

ная собственность (именно такие системы он определял как социалистические).

При этом следует отметить, что сам Роулз определял свои принципы лишь как базовые для построения структуры общества, например при определении налоговой и социальной политики, антимонопольного и наследственного права, конструировании системы трансфертов и т. п. И он вовсе не предполагал, что ими надо пользоваться при совершении конкретных сделок или принятии локальных решений.

Концепция Роулза подвергалась и продолжает подвергаться ожесточенной критике, причем преимущественно с неоконсервативных позиций — сторонники социалистических и коммуитаристских идей находят у Роулза много близких им высказываний.

Среди оппонентов Роулза такие известные личности, как М. Фриден, фактически отрицающий необходимость перераспределительных институтов в свободной эффективно организованной рыночной экономике; уже упоминавшийся нами Ф. Хайек, считавший неверным вообще увязывать понятия справедливости и распределения — последнее осуществляется на основе принципов, не отражающих ничьих устремлений и выработанных в процессе развития цивилизации без чьего бы то ни было разумного участия; Р. Нозик, выходец из семьи российских эмигрантов, коллега Роулза по Гарвардскому университету и один из самых влиятельных его критиков в стане либертарианских философов; Д. Белл, автор теории постиндустриального общества, давший развернутую критику роулсианских воззрений на экономику, политику и социальную психологию.

Что ж, пристальный интерес со стороны уважаемых людей к неким идеям лишь свидетельствует о том, что эти идеи талантливо, новы и актуальны. Любой ученый мечтает о таком признании. Мечта Роулза как ученого, можно считать, сбылась. Сбудутся ли его идеи?

РАЗДЕЛ 5

В поисках справедливости : шведский эксперимент²¹

Многие граждане России считают Швецию чуть ли не земным раем. Даже в период далеко не открытого советского общества из-за рубежа проникали слухи о некоей сказочной стране, которая сумела соединить блага капитализма со справедливым их распределением, а серьезные,

²¹ Все используемые в разделе статистические и фактические данные приведены в статье ведущего шведского экономиста А. Линдбека (*Lindbeck A. The Swedish experiment // J. Econ. Liter. 1997. Vol. 25, N 3*).

побывавшие «там» журналисты-международники говорили о «шведской модели социализма». Да если бы только они! О «шведской модели» говорил тогда весь мир.

В чем же конкретно состоял и чем в итоге завершился шведский эксперимент?

Если попытаться кратко сформулировать его цели, то это — полная занятость и равенство. Политика полной занятости — предмет преимущественно макроэкономического анализа, поэтому в дальнейшем в большей степени сосредоточим внимание на том, как на практике осуществлялось выравнивание уровня жизни населения и к чему оно привело.

Трансфертный социализм. В центре «шведской модели» так называемого государства благосостояния²² находится система социального страхования. А. Линдбек выделяет следующие характерные черты этой системы:

— большинство выплат являются универсальными в том смысле, что они охватывают все население, хотя многие права должны приобретаться путем предшествующего или текущего участия в труде;

— обычно выплаты производятся не по единообразной ставке, дополняют доходы до уровня, признаваемого приемлемым;

— значение проверки нуждаемости преуменьшено.

До недавнего времени ставки замещения (отношение доходов по соцстраху к заработку, в частности по безработице) достигали 90 % (за исключением пенсионной системы, где они составляли примерно 65 %). Весьма щедры были различные формы пособий семьям (годовая компенсация дохода остающимся дома родителям новорожденного, ассигнования на поддержку одиноких родителей). Наиболее характерной чертой шведской системы социальных трансфертов является то, что социальные услуги (уход за детьми, поддержка престарелых) финансируются в основном за счет государства (муниципалитетами или региональными властями). В результате финансируемое за счет налогов потребление социальных услуг в начале 90-х гг. составляло в Швеции около 20 % ВВП по сравнению с 10 % в среднем по Европейскому Союзу.

В значительной мере из-за щедрой политики благосостояния совокупные расходы государственного сектора с конца 70-х гг. держались в интервале 60–70 % ВВП, тогда как для европейских стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) данный показатель в среднем составлял 45–50 %. Из расходов шведского государственного сектора на трансферты обычно приходилось 35–40 процентных пунктов и на государственное потребление — 27–30 процентных пунктов.

²² О государстве благосостояния подробнее см. раздел 3 лекции 49.

Наиболее яркой иллюстрацией «общественной нагрузки» на рынок со стороны государства благосостояния является сравнение числа граждан, которые финансируются за счет налогов, с теми, кто получает доходы от рынка. К первым относятся те, кто либо работает в госсекторе (за исключением коммунальных служб и муниципальных корпораций), либо живет за счет различных типов трансфертных платежей. В 1960 г. соотношение между двумя группами составляло 0.38, в 1990-м оно возросло до 1.51, а в 1995 г. составило 1.83 (см. подробную информацию в таблице). Для сравнения отметим, что второе место в мире по этому показателю принадлежит Дании (1.72), а третье — Бельгии (1.42). Эти соотношения интересны и тем, что показывают ту часть взрослого населения, чьи доходы практически полностью определяются политическими решениями в отношении государственных расходов. Отсюда становится ясно, что существенное сокращение государственных расходов во многих западноевропейских странах наталкивается на ожесточенное сопротивление большей части избирателей, и в результате политические партии весьма ограничены в своих возможностях идти на такое сокращение. Союз бюрократии с «клиентелой»²³ стал наиболее устойчивым в Швеции, где социал-демократическая партия находится у власти с 1936 г. (за исключением двух периодов правления правоцентристских коалиций в 1976–1982 и 1991–1994 гг.).

Политика в области заработной платы. На начальном этапе становления государства благосостояния (60-е гг.) шведские профсоюзы проводили политику «солидарной заработной платы». Ее суть отражалась в лозунге «одинаковая зарплата за одинаковую работу». Иначе говоря, такая политика в основном была направлена на то, чтобы сократить различия в зарплате для работников приблизительно одного уровня подготовки и умений, занятых в различных секторах экономики. Механизм реализации такой политики было бы невозможно создать без тесного альянса шведских профсоюзов с правящей социал-демократической партией.²⁴ Заработная плата в Швеции устанавливается фактически на централизованном уровне (утверждается правительством), хотя и включает в себя процесс переговоров предпринимателей и профсою-

²³ В Древнем Риме клиентелой называли часть населения с правом голоса, живущую на подачки патрициев.

²⁴ А. Линдбек в своей статье цитирует исследование Х. Хекло и Х. Мадсена, в котором говорится: «Федерация профсоюзов Швеции и социал-демократическая партия представляют собой две огромные, сложные, частично совпадающие бюрократии... фактически — это две социальные бюрократии, в известном смысле проникшие в жизнь общества, что трудно для понимания иностранцев. Возможно, наиболее близкой аналогией является сравнение трудового движения с религией, где также существуют некоторые расхождения между различными вероисповеданиями» (цит. по: *Lindbeck A. Op. cit. P. 1277*).

зов на отраслевом уровне и на уровне предприятий. Чем выше уровень — тем сильнее тенденция к уравнительности.

В 70-е гг. в Швеции тенденция к уравнительности в зарплате еще более усилилась. Цели сместились в сторону уменьшения различий в заработной плате по всем направлениям. Фактически неявным лозунгом стало требование «одинаковой платы за любую работу». Справедливость окончательно вырождалась в равенство. Правда, в последнее время зарплата все больше реально формируется на отраслевом уровне. Сказалось недовольство уравниловкой высокооплачиваемых членов профсоюзов.

Население, финансируемое за счет налогов и за счет рынка в Швеции (тыс. чел.)

	Год		
	1960	1990	1995
1. Государственное управление и услуги	461	1493	1346
2. Минус: отпуска по болезни, уходу за ребенком и т. п.	-24	-204	-201
3. Пенсионеры по старости	365	1533	1584
4. Досрочные пенсионеры	100	354	409
5. В отпусках по болезни	166	311	156
6. В отпусках по уходу за ребенком	9	162	163
7. Беженцы	1	29	9
8. Вовлеченные в программы на рынке труда	14	134	274
9. Безработные	51	75	333
10. Всего (1-9)	1143	3887	4073
11. Занятые в рыночном секторе (включая самозанятых)	3154	2974	2620
12. Минус: отпуска по болезни, уходу за ребенком и т. п.	-165	-405	-392
13. Всего (11-12)	2989	2569	2228
14. Соотношение лиц, финансируемых за счет налогов и за счет рынка	0.382	1.51	1.83

Имеющиеся данные позволяют продемонстрировать тенденцию к уравнительности на уровне первичных (факторных) доходов. Например, коэффициент Джини, отражающий распределение почасовых заработков до уплаты налогов, за 1964-1984 гг. сократился вдвое для категории

так называемых «синих воротничков» и на четверть — для «белых воротничков». Поскольку такое сближение происходило не естественно-рыночным путем, а за счет искусственно насаждаемых административных мер, то рынок труда оказывался не в состоянии осуществлять эффективное размещение трудовых ресурсов.

Перераспределение доходов. В 80-е гг. для большинства получателей дохода в Швеции предельная ставка налогов составляла 70–80 % (включая все социальные платежи).²⁵ С другой стороны, в системе социального обеспечения обострились проблемы риска недобросовестности.²⁶ Они особенно значимы при получении пособий по временной нетрудоспособности (болезни, производственной травме), экономической помощи одиноким родителям, выборочных субсидий на жилищные нужды, пособий по бедности и субсидированному досрочному выходу на пенсию. Например, в конце 80-х гг., когда в рамках системы социального страхования по болезни в Швеции возмещалось 90–100 % дохода, люди не работали по причине болезни в среднем 26 дней в году по сравнению с 14 днями в 1995 г. после ужесточения условий.

Наблюдался рост числа домохозяйств, получающих пособия по бедности. В то время как с 1950 по 1965 г. такие пособия получало примерно 4 % населения, то в 1996 г. эта цифра составила 10 %. Изменился и состав получателей пособий по бедности. Пожилых и больных сменили люди трудоспособного возраста, в том числе достаточно молодые. Фактически пособия по бедности и другие виды поддержки, оказываемой нуждающимся, превратились в образ жизни части трудоспособного населения.²⁷ Число получающих досрочную субсидируемую пенсию (первоначально предназначенную для нетрудоспособных) достигло 8 % рабочей силы в 80-х гг.

Нередок был и обман с целью получения пособия по безработице (особенно при занятости в теневом секторе), а также умышленное преувеличение степени физической нетрудоспособности или сообщение недостоверных сведений о семейном положении. По данным, полученным в результате исследований Национальным контрольным бюро (1995 г.), было установлено, что такой обман обходится примерно в 5–7 млн крон, что соответствует 6–9 % выплат по соответствующим схемам социального страхования.

Некоторые изменения в направлении демонтажа государства благосостояния были осуществлены правоцентристским правительством в

²⁵ Предельная ставка налогообложения — это доля прироста дохода, изымаемая в качестве налога.

²⁶ О проблеме риска недобросовестности см. раздел 2 лекции 48.

²⁷ Согласно данным одного из исследований, в 1990 г. 14–30 % населения в нескольких городах Южной Швеции получало социальные пособия по крайней мере один раз в течение прошедшего десятилетия, а для 24-летних соответствующая доля была 20–38 %.

начале 90-х гг. Сутью налоговой реформы 1991 г. была замена резко прогрессивной шкалы подоходного налога двумя диапазонами: 26–33 % для большинства налогоплательщиков и 51 % для налогоплательщиков с максимальными доходами. В результате изменений в налогообложении с 1983 по 1995 г. совокупная (включающая прямое и косвенное обложение дохода) предельная налоговая ставка уменьшилась примерно на 15 процентных пунктов для большинства налогоплательщиков. Ставка замещения в большинстве систем социального обеспечения была уменьшена с 90 или даже 100 % до 80 % в начале 90-х гг.

Последствия борьбы за справедливость. а) *Дестимулирование инвестиций в человеческий капитал.* В результате уравнительного принципа организации заработной платы и резко прогрессивной шкалы налогообложения стимулы к инвестициям в человеческий капитал оказались заметно ослабленными. Так, для человека, занятого исследованиями в университете, доходность образования упала примерно с 12 % в 60-е до 1–3 % в начале 80-х гг. В результате снизился интерес к высшему образованию. Если 14–16 % тех, кто родился в конце 40-х—начале 50-х гг., завершили университетское образование (т. е. проучились по крайней мере 3 года), то соответствующий показатель для поколения, родившегося в середине 60-х, составил лишь 8–10 %.

В начале 90-х гг. доходность высшего образования после уплаты налогов увеличилась примерно до 5 % как следствие увеличения разницы в оплате труда и менее прогрессивной шкалы налогообложения. Этот прирост доходности отчасти объясняет увеличение притока студентов в университеты в первой половине 90-х гг.

Резкое уменьшение различий в оплате труда для работников с разным уровнем квалификации в течение 70-х гг. также привело к снижению стимулов для приобретения новых навыков, что предположительно имело отрицательные последствия для темпов роста производительности труда.

б) *Дестимулирование бизнеса и частных инвестиций в физический капитал.* Особенностью экономической политики по отношению к частным фирмам было стремление отделить доходы фирм от доходов их владельцев. Идея состояла в том, чтобы аккумулирование богатства внутри фирм не делало их владельцев более богатыми. С этой целью на нераспределенную прибыль устанавливались низкие налоги и высокие — на имущество и доходы владельцев фирм. Эта налоговая политика не смогла сильно повредить крупным корпорациям, которые имели доступ к международному рынку капитала и могли на нем реализовывать свои ценные бумаги, а также привлекать кредиты. Однако гораздо более негативные последствия такая политика имела для сравнительно небольших фирм. Здесь высокое налогообложение владельцев фирм невозможно без одновременного причинения существенного вреда их фирме. В 80-х гг. предельная номинальная ставка налога на капитал

для владельцев таких фирм (налог на прибыль плюс налоги на дивиденды и увеличение капитала) часто оказывалась в диапазоне 65–70 % для тех, кто не смог воспользоваться налоговыми преимуществами при инвестировании. К этому во многих случаях надо добавить также налоги на имущество и наследство. Иногда даже получалось, что доходы владельцев фирм оказывались отрицательными в реальном выражении.

Сбережения населения являются источником инвестиций. Гипертрофированная система социального страхования привела к исчезновению важных мотивов для индивидуальных сбережений, связанных с жизненным циклом. Норма сбережений населения постепенно снижалась с 6–7 % располагаемого дохода (дохода после уплаты налогов) в 50-х гг. до минус 5 % в 1988 и 1989 гг. (в 90-е гг. она существенно выросла). Отрицательная норма сбережений означала, что люди предпочитают растрачивать сбережения прошлых лет, видя их нецелесообразность при столь щедрых социальных трансфертах и невысоких процентных ставках.

Низкое предложение частных сбережений компенсировалось в течение длительного времени большим предложением кредитов со стороны государственного сектора. Доля чистых сбережений государственного сектора в 60-х и 70-х гг. часто достигала половины национальных сбережений, а предложение кредитов государственным сектором — около половины общих кредитных потоков на организованном кредитном рынке. Однако такая подмена не была эффективной. Процентные ставки регулировались государством и искусственно занижались. В результате отклонения от рыночного принципа государство «нормировало» кредиты. Инвестиции поддерживались на высоком уровне в ущерб их эффективности, в частности, государство осуществляло выборочные инвестиционные субсидии отраслям, которые имели проблемы с прибыльностью (например, сталелитейной промышленности и судостроению). Эти субсидии только замедляли реструктуризацию этих секторов.

Высокое налогообложение владельцев фирм, выборочные субсидии крупным фирмам, регулирование рынка капиталов и низкий уровень сбережений домохозяйств в некоторой степени объясняют низкие темпы образования и роста малых и средних предприятий. Так, если с 1920 по 1946 г. годовые темпы образования новых фирм в промышленности составляли около 4 % общего числа фирм, то в 60-х и 70-х гг. этот показатель упал до 2 %, а в 80-х — до 1 %.

Таким образом, теперь легко выделить следующие логически связанные звенья: огромные социальные трансферты — высокие налоги на доходы от капитала — низкая норма частных сбережений — государственные суррогаты вместо частного рынка капитала — замедление развития частного бизнеса, не имеющего доступа к государству и международному рынку капиталов, — необходимость увеличения государ-

ственных расходов (например, на искусственное поддержание занятости за счет ее раздувания в госсекторе).

в) *Искажения в размещении труда.* Высокие предельные ставки налогов не только усиливают эффекты замещения труда досугом, но и влияют на размещение труда между домохозяйствами, частным сектором и государственным. В частности, в Швеции произошел существенный сдвиг к производству услуг внутри семьи вместо покупки тех же услуг на рынке. Так, чтобы поставщик услуг домашнему хозяйству заработал дополнительно на рынке, например, 1000 крон после уплаты налогов, покупатель этих услуг должен заработать в 4–9 раз больше этой суммы до налогообложения. Это происходит вследствие совместного действия всех видов налогов на продавца и покупателя, а также налога с продаж для продавца.

Снижению предложения труда на частном рынке услуг домохозяйствами государство благосостояния противопоставило возможности труда в сфере общественных услуг по уходу за детьми, престарелыми и инвалидами. Для этого необходимо было «вытолкнуть» как можно больше женщин из сферы внутрисемейного труда в сферу общественного труда. Эту задачу решала налоговая реформа начала 70-х гг. Подоходный налог стал рассчитываться индивидуально, а не на основании семейного дохода. Это увеличивало налоговое бремя на домохозяйства с неработающими членами семьи. Финансирование семьи только за счет дохода одного работающего становилось затруднительным. Проводилась эта политика социал-демократами сознательно под лозунгом «равенства полов».

При этом складывалась весьма интересная ситуация. Скажем, Ингрид работала сиделкой в системе общественного социального обеспечения и обслуживала больного отца Бригитты, а Бригитта в это же время нянчила детей Ингрид в общественном детском саду. Легко заметить, что такая система влечет огромные потери по сравнению с внутрисемейным трудом. Во-первых, растут налоги и их искажающее воздействие на экономику. Во-вторых, происходит значительное увеличение бюрократии, так как требуются дополнительные услуги в сфере общественных финансов и организации социального обеспечения. В-третьих, фактическое субсидирование обществом предложения труда в сфере определенных услуг домохозяйствам означало «нехватку» труда в других секторах экономики.

Нельзя не отметить и такой факт, что в результате совокупного действия налоговой системы и системы социального обеспечения, с одной стороны, «уход за вещами» (такой, как обслуживание индивидуальных домов, товаров длительного пользования) переместился с рынка в сектор домашних услуг (где он весьма неэффективен в силу непрофессионализма). С другой стороны, «уход за людьми» по причине высоких государственных ассигнований на предоставление этих услуг пере-

местился из семьи в общественный сектор (где он менее эффективен, чем в семье).

г) *Отставание в развитии национальной экономики.* Все перечисленное выше не могло не сказаться негативно на общем состоянии шведской экономики. С начала процесса индустриализации в Швеции, примерно с 1870 г. и вплоть до 1950 г., рост производительности труда был одним из самых высоких в мире. На протяжении так называемого золотого века мировой экономики, в период с 1950 по 1970 г., рост производительности труда также оставался достаточно высоким. В течение этого периода ВВП Швеции в расчете на человеко-час увеличивался на 4.2 % в год, в странах ОЭСР — в среднем на 4.46 %.

Швеция стала богатой страной до возникновения «шведской модели». На ранних стадиях ее внедрения, в 50-е и 60-е гг., рост удельного веса государственных расходов в ВВП с 30 до 45 % еще был совместим с довольно высокими темпами роста производительности. В последующие годы (1970–1996) рост ВВП на одного занятого составлял 1.45 % в год, в то время как в среднем по странам ОЭСР значение этого показателя составило 1.73 %, а в европейских странах ОЭСР — 2.02 %. Расхождение еще больше увеличивается, если рост производительности труда измеряется в виде роста ВВП на душу населения. В то время как в странах ОЭСР этот показатель вырос примерно на 60 %, в Швеции он увеличился на 37 %.

Медленный рост производительности после 1970 г. может быть объяснен, с одной стороны, влиянием огромных масштабов государственного сектора с его низкой производительностью, с другой — его угнетающим воздействием на частный сектор. Так, рост производительности труда в государственном секторе был фактически отрицательным на протяжении 1970–1992 гг. Рост производительности труда в частном секторе на протяжении 1973–1990 гг. был на 0.2 процентного пункта ниже, чем в среднем по ОЭСР, и на 0.8 процентного пункта ниже, чем в среднем по европейским странам ОЭСР.

В результате этого отставания положение Швеции в рейтинге стран ОЭСР по уровню ВВП на душу населения заметно ухудшилось с 1970 г. По расчетам на основе паритета покупательной способности в 1970 г. Швеция с душевым ВВП, на 15 % превышающим среднее по странам ОЭСР значение (на 6 %, исключая Мексику и Турцию), занимала 4-е место среди 25 стран ОЭСР. К 1990 г. Швеция переместилась на 9-е место с душевым ВВП на 6 % выше среднего по ОЭСР уровня (на 5 % ниже, если исключить Мексику и Турцию). К 1995 г. Швеция оказалась на 16-м месте в рейтинге с душевым ВВП на 5 % ниже среднего по странам ОЭСР (на 16 % ниже, исключая Мексику и Турцию).

Пример Швеции наглядно показывает, что размер «пирога» не нейтрален к его дележке. Усиленная забота государства о справедливости в конечном счете оборачивается против тех, кто работает. В результате

«пирог» начинает сжиматься. Потери в размере «пирога» по сравнению с потенциально достижимой его величиной и следует рассматривать в качестве «цены справедливости».

Войти в «шведский социализм» для богатой страны сравнительно просто. Идеи дележки «по справедливости» достаточно популярны у большей части избирателей. Каждый рассчитывает ущипнуть кусочек с чужой тарелки (больные — у здоровых, пенсионеры — у работающих, малооплачиваемые — у высокооплачиваемых, семьи с детьми — у бездетных, безработные — у всех перечисленных). В итоге надеющихся на чужой карман оказывается нередко куда больше, чем тех, кто полагается на собственные руки и голову.

Однако, раз войдя в «общество шведского социализма», повернуть назад весьма трудно. Ведь всякая дележка неизбежно порождает двух персонажей — бюрократа, который делит, и клиента, который что-то получает через посредничество бюрократа. Чем в больших масштабах общество развивает операции деления, тем больше численность этих персонажей. Однако при этом последние не перестают быть избирателями. Они объединяются вокруг тех политиков, которые не отталкивают их от кормушек.

Правоцентристское правительство Швеции (1991–1994) предприняло первые и сравнительно робкие шаги по демонтажу «шведского социализма». Однако и этого было достаточно, чтобы затем вчистую проиграть очередные выборы. Тяжелое экономическое положение страны и вступление ее в ЕС ограничились масштабы реванша левых партий. Им пришлось смириться с некоторыми реформами правых. Однако тем не менее левые восстановили двойное налогообложение доходов, повысили налоги на имущество. В результате в период между 1994 и 1997 гг. налоги и выплаты вновь увеличились с 50 до 54 % ВВП. Ради сохранения огромных социальных трансфертов Швеция отказалась войти с 1999 г. в единую европейскую денежную систему, что, конечно, отрицательно скажется на положении бизнеса.