

Политико-экономические
механизмы
функционирования сектора
государственного
управления

Лекция 11

«Цель политики – общее благо»

Аристотель

Достижение общего блага в современных государствах есть выстраивание компромиссов между **прогрессом** (экономический рост) и **справедливостью** (равенство, эквивалентность).

Различают нормативное и позитивное, этическое и экономическое понимание общественных благ. В широком смысле как процесс общения и благоденствия в обществе. В узком смысле – это работа по созданию и воспроизводству коллективных благ



Государство как центр принятия решений

- Главной целью является сохранение власти правящего режима, независимости и территориальной целостности страны.
- Государство осуществляет анализ общественных проблем и постановку задач на основе **внеэкономических** критериев, оценивая хозяйственные и международные проблемы по преимуществу в координатах политического выбора, с целью сохранения у власти определенной элитарной группы

В системе государственного управления критерии «политической целесообразности» должны сочетаться с:

- критериями экономической эффективности,
- социальной справедливости,
- рационального расходования ресурсов,
- конституционности

Концепция «общественных благ» (П. Самуэльсон и Р. Масгрэйв)

- Причины государственного вмешательства:
 - 1) необходимость производства и распределения общественных товаров (проблема безбилетника),
 - 2) Транзакционные издержки, чтобы подвести к возможности добровольной трансформации экстерналий (функционирование организационных служб – общественный товар),
 - 3) Неэффективность конкретных прав собственности, снижающих шансы на успех

Государство как орган макроэкономического регулирования

- целью становится сохранение социально-экономической *целостности* общества, его интеграция как социального целого, а основной социальной диспозицией в принятии решений здесь выступают **отношения управляющих и управляемых**.
- Субъектом выступают *не политические*, а исполнительные структуры, *и прежде всего правительство*, в качестве высшего хозяйственно-распорядительного органа.
- Задача Правительства состоит в том, чтобы согласовать политические приоритеты и ценности с правовыми регуляторами и ориентациями на рациональное и экономное хозяйствование.
- Принципы макроэкономического регулирования: законность, рациональность и экономическая эффективность, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков

Операционализация задач государственного управления осуществляется на административном уровне

- *Посредством воспроизводства сложившейся иерархической системы линейно-функциональных связей, а также обслуживание населения, т.е. предоставление гражданам специальных услуг в области здравоохранения, образования и т.д.*
- *Через приведение организационных структур в соответствие с решаемыми задачами и формирование кадровых команд, способных на деле осуществить намеченное. Реализация исполнительной миссии предполагает отношение государства к гражданам как к клиентам, потребляющим определенные товары и услуги у конкретных государственных организаций и учреждений.*

Потенциал самоорганизации субъектов государственного управления

- Предполагает ограничение или исключение вмешательства государства в решение общественно значимых проблем, и передачу решения определенных задач в различные общественные или бизнес организации (например, система государственно-частного партнерства)

Как государство взаимодействует с рынком

- Друг, партнер, заказчик
- «сторожевой пес» и регулировщик
- Сборщик налогов

Государство благосостояния (баланс «справедливость – эффективность») - посредническая, арбитражная модель государства, предполагающая регуляцию интересов с целью обеспечения общественного равновесия или некой степени участия (равноудаленности) по отношению к различным общественным группам

Эволюция «государства благосостояния»

- Государство как политическое средство секуляризации и суверенитета (автономия политики и экономики, гражданского общества и государства), А. Смит
- Государство, основанное на нужде, «на рассудке, стоящего лицом к лицу с нуждой», Гегель
- Государство как агент справедливости (в особенности к незащищенным классам)
- Государство как регулятор коллективных отношений, защитник стабильности рынка (период Великой депрессии США), Дж. М. Кейнс
- Итог эволюции – две модели, трансатлантическая и рейнская

Критерии влияния Правительства

- Действия нацелены лишь на общественное благо и своекорыстие чиновников является отклонением
- Государство есть целостный организм, решения принимаются на основе рациональности и прозрачности
- Экономические решения могут подвергаться пересмотру и не должны иметь инерции
- Инструменты экономической политики находятся под полным контролем государства и в руках честного и эффективного аппарата

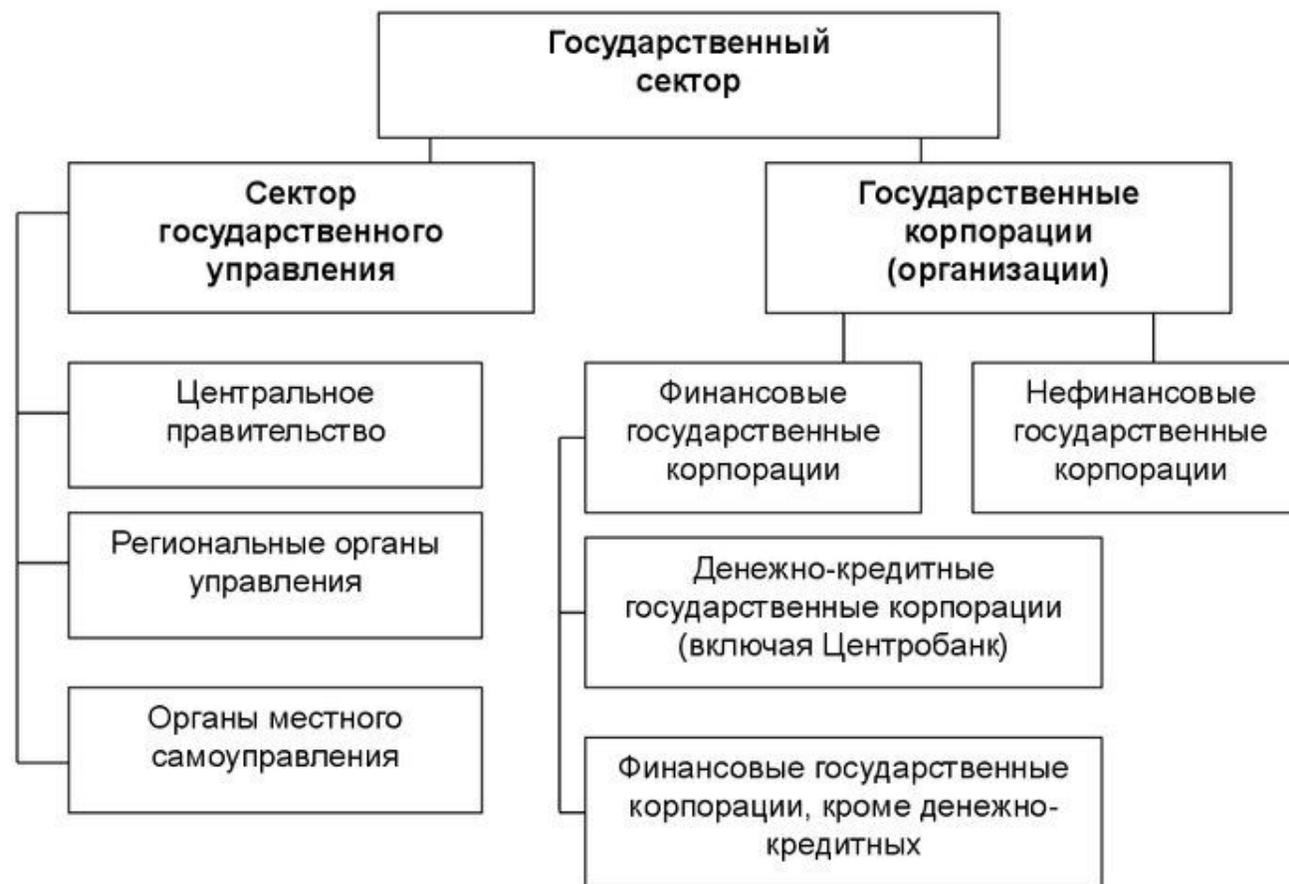
Критика госинтервенционизма

- Государство не монолитно, а характеризуется множественностью центров выработки политики, со своими специфическими интересами и понимания общих целей,
- Сложности достижения абсолютно последовательной государственной политики (особенно в векторах центр—территории, центр-подразделения, временные векторы),
- Политика есть процесс взаимодействия групп интересов,
- Недостаточная компетентность чиновников в экономическом регулировании,
- Проблемы принятия и исполнения решений (необратимость государственных решений),
- Проблемы мотивации в бюрократических структурах (Бриттан, 1998)

Сектор государственного управления

- представляет собой совокупность предприятий, организаций, учреждений однородного социально-экономического или социально-культурного профиля, находящихся в ведении центрального федерального (или субъекта федерации) органа исполнительной власти. А сфера государственного управления включает в себя деятельность специальных органов исполнительной власти, осуществляющих функциональное межотраслевое регулирование в масштабе всех или, по крайней мере, многих отраслей управления.

Структура государственного сектора



Сектор государственного управления

Функции органов государственного управления состоят в следующем:

- ▶ принятие ответственности за обеспечение общества товарами и услугами на нерыночной основе для их коллективного или индивидуального потребления;
- ▶ перераспределение доходов и богатства с помощью трансфертов и субсидий.

Единицы сектора государственного управления осуществляют свою деятельность за счет финансовых средств бюджета, внебюджетных фондов, а также за счет доходов от собственности, продажи рыночных услуг, заимствования.

В сектор государственного управления входят два типа институциональных единиц:

1. Органы государственной власти и управления всех уровней — министерства, ведомства, службы, агентства, а также государственные внебюджетные фонды и т. п.
2. Нерыночные некоммерческие организации, финансируемые и контролируемые государством (школы, больницы, организации культуры и т. п.).

Три модели государственного сектора

Западноевропейская (Португалия, Франция)	Северо-Американская (США, Канада)	Азиатская (Япония, Южная Корея)
большой по объему, высокоэффективный и щедро финансируемый госсектор, имеющий весьма разнообразную отраслевую структуру	госсектор, специализирующийся главным образом на чисто государственных функциях, обороне и социальной инфраструктуре, исходя из принципа экономного финансирования	переплетение интересов государства и бизнеса идет через их представителей во властных и корпоративных структурах. Результатом такой модели является формально небольшой госсектор, которому государство оказывает достаточную финансовую и организационную поддержку.
Границы между государством и бизнесом четко определены		
Примером страны с уникально большим госсектором является Швеция – 32% занятых в стране, 52% ВВП расходы по финансированию государственного сектора		

Негативные политико-идеологические императивы построения эффективного госсектора

- *Недопонимание разницы* между понятиями “госсектор” и “государственная собственность” (“государственное имущество”). Управление госсектором предполагает не только отношения собственности, возникающие по поводу владения, использования и распоряжения имуществом государственных унитарных предприятий, но и отношения по поводу участия государства в управлении акционерным капиталом, которые регулируются нормами обязательственного права, а не права собственности.

- Управление государственным сектором не есть лишь управление государственной собственностью. Изменение абсолютных и относительных масштабов госсектора обеспечивается только за счет приватизации госпредприятий.
- Государство должно не только пассивно перераспределять активы из государственного сектора в частный и обратно (национализация и приватизация), но и *создавать* новые предприятия и организации.

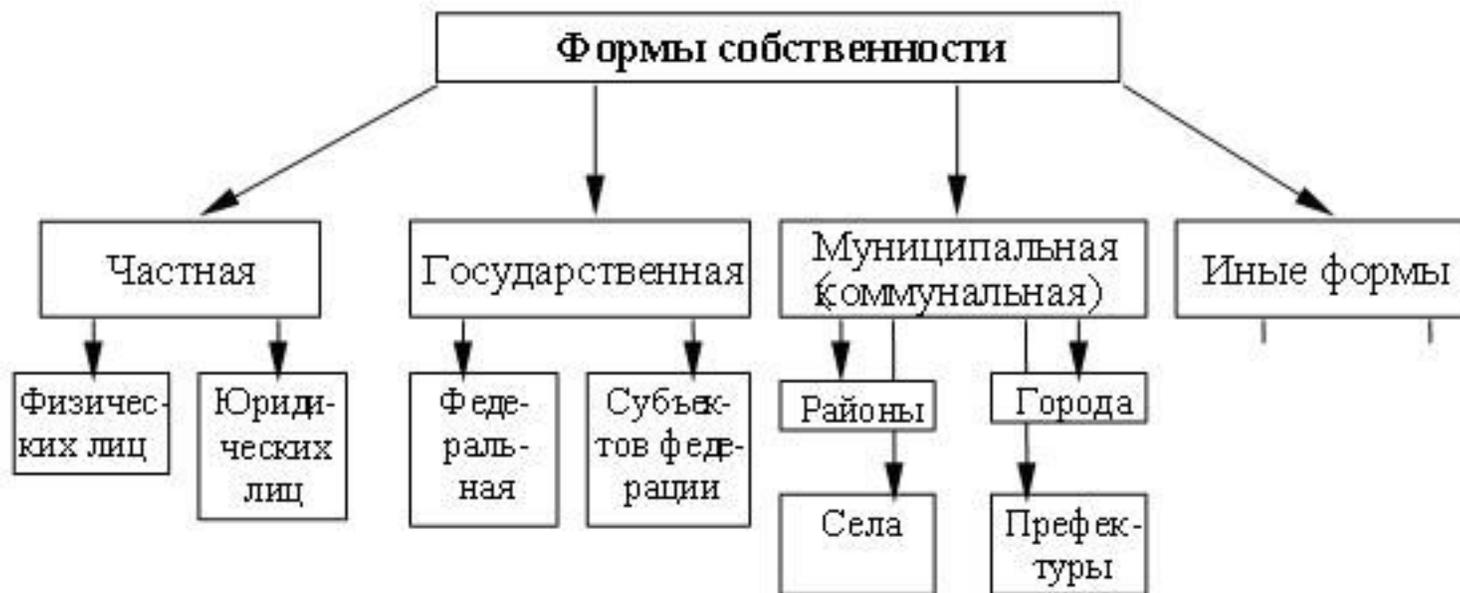
Государство как участник рыночного обмена

- Обеспечение и гарант право собственности
- Контроль над соблюдением всего многообразия заключенных договоров
- Институт хозяйственного правопорядка (В. Ойкен) в противопоставление моделям государства-администратора и государства-перераспределителя доходов

Государство как гарант прав собственности

- Предпочитает ту структуру собственности, которая вне связи с эффективностью, поддается контролю и создает больше возможностей для взимания налогов, не создавая дополнительных издержек госаппарату,
- Минимизирует столкновение требований эффективности с интересами самосохранения власти, зависящими от общественного мнения, предпочтения сильных политических групп,
- Обеспечивает стабильность, снижение транзакционных издержек, неопределенности, что в значительной степени ведет к падению экономической эффективности

Формы собственности



Модели управления государственной собственностью

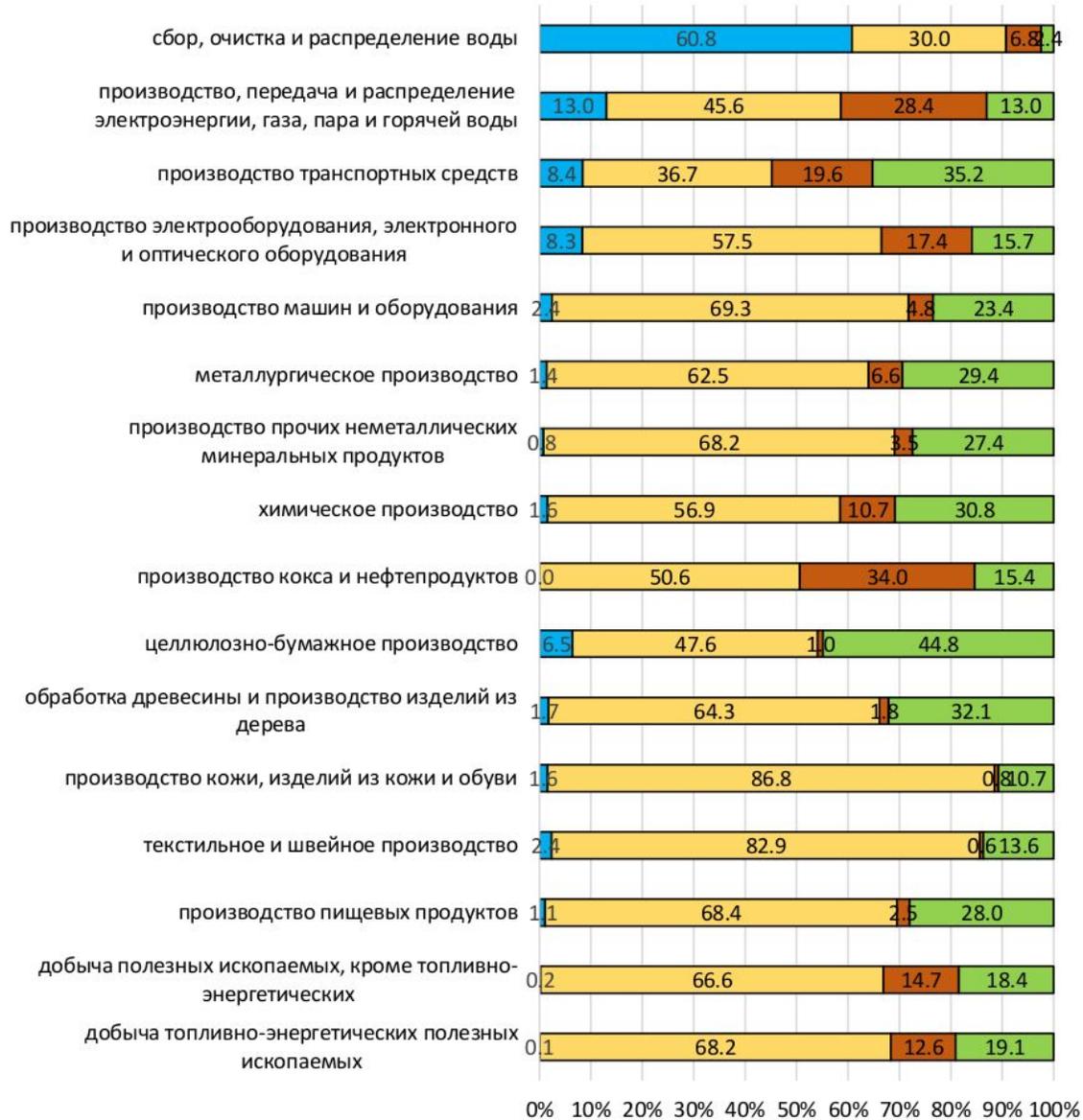
Децентрализованная	Централизованная	Дуальная
<p>Предприятия госсектора находятся в управлении отраслевого министерства.</p> <p>Преимущество: концентрация экспертных полномочий у отраслевого органа позволяет проводить активную промышленную политику.</p> <p>Недостатки: сложности отделения функции собственности от других функций государства, а именно — ее регулятивной роли.</p>	<p>Предполагает, что функцию собственности относительно госпредприятий реализует только одно из главных министерств. Эта модель становится все более распространенной.</p> <p>Преимущества: ясность относительно целей и ожиданий правительства как владельца данного предприятия; четкая ответственность; фокус на эффективность функционирования предприятия и уровень его прибыли; унификация практик среди различных правительственных органов.</p> <p>Страны Центральной Европы</p>	<p>Ответственность распределяется между отраслевым министерством (отраслевым органом государственной власти) и «общим» министерством или другим государственным органом, которые ответственны за реализацию прав собственности. Определенный государственный орган выступает как ключевой, который обеспечивает координацию и общую политику по управлению госпредприятиями.</p> <p>Распространена в Австралии</p>

Динамика развития государственного сектора (в аспекте отношений собственности)

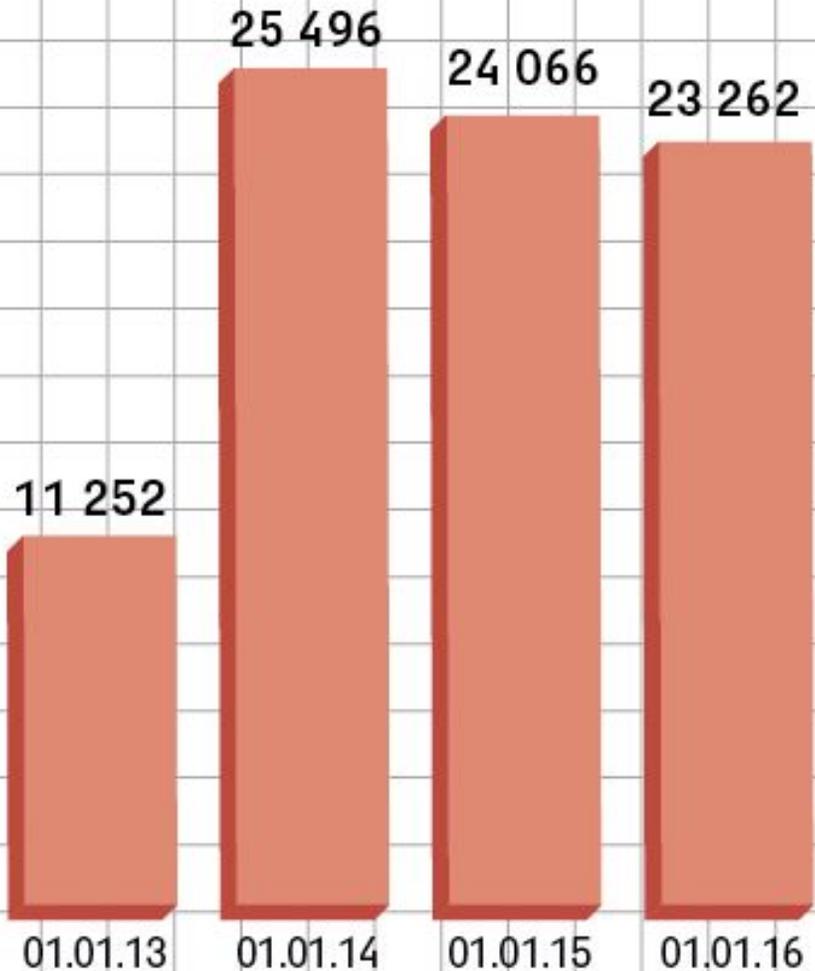


Источник:

<http://rusrand.ru/analytcs/mnogo-ili-malo-gosudarstva-v-otestvennov-ekonomike>



Унитарные предприятия



ИСТОЧНИКИ: ФАС, ФНС, НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО
«СОДЕЙСТВИЕ РАЗВИТИЮ КОНКУРЕНЦИИ»

Мнение ФАС о величине госсектора и его воздействии на экономику России

<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/09/29/658959-goskompanii-kontroliruyut-ekonomiki>

- 1) Вклад госсектора в ВВП вырос до 70% в 2015 г. с 35% в 2005 г.,
- 2) Унитарные предприятия создаются на конкурентных рынках, где их участие основная угроза конкуренции,
- 3) К бизнесу власть относится «как к кошельку» - 48% против 42% в 2014 г.), 15,8% компаний убеждены, что власть относится к бизнесу как к питательной среде для коррупции, 2% респондентов полагают, что «власть относится к бизнесу как к конкуренту» (опрос РСПП)
- 4) Неэффективность политики импортозамещения приводит к росту цен на потребительских рынках, не меняя структуры экономики, способствуя неоправданному дефициту.