

Государственное управление и общественный сектор

Governance & public sector

сектора

Общественный сектор - совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства и общественных организаций (в том числе органов местного самоуправления).

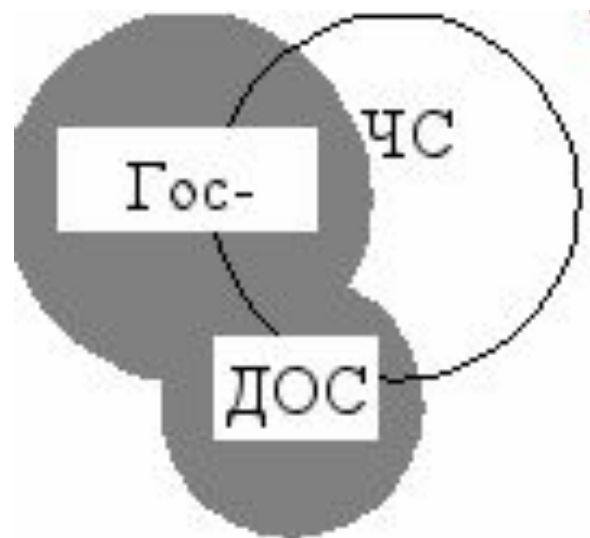
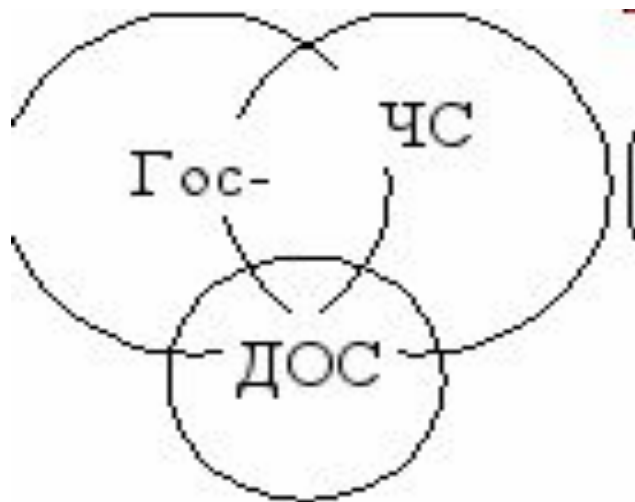
При этом общественный сектор является частью экономики, в которой:

- не функционируют рыночные принципы (полностью или частично), вследствие чего преобладают нерыночные способы координации экономической деятельности и типы организации обмена результатами деятельности;
- происходит производство, распределение и потребление общественных, а не частных благ;
- равновесное состояние между спросом и предложением общественного блага достигается за счет действий государства, органов местного самоуправления и добровольно-общественных организаций, а также некоторых социальных институтов, принципы деятельности которых в основном построены на бюджетно-финансовой политике государства.

Общественный сектор включает четыре подсектора:

- государственный,
- муниципальный,
- добровольно-общественный,
- смешанный.

Общественный сектор



ЧС – частный сектор; ДОС – добровольно-общественный сектор; на пересечении областей находятся смешанные формы экономической деятельности.

Заштрихованная область на рисунке справа обозначает то, что включает в себя общественный сектор.

Функции общественного сектора

Функция	Содержание функции
Воспроизводственная	Обеспечение условий для воспроизводства социального и человеческого капитала
Бюджетная	Аккумуляция средств для организации производства и распределения общественных благ
Институциональная	Генерация, фильтрация и инкубация социально-экономических институтов по воспроизводству общественных благ
Стабилизирующая, антикризисная	Обеспечение бескризисного поступательного социально-экономического развития
Консолидирующая	Обеспечение взаимосвязанности и единства различных сфер и областей жизнедеятельности общества
Социальная	В зависимости от потребностей отдельных групп общества участие в производстве или распределении общественных благ или удовлетворение потребностей в них путем реализации социальной политики
Воспитательная	Создание, закрепление и развитие культуры
Финансово-инвестиционная	Генерация финансовых потоков для воспроизводства общественных благ
Градообразующая	Участие в формировании и развитии городской экономики, местной инфраструктуры, обеспечение занятости жителей данного населенного пункта

Специфика общественного сектора

- Общественный и/или частный сектор
- Общественный и/или государственный сектор
- Общественный и/или нерыночный сектор

Граница между «общественным» и «частным» секторами

Критерии разделения общественного и частного сектора:

- характеристики производимой продукции: методологическая основа - концепция «общественного блага»;
- субъект собственности и контроля: методологическая основа - юридический подход к определению общественного сектора, в котором в центре внимания стоит правовой статус организации ;
- источники финансирования деятельности: методологическая основа - финансовый подход к определению общественного сектора ;
- характер социальных излишков и выгод: методологическая основа – определение списка бенефициариев.

Подходы к определению общественного сектора

Подход	Определение
Продуктовый (производственный)	Хозяйственная система, осуществляющая выпуск продукции или оказание услуг, относящихся к категории публичных или общественных
Организационный	Сеть организаций и учреждений, обеспечивающих общественными благами
Ресурсный	Совокупность материальных и нематериальных ресурсов, находящихся в распоряжении государства или иных субъектов — поставщиков общественных благ
Финансовый	Совокупность общественных доходов и расходов, включающих как государственное конечное потребление, так и трансферты
Нормативный	Собственность, находящаяся под контролем государства
Социальный	Сфера тесного взаимодействия общества и государства, или социальная сфера
Управленческий	Наиболее крупная корпоративно-сетевая технологическая часть государственной системы управления



Общественный и/или нерыночный сектор

- Новый институционализм
- Рынок как сеть
- Рынки культуры
- Неформальная экономика

Новый институционализм

- Рыночный мир
- Индустриальный мир
- Домашний мир
- Гражданский мир

Рыночный порядок оказывается лишь одним из способов координации хозяйственных взаимодействий. Он существует благодаря достижению компромисса с другими, нерыночными порядками.

Рынок как сети

- Рынок как переплетение социальных сетей, под которыми понимается совокупность устойчивых связей между фирмами и индивидами.
- Сетевые связи характеризуются тремя принципиальными чертами:
 - укорененностью,
 - связанностью
 - реципрокностью (взаимностью).
- Сетевой подход объясняет феномены
 - этнического предпринимательства
 - деятельности хозяйственных организаций
 - бенчмаркинг и иные способы адаптации на рынке
 - сетевой маркетинг.

Рынки как культуры

- Хозяйственная культура - совокупность накопленных профессиональных знаний и навыков, сформированных хозяйственных норм, ценностей и символов, необходимых для самоидентификации, определения статусов, производства значений и смыслов и выполнения хозяйственных ролей
- Хозяйственная культура включает три аспекта:
 - когнитивный — приобретаемые знания и навыки;
 - ценностный — осваиваемые роли, нормы и ценности;
 - символический — вырабатываемые способы идентификации и интерпретации происходящего.
- Культура реализует 2 функции:
 - регулятивная;
 - конституирующая.Эти правила указывают, как должно вести себя на рынке, и как поступать нельзя.

Неформальная экономика

- Неформальная экономика - совокупность видов хозяйственной деятельности, полностью или частично не подчиненных государственному регулированию, не подкрепленных формальными контрактами и не фиксируемых статистическим и налоговым учетом. Это экономика, не регулируемая непосредственно государственными правилами и законами.
- Концепция неформальной экономики как сектора развивающихся стран, отличающегося отсталостью.
- Институциональный подход: совокупность правил игры, имеющих место в любой организационно-правовой среде, то есть начинает преобладать
- Неформальные практики - это компромисс формальных правил и социальных норм.
- Неформальные практики могут:
 - вытеснять формальные правила, подменяя их;
 - занимать пространство, свободное от формального регулирования;
 - нарушать "не букву, но дух закона", используя правовой документ как инструмент достижения неформальных договоренностей.

Типология неформальной экономики

	Права другого хозяйствующего субъекта	
Законность	Нарушены	Не нарушены
Закон нарушен	Нелегальная криминальная «чёрная» экономика	Неформальная «серая» экономика
Закон соблюдён	Внелегальная «розовая» (фиктивная) экономика	Легальная «белая» экономика

Общественный сектор - инфраструктура публичной сферы жизнедеятельности общества

Компоненты публичной сферы:

- Экономический;
- Социальный;
- Гражданско-политический;
- Социокультурный.

Функции взаимодействия власти и общества в формировании политики, выражающей публичный интерес

- артикуляция общественных интересов
- публичный контроль деятельности власти
- влияние на формирование государственной политики
- политическое просвещение граждан

Современные вызовы публичной сфере

- административно-бюрократический: сильное государство vs авторитарное государство;
- либертарный: «гражданский приватизм»
выражающийся в обывательском конформизме, равнодушии и потребительстве;
- корпоративистский: теория корпоративного гражданства. Баланс влияния интересов корпоративных объединений, государственной власти и профсоюзов определяет конкретную форму корпоративизма.

Вопрос 2. Государство как поставщик экономических благ

Основания вмешательства государства в экономическое регулирование:

- Необходимость корректировать **«провалы» рынка** для максимизации общественного благосостояния.
- Ценностное преимущество государства перед рынком: рост процессов **гуманизации и социализации современной экономики**, которые требуют усиления внимания к человеку и его благосостоянию. Рост **масштабов перераспределительной деятельности государства**.
- Потребность перераспределения доходов и богатства в целях обеспечения **норм справедливости**, принятых в данном обществе.
- **Давление различных групп электората**, стремящихся решить свои материальные проблемы путем перераспределения национального дохода в свою пользу.

«Провалы» рынка



Общественные блага в условиях трансформации экономики

Выбор форм и методов государственного вмешательства в процесс формирования благосостояния является производным от выбранной социально-экономической модели государства:

- либеральной модели государства соответствует правовое (нормативное) регулирование;
- «государству благосостояния» — перераспределение доходов и расширение общественного сектора.

Функции государства в разных теориях



Формы государственного регулирования благосостояния общества

1. Правовая
2. Финансовая
3. Общественное производство:
 - Производство и обеспечение частных товаров (контракт, государственные услуги, государственные предприятия).
 - Производство общественных товаров
4. Перераспределение доходов:
 - социальное страхование
 - социальная помощь


Формы деятельности государства в общественном секторе

- Правовая;
- Финансовая;
- Общественное производство;
- Перераспределение.

- **Правовая форма** - создание государством правил и норм, направленных на обеспечение эффективного функционирования рыночной системы.
- 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.
- Задачей правового регулирования является корректировка «провалов» рынка, связанных с несовершенством информации о качестве товаров, что не позволяет потребителям достичь оптимального состояния в потреблении. Законодательство любой страны 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.
- Законодательной функцией государства является регулирование отношений между наемным работником и работодателем посредством трудового права, которое ограничивает злоупотребления экономической властью работодателями в отношении наемного труда.

Финансовая форма: полное или частичное финансирование государством социальных программ.

 Ценовое субсидирование может быть частичным и полным.

 Субсидирование может осуществляться в денежной форме (проблема замещения) и в неденежной (проблема нарушения суверенитета потребителей)

Общественное производство как инструмент для направления развития экономики в соответствии с социальными целями и задачами государства.

1. Производство и обеспечение частных товаров в целях реализации общественных интересов:

- Заключение контрактов с частными фирмами;
- Организация и производство услуги;
- Производство.

2. Производство общественных товаров:

- Привилегия;
- Дотация;
- Гарантия.



Перераспределение:

- Социальное страхование;
- Социальная помощь.

Организационно-правовые формы предприятий общественного сектора

- Коммерческие: направлены на извлечение прибыли. Унитарные предприятия, хозяйственные общества с участием государства.
- Некоммерческие: не направлены на извлечение прибыли, хотя могут заниматься предпринимательской деятельностью.



Унитарные предприятия

Государственное
предприятие (право
хозяйственного
ведения)

Казенное предприятие
(право оперативного
управления)

Государство-акционер

- При приватизации государственных и муниципальных предприятий;
- При выкупе акций акционерных обществ;
- При учреждении АО самим государством или при его участии.

Группы АО с участием государства

- Менее 25%
- Блокирующий пакет;
- Контрольный пакет;
- «Золотая акция»;
- До 100% капитала.

Некоммерческие организации

- Государственные корпорации и государственные компании;
- Государственные и муниципальные учреждения;
- Некоммерческое партнерство;
- Частные учреждения;
- Автономная некоммерческая организация;
- Фонды;
- Общественные и религиозные организации и др.

Государственный заказ

Проведение торгов:

Конкурс;

Аукцион;

Открытый аукцион в
электронной форме

Без проведения
торгов:

Запрос котировок;

Размещение заказа у
единственного
поставщика.

Государственно-частное партнерство -

- это юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество органов и организаций публичной власти и субъектов частного предпринимательства в отношении объектов, находящихся в сфере непосредственного государственного интереса и контроля, предполагающее объединение ресурсов и распределение рисков между партнерами, осуществляемое в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное государственное и общественное значение

Формы ГЧП:

- Аренда;
- Концессионное соглашение;
- Соглашение о разделе продукции;
- Совместные предприятия.

- **Аренда** - передача частному партнеру на определенных договором условиях государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату.
- **Концессия:** государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

Объекты концессии

- Объекты транспортной инфраструктуры;
- гидротехнические сооружения;
- объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии;
- системы коммунальной инфраструктуры, а также объекты социально-бытового назначения;
- Объекты здравоохранения;
- Объекты социально-культурного назначения

Современные задачи государства в экономике

1. Разработка и реализация экономической политики, призванной определять приоритетные направления экономического развития. Создание инфраструктуры и среды экономической деятельности.
2. Формирование институциональной структуры, обеспечивающей основные нормы и правила экономической деятельности.
3. Защита прав собственности.
4. Обеспечение граждан работой и регулирование трудовых отношений.
5. Создание благоприятной социальной среды.
6. Осуществление собственной экономической деятельности в качестве активного субъекта экономической деятельности.
7. Осуществление государственного заказа и государственных закупок.
8. Организация производства общественных благ (оборона, общественный транспорт, дороги, охрана здоровья, окружающей среды, освещение улиц, бесплатное образование).
9. Формированием эффективного государственного сектора услуг.
10. Перераспределение доходов граждан и фирм.
11. Перераспределение ресурсов страны в интересах общества.

Типы экономических систем

- Традиционная система** – способ организации экономической жизни, при котором земля и капитал находятся в общем владении племени, а ограниченные ресурсы распределяются в соответствии с длительно существующими традициями.
- Командная система (социализм)** – способ организации экономической жизни, при котором капитал и земля находятся в собственности государства, а распределение ограниченных ресурсов осуществляется по указаниям центральных органов управления и в соответствии с планом. Государство как единый народнохозяйственный центр.
- Рыночная система (капитализм)** – способ организации экономической жизни, при котором капитал и земля находятся в частной собственности, а ограниченные ресурсы распределяются с помощью рынка. Государство – «ночной сторож».
- Смешанная система** – способ организации экономической жизни, при котором земля и капитал находятся в частной собственности, а распределение ограниченных ресурсов осуществляется как рынками, так и при значительном участии государства. Государство как конфигуратор рынка.

Достоинства рыночной экономики

1. Способна с помощью конкуренции и рыночной цены быстро откликаться на потребности в новых товарах и услугах
2. Уравновешивает спрос и предложение
3. Поощряет хозяйства, которые соответствуют нормальным (и превышающие нормальные) условиям производства.
4. Обеспечивает наибольшую эффективность работы
5. Стимулирует рост производства, ускоряет темпы его развития

Недостатки рыночной системы

1. Медленно реагирует на потребности в коренных преобразованиях народного хозяйства, которые требуют больших капиталовложений и не дают быстрой выгоды
2. Слабо обеспечивает поддержку некоммерческих отраслей. Не способна предотвратить кризисы перепроизводства, порождает безработицу, инфляцию
3. Велико социальное расслоение
4. Рынок не учитывает влияния отрицательных внешних эффектов
5. Ее контрольный механизм – конкуренция – с течением времени ослабевает

Преимущества командно-административной системы

1. Способность концентрации ресурсов для достижения крупномасштабных стратегических целей.
2. Возможность равномерного развития всех регионов страны.
3. Обеспечение социального минимума, высокие гарантии социальной стабильности.
4. Государственные программы бесплатного получения жилья, медицинской помощи, дошкольного содержания, среднего и высшего образования, организации отдыха.

Недостатки командно-административной экономики

1. Несбалансированность потребительского рынка
2. Давление производства на потребителя
3. Неравномерность распределения и социальное недовольство
4. Низкая эффективность труда
5. Торможение научно-технического прогресса
6. Экономический застой.
7. Низкая мотивация работников
8. Огромный бюрократический аппарат

Смешанная экономика

1. Предполагает сочетание частной собственности и свободного предпринимательства, регулируемого государством
2. Существует достаточно крупный государственный сектор
3. Часть ресурсов централизуется и распределяется государством с помощью командных механизмов
4. Она призвана использовать сильные стороны и преодолеть недостатки рыночной и командной систем
5. Согласно метафоре А.Шляйфера и его соавторов, либеральной модели государства как «невидимой руки» [invisible hand] и социалистической модели государства как «грабящей руки» [grabbing hand] противопоставляется модель государства как «помогающей руки» [helping hand]

Шкала соответствия государств и экономических систем



1. США
 2. Япония
 3. Индия
 4. Швеция, Англия
 5. Куба, Северная Корея
 6. Некоторые страны Латинской Америки и Африки
 7. Россия
- А, Б – возможные варианты экономического развития России

Смешанная экономика

Сфера действия рыночных механизмов	Право частной собственности	Рынки ресурсов и товаров	Частная хозяйственная инициатива
Сфера действия командных механизмов, т. е. контроля со стороны государства	Перераспределение доходов и ресурсов	Создание общественных благ	Ослабление внешних эффектов

Доля государственного сектора в системах экономики некоторых стран

Россия (50%) Польша } Венгрия } 35% Чехия } Швеция (32%) Австрия (30%) Франция (23%) США (15%) Япония (6%)	Северная Корея Куба } более Украина } 75% Китай }	Гонконг Великобритания в XIX в
Смешанная	Командная	Рыночная

Модели воздействия государства на общественное благосостояние

- 1. Либеральная модель государства — минимума**
(основанная на постулатах классической концепции невмешательства А.Смита, Д.Рикардо, Дж.Милля):
 - а) ордолиберальная концепция экономических порядков
 - б) монетаристы
 - в) австрийская неолиберальная школа
- 2. Неоклассическая теория благосостояния**
- 3. Неокейнсианское «государство благосостояния»**
- 4. Модель социального рыночного хозяйства**

Место государства в экономическом кругообороте товаров, услуг и ресурсов



Теории возникновения общественного сектора

1. Теория провалов рынка
2. Теория общественного благосостояния
3. Теория игр (дилемма заключенного)
4. Теория общественных благ
5. Теория общественного выбора
6. Теория прав собственности и транзакционных издержек

Теория «провалов рынка»

Авторы - Дж. М. Кейнс, А.Пигу

Роль общественного сектора:

- Повышение роли общественных отношений в экономической жизни.
- На первом месте - проблемы общественного контроля и регулирования.
- Общественный сектор как система удовлетворение совместных потребностей людей.

Теория общественного благосостояния

- Авторы - А.Пигу, В.Парето, А.Бергсон, Э.Линдаль
- Общественный сектор экономики формируется, когда государство начинает заниматься перераспределением доходов, это увеличивает совокупное благосостояние общества и повышает значимость принципа социальной справедливости
- Инструменты общественного сектора:
 1. Налогообложение как способ решения проблемы внешних эффектов.
 2. Государство как корректор провалов рынка.

Теория игр (дилемма заключенного)

- Авторы - А.Курно, Ж.Бертран, Д.Нэш, Р.Асерольд, Д. Нейман, О.Моргенштерн
- Общественный сектор экономики необходим, т.к. согласованное поведение людей дает большую выгоду, нежели деятельность индивидов, действующих в личных интересах
- Инструменты общественного сектора
 - 1.Голосование - выбор оптимальной стратегии поведения индивида.
 2. Стратегии, при которых каждый старается сделать лучше для себя, делая лучше для других.

Теория общественного блага

- Авторы - П.Самуэльсон, М.Олсон, Р.Масгрейв
- Общественные блага аналогично с частными предоставляются для удовлетворения спроса на них индивидом
- Инструменты общественного сектора
 1. Система общественных благ - институт, с помощью которого реализуется общественный сектор.
 2. Предоставление услуг общественным сектором – механизм добровольного рыночного обмена.

Теория общественного блага

Частное благо:

Используется одним членом общества и направлено на удовлетворение его потребностей

Общественное благо:

Находится в свободном потреблении и не может быть использовано индивидуально.

Признаки общественных благ

- Отсутствие конкуренции в потреблении;
- Неделимость;
- Нерыночный характер стоимости блага;
- Тотальный и неисключаемый характер блага.

Теория общественного выбора

- Авторы - Дж.Бьюкенен, Д.Мюллер, М.Олсон, Г.Таллок
- Эффективность государства ставится под знак вопроса.
- Общественный сектор (а именно правительственные учреждения) используется индивидом для достижения своих эгоистических интересов.
- Инструменты общественного сектора
 1. Государственные институты как средства достижения целей.
 2. Рациональное поведение индивида (отождествление своих предпочтений с товаром).

Постулаты теории общественного выбора

- Избиратели как потребители услуг общественного сектора;
- Механизм голосования (выбора);
- Политики и чиновники как поставщики услуг общественного сектора;
- Провалы государства.

Теория прав собственности и транзакционных издержек

- Авторы - Р.Коуз, К.Эрроу, О.Уильямсон, Д.Норт, Дж.Стиглер
- Необходимо существование предприятий как вне рыночной формы проведения трансакций.
- Когда транзакционные издержки положительны, распределение прав собственности перестает быть нейтральным фактором и начинает влиять на эффективность и структуру производства.
- В случае низких транзакционных издержек вмешательство государства излишне, в случаях высоких — не всегда экономически оправдано
- Инструменты общественного сектора
 1. Рынок — основной механизм распределения ресурсов в обществе.
 2. Транзакционные издержки как показатели эффективности производства общественно значимых товаров и услуг.