

ЛЕКЦИЯ

по дисциплине «Экономика общественного сектора»

ТЕМА № 1: «Общественный сектор экономики: масштабы, роль и значение для динамики развития социально-ориентированной рыночной экономики»

Автор: к.э.н., доцент Матюхин В.Н.

Учебные вопросы:

- I. Понятие, структура, масштабы, динамика и факторы развития общественного сектора
- II. Функции и место государства в экономическом кругообороте товаров, услуг и ресурсов
- III. Формирование и развитие некоммерческих организаций в смешанной экономике

Общественный сектор - это составная часть и неотъемлемое звено современной смешанной экономической системы. Истоки ее восходят к рубежам XIX-XX вв., когда были созданы основы индустриального общества и появились первые идеи о смешанной экономике. В последующий период произошло ее становление и утверждение как новой перспективной формы социально-экономического устройства общества.

Эволюция смешанной экономики происходила в условиях «накладки» двух режимов развития - **формационного** и **цивилизационного**. Это придавало ее движению противоречивый, нелинейный характер.

С одной стороны, становление смешанной экономики характеризовалось *противостоянием* разных социально-экономических укладов, институтов и интересов, а также конфликтностью их носителей - классов и социальных групп.

С другой стороны, логика развития смешанной экономики как единой системы и интересы ее безопасности вызвали потребность *перехода* от узко конфронтационного подхода к *целостному видению* общественного прогресса, к необходимости выявления универсальных тенденций развития современной цивилизации, их *синтезу*.

Среди экономистов ведется дискуссия по поводу определения границ секторов и сферы действия институтов государства и рынка. Имеются разные взгляды по обоснованию необходимости существования общественного сектора, в частности, широкое распространение получила **теория провалов рынка и общественных благ.**

Общественный сектор представляет собой совокупность ресурсов, находящихся в распоряжении общества и используемых для организации производства и поставки общественных благ в сферах экономической деятельности, где рынок полностью или частично не срабатывает, т.е. имеют место провалы рынка.

Здесь координация экономической деятельности осуществляется с помощью системы бюджетного финансирования в сочетании с правовым администрированием и политическим механизмом общественного выбора (голосования избирателей).

Структура общественного сектора может быть определена с позиций *плюрализма форм собственности*. Собственность представляет собой многогранное общественное явление, сочетающее в себе **экономические** и **правовые** (юридические) стороны.

Экономическая сторона собственности отражает базисные отношения присвоения условий и результатов производства, что определяет место и роль людей в системе отношений распределения и потребления благ.

Правовая сторона собственности проявляется в наборе **собственнических правомочий**, закрепленных за разными субъектами, в выделении объектов и субъектов прав собственности, в спецификации прав собственности, четком разграничении прав собственности и их законодательной защите.

Основными направлениями деятельности общественного сектора экономики являются:

- предоставление общественных благ,
- перераспределение доходов и богатства,
- оказание социальной помощи населению,
- производство и реализация товаров и услуг на коммерческой основе предприятиями, принадлежащими или контролируемым государством.

В силу своей особой роли государство может также оказывать воздействие на экономическое поведение субъектов хозяйствования *путем принятия законодательных и иных нормативных актов, налогообложения, субсидий и других мер регулирования экономической деятельности.*

Предоставление населению общественных благ — товаров и услуг коллективного и индивидуального пользования, относящихся к общественному потреблению, осуществляется, как правило, на бесплатной основе.

Экономические потоки, связанные с предоставлением общественным сектором этих услуг, не оформляются сделками купли-продажи, не зависят от спроса и предложения и носят, как принято говорить, нерыночный характер. Тем не менее существуют факторы, определяющие общие возможности государства по сбору налогов и неналоговых средств в государственные финансовые фонды и вытекающие из этого возможности предоставления общественных благ, связанные с общим экономическим потенциалом и состоянием экономики страны.

Механизм рынка не в состоянии производить общественные блага, потребность в которых не выражается в индивидуальном платежеспособном спросе, хотя общество в целом и отдельные его члены в них нуждаются. К таким общественным благам относятся национальная оборона, общественный порядок и безопасность, фундаментальная наука и др.

*Другой важной сферой деятельности государства является **перераспределение доходов и богатства и оказание поддержки отдельным группам населения** в виде социальной помощи и социального страхования с использованием таких инструментов, как Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования и др.*

Производство товаров и услуг, являющееся третьей крупной сферой экономической деятельности общественного сектора, осуществляется на принадлежащих ему или контролируемых им предприятиях на коммерческих принципах. Их товары и услуги реализуются по ценам, формируемым на рыночной основе. Вся экономическая деятельность общественного сектора в конечном итоге предполагает направленность на повышение благосостояния граждан.

достигнутый в развитых странах уровень экономического развития привел к формированию долговременной тенденции повышения стандартов жизненного уровня основной массы населения. Появляются и реализуются меры социальной ориентации экономики, прямого и косвенного регулирования социальных процессов на основе государственной политики доходов и расходов, занятости, цен, программ развития образования, здравоохранения, культуры. Эти процессы нашли отражение в **концепции государства всеобщего благосостояния**. С этих позиций общественный сектор экономики обеспечивает перераспределение доходов между различными социальными группами населения, обеспечивая реализацию принципа социальной справедливости. Предполагается, что перераспределение доходов позволяет увеличить общее благосостояние.

Важным элементом такого подхода является **принцип солидарного (кооперативного) поведения**, согласно которому такое поведение приносит больший эффект, чем эгоистическое поведение, определяемое интересами каждого отдельного индивидуума. При этом, поскольку существует определенное противоречие между личными и коллективными интересами, необходим механизм принуждения, реализуемый органами государственной власти.

Институциональные единицы общественного сектора являются субъектами рыночного хозяйства.

Вместе с тем органы государственного управления, прежде всего на федеральном уровне, определяют стратегию и политику в сфере социально-экономического развития общества. Их роль в экономике является двойственной. **С одной стороны**, они определяют и регулируют экономическое развитие, **с другой стороны**, функционируют как субъекты рыночной экономики в рамках ее норм и правил. Поэтому рассмотрение экономики общественного сектора не может осуществляться изолированно от стратегии и экономической политики в области макроэкономики, финансов и кредитно-денежной сферы.

Современная экономика является *смешанной*. Экономическая деятельность в ней осуществляется общественным (государственным) сектором, а также частными нефинансовыми предприятиями, финансово-кредитными и другими организациями, часто объединяемыми общим понятием «частный сектор».

Смешанной является и экономика самого общественного (государственного) сектора. Составными частями общественного сектора являются сектор государственного управления и предприятия, принадлежащие или контролируемые государством, но относящиеся согласно общепринятому подразделению экономики на экономические сектора к нефинансовым и финансовым корпорациям. Основу общественного сектора составляет сектор общественного (государственного) управления, применительно к которому формируются также государственные финансы.

В **системе национальных счетов**, принятой Организацией Объединенных Наций в 1993 г., сектор государственного управления выделяется как один из секторов экономики.

Согласно этой системе хозяйствующие субъекты страны (институциональные единицы), владеющие и распоряжающиеся активами и вступающие в экономические отношения с другими хозяйствующими субъектами, в соответствии с осуществляемыми ими функциями и способами финансирования затрат объединяются *в пять институциональных секторов экономики*.

Этими секторами являются:

- сектор нефинансовых корпораций;
- сектор финансовых корпораций;
- сектор государственного управления;
- сектор домашних хозяйств;
- сектор некоммерческих организаций, обслуживающих домашние хозяйства (НКООДХ).

К **нефинансовым корпорациям** относятся находящиеся на территории страны институциональные единицы (корпорации и квазикорпорации), основной функцией которых является производство товаров и нефинансовых услуг с целью продажи их на рынке и получения прибыли. Затраты на производство возмещаются из выручки от реализации. К этому сектору относятся, в частности, предприятия промышленности, сельского хозяйства, строительства, транспорта, связи, торговли и др. Под квазикорпоративными предприятиями понимаются институциональные единицы, аналогичные корпорациям по своим функциям и способу финансирования, но не имеющие формально статуса корпорации (например, государственные унитарные предприятия). К **сектору финансовых корпораций** относятся институциональные единицы, основной функцией которых является финансово-кредитная деятельность, — органы денежно-кредитного регулирования, банки, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды и другие учреждения, осуществляющие финансовое посредничество. К **некоммерческим организациям, обслуживающим домашние хозяйства** (население), относятся общественные некоммерческие организации, оказывающие нерыночные услуги домашним хозяйствам. Это общественные организации, включающие политические партии, профсоюзы, религиозные организации, различного рода общества, союзы и ассоциации, а также удовлетворяющие потребности в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. Они финансируются за счет взносов членов, пожертвований и доходов от собственности. **Сектор домашних хозяйств** объединяет физических лиц или группы лиц, живущих вместе и имеющих общий бюджет. Домашние хозяйства распоряжаются своими ресурсами, имеют активы и обязательства, занимаются хозяйственной деятельностью. К ним относятся домашние хозяйства лиц, работающих по найму, домашние хозяйства предпринимателей, домашние хозяйства самозанятых (лиц свободных профессий, владельцев мелких некорпоративных ферм, семейных магазинов, кафе), домашние хозяйства лиц, живущих на трансферты (пенсионеры, студенты). Это сектор, в основном потребляющий товары и услуги и производящий их для собственного потребления и реализации.

Сектор государственного управления. К сектору государственного управления относятся институциональные единицы, наделенные правом на законодательную, исполнительную и судебную власть на территории страны или ее частей. Основными функциями сектора государственного управления являются обеспечение политической и регулирующей деятельности, предоставление товаров и услуг на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления членами общества, а также перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий. Это предопределяет его роль в качестве основы общественного сектора, его ведущего элемента. Соответственно, экономика сектора государственного (общественного) управления является центральным звеном экономики государственного (общественного) сектора. Выделение сектора общественного (государственного) управления в качестве одного из секторов экономики связано с тем, что формирование секторов в системе национальных счетов осуществлено по функциям институциональных единиц в экономической деятельности.

Вместе с тем, поскольку государство не только осуществляет определенные функции в сфере государственного управления, но также является владельцем или контролирует деятельность значительного количества предприятий, производящих товары и услуги на коммерческих началах, существует потребность в рассмотрении общего объема его экономической деятельности с учетом права собственности на институциональные единицы.

В этой связи наряду с понятием сектора государственного управления системой национальных счетов допускается формирование собирательного государственного сектора, называемого также общественным сектором. Объединение сектора государственного (общественного) управления и принадлежащих государству или контролируемых им предприятий, производящих товары и услуги на коммерческой основе, как и предприятия частного сектора, в государственный (общественный) сектор производится на основе принципа собственности. Поскольку эти предприятия принадлежат государству или государство владеет в них частью собственности, позволяющей оказывать решающее влияние на их деятельность и может использовать их для проведения своей экономической политики. Однако по характеру своей экономической деятельности они относятся к нефинансовым или финансовым корпорациям. Таким образом, **необходимо различать экономику общественного (государственного) сектора и экономику сектора общественного (государственного) управления.**

Одной из важнейших особенностей органов власти является их функция управления делами страны, как политическими, так и социально-экономическими, исходя из интересов всего общества или его основных социальных слоев и политических сил. Они координируют все стороны политической и экономической жизни граждан страны, опираясь на разветвленную сеть органов власти, представляющих собой аппарат управления и принуждения. Эта особенность предопределяет двойственную роль сектора государственного управления в экономике страны. С одной стороны, он определяет институциональные основы, стратегию развития и экономическую политику страны для всех секторов экономики, а с другой — является одним из экономических секторов и функционирует в рамках установленных им правил. Основным критерием отнесения институциональных единиц к сектору государственного управления являются выполняемые ими функции как института, управляющего делами общества. В сектор государственного управления входят главным образом государственные учреждения (институциональные единицы сектора государственного управления), осуществляющие властные полномочия и в качестве основного вида деятельности. Являясь институциональными единицами, они занимаются также экономической деятельностью: владеют активами, ведут операции с другими институциональными единицами, принимают обязательства, имеют полный набор счетов, включая баланс активов и пассивов. Другой составной частью сектора государственного управления являются государственные организации социального страхования, управляющие соответствующими фондами. Организации социального страхования в силу своей специфики могут быть выделены в особый подсектор сектора государственного управления.

К институциональным единицам сектора государственного управления относятся также бюджетные некоммерческие организации (НКО), в отношении которых государственные органы управления определяют программу их деятельности и назначают их руководителей. Эти некоммерческие организации проводят государственную политику и финансируются государственными институциональными единицами. К таким организациям относятся, в частности, научно-исследовательские учреждения и организации, устанавливающие нормативы, которыми руководствуются предприятия и население в сфере образования, здравоохранения, охраны окружающей среды и др. Отнесение институциональных единиц к соответствующим секторам экономики осуществляется в СНС по функциональному принципу. Такой подход соответствует пониманию сектора государственного управления как сектора, оказывающего бесплатные услуги и предоставляющего населению социальную поддержку в денежной (а иногда и в натуральной) форме. Соответственно, предприятия и организации, собственником которых является государство (например, государственное учреждение, оборонное предприятие и банк), относятся, как уже говорилось, к различным экономическим секторам в зависимости от выполняемых ими функций.

Общественный (государственный) сектор — это более широкое понятие, чем сектор государственного управления. Он объединяет сектор государственного управления и принадлежащие государству или контролируемые им предприятия и организации, производящие, как и предприятия частного сектора, товары и услуги на основе коммерческой деятельности и являющиеся составной частью секторов нефинансовых и финансовых корпораций.

Единого однозначного критерия, определяющего порядок отнесения к государственному сектору предприятий, контролируемых государством, не существует. В настоящее время ведется работа по уточнению признаков, на основании которых предприятия могут быть отнесены к государственному сектору. Принадлежность предприятий к этому сектору в ходе обновления СНС-93 предполагается определять на основе набора показателей:

- владение большинством голосующих акций — показатель важен в случае действия принципа «одна акция — один голос»;
- контроль над управлением советом или другим руководящим органом — контролирующая структура может обладать правом назначения и увольнения большинства членов руководящего органа или правом вето при рассмотрении назначений;
- контроль над назначением и увольнением ключевых работников — если контроль над управляющим органом незначителен, то решающую роль может играть возможность назначения на ключевые посты в составе персонала;
- контроль над ключевыми управленческими структурами — подкомитетами управляющего совета (комитета), определяющими важнейшие направления политики организации (финансовой, производственной);
- владение «золотой акцией» и опционами;
- прямое регулирование и контроль, например в установлении цен на выпускаемую продукцию;
- контроль со стороны основного потребителя — в случае если вся продукция корпорации или преобладающая ее часть предназначена для одного или нескольких государственных потребителей;
- контроль со стороны кредитора — государство в качестве условия кредитования может определить условия контроля за использованием кредита и деятельностью корпорации в целом.

Уточняется также *порядок отнесения к государственному сектору некоммерческих организаций. Их принадлежность к государственному сектору будет определяться на основе следующих показателей:*

- право назначения государственными органами руководящих работников НКО;
- другие конституирующие инструменты, например определение задач и функций НКО, утверждение бюджета, право вето в принятии решений и др.;
- наличие контрактных соглашений между государством и НКО — некоторые контракты на поставку товаров или услуг могут содержать пункты, позволяющие государству определять отдельные аспекты политики или программы работ НКО. Однако если при этом НКО имеет возможность самостоятельно определять значительную часть своей политики, то это означает принадлежность не к государственному, а к частному сектору;
- степень финансирования со стороны государства — так же как и при рассмотрении предыдущего показателя, необходимо учитывать, насколько финансирование со стороны государства определяет политику и программу НКО;
- даже если государственное финансирование составляет преобладающую часть, но не сопровождается условиями по определению политики, НКО следует относить к частному сектору;
- степень принятия государством финансовых рисков по деятельности НКО — принятие рисков может иметь условием контроль за политикой НКО; однако если такое условие не устанавливается, то, так же как и в предыдущих случаях, следует относить НКО к частному сектору.

Главный механизм распределения и использования ограниченных ресурсов в рыночной экономике - это механизм рынка, где центральное место занимают конкуренция и цены. Вместе с тем, как было отмечено выше, во всех странах с рыночной экономикой значительную роль в экономике играет государство. Государство не только перераспределяет ресурсы, обеспечивает правовую базу для принятия решений экономическими агентами, осуществляет экономическую политику, но и в некоторых случаях организует производство на государственных предприятиях. Все это означает, что современная рыночная экономика - это смешанная экономика.

В широком смысле слова государственный сектор экономики включает в себя все экономические ресурсы, которыми владеет государство, все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики. Это и государственный бюджет, государственные производственные предприятия, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные земли, запасы полезных ископаемых.

Схематически, в общем виде экономическую роль государства можно представить с помощью известной вам модели экономического кругооборота, которая дополняется третьим экономическим агентом - государством (рис. 1).

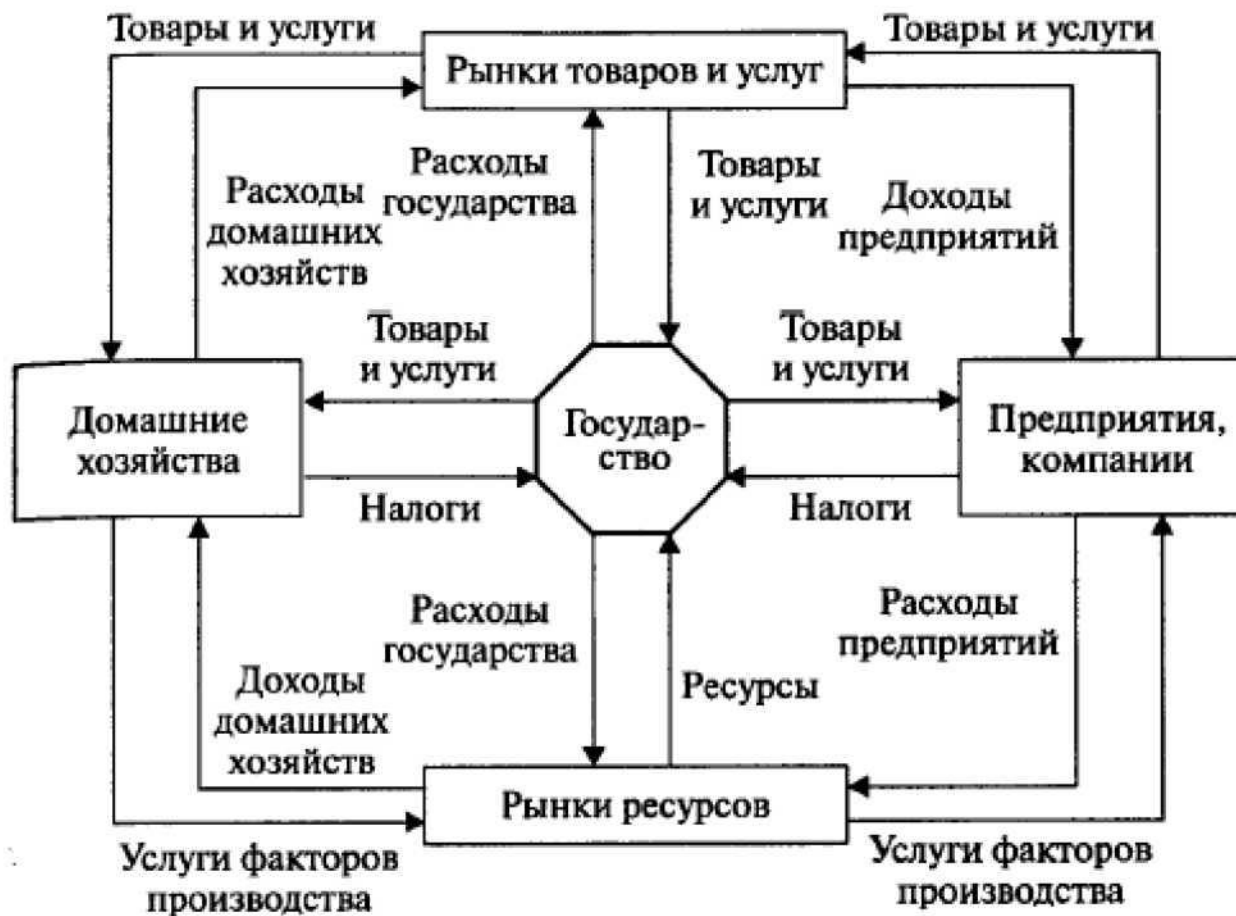


Рис. 1. Экономический кругооборот с участием государства

Модель экономического кругооборота с участием государства. В этой модели государство находится в центре экономического кругооборота.

Потоки между государством и рынком ресурсов, обозначенные стрелками, отражают закупки государством ресурсов, например наем государственных служащих и выплату им жалованья, строительство школы.

Потоки между государством и рынком товаров и услуг показывают государственные закупки товаров и услуг, например бумаги, компьютеров, вооружений.

Слева и справа расположены потоки между государством и домашними хозяйствами, между государством и предприятиями. Государство предоставляет домашним хозяйствам и предприятиям общественные товары и услуги, производство которых финансируется налогами, поступающими от домашних хозяйств и предприятий.

Модель кругооборота показывает, как государство вмешивается в экономику и перераспределяет ресурсы и продукты через систему государственных финансов, т.е. через государственные расходы и доходы.

Функции государства *многогранны* и *многоаспектны*, они изменяются вместе с развитием общества и экономики. Современное государство выступает в роли основного производителя общественных благ, собственника, предпринимателя, а также гаранта существования демократического устройства общества. Правительство как представитель государства выполняет множество политических, социальных и экономических функций. Для реализации экономических функций общественного сектора государством используются различные меры, в частности **размещение ресурсов, перераспределение доходов и влияние на уровень экономической активности населения**. Особо важную роль выполняет государство в обеспечении развития национальной экономики, стимулировании экономического роста.

Еще в 50-е годы XX в. в экономическую теорию были введены понятия **позитивной и нормативной роли государства**. Нормативная роль определяет нормы и цели государственного вмешательства в экономику для обеспечения роста общественного благосостояния, дополнения рынка и преодоления его несовершенства.

Если **нормативный подход** определяет, что **правительство должно делать** для повышения благосостояния общества, то **позитивный подход** описывает и анализирует **фактические действия правительств**.

В идеале нормативная и позитивная роль государства должны совпадать, однако на практике между ожидаемыми и фактическими результатами наблюдается временной разрыв, иногда очень значительный. В каждый данный момент на роль государства влияет экономическая политика, проводившаяся ранее, поэтому реальная экономическая роль государства оказывается результатом взаимодействия нынешних и прошлых мер.

Экономическая роль государства конкретизируется в его функциях. В современной экономической теории выделяют следующие основные функции государства: **аллокационную, дистрибутивную и стабилизационную.**

Аллокационная функция осуществляется посредством аллокации финансовых ресурсов для производства общественных благ и покрытия расходов, необходимых для выполнения государством своих функций. Такие сферы деятельности государства, как обеспечение обороноспособности, развитие образования и здравоохранения, не могут в достаточной степени обеспечиваться рынком. Государство должно финансировать эти и другие отрасли, создавать возможность пользоваться общественными благами всему населению. Для выполнения данных обязательств необходима соответствующая аллокация финансовых ресурсов.

Реализация аллокационной функции государства способна улучшить положение целых отраслей и отдельных предприятий или, наоборот, усложнить существование тех отраслей и предприятий, которые государство не считает нужным поддерживать или развивать. Таким образом, посредством корректировки аллокации ресурсов происходит государственное регулирование экономики в целом, а также формирование определенной структуры экономики. Аллокационная функция призвана обеспечить полноценное финансирование всех расходов государства в целях повышения благосостояния общества.

Аллокация - это размещение ресурсов между хозяйствующими единицами, следует отличать от распределения и перераспределения, которые означают раздел благ между субъектами или передачу блага от одного субъекта к другому, распределение инвестиций, т.е. внесение изменений в имущественные отношения между собственниками.

Дистрибутивная функция заключается в осуществлении перераспределения доходов населения в целях уменьшения социально-экономического неравенства. Основными формами перераспределительных процессов являются прогрессивное налогообложение и система социальных трансфертных платежей. Дистрибутивная функция призвана сократить растущий разрыв в уровне жизни высоко- и низкодоходных групп населения. В экономически развитых странах в последние десятилетия систематически сокращается разрыв между минимальными и максимальными доходами и их соотношение составляет один к четырем (Швеция, Финляндия). Рынок *не способен обеспечить рационального с общественной точки зрения распределения ресурсов*. В этих случаях государство берет на себя эту функцию. Например: высокие и сверхвысокие доходы облагаются высокими прогрессивными налогами, а инвестиции в экономику освобождаются от налогообложения, либо облагаются низкими налогами, что обуславливает появление стимулов к инвестиционной деятельности.

При осуществлении каждой из функций *государство меняет направленность и размеры финансовых потоков*. **Аллокационная** функция касается размещения финансовых потоков между *отраслями и предприятиями*, а **дистрибутивная** - между *индивидами*.

Стабилизационная функция определяется необходимостью установления макроэкономического равновесия. Стабилизация экономики означает вывод экономики из состояния кризиса, прекращения экономического спада производства и достижение устойчивых темпов экономического

роста.

Выделяют:

- **макроэкономическую стабилизацию** (достижение позитивного и стабильного протекания макроэкономических процессов и устойчивых темпов

роста);

- **микроэкономическую стабилизацию** (обеспечение устойчивого функционирования и развития предприятий, государственных учреждений, домашних

хозяйств);

финансовую стабилизацию (создание устойчиво функционирующей системы финансовых рынков и инструментов) как части единого целого. Чем выше уровень инфляции, безработицы в обществе, тем выше роль стабилизационной функции государства. Снижение инфляции, финансовая стабилизация и подъем производства - главные методы выхода из кризисной ситуации. Вторая половина XX в. показала, что периодичность экономических кризисов в мире резко сократилась, с 10-12 до 5-6 лет, иногда до 3-4 лет. В XX в. накоплен широкий и разнообразный опыт стабилизации кризисной экономики. Это опыт многих европейских стран во время и после первой и второй мировых войн, российский опыт НЭПа 1920-х годов, опыт США в 1930-е годы («новый курс» президента Ф.Рузвельта) и мировой опыт 1970-х годов, когда страны Западной Европы выбирались из «нефтяного кризиса».

В целом если взять группу экономически развитых стран, то в отношении государственных расходов можно выделить несколько **важных тенденций**, наблюдаемых в XX – нач. XXI вв.:

1. На протяжении большей части столетия наблюдалось **увеличение доли государственных расходов в ВВП** этих стран.
2. Наряду с общим увеличением доли государственных расходов в ВВП имели место **циклические колебания** этой доли, ее увеличение во время экономических спадов и сокращение в периоды экономических подъемов.
3. Для большинства стран **тенденция роста** государственных расходов **сохранялась** до конца 1970-х - начала 1980-х годов.
4. В последние два десятилетия отношение государственных расходов к ВВП более или менее **стабилизировалось**, повышательная тенденция выражена слабо.
5. Существуют **значительные различия** по уровню государственных расходов среди развитых стран, но эти различия не исчезают.
6. **Государственное потребление увеличилось** в XX в. в меньшей степени, чем **государственные расходы**.
7. Расходы на **социальное обеспечение** в настоящее время составляют **наибольшую долю** государственных расходов, а их рост значительно опережает рост всех остальных направлений расходов даже в таких странах, как США и Япония, где государственные социальные расходы традиционно составляют незначительную долю ВВП.

Первая из отмеченных тенденций получила название *закона Вагнера* (по имени известного немецкого экономиста конца XIX в., впервые рассмотревшего эту тенденцию).

Закон Вагнера - *это тенденция более быстрого увеличения государственных расходов по сравнению с ростом ВВП.*

Существуют разные объяснения действия этого закона. Одно из них объясняет более быстрый рост государственных расходов значительным и постоянным увеличением социальных расходов, социальных трансфертов.

Другое объяснение закона Вагнера опирается на действие так называемой фискальной иллюзии.

«**Фискальная иллюзия**» состоит в том, что избиратели не понимают всех последствий увеличения государственных расходов для налогообложения и поэтому, как правило, голосуют за правительственные программы увеличения государственных расходов. Правительства, пользуясь сложностью налоговых систем, скрывают истинные издержки, связанные с увеличением государственных расходов.

Теория групповых интересов объясняет увеличение государственных расходов ростом влияния и внутренними интересами таких влиятельных социальных групп, как производители вооружений, профсоюзы, объединения учителей, врачей и т.д.

Некоторые исследователи в качестве важнейших причин роста государственных расходов указывают на развитие урбанизации и экономический рост. И урбанизация, и экономическое развитие вызывают рост спроса на общественные блага, загрязнение окружающей среды, что сопровождается ростом государственных расходов. Наконец, необходимо отметить действие так называемого **эффекта Баумоля**. **Эффект Баумоля** представляет собой тенденцию к более быстрому росту цен на услуги по сравнению с ростом цен на продукцию обрабатывающей промышленности.

Производство услуг является более трудоемким. В то же самое время в производстве товаров более интенсивным является технический прогресс, который ведет к снижению затрат рабочей силы на производство продукции.

Доля услуг в ВВП растет, увеличиваются затраты государства на такие услуги, как здравоохранение и образование, и вместе с тем повышается доля государственных расходов в ВВП.

Экономическая роль государства значительно различается по группам стран в зависимости от уровня экономического развития. Об этом свидетельствуют данные о доле государственных расходов в ВВП в конце XX в.

Необходимость существования общественного сектора обосновывается с позиции экономической теории провалов рынка. **Эффективное распределение ресурсов характеризуется тем, что никто не может улучшить свое положение без того, чтобы чье-то положение не ухудшилось.** Подобная ситуация называется оптимумом, или эффективностью, по В. Парето (1848-1923), и для ее достижения необходим ряд условий, реализации которых противодействуют *провалы (изъяны) рынка*. **Провалы рынка** - это ситуации, в которых свободное действие рыночных сил не обеспечивает эффективное использование ресурсов.

Причинами провалов рынка могут стать ограниченность (несовершенство) конкуренции, естественные монополии, внешние эффекты, асимметрия информации, неполнота рынков, дифференциация доходов. Выделяют следующие виды провалов рынка (рис. 2).



Рис. 2. Виды провалов рынка

Наличие монополии (прежде всего естественных), а также олигополии в определенных отраслях экономики, ведущих к недостатку конкуренции производителей и наносящих ущерб общественному благосостоянию и потребителям. Это вызывает необходимость государственного вмешательства. Оно выражается в форме создания государственных и муниципальных предприятий в отраслях с наличием естественной монополии и олигополии или в виде мер государственного регулирования и контроля цен, объема производства и качества экономических благ.

Информационная асимметрия у производителей и потребителей экономических благ. Как правило, она характеризуется преимуществом в *информированности производителей* и неосведомленностью потребителей о достоинствах и недостатках товаров и услуг. Особое значение она имеет в отраслях здравоохранения и образования, где невмешательство государства может привести к оппортунистическому поведению производителей и ущербу для потребителей.

Есть отрасли, где информационная асимметрия проявляется в большей **информированности потребителей** (страхование), где ущерб может быть нанесен слабо информированному страховщику. Данный вид провалов рынка также требует вмешательства государства, в частности наличия государственного и муниципального секторов в образовании и здравоохранении, обязательного социального страхования и регулирующих функций государства (лицензирование, аккредитация и др.)

Внешние эффекты - издержки (отрицательные внешние эффекты) или выгоды (положительные внешние эффекты), получаемые лицами, не участвующими в конкретной сделке. В случае отрицательных внешних эффектов (загрязнение окружающей среды) государство вводит экологические налоги, а при положительных внешних эффектах предоставляет субсидии производителям.

Недальновидное поведение потребителей и производителей на рынках страхования социальных рисков, рисков гражданской и профессиональной ответственности. Данный недостаток ведет к феномену неполного рынка страхования и негарантированности права на жизнь для незастрахованных граждан. Это требует введения различных видов обязательного, в том числе государственного, страхования.

Провалы рынка, обусловленные его нестабильностью (экономические и финансовые кризисы), вызывающие безработицу, малообеспеченность, чрезмерную дифференциацию доходов и другие негативные социально-экономические последствия для общества в целом. Такие провалы тоже требуют государственного вмешательства в виде выполнения ряда социально-экономических функций.

Усилия государства по восполнению провалов рынка требуют соответствующих расходов бюджета, для пополнения которого, в свою очередь, необходимо увеличивать налоговые поступления. Рост налогового бремени снижает деловую и экономическую активность, что сдерживает рост доходов бюджета. Государство, балансируя между социальной справедливостью и экономической эффективностью, далеко не всегда и не в полной мере способно решать социальные проблемы. Возникают так называемые **провалы (изъяны) государства**, которые не позволяют ему полностью заполнить ниши провалов рынка.

Провалы (изъяны) государства, как неспособность в полной мере обеспечить аллокационную эффективность и соответствие распределительной политики общественным представлениям о справедливости, образуются под воздействием нескольких факторов.

Во-первых, недостаток информации, необходимой для принятия решений на государственном уровне (по аналогии с асимметрией информации) ограничивает возможности государственного регулирования и контроля за действиями экономических агентов. Обеспечение доступности общественных благ самым различным слоям населения требует увеличения объема соответствующей информации о самих потребностях, степени нуждаемости, растут затраты времени и средств на администрирование, что создает своеобразные провалы, где деятельность государства утрачивает эффективность.

Во-вторых, государство в производстве и организации потребления общественных благ ориентируется на массовые стандартизованные потребности, но при этом оно не может оперативно и своевременно реагировать на быстроменяющийся и сложнодифференцированный потребительский спрос.

На локальном уровне негосударственные некоммерческие организации более действенны, поскольку способны работать как с коллективными, так и с индивидуальными потребителями. Именно поэтому в нишах, не заполненных рынком или государством, приходится действовать негосударственным некоммерческим структурам.

В-третьих, несовершенство общественного выбора и политического процесса создает предпосылки для рационального неведения избирателей, манипуляций принимаемыми решениями и их исполнением, ведет к утрате эффективности и справедливости, компенсировать которые в той или иной степени способны негосударственные некоммерческие организации.

В-четвертых, ограниченные возможности контроля за деятельностью государственного и муниципального аппарата управления, особенности мотивации служащих аппарата управления, бюрократизация также снижают эффективность государственного и муниципального секторов. Преобладание общественной активности, целевая ориентация на конкретные группы потребителей, нерыночная сущность хозяйствования, адресность предоставления услуг позволяет негосударственным некоммерческим организациям преодолевать как провалы рынка, так и изъяны государства.

Одна из важнейших задач общественного сектора - **консолидация усилий** всех составляющих его элементов (государственных, муниципальных, негосударственных некоммерческих) для достижения более справедливого, равного доступа к общественным, особенно социально значимым благам всем слоям и группам населения. Сотрудничество, партнерские отношения на пути к этой цели необходимы еще и постольку, поскольку негосударственные некоммерческие организации также не всесильны. Как государственный и муниципальный секторы, они имеют свои специфические недостатки (изъяны или провалы). Не позволяющие отделяться от других частей общественного сектора **изъяны негосударственных некоммерческих организаций** проявляются в следующем:

- в ограниченных возможностях аккумулировать финансовые и иные ресурсы для обеспечения социально значимыми благами и услугами всех нуждающихся в них;
- в сосредоточении усилий на узких группах потребностей отдельных категорий населения;
- опасности ограничения независимости наиболее влиятельными членами организации, направляющими коллективную деятельность с учетом своих собственных интересов;
- в меньших возможностях привлечения квалифицированного персонала.

Деятельность организаций общественного сектора строится на отношениях **принципала** (государства) и **агента** (специально созданной государством организации для исполнения задания принципала) (рис. 3.).

Принципал создает административный контроль за действием агента. Это связано с тем, что принципал не может непосредственно оперативно вести наблюдение за агентом, а последний имеет возможность осуществлять действия, которые могут не соответствовать ожиданиям принципала.

Участники агентских отношений	<i>Зона отсутствия рыночных отношений</i>		<i>Зона сочетания иерархии с рынком</i>		<i>Зона активного действия рынка в сочетании с иерархией</i>	
	<i>Давление потребителей</i>	<i>Конкуренция</i>	<i>Давление потребителей</i>	<i>Конкуренция</i>	<i>Давление потребителей</i>	<i>Конкуренция</i>
	<i>Минимальные</i>		<i>Сильные</i>		<i>Очень сильные</i>	
Принципал (государство)	Прямой административный контроль Субсидиарная ответственность Сметное финансирование		Общественный контроль Частичная субсидиарная ответственность Представительство интересов внутри организации-агента		Отсутствие субсидиарной ответственности Представительств* интересов внутри организа ции - агента	
Агент (организация)			Самостоятельность в привлечении и распоряжении финансовыми ресурсами Ограничения на распоряжение недвижимым имуществом		Максимальная самостоятельность Право распоряжаться всем имуществом Ответственность по обязательствам и долгам	