её достоинствами.

Индивидуалистическая культура способствует развитию лоббизма в политике и усиливает превалирование собственных интересов политиков над непосредственными «внешними» обязанностями. В этой активной борьбе различных групп США предстают как почти эталонный пример современного государства, лишённого внешних ограничений и движимого внутренними целями сохранения и приумножения власти правящих элит. Хорошей иллюстрацией отказа от здравого смысла во имя удовлетворения ожиданий целевого электората является реформа здравоохранения Б. Обамы, начатая в период огромного бюджетного дефицита.

Вместе с тем, протекающие в наши дни события явно указывают на неминуемую гибель государства современного типа, лишённого внешних ориентиров

* Например, после кризиса начала 1990-х в Швеции была произведена значительная либерализация рынка труда, что до сих пор непреодолимая проблема для большинство стран ЕС. Даже Германия, в массовом сознании ассоциирующаяся с дисциплиной и прагматизмом, оказалась неспособной конкурировать в этом вопросе со Швецией [5].

и ограничителей. Не стоит рассчитывать и на копирование шведской институциональной среды. Существующие там механизмы сглаживания политико-экономического цикла – результат долгой эволюции, и вследствие этого они сложно воспроизводимы. Поэтому ещё предстоит найти путь преодоления стоящих перед демократическим миром проблем, приемлемый и реализуемый в условиях стран, не обладающих столь ценным наследием прошлого. Возможно, очередная трансформация модели государства, предполагающая появление новых источников внешних ограничителей власти, начнётся параллельно реформам бюджетно-налоговых систем. Ограничения на заимствования и государственный долг, приватизация и локальная отмена пенсионных систем (через повышение пенсионного возраста), неизбежные в ближайшем будущем, вполне способны сыграть роль катализатора глубинных институциональных изменений, которые ознаменуют переход к новому типу властных отношений, более устойчивых, чем те, которые мы наблюдаем сегодня в большинстве стран мира.

Список литературы

1. *Алесина А., Джавацци Ф.* Либерализм – это левая идея. М., 2011.
2. *Ахметшина Р.Н.* Политическая борьба шведских крестьянских представителей во второй половине XVIII – начале XIX века // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. 2011. № 3. С. 71–77
3. *Бернстайн П.* Против богов: Укрощение риска. – 2-е изд., стер. / Пер. с англ. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2006.
4. *Гэлбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество. Избранное. М.: Эксмо, 2008.
5. *Зиберт Х.* Эффект кобры: Как избежать заблуждений в экономической политике. М.: Новое издательство, 2005.
6. Конституция Республики Польша (<http://www.sejm.gov.pl>).
7. *Кревельд М.* Расцвет и упадок государства. М.: ИРИСЭН, 2006.
8. *Кузнецов Ю.* Бюджетная экспонента (<http://inliberty.ru/blog/ykuznetsov/2625>).
9. *Кукатас Ч.* Либеральный архипелаг: Теория разнообразия и свободы. М.: Мысль, 2011.
10. *Лемье П.* Революционная теория общественная выбора (www.inliberty.ru).
11. *Мизес Л. фон Индивид, рынок и правовое государство.* СПб.: Издательство ПНЕВМА, 2010.
12. Набастовали на миллиард (<http://www.gazeta.ru/financial/2011/11/17/3837718.shtml>).
13. *Ослунд А.* И последние станут первыми: финансовый кризис в Восточной Европе. М.: Мысль, 2011.
14. *Раквиашвили А.А.* Эволюция концепции рациональности в экономической теории // Журнал экономической теории. 2010. № 1. С. 45–56.
15. *Ротбард М.* Бюллетени и пули. Логические следствия аргумента в пользу демократии как средства мирной смены власти (<http://www.libertarium.ru>).
16. *Смит В.* Экспериментальная экономика (комплекс исследований, по совокупности которых автору присуждена Нобелевская премия) / Пер. с англ. *Р.М. Нуреева.* М.: ИРИСЭН; Мысль, 2008.

17. *Coto J.* Социализм, экономический расчет и предпринимательская функция. М., Челябинск: ИРИСЭН, Социум, 2008.
18. *Трунин И.* Нужна ли отмена НДС в России? // Вопросы экономики. 2008. № 9. С. 34–49.
19. *Фуко М.* Рождение биополитики. Курс лекций, прочитанных в Коллеж де Франс в 1978–1979 учебном году. СПб.: Наука, 2010.
20. *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: Современное понимание либеральных принципов справедливости и политики. М.: ИРИСЭН, 2006.
21. *Хиггс Р.* Кризис и Левиафан: Поворотные моменты роста американского правительства. М., 2010.
22. *Cecchetti S.G., Mohanty M.S., Zampolli F.* The Future of Public Debt: Prospects and Implications // BIS Working Papers. № 300 (March 2010)
22. Corporate Tax // The Economist. January 29, 2004 (<http://www.economist.com>).
23. Democracy Index 2010 (<http://www.eiu.com>).
24. Doing Business (<http://www.doingbusiness.org>).
25. Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).
26. *Forsythe R., F. Nelson. Neumann G.R., Wright J.* Anatomy of an Experimental Political Stock Market // American Economic Review. 1992. Vol. 82. No. 5. P. 1142–1161.
27. *Hoppe H.-H.* Democracy: The God that Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy, and Natural Order // Transaction Publishers. 2001.
28. *Kahneman D.* Maps of Bounded Rationality: Psychology for Behavioral Economics // The American Economic Review. Vol. 93, No. 5 (Dec., 2003). P. 1449–1475.
29. KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2009, 2010 (www.kpmg.com).
30. *McGuire M.C., Olson M.* The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. March, 1996. Vol. 34. P. 38–73.
31. *Nordhaus W.* The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 1975. No. 42. P. 169–190.
32. *Nordstrom B.J.* The History of Sweden. Greenwood Publishing Group, 2002.
33. Paying Taxes 2012 (<http://www.doingbusiness.org>).
34. Remarks by the President on the Defense Strategic Review (<http://www.whitehouse.gov/>).
35. *Salsman R.* Treasury Secretary Paul O'Neil Confuses Tax Avoidance versus Tax Evasion // Capitalism Magazine. September 13, 2002 (<http://www.capmag.com>).
36. Taxation Trends in the European Union (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>).
37. *Thaler R.H.* From Homo Economicus to Homo Sapiens // Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14. No. 1. P. 133–141.
38. The Global Competitiveness Report 2010–2011 (www.weforum.org).
39. The Iowa Electronic Markets (<http://www.biz.uiowa.edu/iem>).
40. YouGov Blog // Economist (http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2010/04/economistyougov_polling).