

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Кузбасский государственный технический университет
имени Т. Ф. Горбачева»

Л. В. КОВАЛЕНКО

ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Кемерово 2017

УДК 332.012.33(075.8)

Рецензенты:

Доктор экономических наук, профессор кафедры экономической теории, налогообложения, предпринимательства и менеджмента Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кемеровский государственный университет» Л. Л. Зобова

Первый заместитель руководителя Кемеровского регионального исполнительного комитета политической партии «Единая Россия» С. В. Фензель

Коваленко Лариса Викторовна. **Экономика общественного сектора** : учеб. пособие / Л. В. Коваленко ; КузГТУ. – Кемерово, 2017. – 164 с.
ISBN 978-5-906888-58-7

Учебное пособие знакомит с основами экономики общественного сектора, закономерностями и практическими проблемами, которые связаны с производством общественных и коллективных благ, экономическими механизмами достижения социальных целей.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплины «Экономика общественного сектора», «Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций», «Экономика государственного и муниципального сектора», «Органы государственной власти в системе обеспечения экономической безопасности», «Экономическая теория», а также для всех интересующихся проблемами экономики общественного сектора.

Печатается по решению редакционно-издательского совета КузГТУ.

УДК 332.012.33 (075.8)

© КузГТУ, 2017

ISBN 978-5-906888-58-7

© Коваленко Л. В., 2017

ПРЕДИСЛОВИЕ

В настоящее время изучение учебных курсов предполагает выполнение студентами значительного объема самостоятельной работы. Предлагаемое учебное пособие направлено на оказание помощи в самостоятельной работе студентов экономических и инженерных направлений, изучающих учебные дисциплины «Экономика общественного сектора», «Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций», «Экономика государственного и муниципального сектора», «Органы государственной власти в системе обеспечения экономической безопасности», «Экономическая теория».

Цель учебного пособия – ознакомить студентов с современными представлениями о содержании и логике развития экономики общественного сектора.

Практическая значимость учебного пособия состоит в том, что оно может использоваться не только для самостоятельной внеаудиторной работы, для подготовки к практическим занятиям, зачетам и экзаменам, но и для самостоятельной аудиторной работы, что способствует активизации учебного процесса на практических занятиях.

Содержит теоретические вопросы, углубляющие и расширяющие учебный материал по вопросам экономики общественного сектора и государственного регулирования экономики, задания в виде вопросов для размышления.

Базируясь на общетеоретических представлениях о рыночной системе, дисциплина «Экономика общественного сектора» рассматривает участие государства в экономической деятельности сквозь призму рынка.

В данном учебном пособии представлены закономерности и практические проблемы, которые связаны с производством общественных и коллективных благ, экономические механизмы достижения социальных целей и внерыночные взаимодействия интересов, рассмотрено участие государства в экономической деятельности в условиях смешанной экономики.

В учебном пособии рассматриваются методологические и теоретические основы экономики общественного сектора. Характеризуются функции общественного сектора, связанные с преодолением «сбоев» рынка, производством общественных благ и перераспределением доходов. Анализируются механизмы общественного выбора, на базе которых формируются конкретные цели экономической

политики, проводимой государством. Рассматриваются доходы общественного сектора, социальные и экономические проблемы, порождаемые мобилизацией средств в государственный бюджет, пути оптимизации налогообложения, основы бюджетного федерализма и бюджетной децентрализации.

Выделена экономическая проблематика, связанная с эффективностью расходов общественного сектора, осуществлением социальных программ, финансированием производства и ценообразованием в общественном секторе.

Структурно учебное пособие состоит из введения, основной части, содержащей семь глав, заключения, глоссария и списка литературы.

В начале каждой главы выделены основные понятия, раскрывающие ее содержание, сформулированы контрольные вопросы для усвоения. В конце пособия помещен глоссарий с основными понятиями и терминами. Это делает учебное пособие удобным для самостоятельного изучения студентами и позволяет эффективно использовать его в названных курсах.

Издание может быть полезным для всех интересующихся проблемами экономики общественного сектора. Материал данного учебного пособия может быть использован студентами при написании рефератов, докладов, эссе и для подготовки к семинарским занятиям, зачетам, экзаменам.

ГЛАВА 1. ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Ключевые понятия: экономика, общественное богатство, общественный сектор, внешние эффекты, провалы (изъяны) рынка, некоммерческие организации, доля общественного сектора, функции общественного сектора, проблема безбилетника, государственный сектор, государственная собственность, государственное предпринимательство, субъекты управления, планирование, государственный заказ, государственные нужды, некоммерческие организации.

Вопросы:

- 1.1. Роль экономики в обществе
- 1.2. Необходимость государственного вмешательства в экономику
- 1.3. Понятие и структура общественного сектора
- 1.4. Государственный сектор экономики: компоненты, управление, планирование
- 1.5. Некоммерческие организации: понятие, виды, особенности деятельности

1.1. Роль экономики в обществе

Экономика – это совокупность процессов производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. Экономика как наука изучает закономерности, присущие деятельности человека и отношениям людей в названных процессах.

Экономика в современном понимании – это хозяйственная система, представляющая собой совокупность хозяйственных отраслей и обеспечивающая общество жизненно необходимыми благами. В силу разделения труда она распадается на отдельные отрасли, подотрасли, межотраслевые комплексы, экономические районы, инфраструктуру.

Экономика является важнейшей сферой современного общества, роль которой в обеспечении человеческой жизнедеятельности трудно переоценить. Все члены общества так или иначе вовлечены в экономические отношения, они производят блага, совершают покупки, получают заработную плату, платят налоги, получают дотации, осуществляют сбережения, инвестируют и т. д. Эффективное развитие

экономики зависит от множества факторов и инструментов, одним из которых является рациональное разделение труда как единство специализации и координации экономической деятельности.

В основе экономики лежат потребности людей и экономические интересы, которые вынуждают людей действовать тем или иным образом. На службу своим потребностям, интересам и целям человек не просто извлекает из недр природы ресурсы, превращая их в факторы производства. Он также способен и должен все более глубоко познавать законы функционирования природной среды, формировать на этой базе новые научно-технологические решения, добиваться высокой эффективности превращения природных ресурсов в необходимые обществу блага.

Главное назначение экономики для общества: создание богатства, которое удовлетворяет потребности людей. Под *общественным богатством* понимают совокупность материальных и культурных благ, которыми располагает общество. К ним относятся: а) природные ресурсы, вовлеченные в хозяйственный оборот (освоенные земли, леса); б) все многообразие трудовой деятельности людей. Увеличение богатства общества и степень удовлетворения его потребностей зависят от роста и качественного совершенствования деятельности людей, следовательно, основой жизни человеческого общества является производство.

Таким образом, *экономика* представляет собой совокупность процессов производства, распределения, обмена и потребления материальных благ. *Производство* представляет собой процесс создания материальных благ. *Распределение* выявляет долю каждого человека в созданном богатстве. Доставшиеся при распределении продукты зачастую нельзя израсходовать для личного потребления, так как люди нуждаются в разнообразных благах, что предполагает обмен. *Обмен* – процесс, во время которого одни продукты обмениваются на другие. *Потребление* – использование созданных благ для удовлетворения потребностей. Полезные вещи исчезают в процессе потребления, в силу чего их требуется воспроизводить. Названные сферы неразрывно связаны друг с другом, важно обнаружить законы и тенденции, управляющие производством, распределением, обменом и потреблением благ и услуг.

Экономика вырастает из производства, которое образует материальную основу экономической деятельности. Постоянно повторяясь, производство исторически развивается от простых форм до

современного автоматизированного производства. При всей несхожести можно выделить общие черты, присущие любому производству.

Производство есть процесс воздействия человека на природные ресурсы с целью приспособления их для удовлетворения потребностей. Основные черты производства:

1. Производство всегда носит общественный характер. Это означает, что оно всегда осуществляется в обществе и посредством общества. Для того чтобы производить что-либо, люди соединяются, во-первых, со средствами производства, а во-вторых, друг с другом.

2. Процесс производства носит непрерывный характер. Постоянное повторение процесса производства называется воспроизводством.

Для того чтобы производство могло начаться, необходимы определенные ресурсы. *Ресурсы* – это все то, что необходимо для создания благ. Ресурсы бывают разных видов: природные, материальные, финансовые, информационные и другие. Главной характеристикой всех ресурсов является их ограниченность (редкость). Ограниченность ресурсов означает, что их не хватает для одновременного и полного удовлетворения всех потребностей людей. В то же время главной характеристикой потребностей является их безграничность. В процессе развития общества потребности непрерывно возрастают количественно и изменяются качественно. При этом они постоянно опережают возможности их удовлетворения, которые обеспечивает производство.

Поскольку ресурсов не хватает для того, чтобы удовлетворить все потребности, то необходимо выбирать, что может быть произведено из имеющихся ресурсов. Отсюда следует, что главной проблемой, возникающей в производстве, является проблема выбора. Суть ее заключается в выборе такого варианта использования ограниченных ресурсов, при котором достигается максимальное удовлетворение потребностей общества.

Для решения этой проблемы обществу необходимо постоянно соизмерять имеющиеся у него ресурсы и потребности. Непосредственно ресурсы и потребности несоизмеримы. Но они могут быть соизмерены как две стороны (моменты) одного и того же явления – производства. В процессе производства ресурсы расходуются. Расходы образуют затраты или издержки производства. Потребности

в свою очередь удовлетворяются за счет благ, являющихся результатом производства.

Следовательно, проблема использования ограниченных ресурсов для максимального удовлетворения общественных потребностей приобретает вид проблемы достижения максимального результата при минимальных затратах. В этом состоит суть экономики, ее всеобщая основа и главный принцип. Таким образом, экономику можно определить как деятельность, направленную на получение максимального результата при минимальных затратах.

Повышение эффективности освоения ресурсов природы и воплощение в новых более эффективных технологиях есть главное предназначение различного рода программ по выводу экономики на новые уровни. Основными движущими силами по созданию этих программ и формированию в итоге эффективной стратегии и политики стран в области экономики являются потребности и интересы общества, из которых государство должно выводить долговременные, среднесрочные и текущие цели, создавать адекватные этим ориентирам институты и формы управления.

Таким образом, одной из существенных тенденций развития современной экономики выступает процесс огосударствления, стремление экономики к организованности, плановости.

Экономика любого общества представляет собой множество хозяйствующих субъектов, объединенных между собой тем или иным способом. Система связей и отношений между хозяйствующими субъектами образует экономическую систему общества.

1.2. Необходимость государственного вмешательства в экономику

Основным регулятором современной национальной экономики, ее главной управляющей силой является рынок. Его регулирующее воздействие на экономику является усредненным результатом конкурентного столкновения различных сил и экономических интересов. Такое воздействие автоматически и не требует вмешательства извне, но в обществе существует ряд проблем, которые не может решить рынок (изъяны рынка). *Изъян* (несовершенство, фиаско, сбой, провал) рынка – это такая экономическая ситуация, в которой рациональное поведение людей, адекватно реагирующих на порождаемую рынком информацию, не обеспечивает достижения эффек-

тивной по Парето аллокации ресурсов. Чтобы разрешить ситуацию провалов рынка, как правило, требуется вмешательство государства или международного сообщества. Обычно выделяют следующие проявления провалов рынка.

Во-первых, обеспечение экономики нужным количеством централизованных денежных средств.

Во-вторых, рынок удовлетворяет только потребности, которые выражаются через платежеспособный спрос, но в обществе существует необходимость удовлетворения потребностей в общественных благах. Общественные блага – это блага, которые потребляются всеми членами общества независимо от того, платят за них или нет.

В-третьих, рыночное распределение не затрагивает тех, кто связан с выпуском общественных товаров и услуг (наука, образование, управление).

В-четвертых, в обществе есть граждане, которые являются только потребителями (дети, старики, инвалиды).

В-пятых, глубокие структурные преобразования экономики и развитие фундаментальной науки.

В-шестых, внешние эффекты, то есть прямое (отрицательное или положительное) воздействие деятельности какого-либо экономического субъекта на благосостояние других. Например, строительство плотины вверху по течению реки создаст худшие условия для ловли рыбы тем, кто живет в нижнем течении реки – это отрицательные внешние эффекты; фермер проводит оросительный канал на свой земельный участок, вследствие чего улучшается качество соседних земель без вложения капиталов их владельцев – это положительные внешние эффекты. При наличии внешних эффектов – экстерналий – часть выгод или издержек, связанных с конкретным видом деятельности или фактором производства, достается посторонним лицам. При отрицательных экстерналиях индивид или фирма перекладывает на других часть издержек. При положительных экстерналиях посторонние лица бесплатно получают некоторые выгоды.

Когда речь идет о внешних эффектах, для преодоления провалов рынка широко используются не только регулятивные меры (например, запреты на загрязнение), но и меры финансовые, стимулирующие. Однако характер последних определяется особенностями государственных финансов, формируемых по большей

части за счет налогов, то есть установленных законом обязательных платежей.

В-седьмых, несовершенство (асимметрия) информации и оппортунистическое поведение экономических субъектов (несовершенная информация – это ситуация, когда отдельные участники рынка имеют доступ к информации, а другие – нет, возникает явление неопределенности; оппортунистическое поведение – экономическая недобросовестность, предоставление неполной информации другим участникам рынка). Функционирование рынка решающим образом зависит от того, насколько участники сделок владеют информацией о потребительских свойствах товаров и услуг, альтернативных возможностях их производства и приобретения, а также о тенденциях изменения конъюнктуры рынка. Успех рынка зависит от того, насколько точно цены передают необходимую информацию. Неполнота информации ограничивает возможности эффективного использования ресурсов, обуславливая неоптимальное поведение продавцов и покупателей. Зачастую она ограничивает конкуренцию, мешает заключению долгосрочных сделок.

Обычной практикой для стран с развитой рыночной экономикой является участие государства в формировании информационной инфраструктуры рынка. Причем распространение информации, необходимой производителям и потребителям, представляет собой пример деятельности, порождающей позитивные внешние эффекты.

Например, на рынке совершенной конкуренции и продавцы, и покупатели пользуются неограниченным и бесплатным доступом ко всей необходимой им информации, и тогда цены, установившиеся на рынке, передают точную информацию о том или ином благе. На реальных рынках никто не обладает полной информацией, но при этом доступность наиболее существенной ее части для продавцов и покупателей может быть примерно одинаковой.

Некоторые рынки товаров и особенно услуг характеризуются существенной информационной асимметрией, то есть неравномерным распределением информации, необходимой для принятия решения о покупках и продажах. Потенциальные продавцы, как и потенциальные покупатели, нередко скрывают истинные цели своего поведения и используют различные способы для получения односторонних преимуществ. Таким образом, информационная асимметрия – положение, при котором одна часть участ-

ников рыночной сделки располагает важной информацией, а другая часть – нет. Иными словами, информация, существенная для заключения сделки, находится преимущественно в распоряжении одного из ее участников.

В качестве классического примера можно рассмотреть информационную асимметрию на рынке медицинских услуг. Здесь не пациенту принадлежит решающее слово в объективной оценке своего здоровья, а доктору. Пациенту намного труднее оценить профессиональные качества доктора, чем при покупке какого-либо бытового прибора, то есть на медицинском рынке пациент оказывается в неравном положении с врачом.

Защита прав потребителя должна опираться на полную информацию о качестве продаваемых товаров и услуг. Важную роль здесь играют общества потребителей, СМИ, исполнительные органы власти и фирмы, рекламирующие свою продукцию.

В-восьмых, наличие монополии. В условиях монополии фирма не приспособливается к стихийно складывающимся на рынке ценам, а выбирает наиболее выгодное для себя сочетание цены и объема выпуска (продаж). В результате общество в целом несет потери. Принято различать ситуативную, естественную и легальную (правовую) монополии. Все они предполагают ограничение на вхождение в отрасль. В первом случае ограничение заключается в недоступности для конкурентов отдельных условий производства в силу концентрации собственности, во втором – в потенциальной неэффективности действий конкурентов при формально свободном входе в отрасль, а в третьем – в запретах, налагаемых государством.

При наличии монополизированных рынков, в том числе естественных монополий, государство прибегает к регулятивным мерам, в частности к регулированию цен. Наряду с этим возможна принудительная корректировка условий доступа на рынок. Именно она имеет место при законодательном запрете монополизации. Корректировка может выражаться не только в искусственном расширении доступа (например, за счет предотвращения ситуативной монополии), но и в его ограничении. Вместе с тем встречаются случаи, когда государство целенаправленно способствует установлению монополии. Речь идет о наделении отдельных лиц или организаций исключительными правами в сфере производства определенных товаров или услуг. Обладание такого рода исключительным правом обуславливает легальную монополию.

Решение всех перечисленных проблем берет на себя государство. Государство – это основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану экономической и социальной структур.

Одной из важных тенденций развития экономики является процесс огосударствления, стремление экономики к координации, организованности, плановости. Это обуславливает изменение роли государства как политического института и социально-экономического феномена. В смешанной экономике государство, с одной стороны, является равноправным субъектом хозяйствования наряду с фирмами и домашними хозяйствами, а с другой стороны, как субъект управления, оно, наряду с рыночным механизмом, обеспечивает организацию и функционирование всей социально-экономической системы в целом.

Государство обеспечивает меры, направленные на развитие экономики, а эффективность вмешательства государства в экономику определяется, во-первых, оптимальностью разделения труда между различными субъектами хозяйствования, а во-вторых, системой методов государственного регулирования при реализации функций государства.

Следует заметить, что при всем многообразии подходов к регулированию роли государства в экономике можно назвать ряд основополагающих *функций* государства, в которых проявляется экономическая роль государства. Во-первых, создание условий для эффективного развития хозяйственной деятельности всех предпринимателей. Во-вторых, стабилизация экономического развития: сглаживание взлетов и падений деловой активности, сдерживание инфляции и безработицы, поддержание экономического роста. В-третьих, справедливое регулирование социальных отношений (программы социальной защиты, экологической безопасности населения и т. д.). Создавая систему социальных «амортизаторов», государство стремится снизить напряженность социальных противоречий и укрепить социальный строй. Три названных функции в западных учебниках «Экономикс» выделяют как эффективность, стабильность, справедливость.

Таким образом, государство в современных условиях является экономическим агентом, принимающим решение о перераспределении частных и о производстве общественных благ. Основная функция государства – обеспечение условий для нормальной жиз-

недеятельности общества, основная цель – максимизация общественного благосостояния.

1.3. Понятие и структура общественного сектора

Общественный сектор экономики – это в основном государственный сектор, представляющий собой систему государственных финансов, государственные предприятия, государственные ресурсы. Вместе с тем следует отметить, что понятие общественного сектора несколько шире, в него входят также бесприбыльные предприятия общественных организаций, коллективные предприятия, общественные и религиозные организации, представляющие различного рода услуги, связанные главным образом с социальным обеспечением населения.

Экономика общественного сектора изучает закономерности и практические проблемы, которые связаны с производством общественных и коллективных благ, экономические механизмы достижения социальных целей и внерыночные взаимодействия интересов.

При этом, базируясь на общетеоретических представлениях о рыночной системе, эта дисциплина рассматривает участие государства в экономической деятельности сквозь призму рынка.

Предполагается:

- **что** государство, подобно предприятиям и некоммерческим организациям, функционирует в рыночной среде, а потребность в его участии в экономической жизни возникает в тех и только в тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов;

- цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии предприятий и некоммерческих организаций в конечном итоге определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия;

- государство использует, прежде всего, финансовые инструменты реализации своих целей (налоги, общественные расходы).

Общественный сектор представляет собой такую область экономики или ту часть экономического пространства:

- **где** рынок не действует или только частично действует, следовательно, преобладает нерыночный способ координации деятельности;

- производятся и потребляются не частные, а общественные блага;

- экономическое равновесие между потребителями общественных благ осуществляется государством, органами местного самоуправления и добровольно-общественными организациями с помощью соответствующих социальных институтов (в первую очередь с помощью бюджетно-финансовой политики).

Главное отличие организаций частного и общественного сектора заключается в том, что в общественном секторе организации являются некоммерческими (то есть не ставят перед собой главную задачу в получении прибыли), а также доминирующую роль в общественном секторе играет государство.

Особенность экономики общественного сектора состоит в том, что она рассматривает государство в общем ряду субъектов экономической деятельности, выявляет логику его экономического поведения и концентрирует внимание на тех конкретных экономических благах, поставку которых берет на себя общественный сектор, и на эффективности производства этих благ.

Экономика общественного сектора призвана объяснить, каким образом предпочтения граждан трансформируются в цели, преследуемые государством, как государство изыскивает средства для достижения этих целей, как оно эти средства расходует и за счет чего его экономическая деятельность может стать более рациональной.

При этом необходимо учитывать принципиальное отличие государства от других субъектов рыночного хозяйства. Рыночная система строится на базе добровольно заключаемых сделок. Однако из этого правила есть исключение.

Государство и его органы обладают *правом принуждения* в рамках и на основе законов. Этим преимуществом в отношении своих партнеров не располагают никакие другие участники рыночного обмена. Их законные права устанавливаются и защищаются государством.

Данная особенность государства предопределяет своеобразие его взаимоотношений с предприятиями, независимыми некоммерческими организациями и домохозяйствами. Ресурсы государства, с которыми имеет дело экономика общественного сектора, могут формироваться за счет законного изъятия части доходов граждан и организаций, например, посредством налогообложения.

На практике власть всегда разделена между ветвями и иерархическими уровнями, а в ее осуществление вовлечены многочисленные специализированные органы, каждый из которых имеет свои полномочия и функции. В федеративных государствах в рамках общественного сектора выделяются элементы (предприятия и организации, налоги и программы расходов), находящиеся в непосредственном распоряжении федеральных властей, и те, которыми распоряжаются субъекты федераций: республики, края и области.

Многие экономисты полагают, что для развития современного общества должен быть такой объем функций государства, который, обеспечивая макроэкономическую стабильность, одновременно содействовал бы микроэкономической конкуренции. Кроме того, достигалось бы соблюдение принципов социальной справедливости.

Экономическая роль государства в современном мире возрастает в связи с ростом масштабов и усложнением структуры рыночной экономики. Повышается уровень осуществляемой политики.

Государство может с помощью административных и экономических методов, с одной стороны, содействовать развитию рыночного конкурентного механизма и предпринимательства. С другой стороны, корректировать несовершенство рынка в связи с усилением дифференциации уровней доходов населения, расхождением между необходимыми индивидуальными предпочтениями людей, особенно в долгосрочном и среднесрочном периодах, неполнотой экономической информации и наличием высокого уровня риска в некоторых сферах социально-экономической жизни.

Государство должно создавать нормальные рамочные условия для функционирования рыночной экономики.

Во-первых, важнейшей задачей государства является установление и поддержание правового режима, предусматривающего права на свободное развитие личности и гарантии равенства всех перед законом, гарантии частной собственности, свобод (слова и т. д.).

Во-вторых, государство делает все возможное для поддержания и развития эффективной конкуренции.

В-третьих, государство устраняет недостатки рынка, проводит стабилизационную и структурную политику.

В-четвертых, обеспечивает социальную защиту, пытается выравнивать доходы трудящихся.

Экономика общественного сектора исходит из понятия того, что всякое принуждение и в особенности принудительное перерас-

пределение ресурсов целесообразно ограничивать необходимым минимумом. Вопрос состоит в том, в каких специфических случаях использование элементов принуждения оправдано с точки зрения экономической эффективности и социальной справедливости.

Таким образом, в рыночной экономике *роль государства двойка*: с одной стороны, оно является участником экономических процессов, а с другой стороны, представляет собой регулятор экономики.

При этом государство как субъект экономической деятельности обладает одним отличием: государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов, оправданного с точки зрения экономической эффективности и социальной справедливости. Предполагается:

во-первых, что государство, подобно предпринимателям и некоммерческим организациям, функционирует в рыночной среде, а потребность его участия в экономической жизни возникает тогда и только тогда, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и использования ресурсов;

во-вторых, цели государственных органов и способы их достижения, а также стратегии предприятия и некоммерческих организаций в конечном итоге определяются интересами индивидов и формируются в ходе их взаимодействия;

в-третьих, государство использует, прежде всего, финансовые инструменты реализации своих целей (налоги, общественные расходы).

Ресурсы, с помощью которых государство участвует в общественной жизни, – это, с одной стороны, государственная собственность (запас ресурсов), а с другой стороны, доходы и расходы бюджета (поток ресурсов). Особенность государства состоит в том, что в отличие от частного сектора, доля государственного сектора в национальном доходе обычно существенно отличается от его доли в совокупном капитале. Это происходит потому, что государство систематически осуществляет перераспределение. Поэтому удельный вес общественного сектора в доходах и расходах общества обычно превосходит его удельный вес в совокупном капитале и производстве реализуемых на рынке товаров и услуг. В качестве непосредственного поставщика товаров и услуг общественный сектор занимает прочное положение в таких отраслях, как образование, здравоохранение, культура, транспорт, связь, энергетика, коммунальное хозяйство.

Но непосредственная поставка товаров и услуг на рынок не является основной формой участия общественного сектора в экономической жизни. И роль, и масштабы государственного сектора наиболее концентрированно выражаются удельным весом государственных расходов и доходов в национальном доходе, в ВВП и ВВП.

По мере становления промышленного капитализма доля государства в национальном доходе в целом падала, но позднее, с усложнением структуры хозяйства и быстрым ростом расходов на образование, здравоохранение, науку, социальное обеспечение, оборону, доля государства увеличивалась.

Ключевой предпосылкой становления общественного сектора выступает приватизация. Имеется в виду не только юридическое закрепление частной собственности, но и начавшаяся несколько раньше переориентация предприятий (во многом независимо от формы собственности) с выполнения плановых заданий на рыночную конъюнктуру и собственные экономические интересы. В итоге государство становится контрагентом самостоятельных предприятий, а также негосударственных некоммерческих структур. Оно более не пытается непосредственно выражать всю совокупность экономических интересов, имеющих в обществе. Те приоритеты, которые государство стремится отстаивать, находят выражение в политике налогов и государственных расходов, которые превращаются в основные инструменты его воздействия на хозяйственные процессы. Не устраняясь от решения социально-экономических задач, государство кардинально меняет границы своей ответственности и способы действий.

В системе рыночных отношений общественный сектор служит важнейшим источником информации об ориентирах и приоритетах текущей и перспективной государственной экономической политики для остальных секторов. Эффективное функционирование общественного сектора и его субъектов – одна из наиболее важных составляющих успешной деятельности государства в целом. Для формирования и реализации государственной экономической политики необходима система мониторинга общественного сектора, предусматривающая сбор, анализ и накопление информации о его состоянии в целом и деятельности отдельных предприятий, а также может быть использовано его сравнение с другими секторами с целью определения функцио-

нальной и ресурсной эффективности предприятий.

Задачи экономики общественного сектора:

1) теоретическое обоснование необходимости государственного вмешательства в рамках микроэкономики с позиций эффективности и справедливости;

2) определение важнейших направлений этого вмешательства;

3) анализ механизма принятия решений в общественном секторе;

4) формулировка проблем и трудностей государственного регулирования экономики, другими словами, выявление недостатков государства, сопоставление с недостатками рынка. Таким образом, в смешанной экономике общественный сектор призван участвовать в решении задач, которые условно делятся на два типа. К первому относится достижение улучшений по Парето при наличии изъянов (провалов) рынка, ко второму – перераспределение доходов или имущества в соответствии с принципами социальной справедливости.

1.4. Государственный сектор экономики: компоненты, управление, планирование

Государственный сектор экономики – это совокупность форм участия государства в производстве, распределении, обмене и потреблении, служащая основой для выполнения функций государства по корректировке и дополнению регулирующей роли рыночного механизма. Государственный сектор экономики включает все экономические ресурсы, которыми владеет государство, и все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики. Это государственный бюджет, государственные производственные предприятия, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные земли и т. п.

Размер государственного сектора может измеряться в следующих показателях:

- удельный вес государственных расходов в ВВП;
- удельный вес государственного потребления в ВВП;
- удельный вес налогов в ВВП;
- удельный вес населения, занятого на государственных предприятиях, в общей численности трудоспособного населения.

Размеры государственного сектора существенно различаются

по странам. Так, в Китае государственный сектор дает свыше 50 % валового общественного продукта. В Италии удельный вес госсектора составляет 39–42 %, в том числе в промышленности – 30 %. Во Франции госпредприятия производят 1/3 ВВП.

Государственный сектор экономики является важнейшим звеном смешанной экономики, включающим комплекс предприятий, организаций, учреждений; финансовых, золотовалютных, материальных и природных ресурсов; инфраструктурных, социально-культурных и иных казенных имущественных объектов, находящихся в собственности федерации и ее субъектов.

В зависимости от целей и характера решаемых задач и источников финансирования, в составе государственного сектора можно выделить 3 блока. Первый блок включает государственные предпринимательские структуры. К ним относятся государственные унитарные и федеральные казенные предприятия (заводы, фабрики, хозяйства и др.), государственные коммерческие торговые и предоставляющие различные платные услуги учреждения (например, «Российский кинопрокат»). Второй блок включает государственные бюджетные некоммерческие организации и учреждения науки, образования, культуры, социального обеспечения, обороны, гражданской защиты, охраны природы, обеспечения экологической и экономической безопасности. Третий блок включает государственную федеральную собственность и собственность субъектов федерации (земля, природные ресурсы, полезные ископаемые и др.).

Государственный сектор вполне правомерно называть общественным сектором, если включать в него, как самостоятельный, муниципальный блок, муниципальную собственность, то есть предприятия, организации, принадлежащие органам местного самоуправления.

Таким образом, *государственный сектор* – часть экономики страны, находящаяся в собственности и управлении государственных структур, то есть это комплекс хозяйственных объектов (предприятий, организаций, учреждений), находящихся полностью или частично (пакеты акций) в собственности федеральных органов и субъектов федерации.

В нормативных актах и правоприменительной практике существуют различные толкования понятия «государственный сектор». В соответствии с наиболее полным определением он включает: государственные унитарные предприятия (на правах хозяйственного

ведения и оперативного управления); государственные учреждения; хозяйственные общества, то есть открытые акционерные общества, в уставном капитале которых более 50 % голосующих акций находится в государственной собственности; открытые акционерные общества с государственным участием, в которых государство наделено правом «золотой акции» (специальное право государства на участие в органах управления); предприятия, входящие в холдинг, головная компания которого находится под контролем государства, то есть так называемые вертикально интегрированные структуры.

Функции государственного сектора экономики:

1) способствует формированию экономического потенциала страны, обеспечивающего хозяйственную жизнь общества;

2) с его помощью государство регулирует экономическую деятельность, используя соответствующие рычаги (государственный заказ, государственные закупки);

3) формирует наиболее рациональную структуру национального хозяйства на основе реконструкции действующих и строительство новых предприятий;

4) с помощью государственного сектора государство поддерживает занятость населения путем сохранения существующих и создания новых рабочих мест;

5) с помощью государственного сектора государство аккумулирует и перераспределяет денежные средства;

6) организация производства общественных благ;

7) обеспечение экономической безопасности страны.

Место и роль государственного сектора в экономике принято характеризовать набором конкретных показателей:

а) стоимость и размер государственного имущества (федерального и субъектов федерации);

б) число предприятий, хозяйств и других предпринимательских структур;

в) удельный вес предпринимательских структур в общем количестве предприятий страны;

г) численность и доля работников, занятых в государственном секторе;

д) объем продукции, товаров, работ и услуг, производимых государственным сектором;

е) объемом государственного заказа, выполняемого предприятиями государственного сектора.

Основой формирования и функционирования государственного сектора является государственная собственность.

Государственный сектор производит так называемые общественные блага – субсидируемые транспортные перевозки, фундаментальные научные исследования, образование населения, его социальное обеспечение, охрану окружающей среды и общественного порядка, разработку законодательной системы, поддержку развития отечественной экономики, ее конкурентоспособности. *Общественные блага* – определенные виды товаров и услуг, которые рыночная система не производит, но без которых общество нежизнеспособно. Общественные блага неделимы, состоят из крупных единиц, не могут быть проданы индивидуальным покупателям.

В результате масштабной приватизации государственный сектор существенно сокращается. При этом задачи, стоящие перед государством, становятся сложнее. Речь идет о поддержании макроэкономической стабильности и устойчивого экономического роста, национального суверенитета в условиях глобализации мировой экономики.

В нормативных документах, отражающих вопросы управления государственным сектором, в качестве основного инструмента регулирования его состава и структуры рассматривается приватизация. При этом считается, что госсектор по-прежнему следует сокращать, оставляя за государством лишь ключевые предприятия (с точки зрения обороны, экономической безопасности, социальной политики и т. д.). Альтернативой приватизации (как одного из способов изменения масштаба государственного сектора) является национализация, то есть выкуп государством предприятий или пакетов акций у частных владельцев.

Еще одним способом изменения госсектора является создание и (или) преобразование (ликвидация, слияние, поглощение, присоединение) государственных предприятий.

Можно выделить специфические *функции* государства по отношению к госсектору.

Во-первых, забота государства о сохранении госсектора, воспроизводстве его ресурсов и условий, необходимых для его эффективного функционирования.

Во-вторых, создание в рамках госсектора образцов (эталонов) экономически и социально эффективных предприятий.

В-третьих, обеспечение условий для развития и реализации творческого потенциала всех работников и коллективов предприятий государственного сектора.

В-четвертых, осуществление бенчмаркинговой деятельности (формирование образцов управления и рыночного поведения субъектов экономики) на основе организации мониторинга предприятий госсектора, причем бенчмаркинг должен вестись в процессе сравнения предприятий госсектора как между собой, так и с предприятиями остальных секторов экономики.

Государственное предпринимательство охватывает отрасли, которые ему оставляет частный сектор. Прежде всего, это отрасли, в каких отдача невелика либо наступает через длительное время. Чаще всего они связаны с производством общественных благ. Это капиталоемкие и малорентабельные звенья производственной и социальной инфраструктуры: энергетика, транспорт, связь, сферы образования и здравоохранения.

Кроме того, сюда относится и деятельность государства по «оздоровлению» отраслей, переживших кризис, или активизации экономики в целом (национализация либо убыточных предприятий и отраслей, либо таких отраслей, ускоренное развитие которых необходимо для повышения конкурентоспособности негосударственного сектора). Государственное предпринимательство распространяется на национальную оборону и безопасность, поддержание экологической безопасности.

Государственный сектор и предпринимательство опираются на государственную собственность. *Государственная собственность* – это имущество, право собственности на которое находится у органов государственной власти. В России она выступает в двух формах: федеральной и государственной собственности республик, краев, областей, автономий. Полномочия собственника закреплены за Государственным комитетом по управлению государственным имуществом Российской Федерации.

Организация управления государственным сектором осуществляется государственными органами управления.

Управление государственным сектором экономики – это целенаправленное руководство его функционированием, координация деятельности и рациональное использование всех структур и объек-

тов данного сектора в интересах достижения наибольшего экономического эффекта, высокого качества продукции и услуг, а также их конкурентоспособности при минимальных затратах ресурсов.

Такое руководство основывается на комплексном использовании хозяйственного механизма смешанной экономики и должно учитывать специфику государственного сектора, поскольку его объекты представляют государственную собственность. Это позволяет наряду с использованием экономических рычагов и стимулов (цена, прибыль, кредит) активизировать административные методы управления (приказы, распоряжения, постановления и т. д.).

Субъектами управления государственным сектором являются: Президент Российской Федерации, законодательные органы, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной и судебной власти, а также органы управления основными звеньями государственного сектора (предприятиями, организациями).

Президент определяет основные направления внутренней и внешней экономической политики государства, направляет деятельность федеральных органов управления, занимающихся вопросами экономики, экономической безопасности, обороны, внутренних дел, иностранных дел, МЧС. По важным вопросам социально-экономического развития страны Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

Государственная Дума принимает федеральные законы, касающиеся функционирования смешанной экономики, в том числе государственного сектора, по вопросам федерального бюджета, налогов и т. д. После одобрения законов Советом Федерации они направляются для подписания Президентом Российской Федерации.

Высшим органом исполнительной власти является Правительство Российской Федерации. Оно реализует политику, стратегию и задачи социально-экономического развития страны при помощи министерств, ведомств и других органов исполнительной власти. Правительство управляет федеральной собственностью, обеспечивает охрану государственного имущества, управляет блоком государственных предпринимательских структур (унитарные и казенные предприятия), проводит мониторинг основных результатов деятельности объектов государственного сектора. Аналогичные функции выполняют региональные и муниципальные органы управления.

Организация управления государственным сектором экономики связана с использованием прямого и косвенного воздействия. Одним из определяющих методов управления государственным сектором служит планирование.

Система планирования включает:

- финансовый план страны (федеральный бюджет);
- пакет федеральных и региональных программ развития экономики государственного сектора;
- мобилизационный план функционирования оборонного комплекса;
- государственный заказ на основе контрактов.

Государственные нужды – необходимая РФ продукция (товары, услуги, работы) для решения задач жизнеобеспечения, обороноспособности и безопасности страны, выполнения федеральных и межгосударственных программ.

Эти нужды удовлетворяются за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Поставки продукции для нужд необходимы для того, чтобы обеспечивать должный уровень экономической безопасности, сохранять независимость и обороноспособность страны, формировать и обновлять государственные материальные резервы.

Государственный заказ – важнейший инструмент планирования и регулирования государственного сектора. Другими словами, это правовой акт, предусматривающий определенные цели и задания по объему, стоимости и срокам изготовления и поставок продукции для государственных нужд.

Кроме государственного заказа в качестве инструмента используется дотация. *Дотация* – безвозмездная помощь фирмам для компенсации потерь от выпуска определенных видов продукции.

В нормативных документах, отражающих вопросы управления государственным сектором, в качестве основных инструментов регулирования состава и структуры государственного сектора рассматриваются приватизация и национализация.

В качестве основных выводов можно отметить следующее. В системе рыночных отношений государственный сектор служит важнейшим источником информации об ориентирах и приоритетах текущей и перспективной государственной экономической политики для остальных секторов. Эффективное функционирование государственного сектора и его субъектов – одна из наиболее важных

составляющих эффективной деятельности государства в целом. Для формирования и реализации государственной экономической политики необходима система мониторинга госсектора, предусматривающая сбор, анализ и накопление информации о состоянии госсектора в целом и деятельности отдельных предприятий, а также его сравнение с другими секторами с целью определения функциональной и ресурсной эффективности предприятий госсектора. Государственный сектор экономики должен служить источником и местом апробаций прогрессивных организационно-экономических инноваций, распространяемых на другие секторы экономики.

1.5. Некоммерческие организации: понятие, виды, особенности деятельности

В соответствии с Гражданским кодексом организации подразделяются на коммерческие и некоммерческие. Цель первых – извлечение прибыли, вторые предоставляют социальные услуги, содействуют развитию культуры, образования, оказывают благотворительность и осуществляют другие общественно-полезные цели.

Некоммерческая организация – это юридическое лицо, главной задачей которого является не извлечение прибыли и ее распределение. Данные организации существуют для реализации своей определенной цели, не связанной с получением прибыли.

Таким образом, некоммерческой организацией признается организация, характеризующаяся *двумя важными признаками*, которые видны из определения данного понятия: отсутствие цели извлечения прибыли в качестве основной цели деятельности и отсутствие права распределять полученную от предпринимательской деятельности прибыль между участниками. *Основное ее предназначение* состоит в деятельности, направленной на предоставление общественных благ, таких как: социальные, культурные, благотворительные, научные, управленческие и т. д.

Существует несколько видов таких организаций:

1. Учреждение – организация, которая создана собственником для осуществления управленческих или иных функций некоммерческого характера. Учреждение отвечает по своим обязательствам денежными средствами, которые находятся в его распоряжении.

2. Потребительский кооператив – это сознательное объединение граждан и юридических лиц на основе членства с целью обес-

печения материальных и иных потребностей участников, которое происходит путем внесения в общий зачет его членами имущественных паевых взносов.

3. Общественные и религиозные организации – некоммерческие юридические лица, предпринимательская деятельность которых осуществляется только в пределах уставной правоспособности.

4. Объединения юридических лиц (ассоциации, союзы) – организации могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, которые являются некоммерческими организациями, для защиты и представления имущественных интересов.

5. Благотворительные и иные фонды – некоммерческие организации, заинтересованные в социально-культурных целях, учрежденные гражданами или юридическими лицами на основе сознательного решения и имущественных взносов.

6. Некоммерческое организационное подразделение при государстве – НКОП имеет в качестве основной цели своей деятельности развитие и увеличение положительной энергетики, направленной на достижение общепринятых общественных благ. Некоммерческие организации (НКО) представляют собой организации, созданные с целью производства товаров и услуг. Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, образовательных, научных и управленческих целей, а также иных целей.

Организационно-правовыми формами некоммерческих организаций являются: фонд, учреждение, общественная организация (объединение), потребительский кооператив, некоммерческое партнерство, автономная некоммерческая организация, объединение юридических лиц (ассоциация и союз).

Учредительными документами НКО являются: устав, утвержденный учредителями (участниками, собственником имущества) для общественной организации (объединения), фонда, некоммерческого партнерства, частного учреждения и автономной некоммерческой организации); учредительный договор, заключенный их членами, и устав, утвержденный ими, для ассоциации или союза.

Для регистрации некоммерческой организации при ее создании в уполномоченный орган или его территориальный орган представляются:

- заявление;

- учредительные документы;
- решение о создании организации;
- сведения об учредителях;
- документ об уплате государственной пошлины.

Исполнительный орган НКО может быть как коллегиальным, так и единоличным. Высшими органами управления некоммерческой организации, в соответствии с их учредительными документами, являются коллегиальный высший орган управления для автономной некоммерческой организации и общее собрание членов для некоммерческого партнерства и ассоциации (союза).

К компетенции органов управления НКО относятся:

- изменение устава;
- образование исполнительных органов;
- утверждение годового отчета, бухгалтерского баланса.

Некоммерческой организацией является организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками. НКО занимают весьма значительную роль там, где нужны личностные и межличностные изменения, где требуется персональная услуга.

Таким образом, можно утверждать, что данное юридическое лицо работает на благо общества, не преследует цели получения прибыли. Чаще всего такие организации являются государственными. Например, Пенсионный фонд России (ПФР).

Некоммерческие организации создаются для достижения социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан и организаций, разрешения споров и конфликтов, а также в иных целях, направленных на приобретение общественных благ.

Отличительными особенностями некоммерческих организаций являются их бесприбыльная деятельность, ориентация на социальный эффект, необязательность принятия формы юридического лица, ограничения в процедуре банкротства. Некоммерческие организации функционируют (так же, как и коммерческие) в качестве юридически независимых и хозяйственно-самостоятельных субъектов. Они имеют в своем хозяйственном ведении имущество. Материальную базу некоммерческих организаций могут формировать

членские взносы (потребительские кооперативы), носящие регулярный характер, также возможны и добровольные взносы в виде пожертвований, грантов и т. п. Любая некоммерческая организация отвечает по своим обязательствам имуществом, находящимся в ее собственности. Законодательно некоммерческим организациям разрешено заниматься предпринимательской деятельностью, если доходы от этой деятельности направляются на достижение целей, ради которых они созданы.

Существенным отличием некоммерческих организаций от коммерческих является возможность их функционирования без государственной регистрации. Особенность ликвидации некоммерческих организаций заключается в отсутствии механизма раздела имущества. Основными финансовыми документами в некоммерческих организациях являются финансовый план, а также сметы отдельных проектов, мероприятий и программ. Утверждение финансового плана и внесение в него изменений находятся в компетенции высшего органа управления некоммерческой организации. Основным источником финансовых ресурсов являются различные поступления: регулярные взносы, единовременные поступления и пожертвования. Некоммерческая организация самостоятельно определяет направления и способы использования полученных средств в соответствии с законодательством, уставом и программой.

Доходы от предпринимательской деятельности некоммерческой организации составляют: плата за аренду имущества; проценты по вкладам в банках; доходы от реализации (отчуждения) имущества; доходы от размещения рекламы на имуществе некоммерческих организаций и т. д.

Сегодня некоммерческие организации в России – это активная сила, являющаяся символом самодеятельности масс, потенциальной опорой государства на пути демократизации общественной жизни.

Третий сектор, сектор существующих некоммерческих организаций, в последние годы интенсивно развивается. Некоммерческие организации достигают заметных результатов и в своей деятельности, и во взаимодействии с обществом. Однако место и роль сектора в отношениях с властью, бизнесом, обществом, в целом, остаются неопределенными, ценность его не очевидна. Не существует ясной концепции, которая касалась бы его значения или функций. Если ситуацию в секторе описывать в терминах возрастного развития, то настоящее положение вещей можно охарактери-

зовать как кризис развития, после разрешения которого должна сложиться новая идентичность сектора и новая система для оценки его вклада в развитие общества.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой общественный сектор рыночной экономики?

2. Почему ресурсы общественного сектора включают не только имущество государственных предприятий и организаций?

3. В чем сходство и каково отличие государства от других субъектов рыночного хозяйства?

4. Чем обусловлена необходимость участия государства в экономической жизни?

5. Что такое изъяны рынка, каковы их основные типы?

6. Какими основными чертами характеризуется производство как процесс создания благ?

7. Каковы причины и условия возникновения естественной монополии? Как можно преодолеть ее последствия?

8. Что представляют собой позитивные и негативные экстерналии?

9. Почему экстерналии ведут к неоптимальному использованию ресурсов? Каким образом их можно преодолевать?

10. Что такое неполнота рынков?

11. При каких обстоятельствах возникает информационная асимметрия? Можно ли ее нейтрализовать?

12. Каковы особенности некоммерческих организаций? При каких условиях некоммерческие организации принадлежат к общественному сектору?

13. Как оцениваются масштабы общественного сектора?

14. Насколько доля общественного сектора в национальной экономике различается в разных странах? Каковы тенденции изменения этой доли?

15. В каких показателях может измеряться размер государственного сектора?

ГЛАВА 2. ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА

Ключевые понятия: общественное благо, несоперничество, неисключаемость, чистое общественное благо, смешанное общественное благо, коллективное благо, локальное общественное благо, переполнение, теория клубов, спрос на общественные блага, цены Линдаля, проблема «безбилетника», коллективное действие.

Вопросы:

- 2.1. Свойства и классификация общественных благ
- 2.2. Спрос на общественные блага. Проблема «безбилетника»
- 2.3. Государство как поставщик общественных благ

2.1. Свойства и классификация общественных благ

Результаты функционирования общественного сектора воплощаются в основном в общественных благах. Производство и распределение общественных благ – одна из важнейших функций государства. Основная причина выделения общественных благ в отдельную группу заключается в том, что само их существование служит обоснованием полезности государства. Доходы и расходы государства должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в конкретных общественных благах и целенаправленно использоваться для удовлетворения этих потребностей.

Общественные блага – блага, которые потребляются всеми членами общества, независимо от того, платят они за них или нет. К общественным благам относятся: национальная оборона, обеспечение законности и общественного порядка, охрана окружающей среды и т. д.

К числу общественных благ относятся некоторые материальные объекты, но чаще это блага нематериальные, не похожие на обычные товары. Тем не менее это вполне реальные экономические блага, поскольку, с одной стороны, они обладают полезностью для потребителей, а с другой – их создание требует затрат ресурсов, которые могли бы быть использованы для производства других благ.

Для общественных благ характерны *два свойства*:

- увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них;
- ограничение доступа потребителей к такому благу практически невозможно.

Первое свойство называется несоперничеством в потреблении, а второе – неисключаемостью из потребления. Блага, не обладающие этими свойствами, называются частными.

Несоперничество означает, что потребление блага одним лицом не влияет на количество этого блага, имеющееся для потребления другими лицами, то есть благо обладает свойством несоперничества, если все могут потреблять ту же самую единицу блага. Несоперничество является предельным случаем положительного внешнего эффекта. Множество людей совместно и одновременно пользуются защитой от пожаров и военного нападения, и нельзя сказать, кто из них «основной» получатель услуги и кому достается внешний эффект. Численность пользователей может расти при стабильном уровне производства общественных благ.

Неисключаемость блага означает, что если благо доступно для потребления одному лицу, то либо технически невозможно, либо очень дорого исключить других лиц из сферы потребления этого блага, то есть невозможно запретить потребление блага другим лицам. Производитель не имеет реального выбора, предоставлять ли благо только тем, кто за него платит, или всем желающим. Санкции против неплательщиков обернулись бы ущербом для добросовестных пользователей, и возможные улучшения по Парето не были бы реализованы. Подобные блага поставляются сообществам людей, в которых индивиды как бы растворяются, выступая лишь в качестве представителей той или иной группы. В итоге поставщик общественного блага не в состоянии обособить свои взаимоотношения с каждым из потребителей в отдельности. Блага, обладающие этим свойством, выделяются из гораздо более широкой совокупности товаров и услуг, потребляемых индивидами совместно.

Многим общественным благам также присуще свойство неделимости, которое означает, что объем потребления задан и не может быть изменен конкретным потребителем.

В отношении многих благ, пригодных для совместного потребления, возникает проблема выбора из трех вариантов: либо предоставлять их в качестве общественных, открывая свободный доступ для всех желающих, либо вводить стабильные, усредненные цены, не позволяющие поддерживать оптимальную нагрузку, либо идти на увеличение трансакционных издержек, добиваясь строгого соответствия цен колеблющемуся спросу при предложении, фиксированном на уровне границ несоперничества. Все три варианта

чреватые потерями эффективности, и вопрос о том, какой из них обеспечивает наилучшую аллокацию ресурсов, может решаться лишь применительно к конкретным обстоятельствам.

Значимость трансакционных издержек еще очевиднее, когда речь идет о неисключаемости. Ограничение доступа всегда требует затрат. Огромная часть издержек обращения оправдана именно потому, что предотвращает бесплатное присвоение товаров. Если благо допускает совместное потребление, причем фактическое число пользователей далеко от предельно возможного, введение платности нежелательно, ведь оно не только препятствует расширению потребления при нулевых предельных издержках, но само должно быть обеспечено ресурсами, а значит, увеличивает средние издержки.

Разным общественным благам в неодинаковой мере присущи свойства несоперничества в потреблении и неисключаемости. Те, которые в высокой степени обладают обоими свойствами, называются *чистыми общественными благами*. Те, у которых хотя бы одно из свойств выражено в умеренной степени, называются *смешанными общественными благами*. Различие между ними имеет практическое значение, так как сфера чистых общественных благ приблизительно соответствует минимально возможным границам общественного сектора, а сфера смешанных общественных благ служит ареной конкуренции общественного и частного секторов экономики. Некоторые общественные блага доступны одновременно целой нации, потребителями других выступают жители отдельного региона, города. Общественные блага, относящиеся к последней категории, принято называть локальными.

Социально значимыми признаются такие блага, в потреблении которых заинтересовано все общество, например, образование, здравоохранение, культура. Эти блага могут производиться как частными, так и государственными структурами. Можно выделить причины, по которым частный бизнес не занимался раньше общественными благами: высокие затраты по созданию, сложность (полная невозможность) единичного предоставления общественных благ каждому на платной основе, сравнительно низкие доходы от предоставления общественных благ, сложно проводить рекламные компании.

Рынок социально значимых благ может нормально функционировать. Однако его регулирование осуществляет государство,

поскольку считается, что есть социальные предпочтения, общественные ценности, которые могут быть выше ценностей индивидуальных.

Общественные блага называют также коллективными (клубными). Последний термин часто применяется, когда речь идет о благах, которые потребляются сравнительно небольшой группой. Для таких благ характерны сравнительно узкие границы несоперничества, а неисключаемость, по определению, не распространяется на тех, кто в группу не входит.

Полезность совместно потребляемого блага для каждого из его пользователей зависит от их численности. Когда пройдена граница несоперничества, неудобства, которые потребители невольно причиняют друг другу, нарастают постепенно. Одно дело ехать в автобусе, в котором заняты лучшие места, другое – если вообще нет свободных сидений, третье – когда в автобусе практически негде встать.

Закономерно возникают два взаимосвязанных вопроса: при какой численности потребителей обеспечивается наиболее эффективное использование данного количества смешанного общественного блага (с учетом затрат на его производство) и какое количество блага наилучшим образом соответствует данному числу потребителей? Ответ на эти вопросы дает теория клубов, потому что задаваться подобными вопросами приходится, когда частному клубу предстоит определить для себя, с одной стороны, наиболее приемлемое число членов, а с другой – подходящие размеры помещений. Теория клубов имеет непосредственное отношение к действиям государства и органов местного самоуправления, когда они принимают на себя ответственность за поставку смешанных общественных благ.

Численность потребителей смешанного общественного блага целесообразно увеличивать до тех пор, пока переполнение, обусловленное приемом последнего «члена клуба», не вызовет такого уменьшения выгод для других его членов, которое уравнивает снижение издержек, обусловленное участием новичка в финансировании затрат. Если же численность пользователей задана, то количество предлагаемого для потребления блага должно возрасти, пока предельные затраты индивида на получение этого блага не уравновесят его предельную полезность.

Предельные издержки предоставления общественных благ равны нулю, появление дополнительных потребителей – улучшение по Парето. *Улучшение по Парето* – изменение в ходе экономических процессов, которое повышает уровень благосостояния хотя бы для одного из участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других участников.

Несоперничество порождает такие ситуации: индивид, желающий воспользоваться благом, но не желающий за него платить, получает его даром. Неисключаемость – производитель не имеет выбора, предоставлять блага только тем, кто платит за него, или всем желающим. Санкции против неплательщиков обернулись бы ущербом для других.

2.2. Спрос на общественные блага. Проблема «безбилетника»

Потребность в чистых и смешанных благах ставит перед экономикой две проблемы: как достичь экономически эффективного объема производства таких благ и как обеспечить их производство при наличии «безбилетников».

Общественные блага не становятся объектами обычных рыночных сделок, поэтому предпочтения потребителей не проявляются в привычных формах спроса. Спрос на общественные блага может, однако, существовать латентно, как восприятие потребителем полезности каждого из них в сопоставлении с другими благами, иными словами, как оценка того количества иных благ или денежных сумм, от которых потребитель согласился бы отказаться ради получения дополнительной единицы данного блага. Спрос на общественное благо, как и на частное, по сути, подразумевает цену, которую индивид потенциально был бы готов за него уплатить при том или ином объеме потребления.

Важно отметить, что одно и то же благо может по-разному оцениваться отдельными группами потребителей. Например, Олимпиада в Сочи в 2014 году для населения России является «чистым» и социально значимым общественным благом, поскольку стала предметом национального достояния. Одновременно Олимпиада является частным благом для спортсменов и клубным благом – для ее волонтеров.

Спрос населения и на частные, и на общественные блага фор-

мируется путем агрегирования индивидуального спроса. Однако если применительно к частным благам происходит горизонтальное суммирование, то применительно к общественным благам происходит вертикальное суммирование функций индивидуального спроса. В самом деле, дифференциация запросов потребителей в отношении частного блага проявляется в том, что они приобретают разное количество данного товара по одной и той же рыночной цене.

Общественное благо в силу свойства неисключаемости из потребления не может быть предоставлено одному члену потребляющего его сообщества в меньшем количестве, чем другому. Следовательно, дифференциация запросов должна получить признание в дифференциации той платы, за которую в равном количестве блага достается разным потребителям. Свободный доступ к благу, которым пользуется индивид, предполагает, что производство этого блага так или иначе финансируется сообществом в целом, причем бремя финансирования должно быть, в конечном счете, распределено между индивидами.

Производство общественного блага при этих условиях повлечет за собой неявное перераспределение. Очевидно, что даже если готовность платить за общественное благо для всех потребителей положительна, но не одинакова, а бремя финансирования производства распределяется поровну, происходит перераспределение в пользу тех, чья предельная готовность платить ниже. Индивидуальные «цены» общественных благ не только могут, но в принципе должны дифференцироваться, причем не произвольным образом, а в соответствии с дифференциацией предельных норм замещения.

Если для отдельного потребителя полезность общественного блага отрицательна, оптимизация по Парето предполагает выплату ему соответствующей компенсации. В принципе возможны ситуации, когда величина требуемой компенсации превышает готовность платить, присущую другим потребителям. Тогда общественное благо становится, по сути, мнимым и увеличение его производства заведомо нецелесообразно.

«Цены» общественного блага для различных индивидов, отражающие дифференциацию предельных норм замещения, в идеале могли бы служить основой распределения налогового бремени. Состояние, которое при этом достигалось бы, принято

называть равновесием Линдаля, а сами такие «цены» – ценами Линдаля.

Бремя затрат на получение общественного блага может распределяться между членами потребляющего его сообщества не только в форме денежных выплат. Так, налагаемые на индивидов обязанности способны принимать формы натуральных повинностей.

При этом добровольное участие в производстве общественных благ либо их финансировании предпочтительнее принудительного. С одной стороны, подверженность принудительно наложенным обязательствам, при прочих равных условиях, сама по себе снижает уровень благосостояния индивида. С другой стороны, определение, фиксация и реализация таких обязательств предполагают, как правило, значительные издержки: разработка налогового законодательства, организация и содержание налоговой службы, выявление и преследование уклоняющихся от налогов и т. д. Подобные потери могут быть оправданы.

Для производства и потребления общественного блага требуются коллективные действия, которые складываются из действий индивидов, будь то вложения труда, его продуктов или денежных сумм. Наличие у потенциального пользователя потребности в результатах таких действий не гарантирует его участия в них. Ведь ожидаемый эффект формируется на основе коллективного действия в целом и может быть достигнут при разных вариантах распределения затрат: трудовых усилий, денежных взносов и т. д. Максимизируя собственную функцию полезности, каждый из индивидов стремится свести свою долю затрат к минимуму.

Заинтересованность в общественных благах совместима с уклонением от участия в коллективных действиях, необходимых для получения этих благ. Проблема потребления общественного блага без соответствующей платы за него известна как *проблема «безбилетника»*. Формулируемая таким образом проблема «безбилетника» занимает основное место в теории коллективных действий и принципиально важна для экономики общественного сектора. *Безбилетники* – люди, пользующиеся выгодами, не оплачивая свою долю издержек. Проблема «безбилетника» одна из самых трудно разрешимых проблем социальной организации общества.

Когда люди могут получить благо независимо от того, участвуют ли они в его производстве, у них есть соблазн стать безбилет-

никами: индивиды, которые пользуются выгодами, не неся своей доли издержек, связанных с обеспечением этих выгод, перекладывают на других пользователей расходы, которые связаны с производством блага. Если ни у кого нет стимула оплачивать издержки, благо не будет произведено и никто не получит выгоды. Возникает альтернатива: убедиться, что все безбилетники, и не производить блага или возложить поставку блага на силы государства, не связывая это решение с тем, как именно оно будет распределять затраты.

Средства от налогообложения государство использует на производство общественных благ, которыми пользуются все. Индивиды, не уплачивающие налоги, пользуются услугами общественного сектора бесплатно, то есть возникает так называемая проблема «безбилетника» (англ. free-rider problem). Основная причина возникновения этого явления кроется в свойстве общественного блага – неисключаемости. Рассматривая предпосылки существования проблемы «безбилетника» более подробно, можно выделить две большие группы причин.

Субъективные причины: непорядочность граждан, сокрытие ими истинных предпочтений в общественных благах. Участникам финансирования общественного блага выгодно занижать свою объявленную потребность в общественном благе, чтобы меньше платить за него. Если число потребителей мало, то ситуация стимулирует последних к честному выражению своих предпочтений, так как ложная информация может привести к недопроизводству блага. И наоборот, рост числа потребителей приводит к росту количества «зайцев», надеющихся, что общественное благо будет предоставлено вне зависимости от их взноса.

Объективные причины: отсутствие у граждан полной информации, наличие высоких затрат на сбор, платы за информацию о каждом отдельном общественном благе в сравнении с унифицированным налогообложением и других причин, вызывающих высокие транзакционные издержки. Сюда же относят «ошибки» государства при определении оптимального объема производства общественных благ. Обычно спрос на общественные блага бывает завышенным.

Наиболее эффективно проблему «безбилетника» можно решить не усилением контроля и штрафных санкций со стороны государства, а путем создания соответствующей институциональной среды, стимулирующей членов общества уплачивать налоги и сбо-

ры, установленные в соответствии с индивидуальными ценностями общественных благ для каждого плательщика и «готовностью платить» за них. Также эффективным может быть создание экономической заинтересованности всех участников обмена в перекрестном взаимном контроле, когда поиском «безбилетников» занимается не только государство, но и ближайшее окружение нарушителей.

Одним из путей решения проблемы «безбилетника» является принуждение. Оно связано с транзакционными издержками. *Транзакционные издержки* – издержки эксплуатации экономической системы, координации деятельности экономических субъектов (издержки поиска информации, издержки, возникающие при ведении переговоров, контроле за выполнением соглашений об обмене). Государство можно рассматривать как инструмент, служащий для уменьшения транзакционных издержек посредством использования принуждения.

Нормы замещения блага другими, как отмечалось выше, зачастую неодинаковы для разных потребителей. Если в распоряжении государства нет механизмов, позволяющих распределить бремя расходов хотя бы с некоторым учетом данного обстоятельства, вопрос о целесообразности принуждения нельзя считать тривиальным. Ведь в этом случае многие индивиды (прежде всего те, для кого предельная полезность блага относительно невысока) скорее всего проиграют от увеличения его производства. Между тем ни само по себе наращивание поставки общественных благ, ни даже приведение ее в соответствие с агрегированным спросом не является самоцелью. Требуется учет интересов каждого из потенциальных потребителей в отдельности, а значит, следование, насколько это возможно на практике, принципам оптимизации по Парето.

В качестве вывода можно отметить следующее. Внешние выгоды и стремление получить что-либо даром, которое они стимулируют, создают серьезные социальные проблемы. Одним из путей разрешения этих проблем является принуждение, осуществляемое государственными органами.

2.3. Государство как поставщик общественных благ

Регулирующее воздействие рынка на экономику является усредненным результатом конкурентного столкновения различных, нередко противоположных сил и экономических интересов. Такое

воздействие автоматически по своей природе и не требует вмешательства извне. Но в обществе существуют проблемы, которые не может решить рынок. Определенная ограниченность рынка выражается в его «фиаско», «провалах». «Провалы рынка» – это неспособность рынка выполнять свои основные функции, то есть обеспечивать эффективное распределение и использование ресурсов. Необходимость государственного регулирования экономики объясняется различными проявлениями несовершенства рынка (фиаско рынка), предоставленного самому себе. Чтобы разрешить ситуацию фиаско рынка, как правило, требуется вмешательство государства или международного сообщества.

Таким образом, основным теоретическим обоснованием необходимости вмешательства государства в рыночный процесс формирования индивидуального и общественного благосостояния является несостоятельность и несовершенство рынка, когда его «невидимая рука» не может привести экономику к состоянию общественного оптимума. Это, в свою очередь, подводит государство к решению корректировать «провалы» рынка для достижения оптимального по Парето состояния и максимизации общественного благосостояния.

Однако может ли несостоятельность рынка служить необходимым условием для корректирующего вмешательства государства в рыночный механизм? Очевидно, что невозможность доказательства абсолютного преимущества рынка или государства в обеспечении общественного благосостояния («провалы» являются характерной чертой не только рынка, но и государства как важнейших институтов общества) вызывает необходимость применения единых критериев оптимальности и для рынка, и для государства.

Очевидно, что вмешательство государства для исправления «провалов» может быть признано необходимым, если оно сопровождается улучшениями по Парето, когда положение некоторых индивидов или отдельных групп улучшается, а положение других – не ухудшается. Все другие варианты государственного воздействия на благосостояние, ведущие, например, к неопределенным по Парето состояниям, когда положение одних групп улучшается при ухудшении других, требуют особого рассмотрения возможностей использования компенсационных механизмов для «проигравших» групп

населения. В то же время ситуации ухудшений по Парето, когда снижается благосостояние всех индивидов, показывают нецелесообразность государственной деятельности по рыночной коррекции, как бы глубоко ни «проваливался» рынок.

Поскольку отличительной чертой государства является законное право принуждения, имеет смысл использовать потенциал общественного сектора только в тех случаях, когда издержки и негативные последствия принуждения, как минимум, уравниваются его позитивными последствиями. Наиболее очевидна целесообразность участия государства в удовлетворении потребности в чистых благах.

Если государство заинтересовано в повышении благосостояния своих граждан, то проблема состоит не в распределении общественных благ, а в обеспечении оптимального объема их производства. Здесь также действует общий принцип: благо должно производиться в объеме, при котором предельные общественные выгоды, выраженные суммой предельных выгод всех потребителей, уравниваются с предельными общественными издержками на его производство.

Действия идеального «государства благосостояния», целевой функцией которого является максимизация благосостояния своих граждан, и реального государства не тождественны. Дело в том, что у неидеального государства не существует единых общественных интересов, так как оно состоит из бюрократии, имеющей отличные от общественных групповые интересы, политиков-законодателей, входящих в группы специальных интересов, и избирателей, не заинтересованных в выявлении своих предпочтений.

Существует множество трудновыполнимых условий, которым должна соответствовать деятельность государства по устранению «провалов» рынка, чтобы можно было признать эту деятельность эффективной. Однако, несмотря на все ограничения, участие государства в процессе формирования общественного благосостояния с каждым годом возрастает, что обусловлено рядом обстоятельств.

Прежде всего, участие государства в рассматриваемом процессе вызвано процессами гуманизации и социализации современной экономики, которые требуют усиления внимания к главному субъекту постиндустриальной трансформации – человеку и его благосостоянию как необходимому фактору

раскрытия потенциальных возможностей индивида. В связи с этим возрастают масштабы перераспределительной деятельности государства (уровень перераспределения через ВВП составляет в промышленно развитых странах от 40 % в англосаксонской группе стран до 60 % в скандинавских странах). Государство, таким образом, в полной мере использует свое ценностное преимущество перед рынком. При достижении в экономике эффективного по Парето состояния остается еще один мотив для активной регулирующей деятельности государства – перераспределение доходов и богатства в целях обеспечения норм справедливости, принятых в данном обществе.

Кроме того, роль государства в решении вопросов благосостояния постоянно возрастает под давлением различных групп электората. Они для решения своих материальных проблем оказывают давление на государство путем перераспределения национального дохода в свою пользу, через парламентские коалиции и лобби, что постоянно увеличивает долю перераспределяемых государством средств и соответственно этому расширяет его влияние на экономику.

Граница государственного воздействия на рынок в теории четко не определена и гибко перемещается в направлении «больше рынка – меньше государства» и обратно в зависимости от того, какая из экономических школ завоевывает лидирующие позиции в науке (или, как говорят, становится «мейнстримом»). Так, согласно микроэкономическим подходам неоклассической теории, занимающей доминирующие позиции в современной экономической науке, государство должно функционировать исключительно в зонах «провалов рынка». Следует отметить, что господство неоклассической теории с ее представлениями о роли государства в регулировании общественного благосостояния не представляет истину в последней инстанции.

Отсутствие единых представлений и постулатов о роли государства в достижении индивидуального и общественного благосостояния, отражает различную экономическую методологию исследований, при этом имеет под собой объективную основу: одновременное сосуществование различных форм и моделей государства в современном мире и динамическую природу этих моделей, способную изменяться в течение относительно непродолжительного времени.

Рассмотрим различные модели воздействия государства на общественное благосостояние, начиная с либеральной модели государства-минимума и заканчивая неокейнсианской моделью государства-максимума.

Либеральная модель государства-минимума исходит из того, что рынок является идеальной моноструктурной моделью формирования индивидуального и общественного благосостояния. Вмешательство в этот естественный порядок затормозит рост благосостояния и разрушит социальные преимущества рынка. Такой подход базируется на постулатах английской классической школы (А. Смит, Д. Рикардо, Д. Милль). Существует несколько современных модификаций концепции воздействия либерального государства на общественное благосостояние:

- ордолиберальная концепция экономических порядков, созданная немецкими учеными Францем Бемом и Вальтером Ойкеном, исходит из того, что рыночный механизм формирования благосостояния является более совершенным и производительным по сравнению с централизованно управляемым, но он не создается естественным образом, сам по себе, как считали классики;

- монетаристы во главе с лауреатом Нобелевской премии Милтоном Фридменом считают, что рост благосостояния и доходов определяется спросом на деньги. При росте доходов увеличивается спрос на деньги, растут денежные активы, которые стимулируют экономический рост, следовательно, и рост доходов и благосостояния. Государство должно лишь следить за изменением денежной массы, а свободная рыночная экономика сама будет обеспечивать процесс расширенного воспроизводства благосостояния;

- австрийская неолиберальная школа, возглавляемая Людвигом фон Мизесом и лауреатом Нобелевской премии Фридрихом фон Хайеком, является «квинтэссенцией либерализма», поскольку считает, что государство вообще не должно вмешиваться в спонтанные, естественные процессы формирования благосостояния, которые развиваются так же, как и законы природы, эволюционным путем.

Неоклассическая теория благосостояния значительно расширяет либеральные представления о функциях государства в формировании общественного благосостояния, которые должны состоять:

- во-первых, в создании правового порядка, защищающего частную собственность и рыночные свободы;

во-вторых, в поддержании свободной конкуренции, разрушении монополии и запрещении недобросовестной конкуренции;
в-третьих, в производстве общественных благ;
в-четвертых, в интернационализации внешних эффектов;
в-пятых, в неискажающем перераспределении доходов, в чем реализуется принцип социальной справедливости.

Если в ходе выполнения государством всех названных функций условия функционирования рынка будут максимально приближены к условиям совершенной конкуренции, то благодаря «невидимой руке рынка» общественное благосостояние достигнет своих максимальных значений (о чем свидетельствуют теоремы благосостояния).

Неокейнсианское «государство благосостояния» является символом максимального вмешательства государства в основные рыночные механизмы производства и распределения с целью повышения уровня индивидуального и общественного благосостояния. Историческая динамика «государства благосостояния», связанная с его возникновением во всех развитых странах в послевоенное время, расцветом в 60-е годы и кризисом в 70-е годы, как считают ученые, показывает пределы государственного воздействия на экономику, которые нельзя переходить без разрушения базовых основ рыночной экономики.

Функции «государства благосостояния» распространялись дальше простого обеспечения внутреннего порядка, внешней безопасности и создания общественных благ в секторе государственного предпринимательства – они распространялись до ответственности общества за благосостояние граждан. «Государство благосостояния» концентрировало все усилия на предоставлении не просто минимального объема благ и услуг наиболее уязвимым группам населения, а оптимального объема, удовлетворяющего потребности основных категорий населения.

В модели социального рыночного хозяйства государство в своей деятельности по обеспечению высокого уровня благосостояния граждан непротиворечиво совмещает выполнение функций «ордолиберального государства» по поддержанию конкурентных условий для раскрытия социальных преимуществ рынка функциями «неоклассического» государства по устранению «провалов рынка» и с активной социальной политикой «неокейнсианского государства благосостояния». Поэтому роль государства в модели социального

рыночного хозяйства выходит за пределы ограниченных функций «ордолиберального государства», но в то же время не приближается к опасной границе разрушения рыночной эффективности чрезмерными социальными гарантиями «государства благосостояния».

Смена теоретических взглядов на роль государства в решении проблемы благосостояния отражает объективный процесс перехода от государства порядка к государству благосостояния. Изменение границ вмешательства государства в процесс материальной обеспеченности граждан было вызвано прежде всего фундаментальными структурными изменениями в экономической и социальной системах западных обществ.

Роль, задачи и функции государства по созданию, поддержанию и приумножению индивидуального и общественного благосостояния не изменяются линейно, только в направлении увеличения вмешательства государства в перераспределительные процессы с целью роста благосостояния. Периоды экспансии государства в процесс формирования общественного благосостояния могут сменяться поворотами в направлении усиления рыночных механизмов формирования индивидуального благосостояния.

Выбор оптимальных форм и методов государственного вмешательства в процесс формирования благосостояния является производным от выбранной социально-экономической модели государства. Естественно, что либеральной модели государства больше соответствует правовое (нормативное) регулирование, в то время как «государству благосостояния» – такие методы, как перераспределение доходов и расширение общественного сектора.

После того как определены приоритеты и цели в развитии государства, выбор методов диктуется двумя соображениями: *эффективностью (достижением целей с наименьшими затратами)* и *справедливостью*. Доминирование модели «государства благосостояния» в послевоенные годы способствовало тому, что основным обоснованием выбора различных форм регулирования благосостояния являлся не аргумент эффективности, а фактор необходимости, который обязательно содержал ценностные суждения о пользе той или иной программы для общего благосостояния, о позитивных распределительных ее последствиях. Сейчас в зарубежной и отечественной экономической литературе акцент делается на то, что

регулирование, основанное только на критерии справедливости и необходимости вмешательства, может иметь такие социальные издержки, которые перекроют социальные выгоды и нанесут еще больший ущерб экономическому благосостоянию.

Поэтому считается, что в отличие от выбора модели государства, выбор форм и методов его воздействия на благосостояние должен быть в большей степени не идеологическим, а практическим вопросом. Государство должно отдавать приоритет критерию справедливости при выборе методов регулирования только в том случае, если будут строгие обоснования того, что эти способы воздействия связаны с улучшениями по Парето, то есть не будут ущемлять положения кого бы то ни было. В остальных случаях, связанных с неопределенными по Парето ситуациями, преимущество отдается критерию эффективности.

Для сравнительной оценки эффективности тех или иных способов государственного воздействия может быть использован такой аналитический инструмент, как «затраты – выпуски». При этом затраты представляют собой вложения государственных органов в какую-либо социальную программу или проект, выпуски – это конечные результаты выполнения данной программы в виде роста благосостояния. Для его оценки могут быть использованы показатели «качества жизни»: потребление, уровень доходов, состояние образования и здравоохранения, изменение окружающей среды, вне рабочее время и т. д.

Существуют четыре основных формы государственной деятельности, цель которых – повышение благосостояния общества: правовая, финансовая, производственная и перераспределительная.

Правовая форма регулирования благосостояния состоит, прежде всего, в создании государством правил и норм, направленных на обеспечение эффективного функционирования рыночной системы, создающей положительные социальные эффекты. Для полного раскрытия социальных преимуществ рынка в области благосостояния необходимы законодательные акты, определяющие правомочия собственности, порядок функционирования частных фирм и работу банковской системы, деятельность финансовых учреждений, в особенности частных

страховых и финансовых компаний, фондовых бирж, условия найма в частном секторе и т. д.

Четкое определение имущественных прав, являясь одним из инструментов воздействия государства на общественное благосостояние, позволяет избежать «провалов» рынка, связанных с действием нерыночных взаимозависимостей и «внешних» эффектов.

Если в законодательстве нечетко прописаны имущественные права, определяющие степень экономической власти на рынке, то при распределении доходов возникают злоупотребления, когда «сильный» перераспределяет доходы «слабого» в свою пользу. Примерами могут служить многочисленные имущественные споры и конфликты в новейшей истории постсоциалистических стран, когда право на доходы какого-либо объекта собственности оспаривают сразу несколько экономических субъектов, и все при этом опираются на закон.

Задачей правового регулирования является также корректировка «провалов» рынка, связанных с несовершенством информации о качестве товаров, что не позволяет потребителям достичь оптимального по Парето состояния в потреблении. Так, частные рынки не защищают потребителя от рисков, связанных с потреблением некачественных, вредных для здоровья товаров, медицинских рисков и рисков получения некачественного образования. Это связано с тем, что потребитель не может получить полную информацию о деятельности всех частных рынков. Поэтому законодательство любой страны обязательно должно содержать санитарно-гигиенические законы, регулирующие производство и продажу товаров, испытания и реализацию лекарств, а также антимонопольное законодательство, препятствующее чрезмерной концентрации рыночной власти, нарушающей суверенитет потребителя.

Важнейшей законодательной функцией государства является регулирование отношений между наемным работником и работодателем посредством трудового права, которое ограничивает или исключает злоупотребления экономической властью работодателями в отношении наемного труда. Особо здесь следует отметить законодательное регулирование заработной платы. Правительства большинства стран регулируют

минимальный уровень оплаты труда (Япония, Швеция, большинство стран с переходной экономикой).

Но есть страны, где государство непосредственно не участвует в регулировании заработной платы, а все связанные с этим вопросы решаются в рамках коллективных договоров ведущих отраслей экономики (Австрия, Германия, Финляндия, Франция).

Смысл законодательного установления минимальной заработной платы состоит в ослаблении монополизации рынка труда покупателями. Работодатель, пользуясь своей монопольной властью на рынке труда, может устанавливать заработную плату на уровне значительно более низком, чем предельная производительность труда работника и необходимые затраты на воспроизводство его рабочей силы.

Финансовая форма регулирования общественного благосостояния состоит в полном или частичном финансировании государством за счет расходной части госбюджета социальных программ образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения и др.

Одним из инструментов государственного финансирования является ценовое субсидирование (льготирование, компенсирование), когда, например, определенные категории граждан оплачивают коммунальные услуги по более низкой цене, чем рыночная (частичная субсидия), или когда государство полностью оплачивает определенные виды услуг (бесплатное среднее образование, бесплатные лекарства).

Величина субсидии – это разница между суммой самостоятельной оплаты индивидом данной программы и теми альтернативными издержками, которые несет общество, отказываясь от других альтернативных программ. Например, в России большинство населения – льготники, получающие ценовые субсидии – бесплатное среднее образование. Такая политика была вызвана к жизни на первом этапе реформ необходимостью препятствовать лавинообразному падению уровня жизни населения и стремлением ослабить социальную напряженность.

Но являются ли программы льготирования услуг (коммунальных, медицинских, образовательных и др.) оптимальными в сложившихся условиях или существуют другие альтернативные программы, способные обеспечить потребителям по крайней мере не худший, чем прежде, уровень жизни, но

с меньшими общественными издержками? Со всей очевидностью можно сказать, что такие программы существуют (например, программы развития здравоохранения, образования, адресной социальной поддержки отдельных групп населения и др.). Но, несмотря на повсеместную критику таких инструментов поддержания благосостояния в переходной экономике, как компенсации и ценовые субсидии, использовать в качестве обоснования их ограничения или полной отмены единственный критерий – эффективность – (как свидетельствует теория благосостояния) нельзя, поскольку, как было отмечено выше, есть еще один критерий оценки программ – распределительная справедливость. Оценка программы компенсаций и субсидий с точки зрения данного критерия показывает, что эта программа ориентирована на охват большинства населения (что немаловажно, учитывая, что за чертой бедности сегодня находится 43 % населения), в то время как приведенные в качестве примера альтернативные программы нацелены на поддержку гораздо меньшего количества людей.

В выборе методов воздействия на благосостояние необходимо учитывать эффекты дохода и замещения. Если при реализации какой-либо социальной программы проявляется эффект замещения, то такая программа оценивается с точки зрения теории благосостояния как неэффективная, поскольку ее реализация приводит к искажению потребительского поведения.

Так, если бедным вместо продовольственных талонов выдавать денежные компенсации на питание, то повсеместное распространение подобной практики приведет к массовому замещению необходимых для воспроизводства рабочей силы товаров продовольственного назначения более дешевыми товарами (и при этом не обязательно жизненно необходимыми). Тогда цель программы – поддержание уровня жизни бедных – не будет достигнута. Кроме того, государство при этом косвенно будет воздействовать на систему ценовых сигналов, стимулируя при помощи спроса бедных производство в частном секторе некачественных дешевых товаров, зачастую в той сфере, которую само стремится подавлять (производство табачной и алкогольной продукции).

При выборе методов воздействия на общественное благосостояние наряду с критерием эффективности обязательно

должен учитываться критерий социальной справедливости. Иногда он оказывается более приоритетным по сравнению с критерием эффективности. Чаще всего это происходит при решении спорных проблем в области благосостояния, когда методы, считающиеся, безусловно, эффективными, согласно принятым в обществе представлениям о справедливости, являются неприемлемыми.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Каковы отличительные свойства общественных благ?
2. Почему несоперничество можно рассматривать как предельный случай позитивных экстерналий?
3. Чему равны предельные издержки предоставления общественного блага индивидуальному потребителю?
4. Какие проблемы для производителей общественных благ порождаются неисключаемостью?
5. Почему совместно потребляемое благо не обязательно является общественным?
6. В чем различие между чистыми и смешанными общественными благами?
7. Что представляют собой локальные общественные блага?
8. Чему посвящена теория клубов?
9. Что представляет собой спрос на общественное благо?
10. Как формируется совокупный спрос на общественное благо?
11. Почему частное благо приобретается потребителями по одной цене, но в разном количестве, а общественное по разным «ценам», но в одинаковом количестве?
12. Чему должна соответствовать дифференциация индивидуальных «цен» общественного блага?
13. В чем смысл проблемы «безбилетника»?
14. При каких условиях коллективные действия осуществимы на добровольной основе?
15. Почему именно общественные блага являются основными результатами функционирования общественного сектора?

ГЛАВА 3. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ ОБЩЕСТВА

Ключевые понятия: распределение, перераспределение, равенство, издержки перераспределения, принцип компенсации, экономическая эффективность, справедливость, общественное благосостояние, утилитаризм, либертариизм, эгалитаризм, государство благосостояния.

Вопросы:

- 3.1. Распределение и перераспределение
- 3.2. Издержки перераспределения. Принцип компенсации
- 3.3. Эффективность и справедливость
- 3.4. Благосостояние общества. Государство благосостояния

3.1. Распределение и перераспределение

Государство призвано, прежде всего, обеспечивать экономически эффективное удовлетворение потребностей своих граждан в общественных благах. Вместе с тем требования граждан по отношению к государству обычно предполагают, что его полномочия должны использоваться не только для организации коллективных действий по созданию общественных благ. От государства ожидают также справедливого распределения доходов и имущества.

Распределение – определение доли каждого человека в произведенном продукте. *Перераспределение* – использование налогообложения, государственных расходов и контроля для изменения распределения реальных доходов. Политика распределения – важное направление деятельности любого государства и экономики общественного сектора, в частности. Проблема, однако, в том, что не только крупным сообществам, не схожим по своей культуре, традициям, верованиям, но и многим индивидам внутри каждого из таких сообществ свойственны неодинаковые представления о желательности и справедливости различных вариантов распределения.

Принудительная реаллокация ресурсов, к которой прибегает государство, обычно приводит к разнонаправленным изменениям в уровне благосостояния индивидов. Принося преимущества одним членам общества, она влечет за собой потери для других.

Это происходит, прежде всего, в тех случаях, когда законы

и политические решения предусматривают осуществление трансфертных платежей, как правило, опосредуемых бюджетом.

Трансфертный платеж (трансферт) представляет собой безвозмездную передачу части дохода или имущества индивида либо организации в распоряжение других лиц. Трансфертами являются, например, пособия, выплачиваемые нуждающимся за счет налогообложения лиц с относительно высокими доходами.

Трансферты могут осуществляться добровольно, приобретая характер пожертвований. Но на практике преобладающая часть трансфертов связана с деятельностью государства.

Трансферт не обязательно приобретает денежную форму, хотя эта форма доминирует. Те, в чью пользу перераспределяются средства, могут получать не денежные суммы, а профинансированные за счет трансферта бесплатные услуги, продовольственные талоны и многое другое.

Вместе с тем перераспределительные процессы не сводятся только к непосредственной передаче денег, товаров и услуг. Перераспределяться могут и экономические возможности. Перераспределение происходит, например, вследствие государственного регулирования заработной платы, цен, таможенных тарифов, акцизов, пошлин и других экономических переменных.

В результате одни члены общества приобретают преимущества, а для других сужаются возможности получения дохода. При этом реальная направленность и интенсивность перераспределительных процессов зачастую остается скрытой, а конечные результаты не всегда согласуются с целями, во имя которых эти действия предпринимались.

Перераспределительные процессы осуществляются в нескольких формах. Во-первых, перераспределение сопровождается созданием общественных благ, если бремя коллективных действий распределяется не в соответствии с дифференциацией индивидуального спроса на эти блага. Повышая налоги в целях укрепления обороны, государство не предоставляет льгот тем, кто считает достаточным ранее созданный оборонный потенциал; в странах, где часть общественных средств используется для поддержки церкви, соответствующие налоги уплачивают все граждане независимо от религиозных убеждений; бюджетные расходы на проведение парламентских выборов осуществляются не только за счет политически активных граждан, но и за счет тех, кто равнодушен к политике,

и даже за счет принципиальных противников парламентаризма.

Во-вторых, источником перераспределительных процессов являются внешние эффекты, сопровождающие создание некоторых общественных благ. Так, аэропорт, построенный на окраине города, представляет собой смешанное общественное благо для всех его жителей.

Однако для тех, кто проживает именно на этой окраине, появление аэропорта вызывает целый ряд специфических разнохарактерных побочных эффектов. Это, с одной стороны, улучшение дорожной сети и коммуникаций, увеличение спроса на труд и услуги местных магазинов, с другой – шум, перегрузка транспорта. Баланс преимуществ и потерь окажется неодинаковым, например, для владельца платной автостоянки, оказавшейся в непосредственном соседстве с аэропортом, и для четы пенсионеров, когда-то купившей дом в местности, привлекавшей тишиной.

Если владелец стоянки стал богаче в результате строительства аэропорта, последствия таковы, как если бы средства налогоплательщиков, инвестированные в строительство, частично трансформировались в его индивидуальный капитал, причем налог, уплаченный им лично, не сыграл существенной роли.

Если условия жизни семьи пенсионеров, по их собственному мнению, существенно ухудшились, можно сделать вывод, что эта семья уплатила за создание аэропорта нечто большее, чем внесенная ею часть налогов.

Этот вывод предполагает, что рыночная цена принадлежащей семье недвижимой собственности существенно не изменилась. Между тем не исключено, что спрос на землю вблизи аэропорта поднимется настолько, что, продав дом, семья сможет перебраться в гораздо лучший в другом месте и при этом получит еще и дополнительные средства, компенсирующие понесенное беспокойство. Тогда она, подобно владельцу стоянки, окажется, по сути, в таком же положении, как если бы ей передали соответствующую денежную сумму, собранную за счет налогов.

Итак, когда одни и те же действия государства приводят к повышению благосостояния одного индивида и снижению благосостояния другого, есть основание говорить о перераспределении, хотя при этом не всегда происходит принудительная передача каких-либо материальных объектов или денежных сумм. Вместе с тем для любых изменений благосостояния, возникающих вследствие пере-

распределения, существуют аналоги в движении денежных доходов и капиталов. Для того чтобы найти их, следует поставить вопрос, как много готов заплатить индивид за улучшение тех или иных жизненных условий или какая денежная компенсация способна, на его взгляд, возместить понесенные потери.

Именно с таких позиций граждане склонны на деле определять свое отношение к начинаниям государства. Например, когда речь идет о строительстве аэропорта, они с полным основанием разграничивают три вопроса: нужен ли он городу в целом, каких суммарных издержек потребует строительство и что принесет данному конкретному лицу строительство нового аэропорта в данном конкретном пригороде при данной конкретной схеме возмещения затрат. Смещение подобного рода вопросов – один из характерных приемов недобросовестной политики, тогда как даже приближительная оценка масштабов и направленности перераспределительных процессов, которым фактически дает импульс то или иное решение, способна подсказать наиболее приемлемые варианты действий, которые чаще всего связаны с компромиссами.

Обычно компромиссы достигаются на основе компенсаций. Однако даже непосредственно в сфере бюджетной политики, не говоря уже о других сферах политических решений, компенсации – это не обязательно прямые платежи, в точности уравнивающие перераспределительные эффекты.

Компенсационный характер могут иметь меры, в которых заинтересованы те, за чей счет производится перераспределение. Подобные меры чаще всего принимаются «в пакете» с теми, которые они призваны уравновесить.

Рациональная бюджетная политика предполагает комплексный анализ не только спектра возможных компромиссов, но и конечных результатов каждого из них с точки зрения всех заинтересованных сторон.

3.2. Издержки перераспределения. Принцип компенсации

Представление о чистом трансферте, при котором денежная сумма лишь меняет конкретного владельца, не вполне адекватно характеру реальных перераспределительных процессов, которые осуществляются при посредстве общественного сектора экономики. Причина не в том, что перераспределение не всегда приобретает

денежную форму, как было показано, разнообразным приобретением и потерям можно поставить в соответствие прирост и снижение дохода. Однако они, как правило, не равны друг другу, поскольку часть ресурсов и экономических возможностей утрачивается в ходе перераспределения. Дело в том, что перераспределительные акции, во-первых, требуют затрат на свое осуществление и, во-вторых, оказывают долговременное воздействие на эффективность производства.

Это очевидно даже в простейшем случае, когда предполагается осуществить трансферт. Допустим, например, что намечено, собрав некую сумму за счет налогообложения наиболее состоятельных граждан, раздать ее наименее обеспеченным членам общества. Необходимо затратить средства, чтобы не только идентифицировать потенциальных плательщиков и получателей средств, но и постоянно содержать аппарат, реализующий трансфертные платежи и контролирующий их обоснованность. Следовательно, часть собранной суммы непременно поглотят административные издержки. Их существенным компонентом, в свою очередь, являются личные доходы тех, кто обслуживает процесс перераспределения: разработчиков соответствующего законодательства, работников налоговой службы и социального обеспечения.

Кроме того, перераспределение влияет на аллокацию ресурсов и мотивы экономической деятельности. Анализируя это влияние, экономисты обычно предполагают в качестве исходного состояния конкурентное равновесие, при котором доходы определяются предельной производительностью соответствующих факторов. В такой ситуации перераспределение является нежелательным с позиций экономической результативности, хотя может быть оправданным с точки зрения этических требований.

Несоответствие конечных доходов предельной производительности факторов не позволяет добиться максимально возможного роста производства. Так, изъятие значительной части доходов с капитала уменьшает как потенциал, так и стимулы инвестиционной активности.

Принудительное перераспределение определенной части доходов от высокопроизводительного труда в пользу тех, кто трудится менее продуктивно, оказывает дестимулирующее воздействие на работников. Причем это касается не только тех, за счет кого осуществляется трансферт, но и получателей выплат. Первые не-

достаточно заинтересованы в повышении своего заработка, так как часть его подлежит изъятию, вторые – поскольку заработок фактически не является для них единственным источником дохода, при этом с ростом заработка они рискуют лишиться дополнительных выплат.

Понятно, что такого рода эффекты не очень ощутимы при низкой интенсивности перераспределительных процессов и нарастают с их усилением. Примеры ярко выраженного дестимулирующего воздействия перераспределения в нашей стране дали, в частности, политика продразверстки, проводившаяся в период военного коммунизма, и практика обязательных поставок сельскохозяйственной продукции, характерная для 30–50-х годов XX века. В обоих случаях имели место натуральные повинности, достигавшие масштабов, которые не только блокировали накопление в аграрном секторе, но и глубоко деформировали мотивацию его работников.

Чрезмерная интенсивность перераспределительных процессов способна в конечном итоге подорвать их собственную основу. Издержки перераспределения, включая упущенные возможности, могут увеличиваться быстрее, чем его масштабы. В то же время нельзя утверждать, что перераспределительные процессы при всех обстоятельствах негативно сказываются на перспективах роста производства. Проблема в том, каково исходное состояние, по отношению к которому осуществляется перераспределение.

Если, например, огромная часть доходов граждан мобилизуется государством для производства мнимых общественных благ, есть основания добиваться отказа от такой политики. Это, в свою очередь, предполагает перераспределительный процесс, наносящий ущерб тем или иным индивидам. В частности, могут пострадать государственные служащие: некоторые из них потеряют работу, а у других снизятся оклады. Существенные перераспределительные эффекты могут вызывать приватизация, антимонопольная политика, кейнсианская политика стимулирования эффективного спроса и так далее.

Здравый смысл подсказывает, что, оценивая подобные действия государства, не следует ограничиваться одним только критерием оптимизации по Парето, предполагающим неизблемость исходного распределения доходов и экономических возможностей. Ведь едва ли не большая часть мероприятий, которые государство

проводит на практике, приносит потери некоторым индивидам.

Политическая практика чаще всего базируется на предположении, что общество в целом может выигрывать, если даже кто-то из его членов несет ущерб.

Рациональная бюджетная политика предполагает комплексный анализ не только спектра возможных компромиссов, но и конечных результатов каждого из них с точки зрения всех заинтересованных сторон.

В соответствии с принципом компенсации, предложенным Н. Калдором и Дж. Р. Хиксом, переход от одного состояния экономики к другому представляет собой улучшение положения общества, если те его члены, чье благосостояние повысилось, могут компенсировать потери, понесенные другими индивидами, и при этом сохранить уровень благосостояния, по крайней мере, равный исходному.

Принцип компенсации – это критерий общественного благосостояния, в соответствии с которым любое существенное изменение в экономике считается благоприятным лишь в том случае, если выигравшие от него в состоянии компенсировать потери проигравших.

Таким образом, принцип компенсации позволяет разграничить проблематику экономической эффективности и распределения. В его основе лежит идея оптимизации по Парето, но она не требует, чтобы любое изменение реализовывало эту идею непосредственно либо было хотя бы нейтральным по Парето. Нарращивание экономического потенциала всего общества признается имеющим самостоятельную ценность, поскольку оно в принципе расширяет перспективы потенциальных улучшений по Парето.

Улучшение по Парето – это такое изменение в ходе экономических процессов, которое повышает благосостояние хотя бы одного из участников, если при этом не допускается снижение уровня благосостояния ни одного из других участников (никто не проигрывает, но хотя бы кто-то выигрывает).

Эффективность по Парето – это такое состояние экономики, при котором все имеющиеся ранее улучшения реализованы, а новые улучшения невозможны, то есть невозможно улучшить чье-то благосостояние, не ухудшая благосостояние других (эффективное по Парето состояние экономики).

На первый взгляд, принцип компенсации тождествен требова-

нию максимизировать валовой национальный продукт или национальный доход. Однако это не совсем справедливо. Изменения условий жизни людей далеко не во всех своих аспектах находят на практике отражение в фактически исчисляемых значениях макроэкономических показателей. Принцип компенсации подразумевает учет всех изменений в благосостоянии индивидов.

Во внимание может быть принят любой фактор, влияющий на значение функции полезности хотя бы одного из членов общества. Улучшение предполагает, что негативное изменение такого фактора потенциально поддается компенсации, пусть даже в форме, не имеющей к данному фактору прямого отношения. Так, в рассмотренном примере шум от аэропорта мог компенсироваться с помощью денежных выплат. Однако роль компенсации способны играть и любые не денежные преимущества, а имеющие полезность для данного индивида.

3.3. Эффективность и справедливость

Автоматическое установление конкурентным рынком эффективного по Парето состояния при равновесном уровне цен не означает автоматического достижения в каждом оптимуме по Парето распределительной справедливости. Параметры справедливости, устанавливаемые обществом, и параметры эффективности, поддерживаемые конкурентным рынком, как правило, не совпадают. Теория оптимальности по Парето, таким образом, формулирует необходимые, но не достаточные условия общественного оптимума.

Можно выделить причины, по которым экономическая эффективность конкурентного рынка не сочетается с распределительной справедливостью. Конкурентный рынок представляет собой механизм эффективного использования ограниченных ресурсов, распределение которых между экономическими субъектами является экзогенным для рынка параметром, заданным изначальным различием в собственности, богатстве, способностях, доходах. Иными словами, рынок как нейтральный к социальным ценностям инструмент эффективного использования ресурсов получает уже на «входе» неравенство в распределении доходов, которое в процессе его функционирования может возрасти или сгладиться. Последнее

зависит, как считают сторонники неоклассической концепции функционального распределения доходов, от предельной производительности факторов производства.

Наиболее полно неоклассическая концепция распределительной рыночной справедливости изложена в трудах американского неоклассика Джона Бейтса Кларка («Философия богатства», «Распределение богатства»), в которых он доказывает, что распределение общественного дохода регулируется «естественным законом», воздающим представителям каждой из социальных групп в соответствии с «принципом справедливости». Сущность данного закона состоит в том, что в условиях конкурентного рынка цена фактора производства (труда, капитала, организаторских способностей) соответствует его предельной производительности.

Такой подход был подвергнут сомнению теми учеными неокейнсианского и институционального направлений, которые делали упор на неконкурентной природе рынков и роли социальных факторов (таких, как власть, политические решения, неравенство способностей и возможностей) в распределении доходов.

Если категория рыночной справедливости базируется на критерии эффективности, то категория социальной справедливости основывается на этических критериях и принципах, принятых в обществе. Социально справедливое распределение – это такое соответствие системы распределительных отношений сложившимся в обществе на данном историческом этапе интересам, потребностям, этическим нормам и правилам членов общества, что каждый из индивидов предпочитает свое положение (благосостояние) любому другому и не стремится изменить его за счет перераспределения доходов (перераспределение возможно только с взаимного согласия индивидов).

Эффективное и справедливое, исходя из критерия рыночной справедливости, распределение ресурсов может быть признано обществом с позиций социальной справедливости как несправедливое и поэтому подлежащее перераспределению. Перераспределением называется процесс изменения существующего в обществе распределения полезности (в терминах экономической теории благосостояния), доходов или богатства в целях достижения большей социальной справедливости.

Перераспределение, таким образом, является единственной сферой экономических отношений, где основанием для государственного вмешательства может служить не аргумент повышения эффективности, а аргумент социальной справедливости. Первенство критерия справедливости над критерием эффективности в области перераспределения доходов, вопреки общераспространенному мнению, не всегда сопровождается конфликтом интересов, когда улучшение положения одних достигается за счет ухудшения положения других.

Возможны ситуации, когда передача богатства или дохода от одного индивида другому увеличивает удовлетворенность или полезность обоих индивидов. В этом случае говорят, что в перераспределении имеет место улучшение по Парето. Когда все возможности повышения полезности одного индивида без снижения полезности другого исчерпаны, то это означает достижение в перераспределении оптимального по Парето состояния.

Наиболее показательным примером улучшений по Парето в перераспределении является благотворительность, когда индивиды добровольно передают часть своего благосостояния другим индивидам, испытывая при этом чувство удовлетворения и тем самым увеличивая полезность для себя и полезность для других. Очевидно, что такие позитивные последствия перераспределения не требуют межличностных сопоставлений полезности (благосостояния), что является несомненным плюсом предложенного Парето критерия оптимальности перераспределения. Вместе с тем минусом данного метода оценки перераспределительных программ, как считают современные исследователи, является то, что случаи оптимальности по Парето встречаются в жизни довольно редко, и это ограничивает область их применения.

Как показывает мировой опыт, полезность перераспределения доходов в целях борьбы с бедностью и сокращения неравенства является необходимым, но не достаточным условием государственного вмешательства, поскольку издержки проведения государственных перераспределительных программ могут значительно превысить выгоды от их осуществления. Тем не менее, если в портфеле социальных мер государства есть такие, которые, могут привести к улучшениям по Парето при издержках,

не перекрывающих выгоды от этих программ, то это будет служить серьезным основанием для вмешательства государства в перераспределительные процессы.

Примером улучшений по Парето можно считать отмену многочисленных и дублирующих друг друга местных налогов, акцизных сборов, тарифов, административных ограничений на производство и торговлю, не обоснованных экономической целесообразностью и являющихся несправедливыми с точки зрения населения. Эти меры являются организационными и не требуют высоких затрат, но тем не менее позволяют повысить благосостояние населения без негативных перераспределительных эффектов.

Не так однозначно складывается ситуация в том случае, когда перераспределение ухудшает благосостояние одних групп индивидов при улучшении других. Подобная ситуация является неопределенной по Парето и чаще всего возникает при выборе из множества оптимальных по Парето состояний на границе возможной полезности (границе благосостояния). А для того чтобы оценить, как изменилось при этом благосостояние индивидов, необходимо перейти к межличностным сравнениям полезности. В то же время для их сопоставления необходимо прибегнуть к ценностным суждениям. Например, какая из ситуаций для общества является предпочтительней: когда улучшилось положение двух богатых, но уменьшилось благосостояние одного бедного или, наоборот, когда улучшилось благосостояние двух бедных, но один богатый стал беднее?

Сторонник большей справедливости в распределении, опираясь на этические мотивы и показанную нами зависимость между уменьшением степени неравенства и ростом общественного благосостояния, будет доказывать предпочтительность второго варианта. Сторонник большей эффективности в экономике, также опираясь на ценностные суждения об отрицательных стимулах к труду, инвестированию, предпринимательству, которые создает перераспределение, будет отстаивать первый вариант.

Принцип компенсации дает удобную схему анализа целесообразности действий государства. Сначала определяется их суммарный экономический эффект. При этом общество как бы предстает в роли единого субъекта и конфликты интересов между его членами выносятся за скобки. И лишь затем рассматриваются варианты

распределения полученной выгоды. И здесь возникает проблема выбора между эффективностью и справедливостью.

Предположим, что в некотором обществе преобладают такие представления о справедливости, согласно которым непременно должно обеспечиваться полное равенство в потреблении всех его членов. В таком обществе любые изменения, предполагающие индивидуальное стимулирование высокой производительности, покажутся неприемлемыми. Такое общество будет вынуждено пренебрегать большей частью вариантов развития, эффективных не только по Калдору – Хиксу, но и по Парето.

Если общество допускает неравенство, но отвергает перераспределение исходных экономических возможностей (иными словами, строго придерживается принципа Парето), оно будет одобрять стимулирование индивидуальных усилий, но при этом блокировать любые мероприятия типа огораживаний, пусть даже не влекущие столь масштабных и драматических последствий. Более того, в таком обществе было бы невозможно отказаться от феодальных привилегий или ввести государственные гарантии прожиточного минимума для нетрудоспособных граждан.

Применительно к действиям государства, претендующего выступать от имени всего общества и осуществляющего принудительное перераспределение, критерии выбора решений должны быть осознанными и по возможности ясно сформулированными.

Стремление к справедливости не обязательно сводится к отстаиванию как можно большего равенства и неограниченного перераспределения доходов в пользу менее обеспеченных членов общества. Для многих индивидов и общественных групп характерны такие представления о справедливости, согласно которым на первый план выдвигаются свобода экономической деятельности и защита прав собственности. С их точки зрения несправедливо, когда государство забирает значительную часть доходов для целей перераспределения.

Каждое общество вынуждено искать некоторый баланс между разными аспектами справедливости, имея в виду, в частности, с одной стороны, право на заработанный доход, а с другой стороны, солидарность с нуждающимися. В той мере, в какой реализация сложившихся в обществе представлений о справедливости требует отклонения предельных доходов индивидов от предельных производительностей принадлежащих им факторов производства, возника-

ет конфликт между принципами экономической эффективности и социальной справедливости.

Как отмечалось выше, такие отклонения не благоприятствуют экономически оптимальному использованию ресурсов. На практике, если общество сознательно идет на подобные отклонения, оно делает это, как правило, только ради улучшения положения малоимущих граждан, так что конфликт приобретает форму «выбора между эффективностью и равенством».

3.4. Благосостояние общества. Государство благосостояния

Политика перераспределения получает оправдание с позиций общественного благосостояния. Функция общественного благосостояния, не сводящаяся к принципу максимизации экономического потенциала, существует постольку, поскольку в обществе имеются некоторые доминирующие представления о справедливости. Они приобретают решающее значение именно тогда, когда речь идет об экономических изменениях, которые связаны с процессами распределения и перераспределения.

Распространенные в обществе представления о миссии государства в сфере распределения редко поддаются однозначной трактовке, но все же обычно приближаются к той или иной из трех основных позиций: *утилитаристской*, *либертаристской* или *эгалитарной*. Каждая из них в своем концептуальном выражении представляет попытку моделировать социально-экономическую политику, в которой реализуется то или иное понимание справедливости.

Для *утилитаризма* в целом характерно представление о функции общественного благосостояния как сумме индивидуальных функций полезности. Согласно этой позиции, благополучие общества как бы складывается из достижений индивидов, и государство призвано заботиться о максимизации суммарного результата. Такая позиция оправдывает перераспределение, хотя и в узких пределах. В ее основе лежит допущение о сравнимости индивидуальных полезностей, ведь несопоставимые величины невозможно было бы суммировать. При перераспределении бедняки способны приобрести больше (с точки зрения полезности), чем теряют богатые.

С точки зрения *либертаризма* государство обязано содействовать только таким изменениям, которые отвечают критерию Парето. Принудительное перераспределение заведомо неприемлемо. Для ли-

бертаризма характерен последовательный индивидуализм, исключая возможность суммирования индивидуальных полезностей.

Эгалитаризм отстаивает приоритет равенства и связан с идеями коллективизма. С точки зрения коллективистского подхода благосостояние общества – это то, что отвечает высшим интересам самого общества как единого организма, в котором индивиды выполняют функции элементов целого. С этих позиций сплоченность и солидарность, как правило, не слишком совместимы со значительной дифференциацией доходов, оцениваются выше, чем индивидуальные достижения и независимость индивида от государства. Эгалитаристы выступают за активную деятельность государства по выравниванию доходов.

Рассмотренные характеристики утилитаризма, либертаризма и эгалитаризма предельно схематичны, но призваны дать некоторое представление о концепциях справедливости. Реальная политика развития общественного сектора всегда в той или иной степени отражает как право индивидов на свободный выбор (либертаризм), так и общую заинтересованность в максимальном благосостоянии большинства (утилитаризм) и ответственность общества за положение своих наименее благополучных членов (эгалитаризм). Эта ответственность государства за слабых членов общества определяет на практике большую часть перераспределительных процессов, во всяком случае тех, которые пользуются широким одобрением граждан и которые государственные органы осуществляют целенаправленно.

В настоящий момент нет единого мнения о том, что понимать под термином «общественное благосостояние». Одни считают, что это чисто этическое понятие, связанное с оценочными суждениями различных людей о влиянии экономического устройства на благосостояние членов общества. Другие полагают, что данное понятие имеет точное значение и представляет собой совокупность индивидуальных благосостояний всех членов общества, агрегированных определенным образом. При этом в обоих случаях возникают значительные проблемы с разработкой функции общественного благосостояния. В первом случае трудность состоит в том, что функция задается извне и зависит только от системы ценностей того, кто ее задает. Поэтому форма данной функции является в определенной степени произвольной. Во втором случае проблема состоит в неясности механизма объединения индивидуального благосостояния

в общественное, особенно при отсутствии посылок о возможности количественного сравнения благосостояния отдельных членов общества.

Как позитивный, так и негативный опыт создания государства благосостояния в условиях развитой рыночной экономики представляет непосредственный интерес для России и других стран, находящихся в процессе становления рынка. Осуществление политики перераспределения и социальных гарантий, которая бы не ослабляла стимулов экономической активности, но при этом удерживала в приемлемом диапазоне уровень жизни всех граждан, – одна из ключевых задач экономической политики.

При этом необходимо ответить на следующие вопросы:

- какие общественные блага и перераспределительные процессы станут результатами осуществления решения;
- каков ожидаемый совокупный экономический эффект;
- какие общественные группы и в какой степени заинтересованы в достижении данных результатов;
- насколько предполагаемое перераспределение согласуется с доминирующими в обществе представлениями о справедливости;
- насколько оправданы издержки достижения результатов и не могут ли они быть сокращены, в том числе за счет уменьшения участия государства?

Функции общественного сектора, связанные с обеспечением всех индивидов, во-первых, минимально приемлемым уровнем гарантированного дохода, во-вторых, защитой на случай болезни, безработицы и т. п., в-третьих, доступом к благам, обладающим особыми достоинствами, ассоциируются с понятием государства благосостояния.

Фактически государства едва ли не во все времена были в какой-то степени причастны к осуществлению этих функций, однако целостная и стабильная политика социальной поддержки и развития – характерная черта современного общества. При этом элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами. Пионером в данной области еще в конце XIX века выступила Германия. В начале XX века лидерство в значительной мере перешло к Великобритании, затем – к Швеции и другим скандинавским странам, тогда как, например, США и Канада долго воздерживались от введения широких социальных программ.

Для характеристики масштабов государства благосостояния

часто используют долю общественных расходов на социальные нужды в валовом внутреннем продукте. Так, в Великобритании эта доля составляла в 1910 г. 4 %, в 1920 г. – 6 %, в 1975 г. – 29 %, а в 1987 г. – 22,5 %. Некоторое снижение данного показателя наблюдалось в 80-х годах и в других странах Запада. Оно было связано с определенным снижением интереса к дальнейшему росту государства благосостояния после его бурного развития в 70-х годах. Ранее введенные социальные гарантии, как правило, не отменялись, хотя нередко обуславливались более жесткими требованиями, а социальные программы становились селективными и подчас менее щедрыми.

Относительный упадок государства благосостояния был обусловлен первоначально угрозой стагфляции, а затем – стремлением в большей степени стимулировать экономический рост и изменением ценностных ориентаций западных обществ. Однако само это изменение, связанное с утверждением неолиберальных идей, стало в значительной мере результатом того нового баланса экономических возможностей и социальных гарантий, который принесло государство благосостояния. Вместе с тем необходимо отметить, что программы государства благосостояния далеко не всегда демонстрировали высокую эффективность и в конечном счете обеспечивали лишь относительный прогресс.

На практике чаще всего имеют шансы быть принятыми те решения, которые либо существенно не меняют сложившееся распределение доходов, либо предполагают умеренное перераспределение, несколько улучшающее положение малоимущих. В то же время решения, явным образом увеличивающие неравенство либо связанные с радикальным перераспределением, как правило, не находят широкой поддержки в стабильных обществах.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что представляет собой государственное перераспределение?
2. Почему создание общественных благ тесно связано с перераспределением?
3. В каких формах осуществляются перераспределительные процессы?
4. Определите критерий эффективности по Парето.
5. Почему перераспределение связано с издержками?

6. Из чего складываются издержки перераспределения?
7. В чем состоит смысл критерия компенсации?
8. Как принцип компенсации связан с идеей оптимизации по Парето?
9. Что может выступать в роли непосредственных объектов перераспределения?
10. Почему применение критерия компенсации иногда приводит к противоречивым результатам?
11. В чем состоит проблема выбора между эффективностью и справедливостью?
12. Что представляет собой функция общественного благосостояния?
13. В чем состоит различие между утилитаристским, эгалитарным и либертариистским истолкованием общественного благосостояния?
14. Как соотносится эффективность и справедливость политики государства?
15. Каковы положительные и отрицательные последствия перераспределения для экономики и общества в целом?

ГЛАВА 4. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ВЫБОР

Ключевые понятия: институциональные изъяны, бюрократия, общественный выбор, избиратель, политик, голосование, обмен голосами, медианный избиратель, интенсивность предпочтений, политическое решение, рациональное неведение, сокрытие предпочтений, коллективное принятие решений, профиль предпочтений, рациональный выбор.

Вопросы:

- 4.1. Институциональные изъяны государства
- 4.2. Основы теории общественного выбора

4.1. Институциональные изъяны государства

Потребность в чистых и смешанных общественных благах ставит перед экономикой государственного сектора две проблемы:

1. Как достичь экономически эффективного объема производства таких благ.
2. Как обеспечить их производство при наличии безбилетников.

Понимание природы изъянов рынка, общественных благ и перераспределительных процессов позволяет определить роль государства в рыночной экономике и оценить фактическое положение дел в общественном секторе, с точки зрения принципов экономической теории.

Общественный сектор является не просто механизмом, способным трансформировать ресурсы в общественные блага в соответствии с запросами потребителей. Общественный сектор представляет собой, прежде всего, особую сферу деятельности людей, у каждого из которых имеются собственные интересы и предпочтения. Отсюда возникает проблема эффективности самого государственного сектора экономики – то, что решение проблемы, с которой не справился рынок, передается государственному сектору – еще не является гарантией ее эффективного решения в рамках этого сектора.

Государственный сектор, как институт, также имеет свои достоинства и недостатки, которые можно назвать институциональными изъянами государства.

Институциональные изъяны – неспособность государственного сектора, как важнейшего института экономики, реализовать в определенных случаях эффективность по Парето.

Эффективность или оптимальность по Парето – такое распределение ресурсов и готовой продукции, при котором отсутствует вариант перераспределения, улучшающего положение хотя бы одного индивида, и не ухудшающего положение других.

Неэффективность общественного сектора означает, что в данной ситуации, возникшей в результате деятельности государства, невозможно изменение, ведущее к улучшениям по Парето.

Можно утверждать, что если государственный сектор может быть неэффективным, как и рынок, то при формировании экономической политики необходимо провести сравнительный анализ возможностей рынка и возможностей государства с учетом как преимуществ, так и недостатков этих разных экономических механизмов.

Изъяны государства вытекают из двух его основных институциональных особенностей: во-первых, они являются следствием особенностей механизма демократического голосования, ведущего к неэффективности по Парето; во-вторых, изъяны государства – это

результат того, что действия государства реализуются посредниками, а именно государственной бюрократией.

Возникают агентские отношения, то есть предпочтения избирателей делегируются выборным представителям, а затем передаются для реализации исполнительной власти.

Агентские отношения являются существенной причиной асимметричной информации в функционировании государственного сектора экономики.

Асимметричная информация – неполная, неравномерно-распределенная, некачественная информация, имеющая место тогда, когда индивиды или организации, которые функционируют в данном секторе, знают что-то, чего не знают другие.

Правительство, органы, бюрократия обладают информацией, которая может быть не доступна избирателям, что позволяет политикам и государственным служащим в своей деятельности руководствоваться не только интересами общества, но и своими личными, а контроль за деятельностью занятых в государственном секторе является дорогостоящим и трудным делом. Все это вместе взятое может привести к неэффективности государственного сектора в том или ином конкретном проекте.

Особую роль в создании ситуации неэффективности государственного сектора может играть бюрократия.

В экономике общественного сектора принято использовать термин – «бюрократия» в определенном смысле, а именно: *бюрократия* – это часть государственного сектора экономики, которая непосредственно ответственна за реализацию экономических проектов и экономической политики вообще.

Бюрократия непосредственно ответственна перед правительством, а оно – перед избирателями, налогоплательщиками. В состав бюрократии входят не только работники государственного аппарата, но и полиция, врачи в государственном здравоохранении, учителя и т. д. Те, кто входит в состав бюрократии, как и другие члены общества, имеют свои собственные предпочтения и личные интересы. Они могут быть связаны с продвижением по службе, получением высокой заработной платы.

Агентские отношения и асимметричная информация порождают стремление бюрократии увеличить государственные расходы за пределы эффективного уровня, то есть могут создавать неэффективность государственного сектора.

Сама бюрократия находится в монополистическом положении. *Бюрократичная монополия* – свойство бюрократии, предполагающее, что бюрократия является единственным бюрократическим субъектом, определяющим масштабы тех или иных государственных расходов.

Один из изъянов государства – погоня за рентой. (Рента – цена, уплачиваемая за использование редкого ресурса). *Погоня за рентой* – вложение средств с целью получения особых привилегий. Погоня за рентой осуществляется заинтересованными группами людей и организациями. Это могут быть: ассоциации производителей, профсоюзы, общественные организации, объединения по интересам. В теории общественного выбора эти группы называются группами специальных интересов.

Чтобы влиять на процессы общественного выбора, группа должна быть способной к коллективным действиям. Это коллективное действие обеспечивает создание общественного блага. Таким благом является реализация общего интереса группы. Например, получение субсидий.

Одним из направлений влияния групп специальных интересов является лоббирование – один из механизмов подготовки и принятия решения по общественным проектам.

Лоббирование – разъяснение позиций группы специальных интересов, стремление представить ее в выгодном свете, привлечение на свою сторону общественного мнения, политиков, государственных чиновников.

Группы интересов зачастую концентрируют свои усилия на формировании нужной им позиции не столько самих избирателей, сколько органов власти. Это достигается за счет лоббирования. Если оставить в стороне явные злоупотребления, смысл лоббирования состоит в том, чтобы разъяснить властям позицию соответствующей группы населения и приводить аргументы в ее защиту.

Дело в том, что политические деятели и государственные служащие не могут быть одинаково знакомы со всеми аспектами решаемых ими проблем. Более того, им, как и избирателям, свойственно рациональное неведение. Так, если член парламента избран преимущественно голосами сельских жителей, то он заинтересован главным образом в их поддержке и занимается, прежде всего, аграрными вопросами. Участвуя в голосовании, например, по поправкам к закону об авторском праве, он вряд ли станет детально

изучать историю вопроса, преимущества и недостатки возможных вариантов решения и т. д. В результате парламентарий будет, скорее всего, подвержен влиянию лоббистов. Если это влияние не выходит за рамки распространения адекватной, пусть и односторонней, информации, оно менее опасно, чем, например, обмен голосами. Впрочем, одно не исключает другого, а лоббирование не всегда укладывается в такие рамки.

Коль скоро лоббирование получает распространение, оно становится сферой конкуренции групп, которые отстаивают несовпадающие, порой противоположные интересы. Каждая из групп вынуждена противопоставлять свои аргументы и методы влияния аргументам и акциям соперников. В принципе разнонаправленные воздействия могут уравниваться. Но различия в активности и сплоченности групп специальных интересов, а главное в их ресурсных возможностях, способны породить заметные смещения позиций органов власти.

Для того чтобы группа специальных интересов добилась успеха, необходимо завоевать большинство голосов. Одним из механизмов обеспечения поддержки большинством предложений группы является *логроллинг* – процедура голосования, при которой, голосуя за пакет решений, несколько политических группировок обмениваются голосами. По существу, это политический сговор.

Механизм логроллинга позволяет осуществить общественный выбор по принципу большинства в условиях, когда данный общественный проект обеспечивает интересы меньшинства.

В повседневной законодательной деятельности депутаты стремятся повысить свою популярность, активно используя систему логроллинга – практику взаимной поддержки путем «торговли голосами».

Каждый депутат выбирает важнейшие для его избирателей вопросы и стремится получить необходимую поддержку со стороны других депутатов. Поддержку по своим вопросам депутат «покупает», отдавая взамен свой голос в защиту проектов своих коллег.

Классической формой логроллинга является «бочонок с салом» – закон, включающий набор небольших локальных проектов. Чтобы получить одобрение, к общенациональному закону добавляется целый пакет разнообразных, нередко слабо связанных с основным законом предложений, в принятии которых заинтересованы различные группы депутатов. Чтобы обеспечить его прохождение,

к нему добавляются все новые и новые предложения («сало»), пока не будет достигнута уверенность в том, что закон получит одобрение большинства депутатов. Подобная практика таит в себе опасности для демократии, так как принципиально важные решения (ограничение гражданских прав, свободы совести, печати, собраний и т. д.) могут быть «куплены» предоставлением частных налоговых льгот и удовлетворением ограниченных местных интересов.

Лоббирование и логроллинг с большой долей вероятности могут привести к неэффективному выбору. Во многих случаях они представляют собой изъятия государства.

Если государственный сектор может быть неэффективным, как и рынок, то при формировании эффективной экономической политики необходимо провести сравнительный анализ возможностей рынка и возможностей государства с учетом, как преимуществ, так и недостатков этих экономических механизмов.

4.2. Основы теории общественного выбора

Стратегия развития общественного сектора формируется на основе политических решений, а они, очевидно, могут в большей или меньшей степени соответствовать принципам экономической эффективности и социальной справедливости.

Поскольку государство берет на себя аллокацию ресурсов общественного сектора, уместно задуматься об изъятиях государства, которые должны соотноситься с изъятиями рынка; ведь и в общественном секторе, как и на рынке, ресурсы не всегда используются идеально. Причем в обоих случаях дело нельзя свести к случайным просчетам или злоупотреблениям. Изъятия рынка, как известно, определяются объективными условиями заключения сделок. Изъятия государства, видимо, коренятся в особенностях нерыночных процессов выявления и согласования предпочтений с помощью политического механизма. Изучение таких процессов с позиций экономической науки составляет предмет теории общественного выбора.

Общественный выбор осуществляется с помощью институтов государства. В практике также используется и более абстрактное понятие коллективного выбора, которым обозначается любой процесс коллективного (совместного) принятия решений. Коллективный выбор происходит не только в сфере формирования государственной

политики, но и в любой семье, на каждом предприятии и т. д.

Одни и те же люди и организации способны по-разному вести себя в зависимости от конкретных институциональных условий общественного выбора. Здесь уместна аналогия с тем, как по-разному действует фирма в условиях конкуренции и монополии. Различие, очевидно, нельзя свести к чертам характера или моральным качествам отдельных лиц, оказавшихся в положении монополистов. Суть дела в типичных рациональных реакциях на объективно складывающиеся ограничения и стимулы. Именно такие реакции лежат в основе доминирующих тенденций экономического поведения, хотя, конечно, не всегда полностью определяют поступки отдельного человека.

Рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве избирателя.

Избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы – это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. Для общественного выбора характерны способность и стремление одних потребителей существенно влиять на решения других.

Довольно часто возникают ситуации, когда с точки зрения индивидуальных интересов не представляется рациональным прилагать существенные усилия для получения информации, которая, возможно, способствовала бы более обоснованному общественному выбору. В этом состоит феномен рационального неведения избирателей.

Причина рационального неведения состоит в том, что выгоды от уточнения решения рассредоточиваются в обществе, так что индивиду, который берет на себя издержки, связанные с получением и распространением информации, достается лишь небольшая часть выигрыша. При определенных условиях избиратель способен не только демонстрировать рациональное неведение, но и сознательно скрывать свои предпочтения. Нежеланием тратить много времени и сил на детальное ознакомление с вопросами, решение которых в любом случае зависит не только от данного индивида, объясняется также незаинтересованность большинства избирателей в частом проведении референдумов и внимательном изучении предвыборных программ.

Рациональное поведение политика – стремление получить как можно больше голосов избирателей. Голосование – модель коллективного принятия решения. Смысл процедуры голосования: с одной стороны, адекватно выявить имеющиеся предпочтения; с другой стороны, по мере возможности их согласовать. Так как существуют конфликты интересов, то, как правило, не удастся найти решение, полностью удовлетворяющее всех.

Голосуя на выборах, избиратели приобретают общественные блага в «едином пакете». Формировать такие пакеты, предлагать их избирателям в форме программ, затем принимать решения, контролировать их исполнение – *функция профессиональных политиков*. Они выступают посредниками между избирателями и общественным сектором. Даже самый добросовестный политик не может ограничиться сбором пожеланий избирателей, касающихся общественных благ. Он должен взять на себя ответственность за их конкретизацию и за определение общественной линии, так как предпочтения потребителей общественных благ не только не совпадают друг с другом, но и несут на себе отпечаток рационального неведения и нередко отличаются неопределенностью.

На общественный выбор влияет не только распределение предпочтений между голосующими, но и процедура принятия решений. Правило единогласия – правило голосования, когда решение принимается в том и только в том случае, если за него проголосуют все участвующие в голосовании.

На практике наиболее распространенная процедура принятия коллективных решений – правило простого большинства. Согласно этому правилу побеждает альтернатива, в поддержку которой высказываются более половины участников выбора.

Одна и та же процедура и принимаемые на ее основе решения могут оцениваться одними людьми как справедливые, а другими – как несправедливые. Способность механизма, с помощью которого принимаются коллективные решения, обеспечивать результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений относится к числу его важнейших свойств. Это свойство называется универсальностью. Естественно ожидать от процедуры полноты, то есть способности обеспечить сравнение любой возможной пары альтернатив и признание одной из них превосходящей другую либо равноценной.

Выводы теории общественного выбора:

1. И экономический механизм рынка, и экономический механизм государственного сектора имеют свои недостатки.

2. Корректировка изъянов рынка в рамках государственного сектора не обязательно приведет к эффективному результату.

3. Непосредственными причинами возможной неэффективности государственного сектора экономики являются провалы государства.

4. При определении экономической политики необходим сравнительный анализ функционирования обоих институтов, то есть рынка и государства по каждому предлагаемому общественному проекту.

Экономика общественного сектора помогает, насколько возможно, избегать как изъянов рынка, так и изъянов государства.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что следует понимать под неэффективностью общественно-го сектора?

2. Что следует понимать под эффективностью или оптимальностью по Парето?

3. Что изучает теория общественного выбора?

4. В какой роли выступает потребитель в процессах общественного выбора?

5. С помощью чего избиратель обнаруживает свои предпочтения?

6. Что такое рациональное неведение?

7. Почему участники общественного выбора могут скрывать свои предпочтения?

8. Какую роль в процессах общественного выбора играют политические деятели? Каков критерий рациональности их действий?

9. Каковы критерии рационального поведения для бюрократии?

10. Что такое универсальность механизма принятия коллективных решений?

11. Что такое полнота процедуры голосования?

12. В каком случае коллективный выбор считается рациональным?

13. Что представляет собой парадокс голосования?

ГЛАВА 5. ДОХОДЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

Ключевые понятия: налоги, денежные и натуральные налоговые обязательства, натуральные повинности, система налогообложения, объект, субъект и цель налогообложения, налоговая база, единица исчисления, срок начисления и уплаты, эффективность системы налогообложения.

Вопросы:

- 5.1. Источники доходов общественного сектора
- 5.2. Виды налогов
- 5.3. Критерии оценки и эффективность налоговой системы

5.1. Источники доходов общественного сектора

Способность общественного сектора поставлять общественные блага и осуществлять перераспределение зависит от дохода, которым он располагает, обладая законным правом принуждения. Государство имеет возможность извлекать доходы не только за счет реализации товаров и услуг на рынке, но и за счет налогообложения. Именно налоги являются основной формой доходов современного государства. В целом доходы общественного сектора складываются из налоговых поступлений и доходов, принадлежащих государству предприятий и организаций.

Налоги в рамках экономики общественного сектора понимаются широко. Они включают все виды доходов, аккумулируемых государством на регулярной основе с использованием принадлежащего ему права принуждения.

На физических и юридических лиц государством возлагаются *налоговые обязательства*, то есть установленные законом требования регулярно уплачивать определенные суммы в те или иные государственные фонды. Налоги могут быть не только денежными, но и *натуральными*.

Близкую к налогам природу имеют так называемые *натуральные повинности*, в частности воинская обязанность. Характерно, что натуральные налоги и повинности взаимозаменяемы с денежными налогами в качестве средств обеспечения общественного сектора ресурсами. Так, отмена всеобщей воинской обязанности предполагает финансирование профессиональной армии за счет налогов. Однако в современных условиях именно денежные налоговые

поступления имеют наибольшее значение.

Налоговые поступления в наибольшей степени отвечают природе государства. Однако наряду с ними ресурсы общественного сектора пополняются за счет неналоговых поступлений. Их важнейший источник – *государственное предпринимательство*, то есть прибыльное использование ранее накопленных ресурсов.

Доходы государственных предприятий образуются в общем и целом на основе тех же закономерностей, что и доходы предприятий частного сектора. Если доля национализированных предприятий велика, их доходы во многом определяют финансовое состояние общественного сектора. Не все доходы государственных предприятий находятся в непосредственном распоряжении государственных органов. Так как предприятие функционирует по законам рыночной системы, его финансы обособлены от финансов государства. Оно самостоятельно выплачивает заработную плату, возмещает другие издержки и, как правило, инвестирует часть прибыли в собственное развитие.

Принадлежность государственного предприятия к общественному сектору проявляется в том, что чистая прибыль, причитающаяся собственнику, передается в государственный бюджет. При этом государство может применить свои специфические возможности для того, чтобы повысить доходы государственного предприятия по сравнению с уровнем, достигнутым при действии рыночных сил. Это значит, что государство может осуществлять государственное перераспределение.

В той мере, в какой поведение предприятий определяется свободным действием рыночных сил, его принадлежность к общественному сектору проявляется главным образом в том, что чистая прибыль, причитающаяся собственнику, передается в государственный бюджет.

Государство, выступая в качестве собственника, способно повлиять на доходы предприятия, предписывая ему основные параметры затрат и выпуска, а также цены. Для рыночной экономики такие действия государства не характерны и могут быть оправданы только с позиции необходимости для удовлетворения потребностей в общественных благах и реализации перераспределительной политики. Это предполагает издержки.

Иными словами, либо принадлежность конкурентоспособного предприятия к общественному сектору не сказывается на его доходах (за исключением адреса, по которому перечисляется чистая прибыль), либо она обуславливает некоторые изъятия из потенциально достижимого максимального дохода. Это происходит, например, когда государство, заботясь о поддержании занятости, препятствует увольнению работников на принадлежащих ему предприятиях или когда оно контролирует деятельность естественной монополии, устанавливая цены на уровне более низком, чем это сделал бы частный собственник. По сути, подобные действия представляют собой использование возможностей государства для мобилизации средств в целях финансирования общественных благ и перераспределения, а не для извлечения доходов.

Что касается неконкурентоспособных предприятий, субсидируемых государством, и бюджетных учреждений, то их расходы полностью или частично финансируют либо за счет прибыльных предприятий общественного сектора, либо, чаще всего, за счет налогов. Как бы то ни было, нерыночные поступления этих предприятий и организаций представляют собой не чистые доходы общественного сектора, а трансферты, также сопряженные с издержками (потерями).

Применить специфические возможности государства для того, чтобы повысить доходы предприятия по сравнению с уровнем, достижимым при свободном действии рыночных сил, значит осуществить принудительное перераспределение.

Интересы отдельного предприятия или их группы сами по себе не способны служить основанием для перераспределения ни при каком истолковании справедливости. Другой вопрос, что создание преимуществ для предприятия или организации иногда служит инструментом и промежуточной стадией перераспределительного процесса, от которого выигрывают некоторые слои населения. Однако в этом случае дополнительные доходы не остаются на предприятии.

При прочих равных условиях доходы государственного предприятия тем позитивнее отражаются на доходах общественного сектора, взятого в целом, чем меньше рыночное поведение этого предприятия отличается от поведения его конкурентов, находящихся в частной собственности. Если бы государственное

предпринимательство служило только способом пополнения казны, то наилучшей его формой была бы покупка акций высокодоходных частных компаний при минимальном вмешательстве в их оперативную деятельность.

В качестве поставщиков материальных благ могут выступать различные организации. Принято выделять четыре типа организаций: частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

По отношению к общественному сектору частные предприятия выступают в двух ролях: объектов налогообложения и поставщиков. Заключение контрактов с частными предприятиями, действующими ради извлечения прибыли, наиболее целесообразно, когда требования к количеству и качеству продукции и услуг, подлежащих поставке, удается исчерпывающим образом описать и точно зафиксировать. В этом случае смысл контрактации состоит главным образом в снижении затрат. Предприятия, владельцы которых непосредственно заинтересованы в максимизации прибыли, справляются с этой задачей наиболее успешно, если, конечно, они находятся в конкурентной среде.

Когда речь идет о государственных предприятиях, принципиальное значение имеет мера административного вмешательства государственных органов в их хозяйственную деятельность.

Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то, несмотря на принадлежность к общественному сектору, предприятие действует во многом как частное. Правда, как показывает опыт, государственные предприятия часто несколько уступают частным в гибкости реагирования на рыночную конъюнктуру и стремлении к уменьшению затрат. Однако эта разница обычно не особенно велика или даже вовсе отсутствует, если государственное предприятие не находится в монопольном положении и вынуждено реально конкурировать с частными.

Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги

воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка необходимого товара в условиях, когда отсутствуют существенные изъяны рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность – скорее недостаток, поскольку чревата нарушением нормального действия рыночных сил. Но там, где изъяны рынка чрезвычайно значимы, в частности, велика неопределенность и не все необходимые условия удается точно и заблаговременно зафиксировать в контрактах, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет предприятию ориентироваться исключительно на извлечение прибыли, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты государственной некоммерческой организации.

По отношению к государственным некоммерческим организациям государственные органы выступают не столько в роли заказчиков, которых интересует результат деятельности (продукт, услуга), а также цена, сколько в роли инстанций, воздействующих на процесс деятельности, определяющих его важнейшие черты.

В особом положении находятся негосударственные некоммерческие организации. Они создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации, без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к общественному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у обычных частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации, подобно общественному сектору, действуют в зонах изъянов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Чем более развит так называемый третий сектор (первыми двумя секторами рыночной экономики принято считать предпринимательский и общественный), к которому относятся эти организации, тем при прочих равных условиях меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно

выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации.

Когда требования к результатам, которые предстоит достигнуть, не удастся зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет не меньшее значение, чем снижение затрат, то заключение контрактов с фирмами, стремящимися к извлечению прибыли, далеко не всегда оправдано. Если же имеется негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлечь ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например заботе о престарелых и инвалидах. Получив общественные средства, она сможет расширить и улучшить свою деятельность, избавив тем самым государство от необходимости организовывать соответствующую работу внутри общественного сектора.

Такое решение имеет ряд преимуществ.

Во-первых, негосударственные некоммерческие организации по сравнению с организациями общественного сектора зачастую точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы.

Во-вторых, общественные средства дополняются в них частными, а оплачиваемый труд наемного персонала – добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии; это может удешевлять достижение поставленной цели с точки зрения общественных расходов.

В-третьих, негосударственные структуры, как правило, менее подвержены бюрократизации.

В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения гибкости реагирования на изменения политики они уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной

репутацией, а контракт между нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

5.2. Виды налогов

Коренной признак налогов – их принудительный характер. С этой точки зрения к ним относятся не только те платежи, в названии которых присутствует слово «налог», например налог на добавленную стоимость, подоходный налог с физических лиц. Налогами являются также таможенные пошлины, обязательные отчисления в государственные внебюджетные фонды, например в пенсионный фонд, и т. д. Все эти платежи в совокупности образуют налоговую систему.

Широкое понимание налогов помогает уяснить единую природу и взаимозаменяемость многих из них. Так, общественное финансирование здравоохранения может осуществляться из бюджета за счет разнообразных налоговых поступлений либо из специально созданного государственного фонда за счет целевых платежей в этот фонд. Каждый из вариантов имеет свои преимущества и недостатки. Выбор между ними удастся сделать именно потому, что к обоим применимы общие критерии как к альтернативным инструментам решения одной и той же задачи.

В обоих случаях вводится обязательный платеж, покрываемый за счет населения, однако варианты различаются по конкретному кругу плательщиков, размеру издержек и целому ряду других характеристик, что и создает проблему выбора. В большинстве стран наряду с налогами, поступающими в бюджет и внебюджетные фонды, которыми располагает центральное правительство, имеются налоги, поступающие в распоряжение региональных и местных властей. Обычно региональные и местные представительные органы участвуют в установлении перечня или хотя бы размера таких налогов. Особенно это характерно для федеративных государств. Так, в России наряду с федеральными налогами существуют налоги республик в составе Российской Федерации, налоги краев, областей, автономной области, автономных округов, а также местные налоги.

Налоговые платежи подразделяются на прямые и косвенные. Прямыми налогами облагаются непосредственно физические и юридические лица, а также их доходы, косвенными – ресурсы, виды

деятельности, товары и услуги. Иными словами, прямой налог увязывается непосредственно с характеристиками плательщика, косвенный – с той деятельностью, которой он занимается.

Типичными примерами прямых налогов являются уже упоминавшийся подоходный налог с физических лиц и налог на прибыль с предприятий. К числу косвенных налогов относятся, в частности, налог на добавленную стоимость, акцизы, регистрационные, лицензионные и иные сборы, налог на рекламу.

Косвенные налоги разнообразнее прямых, поскольку спектр несхожих между собой объектов обложения очень широк. В России и многих зарубежных странах наибольшую роль среди косвенных налогов играет более или менее унифицированный налог на добавленную стоимость (например, в США вместо него применяется налог с продаж), а также акцизы, которыми дифференцированно облагаются отдельные товары и услуги. Высокие акцизы устанавливаются обычно на алкогольные напитки, табачные изделия и предметы роскоши.

Важнейшим источником средств для общественного сектора выступает прямое налогообложение личных доходов граждан и прибыли предприятий. Это относится к ряду стран, в частности, к Новой Зеландии, Дании, Австралии, Финляндии, Канаде, Японии, Швеции, США, Швейцарии и др. Целевые платежи по социальному страхованию особенно весомы во Франции, Нидерландах, Германии, Италии, Бельгии, тогда как в некоторых других странах социальные нужды в большей степени удовлетворяются за счет бюджетных ассигнований, финансируемых на основе прямых и косвенных налогов, непосредственно не имеющих целевого характера.

В России наибольшее место в совокупных доходах общественного сектора занимают налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акцизы и платежи в различные внебюджетные фонды. Для федерального бюджета роль важнейшего источника поступлений играет налог на добавленную стоимость.

Различают пропорциональное, прогрессивное и регрессивное налогообложение. Налог называется *пропорциональным*, если он возрастает в той же пропорции, как доход плательщика. Наряду с пропорциональным широко распространено также *прогрессивное* налогообложение, при котором доля налога в доходе растет по мере

его увеличения. Некоторые налоги (как правило, косвенные) имеют *регрессивный* характер; то есть в доходах менее обеспеченных групп населения доля этих налогов выше, чем в доходах более обеспеченных.

Это происходит в тех случаях, когда конкретный налог устанавливается в виде фиксированной суммы, например акциз на единицу товара (скажем, на 1 пачку сигарет независимо от сорта и стоимости). Тогда для тех, кто покупает товар более низкого качества (а это характерно для лиц с низкими доходами), доля акциза в расходах оказывается, при прочих равных условиях, выше. Более того, если даже акциз пропорционален цене, но при этом товар, на который он установлен, в большей степени потребляется малообеспеченными, то данный акциз фактически может относиться к числу регрессивных налогов. Во многих странах Запада ныне именно так обстоит дело с налогообложением табачных изделий.

Приведенные примеры помогают понять, что когда речь идет о пропорциональном, прогрессивном или регрессивном характере косвенного налога, как правило, имеется в виду не формула, с помощью которой налог начисляется по отношению к цене, объему продаж, добавленной стоимости и т. п., а его фактическое соотношение с доходами плательщиков. Так, акциз, начисляемый пропорционально цене товара, способен выступать в качестве регрессивного налога по отношению к доходам. Акциз может быть также прогрессивным налогом, если он устанавливается, например, на ювелирные изделия.

Различия между пропорциональными, прогрессивными и регрессивными налогами связаны с неодинаковыми соотношениями *предельных и средних норм налогообложения*. *Норма налогообложения характеризует ту часть дохода, которая изымается в виде налога*. При пропорциональном налогообложении предельная норма постоянна и равна средней при любой величине дохода. При прогрессивном налогообложении средняя норма растет, при регрессивном – снижается.

Размеры и структура налогообложения должны соответствовать потребностям в общественных благах и справедливом перераспределении. Достижению соответствия могло бы благоприятствовать строгое целевое назначение каждого налога.

Целевой характер имеют, например, взносы в пенсионные фонды, фонды медицинского и социального страхования.

Увязка налога с конкретным направлением расходования средств, например с конкретным видом общественных благ, создаваемых за его счет, называется маркировкой налога. Если налог имеет целевой характер и соответствующие поступления не могут расходоваться ни на какие иные цели, кроме той, ради которой он введен, он называется маркированным. Маркированные налоги, в принципе, способны служить наиболее адекватным выражением спроса на конкретные общественные блага (в демократическом обществе). Однако на практике они чаще всего являются инструментами аккумуляции средств для последующих индивидуальных выплат. Так, в государственных пенсионных фондах накапливаются средства для выплаты пенсий, в фондах медицинского страхования – для покрытия расходов на лечение и т. д. Выплаты из подобного рода фондов представляют собой частные блага. Общественными благами в данном случае являются те организации и институты, которые обеспечивают общенациональный охват страхованием и пенсионным обеспечением.

Все прочие налоги являются немаркированными. Средства, аккумулируемые с помощью немаркированных налогов, могут использоваться для решения самых разнообразных задач по усмотрению тех органов, которые утверждают бюджет.

Преимущество немаркированных налогов состоит в том, что они обеспечивают гибкость бюджетной политики, способность государственных органов, не меняя налоговую систему, перераспределять поступающие средства между направлениями расходов. В то же время преобладание стабильных немаркированных налогов означает, что доходы государства не находятся в непосредственной связи с колебаниями спроса потребителей (налогоплательщиков) на конкретные общественные блага.

В современных условиях для международных сопоставлений применяется система налоговой классификации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Классификация ОЭСР является наиболее детальной, подробной, и в то же время самой простой. Каждый налог отнесен к определенной группе, подгруппе и имеет свой кодовый номер. Основанием для отнесения того или иного налога к определенной группе служит объект налого-

обложения. Внутри каждой группы налоги подразделяются на периодические и непериодические, на взимаемые с физических и юридических лиц, а также могут выделяться и по другим существенным признакам.

В соответствии с классификацией ОЭСР все налоги подразделяются на следующие группы:

1. Налоги на доход, прибыль и поступления от капитала.
2. Взносы на социальное страхование.
3. Налоги на заработную плату и рабочую силу.
4. Налоги на собственность.
5. Налоги на товары и услуги (производство, продажу).
6. Другие налоги.

5.3. Критерии оценки и эффективность налоговой системы

Если потребности в финансировании общественных благ и принципы распределения можно считать данными, то, сравнивая налоговые системы и оценивая возможности их совершенствования, целесообразно принимать во внимание критерии относительного равенства обязательств, экономической нейтральности, организационной простоты, гибкости и контролируемости налогов со стороны плательщиков.

Так как принудительное изъятие средств налогоплательщиков для финансирования общественных нужд является неизбежным, законное право государства на принуждение должно в равной степени применяться ко всем гражданам. Равенство граждан в сфере налогообложения не означает, что налоги не подлежат дифференциации. Оно предполагает, что, во-первых, дифференциация производится по *четким критериям*, соответствующим принятым в данном обществе представлениям о справедливости, во-вторых, эти критерии связаны с *результатами действий* индивидов, а не с их врожденными неизменными качествами.

Так, вообще говоря, желательна дифференциация налогов в соответствии с предпочтениями индивидов в отношении общественных благ (иными словами, с результатами их потребительского выбора). Такая дифференциация в принципе не противоречила бы идее равенства, как не противоречит ей дифференциация потребительского поведения индивидов на рынке товаров и услуг. Тот, чьи запросы выше, платил бы больше, но ко всем применялся бы

один и тот же подход и каждый был бы способен в той или иной степени изменить свое положение на общей «шкале». В данном случае достигается лишь *относительное* равенство, иными словами, равенство по отношению к некоторому принципу, одинаково (хотя и с разными результатами) применимому ко всем потенциальным налогоплательщикам.

Имеются два основных принципа дифференциации налогов: принцип получаемых выгод и принцип платежеспособности.

Первому отвечают различия в величине налогового бремени, соответствующие различиям в полезности действий государства для разных налогоплательщиков. Если для одного индивида эти действия полезнее, чем для другого, первый должен вносить больший вклад в финансирование общественного блага.

Поскольку отсутствует возможность адекватно оценивать субъективную готовность индивидов платить за общественные блага, постольку принцип получаемых выгод фактически применяется в ограниченных масштабах, главным образом при взимании некоторых маркированных налогов. При этом, как правило, учитывается дифференциация не столько функций полезности, сколько объемов фактического потребления некоторых смешанных общественных благ либо частных благ, поставляемых с помощью государства. Именно количество реально потребляемых услуг государства (если это потребление добровольно) используется в качестве индикатора получаемых выгод.

Гораздо шире сфера практического применения принципа платежеспособности. Он предполагает соразмерность налогообложения не субъективной готовности, а объективной способности отдельных плательщиков нести налоговое бремя. Эта способность оценивается размером получаемых доходов (подходный налог, налог на прибыль), объемом покупок (акцизы) и т. п.

На практике принцип платежеспособности трудно заменить каким-либо иным. Допустим, что предполагается ввести количественно равное налогообложение всех потенциальных плательщиков. В этом случае лимитирующим фактором становятся доходы наименее обеспеченных из них. В итоге суммарный объем налоговых поступлений, скорее всего, окажется недостаточным для финансирования нужд общественного сектора. В то же время нельзя утверждать, что количественно равное налогообложение было бы заведомо эффективнее и справедливее того, которое базируется на

принципе платежеспособности. Ведь, как было продемонстрировано в главе второй, такое распределение налогового бремени оправдано только при равной готовности индивидов платить за общественные блага.

Какой бы конкретный принцип не был положен в основу относительного равенства налоговых обязательств, оно предусматривает, во-первых, *равенство по горизонтали* и, во-вторых, *равенство по вертикали*.

Равенство по горизонтали – это непосредственное равенство обязательств для всех лиц, находящихся в одинаковом положении с точки зрения принятого принципа. Так, если в качестве критерия выбрана дифференциация доходов, то каждый налогоплательщик вправе рассчитывать, что принудительное изъятие его средств будет осуществляться лишь в тех формах и размерах, что и у других лиц с аналогичными доходами.

Равенство по вертикали – соответствие дифференциации налоговых обязательств индивидов различиям в их положении, оцениваемом с точки зрения принятого принципа. Так, если общим принципом остается дифференциация платежеспособности, измеряемая доходом, и этот принцип принимается в варианте, предполагающем рост налоговых обязательств, пропорциональный росту доходов, то ни один индивид не должен облагаться налогом, например, по прогрессивной шкале.

Оба эти принципа воспринимаются как очевидные. По сути, они выражают идею запрета на дискриминацию в налогообложении. Однако, с одной стороны, признание этой идеи, исключающей сословные привилегии, пристрастность и произвол государства в налоговой сфере, стало для многих обществ не только чрезвычайно важным, но и сравнительно новым завоеванием. А с другой стороны, обеспечение равенства по горизонтали и вертикали связано на практике с немалыми трудностями.

Допустим, что предполагается дифференцировать налог с учетом уровня доходов плательщиков. Сразу же возникает вопрос: как правильно измерить доходы? Простейший вариант – принимать во внимание только денежные поступления. Однако в этом случае в преимущественном положении окажутся те граждане, которые получают значительную часть доходов вне сферы рыночных отношений. Так, при прочих равных условиях для семьи окажется выгодным, чтобы хотя бы один из ее членов не обращался на рынок

труда, а работал в домашнем хозяйстве. Если даже при этом, например, пошитая дома одежда будет с точки зрения трудозатрат немного дороже, чем та, которую можно приобрести на рынке, семья предпочтет идти на некоторые избыточные издержки, чтобы избежать налогообложения.

В то же время на рынке труда может возникнуть тенденция к широкому использованию не денежных, а натуральных форм вознаграждения: дополнительных отпусков, «бесплатных» обедов на производстве и т. п. Для предприятий и предпринимателей, в свою очередь, окажется выгодным, во-первых, как можно чаще прибегать к бартеру и, во-вторых, ограничивая величину прибыли, выплачиваемой в денежной форме, обеспечивать владельцев собственности многообразными услугами. Все это, с одной стороны, самым негативным образом сказалось бы на аллокации ресурсов, а с другой – лишило бы практического смысла принципы равенства налоговых обязательств по горизонтали и вертикали.

Следовательно, дифференцируя налоги на основе различий в платежеспособности, нельзя полагаться только на данные о денежных доходах. Вместе с тем натуральные (бартерные) компоненты дохода далеко не всегда поддаются точной оценке. А если такая оценка возможна (за счет нахождения аналогов на рынке), ее осуществление требует немалых затрат.

Некоторые компоненты расходов могут иногда трактоваться как вынужденные вычеты, снижающие платежеспособность, а значит предполагающие уменьшение налоговых обязательств. На этом основании во многих странах из налогооблагаемой базы полностью или частично исключаются, например, расходы на лечение и предоставляются некоторые другие налоговые льготы.

При определении круга вынужденных выплат, как и при оценке натуральных компонентов доходов, неизбежны компромиссы и существенные погрешности. Поэтому принципы равенства никогда не реализуются в полной мере.

Ни одна налоговая система не предусматривает учета всех без исключения натуральных компонентов доходов, так как это предполагает создание органов контроля, но отдельные элементы могут быть приняты во внимание.

Проблему относительного равенства необходимо рассматривать, прежде всего, с точки зрения налогоплательщиков, для которых в конечном итоге важны совокупные обязательства перед гос-

ударством. Критерий относительного равенства связан в первую очередь с принципами справедливости.

Критерий экономической нейтральности выражает важнейший аспект эффективности налоговой системы. Проблема экономической эффективности налогов может рассматриваться в двух разных плоскостях. С одной стороны, встает вопрос об эффективности аллокации ресурсов внутри общественного сектора. Повышение эффективности в данном случае предполагает увязку налогового бремени с потребностями в общественных благах.

Другая сторона проблемы заключается в том, что введенный налог влияет на аллокацию ресурсов за пределами общественного сектора. Если, например, инвестиции в промышленность облагаются большими налогами, у предпринимателей теряется заинтересованность в развитии промышленного производства. Если очень высок уровень импортных и экспортных пошлин, то нет особого стимула заботиться о производстве продукции, конкурентоспособной на мировом рынке. Если прогрессивный подоходный налог построен таким образом, что средняя норма налогообложения возрастает очень быстро, он тормозит повышение эффективности.

Таким образом, важным является вопрос о воздействии налогов на аллокацию ресурсов в сфере производства и поставки частных благ. На практике именно он нередко выходит на первый план, когда налогоплательщики не стремятся предоставить государству детальную информацию о своих предпочтениях; и как формирование спроса на конкретные общественные блага, так и распределение налоговых обязательств передоверяется государственным органам.

Основное ограничение, с которым этим органам приходится считаться, – это некие (скорее подразумеваемые, чем точно фиксируемые) лимиты налоговых сумм, которые налогоплательщики согласны выплачивать в обмен на более или менее приемлемый уровень удовлетворения потребностей в общественных благах и перераспределении.

В подобном случае главная проблема состоит в том, какие конкретные способы сбора требуемой суммы окажутся наименее болезненными для плательщиков и нанесут наименьший ущерб хозяйству.

При выборе лучшего из вариантов следует использовать всю доступную информацию о дифференциации потребительских

предпочтений в отношении общественных благ. Необходимо также анализ воздействия налогов на рыночное поведение производителей и потребителей, продавцов и покупателей, работодателей и работников в различных отраслях экономики. Такой анализ позволяет выявлять искажающее влияние налогов и, правильно подбирая их характеристики, добиваться относительного уменьшения нежелательных искажений.

Искажающим называется налог, который, воздействуя на мотивацию участников экономической жизни, побуждает их избирать аллокационные решения, отличающиеся по своей эффективности от тех решений, которые были бы приняты при отсутствии данного налога. Налог, который не оказывает такого действия, называется неискажающим.

Неискажающий характер носят аккордные налоги, то есть те, которые предусматривают выплату в заранее определенное время твердых фиксированных сумм, не подлежащих какому-либо пересмотру в зависимости от меняющихся обстоятельств, в том числе от поведения налогоплательщика и его экономического положения. Так, если бы на каждого гражданина была возложена обязанность выплачивать в конце каждого года одинаковый налог, налогообложение сделало бы, конечно, всех граждан несколько беднее, но не препятствовало бы наиболее эффективной аллокации тех ресурсов, которые остаются в их распоряжении.

Искажения связаны *не с величиной суммы*, аккумулируемой государством как таковой, а именно *с формой* обложения, *способом*, которым собираются средства, в том числе *методом оценки* объекта обложения (конкретный метод оценки размеров недвижимости играл ключевую роль в только что приведенном примере). Поэтому минимизация искажений – это в известном смысле проблема техники налогообложения, однако она чрезвычайно существенна. Эта проблема возникает постольку, поскольку типичный налогоплательщик стремится минимизировать свой вклад в финансирование общественных благ и пользоваться ими в качестве «безбилетника».

Государство не имеет возможности точно увязать налоговые платежи с индивидуальным спросом на общественные блага, поэтому дифференцирует налоги с помощью разного рода индикаторов (будь то число окон в доме или размер дохода), которые ориентированы не столько на потребности, сколько на ресурсные

возможности плательщиков, не на готовность, а на способность платить. При этом у налогоплательщиков, с одной стороны, появляется заинтересованность маскировать эту способность, а с другой – относительно уменьшаются стимулы к наилучшему использованию ресурсного потенциала.

Любой налог, как искажающий, так и неискажающий, уменьшает количество ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении налогоплательщика, что неизбежно влияет на его поведение. Так, плательщик аккордного налога может быть вынужден сократить потребление или увеличить интенсивность труда. Но у него нет оснований намеренно преуменьшать свои реальные возможности или отказываться от наиболее эффективных вариантов их использования.

Неискажающие налоги являются экономически нейтральными в том смысле, что не оказывают воздействия на эффективность аллокации ресурсов. При этом следует понимать, что нейтральность не означает, что налог вообще никак не затрагивает реальные экономические процессы аллокации и распределения ресурсов. Неискажающий налог выступает инструментом перераспределения доходов и изменения структуры производства при данном их уровне, но при этом в отличие от искажающего налога не сказывается на эффективности (понимаемой по Калдору – Хиксу).

Искажающее налогообложение способно оказывать негативное влияние на эффективность. Это верно при условии, что «доналоговое» равновесие являлось оптимальным. Данное условие в свою очередь предполагает отсутствие изъянов рынка. Если же налогообложение осуществляется в зоне изъянов рынка, где свободное действие рыночных сил не обеспечивает максимальной эффективности, искажающее действие налога способно иногда оказаться его достоинством. Разумеется, для этого налог должен быть сконструирован специальным образом, чтобы полностью или хотя бы частично нейтрализовать изъян рынка, например, налоги на источники загрязнения окружающей среды. Такой налог, противодействуя негативным экстерналиям, может в конечном счете благоприятствовать повышению эффективности (во всяком случае, по Калдору – Хиксу). Так как он влияет на эффективность, то не является нейтральным. Вместе с тем его искажающее действие ведет не столько к потерям, сколько к приобретениям. В подобных случаях искажающие налоги принято называть корректирующими.

Чаще искажающий эффект налогообложения проявляется в экономических потерях, а не приобретениях, точнее говоря, в переходе к ситуации, уступающей первоначальному «доналоговому» равновесию. Поэтому на практике, анализируя конкретный налог с позиций экономической эффективности, чаще всего фокусируют внимание на минимизации искажений, порождаемых им. В этом контексте экономическая эффективность налога предполагает как можно большую его нейтральность по отношению к аллокации ресурсов за пределами общественного сектора.

Сбор налогов требует затрат. Это, во-первых, расходы на содержание налоговой службы; во-вторых, затраты времени и средств плательщиков, связанные с определением причитающихся с них налоговых сумм, их перечислением в бюджет; в-третьих, затраты на приобретение услуг налоговых консультантов и адвокатов. Затраты на обслуживание налоговой системы не менее значимы для характеристики ее экономической эффективности, чем оказываемое ею искажающее воздействие на производство частных благ. При прочих равных условиях эти затраты тем ниже, чем яснее и единообразнее налоговые обязательства и легче проверка их выполнения. Организационная простота налога позволяет при прочих равных условиях собирать суммы, необходимые государству для выполнения его функций, при относительно низком уровне этих издержек.

Важной характеристикой налогообложения является экономическая гибкость. Гибкость налога – это его способность адекватно реагировать на динамику макроэкономических процессов, прежде всего на смену фаз делового цикла. Гибкость налога предполагает адекватную направленность его реакции на изменения и своевременность отклика. Прогрессивные налоги на прибыль, доходы, потребление и т. п., реагируя на деловой цикл, как правило, порождают сдвиги в желательных направлениях. В то же время регрессивным налогам соответствуют противоположные направления воздействия.

Обеспечить целесообразную гибкость налоговой системы особенно трудно, когда серьезный спад в экономике сопровождается значительной инфляцией. Быстрый рост номинальных доходов влечет за собой применение все более высоких налоговых ставок, если налогообложение является прогрессивным. В итоге даже в условиях кризиса реальное налоговое бремя не ослабевает, а растет.

Когда налоговая система характеризуется с точки зрения контролируемости, акцент делается на способности граждан на практике распознавать особенности тех или иных налогов и проецировать их на собственные интересы. Высокая мера контролируемости соответствует своего рода прозрачности налоговой системы. При прочих равных условиях она выше у прямых налогов по сравнению с косвенными, у маркированных по сравнению с немаркированными и у налогов, отличающихся организационной простотой, по сравнению с более сложными. Контролируемость налоговой системы относится, конечно, к числу ее желательных свойств, но не всегда находит понимание и поддержку тех, кто непосредственно отвечает за проектирование и функционирование этих систем.

Рассмотренные критерии оценки налоговых систем не предназначены для нахождения некоторого идеального состояния, они не всегда в полной мере согласуются между собой. Например, аккордный налог привлекателен с точки зрения экономической нейтральности и организационной простоты, но при этом не отличается гибкостью. Что же касается принципа равенства обязательств, то следует напомнить: речь идет о равенстве относительном. Если иметь в виду увязку регулярно взимаемых налогов со способностью их уплачивать, то аккордное налогообложение не подходит. Пропорциональный подоходный налог можно считать реализующим принцип относительного равенства. Он также до некоторой степени обладает гибкостью. Вместе с тем с точки зрения организационной простоты он значительно уступает аккордному налогу, так как предполагает контроль за размерами фактически получаемых доходов. Кроме того, такой налог не является экономически нейтральным.

За некоторой несогласованностью критериев нередко скрывается конфликт между требованиями экономической эффективности и справедливости. Нейтральность, организационная простота и гибкость связаны преимущественно с первым требованием, относительное равенство обязательств и контролируемость – в большей мере со вторым. Противоречия между этими требованиями не могут быть полностью устранены и сказываются при решении многих конкретных проблем.

Это относится, в частности, к вопросу о налоговых льготах. Чаще всего их правомерность обосновывается с позиций справедливости. Например, вычет из налогооблагаемых сумм средств, из-

расходованных на лечение, может быть оправдан тем, что болезнь фактически создает неравенство (потерю благосостояния) при данной величине дохода. Однако любые льготы предполагают относительное усложнение налоговой системы и, как правило, усиливают ее искажающее воздействие.

Принимая во внимание все рассмотренные критерии, удастся, с одной стороны, выбирать пусть не безукоризненные, но приемлемые компромиссные варианты налоговой системы, а с другой – различать не только достоинства, но и недостатки избранного варианта, по мере возможности уравнивая последние специально подобранными мерами социально-экономической политики.

На практике приходится довольствоваться такими решениями, которые всего лишь обеспечивают компромисс между несколькими не вполне согласующимися между собой критериями, отсутствует какой-либо единственный вариант налоговой системы, способный продемонстрировать свои преимущества перед любыми другими.

Разнообразие структур налогообложения в немалой степени обусловлено тем, что в разных странах придают не одинаковое значение отдельным критериям, точнее их относительной значимости.

Так, с точки зрения организационной простоты косвенные налоги в целом превосходят прямые, но уступают им с позиций контролируемости и соответствия принципу платежеспособности. Для государств со стабильно развивающейся экономикой, располагающих эффективно действующими налоговыми службами, организационная простота налога, позволяющая равномерно и достаточно полно собирать его на протяжении всего года при невысоких административных издержках, не так важна, как для государств, характеризующихся меньшим уровнем социально-экономического благополучия и испытывающих затруднения со сбором прямых налогов. Это во многом объясняет существенные различия в соотношениях прямого и косвенного налогообложения в отдельных странах.

Эффективность налоговой системы – сложное понятие, относящееся к группе показателей и характеристик, не поддающихся точному количественному определению. Под эффективностью налоговой системы в широком смысле понимается ее способность выполнять возложенные на нее функции:

во-первых, обеспечивать поступление налогов в бюджет в объемах, достаточных для выполнения государством своих функций;

во-вторых, обеспечивать финансовые условия для возобновления воспроизводственных процессов в реальном секторе экономики на расширенной основе;

в-третьих, способствовать решению общегосударственных социально-экономических задач.

Практически не существует прямых показателей, однозначно характеризующих результативность налоговой системы. Поэтому при оценке эффективности используются косвенные макроэкономические показатели:

1) удельного веса общей суммы налогов в валовом внутреннем продукте;

2) уровня бюджетного дефицита по отношению к валовому национальному продукту;

3) объемов общественного производства в целом и по отраслям;

4) объемов капитальных вложений;

5) финансовых результатов в целом по экономике и по отраслям;

6) уровня инфляции и т. д.

Главным недостатком этих показателей является наличие множества факторов, под воздействием которых они формируются, поэтому при анализе экономических вопросов на макроэкономическом уровне чрезвычайно трудно определить роль именно налоговой системы в развитии этих процессов.

Эффективность в узком смысле – это оптимальные внутрисистемные характеристики, свидетельствующие о наличии высоких потенциальных возможностей для выполнения налогами своих функций. Наиболее важные внутрисистемные характеристики:

1) общий уровень налогообложения;

2) роль отдельных видов налогов и налоговых групп в формировании доходов бюджета;

3) соотношение прямых и косвенных налогов; налогов с физических и юридических лиц;

4) стабильность налогового законодательства;

5) дифференциация ставок налогообложения и ее обоснованность;

6) система льгот;

7) характер системы санкций;

8) уровень сложности расчета налогооблагаемой базы;

9) наличие лазеек для ухода от налогообложения;

10) качественный уровень налогового законодательства.

Приведенный перечень количественных и качественных характеристик налоговой системы показывает, что ее эффективность предопределяется, прежде всего, внутрисистемным состоянием.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Из каких источников поступают доходы государства?
2. Какова основная особенность налогов?
3. Что представляют собой прямые и косвенные налоги?
4. Насколько структура налоговых поступлений в России схожа со структурами, характерными для стран с развитой рыночной экономикой?
5. Каковы соотношения предельных и средних ставок при пропорциональном, прогрессивном и регрессивном налогообложении?
6. Различите маркированные и немаркированные налоги.
7. Какова связь между рациональным неведением избирателей и преобладанием немаркированных налогов?
8. Перечислите применяемые на практике критерии оценки налоговых систем.
9. В чем заключается смысл относительного равенства налоговых обязательств?
10. Чем принцип платежеспособности отличается от принципа получаемых выгод? В каких случаях применяется каждый из них?
11. Какому истолкованию справедливости в наибольшей степени отвечает принцип дифференциации налогов в соответствии с различиями в платежеспособности?
12. Что представляют собой равенство по горизонтали и равенство по вертикали?
13. Какое значение для налогообложения имеют не денежные формы доходов?
14. Что такое экономическая нейтральность налога?
15. Приведите примеры искажающего и неискажающего налога.
16. Что представляют собой корректирующие налоги?
17. Что такое организационная простота налогообложения?
18. Приведите примеры издержек, порождаемых сложностью налоговых систем.
19. В чем состоит критерий гибкости налогообложения?
20. Каков смысл критерия контролируемости налогов?

ГЛАВА 6. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ РАСХОДОВ

Ключевые понятия: общественные расходы, государственный бюджет, общественное и частное страхование, социальные риски, социальное страхование, социальная помощь, виды общественных расходов, социальные программы.

Вопросы:

- 6.1. Формы общественных расходов
- 6.2. Основные статьи расходной части бюджета
- 6.3. Сфера действия программ общественных расходов
- 6.4. Оценка эффективности общественных расходов

6.1. Формы общественных расходов

Расходы общественного сектора – это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления. Сумма доходов и расходов государства за определенный период представляет собой *государственный бюджет*.

Основные *задачи*, решаемые в рамках общественных расходов условно можно разделить на три направления.

В-первых, финансирование производства и приобретения определенного набора благ.

Во-вторых, финансирование и организация различных программ социальной помощи тем членам общества, которые в нем нуждаются.

В-третьих, финансирование и обеспечение различных программ обязательного социального страхования в случае временной потери трудоспособности.

С учетом названных направлений определяется порядок осуществления государственных расходов.

Развитие современной цивилизации характеризуется постоянным ростом общественных расходов. Тенденцию такого роста, как характеристику будущего развития государственности независимо от социально-экономического устройства страны, предвидел в конце XIX века немецкий профессор А. Вагнер. Роль государства различается в зависимости от конкретно-исторических условий, в которых развивается страна. Общая закономерность такова: в течение

XX века роль государства в экономике возрастала. Эта закономерность получила название закона «возрастающей государственной активности» или закона Вагнера. Немецкий экономист А. Вагнер установил, что промышленное развитие сопровождается ростом доли государственных расходов в ВВП. Действительно, с 1870 г. до сегодняшних дней государственные расходы, взятые в среднем по 17 развитым странам, выросли с 9 до 47 % ВВП.

Структура общественных расходов может различаться в зависимости от установленных приоритетов и направлений финансовой политики.

Общественные расходы представляют собой целенаправленное использование ресурсов общественного сектора для удовлетворения потребностей в общественных благах и реализации перераспределительных мероприятий, оправданных с позиций справедливости. Целевое начало и неразрывно связанные с ним идеи рациональности и эффективности призваны определять направления, формы, структуру и масштабы этих расходов. Проблема состоит в том, чтобы общественные средства использовались в соответствии с интересами и предпочтениями основной массы налогоплательщиков-избирателей, а также в том, чтобы достигать намеченных результатов при возможно более низком уровне затрат, избегая расточительности и сводя к минимуму влияние погони за рентой.

Задачи, решаемые в сфере расходования общественных средств, можно, в общем и целом, разделить на три группы.

Во-первых, это оказание социальной помощи тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Во-вторых, это обеспечение обязательного страхования на случай болезни, безработицы и т. п.

Для этой категории расходов, в отличие от предыдущей, суть процесса не сводится к перераспределению, а имеет место своеобразное предварительное аккумуляирование средств, в том числе иногда и личных, застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая. Ближайшим субститутом социальной помощи выступает частная благотворительность, а ближайшим субститутом общественного страхования является страхование частное и добровольное.

Наконец, это производство и приобретение материальных благ

и услуг, за удовлетворение потребностей в которых ответственность берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ (так, отдельный винтовочный патрон не является общественным благом, но создание запаса патронов представляет собой один из компонентов оборонных усилий и требует общественных расходов).

Общественные расходы могут осуществляться в формах финансирования эксплуатационных расходов организаций общественного сектора, закупок товаров или услуг, субсидирования предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, а также денежных выплат и натуральных выдач лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования. Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, дополняют друг друга.

Например, программа помощи инвалидам может предусматривать различные по характеру ассигнования. Это, во-первых, средства, направляемые на содержание домов инвалидов, имеющих статус государственных учреждений и финансируемых исходя из нормативов затрат либо в порядке возмещения фактических расходов. Во-вторых, это ассигнования на закупку протезов, медикаментов, транспорта и, быть может, также услуг частных домов инвалидов и т. п. Когда речь идет о закупках, средства ассигнуются в увязке с рыночной ценой той продукции, которую предполагается приобрести. В-третьих, могут быть предусмотрены субсидии предприятиям, поощряющие, с одной стороны, использование труда инвалидов, а с другой – производство тех специфических товаров, в которых они нуждаются. В-четвертых, нужны средства на выплату пенсий и, возможно, организацию бесплатной выдачи тех же протезов. Подчас одним и тем же денежным суммам соответствуют различные формы расходов, следующие друг за другом. Так, бесплатное предоставление товаров или услуг может быть обеспечено за счет бюджетного финансирования производящего их государственного учреждения либо за счет их предварительной закупки у стороннего поставщика. Как бы то ни было, расходам в форме бесплатной выдачи товара обязательно предшествуют расходы на его производство внутри общественного сектора или на приобретение этого товара.

Рациональный выбор форм, в которых расходуются средства, позволяет обеспечить экономию и повысить результативность их использования. Добиться этого существенно легче, когда расходы с самого начала структурируются скорее в разрезе конкретных целей и задач, чем в разрезе ведомств, их подразделений и т. д. Предпочтительность тех или иных форм расходов для исполнителя может не совпадать с их предпочтительностью с точки зрения потребителей. Исполнитель, наделяемый правом расходовать общественные средства, должен быть поставлен в рамки программы, в которой желательно как можно яснее определить ожидаемые результаты и критерии, по которым надлежит принимать решения. Как неоднократно отмечалось выше, в рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, с которыми он справляется успешнее частного. Так, общественные расходы (если оставить в стороне перераспределение) уместны лишь постольку, поскольку рыночные силы не обеспечивают оптимальных размеров финансирования производства отдельных благ. Это относится в первую очередь к общественным благам, поскольку существует проблема «безбилетника». Однако при отсутствии субсидий из общественного сектора вероятно недопроизводство и тех частных благ, с которыми связаны большие позитивные экстерналии: если часть выгод достается тому, кто не участвует в финансировании, рыночный спрос не в полной мере отражает предельную полезность товара или услуги.

Финансирование производства частных благ за счет общественного сектора можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное позитивными или негативными внешними эффектами. Выявление и оценка конкретных внешних эффектов, на которые предполагается реагировать с помощью общественных расходов, – необходимый исходный пункт обоснования соответствующих бюджетных программ.

Следовательно, общественные расходы на материальные блага и услуги должны быть адекватны потребностям в общественных благах и наиболее значительным позитивным экстерналиям, сопряженным при данной институциональной структуре экономики с производством и потреблением частных благ.

Общественные расходы способны приобретать различные формы. При каких условиях рационально их использование в виде финансирования эксплуатационных затрат организаций общественного сектора, иными словами, не на закупку либо субсидирование продукции, производимой в частном секторе, а на организацию производства под непосредственным контролем государства? Все зависит от характера изъянов рынка, в зонах которых вынужден в том или ином случае действовать общественный сектор. Применение исключительно финансовых рычагов воздействия на производство (государственных закупок, субсидий и налогов) в целом предпочтительно, однако предполагает достаточную гибкость, оперативность и адекватность реагирования рыночных сил на предлагаемые экономические стимулы.

Непосредственная организация производства в общественном секторе может быть оправдана, прежде всего, когда речь идет об общественных благах, а также в ситуациях естественной монополии и информационной асимметрии. В этих случаях ни субсидии, ни налоги сами по себе не позволяют обеспечить контроль потребителей над рынком, так что от имени потребителей приходится выступать государству.

В качестве представителя потребителей государство способно действовать либо как покупатель-монопсонист (монопсония – это монополия одного покупателя), либо как инстанция, детально регулирующая и контролирующая условия производства и продажи, либо как непосредственный производитель. Ни один из этих способов не способен создать ситуацию, сопоставимую с совершенной конкуренцией. Ни один из них нельзя признать идеальным, гарантирующим реализацию всех теоретически возможных улучшений по Парето. Выбор между способами – вопрос практической целесообразности, причем критерием является, как правило, минимизация издержек, которые несут как потребители, так и общественный сектор.

Ясно, например, что присущая рынку медицинских услуг информационная асимметрия предполагает вмешательство государства, причем это вмешательство в свою очередь порождает определенные проблемы. Однако лишь детальный анализ, проводимый с учетом особенностей данного конкретного общества, способен выявить преимущества и недостатки, с одной стороны,

многоаспектного регулирования условий, на которых медицинские услуги предоставляются частными поставщиками, а с другой – организации медицинского обслуживания в рамках общественного сектора.

Наряду с информационной асимметрией и естественной монополией, аргументами в пользу организации производства в общественном секторе могут служить критическая степень зависимости всей экономики от некоторых ее подразделений, находящихся в зонах изъянов рынка, а также недостаточная развитость рынка капитала.

Например, правительства, избегая риска, предпочитают, как правило, не только заказывать и регулировать, но и непосредственно организовывать печатание денег, а нередко также – производство электроэнергии, формирование и обслуживание некоторых элементов инфраструктуры и т. д. Оправдывая прямой административный контроль над некоторыми производствами, представители государства обычно ссылаются на то, что избиратели склонны фактически возлагать на правительство политическую ответственность за бесперебойное функционирование таких производств. Ответственность предполагает полномочия по управлению, коль скоро рыночные силы действуют не вполне эффективно. Этот аргумент может быть весом, если действительно имеются серьезные угрозы стабильности производства, а культура выполнения контрактных обязательств невысока.

Если изъяны рынка побуждают государство выступать в роли организатора производства, но продукция непосредственно не обладает свойствами общественного блага, то ее имеет смысл реализовывать потребителям за плату. Способна ли плата, которую возможно собрать, полностью покрывать издержки и приносить прибыль, зависит, вообще говоря, от наличия внешних эффектов и их размеров.

Итак, общественный сектор способен участвовать как в финансировании, так и в производстве благ, причем в некоторых случаях его участие касается, прежде всего, финансирования, в других – в первую очередь производства, а зачастую он выполняет обе функции. Участие в финансировании определяется главным образом позитивными экстерналиями, связанными с создаваемым продуктом (материальным благом или услугой), а участие в производстве – с соотношением изъянов рынка и

изъянов государства, связанных с альтернативными вариантами организации деятельности по формированию продукта.

6.2. Основные статьи расходной части бюджета

Современная финансовая политика учитывает особенности формирования основных статей расходной части бюджета. К числу таковых в первую очередь надо отнести расходы на оборону и государственные закупки товаров и услуг, занимающие большой удельный вес в общих государственных расходах. Значительными статьями являются социальные трансфертные платежи (пенсии, пособия, стипендии). Еще одним направлением общественных расходов является финансирование человеческого капитала (расходы на образование, науку, культуру, здравоохранение). Можно выделить расходы на государственные инвестиции.

Расходы на оборону являются необходимыми, но носят непроизводительный характер, поэтому их неоправданное увеличение является нежелательным для экономики.

Предусмотренные бюджетом группы расходов на оборону включают в основном прямые военные расходы, проходящие через Министерство обороны. В их состав входят расходы на содержание армии и флота, расходы на закупку вооружений и военной техники, расходы на капитальное строительство, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, расходы на выплату пенсий и пособий военнослужащим и прочие затраты. Часть средств может направляться на покрытие доли в общих военных расходах военных блоков или союзов. В состав военных входят также расходы Министерства по атомной энергии, на реализацию международных договоров по ликвидации, сокращению, ограничению вооружения и другие.

Все эти расходы отражаются в специальной смете Министерства обороны, которая затем включается в состав федерального бюджета. При этом в первую очередь определяется общий объем расходов в целом по Министерству обороны, а затем уже составляются сметы военных округов и воинских частей. Это вызвано тем, что большая часть военных расходов финансируется Министерством централизованно. Часть прямых военных расходов финансируется по другим подразделениям расходов бюджета («Расходы на содержание правоохранительных органов, судов и органов прокура-

туры», на содержание органов государственного управления).

Косвенные военные расходы в республиканском бюджете включают в основном выплаты пенсий ветеранам Вооруженных Сил и их семьям. Эти затраты финансируются по разделам «Расходы на оборону» и «Социальное обеспечение».

Самостоятельной группой расходов бюджета является финансирование науки и технологического развития. Из бюджета средства направляются на работы по важнейшим перспективным теоретическим исследованиям и по общегосударственным целевым научно-техническим программам. Средства на эти цели выделяются непосредственно Российской академии наук, отраслевым академиям, высшим учебным заведениям, архивам и другим организациям, занимающимся осуществлением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Финансирование научных учреждений осуществляется в сметном порядке с составлением смет расходов по каждой конкретной теме. Приоритетными направлениями финансирования научно-технических и инновационных программ являются:

- организация высокоэффективных процессов по производству продовольствия и для переработки продукции отраслей АПК;
- борьба с наиболее распространенными болезнями;
- создание экологически чистых, ресурсосберегающих технологий в энергетике, строительстве, сельском хозяйстве и промышленности.

При этом предусмотрен программно-целевой подход к планированию и финансированию науки, бюджетные средства направляются непосредственно исполнителям проектов на конкурсной основе.

Потребители оценивают эффективность деятельности государства по расходам на такие направления развития общества, как государственная система социальной защиты, социальное страхование и социальная помощь.

Под государственной социальной защитой понимается система отношений «индивид – государство» и «семья – государство», складывающихся по поводу обеспечения государством гарантированного минимального уровня жизни для нормального воспроизводства рабочей силы и содержания иждивенцев, сохранения прежнего уровня жизни утратившим трудоспособность вследствие рисков (производственной травмы, безработицы, болезни, наступлении старости, смерти кормильца,

при мажорных обстоятельствах: наводнение, землетрясение, террористический акт и др.), обеспечения минимальных жизненных стандартов изначально нетрудоспособным членам общества (детям, инвалидам).

Под социальной защитой в широком смысле понимается система общественных отношений по обеспечению социально-экономических прав и гарантий человеку независимо от его места жительства, национальности, пола, возраста и других обстоятельств. Это важнейшая функция государства во взаимоотношениях с населением как в условиях нормального развития экономики, так и в кризисный период.

Объектами социальной защиты являются, прежде всего, те слои населения, которые оказались в трудной жизненной ситуации, особенно социально слабые группы, не способные поддерживать свое материальное положение собственными силами (дети, инвалиды, пожилые, безработные и др.). Социально ориентированное государство призвано задействовать механизм смягчения рисков и неблагоприятных последствий.

Субъекты социальной защиты – самостоятельные и фактически действующие социальные группы и представляющие их органы, организации, институты, структуры. Первичные субъекты – сами социальные группы, вторичные – представляющие их интересы организации т. п.

Выбор модели социальной защиты зависит, прежде всего, от целевой установки государственной политики в целом (или общество организует экономику так, что основных доходов достаточно для самообеспечения и социальная помощь требуется только в кризисных ситуациях для определенных групп людей; или экономическая политика строится с учетом низкого уровня доходов основной части населения).

Для осуществления социальной защиты важны объемы реализуемых на это ресурсов. Они складываются, во-первых, из общих налогов, уплачиваемых в государственный бюджет; во-вторых, из единого социального налога, направленного в сферу обязательного государственного социального страхования; в-третьих, из частных средств, то есть расходов предпринимателей на социальные нужды своих работников и благотворительные цели.

Можно выделить основные приоритеты и направления социальной защиты.

Во-первых, индексация доходов населения. Под индексацией понимаются меры по повышению реального потребительского содержания основных доходов населения (зарплат, пенсий, пособий, стипендий) в связи с ростом цен. Индексация должна проводиться путем прямых пересчетов и компенсаций либо путем изменения минимальных размеров заработной платы и минимальных размеров пенсий.

Во-вторых, обеспечение минимальных социальных гарантий по доходам. Среди них главный – прожиточный минимум. *Прожиточный минимум* – показатель, который отражает набор потребительских благ и услуг, необходимых для физиологического воспроизводства человека и поддержания жизни.

В-третьих, регулирование минимальных стандартов и нормативов. К ним, прежде всего, относятся минимальные нормативные расходы бюджета на образование, здравоохранение, жилье, социальное обслуживание. Социальная норма – законодательно утверждаемый показатель максимально допустимого расхода ресурсов на производство и потребление единицы благ, удовлетворяющих общественные или личные потребности социального характера. Социальный стандарт – устанавливаемая мера потребления гражданами соответствующих благ и услуг не ниже минимально допустимых размеров. Нормируются продукты питания, предметы потребления, лекарства, социальные услуги.

В-четвертых, предоставление льгот (скидок, субсидий). *Льгота* – особое по сравнению с общим, действующим порядком преимущество, распространяемое на отдельные группы населения (льготный проезд, скидка по подоходному доходу на детей). Основная проблема – финансовая необеспеченность. Поэтому льготы чаще всего переводятся в форму адресных социальных пособий с сохранением их только для бедного населения (например, жилищные субсидии).

В-пятых, обязательное социальное страхование. Этот способ защиты характерен для экономики благополучных стран (например, скандинавских). Обязательное социальное страхование распространяется на работающих. Основная задача – поддержание уровня жизни в случае утраты трудоспособности и заработка.

В-шестых, социальное обеспечение. Этот способ социальной защиты направлен на содержание нетрудоспособных членов общества. Осуществляется в соответствии с законом из двух источников:

бюджетов и фондов социального страхования. В систему социального обеспечения входит и социальное обслуживание (дома престарелых, центры пребывания – из бюджета). Пенсионное социальное обслуживание и медицинская помощь осуществляются за счет средств государственных внебюджетных социальных фондов, сформированных из средств единого социального налога.

В-седьмых, социальная помощь. В отличие от социального обеспечения не является постоянной и не распространяется на всех нуждающихся. Социальная помощь носит временный, заявительный, конкретный характер. Критерий права на получение социальной помощи – доход ниже прожиточного минимума.

Государственное социальное страхование – государственная система материального обеспечения граждан Российской Федерации в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также семей, в которых есть дети.

Система государственного социального страхования находится в ведении органов законодательной и исполнительной власти, формирующих государственный бюджет и его расходную часть. Пособия и льготы, поступающие населению через эту систему, устанавливаются законодательными и нормативными актами. Они распределяются по принципу солидарности, который означает, что выплаты не зависят от уплачиваемых гражданином налогов и страховых взносов и определяются только степенью нуждаемости.

Социальное страхование – это механизм реализации социальной политики государства, основа организации социальной защиты населения. Социальное страхование является также «формой социальной защиты экономически активного населения от различных рисков, связанных с потерей трудоспособности, на основе коллективной солидарности возмещения ущерба».

Государственное социальное страхование – установленная государством и регулируемая нормами права система материального обеспечения работников в старости, в случае временной или постоянной утраты трудоспособности, членов семей работников (или потери кормильца), а также охраны здоровья работников и членов их семей. Государственное социальное страхование осуществляется за счет специальных фондов, образуемых из обязательных взносов работодателей и, в некоторых случаях, работников, а также дотаций из федерального бюджета на материальное обеспечение ра-

ботников и членов их семей.

Социальное страхование занимает одно из ключевых мест в жизни государства и общества. Оно непосредственно зависит от развития экономики и теснейшим образом связано с политикой и социальным благополучием людей и неработающих слоев населения. В условиях действия рыночных принципов экономики проблема совершенствования этой системы становится более острой и актуальной.

Социальное страхование играет очень важную роль в защите граждан от различных социальных рисков. Под социальными рисками понимается возникновение таких событий, которые могут привести к материальной необеспеченности гражданина в связи с утратой дохода, являющегося основным источником его существования. Также это могут быть дополнительные затраты на внутрисемейное содержание, связанные с затратами на детей или с возникновением нетрудоспособных членов семьи, либо событие, которое повлечет за собой потребность в социальных или медицинских услугах.

Изменение традиционной системы социального страхования в России вызвано необходимостью адаптации общества к происходящим реформам экономики. Рыночные отношения характеризуются коренными переменами во всех сферах жизни государства и его граждан. В нашей стране множество раз предпринимались попытки реформировать социальное страхование. Однако изменения, которые были внесены, не принесли положительных результатов. Так, снижение ставки единого социального налога повлияло на снижение отчислений во внебюджетные фонды, была ликвидирована возможность санаторно-курортного лечения работающих, была введена оплата больничного листа за счет обязательного социального страхования только начиная с 3-го дня.

Единый социальный налог просуществовал 9 лет. Он заменил собой страховые взносы, уплачиваемые в государственные внебюджетные фонды. Целью введения этого налога было упрощение процедур исчисления и уплаты обязательных социальных платежей за счет сокращения оформляемых документов и уменьшения числа контролирующих органов. Однако на практике система налогового администрирования внебюджетных взносов себя не оправдала. Поэтому от нее решили отказаться, вновь вернув отдельный порядок, действовавший ранее.

Таким образом, у граждан и работодателей снизилась мотивация в собственной защите в виде социального страхования из-за того, что платежи стали отчасти обязательными и, как очевидно, являются инструментом перераспределительной политики государства. Произошла деформация распределительных отношений в государстве, а именно появилась возможность получения страховых услуг и без участия в формировании финансовой базы страхования. В этом случае нарушается основополагающий принцип страхования «взнос – выплата», и, как итог, система страхования не получает достаточных средств для выплат и социального обеспечения. Как следствие, нарушается принцип личной ответственности каждого члена общества за формирование условий собственной жизни. Это неотъемлемый принцип, на базе которого функционирует рыночная экономика.

Решая эти проблемы, исполнительные и законодательные органы власти страны в последние 12–15 лет разработали законодательную базу социального страхования, регламентирующую деятельность основных субъектов правоотношений в данной сфере, создали государственные внебюджетные социальные фонды: Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР), федеральный и региональные фонды обязательного медицинского страхования (ФОМС), Фонд социального страхования Российской Федерации (ФСС).

Сформированные финансовые инструменты и механизмы социального страхования, пусть и весьма несовершенные, позволили в условиях масштабных изменений экономической и социальной сфер страны, предотвратить крайние формы нищеты и бедности населения, обеспечив приемлемое в этих условиях социальное обеспечение пенсионеров, привлечь значительные финансовые ресурсы для медицинской помощи. При этом не вызывает сомнений и тот факт, что формирование эффективной системы социального страхования еще далеко не завершено.

В соответствии с классификацией основных причин потери заработка социальное страхование делится на несколько видов: от несчастных случаев, по болезни, старости, инвалидности, в связи с материнством, потерей кормильца и, наконец, безработицей. Помимо характера риска при классификации видов социального страхования учитывается и способ его организации: на добровольных началах или в обязательном порядке. Также страхование может

быть местным, то есть распространяющимся лишь на определенную территорию, и общегосударственным.

Исторически определились три формы организации систем социального страхования:

- коллективное (страхование, организуемое профсоюзами);
- государственное;
- смешанное (основанное на взаимодействии государства и профсоюзов).

Коллективное страхование представляет собой самую раннюю форму социальной защиты. Оно появилось в Европе во второй половине XIX века вместе с профсоюзами, отстаивающими права наемных работников перед работодателями и государством. Характерным примером в этом отношении является Англия, где социальное обеспечение осуществлялось как коллективная самопомощь и самострахование путем создания касс взаимопомощи, больничных касс, касс по безработице.

Государственное социальное страхование, введенное в Германии в 1883 г. в рамках социальных реформ, проводимых Бисмарком, стало первым в истории законодательным решением вопроса социальной защиты населения. Были изданы законы о страховании на случай болезни, затем о страховании по инвалидности и старости. Эти виды страхования должны были осуществлять больничные кассы, кассы предприятий и свободные кассы взаимопомощи. Страховые взносы устанавливались законом и уплачивались работодателями и работниками пропорционально: одна треть и две трети суммы взносов соответственно.

Смешанная форма социального страхования впервые возникла в Швейцарии. При муниципалитете города Берна в 1893 г. была учреждена касса по страхованию на случай безработицы, управление которой осуществляла комиссия, состоящая из работодателей, представителей профсоюзов и муниципалитета. Членство в кассе было добровольным. В кассу по страхованию мог вступить гражданин страны, после девяти месяцев уплаты страховых взносов он получал право на пособие по безработице сроком на 70 дней в течение года.

В России социальное страхование зародилось в начале XX в., одновременно с развитием системы фабричной медицины. На предприятиях создавались больничные кассы, членство в которых было добровольным. Их правления состояли из представителей ра-

бочих и работодателей. Основной задачей таких касс являлась компенсация работникам ущерба от несчастных случаев на производстве. В 1912 г. законом Государственной Думы было введено обязательное больничное страхование работающих граждан, которое должны были осуществлять больничные кассы.

В 1916 г. в России было 2043 больничные кассы, насчитывающие 1962 тысячи членов. Наряду с социальным страхованием складывалась еще одна система социальной защиты населения – государственное социальное обеспечение, осуществляемое за счет налоговых поступлений в бюджет. При этом государство самостоятельно, решениями своих властных органов определяло, кому, в каких размерах и при каких условиях следует оказывать социальную помощь.

Коллективное социальное страхование имеет те же цели и задачи, что и государственное, но его объект значительно уже: он ограничивается трудовым коллективом, профсоюзом, отраслью или регионом. Страховые фонды коллективного социального страхования образуются за счет работников и работодателей. Однако в отличие от государственных, они являются независимыми самоуправляемыми организациями, форма которых устанавливается государственным социальным законодательством. Коллективным социальным страхованием могут заниматься любые страховые организации, получившие от государства в установленном порядке разрешение на этот вид деятельности. Ими могут быть страховые компании, общества взаимного страхования, страховые кассы. Управление в системах коллективного страхования осуществляется либо страховой компанией, либо выбираемыми страхователями органами самоуправления, либо доверенными лицами на основе договора.

Обычно в коллективном социальном страховании устанавливаются тарифы взносов, а также минимальные и максимальные пределы социальных выплат. Кроме того, могут устанавливаться границы доходов, в пределах которых страхователи обязаны уплачивать страховые взносы. За этими пределами они могут страховаться на добровольных началах или не страховаться вовсе.

Государственное социальное страхование имеет своим объектом все население в целом или отдельные социальные группы, выделенные по критериям наличия социальных рисков. Условия государственного социального страхования устанавливаются законодательными и нормативными актами и носят обязательный характер.

Управление фондами государственного социального страхования осуществляется специальными государственными финансово-кредитными учреждениями, создаваемыми при органах законодательной или исполнительной власти.

Начало становлению нового российского социального страхования было положено в конце 1990 г. созданием двух государственных внебюджетных фондов: 22 декабря был организован Пенсионный фонд РФ (ПФР), а 25 декабря – Фонд социального страхования РФ (ФСС). Создание Пенсионного фонда являлось логичным следствием реализации нового Закона «О государственных пенсиях в РСФСР», решение об учреждении ФСС диктовалось необходимостью реорганизации существовавшего ранее советского социального страхования в условиях распада Всесоюзной организации профсоюзов.

Переход к рыночной экономике, кредитный кризис, бюджетный кризис, рост неплатежеспособности хозяйствующих субъектов и населения естественным образом привели в начале 1990-х годов к критическому состоянию и в других областях социальной защиты: охране здоровья и занятости населения.

Финансовый кризис государственного здравоохранения и легализация безработицы потребовали принятия в 1991 г. законов «О медицинском страховании граждан в РСФСР» и «О занятости населения в РСФСР». Реализация этих законов в части обеспечения дополнительных финансовых ресурсов предполагала создание новых внебюджетных фондов. Поэтому в 1992 г. были введены страхование по безработице и обязательное медицинское страхование, которые осуществлялись Государственным фондом занятости населения РФ (ГФЗ), федеральными и территориальными фондами обязательного медицинского страхования (ФОМС).

Таким образом, в начале 1990-х годов Россия вернулась на путь всеобъемлющего социального страхования. Созданием новой страховой системы социальной защиты государство пыталось на практике поставить размеры социальной помощи в строгую зависимость от результатов функционирования экономики, а индивидуальные социальные выплаты – в зависимость от трудового вклада каждого работника. Данный подход полностью соответствует международной практике и имеет несомненное положительное значение с точки зрения реализации принципов социальной справедливости.

Социальное страхование является основным элементом систе-

мы социальной защиты Российской Федерации. В настоящее время средства социального страхования составляют 69,3 % в общем объеме расходов на социальную защиту. В течение всего периода своего существования система социального страхования удерживает устойчивые позиции в экономике страны. Объем ее финансовых ресурсов не опускался ниже 8 % ВВП, а в наиболее благоприятном 1997 г. даже достиг 9,7 % ВВП. В объеме денежных доходов населения удельный вес страховых социальных выплат составляет 10–12 %, а социальных трансфертов и бюджета – немногим более 3 %.

Система социального страхования Российской Федерации является государственной, то есть страховые фонды находятся в собственности государства. Фонды социального страхования, не ассоциированные с государственным бюджетом, называются внебюджетными фондами социального назначения и находятся в управлении и распоряжении специализированных финансово-кредитных учреждений, подотчетных законодательному органу – Федеральному Собранию и Правительству Российской Федерации. Бюджеты фондов на очередной финансовый год утверждаются федеральными законами. Социальное страхование в Российской Федерации носит для населения всеобщий характер, за исключением страхования временной нетрудоспособности, которое действует только для наемных работников.

Наряду с социальным страхованием существует и другая форма социальной защиты – социальная помощь. В ее основе иные принципы организации. Практика страхования строится на прочной статистической базе, учете и анализе закономерностей того или иного вида риска, имеет своими важнейшими задачами его профилактику и снижение и распространяется прежде всего на экономически активное, занятое население (так как финансируется главным образом за счет его доходов). Программы же социальной помощи носят компенсационный характер, нацелены на поддержку наиболее уязвимых слоев населения и финансируются преимущественно из бюджетных средств. Кроме того, существенной особенностью страхования является самопомощь его участников, самоуправление страховой организации. Социальная помощь, напротив, несет на себе отпечаток попечительства со всеми вытекающими отсюда особенностями прямого государственного управления.

Масштабы и характер социальной помощи определяются в основном укоренившимися в обществе представлениями о спра-

ведливости, и соответствующие расходы осуществляются в рамках перераспределительных программ. К этим программам примыкают также программы обязательного государственного социального страхования граждан. Вместе с тем, как с точки зрения справедливости, так и с точки зрения эффективности важна разница между ситуацией, когда нуждающийся получает помощь за счет других лиц, и ситуацией, когда человек, столкнувшись с определенными трудностями, пользуется выплатами из общественного фонда, накопленного при его непосредственном участии.

Основное отличие между социальным страхованием и социальной помощью, таким образом, заключается в разной роли государства в организации деятельности этих институтов.

Неотъемлемой частью общественного развития, а значит расходной частью бюджета, является природоохранная деятельность. При этом чем выше уровень социально-экономического развития общества, тем определеннее стратегия общества в сфере природопользования, более четко выражены экологические потребности в отношении качества окружающей среды, осознана необходимость платить за экологическое благополучие. *Природоохранные затраты* – общественно необходимые расходы на поддержание качества среды жизни, осуществление любых видов и форм хозяйственной деятельности и на общее поддержание природно-ресурсного потенциала, включая сохранение экологического равновесия на всех уровнях (от глобального до локального).

Согласно классификатору видов природоохранной деятельности, к государственным расходам на экологию относятся:

1. Текущие затраты предприятий, организаций и учреждений, в том числе государственных, на охрану окружающей среды.

2. Затраты на капитальный ремонт основных фондов природоохранного назначения.

3. Капитальные вложения на охрану окружающей среды (прямые и сопряженные).

4. Содержание заповедников и иных особо охраняемых природных территорий, затраты на охрану ресурсов животного мира, охрану лесных ресурсов (частично), озеленение городов и промышленных центров.

5. Затраты на научные исследования в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов.

6. Операционные расходы бюджета на цели экологии: расходы

на содержание и деятельность государственных органов в области охраны окружающей среды, в том числе – оплата труда управленческих и контрольных органов по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов.

7. Затраты на экологическое образование и просвещение (подготовку соответствующих специалистов).

В современных условиях разработка эффективной концепции экономического механизма природопользования возможна при выполнении следующих *принципов*.

Во-первых, эффективная концепция рационализации природопользования и охраны окружающей среды и соответствующий экономический механизм природопользования в секторах/комплексах могут быть разработаны и реализованы только после разработки концепции развития самих секторов/комплексов и всей экономики.

Во-вторых, экономический механизм природопользования должен быть органической частью «глобального» экономического механизма, он не может быть локальным и охватывать только природоэксплуатирующие комплексы и отрасли. Данный механизм должен быть согласован с другими экономическими механизмами, действующими на последующих (после «природных») этапах природно-продуктовой вертикали, соединяющей первичные природные ресурсы с конечной продукцией. Тем самым экономический механизм природопользования (в узком смысле) должен стать частью общего механизма, регулирующего функционирование отдельных производств в природно-продуктовой вертикали, и быть ориентированным на конечные результаты.

В-третьих, экономический механизм природопользования должен формироваться на межсекторальной, межотраслевой и межрегиональной основе.

Для разработки экономического механизма природопользования в секторах/комплексах принципиальной является постановка вопроса о целях развития этих секторов и всей экономики. В зависимости от ответа на этот вопрос и необходимо разрабатывать концепцию экономического механизма природопользования. Нельзя формировать данный механизм сам по себе, не учитывая происходящие экономические процессы.

В самом общем виде можно выделить три типа экономических механизмов природопользования:

1. *Компенсирующий* (мягкий, «догоняющий») механизм – ли-

беральный в экологическом отношении. Он ставит самые общие ограничительные экологические рамки для экономического развития отраслей и секторов, практически не тормозя его. Данный тип экономического механизма направлен в основном на ликвидацию негативных экологических последствий, а не на причины возникновения экологических деформаций, слабо влияя на темпы и масштабы развития. Именно такой тип механизма природопользования свойствен техногенному типу развития экономики. Подобный механизм сейчас формируется в России.

2. *Стимулирующий* развитие эколого-сбалансированных и природоохранных производств и видов деятельности. Основу функционирования такого механизма природопользования составляют рыночные инструменты. Он способствует увеличению производства на базе новых технологий, позволяет улучшить использование и охрану природных ресурсов. Примером такого механизма может стать создание благоприятной экономической среды для развития биологического (органического) сельского хозяйства.

3. *Жесткий*, «подавляющий». Этот механизм использует административные и рыночные инструменты и посредством жесткой налоговой, кредитной, штрафной политики практически подавляет, пресингует развитие определенных отраслей и комплексов в области расширения их природного базиса, в целом способствуя экономии использования природных ресурсов.

В реальной действительности эти типы механизмов природопользования не существуют в чистом виде. Неизбежно их сочетание. Многое зависит от конкретных технологий, производств, видов деятельности. Например, в ближайшем будущем с позиций экологизации экономического развития целесообразно сочетание стимулирующего и жесткого механизмов.

Для аграрного сектора это будет стимулирование развития биологического сельского хозяйства в сочетании с экономическими инструментами, свойственными жесткому механизму природопользования и направленными на «подавление» техногенного типа сельского хозяйства (минимизация использования пестицидов, тяжелой техники, сокращение обрабатываемых площадей и пр.).

В условиях необходимости обеспечения экологически приемлемого развития экономики ресурсосбережение должно формироваться как интегрированный процесс природосберегающего ресурсопользования, при котором отходы рассматриваются не только как

загрязнители природной среды, но и как ценные для экономической системы природно-техногенные ресурсы, экономическая эффективность и экологическая безопасность переработки которых может быть выше, чем первичного сырья.

В настоящее время уровень экологизации экономики недостаточен для снижения общего потока эмиссии загрязнения, роста экологической чистоты, общего снижения антропогенной нагрузки на экосистему. Совместные усилия бизнеса и власти, направленные на охрану окружающей среды и формирование спроса на экологически ориентированные научно-технологические разработки и технологические инновации, приведут к экологически приемлемому экономическому развитию, оздоровлению экосреды.

Для решения проблемы выбора модели эколого-экономического развития, адекватной требованиям инновационной направленности и эколого-ресурсным ограничениям, необходимо обеспечить кардинальное изменение организационной работы на всех уровнях государства и экономики. Это требует четкой организации обеспечения выполнения разрабатываемых стратегических программ и принимаемых решений на все уровнях власти и бизнеса.

6.3. Сфера действия программ общественных расходов

Общественные расходы можно сравнить с отрицательными налогами, поэтому на них можно распространять большинство положений, применяемых к налогам. В частности, программы общественных расходов приносят выгоды не только своим реципиентам. *Реципиенты* – это все, кто получает блага напрямую из общественного сектора. В свою очередь, тех, на кого распространяются выгоды, и тех, для кого соответственно происходит приращение полезности, можно обозначить термином сфера действия программ общественных расходов. Важно отметить, что если в результате осуществления расходов происходит создание чистых общественных благ, то реципиентами выступают все члены общества и, соответственно, проблемы перемещения выгод нет.

Чтобы определить реальную выгоду и сферу действия программ общественных расходов, необходимо провести анализ характера рынков, на которых действуют непосредственные получатели средств, при этом выгоды от программ могут

перемещаться на тех, кто выступает контрагентами реципиентов на этих рынках.

Во многих случаях, однако, основным либо побочным результатом программы является создание или перераспределение частных благ (как правило, это происходит, когда соответствующий процесс связан со значительными позитивными экстерналиями).

Пусть, например, речь идет о программе денежных выплат безработным. Обеспечение социальных гарантий на случай безработицы уместно рассматривать как общественное благо, и каждая выплата в отдельности создает позитивные экстерналии. Однако сама по себе отдельная выплата, очевидно, не обладает свойствами общественных благ. Выплата имеет конкретного индивидуального «адресата», реципиента. Но всегда ли именно ему достаются основные выгоды от данной выплаты?

Средства, которые передаются нуждающимся на основе программы, используются безработными, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы – увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно невысока, то следствием становится рост цен и частичное перемещение выгод от реципиентов программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Допустим теперь, что помощь безработным осуществляется в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо субсидирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, чтобы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных средств (реципиентами) являются не сами безработные, а иные лица. Однако замысел состоит в том, что выгоды, в конечном счете, переместятся к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы. От чего зависит степень перемещения выгод?

При данном размере ассигнований на создание рабочего места или переподготовку одного незанятого выгоды, реально получаемые теми, кто не имел работы, определяются ситуацией на рынке труда. Рассматриваемые меры способствуют увеличению спроса на труд, снижая при прочих равных условиях издержки, которые приходится нести работодателям, намеренным расширить производство. Однако одному и тому же сокращению издержек могут соот-

ветствовать различные изменения спроса. Если спрос на труд недостаточно эластичен, то, например, программа переподготовки не принесет значительных выгод ни безработным, ни потенциальным работодателям.

Тем не менее даже неэффективная, с точки зрения нуждающихся, программа имеет шансы быть при определенных условиях принятой. Дело в том, что любые общественные расходы приносят выгоды кому-либо. Например, даже если программа переподготовки, о которой шла речь выше, не слишком соответствует интересам безработных, она может оказаться выгодной для тех образовательных учреждений, которые получают контракты на проведение занятий. Специфические черты той или иной программы способны подчас обеспечить особую заинтересованность в ней со стороны отдельных звеньев государственного аппарата. Если сторонники программы образуют сплоченную, хорошо организованную группу специальных интересов, они могут эффективно защищать эту программу, особенно когда вопрос о сфере ее действия недостаточно прояснен.

Иногда это идет и на пользу получателей помощи, а выгоды достигаются за счет тех, кто финансирует программу. Так, для программ международной помощи подчас характерно, что значительная часть выгод достается различного рода посредникам, производителям поставляемых в порядке помощи товаров, экспертам, являющимся гражданами страны, предоставляющей помощь, и т. д. Естественно, это может снижать эффективность программы и, вообще говоря, невыгодно для стран, которым помощь предназначена. Однако, с другой стороны, именно посредники и т. п. иногда образуют в странах, предоставляющих помощь, те группы специальных интересов, без лоббистского давления которых эта помощь была бы более ограниченной по размерам и срокам.

Итак, не только применительно к налогам, но и в отношении программ общественных расходов верно следующее: для того чтобы определить реальную сферу действия мероприятий, проводимых в общественном секторе, необходимо тщательно проанализировать характер рынков, на которых действует непосредственный плательщик или получатель средств. Налоговое бремя и выгоды от программы в принципе способны перемещаться на тех, кто выступает контрагентами налогоплательщиков, или реципиентов на любом из этих рынков. Причем преимущество в эластичности благо-

приятствует как смещению налогового бремени на контрагентов, так и перемещению выгод на себя.

Перемещение выгод – основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Несовпадение может возникнуть и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов.

Пусть речь идет, например, о программе льготных займов на получение платного высшего образования. Такая программа могла бы быть введена с целью облегчить доступ к образованию в первую очередь для наименее обеспеченных слоев населения. Однако если займы покрывали бы только плату за обучение, они оказались бы не слишком привлекательными для тех, кто вынужден ежедневно зарабатывать себе на жизнь. В итоге выгоды от такой программы достались бы в основном тем молодым людям, родители которых принадлежат к средним слоям и большинство которых, по видимому, получили бы доступ к высшему образованию и без таких займов.

Реальную сферу действия программы далеко не всегда удается обнаружить при поверхностном рассмотрении. Особенно это верно, когда программа находится в стадии разработки и обсуждения. Между тем принять обоснованное решение о целесообразности финансирования программы можно в том случае, если имеются достаточные гарантии совпадения действительной сферы ее действия с предполагаемой.

Только тщательный анализ, базирующийся на изучении фактического положения и ожиданий реципиентов, а также исследовании конкретных рынков, на которых они действуют, позволяет обеспечить целенаправленность программ.

Такой анализ особенно необходим, когда имеются активные группы специальных интересов, способные извлекать выгоды в результате ускользающих от общественного внимания изменений в сферах действия программ.

В последнее десятилетие все более широкое распространение в странах с рыночной экономикой получают контракты с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых несет общественный сектор. Например, во многих городах упраздняются муниципальные службы уборки мусора, а на высвобождающиеся

деньги нанимаются частные фирмы, которые обязуются убирать мусор, соблюдая конкретные требования, оговоренные в контракте, и получая обусловленную им плату. Городские власти, естественно, стремятся заключить контракт с фирмой, предлагающей наиболее выгодные для города условия. В ряде случаев переход к такой системе позволяет снизить затраты на уборку мусора примерно наполовину.

Жилищное строительство, осуществляемое на общественные деньги, чаще всего обходится дешевле, если власти заключают контракты с независимыми строительными фирмами, а не берут на себя непосредственное управление строительным процессом. Находящиеся в государственной и муниципальной собственности больницы во многих странах, например в Великобритании, нередко заключают договоры с частными поставщиками на стирку белья, обеспечение пациентов питанием и т. п., и это дает существенную экономию по сравнению с выполнением работ силами самой больницы. Имеется немало примеров контрактного обеспечения городов пожарной охраной со стороны частных фирм. Есть даже примеры частных тюрем, функционирующих на основе контрактов с государством, которое определяет условия содержания и охраны заключенных и устанавливает соответствующую плату.

Собственно говоря, заключение контрактов с поставщиками различных товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т. п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто – и к поставке вооружения и боеприпасов. С другой стороны, история знает немало примеров контрактов между государством и частными лицами (так называемых откупов), в соответствии с которыми эти лица осуществляли сбор налогов, получая данное право за оговоренную в контракте плату. Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора, – явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов достигалось в основном обеспечение общественного сектора условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным

становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе обслуживания конечных потребителей.

В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Наряду с этим, внутри самого общественного сектора все чаще формируются квази-рынки на основе разделения покупателя и поставщика. Например, местный орган здравоохранения перестает непосредственно руководить работой больниц, а выступает вместо этого в роли заказчика и покупателя их услуг. При этом больницы не переходят в частную собственность, но обретают административную самостоятельность. Если в условиях административной подчиненности больниц орган здравоохранения воздействовал на них главным образом с помощью директив, то в условиях квази-рынка решающее значение приобретает заключение контракта, в котором должны быть оговорены обязательства каждой из сторон. Эти обязательства могут предусматривать, что больница обеспечивает лечение пациентов в соответствии с утвержденными стандартами, а орган здравоохранения оплачивает ее услуги, исходя, например, из числа койко-дней либо численности пациентов с учетом тяжести заболевания. Хотя и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) в подобных случаях принадлежат к общественному сектору, их интересы достаточно четко разделены и квази-рынок позволяет выявить эти интересы и их реализовать.

Ключевой вопрос, касающийся контрактации и квази-рынков в общественном секторе, состоит в следующем: насколько столкновение интересов между правительственными агентствами, заказывающими продукцию или услуги, и их поставщиками идет на пользу конечным потребителям, избирателям, налогоплательщикам.

Если агентство (административное подразделение государственного аппарата) непосредственно руководит учреждениями, оказывающими услуги, и воспринимает их как собственные подразделения, у него, как правило, отсутствуют серьезные стимулы добиваться экономии, в частности сокращения штатов, и вместе с тем есть склонность по мере возможности скрывать недостатки в работе, за которую оно отвечает. Противостоять этим тенденциям способно в принципе лишь

политическое давление избирателей через выборные органы власти. Если же агентство выступает лишь в роли заказчика и контролера (особенно когда его сотрудников удается материально заинтересовать в заключении наиболее выгодных контрактов), то оно склонно выбирать тех поставщиков, которые требуют наименьшую плату, и требовать от них неукоснительного выполнения всех оговоренных в контракте условий.

При отсутствии контрактации либо квази-рынка правительственные агентства вынуждены постоянно совмещать роли представителей потребителей (населения) и производителей (организаций общественного сектора). Между тем эти роли во многом противоречат друг другу. Потребители заинтересованы получить от производителей как можно больше высококачественных услуг по минимальной цене. Непосредственный экономический интерес производителя противоположен: он состоит в том, чтобы, затратив поменьше ресурсов, получить максимальную плату. Агентству, представляющему и те, и другие интересы одновременно, приходится фактически выступать в роли арбитра. Наличие изъянов государства говорит о том, что на такого арбитра не всегда можно полностью положиться.

Идея контрактации и квази-рынков состоит в том, чтобы, освободив правительственные агентства от представительства интересов производителей, побудить их сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам.

Отсюда вытекают два вывода. С одной стороны, контрактация и квази-рынки имеют несомненное преимущество; с другой – это преимущество способно реализоваться лишь постольку, поскольку удастся, во-первых, на деле сформировать рыночные структуры, функционирующие в интересах потребителей, во-вторых, адекватно отразить эти интересы в контрактах между заказчиками и исполнителями и, в-третьих, гарантировать точное выполнение контрактов.

Контрактация и квази-рынки способны приносить значительный эффект, как правило, если существует реальная конкуренция между потенциальными поставщиками. Конкурентная ситуация имеет место, например, когда налицо несколько частных фирм, способных взять на себя уборку мусора в городе, или каждая

из нескольких становящихся независимыми больниц стремится получить как можно большую долю общего числа пациентов. Но если конкуренция отсутствует (например, если в городе всего одна больница), разделение покупателя и поставщика может свестись к формальности. Предусматриваемые в контракте условия, и прежде всего уровни издержек, формируемые в условиях двухсторонней монополии, могут оказаться даже менее выгодными, с точки зрения конечных потребителей, чем при организации производства внутри общественного сектора. Возникает также опасность коррупции при заключении соглашений между представителями государственных органов и фирмами-производителями.

Введение контрактации и квази-рынков предполагает транзакционные издержки, связанные с заключением контрактов и контролем за их исполнением. Эти издержки бывают достаточно высоки. При наличии достаточной конкуренции они чаще всего с лихвой перекрываются снижением стоимости услуг.

Однако если поставщик, с которым заключается контракт, не находится в условиях жесткой конкуренции, у него порой нет достаточных стимулов к экономии. В силу этого заключение контракта с монополистом может приводить к снижению эффективности использования общественных расходов. Еще одно обстоятельство, критически существенное для принятия решений, касающихся контрактации и формирования квази-рынков, – это способность государственного органа, выступающего в роли заказчика, четко зафиксировать в контракте требования, относящиеся не только к объему работ и услуг, но и к качеству предполагаемых результатов, а также к правам конечных потребителей (индивидов). Ведь если можно формально выполнить контракт, игнорируя качественную сторону обслуживания, качество почти наверняка будет ухудшаться по сравнению с ситуацией, когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства. Последнее, как бы то ни было, вынуждено реагировать на претензии избирателей. А независимый поставщик обязан, вообще говоря, выполнять лишь те требования, которые ясно сформулированы в заключенном контракте. Если поставщик уменьшает свои издержки за счет снижения качества и это не вступает в противоречие с контрактом, ему нельзя поставить это в вину.

Когда речь идет, например, об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству чаще всего удается сформулировать с довольно высокой определенностью, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где наличествуют четко выражаемые требования к качеству, наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квази-рынков. Однако, например, в сферах учебной и лечебно-профилактической работы формально, четко и всесторонне описать требования к качеству, как правило, не представляется возможным.

Это не означает, что перспективы для контрактации и квази-рынков здесь отсутствуют. Даже если качественные требования к конечным результатам деятельности не поддаются однозначному формализованному описанию, существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

Во-первых, на контрактной либо квази-рыночной основе часто целесообразно создавать отдельные факторы и условия достижения конечных результатов. Этот путь традиционен. Например, хотя качественные требования к состоянию обороны страны нелегко сформулировать однозначно, но требования к конкретным единицам вооружений (танкам, самолетам, ракетам и т. п.) специфицируются вполне конкретно и четко, и именно на этой основе заключаются контракты на производство и поставку военной техники с самыми разнообразными поставщиками, конкурирующими между собой. Для чистых общественных благ, таких как оборона, в целом довольно типично, что окончательную «сборку» элементов, формирующих благо, удастся успешно осуществлять лишь в общественном секторе, но многие из элементов, которые сами по себе общественными благами не являются, могут с наибольшей эффективностью создаваться на базе контрактных отношений.

Во-вторых, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), поддержание должного качественного уровня нередко может обеспечиваться на основе вовлечения самих конечных потребителей в рыночные или квази-рыночные отношения. Для этого надо, чтобы не только

правительственные агентства, но и сами потребители имели свободу выбора услуг и их поставщиков, конкурирующих между собой. Данная идея лежит в основе ваучерных систем. Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, то есть финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена конкретной школе, если именно она будет выбрана родителями для своего ребенка. В этом случае контракт между государственным органом и поставщиком услуг (школой), по существу, заменяется системой контрактов.

Среди них легко обнаружить два различных типа обязательств. К одному типу относятся унифицированные обязательства государства перед семьями по возмещению расходов на образование в пределах четко оговоренных сумм. Эти обязательства и есть ваучеры. Контракты другого типа заключаются уже без прямого участия государства между отдельными семьями и учебными заведениями. Такие контракты схожи с обычными рыночными соглашениями между покупателями и продавцами и предполагают, в принципе, обычный рыночный механизм «выбраковки» некачественных услуг: потребители, не удовлетворенные работой какой-либо школы, могут обратиться к ее конкурентам.

Обычная контрактация, при которой непосредственным покупателем услуг выступает государственный орган, как правило, предполагает монополию (отсутствие конкуренции между покупателями). Это делает рыночный механизм уязвимым, даже если на стороне поставщиков наличествует реальная конкуренция. Ваучерные системы, в принципе, позволяют ввести конкуренцию и на стороне покупателя.

Конечно, конкуренция покупателей ведет к повышению эффективности, только если имеется и конкуренция поставщиков. Когда производитель обладает монопольным положением (например, в населенном пункте имеется единственная школа), лучше если монополисту непосредственно противостоят не разобщенные потребители, а монополист (государственный орган) либо даже используются отношения административной подчиненности. Это пример применения принципа «второго лучшего». Вообще говоря, монополия (власть одного покупателя)

ведет к снижению эффективности, но как противовес монополии она может обеспечивать предпочтительное, хотя, разумеется, не идеальное решение.

Кроме того, для эффективного применения ваучерных систем важна способность непосредственных потребителей более или менее точно распознавать качество предлагаемых услуг, то есть нужно, чтобы влияние информационной асимметрии было не слишком велико.

6.4. Оценка эффективности общественных расходов

Развитие современной цивилизации характеризуется постоянным ростом общественных расходов. Существуют объективные причины преимущественного роста общественных расходов по сравнению с частными.

Во-первых, с ростом общественного благосостояния и увеличением семейных доходов увеличивается объем расходов на общественные нужды. Это связано с тем, что эластичность спроса от дохода на общественные блага выше, чем на частные. Впервые различия в динамике и степени удовлетворения первичных, элементарных и социально-культурных потребностей в зависимости от уровня семейного дохода были открыты в конце XIX века немецким статистиком Э. Энгелем. В середине XX века в разработанной американским профессором А. Маслоу теории иерархии потребностей идеи различий в динамике формирования потребностей разного уровня получили развитие. А. Маслоу было установлено, что потребности, относящиеся к высшему уровню иерархии, то есть потребности в самореализации личности, удовлетворяются с помощью расширения сферы социальных услуг, а это стимулирует дальнейший рост общественных расходов.

Немецкий экономист Н. Тимм, оценивая закономерность опережающего роста общественных расходов по сравнению с частными, увязывает ее с большей инерционностью формирования потребности в общественных благах, чем в частных. Он выделяет несколько временных лагов отставания формирования общественных потребностей от частных. Так, был выявлен естественный лаг в отставании спроса на общественные блага по сравнению с частными, который обусловлен разновременностью удовлетворения потребностей различного уровня иерархии, в первую очередь речь

идет об удовлетворении материальных потребностей в пище, одежде, жилище, а затем в социально-культурных благах. Также существует лаг системного характера, который обусловлен стремлением рыночной системы в первую очередь к максимизации прибыли и к накоплению, а уже во вторую очередь через механизм капиталистического накопления и платежеспособного спроса – к удовлетворению потребности населения как в частных, так и в общественных благах.

Во-вторых, преимущественный рост общественных расходов по сравнению с частными объясняется как количественными, так и качественными изменениями народонаселения. Изменения в плотности населения и сдвиги в территориальном расселении людей, переход от экстенсивного типа демографического воспроизводства к качественному интенсивному с ориентацией на воспроизводство интеллектуального потенциала и развитие человеческой личности – все это влияет на рост объема и улучшает структуру общественных расходов.

В-третьих, рост общественных расходов обусловлен объективными требованиями взаимного дополнения и координации различных видов деятельности. Так, современное общество не может обойтись без развитой производственной информационной инфраструктуры и единой инфраструктуры по охране окружающей среды. Постиндустриальный этап современной цивилизации характеризуется возрастанием роли духовного, нематериального производства, удовлетворяющего потребности совместного характера в знаниях и других социально-культурных благах.

В-четвертых, рост общественных расходов обусловлен открытой американским профессором У. Баумолем закономерностью отставания производительности труда работников сферы услуг от материального производства. Эта закономерность была названа в его честь «болезнью Баумоля». Она объясняется тем, что научно-технический прогресс и замена живого труда овеществленным (капиталом) идут в сфере услуг, в том числе в социальной сфере, медленнее, чем в сфере производства материальных благ. В результате этого трудоемкость в отраслях сферы услуг выше, чем в производственных отраслях.

В-пятых, на объем общественных расходов существенное влияние оказывают экономические, социально-политические факторы, связанные с ростом и могуществом бюрократического аппарата,

заинтересованностью его в своем расширенном воспроизводстве. Его стремление к увеличению государственных расходов не имеет достаточно сильных ограничителей, так как властные структуры не могут быть агентами рынка и оказываются вне сферы действия рыночных регуляторов дисциплины рынка. Кроме того, высокий уровень общественных расходов может вызываться реализацией политиками так называемых фискальных иллюзий избирателей (и отсутствием связи между налогами и социальными льготами) с целью переизбрания их на новый срок или прихода к власти.

Если результатом общественных расходов становится создание чистого общественного блага, то в роли реципиентов выступают все члены общества и проблема перемещения выгод, по сути, отсутствует. Однако во многих случаях основным либо побочным результатом программы является создание или перераспределение частных благ (как правило, это происходит, когда соответствующий процесс связан со значительными позитивными экстерналиями).

Рассмотрим программу денежных выплат безработным. Полученные средства используются, в частности, для приобретения продуктов питания. Таким образом, одно из последствий принятия программы – увеличение спроса на продовольственные товары. Если эластичность предложения этих товаров относительно не высока, то следствием становится рост цен и частичное перемещение выгод от реципиентов («адресатов») программы в пользу производителей и продавцов продовольствия.

Помощь безработным может быть осуществлена в форме субсидирования работодателей, создающих новые рабочие места, либо субсидирования учреждений профессионального образования, которые осуществляют переподготовку безработных, чтобы облегчить им поиск новой сферы занятости. В обоих случаях непосредственными получателями общественных благ (реципиентами) будут не сами безработные, а иные лица. Но замысел состоит в том, что выгоды, в конечном счете, переместятся к безработным, которые в итоге окажутся в сфере действия программы.

Программа переподготовки может и не принести значительных выгод ни безработным, ни потенциальным работодателям (например, если спрос на труд недостаточно эластичен). Но даже неэффективная, с точки зрения нуждающихся, программа может при определенных условиях приниматься. Любые общественные расходы приносят выгоды кому-либо.

Специфические черты той или иной программы способны иногда обеспечивать особую заинтересованность в ней со стороны отдельных звеньев государственного аппарата. Если сторонники программы образуют сплоченную, хорошо организованную группу специальных интересов, они могут эффективно защищать эту программу, особенно когда вопрос о сфере ее действия недостаточно прояснен. Иногда это идет на пользу получателей помощи, а выгода достигается за счет тех, кто финансирует программу. Для программ международной помощи характерно снижение их эффективности из-за того, что значительная часть выгод достается различного рода посредникам. Но, с другой стороны, иногда без лоббистского движения групп специальных интересов, создаваемых такими посредниками, помощь была бы более ограниченной по размерам и срокам.

Как и для налогов, в отношении программ «Общественные расходы» верно следующее: для того, чтобы определить реальную сферу действия мероприятий, проводимых в общественном секторе, необходимо тщательно проанализировать характер рынков, на которых действует непосредственный плательщик или получатель средств. Выгоды от программы в принципе способны перемещаться на тех, кто выступает контрагентами налогоплательщиков или реципиентов на любом из этих рынков, причем преимущество в эластичности благоприятствует как смещению налогового бремени на контрагентов, так и перемещению выгод на себя.

Перемещение выгод – основная причина, по которой сфера действия программы подчас не отвечает замыслам тех, кто ее поддерживал, ориентируясь на интересы избирателей. Однако иногда несовпадение возникает и вследствие недостаточно продуманных процедур определения круга потенциальных и действительных реципиентов.

Принять обоснованное решение о целесообразности финансирования программы можно лишь при наличии достаточных гарантий совпадения действительной ее сферы с предполагаемой. Для этого необходим тщательный анализ, базирующийся на изучении фактического положения и ожидания реципиентов, а также исследовании конкретных рынков, на которых они действуют. Это особенно актуально, когда имеются активные группы специальных интересов, способные извлекать выгоды в результате ускользающих от общественного внимания изменений в сферах действия программ.

Изменяя экономическое положение индивидов и организаций, общественные расходы, так же как налоги, вызывают эффект дохода и эффект замещения. Если индивид получает выгоды от общественных расходов, для него, очевидно, становятся доступными некоторые новые ресурсные возможности, иными словами, его бюджетное ограничение сдвигается вверх, то есть имеет место эффект дохода. В то же время в подавляющем большинстве случаев возникает и эффект замещения, который выражается в некоторых сдвигах в структуре потребления либо соотношении труда и досуга. Как уже было показано применительно к налогам, эффект замещения, вызываемый вмешательством государства, приводит к чистым потерям, которые могут оставаться нераспознанными, если учитывать лишь денежные потоки, поступающие в общественный сектор и исходящие из него.

Обратимся сначала к ситуации, когда реципиенты общественных расходов получают денежные средства. Допустим, что размер выплат никоим образом не зависит от экономического поведения получателей, то есть выплаты являются аккордными (представляют собой негативные аккордные налоги). Тогда общественные расходы не оказывают искажающего действия, то есть не вызывают замещения труда досугом.

Однако на практике денежные выплаты обычно выступают средством преодоления малообеспеченности. Они не могли бы выполнять эту роль, если бы не увязывались с доходом реципиентов. Но если выплаты зависят от дохода, они неизбежно сказываются на выборе между трудом и досугом, который делает индивид. Обычно выплаты уменьшаются с ростом дохода, так что способствуют относительному снижению привлекательности труда.

В целях рационального использования общественных средств необходимо точнее определить их отдачу, сопоставив с затратами и проведя сравнительный анализ различных вариантов программ с точки зрения издержек и выгод. Эти вопросы постоянно возникают перед специалистами, которые заняты разработкой, оценкой и исполнением бюджетов различных уровней. При этом необходимо решение проблемы поиска и нахождения альтернативных вариантов использования ресурсов общественного сектора и сравнение этих вариантов между собой с целью выявления наиболее оптимального.

Для оценки затрат и результатов при реализации программ

общественных расходов необходимо:

во-первых, определить компоненты затрат, а также круг последствий, к которым эти программы могут привести;

во-вторых, разработать и ввести ряд экономических измерителей, которые позволят измерить и оценить различные элементы затрат и результатов в едином масштабе;

в-третьих, рассчитать разницу между затратами и результатами в форме чистой отдачи и/или минимизации потерь.

При этом издержки и выгоды должны быть оценены с позиции всего общества, а чистая отдача будет представлять собой разницу между общественными выгодами и общественными издержками. Достигнутые результаты следует рассматривать и оценивать с учетом как положительных, так и отрицательных внешних эффектов. Это объясняется тем, что в составе издержек должны быть учтены отрицательные внешние эффекты, а их сокращение следует рассматривать как положительный результат, отвечающий общественным интересам. В то же время положительные внешние эффекты представляют собой прирост благосостояния общества. Это важно, поскольку еще одной особенностью общественных расходов, с точки зрения их рациональности, выступает учет и оценка тех компонентов затрат и результатов, которые не являются объектами рыночных отклонений.

С учетом отмеченных выше положений можно сделать выводы относительно критериев оценки рациональности общественных расходов, к числу которых относятся следующие.

1. Экономический – отражает ресурсную сторону эффективности, то есть количество, качество и состав ресурсов (с учетом минимизации издержек), необходимых для производства соответствующих благ.

2. Производительность – показывает отношение количества продукции к величине затрат, необходимых для ее производства.

3. Результативность – отражает соответствие между общественными расходами и конкретно достигнутыми с их помощью целями в форме соответствующих результатов.

Здесь следует особо отметить то, что последний показатель, результативность, должен выбираться исходным и приоритетным при подготовке рациональных решений в рамках экономики общественного сектора. Именно на основе критерия результативности уже в дальнейшем решается проблема достижения высокой произ-

водительности, а также экономического подбора необходимых ресурсов.

Теперь об индикаторах результативности. Так, например, для сравнения вариантов общественных расходов, с точки зрения их экономичности, необходимо знать состав затрат и цены на них, а для оценки производительности следует использовать такие качественные стандарты с учетом сравнительной ресурсоемкости каждого из них. В то же время оценка результативности предполагает разработку индикаторов достижения цели, в рамках которых могут быть выявлены оценка предпочтений потребителей и степень их удовлетворенности или неудовлетворенности состоянием общественного сектора.

В этой связи необходимо отметить, что подобные оценки предполагают проведение анализа, который дает возможность определить размер расхода ресурсов, необходимых для достижения поставленных перед общественным сектором специфических целей, и выбрать оптимальное решение. Подобный анализ не предполагает соизмерение между собой разнородных результатов. Он может быть проведен как в отношении среднего расхода ресурсов на результат, так и в отношении предельных величин. В целом совокупность подобных аналитических приемов принято называть термином «анализ издержек и результативность».

В практике хозяйственной деятельности в общественном секторе возможно применение анализа издержек и полезностей, который предполагает использование метода соизмерения близких по характеру результатов на основе применения системы весовых коэффициентов, разработанных экспертным путем.

Кроме рассмотренных выше методов анализа может быть использован также анализ издержек и выгод, который позволяет соизмерить затраты и результаты проектов в универсальной денежной форме. Подобный анализ позволяет выявить полезность соответствующих благ для потребителей, то есть готовность налогоплательщиков платить за блага. Другими словами, надо выявить, какую денежную сумму готов был бы отдать налогоплательщик, чтобы не лишиться выгод от реализации проекта. Если эта условная сумма выше, чем фактическая, то разность будут называть чистой выгодой. Максимальное значение чистой выгоды может быть достигнуто в точке, в которой предельные издержки уравнивают предельную готовность платить.

Еще одна проблема при реализации программ общественных расходов, как уже отмечалось, состоит в возникновении внешних эффектов, которые могут иметь разную природу. Например, если в результате реализации программы общественных расходов произойдет перемещение спроса от одних предприятий к другим, то подобные внешние эффекты имеют перераспределительный характер и поэтому могут не учитываться при определении общественных издержек и выгод, в отличие от тех внешних эффектов, которые оказывают влияние на общую эффективность использования ресурсов (согласно правилу Калдора – Хикса) и соответственно требуют своей оценки. При этом издержки и выгоды могут быть осязаемы и неосязаемы при отсутствии рыночных проявлений. «Теневые» цены – это цены, которые могли бы сложиться, если бы все элементы затрат и результатов формировались на совершенных рынках. Подобные расчеты дают возможность оценить, во сколько обществу обходится реальная стоимость проекта и от каких альтернативных возможностей оно отказывается ради реализации данного проекта общественных расходов. Иными словами, это можно определить как альтернативную стоимость проекта, которая может оказаться как завышенной, так и заниженной. При этом также важна оценка неосязаемых благ, которую можно провести с помощью экспертных оценок и/или интервью. Некоторые возможности по оценке неосязаемых общественных благ дает ситуация, в которой они становятся заменителями частных благ и/или используются в качестве ресурса при производстве обычных товаров и услуг.

Еще можно отметить, что при проведении анализа издержек и выгод их следует привести к одному моменту времени. Это очень важно, поскольку обладание некоторыми благами в данный момент времени может оцениваться потребителями выше, чем перспектива их получения в будущем через неопределенное количество лет, и поэтому не так привлекательно могут выглядеть проекты общественных расходов, требующие больших начальных инвестиций, но приносящие отдачу лишь в сравнительно отдаленном будущем. В то же время для учета риска и неопределенности при составлении программ общественных расходов принято прорабатывать различные сценарии осуществления проектов. Обычно это «оптимистичный», «пессимистичный» и «средний» сценарии, которые можно сравнивать между собой для принятия и корректировки соответствующих решений.

Заслуживает внимания еще одна проблема, а именно проведение анализа издержек и выгод, например, при реализации политики в сфере распределения доходов населения.

В практике формирования программ общественных расходов существуют два принципиальных подхода. В первом подходе перераспределительная политика как бы накладывается на решения, которые отвечают принципу эффективности и определяют ограничения при их исполнении, в отдельных случаях вплоть до полного отказа от реализации подобных программ общественных расходов. Такой подход четко не разграничивает экономическую эффективность и перераспределительные цели и удобен как в теоретическом, так и в практическом плане. Второй принципиальный подход предполагает, что политическое решение лежит в основе целевых установок при осуществлении программ общественных расходов. Например, в результате реализации подобных программ должно произойти перераспределение ресурсов в денежной форме или форме общественных или социально значимых благ в пользу групп населения с низкими или средними доходами. В этом случае необходимо четко сформулированным политическим решениям придать относительный вес в соответствии с выгодами, получаемыми той или иной группой потребителей. Это позволит интегрировать политические решения относительно распределительной политики в механизмы реализации программ общественных расходов, используя такие показатели, как:

- социальный эффект, характеризующий степень удовлетворенности населения качеством жизни;

- социальная эффективность, отражающая изменения уровня жизни населения, то есть социальный эффект в динамике;

- социально-экономическая эффективность инвестиционных вложений в социальную сферу с учетом достигнутого социального эффекта;

- экономическая эффективность, отражающая соотношение результатов и затрат.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В каких формах осуществляются общественные расходы?
2. Что такое сфера действия программы общественных расходов?
3. От чего зависит перемещение выгод от реципиентов обще-

ственных расходов к другим лицам?

4. В силу каких причин круг действительных реципиентов программы может не совпадать с кругом ее потенциальных реципиентов?

5. Что представляют собой эффект дохода и эффект замещения программы общественных расходов?

6. Как проявляется искажающее действие общественных расходов при денежных выплатах реципиентам?

7. Почему натуральные выдачи порождают более искажающее действие по сравнению с денежными выплатами?

8. Способны ли общественные расходы играть стимулирующую роль?

9. Что представляет собой общественное страхование?

10. Как достигается объединение рисков?

11. В чем заключается проблема морального риска?

12. Какова взаимосвязь между общественным страхованием и социальной помощью?

ГЛАВА 7. БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

Ключевые понятия: федерализм, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения, бюджетно-налоговая политика, бюджет, децентрализация.

Вопросы:

7.1. Бюджетный федерализм и бюджетная децентрализация

7.2. Гипотеза Тиббу. Проблема миграции

7.3. Расходы и доходы территориальных бюджетов

7.4. Бюджетные гранты

7.1. Бюджетный федерализм и бюджетная децентрализация

Ресурсы общественного сектора находятся в распоряжении не только центральных, но и территориальных (региональных, местных) органов управления. Вместе с тем в любой стране значительная часть общественных средств сосредоточена в руках центральных органов. Важная роль, которую выполняет государство в области социально-экономического развития, приводит к необходимости централизации в его распоряжении значительной части финансовых ресурсов. Формами их использования являются бюд-

жетные и внебюджетные фонды, государственный кредит, фонды страхования и фондовый рынок. Важнейшим принципом построения государственных финансов является принцип фискального федерализма, при котором четко разграничены функции между федеральным, субфедеральным и местным уровнями финансовой системы. Общегосударственные финансы тесно связаны с финансами предприятий. Таким образом, на практике имеет место сложная система взаимоотношений между бюджетами разного уровня.

Бюджет – это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджет – план расходов и доходов государства с подведением баланса, утверждаемого парламентом. Бюджет представляет собой денежные отношения, которые возникают у государства с субъектами хозяйства (фирмами и домашними хозяйствами) по поводу образования и распределения бюджетного фонда.

В странах с федеративным государственным устройством (США, Россия, Германия, Канада) принято различать федеральный бюджет, бюджеты республик (штатов) и местные (муниципальные, городские).

Разделение полномочий в области налогообложения и расходов между бюджетами разного уровня называется бюджетным федерализмом.

Бюджетный федерализм – это система отношений (правовых, экономических, финансовых), направленных на поиск баланса интересов федерации или ее субъектов и органов местного самоуправления в целях достижения устойчивого территориального развития и обеспечения доступности потребления основных общественных благ.

Теоретическая модель бюджетного федерализма предполагает точное соответствие налоговых полномочий субъектов федерации закрепленным за ними расходным обязательствам. В реальных бюджетных системах в данной области существует разрыв. Он обусловлен необходимостью решения задач макроэкономической стабилизации и перераспределения национального дохода. Это требует концентрации важных доходных источников на уровне федерального правительства. В результате происходит ослабление собственных доходных баз, территориальных бюджетов, и возникает проблема вертикальной несбалансированности. Для решения про-

блемы используют отчисления от регулируемых источников дохода и субсидирование расходов.

Основные задачи бюджетного федерализма:

1. Упорядочение бюджетного устройства субъектов федерации.
2. Разграничение расходных полномочий бюджета.
3. Разграничение налоговых полномочий и закрепление доходных источников за бюджетами разных уровней.
4. Формирование и развитие объективных и прозрачных механизмов финансовой поддержки территориальных бюджетов.
5. Повышение качества управления общественными финансами на региональных и муниципальных уровнях.

Неотъемлемой частью бюджетного федерализма является децентрализация. Децентрализация в общественном секторе уместна в той мере, в которой она позволяет эффективнее выполнять функции данного сектора, то есть удовлетворять потребности в общественных благах и перераспределении.

При этом следует решить вопрос, связанный с улучшениями по Парето, определить, при каких обстоятельствах переход от централизованного к децентрализованному принятию решений будет более выгодным для граждан. Когда выгоды от каждой единицы общественного блага получает все население страны, тогда децентрализация практически невозможна. Например, стратегические вооружения предназначены для защиты всех граждан от опасности агрессии.

Общенациональные органы власти создаются для того, чтобы решать вопросы, непосредственно затрагивающие интересы граждан независимо от места их проживания. Однако во многих случаях выгоды, приносимые общественным благом, локализируются. При этом состав общественных благ, в которых нуждается население разных городов и регионов, бывает неодинаковым (в одном месте для улучшения снабжения питьевой водой требуется бурить скважины, в другом – строить канал, в третьем – создавать очистные сооружения повышенной эффективности).

Таким образом, бюджетный федерализм предполагает хотя бы некоторую долю самостоятельности не только в определении потребностей в общественных благах, но и в изыскании ресурсов для их удовлетворения.

Бюджетный федерализм способен быть эффективным, если:

- децентрализованно принимаются решения, относящиеся к поставке тех общественных благ, выгода от которых в основном локализуется на данной территории;

- локализацию выгод предполагается в существующей степени совместить с территориальной локализацией издержек, то есть жители региона берут на себя преимущественную ответственность за формирование поставки локальных общественных благ.

Теорема о децентрализации

Если децентрализация не влияет на уровень издержек, то децентрализованное принятие решения в отношении поставки локального общественного блага либо эффективнее централизованного, либо, по крайней мере, не уступает ему с точки зрения эффективности.

Этот тезис позволяет перевести вопрос о преимуществе и недостатках децентрализации в плоскость сопоставления общественных издержек и общественных выгод. Если повышение издержек перекрывается выгодой, то децентрализация эффективна.

7.2. Гипотеза Тибу. Проблема миграции

Эффективность децентрализованного принятия решений зависит, в частности, от рассредоточения людей с разными вкусами по разным регионам и населенным пунктам. Возникает вопрос: способна ли децентрализация сама породить механизмы, благоприятствующие такому рассредоточению? Важно понять при каких обстоятельствах индивид демонстрирует уровень своей готовности платить за локальные общественные блага и как, объединившись с другими индивидами, имеющими схожие предпочтения, он оказывается в состоянии реализовать эту готовность. В связи с рассматриваемой проблемой американский экономист Ч. Тибу привлек внимание общественности к процессам миграции и значению того, что иногда называют «голосование ногами». Модель Тибу описывает ряд юрисдикций (муниципалитетов, регионов, стран), между которыми возможна свободная миграция индивидов.

Гипотеза Тибу

При наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует улучшению по Парето, так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных

общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений, то есть каждый индивид, «голосуя ногами» – меняя место жительства, был бы способен подобрать наиболее подходящий для себя набор локальных общественных благ и их «цен».

На практике существует немало факторов, удерживающих проявления тенденций, описываемых Тибу:

1. Смена места жительства связана с издержками (затраты на переезд, потеря заработка и т. д.).

2. Издержки не всегда полностью ложатся на тех, кто принимает решения о смене места жительства.

3. Локализация выгод от общественного блага почти никогда не бывает абсолютной, что также создают внешние эффекты.

4. Индивиды не располагают совершенной информацией, которая требуется для принятия оптимального решения.

5. Число мест жительства для индивида не безгранично.

Чем больше дает о себе знать каждый из перечисленных факторов, тем меньше улучшений по Парето достигается на базе сочетания миграции с бюджетной децентрализацией. Модель Тибу позволяет распознавать процессы прогрессирующего увеличения выгод от децентрализации и обстоятельства, от которых зависит торможение или ускорение этих процессов.

7.3. Расходы и доходы территориальных бюджетов

Общественные финансы выполняют три взаимосвязанных функции: стабилизационную, перераспределительную, аллокационную. Первая функция выражается в проведении макроэкономической политики, обеспечивающей оптимальное функционирование экономики в целом. Вторая – в перераспределительных процессах, третья – в аллокации ресурсов для производства благ.

Модель, характеризующую распределение функций между звеньями бюджетной системы, которые принадлежат к разным уровням, называют моделью «слоеного пирога».

Децентрализация выполнения стабилизирующей функции практически неэффективна, так как региональная экономика является более открытой, чем национальная.

Перераспределительная функция часто выполняется на региональном уровне, но с учетом общенациональных интересов.

Наиболее пригодна для децентрализованного выполнения аллокационная функция в той мере, в какой она касается ресурсов, необходимых для удовлетворения потребностей в локальных общественных благах. Ресурсные возможности регионов неодинаковы, что может обуславливать различия в доступности этих благ для населения. Для справедливого распределения благ между потребителями приходится прибегать к перераспределению ресурсов общественного сектора между регионами.

Функциям территориального бюджета должны соответствовать его доходы. Это один из важнейших принципов бюджетного федерализма.

7.4. Бюджетные гранты

К числу наиболее важных проблем теории бюджетного федерализма относится анализ воздействия бюджетных грантов на децентрализованно принимаемые решения. Такой анализ предполагает, что децентрализация реальна, то есть территориальные органы располагают определенными полномочиями самостоятельно изменять предложение общественных благ и уровень региональных (местных) налогов. Тогда для них актуален выбор наилучшего соотношения налогов и потребления локальных общественных благ, а бюджетные гранты, изменяя условия выбора, влияют на это соотношение.

Бюджетные гранты – это особые условия финансирования для отдельных экономических субъектов.

Выделяют следующие типы бюджетных грантов: блочные и категориальные (они могут быть долевыми и недолевыми).

Блочный грант поступает в распоряжение территориального бюджета и может быть использован по усмотрению территориальных органов на любые цели, соответствующие функциям данного звена бюджетной системы.

Например, отчисления от налога на добавленную стоимость и других федеральных налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Категориальным называется грант, направляемый в территориальный бюджет для использования на конкретные цели, которые устанавливаются органом, передающим средства из бюджета более высокого уровня.

Например, часть ассигнований из федерального бюджета выделяется регионам для финансирования их участия в реализации общегосударственных программ.

Категориальный грант является долевым, если регион обязан дополнить его средствами из собственных источников. Регион вправе обратиться за таким грантом, только когда он готов тратить и собственные средства на цель, поддерживаемую центральным правительством. Общегосударственный и региональный бюджеты как бы вступают в долю для приобретения конкретного общественного блага. Если этого не происходит, категориальный грант является недолевым. Например, предоставление гранта на улучшение водоснабжения населенных пунктов региона.

Для региона бюджетный грант играет примерно ту же роль, что и социальная помощь для индивида.

Блочный грант подобен помощи в форме денежной выплаты, которую получатель тратит на приобретение наиболее привлекательных для него товаров и услуг.

Категориальный грант предполагает «натурализацию помощи».

Действие любого гранта зависит от его типа и размера, целей и задач его использования, а также от позиции жителей региона, в который направляется грант. Децентрализованно принимаемые решения могут не во всем совпадать с ожиданиями центральных органов, выделяющих грант. Децентрализация собственно и означает, что решения отражают местные предпочтения, в том числе и в отношении использования бюджетных грантов.

КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В чем отличие федерального государства от унитарного?
2. Что понимается под горизонтальным и вертикальным выравниванием?
3. Основные задачи бюджетного федерализма.
4. Что понимается под регулирующими налогами?
5. Каковы цели межбюджетных расходов в рамках политики горизонтального выравнивания?
6. Что следует понимать под бюджетным федерализмом?
7. Охарактеризуйте основные задачи бюджетного федерализма.
8. Дайте характеристику российской модели бюджетного федерализма.

9. Почему сильный федеральный бюджет является основой устойчивости системы бюджетного федерализма в Российской Федерации?

10. Опишите нынешнее состояние межбюджетных отношений.

11. Охарактеризуйте три взаимосвязанных функции общественных финансов.

12. Различите блочные и категориальные гранты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В предлагаемом учебном пособии рассмотрены закономерности и практические проблемы, которые связаны с производством общественных благ, экономические механизмы достижения социальных целей и вне рыночные взаимодействия интересов.

В смешанной экономике общественный сектор призван участвовать в решении задач, которые условно делятся на два типа. К первому относится достижение улучшений по Парето при наличии изъянов (провалов) рынка, ко второму – перераспределение доходов или имущества в соответствии с принципами социальной справедливости.

Государство должно обеспечивать экономически эффективное удовлетворение потребностей своих граждан в общественных благах. Вместе с тем требования граждан по отношению к государству обычно предполагают, что его полномочия должны использоваться не только для организации коллективных действий по созданию общественных благ. От государства ожидают также справедливого распределения доходов и имущества.

Стратегия развития общественного сектора формируется на основе политических решений, а они, очевидно, могут в большей или меньшей степени соответствовать принципам экономической эффективности и справедливости.

Способность общественного сектора поставлять общественные блага и осуществлять перераспределение зависит от дохода, которым он располагает, обладая законным правом принуждения. Государство имеет возможность извлекать доходы не только за счет реализации товаров и услуг на рынке, но и за счет налогообложения.

Общественный сектор способен участвовать как в финансировании, так и в производстве благ, причем в некоторых случаях его участие касается, прежде всего, финансирования, в других – в первую очередь производства, а зачастую он выполняет обе функции. Участие в финансировании определяется главным образом позитивными экстерналиями, связанными с создаваемым материальным благом, а участие в производстве – с соотношением изъянов рынка и изъянов государства, которые могут быть связаны с альтернативными вариантами организации деятельности по формированию продукта.

ГЛОССАРИЙ

Аллокация – распределение ресурсов по отраслям и сферам экономики.

Административно-правовые методы регулирования экономики – хозяйственное законодательство, которое определяет правовые рамки и нормы реализации экономической политики (включает в себя такие разделы, как закон о собственности, налоговое законодательство, закон о денежном обращении, банковское законодательство, антимонопольное и т. д.).

Антиинфляционная политика – совокупность мер, предпринимаемых правительством, с целью сдерживания роста цен или их снижения; включает в себя меры по регулированию денежной массы, а также по сокращению дефицита бюджета.

Аренда – передача только права распоряжения предприятием, при этом сохраняется профиль его деятельности и гарантии занятости.

Арендная плата – общая плата за пользование землей, выплачиваемая арендатором землевладельцу, она включает в себя земельную ренту, амортизацию основного капитала землевладельца, процент за использование физического капитала землевладельца.

Асимметричная информация – один из недостатков рынка, это неполная информация, неравномерно распределенная информация, просто некачественная информация, ведущая к тому, что покупатели и производители принимают неверные решения, неэффективно используют ресурсы.

Банк – кредитно-финансовое учреждение, аккумулирующее денежные средства и предоставляющее на их основе кредиты своим клиентам, осуществляющее денежные расчеты и другие операции.

Банковская система – совокупность банков, занимающихся привлечением и размещением денежных ресурсов, обслуживающих соответствующие кредитные отношения.

Безработица – часть совокупной рабочей силы, лица трудоспособного возраста, не имеющие работы, но способные работать и ищущие работу в данный период времени.

Бюджетная система – это органы государственного управления, составляющие и реализующие государственные бюджеты, контролирующие поступление доходов и расходование бюджетных средств, вся сфера нормативного регулирования этих процессов.

Бюджетно-финансовая политика – это совокупность экономических и административных мер, предпринимаемых правительством с целью стабилизации и повышения эффективности национальной экономики, с использованием бюджетных и налоговых инструментов.

Бюджетное ограничение – это ограничение при выборе потребителем комбинаций благ, определяемое доходом потребителя и ценами благ.

Бюджетный дефицит – это та сумма, на которую расходы государственного бюджета превышают его доходы.

Бюджетные гранты – особые условия финансирования для отдельных экономических субъектов.

Бюджетный профицит – излишек бюджета, то есть превышение доходов над расходами.

Бюрократия – это часть государственного сектора экономики, которая непосредственно ответственна за реализацию экономических проектов экономической политики вообще.

Валовой внутренний продукт (ВВП) – совокупная стоимость товаров и услуг, созданных внутри страны без учета результатов внешнеэкономической деятельности.

Валовой национальный продукт (ВНП) – обобщающий показатель социально-экономического развития страны, который определяется как совокупная стоимость всех товаров и услуг, произведенных какой-либо нацией за год в сфере материального и нематериального производства, включая как внутреннюю, так и внешнеэкономическую деятельность.

Валовые частные внутренние инвестиции – затраты на вновь произведенные средства производства (машины, оборудование, инструменты и здания), а также на пополнение товарно-материальных запасов.

Внешние платежи – расход валюты (собственной или иностранной) отдельными лицами, фирмами и правительством одной страны на покупку товаров и услуг в других странах; денежные переводы за границу; помещение инвестиционного дохода в других странах и вывоз капитала.

Внешние платежные поступления – поступления (собственной или иностранной) валюты отдельным лицам, фирмам и правительству одной страны из других стран как плата за проданные ими товары и услуги, доходы от инвестиций, различного рода денежные переводы и приток капитала.

Внешние эффекты – один из недостатков рынка, это издержки или выгоды, которые достаются «третьим лицам», не участвующим в рыночной сделке, то есть внешние эффекты оказывают воздействие на производителей или потребителей, не вовлеченных в процесс купли-продажи данного товара.

Внешний долг государства – сумма задолженности какого-либо государства, накопленная за счет получения им займов от других государств (в эту сумму включаются как непогашенные внешние займы, так и невыплаченные проценты по ним).

Внутренний государственный долг – задолженность государства гражданам, фирмам и учреждениям данной страны (т. е. держателям ценных бумаг правительства данной страны).

Встроенные стабилизаторы – экономические механизмы, которые являются частью системы государственных финансов и которые автоматически смягчают реакцию ВВП на изменения совокупного спроса (подходный налог, пособия по безработице).

Гиперинфляция – инфляция, характеризующаяся быстрым ростом уровня цен и денежной массы в обращении.

Глобализация международных отношений – усиление взаимозависимости и взаимовлияния различных сфер общественной жизни и деятельности в области международных отношений.

Глобализация мирохозяйственных связей – усиление взаимовлияния и взаимозависимости различных факторов и сфер экономики в области мирохозяйственных отношений.

Глобализация хозяйственной жизни – формирование целостного мирового хозяйства на основе развития разнообразных экономических связей между фирмами, странами и регионами.

Государственная гарантия – обязательство уполномоченного органа государственного управления по возврату на условиях, предусмотренных договором, денежных средств инвестору в случае срыва реализации проекта не по его вине.

Государственная научно-техническая политика – часть социально-экономической политики, которая отражает отношение государства к научной и научно-технической деятельности, определяет цели, задачи, направления и формы деятельности органов государственной власти России в области науки, техники и реализации достижений науки и техники.

Государственная собственность – это система отношений по поводу присвоения благ в целях реализации государственных, общественных интересов.

Государственное регулирование предпринимательства – система экономического, социального, организационного, правового и политического обеспечения среды государством для устойчивого развития современного предпринимательства.

Государственное регулирование социальной сферы – регулирование органами государственной власти и управления функционирования отраслей и видов деятельности социальной сферы. Оно предполагает установление принципов, методов, стандартов и организационных структур, осуществление мер законодательного характера, разработку механизмов реализации финансово-кредитной, инвестиционной, налоговой политики, направленных на совершенствование функционирования социальной сферы.

Государственное регулирование экономики – система институтов и мероприятий в рамках государства, служащая устойчивому функционированию и развитию экономической системы страны в соответствии с социально-экономическими целями, одобренными обществом.

Государственное казначейство – государственный орган, образующий всеобъемлющую денежно-проводящую систему страны,

через которую осуществляется движение, перевод большей части финансов государства.

Государственное регулирование цен – воздействие органов государственной власти на условия и порядок формирования и применения цен, предусмотренное законами и иными нормативно-правовыми актами как федеральными, так и региональными.

Государственное социальное страхование – государственная система материального обеспечения граждан Российской Федерации в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также семей, в которых есть дети.

Государственное экономическое программирование – высшая форма государственного регулирования экономики, задача которого состоит в комплексном использовании в глобальных целях всех элементов государственного регулирования экономики.

Государственные нужды – потребности Российской Федерации в продукции (товарах, работах, услугах), необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороноспособности и безопасности страны, выполнения федеральных и межгосударственных целевых программ. Удовлетворение государственных нужд обеспечивается за счет федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Государственные финансы – часть национальной финансовой системы, связанной с хозяйственной деятельностью государства, его бюджетом, регулированием всей национальной финансовой системы страны; совокупность денежных средств (ресурсов), которые государство мобилизует для выполнения своих функций.

Государственный долг – общая сумма задолженности правительства населению, владельцам государственных ценных бумаг, равная сумме прошлых бюджетных дефицитов.

Государственный заказ – важнейший инструмент планирования и регулирования государственного сектора. Другими словами, это правовой акт, предусматривающий определенные цели и

задания по объему, стоимости и срокам изготовления и поставок продукции для государственных нужд.

Государственные нужды – необходимая государству продукция (товары, услуги, работы) для решения задач жизнеобеспечения, обороноспособности и безопасности страны, выполнение федеральных и межгосударственных программ.

Государственный сектор экономики – все экономические ресурсы, которыми владеет государство, и все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики (государственный бюджет, государственные производственные предприятия, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные земли).

Государственный капитал – средства федерального правительства, местных органов власти и других государственных институтов, а также капитал международных межправительственных организаций.

Государственный бюджет – это доходы и расходы государства, или иными словами, это финансовый план формирования и использования денежного фонда государства.

Государство – это основная политическая организация общества, осуществляющая его управление, охрану экономической и социальной структур.

Государство – это экономический агент, принимающий решение о перераспределении частных и о производстве общественных благ (товаров и услуг, предоставляемых государством гражданам на равных началах).

Денежная масса – совокупность всех имеющихся в обращении денег, является важнейшим количественным показателем денежного обращения, она включает несколько компонентов, которые выделяются на основании критерия их ликвидности.

Денежно-кредитная политика – совокупность конкретных мероприятий в области денежного обращения, направленных на изменение объема кредитов, процентных ставок и других показателей денежного обращения с целью снижения уровня инфляции,

устойчивого роста денежной массы и создания предпосылок для стабильного экономического роста.

Денежные агрегаты (M_0 , M_1 , M_2 , M_3) – это статистические показатели денежной массы, находящейся в обращении в стране, они формируются из различных частей денежного обращения, включаемых в денежные агрегаты в соответствии с присущим им уровнем ликвидности; совокупность компонентов денежной массы, объединенных по критерию степени ликвидности.

Денежный мультипликатор – коэффициент, показывающий степень прироста денежной массы в стране в результате изменения центральным банком величины денежной базы, рассчитывается как единица, деленная на норму обязательных резервов.

Деньги – это особый вид товара, который выделился из товарного мира и служит всеобщим эквивалентом. Иными словами, деньги являются таким товаром, который способен обмениваться на все другие товары.

Дефицит – величина, на которую объем спроса превышает объем предложения при ценах ниже равновесной.

Дискреционная фискальная политика – осуществляемое правительством сознательное изменение налогов (налоговых ставок) и объема правительственных расходов с целью стабилизации и повышения эффективности национальной экономики.

Добросовестная конкуренция – это такая ситуация на рынке, при которой не формально, а реально обеспечиваются равные условия функционирования всем без исключения субъектам рыночных отношений и сбалансированность их интересов.

Догоняющее развитие – экономическая стратегия, преследующая цель преодолеть разрыв в уровнях социально-экономического развития между лидирующими и отстающими странами.

Доход – это количество денежных средств, благ или услуг, полученных экономическим субъектом от использования принадлежащего ему фактора производства.

Закон денежного обращения заключается в том, что количество денег в обращении должно обеспечить соблюдение баланса

между количеством денег и стоимостью товаров и услуг, подлежащих реализации (с учетом их цен).

Инвестиции в основной капитал – единовременные затраты на создание, воспроизводство и приобретение основных фондов (новое строительство, реконструкция и техническое перевооружение, приобретение и монтаж оборудования, формирование основного стада, многолетние насаждения и т. д.).

Инвестиции в человеческий капитал – затраты индивидуума и общества, направленные на развитие его способностей к труду, повышение уровня образования и квалификации, улучшение физического и нравственного здоровья.

Инвестиции портфельные – покупка акций и паев, не дающих инвестору прав влияния на управление предприятием.

Инвестиции прямые – инвестиции, осуществляемые юридическими или физическими лицами, имеющими право участия в управлении объектом инвестирования либо получающими такое право в результате вложения инвестиций.

Инвестиционная политика государства – система мер государственного регулирования экономики, направленная на формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение эффективности использования бюджетных инвестиционных ресурсов.

Инвестиционный климат – совокупность социально-экономических, организационно-правовых, политических и культурных условий, предопределяющих целесообразность инвестирования.

Инвестиционный мультипликатор – коэффициент, выражающий соотношение между приростом дохода и вызвавшим этот прирост увеличением объема инвестиций.

Инвестиционный потенциал – совокупность материально-технических, финансовых и нематериальных активов, которые могут быть вложены в объекты предпринимательской деятельности с целью получения прибыли и (или) иного полезного эффекта.

Инвестиционный проект – комплексный план мероприятий, направленных на создание нового или модернизацию действующего производства товаров и (или) услуг с целью достижения стратегиче-

ских целей фирмы, получения экономического и (или) социального эффекта.

Инвестиционный риск – вероятность финансовых потерь участников инвестиционного проекта в процессе его реализации.

Инновация – развитие методов применения существенных знаний; нововведение; внедрение новых форм организации труда, управления и технологии производства.

Инновационный тип экономического развития – тип экономического развития, предполагающий постоянное создание и эффективное освоение в оптимальных масштабах научно-технических нововведений (инноваций), новых технологий, видов продукции, организационных решений.

Институты – созданные человеком ограничительные рамки, на базе которых организуются взаимоотношения между людьми, «правила игры» в обществе.

Институциональная среда – совокупность формальных и неформальных институтов, создающих определенный общественный климат, уровень нацеленности общества на решение стоящих проблем.

Институциональные изъяны – неспособность государственного сектора, как важнейшего института экономики, реализовать в определенных случаях эффективность по Парето.

Инструменты денежно-кредитной политики – механизмы, позволяющие правительству и центральному банку влиять на денежную массу.

Инфраструктура экономики – это институты, организации, отрасли и части экономической системы, обеспечивающие нормальное функционирование всей экономики или ее отдельных частей и отраслей, например, транспортная сеть. В экономике можно выделить производственную, социальную и рыночную инфраструктуры.

Лицензирование – регулирование внешнеэкономической деятельности через разрешения, выдаваемые государственными орга-

нами на экспорт или импорт товаров в установленных количествах за определенный промежуток времени.

Лоббирование – разъяснение позиций группы специальных интересов, стремление представить ее в выгодном свете, привлечение на свою сторону общественного мнения, политиков, государственных чиновников.

Логроллинг – процедура голосования, при которой, голосуя за пакет решений, несколько политических группировок обмениваются голосами, по существу это политический сговор.

Макроэкономическая политика – это совокупность мер правительства, направленных на изменение общеэкономических величин и влияющих на экономику в целом, традиционно включает бюджетно-финансовую и денежно-кредитную политику.

Макроэкономические пропорции – количественное соотношение между различными подразделениями и сферами общественного производства, территориально производственными частями национальной экономики.

Материально-техническая структура экономики – это часть экономической системы, которая включает в себя материальные ресурсы общества, его природные ресурсы, предметы труда, средства труда, имеющиеся предприятия, производственную инфраструктуру.

Материальное производство – производство материальных предметов, вещественных ценностей, оказание материальных услуг.

Механизм экономической политики – это совокупность различных этапов, направлений и инструментов экономической политики правительства, в этом механизме выделяются процесс ее формирования, механизм реализации, оценка и обратная связь, предполагающая корректировку политики в зависимости от ее результатов.

Миграционная политика – политика государства в области миграции населения и трудовых ресурсов, включает два направления: иммиграционную, регламентирующую правила и нормы принятия иностранных граждан, и эмиграционную политику, регла-

ментирующую правила и порядок выезда граждан страны за рубеж и защиту их прав в принимающих странах.

Национальное богатство – совокупность материальных и культурных благ, которые созданы трудом людей за определенный период и которыми располагает общество в данный момент.

Недискреционная фискальная политика – политика автоматических (встроенных) стабилизаторов.

Несовершенная (асимметричная) информация – это ситуация, когда отдельные участники рынка имеют доступ к информации, а другие – нет, возникает явление неопределенности.

Общественные блага – блага, которые потребляются всеми членами общества, независимо от того, платят они за них или нет.

Оппортунистическое поведение – экономическая недобросовестность, предоставление неполной или искаженной информации другим участникам рынка.

Перераспределение – использование налогообложения, государственных расходов и контроля для изменения распределения реальных доходов.

Политика дешевых денег – правительственная политика, проводимая для замедления спада производства, поддержания предприятий особенно в периоды структурных перестроек.

Политика дорогих денег – правительственная политика, проводимая для уменьшения инфляции.

Политика занятости – совокупность мер, предпринимаемых правительством с целью снижения уровня безработицы и увеличения занятости (включает программы подготовки, переподготовки кадров, увеличения числа рабочих мест, оказания содействия найму рабочей силы).

Политика стабилизации – действия государства по регулированию экономики с целью удержания ВНП на уровне, близком к потенциальному при низких (стабильных) темпах инфляции.

Предприниматель – главный субъект предпринимательской деятельности, обладающий способностями предвидения и энергией по-новому комбинировать факторы производства на инновационной рискованной основе.

Предпринимательский доход – добавочная прибыль, получаемая в результате реализации предпринимательских способностей.

Предпринимательство – деятельность по координации и комбинации факторов производства с целью обеспечения необходимых результатов, то есть при меньших затратах средств получать наибольшие результаты.

Приватизация – процесс трансформации государственной собственности в частную.

Принцип компенсации – это критерий благосостояния, в соответствии с которым любое изменение в экономике считается благоприятным лишь в том случае, если выигравший от него в состоянии компенсировать потери проигравших.

Природопользование – постоянный процесс взаимодействия человека, общества и государства с различными элементами окружающей природы для обеспечения как жизненно необходимых, так и многих других потребностей.

Производство – это процесс создания благ (продуктов и услуг), необходимых человеку и обществу для существования и развития.

Промежуточный продукт – часть валового общественного продукта, расходуемая в течение года на текущие материальные затраты, которые неоднократно учитываются в валовом общественном продукте.

Промышленная политика – система мер, обеспечивающая эффективное развитие промышленности в рамках действующей в стране экономической и предусматривающая наиболее эффективное использование производственного потенциала для удовлетворения потребностей общества и эффективного экспорта.

Промышленно-производственный потенциал – совокупность отраслей материального производства, строительной индустрии, транспорта и связи, трудовых ресурсов, производственных мощностей.

Прямое государственное регулирование экономики – законоотворчество и административное вмешательство, управление государственной собственностью.

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) – вложения капитала прямого иностранного инвестора, который является собственником или владеет контролем над объектом (предприятием); ПИИ осуществляются посредством кредитования или приобретения акций, для получения долгосрочного дохода.

Прямые методы государственного регулирования цен – непосредственные методы воздействия на субъекты ценообразования и уровни цен, это главным образом административно-правовые методы.

Прямые налоги – налоги, которые взимают непосредственно с доходов и имущества.

Разгосударствление – снижение роли государства в управлении социально-экономическими процессами и объектами при одновременной приватизации части государственной собственности; сокращение экономических функций государства.

Распределение – определение доли каждого члена общества в произведенном совокупном продукте.

Расходы общественного сектора – это денежные средства, направленные на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Рынок – система экономических отношений между продавцами и покупателями по поводу купли-продажи товаров, формирования цены.

Реформирование – эволюционный переход от одной модели экономической системы к другой.

Социальная политика – система государственных мер по поддержанию социально незащищенных слоев населения.

Справедливость – понятие о должном, содержащее в себе требование соответствия деяния и воздаяния, соответствия роли различных социальных групп и индивидов в жизни общества и их социального положения в нем.

Структура национальной экономики – устойчивые количественные соотношения между различными ее составными частями.

Структурная безработица – часть безработицы, возникшая в результате структурных изменений в экономике, происходящих под воздействием научно-технического прогресса; включает в себя работников с устаревшей квалификацией, спрос на которых уменьшается.

Трансакционные издержки – это издержки, возникающие при ведении переговоров, контроле за выполнением соглашений об обмене.

Трансферт (трансфертный платеж) – безвозмездная передача части дохода или имущества индивида либо организации в распоряжение других лиц.

Финансовая система – это совокупность средств денежного обращения и системы образования, распределения, движения, использования денег.

Фискальная политика – политика в области налогообложения и регулирования структуры государственных расходов с целью воздействия на экономику.

Фискальная политика дискреционная – целенаправленное изменение величин государственных расходов, налогов и сальдо государственного бюджета в результате специальных решений правительства, направленных на изменение уровня занятости, объема производства, темпов инфляции и состояния платежного баланса.

Фритредерство (от английского free trade – свободная торговля) – внешнеэкономическая политика государства, предполагающая свободную торговлю, без ограничений экспорта и импорта со стороны государства, другими словами, это экономический либерализм во внешней торговле.

Центральный банк – банк, осуществляющий руководство всей денежно-кредитной системой страны, обладающий монополь-

ным правом эмиссии денег; хранит временно свободные средства и обязательные резервы коммерческих банков.

Человеческий капитал – это совокупность знаний, практических навыков и трудовых усилий человека.

Экологический кризис – напряженное состояние взаимоотношений между человечеством и природой, характеризующееся несоответствием развития производительных сил и производственных отношений в человеческом обществе ресурсно-экологическим возможностям биосферы.

Экономика – народное хозяйство, включающее отрасли материального производства и непродуцированной сферы, научная дисциплина, занимающаяся изучением секторов (промышленность, сельское хозяйство, услуги и т. д.) и отраслей хозяйства страны или отдельных ее регионов, а также некоторых условий и элементов производства.

Экономика – совокупность процессов производства, распределения, обмена и потребления материальных благ.

Экономическая безопасность – состояние, в котором государство и общество может суверенно, без вмешательства и давления извне, определять пути и формы своего экономического развития.

Экономическая политика – система конкретных мер государства в текущем периоде для регулирования процессов производства и распределения благ и доходов в обществе.

Экономическая стратегия государства – приоритеты и механизмы государственного вмешательства в экономику для реализации стратегических целей.

Экономическая эффективность – соотношение между затратами ресурсов, с одной стороны, и полученными результатами, то есть объемом произведенных благ, с другой стороны.

Экономический рост – это увеличение объемов национального производства, расширение возможностей экономики удовлетворять возрастающие потребности населения и обеспечивать накопление.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Список рекомендуемой литературы

1. Кусургашева, Л. В. Экономическая теория. Основы микро- и макроэкономики : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлениям 080100.62 «Экономика», 080200.62 «Менеджмент», 230700.62 «Прикладная информатика» и специальности 080101.65 «Экономическая безопасность» / Л. В. Кусургашева, В. Н. Давыдова ; ФГБОУ ВПО «Кузбас. гос. техн. ун-т им. Т. Ф. Горбачева». – Кемерово, 2013. – 258 с. – Режим доступа: <http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=91143&type=utchposob:common>. – Загл. с экрана. (29.10.2016)

2. Макроэкономика. Теория и российская практика : учеб. для студентов, обучающихся по экономическим специальностям / под ред. А. Г. Грязновой, Н. Н. Думной ; ФГБОУ ВПО «Фин. ун-т при Правительстве РФ». – Москва : КноРус, 2016. – 680 с.

3. Налоги и налогообложение : учеб. для бакалавров [экономических вузов] / под. ред. Г. Б. Поляка. – Москва : Юрайт, 2013. – 463 с.

4. Олейник, А. Н. Институциональная экономика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экономическим и управленческим специальностям / А. Н. Олейник. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 416 с.

5. Петросян, Д. С. Государственное регулирование национальной экономики. Новые направления теории: гуманистический подход : учеб. пособие для вузов / Д. С. Петросян. – Москва : ИНФРА-М, 2014. – 300 с.

6. Розанова, Н. М. Макроэкономика : учеб. для магистров / Н. М. Розанова. – Москва : Юрайт, 2013. – 813 с.

7. Экономическая теория : учеб. для бакалавров. – Москва : Издат.-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. – 696 с. – Режим доступа: http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=253799. – Загл. с экрана. (08.10.2016)

8. Экономика общественного сектора : учебник / под ред. П. В. Савченко [и др.]. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

Список использованной литературы

1. Акимова, Т. А. Экономика устойчивого развития : учеб. пособие / Т. А. Акимова, Ю. Н. Мосейкин. – Москва : Экономика, 2009. – 430 с.
2. Бочков А. А. Экономика общественного сектора : учеб. пособие / А. А. Бочков, Д. К. Иваницкий, Т. А. Дудник ; под общ. ред. П. Ф. Парамонова. – Краснодар : КГАУ, 2014. – 190 с.
3. Вылкова, Е. С. Налоговое планирование: теория и практика : учеб. для студентов вузов, обучающихся по экон. направлениям и специальностям / Е. С. Вылкова ; С.-Петерб. гос. экон. ун-т. – Москва : Юрайт, 2014. – 660 с.
4. Инновационный тип развития экономики : учебник / под общ. ред. А. Н. Фоломьева. – Москва : РАГС, 2008. – 712 с.
5. Капканщиков, С. Г. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие для вузов по специальности «Гос. и муницип. управление» / С. Г. Капканщиков. – Москва : КноРус, 2012. – 528 с.
6. Коваленко, Л. В. Государственное регулирование экономики : учеб. пособие [Электронный ресурс] для студентов очной формы обучения специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / Л. В. Коваленко. – Кемерово : ГУ КузГТУ, 2011.
<http://library.kuzstu.ru/meto.php?n=90630 &type=utchposob:common>
7. Кузнецов Б. Т. Макроэкономика [Электронный ресурс] : учеб. пособие. – Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 464 с.
<http://www.biblioclub.ru/book/115415/>
8. Маккальская, М. Л. Некоммерческие организации в России: Создание, права, налоги, учет, отчетность / М. Л. Маккальская. – Москва : Дело и Сервис, 2012. – 267 с.
9. Макроэкономика. Теория и российская практика : учеб. для студентов, обучающихся по экон. специальностям / под ред. А. Г. Грязновой, Н. Н. Думной ; ФГОБУ ВПО «Фин. ун-т при Правительстве РФ». – Москва : КноРус, 2016. – 680 с.
10. Налоги и налогообложение : учеб. для бакалавров [экономических вузов] / под ред. Г. Б. Поляка. – Москва : Юрайт, 2013. – 463 с.
11. Некоммерческие организации: бухгалтерский учет, налоги и новые возможности / Н. А. Воеводина, А. А. Вяльшина, Т. Л. Ер-

мак, Е. В. Невешкина ; под ред. Н. А. Воеводиной. – 4-е изд., испр. и доп. – Москва : Омега-Л, 2012. – 165 с.

12. Олейник, А. Н. Институциональная экономика : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по экон. и управлен. специальностям / А. Н. Олейник. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 416 с.

13. Петросян, Д. С. Государственное регулирование национальной экономики. Новые направления теории: гуманистический подход : учеб. пособие для вузов / Д. С. Петросян. – Москва : ИНФРА-М, 2014. – 300 с.

14. Пономаренко, Е. В. Экономика и финансы общественного сектора : учебник / Е. В. Пономаренко. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 377 с.

15. Тарасевич, Л. С. Макроэкономика : учеб. для бакалавров / Л. С. Тарасевич, П. И. Гребенников, А. И. Леусский. – Москва : Юрайт, 2014. – 686 с.

16. Чуньков, Ю. И. Экономическая теория : в 3 ч. Ч. 1. Социально-экономические системы : учеб. пособие для студентов экон. вузов / Ю. И. Чуньков. – Москва : ИТРК, 2013. – 488 с.

17. Шекова Е. Л. Экономика и менеджмент некоммерческих организаций. – Москва : Лань, 2014. – 192 с.

18. Экономика общественного сектора [Текст] : учеб. для вузов [для студентов, обучающихся по направлению 080100 «Экономика», а также «Менеджмент», «Бизнес-информатика» и специальности «Логистика»] / под ред. Л. И. Якобсона, М. Г. Колосницыной ; Нац. исслед. ун-т «Высш. школа экономики». – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Юрайт, 2016. – 558 с.

19. Экономика общественного сектора : учебник / под ред. П. В. Савченко [и др.]. – Москва : ИНФРА-М, 2010. – 763 с.

20. Экономическая теория : учеб. для бакалавров. – Москва : Издат.-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. – 696 с. – Режим доступа : http://biblioclub.ru/index.php?page=book_red&id=253799. – Загл. с экрана. (08.10.2016)

21. Экономическая и социальная политика. Ч. 2. Социальная политика : учебно-методический комплекс для подготовки магистров / под общ. ред. Н. А. Волгина, В. И. Кушлина. – Москва : Изд-во РАГС, 2010. – 302 с.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	3
Глава 1. Характеристика общественного сектора экономики	5
1.1. Роль экономики в обществе	5
1.2. Необходимость государственного вмешательства в экономику	8
1.3. Понятие и структура общественного сектора	13
1.4. Государственный сектор экономики: компоненты, управление, планирование	18
1.5. Некоммерческие организации: понятие, виды, особенности деятельности	25
Глава 2. Общественные блага	30
2.1. Свойства и классификация общественных благ	30
2.2. Спрос на общественные блага. Проблема «безбилетника»	34
2.3. Государство как поставщик общественных благ	38
Глава 3. Распределение, эффективность перераспределения и благосостояние общества	50
3.1. Распределение и перераспределение	50
3.2. Издержки перераспределения. Принцип компенсации	53
3.3. Эффективность и справедливость	57
3.4. Благосостояние общества. Государство благосостояния	62
Глава 4. Общественный выбор	66
4.1. Институциональные изъяны государства	66
4.2. Основы теории общественного выбора	71
Глава 5. Доходы общественного сектора	75
5.1. Источники доходов общественного сектора	75
5.2. Виды налогов	81
5.3. Критерии оценки и эффективность налоговой системы	85
Глава 6. Эффективность общественных расходов	97
6.1. Формы общественных расходов	97
6.2. Основные статьи расходной части бюджета	103
6.3. Сфера действия программ общественных расходов	117
6.4. Оценка эффективности общественных расходов	127
Глава 7. Бюджетный федерализм	136
7.1. Бюджетный федерализм и бюджетная децентрализация	136
7.2. Гипотеза Тибу. Проблема миграции	139
7.3. Расходы и доходы территориальных бюджетов	140
7.4. Бюджетные гранты	141
Заключение	144
Глоссарий	145
Список литературы	160

Лариса Викторовна Коваленко

ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Редактор З. М. Савина

Подписано в печать 21.03.2017. Формат 60×84/16
Бумага офсетная. Гарнитура «Times New Roman» Уч.-изд. л. 10,0
Тираж 100 экз. Заказ .

КузГТУ, 650000, Кемерово, ул. Весенняя, 28
Издательский центр УИП КузГТУ
650000, Кемерово, ул. Д. Бедного, 4а