

Общественный сектор экономики



**Пономаренко Е.В., д.э.н.,
профессор**



Тема 1. Экономическая теория общественного сектора экономики



■ 1. **Общественный сектор экономики – экономическое содержание и тенденции развития.**

■ 2. **Масштабы общественного сектора. Общественный сектор в России.**



■ 3 **Теория «провалов рынка» и необходимость общественного сектора.**

■ 4. **Инструменты преодоления провалов рынка.**



■ 5. **Виды деятельности сектора госуправления**



1. Экономические сектора в системе национальных счетов (СНС)



Хоз. субъекты

страны (инсти
туционал. един.)

владеют,

распоряжаются

активами,

вступают в



экон. отношения с

др.хоз.

субъектами



5 секторов в СНС

Госуправления
(**Общественный**
сектор);

Нефинансовые
корпорации;

Финансовые
корпорации;

Домашние
хозяйства;

НКО, обслуж. Дом.
хозяйства



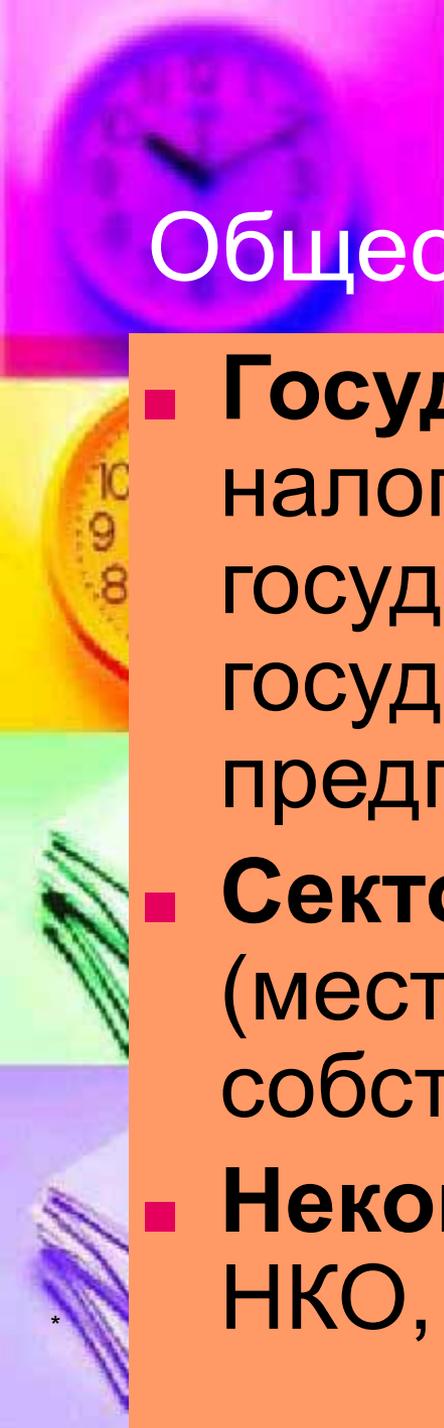
Предмет экономики общественного сектора

- Экономика общественного сектора исследует **поведение государства**:
 - как субъекта рыночной экономики;
 - в разрезе отраслей и видов эк. деятельности;
 - на федеральном, региональном и местном уровнях.
- Анализ осуществляется с **позиций микроэкономической, макроэкономической и институциональной экономических теорий.**

Определения

- **ОС** экономики – совокупность государственного сектора, сектора местного самоуправления и некоммерческого сектора.

- **Государственный сектор (госуправления)** – совокупность институциональных единиц: (федеральные, региональные и муниципальные) *органы власти и управления, бюджетные учреждения, унитарные предприятия, система общ. финансов, других ресурсов казны* (госсобственность, природные ресурсы, нематериальные активы и т.д.)



Общественный сектор экономики

- **Государственный сектор** (бюджет, налоги, государственные расходы, государственная собственность, государственное предпринимательство);
- **Сектор местного самоуправления** (местные финансы, местная собственность);
- **Некоммерческий сектор** (финансы НКО, ресурсная база)



2. Масштабы общественного сектора. Общественный сектор в России.



Ресурсная база общественного сектора (ОС)



- Для достижения целей развития общества и предоставления общественных благ потребителям ОС обладает и использует:



- 1. Финансовые, человеческие, природные ресурсы



- 2. Право принуждения на основе закона



Критерии оценки масштабов сектора госуправления в России

- 
- 1) Валовый выпуск продукции – 3.5 трл.руб (10% от общ.объема);
 - Валовый располагаемый доход – 6 тр. руб.(31% от вд всей экономики РФ);
 - Основные фонды – 23%;
 - Инвестиции в основной капитал – 21,3%
- 
- 2) Численность занятых – 33%
 - 3) Количество госпредприятий, организаций и учреждений
 - 4) Величина государственных расходов. Финансы общественного сектора
- 

Занятость в бюджетном секторе РФ - свыше трети от числа наемных работников **21,5 млн.чел**

- **40%** - в образовании – 5.7 млн.чел
- **28.3%** - в здравоохранении (в бюджет.секторе – 4.1 млн.чел)
- **24.2 %** - в управлении, воен. безопасности, соц.обеспечении – 3.5 млн.чел.
- **7.9%** - другие.
- Рост численности занятых в частном здравоохранении – 8% в год, в частном образовании – 2% в г.

Субъекты социально-экономической деятельности

ГК РФ

Граждане

Индивидуальные предприниматели
Ст.23.ГК РФ

Коммерческие организации:

Хозяйственные товарищества;
Хозяйственные общества:
Производственные кооперативы;
ГУПы
Ст.50 ГК РФ

НКО

Общественные организации
Религиозные организации
Ассоциации, союзы;
Фонды;
Потребительские кооперативы
Учреждения;
Некоммерческие партнерства
Автономные неком. организации;
Благотворительные организации;
другие

Распределение зарегистрированных предприятий и организаций по секторам экономики России (тыс)

На 1 января	1996	%	2000	%	2005	%
Общее число юридич. лиц	2250	100	3106	100	3845.3	100
1 сектор:	520	23.1	348	11.2	396.4	10.3
<u>государственные</u>	322	14.3	150	4.8	157.1	4.1
<u>муниципальные</u>	198	8.8	198	6.4	239.3	6.2
2 сектор:	1426	63.4	2312	74.4	2956.8	76.9
<u>частные ком.орг</u>						
3 сектор:	95	4.2	213	6.9	244.3	6.4
<u>негосударственн ые НКО</u>						



Доля различных организационно-правовых форм в структуре собственности российских организаций и предприятий, в % к итогу



Виды собственности	1996	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Государственная и муниципальная	23,1	11	10,7	10,3	9,8	9,2	8,7
Частная	63,4	75,0	75,8	76,9	78,0	79,2	80,5
Общественных и религиозных объединений	4,2	6,7	6,6	6,4	6,1	5,7	5,3
Прочие (включая иностранную, совместную российскую и иностранную)	9,3	9,3	7,3	6,8	6,4	6,1	5,6



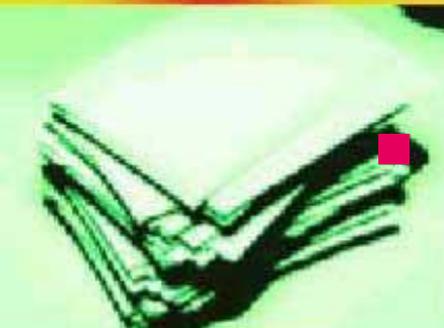
Общественный сектор РФ

показатели	Ед.изм.	2001	2008
Общее число юридических лиц	Тыс. ед.	3346	4772
Доля гос. и муниц. организаций в общем числе в РФ	%	11	9
Численность занятых в гос. секторе	Тыс. чел	24 228	21 530
Доля в общем кол-ве занятых	%	37	31
Число акционерных обществ в уставных капиталах к-х участвует государство	Ед.	3 524	3 674



Финансы общественного сектора

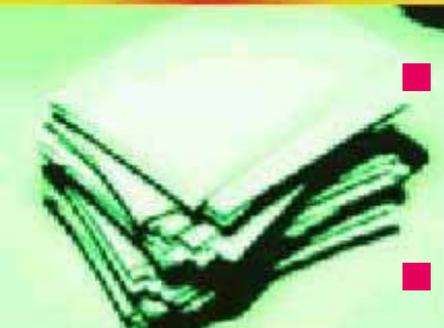
- 
- 1. **Общественные финансы**
(государственные и муниципальные)

- 
- 2. **Финансы
некоммерческого сектора**





Общественные финансы (государственные и муниципальные)

- 
- **Федеральный бюджет РФ (1)**
 - **Бюджеты субъектов РФ (85)**
 - **Государственный кредит**
 - **Государственные
внебюджетные фонды (3)**
 - **Местные бюджеты**
 - **Внебюджетные фонды
органов МСУ**
- 
- 

Масштабы финансов общественного сектора в странах – перераспределение ВВП

- **Доходы бюджетной системы РФ - от 36,4 до 40 % ВВП.**
 - **Это близко к среднему уровню по странам ОЭСР (39% ВВП) и уступает средним по ЕС показателям - 47% ВВП.**
- 1) **«соцориентированные» налог. Нагрузка 45% ВВП, в Швеции и Дании 50% ВВП;**
 - 2) **«рыночные» – соц. обяз. по бесплатному соц. и мед. обеспечению (США и Япония), нагрузка 25-30% ВВП.**
 - 3) **Средняя нагрузка ОЭСР составляет 36% ВВП.**

Динамика доли госрасходов к ВВП, в %

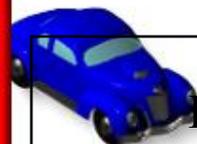
	1880	1929	1960	1980	2000
США	8.0	10	27.8	31.4	33.3
Япония	11	19	18.3	32	35.5
Англия	10	24	32.6	43	39.7
Германия	10	31	32	47.9	47.4
Франция	15	19	34.6	46.1	53.2
Швеция	6	8	31.1	60.1	60.8

Динамика доли госрасходов к ВВП

Страны	1950	1980	1990	2000	2015
США	24,9	33,5	35,0	35,7	36,5
Германия	28,4	42,2	42,9	47,4	42,8
Франция	31,4	45,3	47,2	53,2	45,5
Англия	32,1	40,6	42,9	43,1	43,4
Япония	13,2	25,0	26,9	27,2	29,7
СССР/РФ	54,4	47,7	52,2	42,2	43,3



Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации - расходы



Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Расходы, всего	16 027,1	17 570,5	20 357,6	22 802,0	24 949,2
% к ВВП	41,3	38,9	37,3	37,6	37,9
Федеральный бюджет	9 660,1	10 117,5	10 925,6	12 745,1	13 387,3
Бюджеты ГВФ РФ	3 555,0	4 779,5	5 730,1	6 876,2	7 517,2
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	6 253,5	6 634,1	7 676,1	7 931,5	8 686,1
ТФОМС	550,6	574,2	883,4	871,7	1 031,8

Государственные социально-страховые внебюджетные фонды



**Пенсионный фонд
России (ПФР)**



**Фонд социального
страхования (ФСС)**



**Фонд
обязательного
медицинского
страхования
(ФОМС и ТФОМС)**



Бюджетная система РФ

2011

2012

2013

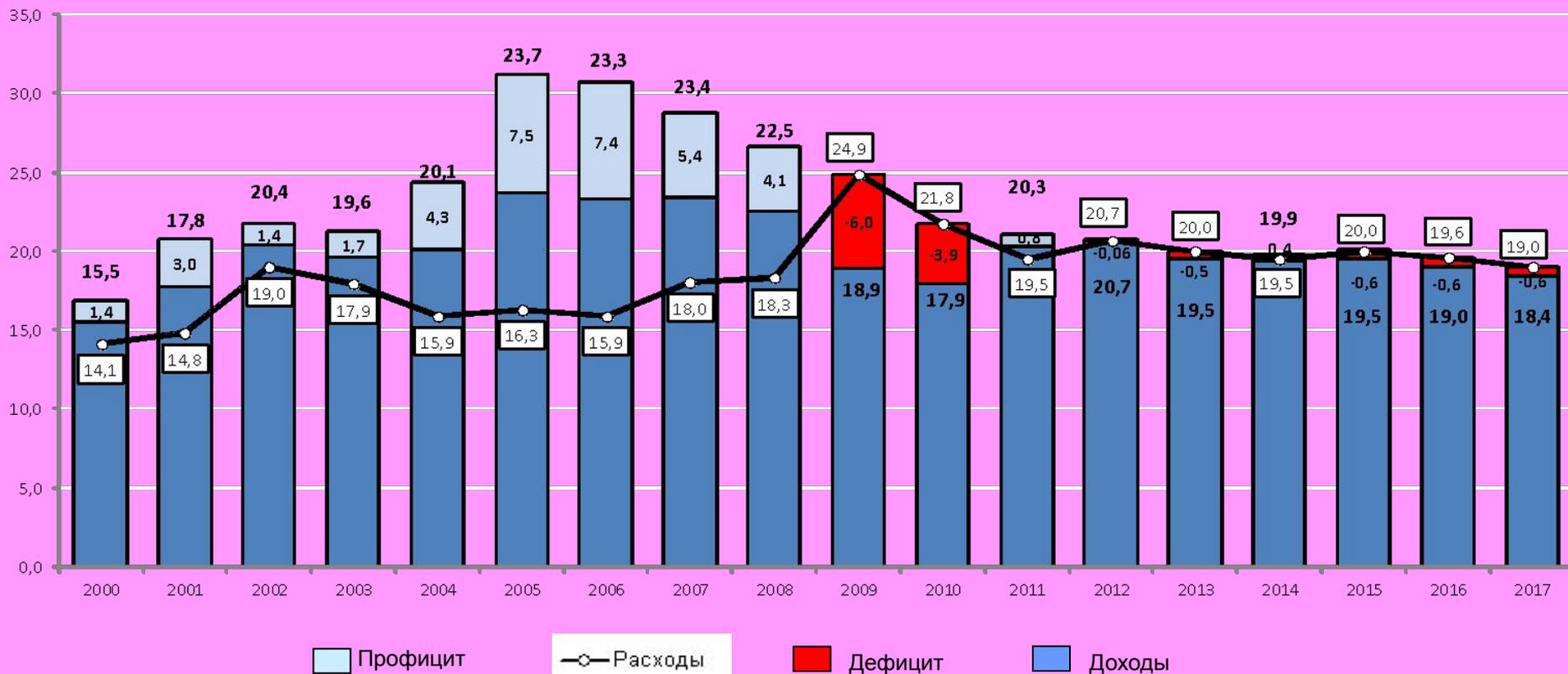
2014

2015

Расширенный бюджет

Доходы	21 218,1	23 018,2	24 084,9	26670	28462
% ВВП	38,9	38,0	36,6	36.7	36.7
Расходы	20 357,6	22 802,0	24 949,2	27056	30162
% ВВП	37,3	37,6	37,9	37.2	38.9
Дефицит\					-2.2
Профицит,	1.6	0.4	- 1,3	-0.5	
%ВВП					
ВВП	54 586	60 590	65 809	72 797	77498

Основные характеристики федерального бюджета в 2000-2017 гг. (в %% к ВВП)



№		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1	Доходы	15,5	17,8	20,4	19,6	20,1	23,7	23,3	23,4	22,5	18,9	17,9	20,3	20,7	19,5	19,9	19,5	19,0	18,4
2	Расходы	14,1	14,8	19,0	17,9	15,9	16,3	15,9	18,0	18,3	24,9	21,8	19,5	20,7	20,0	19,5	20,0	19,6	19,0
3	Дефицит/профицит	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,5	7,4	5,4	4,1	-6,0	-3,9	0,8	-0,06	-0,5	0,4	-0,6	-0,6	-0,6
4	Ненефтегазовый дефицит	-1,7	-1,0	-2,9	-3,2	-1,8	-2,5	-3,5	-3,3	-6,5	-13,7	-12,2	-9,3	-10,4	-10,3	-10,1	-10,5	-10,2	-9,7

Госсобственность и госпредпринимательство

- В 2008-2009 гг. - фактическая национализация попавших в тяжелое положение компаний путем предоставления им финансовой помощи.
- Впервые с 1990-х годов государство стало не мажоритарным, а единственным акционером более 50% всех хоз.обществ с его участием. При этом абсолютное количество и доли миноритарных (до 25% капитала), блокирующих (от 25 до 50% капитала) и мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов в общей структуре федеральных пакетов акций сократились.



Вопросы для обсуждения на семинаре

- 1. Общественный сектор экономики (ОС): определение, структура.
- 2. Место ОС в системе национальных счетов.
- 3. Масштабы ОС в России и развитых странах (критерии и показатели оценки)
- 4. Структура общественных финансов (ГМФ) и финансов общественного сектора



Тема 2. Теория «провалов рынка» и необходимость общественного сектора

- 1. Теория «провалов рынка» и необходимость общественного сектора.
- 2. Инструменты преодоления провалов рынка.
- 3. Виды деятельности сектора госуправления
- 4. Реформы естественных монополий





- **Провалы рынка** – это ситуации, в которых субъекты рыночного хозяйства, действующие в рыночной среде, не могут или не имеют стимулов производить блага (услуги) в социально приемлемых размерах и с должным качеством.



1. Провалы рынка

- 
- 1. развитие монополий, естественная монополия;
 - 2. внешние эффекты;
 - 3. асимметрия информации;
 - 4. неполные рынки;
 - 5. макроэкономическая нестабильность;
 - 6. производство общественных благ.
- 
- 

Рыночная монополия и естественная монополия





1. ЕМ: ФЗ «О естественных монополиях»

М-конкуренция ограничена или невозможна; ЕМ- состояние тов. рынка

- 
- 1) спрос удовлетворяется в условиях **ограниченной конкуренции;**
 - 2) в силу техособенностей производства используются **сетевые структуры;**
 - 3) снижение издержек на 1-цу товара по мере увеличения объема производства (**эффект масштаба**),
 - 4) товары, производимые ЕМ, не могут быть заменены в потреблении другими товарами (**низкая эластичность**)
 - 5) продукт нельзя **хранить** и важно **бесперебойно поставлять**
- 
- 

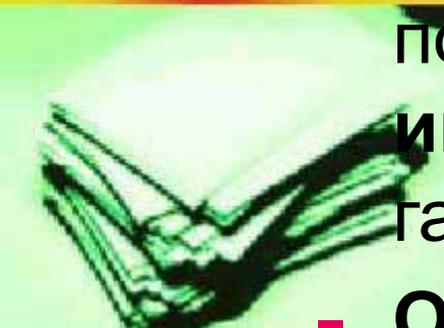
Сферы естественных монополий

- транспортировка нефти, газа по трубопроводам;
железнодорожные перевозки;
услуги в транспортных терминалах , портах, аэропортах;
услуги электросвязи, почтовой связи;
услуги по передаче электрической энергии; диспетчерскому управлению в электроэнергетике;
- Услуги по передаче тепловой энергии;
использование инфраструктуры внутренних водных путей; организация воздушного движения;
централизованного водоснабжения и водоотведения.



Субъект ЕМ

- субъект ЕМ – хоз.субъект в сфере (ах) ЕМ и занимающий на соответствующих товарных рынках доминирующее положение, которое возникает (усиливается) вследствие владения, пользования, распоряжения **инфраструктурой** (электросети, трубо, газопровод, железнодорожные пути).
- **ОАО РЖД, Электроэнергетика, ЖКХ.** Задача реформ – привлечение инвестиций в сферу ЕМ при ограничении роста тарифов. **КАК?**



Провалы рынка

- **2. внешние эффекты** – производитель может переложить часть издержек на других, либо дать доп. блага без возможности взять плату (загрязнение окр. среды).
- **3. асимметрия информации** - неполная, некачественная инф.: здравоохранение; обр-е
- **4. неполные рынки** – в страховании потерь вкладов при банкротстве; от пожаров и наводнений, пожилых людей;



Провалы рынка



■ **5. макроэкономическая нестабильность** – эк. колебания, безработица, инфляция, недогрузка мощностей

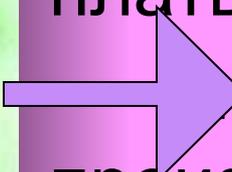


■ **6. производство общественных благ** - национальная оборона, правоохранительная деятельность, образование, здравоохранение и т.д.





Производство общественных благ, их свойства

- 
- 1. Чистые частные блага, чистые общественные блага, смешанные блага.
 - 2. Общедоступные блага – потребление их доступно сразу многим, платы можно избежать,  отсутствие стимулов у частных производителей.



необходимость взимания налогов как платы за блага коллективного пользования, их пр-во ОС

Классификация экономических благ – частные и общественные блага

- **Неконкурентные и исключаемые блага** (условные общественные – клубные блага)
- **Конкурентные и исключаемые блага** (чистые частные блага)
- **Неконкурентные и неисключаемые блага** (чистые общественные блага)
- **Конкурентные и неисключаемые блага** (общие, совместно потребляемые блага – парки, водоемы, ЖКХ)

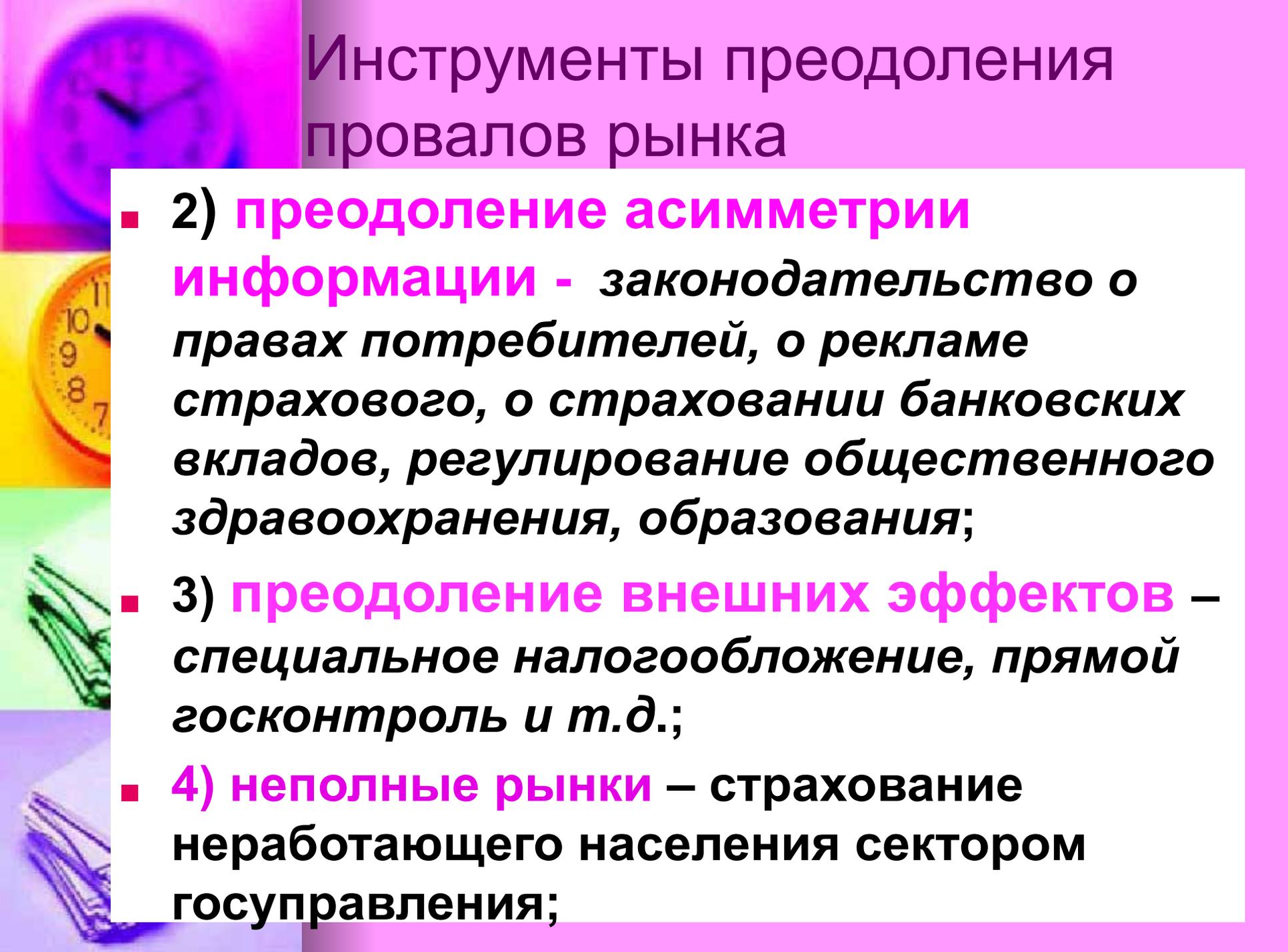


2. Инструменты преодоления провалов рынка

- **1) преодоление естественной монополии**
- **внедрение конкуренции : реорганизация и приватизация; выделение естественно-монопольного ядра, государственно-частное партнерство.**
- **антимонопольное регулирование: отделение функций регулирования (лицензия, охр. среды, стандарты качества, тарифы); от функций ведения хоз. деят-ности (бизнес);**
- **обязательность участия государства в собственности (активах) ЕМ;**
- **территориальная специализация производств естественных монополий в целях их эффективного размещения.**

Инструменты преодоления провалов рынка

- **Способы тарифного регулирования:**
- **- непосредственное установление цен регулятором, цена на основе бухг. отчетности об издержках + норма прибыли от регулятора;**
- **регулирование уровня рентабельности (ограничение нормы доходности);**
- **регулирование верхнего предела тарифа**
Предел тарифа = индекс потр. цен (инфл) – X фактор (планируемое регулятором отн. снижение цен в %)



Инструменты преодоления провалов рынка

- **2) преодоление асимметрии информации** - *законодательство о правах потребителей, о рекламе страхового, о страховании банковских вкладов, регулирование общественного здравоохранения, образования;*
- **3) преодоление внешних эффектов** – *специальное налогообложение, прямой госконтроль и т.д.;*
- **4) неполные рынки** – *страхование неработающего населения сектором госуправления;*



Инструменты преодоления провалов рынка (прод.)

5) макроэкономическое регулирование: антикризисные программы, бюджетно-нал. меры, ден-кред., дефицитное финансирование

6) производство общественных благ - необходимость госсектора экономики (госпредпринимат-во, бюджетные учреждения, ГУПы, МУПы ..) .

Роль и функции государства в рыночной системе

Функции	Провалы рынка (там, где рынок не работает)			
Минимальные функции	<p>Предоставление общественных благ: Оборона Законность и правопорядок Макроэкономическое управление Государственная система здравоохранения</p>			<p>Защита бедных: Программы по борьбе с нищетой Помощь пострадавшим от стихийных бедствий</p>
Функции средней степени сложности	<p>Преодоление внешних эффектов: Начальное образование Экология</p>	<p>Регулирование естественных монополий: ЖКХ Антимонопольная политика</p>	<p>Преодоление асимметрии информации Страхование Финансовое регулирование Защита прав потребителей</p>	<p>Обеспечение социального страхования: Пенсионное обеспечение Пособия на членов семьи Страхование от безработицы</p>
Функции активного вмешательства	<p>Координация деятельности частных структур: содействие рынкам Координация инициатив</p>			<p>Перераспределение Перераспределение активов</p>



3. Виды деятельности сектора государственного управления – общедоступные общественные блага

- 
- 1. оказание общественных услуг общегражданского характера;
 - 2. виды деятельности по развитию экономики;
 - 3. предоставление социальных благ и услуг.
- 
- 

Общественные услуги общего назначения

- проведение выборов, референдумов для реализации демократических свобод;
- формирование исполнительных, законодательных и судебных органов власти,
- защита прав собственности и других прав,
- обеспечение национальной обороны, общественного порядка, безопасности и т.п.





Общ.услуги по развитию ЭКОНОМИКИ



- **Проведение эк.политики**
(денежно-кредитной,
инвестиционной, инновационной,
политики занятости, бюджетной,
налоговой, тарифной, валютной и
т.д.



- **Разработка стратегических
приоритетов экономического
развития.**



Общ.услуги по развитию ЭКОНОМИКИ

- Развитие инфраструктуры: транспортной, коммуникационной, информационной, рыночной поддержка конкуренции, фундаментальных и прикладных научных исследований.
- Регулирование деятельности естественных монополий в сфере электроэнергетики, пассажирского транспорта, предоставления услуг жилищно-коммунального хозяйства



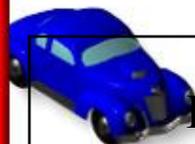
Общественные услуги социального характера

- **Формирование социальной политики, ее реализация:**
- **регулирование доходов, политика занятости,**
- **Обеспечение населения социальной инфраструктурой,**
- **Развитие образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологической безопасности.**





Основные параметры бюджетной системы Российской Федерации - расходы



Показатель	2009	2010	2011	2012	2013
Расходы, всего	16 027,1	17 570,5	20 357,6	22 802,0	24 949,2
% к ВВП	41,3	38,9	37,3	37,6	37,9
Федеральный бюджет	9 660,1	10 117,5	10 925,6	12 745,1	13 387,3
Бюджеты ГВФ РФ	3 555,0	4 779,5	5 730,1	6 876,2	7 517,2
Консолидированные бюджеты субъектов РФ	6 253,5	6 634,1	7 676,1	7 931,5	8 686,1
ТФОМС	550,6	574,2	883,4	871,7	1 031,8



Вопросы к обсуждению на семинаре: (доклады)



■ **1. Провалы рынка и способы их преодоления. Реформы РЖД, Реформа электроэнергетики, ЖКХ, Административная реформа в России.**



■ **2. Общеизвестные блага. Производство в общественном секторе. Государственное предпринимательство.**



Литература- учебники

- Пономаренко Е.В., Исаев В.А. Экономика и финансы общественного сектора.-М.: ИНФРА-М, 2007
- Пономаренко Е.В. Экономика и финансы общественного сектора. – М.:ИНФРА-М,2013
- Ахинов Г.А., Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора.- М.: ИНФРА-М, 2008
- Экономика общественного сектора\под ред. Савченко П.В..Погосова И.А.,Жильцова Е.Н.- М.: ИНФРА-М,2009