

Министерство образования и науки РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

ЭКОНОМИКА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА
Сборник учебно-методических материалов
для направления подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление

Благовещенск, 2017

Печатается по решению
Редакционно-издательского совета
Экономического факультета
Амурского государственного
университета

Составитель: Праскова Ю.А.

Экономика общественного сектора: сборник учебно-методических материалов
для направления подготовки 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление. –
Благовещенск: Амурский гос. ун-т, 2017. – 26 с.

©Амурский государственный университет, 2017
© Кафедра экономической теории и государственного управления 2017
© Праскова Ю.А., составление, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
1. Краткое содержание лекций	7
2. Методические рекомендации к практическим занятиям.....	23
3. Методические указания для самостоятельной работы.....	24

ВВЕДЕНИЕ

1. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

Целью освоения дисциплины "Экономика общественного сектора" является формирование у студентов представлений о причинах, формах, механизмах и последствиях участия государства в экономической жизни в условиях доминирования рыночных отношений.

Задачи дисциплины:

- изучить и осмыслить понятийный аппарат экономики общественного сектора;
- выявить и осмыслить предпосылки вмешательства государства в экономику страны;
- раскрыть содержание эффективного управления общественным сектором экономики;
- приобщить обучающихся к трактовке экономической политики;
- анализировать и прогнозировать основные направления развития государственного сектора в экономической и социальной сферах;
- принимать взвешенное решение о необходимости, механизмах и инструментах государственного вмешательства в экономику.

2. МЕСТО ДИСЦИПЛИНЫ В СТРУКТУРЕ ОП ВО

Дисциплина входит в базовую часть дисциплин по выбору ФГОС ВО. Дисциплина «Экономика общественного сектора» имеет межпредметные связи с такими дисциплинами: «Экономическая теория», "Спецглавы микроэкономики", "Спецглавы макроэкономики", закладывает базовые понятия и основы для изучения ряда профессиональных дисциплин, таких как «Государственное регулирование экономики», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока», «Основы государственного и муниципального управления» и др.

3. КОМПЕТЕНЦИИ ОБУЧАЮЩЕГОСЯ, ФОРМИРУЕМЫЕ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОСВОЕНИЯ ДИСЦИПЛИНЫ

В процессе освоения данной дисциплины студент формирует и демонстрирует следующую компетенцию:

- способностью использовать современные методы управления проектом, направленные на своевременное получение качественных результатов, определение рисков, эффективное управление ресурсами, готовностью к его реализации с использованием современных инновационных технологий(ПК-13).

В результате освоения дисциплины студент должен демонстрировать следующие результаты образования:

знать:

- особенности формирования и развития общественного сектора в России, направления экономической политики государства.
- основы теории эффективного государства и особенности его функционирования в современной экономике России;
- теоретическое обоснование необходимости государственного вмешательства в процессы формирования доходов с позиций эффективности и справедливости;
- концептуальные основы теории общественного благосостояния и подходов к реализации социальной политики;
- роль различных институциональных структур общественного сектора как хозяйствующих субъектов смешанной экономики;

уметь:

- обосновывать закономерности деятельности общественного сектора экономики и параметры его эффективности;
 - выявлять особенности и тенденции в развитии экономических явлений, процессов и институтов на микро- и макроуровне;
 - находить и четко формулировать проблемы экономического, политического, общественного характера при анализе конкретных ситуаций, предлагать способы их решения с учетом критериев социально-экономической эффективности, оценки рисков и возможных социально-экономических последствий;
 - формулировать и анализировать доводы за и против экономической роли государства в смешанной экономике, того или иного направления государственного вмешательства в экономику современной России;
 - использовать понимание закономерностей и теоретических положений для анализа современной экономики и решения экономических задач;
 - находить и использовать источники экономической информации для выполнения полученного задания;
 - представлять результаты аналитической работы в виде выступления, информационного обзора или доклада;
- владеть:**
- специальной экономической терминологией и лексикой;
 - навыками самостоятельной работы, самоорганизации и организации выполнения поручений;
 - способностью оценивать результаты и последствия принятого в общественно секторе экономики решения.

4. МАТРИЦА КОМПЕТЕНЦИЙ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

Разделы дисциплины	ПК-13
1 Основы функционирования общественного сектора	+
2 Теория общественного выбора	+
3 Доходы и расходы общественного сектора	+

5. СТРУКТУРА ДИСЦИПЛИНЫ

Общая трудоемкость дисциплины составляет 3 зачетные единицы, 108 академических часов.

№ п/п	Темы дисциплины	Семестр	Неделя семестра	Виды контактной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в академических часах)			Формы текущего контроля успеваемости (по темам) Форма промежуточной аттестации (по семестрам)
				Лекции	ПЗ	Самост. раб.	
1	Обоснование необходимости общественного сектора	4	1-2	2	4	6	Доклады, опрос, проверка конспектов

№ п/ п	Темы дисциплины	Се- местр	Недел я семес тра	Виды контактной работы, включая самостоятельную работу студентов и трудоемкость (в академических часах)			Формы текущего контроля успеваемости (по темам) Форма промежуточно й аттестации (по семестрам)
				Лекции	ПЗ	Самост. раб.	
2	Общественные блага. Равновесие в общественном секторе	4	3-6	4	8	12	Доклады, опрос, проверка конспектов
3	Перераспределительная деятельность государства	4	7-8	2	4	6	Доклады, опрос, проверка конспектов
4	Экономические основы политического механизма	4	9-12	4	8	12	Доклады, опрос, проверка конспектов
5	Основные субъекты политического рынка	4	13-14	2	4	6	Доклады, опрос, проверка конспектов
6	Налоговый механизм формирования доходов общественного сектора	4	15-16	2	4	6	Доклады, опрос, проверка конспектов
7	Общественные расходы: структура и тенденции развития	4	17-18	2	4	6	Доклады, опрос, проверка конспектов
ИТОГО				18	36	54	

6. СОДЕРЖАНИЕ ДИСЦИПЛИНЫ

6.1. Лекции

№ п/п	Наименование темы	Содержание темы
1	Обоснование необходимости общественного сектора	Понятие и история формирования экономики общественного сектора как науки. Структура общественного сектора, масштабы и тенденции развития. Концептуальные основы формирования ОС. Обоснование необходимости ОС в современных смешанных экономических системах. Границы частного и общественного секторов. Закон Вагнера. Альтернативные объяснения роста государственных расходов. Экономические теории государства. Государство как хозяйствующий субъект. Изъяны

№ п/п	Наименование темы	Содержание темы
		рынка на микро- и макроуровне. Институциональные изъёмы государства.
2	Общественные блага. Равновесие в общественном секторе	Свойства ОБ и их классификация. Внешние эффекты и их интернализация. Проблема безбилетника и возможности государства по ее решению. Частное и общее равновесие в производстве общественных благ. Международное сотрудничество и решение проблем производства международных ОБ. Специфика формирования спроса на ОБ. Порядок формирования предложения ОБ. Основы ценообразования в ОС. Равновесие в общественном секторе. Цены Линдаля. Бюджетное равновесие. Необходимость коллективных действий в производстве ОБ. «Дилемма заключенного».
3	Перераспределительная деятельность государства	Концептуальные основы теории общественного благосостояния. Функции общественного благосостояния. Две теоремы благосостояния. Альтернативные концепции справедливости: утилитаризм, роулсианство, либертаризм. Эгалитарный подход к распределению. Перераспределительные процессы и их издержки. Выбор между эффективностью и справедливостью. Дилемма равенство – эффективность. Парето-эффективность. Критерий компенсации Калдора-Хикса.
4	Экономические основы политического механизма	Особенности механизма общественного выбора (нерыночное согласование предпочтений). Процесс принятия и участники общественного решения. Механизмы голосования и их несовершенство. Парадокс голосования. Кондорсе. Теорема Мэя о медианном избирателе. Теорема Эрроу о невозможности. Прямая и представительная демократия, мажоритарное голосование. Альтернативные способы принятия коллективных решений.
5	Основные субъекты политического рынка	Теория принципала – агента. Избиратели, политики, чиновники и группы специальных интересов как участники общественного выбора. Выбор избирателя. Феномены рационального неведения и фискальной иллюзии. Поведение политиков в условиях представительной демократии. Интенсивность предпочтений, логроллинг, рентоориентированное поведение. Теория политических деловых циклов, Модель Нисканена. Модель электорального цикла. Группы специальных интересов: погоня за рентой, лоббирование. Место и роль бюрократии в механизме общественного выбора. Институциональные провалы государства.
6	Налоговый механизм формирования доходов	Источники доходов ОС. Принципы налогообложения и критерии оценки налоговых систем. Перемещение

№ п/п	Наименование темы	Содержание темы
	общественного сектора	налогового бремени. Распределение налогового бремени на конкурентных рынках и в условиях монополий. Перемещение налогового бремени на рынках труда. Искажающее действие налогов. Избыточное налоговое бремя. Оптимизация налогообложения. Правило Рамсея. Правило Корлетта – Хейга. Концептуальные основы реформирования налоговой системы в РФ. Модель линейного подоходного налога.
7	Общественные расходы: структура и тенденции развития	Структура ОР и тенденции их развития. Основные направления ОР. Общественное и частное страхование. Факторы роста ОР. Искажающее действие ОР. Перемещение выгод и сферы действия программ ОР. Анализ издержек и выгод и проблемы распределения ОР. Распределение выгод от общественного проекта. Оценка затрат и выгод, не имеющих стоимостного выражения. Эффективность общественных расходов.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ЛЕКЦИЙ

Тема 1. Обоснование необходимости общественного сектора

Предмет изучения экономики общественного сектора - роль и функции государства как хозяйствующего субъекта рыночной экономики, взаимодействие с другими хозяйствующими субъектами внутри страны и за рубежом. Подлежит рассмотрению экономическая деятельность государственного сектора в целом, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, а также в разрезе отраслей и видов экономической деятельности.

Важнейшие задачи курса экономики общественного сектора:

- обоснование необходимости развития государственного сектора в рыночной экономике;
- теоретическое обоснование необходимости государственного вмешательства в рамках микроэкономики с позиций эффективности и справедливости;
- ознакомление с теорией общественного выбора, выявление проблем и трудностей государственного регулирования экономики;
- ознакомление с инструментами и механизмами государственного вмешательства в экономику.

Основные вопросы, рассматриваемыми экономикой общественного сектора:

- влияние общественного сектора на уровень и условия жизни населения на основе производства и предоставления услуг на нерыночной основе, социальных выплат и использования других инструментов;
- формирование доходов, расходов и имущества общественного сектора;
- влияние экономической политики и экономической деятельности общественного сектора на других участников экономической деятельности и их экономическое поведение;
- производство товаров и услуг общественным сектором на коммерческой основе.

Рыночная экономика любой страны представляет собой смешанную экономическую систему, состоящую из важнейших секторов – частного и общественного. Многообразие типов смешанных экономик, возникшее вследствие исторических особенностей формирования государственности, национального менталитета и других факторов,

обусловило неоднозначность подходов к трактовке понятия «общественного сектора». Наибольшее распространение получили два подхода.

Общественный сектор является совокупностью ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства и общественных организаций (в том числе органов местного самоуправления). Он представляет собой часть экономического пространства, в котором:

1. рынок не действует или действует только частично, а следовательно, преобладает нерыночный способ координации экономической деятельности, нерыночный тип организации обмена деятельностью;
2. производятся, распределяются и потребляются не частные, а общественные блага;
3. экономическое равновесие между спросом и предложением общественного (коллективного) блага обеспечивается государством, органами местного самоуправления и добровольно-общественными организациями с помощью соответствующих социальных институтов, в первую очередь с помощью бюджетно-финансовой политики.

В общественном секторе осуществляется производство экономических благ особого рода — общественных благ. Между рыночным и общественным секторами экономики, между государством и экономическими агентами возникают обмен деятельностью и потоки экономических благ. Общественный сектор играет активную роль в кругообороте доходов, ресурсов, товаров и услуг.

Поскольку в общественном секторе доминирует деятельность государства, часто его называют государственным. Такое отождествление общественного и государственного секторов в определенной степени допустимо.

Цель функционирования общественного сектора (через механизмы реализации стабилизационной функции, а также функций распределения ресурсов и доходов) — формирование на определенной территории единого социально-экономического пространства.

Общественный сектор включает три подсектора:

- *государственный,*
- *добровольно-общественный,*
- *смешанный.*

С одной стороны, смешанный сектор занимает промежуточное положение между общественным и рыночными секторами, а с другой — существует смежная зона внутри общественного сектора между государственным и добровольно-общественным подсекторами.

Государственный сектор экономики: понимание в узком и широком смысле. Прежде всего, необходимо сказать, что никакого унифицированного подхода к определению и вычленению госсектора в самостоятельное понятие не существует. Здесь имеются разночтения, которые имеют целевую и национальную специфику. В связи с этим в настоящее время можно говорить о двух трактовках госсектора: в *узком* и *широком* смыслах. Сначала рассмотрим первый аспект.

При определении сущности госсектора, как правило, исходят из того факта, что он является важнейшей составной частью национальной экономики. При этом отличительная черта государственного сектора экономики заключается в возможности государства осуществлять **прямое** и **оперативное** управление хозяйствующими субъектами, входящими в его состав. Само управление хозяйствующими субъектами государственного сектора экономики осуществляется государственными органами власти посредством своих представителей, участвующих в формировании стратегии и тактики деятельности предприятий госсектора.

Методологической основой определения государственного сектора является понятие **административно-хозяйственного управления** юридическими лицами (хозяйствующими субъектами). Под административно-хозяйственным управлением понимается воздействие со стороны управленца (руководителя юридического лица) на деятельность юридического лица, направленное на максимально быстрое достижение поставленной цели. На основе данного понятия формулируется определение госсектора:

Узкая трактовка « государственного сектора» - под государственным сектором экономики следует понимать совокупность юридических лиц (хозяйствующих субъектов), административно-хозяйственное управление которыми осуществляется государством через федеральные и региональные органы власти страны. Предполагается, что государственный сектор призван представлять интересы членов общества, поэтому его принято называть общественным сектором.

Широкая трактовка « государственного сектора» - под государственным сектором понимается совокупность экономических ресурсов, которыми владеет государство, все организации, с помощью которых осуществляется государственное регулирование экономики. Это и экономический бюджет, государственные организации в сфере управления, здравоохранения, образования, обороны, государственные производственные предприятия, государственные земли, запасы полезных ископаемых.

Тема 2. Общественные блага. Равновесие в общественном секторе

Общественные блага занимают в национальной экономике значительное место. Их адекватная интерпретация, управление их производством, распределением и потреблением являются залогом эффективного функционирования и развития национальной экономики.

В обобщенном смысле **блага** – это определенная совокупность средств, которые позволяют удовлетворить потребности как определенного человека, так и населения в целом.

В национальной экономике существует обширный видовой состав благ. В зависимости от их видовой принадлежности и определяются их сущностные характеристики.

По характеру потребления выделяют следующие основные виды благ:

1) **общественные**, отличающиеся тем, что находятся в свободном потреблении всеми членами общества и не могут быть использованы индивидуально;

2) **индивидуальные**, отличающиеся тем, что они могут быть использованы только одним членом общества и направлены на удовлетворение только его потребностей.

В числе общественных благ выделяют как собственно общественные, так и коллективные блага.

Коллективное благо отличается от общественного тем, что оно может быть использовано всеми членами общества только ограниченно.

Общественные блага – это совокупность товаров и услуг, которые предоставляются населению на безвозмездной основе, за счет финансовых средств государства.

К общественным благам относятся, например, дороги, здравоохранение, образование, услуги, предоставляемые государственными и муниципальными органами власти, мосты.

Производство и распределение общественных благ относится к основным функциям государства, его первоочередным задачам. Здесь проявляется направленность государства на отражение и реализацию интересов всего населения страны. Та форма, в которой государство сегодня берет на себя обязанности, связанные с общественными благами, сформировалась только в XX в. Сегодня нормальное функционирование национальной экономики невозможно представить без таких общепринятых благ, как бесплатная система здравоохранения, образования, внешняя и внутренняя безопасность государства, социальное обеспечение и страхование. Общественными благами являются и работа служб гражданской обороны, ликвидации чрезвычайных ситуаций. Значение общественных благ заключается в том, что в них имеется потребность не у части, а у всего населения.

Относительно механизма производства и распределения общественных благ законы национальной экономики бессильны – они не способны эффективно работать в этой области рынка. Поэтому объективно эту задачу на себя берет государство – государственный аппарат.

Общественные блага обладают следующим специфическими чертами:

1) отсутствием конкуренции в потреблении общественных благ, обусловленное тем, что использование блага одним человеком несколько не уменьшает ценности и значения. От количества лиц, использующих общественное благо, его ценностные характеристики существенным образом не страдают. Например, высаженными на клумбе цветами могут наслаждаться, не вызывая потери их ценности, сколько угодно людей;

2) неделимостью блага, обусловленной тем, что индивид не может самостоятельно определять характеристики блага, объем его производства. Например, освещение на улице не может включаться и выключаться в определенное время по просьбе определенного человека. Он может только использовать или же не использовать это благо;

3) нерыночным характером стоимости блага, связанным с тем, что на него не действуют законы свободного рынка и конкуренции. Производство общественных благ не может быть регулируемо законами рынка, а поэтому на себя эту функцию берет государство, искусственно определяя характер производства и распределения общественных благ;

4) тотальным и неисключаемым характером блага, связанным с тем, что его потребление не может быть ограничено определенной группой населения, или тем, что это не является целесообразным. Например, уличным освещением, газонами пользуется все население – нельзя локализовать определенными рамками этот процесс.

По критерию масштаба распространения в рамках национальной экономики выделяют следующие виды благ:

1) **общегосударственные общественные блага.** Это блага, которые имеют значение и распространяются на территории всего государства. К ним, например, относится деятельность федеральных органов государственной власти, армии, Федеральной службы безопасности;

2) **местные общественные блага.** Это блага, к которым имеет доступ только часть населения страны. Обычно эти границы проводятся в соответствии с региональной принадлежностью населения. К ним, например, относятся, городские парки, городское освещение.

В зависимости от степени доступности выделяют следующие виды общественных благ:

1) **исключаемые общественные блага.** Это блага, использование которых может быть ограничено определенным кругом населения. Например, вход в музей может осуществляться по билетам, а следовательно получателей этого блага можно ограничить, но характеристики блага от этого не страдают;

2) **неисключаемые общественные блага.** Это блага, использование которых не может быть ограничено только определенными кругом населения. Это, например, городское освещение.

Так как количество населения, потребляющего общественные блага, большое, а взимание платы за его предоставление затруднено, то в этом случае единственным эффективным производителем благ может быть государство. Государство может различным образом участвовать в производстве общественных благ:

1) косвенно. В этом случае государство поручает предприятиям частного сектора за определенную норму вознаграждений производство общественных благ. Такая форма участия государства эффективна в том случае, когда издержки частных компаний на производство блага будут существенно ниже, чем если бы этим занимались государственные органы;

2) напрямую. Эта форма производства общественных благ основана на том, что государство напрямую и самостоятельно производит блага. Это эффективно только в некоторых случаях, когда для производства благ необходима высокая степень концентрации производственных мощностей, например армия, милиция.

В национальной экономике эти две формы участия государства в производстве общественных благ существуют одновременно. Критерием выбора конкретной формы

является экономическая целесообразность – минимизация издержек на производство определенного блага при максимизации результата.

Для того чтобы эффективно обеспечивать население общественными благами, государство должно обладать определенными финансовыми средствами, которые необходимы для их производства, которые образуются в результате взимания налогов. Налоги – это своеобразная плата за пользование благами, осуществляемая всем населением.

Тема 3. Перераспределительная деятельность государства

В экономической теории общественного сектора необходимость государственного вмешательства в экономику обосновывается с позиций эффективности и справедливости, но главным образом – с позиций эффективности. В каком смысле конкурентная рыночная система является эффективной? Ответ на этот вопрос дают 2 фундаментальные теоремы экономической теории благосостояния, выступающие важнейшими теоретическими предпосылками экономики общественного сектора. Одной из важнейших проблем экономической теории благосостояния является вопрос о том, какие институты обеспечивают лучшее сочетание индивидуальных интересов и общественного блага. Рассматривается воздействие на общественное благосостояние таких институтов, как свободный рынок, рынок в сочетании с государственным регулированием, централизованное планирование. С возникновением этой теории связаны имена итальянского экономиста Вильфредо Парето (1848-1923, Лозаннская экономическая школа) и английского экономиста Артура Пигу (1877-1959, Кембриджская экономическая школа). Прежде чем сформулировать фундаментальные теоремы экономической теории благосостояния, следует вспомнить, что такое общее конкурентное равновесие и условия, при которых экономика является эффективной. Общее конкурентное равновесие существует тогда, когда субъекты рынка являются ценополучателями, а цены изменяются таким образом, что исчезают избыточный спрос и предложение, при этом рынки уравниваются. В условиях общего конкурентного равновесия потребители максимизируют свою полезность, а производители максимизируют получаемую прибыль.

Условие максимизации полезности: потребители максимизируют свою полезность, когда предельные нормы замещения одного блага другим являются у них одинаковыми и равны соотношению цен этих благ. Условие максимизации прибыли (оптимального объема производства): производители максимизируют прибыль, когда предельные издержки производимых благ равны ценам этих благ. Эффективность по Парето означает, что имеет место такое распределение ресурсов и готовой продукции, при котором отсутствует какой-либо вариант перераспределения, улучшающий, по крайней мере, положение одного индивида и не ухудшающий положения других. Для определения Парето-эффективности используется также понятие **Парето-улучшения**. Парето-улучшение имеет место тогда, когда изменение экономической ситуации приводит к улучшению положения хотя бы одного индивидуума без ухудшения положения какого-то другого индивидуума. При каких условиях имеет место Парето-эффективность? Различают 3 условия («условия Парето»): 1) «Условие эффективности обмена» состоит в том, что Парето – улучшение невозможно в том случае, когда предельные нормы замещения потребления благ равны для всех потребителей. 2) «Условие эффективности производства» состоит в том, что Парето-улучшение невозможно, когда предельные нормы технического замещения труда капиталом равны в производстве всех благ. 3) «Условие эффективности (распределения) размещения ресурсов» состоит в том, что Парето-улучшение невозможно, когда предельные нормы трансформации в производстве благ равны предельным нормам замещения потребления благ для всех потребителей. Это условие высшего порядка, потому что сводит воедино потребление и производство в экономике.

Рассмотренные выше условия представляют собой условия **эффективности по Парето**. Рассмотрим рыночные структуры (состояние рынка), при которых действуют эти условия. Связующими звеньями между понятиями общего конкурентного равновесия и условиями Парето-эффективности являются 2 теоретических положения, которые называются **фундаментальными теоремами экономики благосостояния**. Первая фундаментальная теорема экономики благосостояния утверждает, что общее конкурентное равновесие является Парето-эффективным. Общее конкурентное равновесие предполагает оптимизацию потребительского поведения, максимизацию его полезности, оптимизацию поведения производителей и максимизацию прибыли. Между условиями общего конкурентного равновесия и условиями эффективности по Парето существует тесная связь. В частности, оптимизация потребительского поведения предполагает эффективность обмена, оптимизация поведения производителей - производственную эффективность, а вместе взятые, они предполагают эффективность высшего порядка, т.е. эффективность размещения ресурсов. Таким образом, равновесие на конкурентном рынке отвечает всем условиям Парето-эффективности.

Вторая фундаментальная теорема экономики благосостояния утверждает, что если потребители и производители руководствуются своими предпочтениями, нет возрастающей отдачи (кривая производственных возможностей выпукла), то оптимальным по Парето состоянием экономики является конкурентное равновесие любого начального распределения ресурсов.

В отличие от 1 теоремы 2 фундаментальная теорема экономики благосостояния требует дополнительной предпосылки об отсутствии возрастающей отдачи.

Какое отношение имеют эти теоремы к экономике общественного сектора? Какова их роль в экономической теории общественного сектора? Если мы рассматриваем совершенную конкуренцию, то положение 1 фундаментальной теоремы принимаются как действительные. В этих условиях, условиях эффективного распределения ресурсов, нет необходимости государственного вмешательства в экономику. Однако 2 фундаментальная теорема свидетельствует о том, что государство может вмешаться в экономику с целью достижения более справедливого результата без снижения эффективности.

Тема 4. Экономические основы политического механизма

Рядовой потребитель общественных благ выражает и защищает свои интересы в качестве избирателя. В демократическом государстве позиция избирателей, вообще говоря, является решающей, подобно тому как рыночная система в принципе обеспечивает приоритет запросам потребителей. Если же политическая демократия отсутствует, общественный сектор оказывается, по сути, вне сферы производственного воздействия большинства потребителей его услуг.

Избиратель обнаруживает свои предпочтения с помощью механизма голосования. Находящиеся в распоряжении избирателя ресурсы — это не только его собственное право голоса, но также возможности, связанные с участием в различных организациях, проведении и финансировании политических кампаний. В свою очередь, эти возможности обусловлены распределением доходов, свободного времени, и других ресурсов, а их использование — степенью заинтересованности индивида в принятии того или иного решения. Если бы все избиратели были одинаково заинтересованы в исходе каждого голосования и при этом заранее имели бы сформировавшиеся позиции по каждому вопросу, проведение кампаний вряд ли имело бы смысл. Для общественного выбора характерны способность и стремление одних потребителей существенно влиять на решения других.

Голосование — достаточно универсальная модель коллективного принятия решений. Факторы, влияющие на исход голосования:

- разброс мнений среди его участников;
- весомость каждого голоса;

- порядок их подачи;
- процедура, с помощью которой на основе разнообразных индивидуальных предпочтений определяется точка зрения, получающая признание в качестве позиции всего общества.

Смысл процедуры:

- 1) адекватно выявить имеющиеся предпочтения;
- 2) по мере возможности их согласовать.

Применительно к частным благам аналогичные задачи решаются с помощью механизма спроса – предложения. Механизм голосования — это, помимо прочего, применяемый на практике инструмент определения совокупного спроса на общественные блага.

Решения, как правило, принимаются большинством голосов. В соответствии с процедурой может быть достаточно относительного большинства или требоваться абсолютное; иногда необходимо квалифицированное большинство; иногда требуется общее согласие (отсутствие голосов против) и т.д. Обычно при голосовании действует принцип: 1 человек — 1 голос, но есть и исключения. В прошлом избирательное право зачастую обуславливалось имущественным цензом, а в некоторых странах и по сей день существует ценз осёдлости.

Те или иные особенности процедуры определения большинства дают импульс тенденциям, непосредственно затрагивающим общественный сектор. Чем большая доля голосов необходима для принятия решения, тем, при прочих равных условиях, менее вероятны изменения в общественном секторе (далее – ОС). Развитие ОС, как и всей экономики, инерционно. Решения, касающиеся бюджетных вопросов, как правило, подразумевают наличие ранее сложившихся тенденций и имеют своей целью их корректировку. Если не удаётся в рамках принятой процедуры одобрить ни один из обсуждавшихся проектов, это на деле не приводит ни к исчезновению ОС (хотя в некоторых случаях может нанести ему урон), ни к резкой смене приоритетов. Скорее закрепляется статус-кво. Точно так же, если не принимается ни один из вариантов нового законодательства, обычно сохраняют силу законы, одобренные ранее. При одном и том же распределении мнений сторонники существующего положения вещей имеют тем большее преимущество, чем большее единодушие требуется для принятия решения.

Приверженность быстрым изменениям обычно предполагает признание приоритета активного меньшинства перед большинством. Иногда такой приоритет обуславливается несовпадением фактических предпочтений большинства с его подлинными интересами, однако подобное допущение в свою очередь вступает в конфликт с принципом суверенитета потребителя.

Признание позиции большинства точкой зрения всего общества в целом соответствует утилитаристской установке и готовности к умеренным изменениям. Принцип 1 человек — 1 голос несёт на себе отпечаток эгалитаризма. Этот принцип имеет этическую природу, а потому не может быть ни доказан, ни опровергнут с помощью аргументов, типичных для экономической науки. Итак, не только распределение предпочтений между голосующими влияет на общественный выбор, но и процедура принятия решений. Она не является этически нейтральной, то есть может восприниматься одними как справедливая, другими — нет. Но существует связь между особенностями процедуры и тем, какие аллокационные и перераспределительные решения она делает наиболее вероятными. Одним из важнейших свойств механизма, с помощью которого принимаются коллективные решения, является его универсальность, т.е. способность обеспечивать результативный выбор при любом сочетании индивидуальных предпочтений. Иногда используется неуниверсальные процедуры, т.е. если ни одна из альтернатив не получает поддержки, сохраняется статус-кво. Это происходит, т.к. статус-кво играет роль неявно присутствующей альтернативы, одобрение которой требует меньше голосов, чем принятие других. В общем случае неуниверсальные процедуры неприемлемы.

При наличии двух альтернатив любой критерий выбор, более жёсткий, чем правило простого большинства, не является универсальным. На практике приходится иметь дело с множеством альтернатив. В таких случаях можно использовать критерий относительного большинства или поэтапно отсекают варианты, поддерживаемые наименьшим числом голосующих. Определение относительного большинства фактически предполагает попарное сравнение числа голосов, поданных за каждую альтернативу. Естественно ожидать от процедуры полноты, т.е. способности обеспечить сравнение любой возможной пары альтернатив и признание одной из них превосходящей другую либо равноценной.

Проблема заключается в нахождении универсальной процедуры, обеспечивающей устойчивые результаты коллективного выбора для любых наборов альтернатив и индивидуальных предпочтений участников. Для решения этой проблемы необходимо ответить на более конкретные вопросы:

- Способно ли появление дополнительных вариантов, в т.ч. не получающих широкой поддержки, изменить исход выбора между двумя первоначально существовавшими альтернативами?
- Имеет ли значение порядок, в котором альтернативы сравниваются?

Возможна ситуация, в которой устойчивый коллективный выбор неосуществим — парадокс голосования.

Тема 5. Основные субъекты политического рынка

Современное общество для решения многих социально-экономических проблем своего функционирования и развития вынуждено использовать институт представительной демократии. Как уже отмечалось, она представляет собой политическую систему всеобщих выборов, в которой несколько партий конкурируют в борьбе за голоса избирателей.

В основе этой системы лежит основополагающий принцип делегирования и передачи гражданами с помощью выборов своих полномочий доверенным лицам в органах власти с тем, чтобы они при принятии решений учитывали интересы этих граждан. Представительная демократия — это плюралистическая, конкурентная демократия. Благодаря ей осуществляется волеизъявление граждан при принятии государственных решений не по отдельным вопросам, а по альтернативным социально-экономическим программам. В общественном, государственном выборе наряду с избирателями и политиками (представителями законодательной и избранной исполнительной власти) принимают участие также чиновничий аппарат (бюрократия) и заинтересованные общественные группы. Так, по мнению экспертов, лоббированием сопровождается абсолютно любой обсуждаемый в парламенте законопроект, который предполагает выделение финансирования или предоставление льгот и преференций.

Стремление политиков к победе на выборах и завоеванию максимально большего числа избирателей приводит к ориентации на текущие программы с явными выгодами и с расплывчатыми затратами, с расчетом на их возмещение в перспективе. С точки зрения объективного анализа затрат и выгод такие программы могут привести к экономически неэффективному использованию ресурсов. Некоторые программы могут быть эффективными с точки зрения явных частных затрат и явных частных выгод, но с позиции перспективы и анализа общественных затрат и общественных выгод не оправданы. Однако политические деятели будут заинтересованы в предложении таких программ, поскольку они получают поддержку избирателей. В то же время они не будут рисковать на выборах и предлагать программы стратегического характера, требующие немедленных крупных затрат и соответственно повышения налогового бремени населения, экономический эффект от реализации которых будет получен только в долгосрочной перспективе или же получение его с трудом поддается количественной оценке. Эти программы не дают гарантий для политиков в том, что за них проголосует большинство избирателей.

Политики в борьбе за голоса избирателей учитывают феномен «фискальной иллюзии» граждан, который выражается в бюджетно-налоговой сфере в существовании временного лага между налоговыми поступлениями и общественными расходами, принимающими форму бесплатного предоставления социальных благ, широкого использования косвенных налогов вместо прямых и государственного долга при финансировании различных программ, предлагаемых для избирателей. Это значит, что избиратели недооценивают налоговую нагрузку и переоценивают преимущества общественных расходов. Существует и такое понятие, как политический конъюнктурный цикл принятия государственных решений политиками и партиями, стоящими у власти. Они, как правило, сразу после избрания стремятся принять непопулярные решения в расчете на получение экономического эффекта. Ориентируясь на переизбрание на новый срок, перед выборами правящие партии и политики заинтересованы в проведении популистских мероприятий и программ, дающих ощутимый краткосрочный эффект в потреблении ценой потери в инвестициях, в ущерб интересам будущего поколения.

Исследования, проведенные в начале 1980-х годов в ФРГ, показали, что повышение безработицы на 1% ведет к падению популярности правительства на 0,82%, соответственно повышение уровня инфляции сокращает ее на 0,71%. В то же время повышение темпов экономического роста ведет к незначительному росту популярности (на 0,31%). Поэтому не случайно правящие партии и стоящие у власти политики рестрикционную финансовую политику проводят в начале легитимного периода их пребывания у власти, а экспансивные меры по дефицитному финансированию осуществляют в конце избирательного периода. Они ожидают, что позитивный эффект дефицитного финансирования скажется на занятости быстро. В то время как эффект рестрикционной финансовой политики, направленной на ограничение инфляции, проявляется через продолжительный период времени, т.е. после выборов, и плодами такой политики могут воспользоваться политические конкуренты. Проблемы политического конъюнктурного цикла становятся предметом исследования новой отрасли экономических знаний, такой как экономическая теория политики или новая политическая экономия.

Таким образом, по политическим соображениям, т.е. по соображениям необходимости победы на выборах, могут быть приняты программы, допускающие неэффективное распределение ресурсов. В этом также проявляются несовершенство общественного выбора и провал государственного сектора.

В этой связи важно отметить, что социальная наука уже давно установила, что делегирование множеством лиц своих полномочий в пользу одного лица порождает феномен политического отчуждения. Тогда лицо получает право рассматривать себя как группу, говорить и действовать как целая группа и даже осуществлять при-нуждение по отношению к группе. То есть речь идет о легитимной монополизации представителем интересов представляемых им лиц. В результате этого социальное пространство действий представляемых лиц, доверителей не тождественно политическому пространству. Как отметил М. Вебер, представители власти могут жить «для политики и с политикой». Для профессионалов-политиков характерна двойная игра, «двойной стандарт», поэтому они «живут с политикой» при условии, что живут для политики. И как следствие этого, связь профессионалов-политиков с избирателями опосредована и детерминирована условиями соперничества со своими политическими конкурентами.

Так, в соответствии с теорией общественного выбора, по мнению Дж. Бькженена, на политическом рынке действует «невидимая рука», которая и направляет поведение лиц, управляющих государством, так, что они, стремясь максимизировать свое собственное благополучие и преследуя собственные интересы, одновременно реализуют интересы общества. Поэтому, как мы уже отмечали, политическое пространство можно представить как своеобразный рынок, на котором в условиях конкурентной борьбы обеспечивается политическое равновесие.

Интересы различных категорий лиц, принимающих государственные решения, неодинаковы. Так, выборные представители власти ориентированы на получение максимального количества голосов и победу на выборах (быть избранным и переизбранным). Другие заинтересованные группы (например, корпорации, профсоюзы, ассоциации и т.п.) преследуют свои цели — получить с помощью государственных органов власти крупные материальные выгоды — так называемую политическую ренту. Под политической рентой в данном случае понимаются платежи заинтересованным группам в размерах, превышающих те суммы, которые они могли бы получить при добросовестной, справедливой рыночной конкуренции.

Эффективность лоббистского давления заинтересованных групп на политических деятелей определяется тем, что политическая карьера выборных представителей власти, как правило, непродолжительна и часто ограничена периодом между выборами, что создает у них возможность использования своего политического положения для поддержки заинтересованных групп лоббистов.

Политики также могут рассчитывать на приглашение в последующем занять управленческую должность в сфере делового бизнеса. При этом политические деятели отдают себе отчет, что отказ от реализации особых целей заинтересованных лоббистских групп, имеющих сильное политическое влияние, означает потерю финансовой поддержки их избирательных кампаний. Кроме того, защита интересов в концентрированном виде имеет больше шансов на успех, чем защита интересов слабоорганизованных и плохо информированных групп населения. Вместе с тем, реализуя цели лоббистов в получении материальных выгод, политические деятели могут и не потерять поддержки избирателей-нелоббистов.

Лоббизм в процессе принятия общественных решений проявляется в том, что очень большой вес придается предпочтениям групп, интересы которых представлены в концентрированном виде, а реализация этих интересов осуществляется в ущерб интересам большинства граждан и общества в целом (схема 8.1). В то же время распределение ресурсов в пользу лоббистских интересов может оказаться с экономической точки зрения неэффективным и представляет собой несовершенство общественного выбора, а следовательно, является одним из провалов государства.

Лоббизм впервые появился в Англии в XVII в. Слово «лобби» первоначально означало проходные коридоры (вестибюли), примерно с 1640 г. им стали называть помещение вокруг залов заседания английского парламента, где избиратели могли встретить вышедшего из зала заседаний депутата с тем, чтобы попытаться убедить его поддержать тот или иной проект закона. К началу XIX в. за данным термином окончательно закрепился современный смысл.

В разных странах формы лоббирования существенно различаются. Так, можно утверждать, что существуют «национальные модели лоббирования», например американская и германская.

В США лоббизм осуществляется в соответствии с принятой в 1789 г. Первой поправкой к Конституции, которая гарантирует право граждан обращаться в официальные органы с жалобами, а в 1876 г. был принят первый общеамериканский закон «О лоббистской деятельности», в соответствии с которым каждый лоббист должен был официально зарегистрироваться в палате представителей конгресса. В настоящее время действует федеральный закон «О регулировании лоббистской деятельности», который требует от лоббистов и их нанимателей обязательной регистрации и предоставления отчета о своих расходах. Лоббизм в США регулируется также многочисленными федеральными законами и законами штатов. Профессиональными лоббистами в США считаются те, кто тратит на лоббистскую деятельность не менее 20% рабочего времени. В США успешно действуют крупные ассоциации лоббистов, представляющие интересы тех или иных отраслей экономики, а также профессиональных объединений. Как правило, такие ассоциации имеют свои представительства на федеральном уровне, на уровне штатов и на местном уровне, что

дает им огромные возможности в организации лоббистской деятельности. Примером могут служить Торговая палата США, Американская ассоциация меховой промышленности, Национальная ассоциация производителей, Национальная ассоциация риэлтеров и т.д. Лоббистская деятельность в США может осуществляться по разным направлениям. Это и открытое отстаивание чьих-то интересов в комитетах законодательных органов или в судебных органах, и частные встречи лоббистов с должностными лицами. В США лоббистские организации также могут устраивать и публичные кампании с участием прессы, цель которых — обеспечить своим начинаниям поддержку «снизу». В настоящее время число официально зарегистрированных лоббистов только в Вашингтоне достигает 40 тыс., из которых значительное число — это экс-политики, использующие свои прежние связи.

Лоббизм по-немецки основан на принципе прямого воздействия представителей групп интересов на политические институты без участия посредников — «беспринципных» профессионалов. Поэтому, если в США бизнес старается демонстративно дистанцироваться от деятельности правительства, то в Германии напротив — представители бизнеса стремятся прямо включиться в выработку политических решений. В частности, при государственно-административных органах ФРГ действуют различные консультативные органы (совещательные советы, комитеты, комиссии), созданные по инициативе групп интересов. Поскольку эти консультативные органы не подвергаются правовой регламентации (в ФРГ нет закона о лоббизме), то они имеют возможность обеспечивать постоянные и гибкие связи между представителями крупного бизнеса и представителями государственного аппарата. Группы интересов также могут влиять и непосредственно на партии, а наиболее сильные группы интересов могут выдвигать в бундестаг и ландтаги своих депутатов.

Если говорить о России, то федерального закона о лоббизме пока еще нет. Однако, по оценкам экспертов, значительное число российских граждан занимается этим видом деятельности, а с 2004 г. действует национальная ассоциация лоббистов.

В настоящее время число лоббистских площадок соответствует числу государственных учреждений. И в первую очередь, это федеральные органы власти (Администрация Президента РФ, Правительство РФ, Государственная Дума, Совет Федерации). Лоббирование в этих институтах достаточно дорого, поэтому им занимаются крупные компании.

Основная федеральная лоббистская площадка — Государственная Дума. Как известно, борьбой лоббистов сопровождается принятие федерального бюджета и других важнейших законодательных актов. В Государственной Думе сложилась группа авторитетных депутатов из 40—50 человек, которые работают не первый срок, хорошо знают друг друга и имеют широкие связи. Именно через них ведется основная лоббистская работа.

Различают следующие виды лоббирования:

- отраслевое, которое выражается в защите интересов отраслей или крупных деловых объединений по отраслевому признаку, реализуется через комитеты или отраслевые межфракционные депутатские группы (МДГ);

- региональное, которое заключается в отстаивании позиций предприятий и компаний отдельного региона; осуществляется региональными МДГ;

- социально-политическое, которое направлено на защиту интересов политических партий и стоящих за ними деловых кругов, осуществляется через фракции;

- индивидуальное, в том числе корпоративное, которое предполагает обеспечение проталкивания конкретных интересов отдельных бизнес-структур и осуществляется по линии комитетов или отдельных депутатов.

Тема 6. Налоговый механизм формирования доходов общественного сектора

Способность общественного сектора поставлять общественные блага и осуществлять перераспределение зависит от доходов, которыми он располагает.

Обладея законным правом принуждения, государство имеет возможность извлекать доходы не только за счет реализации товаров и услуг на рынке, но и за счет налогообложения. Именно налоги - основная форма доходов современного государства, обеспечивающая его функционирование. Говоря о доходах общественного сектора, необходимо определить их важнейшие виды и обсудить те требования, которые целесообразно предъявлять к налоговой системе. Доходы общественного сектора складываются из налоговых поступлений, а также доходов принадлежащих государству предприятий и организаций. Налоги в данном случае понимаются широко. Они включают все виды доходов, аккумулируемых государством на регулярной основе с помощью принадлежащего ему права принуждения. Изучение специфики налоговых поступлений, их видов и способов формирования, влияния налогов на хозяйство и путей оптимизации налоговой системы относится к числу важнейших задач экономики общественного сектора.

Доходы государственных предприятий образуются в общем и целом на основе тех же закономерностей, что и доходы предприятий частного сектора. Если доля национализированных предприятий велика, их доходы во многом определяют финансовое состояние общественного сектора. Однако не все доходы государственных предприятий находятся в непосредственном распоряжении государственных органов. Коль скоро предприятие функционирует по законам рыночной системы, его финансы обособлены от финансов государства. Оно самостоятельно выплачивает заработную плату, возмещает другие издержки и, как правило, инвестирует часть прибыли в собственное развитие. В той мере, в какой поведение предприятий определяется свободным действием рыночных сил, его принадлежность к общественному сектору проявляется главным образом в том, что чистая прибыль, причитающаяся собственнику, передается в бюджет. Конечно, государство, выступая в качестве собственника, способно повлиять на доходы предприятия, предписывая ему основные параметры затрат и выпуска, а также цены. Но для рыночной экономики такие действия государства в принципе не характерны и могут быть оправданы лишь постольку, поскольку они необходимы для удовлетворения потребностей в общественных благах, а также для реализации перераспределительной политики.

Все это предполагает издержки. Иными словами, либо принадлежность конкурентоспособного предприятия к общественному сектору не сказывается на его доходах (за исключением адреса, по которому перечисляется чистая прибыль), либо она обуславливает некоторые изъятия из потенциально достижимого максимального дохода. Это происходит, например, когда государство, заботясь о поддержании занятости, препятствует увольнению работников на принадлежащих ему предприятиях или когда оно берет в свои руки естественную монополию, устанавливая цены на уровне более низком, чем это сделал бы частный собственник. По сути, подобные действия представляют собой использование прерогатив государства не для извлечения доходов, а, напротив, для мобилизации средств в целях финансирования общественных благ и перераспределения. Если же речь идет о неконкурентоспособных предприятиях, субсидируемых государством, и о бюджетных учреждениях, то их расходы приходится полностью или частично финансировать либо за счет прибыльных предприятий общественного сектора, либо, чаще всего, за счет налогов. Как бы то ни было, нерыночные поступления этих предприятий и организаций представляют собой не чистые доходы общественного сектора, а трансферты, также сопряженные с издержками (потерями). Применить специфические возможности государства для того, чтобы повысить доходы предприятия по сравнению с уровнем, достижимым при свободном действии рыночных сил, значит осуществить принудительное перераспределение. Между тем интересы отдельного предприятия или их группы сами по себе не способны служить основанием для перераспределения, ни при каком истолковании справедливости. Другой вопрос, что создание преимуществ для предприятия или организации иногда служит инструментом и промежуточной стадией перераспределительного процесса, от которого выигрывают

некоторые слои населения. Однако в этом случае дополнительные доходы не остаются на предприятии.

При прочих равных условиях доходы государственного предприятия тем позитивнее отражаются на доходах общественного сектора, взятого в целом, чем меньше рыночное поведение этого предприятия отличается от поведения его конкурентов, находящихся в частной собственности. Говоря упрощенно, если бы государственное предпринимательство служило только способом пополнения казны, то наилучшей его формой была бы покупка акций высокодоходных частных компаний при минимальном вмешательстве в их оперативную деятельность. Конечно, производство товаров и услуг в общественном секторе имеет, как правило, другие доминирующие цели и связанные с ними особенности. Но при анализе этих особенностей проблема государственных доходов, оставаясь важной, все же не играет

центральной

роли.

Когда же на первом плане находится именно эта проблема, экономист должен, не оставляя без внимания доходы государственных предприятий, в первую очередь анализировать налоговую часть поступлений. Именно в ней в наибольшей степени проявляется специфика экономической роли государства. Формирование этой части государственных доходов подчиняется особому рода закономерностям, которые детально изучает теория общественных финансов.

Какие типы организаций наиболее подходят для производства материальных благ и услуг, как в рамках общественного сектора, так и в качестве его поставщиков? Отвечая на этот вопрос, необходимо рассмотреть четыре типа организаций: частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации. Частные предприятия выступают по отношению к общественному сектору в двух ролях: объектов налогообложения и поставщиков. Заключение контрактов с частными предприятиями, действующими ради извлечения прибыли, наиболее целесообразно, когда требования к количеству и качеству продукции и услуг, подлежащих поставке, удастся исчерпывающим образом описать и точно зафиксировать. В этом случае смысл контрактации состоит главным образом в снижении затрат. Предприятия, владельцы которых непосредственно заинтересованы в максимизации прибыли, справляются с этой задачей наиболее успешно, если, конечно, они находятся в конкурентной среде.

Когда речь идет о государственных предприятиях, принципиальное значение имеет мера административного вмешательства государственных органов в их хозяйственную деятельность. Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то несмотря на принадлежность к общественному сектору предприятие действует во многом как частное.

Правда, как показывает опыт, государственные предприятия часто несколько уступают частным в гибкости реагирования на рыночную конъюнктуру и стремлении к уменьшению затрат. Однако эта разница обычно не особенно велика или даже вовсе отсутствует, если государственное предприятие не находится в монопольном положении и вынуждено реально конкурировать с частными. Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка товара в условиях, когда отсутствуют существенные изъяны рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность - скорее недостаток, поскольку чревата нарушением нормального действия рыночных сил. Но там, где изъяны рынка чрезвычайно значимы, в частности, велика неопределенность и не все необходимые условия удастся точно и заблаговременно зафиксировать в контрактах, недостаток в ряде случаев превращается в

достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет предприятию ориентироваться исключительно на извлечение прибыли, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты государственной некоммерческой организации. Специфика некоммерческих организаций была описана в главе первой. По отношению к государственным некоммерческим организациям государственные органы выступают не столько в роли заказчиков, которых интересует главным образом результат деятельности (продукт, услуга), а также цена, сколько в роли инстанций, воздействующих на процесс деятельности, определяющих его важнейшие черты. Когда государственный орган заказывает канцелярские принадлежности, необходимые для его работы, его не занимает процесс изготовления данных товаров. Все, что требуется, — получить их в нужном количестве, обусловленного качества и по предусмотренным в контракте ценам. Поставщик максимально свободен в отношении организации производственного процесса и под давлением конкуренции в полной мере использует эту свободу для повышения эффективности. Но если предметом контракта является, например, разработка и производство нового типа вооружений, то, с одной стороны, параметры ожидаемого результата не всегда могут быть заранее определены с исчерпывающей полнотой, а с другой — государственные органы обычно в той или иной степени регулируют выбор технологий и т.п. Это, вообще говоря, может стать препятствием для использования некоторых резервов снижения издержек, но часто представляет собой «необходимое зло».

Чем больше лимитирована свобода выбора производственных процессов, чем более детальные и жесткие требования предъявляет к ним государство в качестве заказчика или собственника предприятия, тем менее ощутима природа предпринимательской деятельности, направленной на максимизацию прибыли. В предельном случае предприятие уступает место государственной некоммерческой организации (учреждению). Государственное учреждение получает бюджетные ассигнования исходя не из фактически достигаемых результатов (они зачастую с трудом поддаются точной оценке и тем более прогнозированию), а из объема и структуры выполняемой работы, причем направления этой работы и ее основные качественные параметры определяются правительственными агентствами. В особом положении находятся негосударственные некоммерческие организации. Они создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации, без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к общественному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у обычных частных предприятий. Как отмечалось в главе первой, негосударственные некоммерческие организации, подобно общественному сектору, действуют в зонах изъянов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Чем более развит так называемый третий сектор (первыми двумя секторами рыночной экономики принято считать предпринимательский и общественный), к которому относятся эти организации, тем при прочих равных условиях меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации. Когда требования к результатам, которые предстоит достигнуть, не удастся вполне операционально зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет не меньшее значение, чем снижение затрат, то, как было показано, заключение контрактов с фирмами, стремящимися к извлечению прибыли, далеко не всегда оправдано. Если же имеется негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлечь ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например заботе о престарелых и инвалидах. Получив общественные средства, она

сможет расширить и улучшить свою деятельность, избавив тем самым государство от необходимости организовывать соответствующую работу внутри общественного сектора. Такое решение имеет ряд преимуществ. Во-первых, негосударственные некоммерческие организации по сравнению с организациями общественного сектора зачастую точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы. Во-вторых, общественные средства дополняются в них частными, а оплачиваемый труд наемного персонала — добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии; это может удешевлять достижение поставленной цели с точки зрения общественных расходов. В-третьих, негосударственные структуры, как правило, менее подвержены бюрократизации. В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения гибкости реагирования на изменения политики они уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной репутацией, а контракт между нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

Тема 7. Общественные расходы: структура и тенденции развития

Общественные расходы, как известно, представляют собой целевое использование ресурсов, аккумулируемых в общественном секторе и направленных на удовлетворение соответствующих потребностей в общественных благах, а также в реализации оправданной с позиции социальной справедливости перераспределительной политики.

При этом задача состоит в том, что при осуществлении общественных расходов необходимо, чтобы ресурсы выделялись в соответствии с выявленными потребностями основной массы налогоплательщиков-избирателей, а также чтобы намеченные результаты достигались при достаточном уровне затрат.

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

Первое — это финансирование производства и приобретение определенного набора благ (товаров и услуг), ответственность за удовлетворение потребности в которых берет на себя общественный сектор и в том числе государство. Подобные блага обычно относятся либо к общественным или социально значимым благам, либо к ключевым факторам формирования этих благ.

Второе направление — это финансирование и организация различных программ социальной помощи тем членам общества, которые в ней нуждаются в соответствии с действующим законодательством. Например, участники военных действий, различные категории инвалидов (не относящиеся к страховым случаям), малоимущие члены общества и т.д.

Третье направление — это финансирование и обеспечение различных программ обязательного социального страхования в случае временной (либо по возрасту) потери трудоспособности (например, болезнь, травма, увольнение и т.д.). Подобный вид деятельности предполагает учет различных рисков предварительное аккумуляции средств застрахованных, а при наступлении страхового случая — проведение соответствующих выплат.

С учетом отмеченных выше основных направлений, определяющих порядок осуществления общественных расходов, необходимо особо отметить еще ряд положений, в частности, что организация производства соответствующих благ в рамках общественного сектора будет целесообразна в том случае, когда от имени потребителей (налогоплательщик-избиратель) выступает государство. Кроме того, в пользу организации производства в

общественном секторе может рассматриваться такой фактор, как критическая степень зависимости всей экономики от тех ее инфраструктурных подразделений, которые находятся в зонах провалов рынка, а также неразвитость рынка капитала.

В качестве представителя потребителя государство может выступать, во-первых, как непосредственный производитель, во-вторых, как покупатель-монополист и, в-третьих, как инстанция, которая детально регулирует и контролирует условия производства и продаж.

В то же время ни один из отмеченных выше способов не гарантирует достижения ситуации совершенной конкуренции и, соответственно, достижения всех возможных Парето-улучшений. При этом критерием оценки при выборе варианта, который обеспечит защиту прав потребителей, должна быть гарантия достижения поставленных целей при минимизации издержек производства и распределения соответствующих благ.

Еще одна важная проблема, на которую надо обратить внимание, — финансирование производства частных благ за счет общественного сектора сопоставимо с корректирующими налогами, поскольку должно компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума в случае обусловленного положительного внешнего эффекта. В случае отрицательного внешнего эффекта, как известно, необходимо введение корректирующего налога. В этой связи следует отметить, что если государство вынуждено выступать в роли организатора производства продукции, не обладающей свойствами частного общественного блага, то данную продукцию необходимо реализовывать, возможно по ценам ниже предельных издержек на ее производство. Кроме того, в последние десятилетия в условиях рыночной экономики идет поиск новых форм реализации программ общественных расходов, в частности, заключение контрактов с частными фирмами на поставку товаров и услуг, ответственность за удовлетворение потребностей в которых принимает на себя общественный сектор. Развитие контрактно-договорных отношений способствует повышению эффективности общественных расходов, но для достижения подобного результата необходимо, чтобы исполнитель, наделенный правом расходовать общественные средства, был бы ограничен рамками соответствующей программы общественных расходов, в которой были бы четко и ясно определены ожидаемые результаты и критерии оценки результатов хозяйственной деятельности.

Методические рекомендации к практическим занятиям

Тема 1

Практическое занятие № 1

Общественный сектор экономики: понятие, особенности, необходимость. Секторальная структура смешанной экономической системы. Масштабы и тенденции развития общественного сектора экономики (ОСЭ) в развитых странах. Особенности формирования общественного сектора в РФ.

Практическое занятие № 2

Фиаско рынка и необходимость ОСЭ. Монополизация рынков и государственное регулирование. Асимметрия и неполнота информации, возможности их устранения. Внешние эффекты (положительные и отрицательные) и необходимость их нейтрализации.

Тема 2

Практическое занятие № 1

Понятие общественных благ. Теории общественных благ. Свойства общественных благ и их классификация.

1. Основные различия между частными и общественными благами.

2. Неконкурентность и неисключаемость общественных благ.

Проблема «безбилетника».

Практическое занятие № 2

Виды общественных благ.

Практическое занятие № 3

Рынок общественных благ. Равновесие на рынке общественных благ. Особенности выявления спроса на ОБ.

Практическое занятие № 4

Предложение ОБ. Необходимость коллективных действий в производстве ОБ.

Тема 3

Теория общественного благосостояния. Утилитаристская концепция. Роулсианская концепция. Либертариистская концепция. Эффективность и справедливость: выбор государства.

Тема 4

Практическое занятие № 1

Особенности механизма общественного выбора (нерыночное согласование предпочтений). Процесс принятия и участники общественного решения. Механизмы голосования и их несовершенство. Парадокс голосования Кондорсе.

Практическое занятие № 2

Теорема Мэя о медианном избирателе. Теорема Эрроу о невозможности. Прямая и представительная демократия, мажоритарное голосование. Альтернативные способы принятия коллективных решений.

Тема 5

Практическое занятие № 1

Теория принципала – агента. Избиратели, политики, чиновники и группы специальных интересов как участники общественного выбора. Выбор избирателя. Феномены рационального неведения и фискальной иллюзии. Поведение политиков в условиях представительной демократии. Интенсивность предпочтений, логроллинг, рентоориентированное поведение. Теория политических деловых циклов, Модель Нисканена. Модель электорального цикла. Группы специальных интересов: погоня за рентой, лоббирование. Место и роль бюрократии в механизме общественного выбора. Институциональные провалы государства.

Тема 6

Практическое занятие № 1

Налоговые и неналоговые доходы госсектора. Налоговая система. Критерии оценки налоговых систем. Финансы некоммерческого сектора. Основные формы взаимодействия некоммерческого сектора и государства. Перемещение налогового бремени.

Тема 7

Практическое занятие № 1

Формы общественных расходов. Сферы действия программ общественных расходов и перемещение выгод. Искажающее действие общественных расходов. Взаимозависимые предпочтения. Социальное страхование и социальная помощь. Анализ эффективности проектов программ общественных расходов.

Методические указания для самостоятельной работы

При изучении дисциплины «Экономика общественного сектора» студентам целесообразно выполнять следующие рекомендации:

Рекомендации по планированию и организации времени, необходимого на изучение дисциплины.

- изучение конспекта лекции в тот же день после лекции – 10 – 15 минут;
- повторение лекции за день перед следующей лекцией – 10 – 15 минут;
- изучение теоретического материала по учебнику и конспекту – 1 час в неделю;

– подготовка к практическому занятию – 1,5 часа.

Тогда общие затраты времени на освоение курса «Экономика общественного сектора» студентами составят около 3 часа в неделю.

Описание последовательности действий студента, или сценарий «изучения дисциплины». Приступая к изучению данной дисциплины, необходимо знать и понимать следующие понятия: благо, спрос, предложение, рынок, равновесие на рынке, признаки совершенной конкуренции.

Изучение курса должно вестись систематически и сопровождаться составлением подробного конспекта. В конспект рекомендуется включать все виды учебной работы: лекции, самостоятельную проработку учебников и рекомендуемых источников, решение задач, ответы на вопросы для самоконтроля и другие задания.

Рекомендации по работе с литературой. Для изучения дисциплины необходимо использовать различные источники: учебники, учебные и учебно-методические пособия, монографии, сборники научных статей, публикаций, справочную литературу, раскрывающую категориально понятийный аппарат, интернет-сайты и тематические порталы.

При самостоятельной работе с учебниками и учебными пособиями рекомендуется придерживаться определенной последовательности. Читая и конспектируя тот или иной раздел учебника, необходимо твердо усвоить основные определения, понятия и классификации. Формулировки определений и основные классификации надо знать на память. После усвоения соответствующих понятий и закономерностей следует разобрать ситуации или проанализировать примеры их практической реализации на отечественном или зарубежном опыте, закрепляя тем самым проработанный теоретический материал.

Практические занятия проводятся в различных формах (дискуссии, обсуждения, тестовые задания, конкретные ситуации), они дают возможность непосредственно понять алгоритм применения теоретических знаний, излагаемых в учебниках и на лекциях. Поэтому студент должен активно участвовать в выполнении всех видов практических работ.

В процессе изучения дисциплины студент обязан активно использовать все формы обучения: посещать лекции и семинарские занятия, получать консультации преподавателя и выполнять все виды самостоятельной работы, предусмотренной учебным планом и рабочей программой дисциплины.

Работа под руководством преподавателя (лекции, семинарские занятия, консультации преподавателя). Лекции - это систематическое устное изложение учебного материала. На них студент получает основной объем информации по каждой конкретной теме. Лекции обычно носят проблемный характер и нацелены на освещение наиболее трудных и дискуссионных вопросов. Предполагается, что студенты приходят на лекции, предварительно проработав соответствующий учебный материал по источникам, рекомендуемым программой. После лекции желательно вечером перечитать и закрепить полученную информацию, тогда эффективность ее усвоения значительно возрастает.

Практические (семинарские) занятия направлены на совершенствование индивидуальных навыков разбора проблемных ситуаций, а также ведения дискуссий. На семинаре студенты под руководством преподавателя обсуждают дискуссионные вопросы, разбирают ситуации, отвечают на вопросы тестов, закрепляя приобретенные знания.

Для успешного участия в семинаре (практическом занятии) студенту следует тщательно подготовиться. Практические занятия предоставляют студенту возможность творчески раскрыться, проявить инициативу и развить навыки публичного ведения дискуссий и общения. Основной формой подготовки студентов к практическим занятиям является самостоятельная работа с учебно-методическими материалами, научной литературой, статистическими данными по следующей схеме: повторение лекционного материала, углубленное изучение рекомендуемых источников. Если какие-то моменты остались непонятными, целесообразно составить список вопросов и на занятии задать их преподавателю.

Советы по подготовке к зачету. Промежуточный контроль осуществляется в виде выполнения тестовых заданий в ходе рубежного контроля и позволяет оценить степень освоения студентами отдельных материалов дисциплины. Итоговый контроль проводится в устной форме в виде ответов на вопросы билетов, сформированных преподавателем.

Подготовка к итоговому контролю (зачету) осуществляется в следующем порядке: ознакомление с перечнем вопросов к зачету; повторение лекционного материала и конспектов, созданных студентами в ходе подготовки к практическим занятиям и самостоятельного изучения дисциплины; консультация с преподавателем по вопросам, в которых студент не смог разобраться самостоятельно. Методические указания позволят закрепить понятийный аппарат по дисциплине, глубже раскрыть содержание отношений в общественном секторе экономики.

Разъяснения по работе с тестовой системой курса, по выполнению домашних заданий. После самостоятельного изучения какого-либо раздела по учебнику или конспекту лекций рекомендуется по памяти воспроизвести основные термины раздела, ответить на вопросы для самоконтроля. Такой метод дает возможность самостоятельно проверить готовность к практическому занятию или зачету.

Особое внимание следует уделить разбору проблемных ситуаций, поскольку это способствует лучшему пониманию и закреплению теоретических знаний.