

17. Теория хозяйствования общественного сектора.

17.1. Общественный сектор в рыночной экономике

В странах с развитой рыночной экономикой функционирует значительный по своим масштабам общественный сектор. С экономикой общественного сектора традиционно связывается экономическая деятельность государства, а понятия общественный сектор и государственный сектор употребляются как однозначные. В известном смысле такой подход оправдан. Но в строгом научном плане эти понятия не тождественны. Общественный сектор — более широкое понятие, которым отражается экономическая деятельность государства, а также негосударственных некоммерческих (общественных) организаций. К последним относятся организации, не финансируемые и не контролируемые государственными органами, доходы которых, главным образом, складываются за счет добровольных взносов, частных пожертвований, доходов от собственности. В экономической литературе общественный сектор трактуется еще как нерыночный сектор в экономике. В этой связи следовало бы оговориться, что сфера нерыночных отношений более широка в сравнении с общественным сектором, включает внутрикорпоративные отношения и отношения внутри домашних хозяйств.

Однако, широкое распространение нерыночных форм хозяйствования, главенствующая роль государства (Якобсон, 1996, 12) как хозяйствующего субъекта, несомненно, важнейшие отличительные особенности общественного сектора в сравнении с частным сектором в рыночной экономической системе. В свете новых тенденций и форм экономической деятельности государства в экономической литературе сложилась широкая трактовка понятия общественный сектор. Общественный сектор — это совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства (Якобсон, 1996, 12). При этом отмечается, что хозяйствование государства связано с формированием доходов государственного бюджета, расходованием средств из него, а не только с непосредственным предпринимательством государства в экономике, с государственной собственностью. В мировой экономической науке в центре анализа экономики общественного сектора государственные финансы, а государственный сектор трактуется как совокупность форм непосредственного участия государства в производстве, распределении и потреблении благ. Отдельные авторы указывают, что более правомерно использовать понятие общественный сектор, чем государственный, поскольку в него включаются не только государственные органы, предприятия и учреждения, но и все виды общественных предприятий, в том числе и общественные корпорации (Японская экономика в преддверии XXI века, 1991, 34). Последние отличаются от обычных частных компаний тем, что они в значительной степени выведены из действия механизма конкуренции, а главная цель их не прибыль, а выполнение заданной государством программы деятельности. Вообще ставится вопрос так, что выделение государственного сектора с явно очерченными границами в противоположность частному весьма условно, так как множество корпораций являются смешанными, государственно-частными по капиталу и управлению, границы между государственной собственностью и негосударственной не всегда прослеживаются, ибо современная трактовка собственности весьма усложнилась.

Однако в экономической науке есть и возражения против расширенной трактовки государственного (общественного) сектора, разграничиваются понятия государственного сектора, государственной собственности и государственных финансов. Государственный сектор определяется как совокупность государственных предприятий, организаций и учреждений. Под последними понимаются предприятия (организации, учреждения), структура и функционирование которых полностью контролируется государством (Балацкий, 1997, 24).

Научный анализ экономики государственного сектора ведется в трех направлениях. Исследуются виды государственной деятельности в экономике, их организация; осуществляется прогнозирование всех последствий этой деятельности для развития экономических процессов; разрабатываются критерии оценки альтернативных государственным программам экономических решений (Стиглиц, 1997, 21). Как видим, в центре научных исследований сфера и цели деятельности государства в экономике, экономические механизмы достижения этих целей. Вокруг данных кардинальных вопросов экономики государственного сектора в экономической науке ведутся дискуссии, в ходе которых высказываются полярные точки зрения по оценкам экономической роли государства.

Вопрос об оптимальной роли государства в экономике в экономической науке постоянно открыт, начиная с периода формирования самой науки. Если в учениях меркантилизма (18 в.) государству отводилась активная роль в развитии торговли и промышленности, то в научных трактатах экономистов-классиков (19 в.) доказывалось, что государство не должно вмешиваться в частный сектор, не должно регулировать и контролировать частное предпринимательство. И в последующем столетии дискуссии по этим вопросам продолжались, то затухая, то вспыхивая с новой силой. Новейшие тенденции приватизации и дерегулирования экономики в западных странах, обозначившиеся в 80-е гг., актуализировали проблемы экономической активности государства, эффективности и жизнеспособности экономики общественного сектора.

В современной экономической науке ведутся дискуссии о соотношении государственного и частного секторов, нижних и верхних границ вмешательства государства в экономику, формах государственного контроля. При этом обозначилось несколько концепций в оценке общественного сектора (Жильцов, 1995, 7). Экономисты нелиберальной экономической школы выступают за ограничение экономической активности государства, за возвращение к государственному невмешательству эпохи А. Смита, предлагают отказаться или резко снизить даже социальные функции государства. Многие американские экономисты считают, что путем ограничения государственного вмешательства можно было бы смягчить или вообще решить острые проблемы, признают необходимость активной роли государства лишь в поддержании полной занятости и устранении крайних форм нищеты. В противоположность этой концепции экономисты-радикалы утверждают, что государственный сектор должен быть ведущим в экономике и преимущественно использовать прямые методы контроля за экономической деятельностью, опираясь на государственную собственность. Есть и еще один подход в трактовке экономической роли государства. Достаточно много экономистов, признавая необходимость важной роли государства в экономике, вместе с тем поднимают вопрос об оптимизации вмешательства государства в рыночные процессы, об отказе от попыток государства ограничить или заменить в некоторых сферах рыночный механизм, о создании государством нормальных условий для развития рыночной экономики.

Экономическая природа, границы и цели деятельности государства в экономической науке переосмысливаются с учетом современных реалий, изменений в отношениях государства и бизнеса. Экономическая природа деятельности государства не сводится к его роли как компенсатора несовершенств рынка. В экономической науке ставится вопрос о более глубоком понимании задач функционирования государства в экономике. Его задачи — не только создать условия для развития рыночной экономики, но и обеспечить социальную стабильность в обществе, баланс общественных интересов, защиту национальных интересов во внутренней и внешней экономической политике (Абалкин, 1997, 8). Одним из приоритетных направлений государственной деятельности должно стать обеспечение социальных основ развития общества, постоянный контроль за справедливым распределением результатов рыночного развития, без чего невозможно

нормальное, устойчивое функционирование экономики. Государственный сектор имеет возможность привлекать большие финансовые и материальные ресурсы, применять силу принуждения в хозяйствовании, но это не отменяет задачи эффективного использования имеющегося экономического потенциала, тщательного анализа при выборе возможных способов использования ресурсов.

Общественный сектор занимает такую нишу в экономике, где рыночные механизмы проявляют свою несостоятельность или недостаточную экономическую эффективность. Экономика общественного сектора связана с производством общественных и коллективных благ, экономическими механизмами обеспечения социальных целей, нерыночным способом координации экономической деятельности. Производство, распределение, потребление общественных благ предопределяет преобладание в общественном секторе экономических связей нерыночного типа, широкое использование бюджетно-финансовых ресурсов, применение прямого контроля и принуждения к хозяйствующим звеньям.

Обменные сделки в частном секторе носят добровольный характер, объект их — частные индивидуальные экономические блага, сделки преследуют коммерческую цель прибыли. В общественном секторе сделки имеют обязательный характер, прибыль не выступает главным мотивом экономической деятельности, а общественные блага в своем большинстве не вовлечены в рыночный оборот, не являются предметом купли-продажи. Используя силу принуждения, государство может в большой степени опираться на административные методы хозяйствования, методы прямого руководства общественным сектором.

Во всех формах хозяйствования общественного сектора проявляется противоречивость экономических и социальных целей, необходимость поддержки оптимального соотношения между экономической эффективностью и социальной справедливостью. Мотивы перераспределения благ между людьми, предоставления обязательных, социально-значимых товаров являются такими же важными аргументами для развития государственного сектора, как и мотивы несостоятельности рынка. Специфика общественного сектора по сравнению с частным в том, что большинство государственных программ выполняется и оценивается с учетом воздействия их как на экономическую эффективность, так и на распределение доходов в обществе. Так, один из известных западных исследователей экономики общественного сектора Дж. Стиглиц специально подчеркивает широко распространенную точку зрения о том, что государственные программы следует оценивать с учетом значительного спектра социальных целей (Стиглиц, 1997, 97). Государственный сектор в отличие от частного часто стоит перед выбором между проблемами эффективности и справедливости.

Экономический потенциал государственного сектора определяется государственной собственностью и государственным бюджетом, его доходами и расходами. В полной мере отразить масштабы хозяйствования и роль общественного сектора в экономике возможно при учете всех направлений деятельности государства — и в производстве, и в обмене, и в распределении благ. В противоположность частному сектору доля общественного сектора в совокупном капитале, в производстве реализуемых на рынке товаров и услуг не соразмерна с его долей в национальном доходе. Государство контролирует огромные ресурсы, которые не имеют рыночной оценки, а также на нерыночной основе предоставляет услуги населению за счет государственных расходов. Поэтому для оценки масштабов общественного сектора правомерно использовать систему показателей, которые могут применяться в разных направлениях (удельный вес продукции и услуг государственного сектора в ВВП, удельный вес занятых в государственном секторе экономики в общей численности населения, удельный вес инвестиций в государственный сектор в общем объеме народнохозяйственных инвестиций, удельный вес государственной собственности в национальном богатстве

страны, удельный вес государственных расходов в ВВП), а также выделить из них наиболее обобщающий показатель, позволяющий судить о размерах, динамике и роли государственного сектора в экономике. Масштабы общественного сектора могут быть определены по-разному, в зависимости от того, какие критерии и показатели взять за основу при оценке общественного сектора. Принято считать, что наиболее адекватным обобщающим показателем функционирования общественного сектора является размер государственных расходов во всей экономике, то есть размер государственных расходов в процентном выражении в ВВП.

Прослеживая по этому показателю динамику развития общественного сектора, можно сделать вывод о закономерности роста государственного сектора на протяжении XX века во всем мире. Во многих промышленно развитых странах за этот период государственные расходы выросли в 2 раза, достигнув в настоящее время примерно 40 % от ВВП (Сакс, Ларрен, 1996, 235). Есть прогноз, что оптимальная доля государственных расходов в ВВП стабилизируется на уровне 50 %. По оценкам Мирового банка, в странах ОЭСР государственные расходы в ВВП увеличились с 10 % в 1913 г. до почти 50 % в 1995г., а в развивающихся странах государственные расходы составляют ныне примерно 1/4 ВВП (Государство в меняющемся мире, 1997, 192). При всей подвижности границ государственного сектора, специфике его формирования в разных странах прослеживаются и некоторые общие закономерности. Государственная экономическая деятельность формировалась и расширялась в ответ на рост требований к повышению эффективности экономики, создания благоприятных условий для частного предпринимательства, обеспечения приоритета социальных целей. В настоящее время возрастает роль государства в перераспределении доходов через механизмы центральных и местных бюджетов, существует автоматическая тенденция к росту госсектора, обусловленная специфическими экономическими механизмами хозяйствования в самом общественном секторе. В широком массовом сознании нет понимания, что оборотной стороной увеличения государственных расходов является рост налогов. Поскольку же выгоды и потери от государственных расходов распределяются неравномерно (индивидууму можно получить выгоду, не неся соответствующих потерь), то с позиции индивидуума целесообразнее добиваться увеличения государственных расходов, нежели снижения налогов. Доля общественного сектора возрастает с усложнением структуры хозяйства и быстрым ростом расходов на образование, здравоохранение, науку, социальное обеспечение, оборону. Удельный вес общественного сектора в развивающихся странах, как правило, ниже, чем в экономически развитых странах Западной Европы, США и Японии. Общественный сектор в высокоразвитой рыночной экономике вполне сопоставим по своим масштабам с частным, а при более низком уровне развития преобладает один из секторов (Якобсон, 1996, 29).

Взаимодействие частного и государственного сектора усложняется. Вряд ли правомерно трактовать нынешнюю тенденцию приватизации государственной собственности как расширение частного сектора за счет свертывания государственного сектора. Эта тенденция не отменяет общую направленность государственной экономической активности, не отражает глубинные процессы, происходящие в экономике общественного сектора, не означает отказ от практики государственного хозяйствования. Начиная с 80-х гг., доля государственных расходов в ВВП в развитых странах стабилизировалась, а в отдельных из них даже сократилась. Представляется, что не масштабами вмешательства государства в экономику, а эффективностью функционирования государственного сектора определяется его возрастающая роль в рыночной экономической системе. Государственный сектор содействует устойчивому экономическому и социальному прогрессу, но не как непосредственный источник развития, а как катализатор экономического и социального прогресса, как стимулятор частного бизнеса, его деловой партнер и регулятор. В XX в. является общепризнанным выводом о том, что в обеспечении эффективности рыночного развития и социальной стабильности в обществе важнейшую

роль стало играть государство (Пороховский, 1997, 5). С одной стороны, государство стало гарантом рыночных устоев общества, а с другой, оно превратилось в неотъемлемый от рыночной системы субъект хозяйствования.

Хотя цели и методы хозяйствования общественного сектора отличаются от частного сектора, но это один из секторов рыночной экономики. Государственные предприятия и институты функционируют в рыночной среде, взаимодействуют с коммерческими фирмами, негосударственными, некоммерческими организациями. Участие государства в экономической жизни проявляется не только на макроуровне в выявлении приоритетов в развитии экономики, регулирующем воздействии на ход общественного воспроизводства, но и на микроуровне в предпринимательской активности самого государства, в налаживании равноправных отношений с другими субъектами рыночного хозяйства.

С позиций микроэкономического подхода общественный сектор рыночной экономики во многом отличается не только от частного сектора, но и от государственного сектора, сложившегося в плановой сфере прежней экономической системы. В прежней экономике государственный сектор был не только большим по масштабам, но и нерыночным по структуре и методам хозяйствования. В условиях перехода к рыночной экономике на основе приватизации государственной собственности формируется необходимый рыночной экономической системе общественный сектор. Государство осваивает новые инструменты хозяйствования и воздействия на экономическое развитие, рыночные способы взаимодействия с частными фирмами, негосударственными организациями, считаясь с их экономическим положением как независимых, экономически обособленных, свободных рыночных субъектов. В свете требований конкурентного рынка в государственном хозяйствовании требуется более широко применять экономические методы управления, умело использовать экономические регуляторы, внести существенные изменения в практику применения привычных прежде прямых, административных методов экономической деятельности государства. К примеру, вместо прежней практики выдачи государством директивных адресных плановых заданий предприятиям применяется размещение государственных заказов на конкурсной основе в конкурентных условиях; вместо безвозмездного предоставления государственных дотаций средства выделяются на договорной основе; вместо прямого натурального распределения ресурсов, прямого перераспределения доходов через цены вводятся налогово-бюджетные формы перераспределения. В хозяйственной деятельности государственных предприятий внедряются контрактные, конкурентные отношения.

Для успешного развития рыночной экономической системы важно не только использовать в общественном секторе адекватные формы и методы хозяйствования, но и поддерживать оптимальные пределы экономической деятельности государства. Исследователи отмечают, что государству в рыночной экономике должно быть выделено столько производства, распределения, обмена, сколько нужно для его функций, что оно должно удерживаться в рамках, отведенных ему рыночной экономикой (Лившиц, 1992, ч. 1, 25). В принципе, государственное воздействие на экономику осуществляется такими способами, как законодательное (нормативное) регулирование, финансовое регулирование, государственное производство, перераспределение доходов. Но в конкретных условиях при решении стоящих экономических проблем государству необходимо определять, какой из указанных форм воздействия на экономику отдать предпочтение, какая из них позволяет обеспечить эффективность. Это довольно не простые вопросы, их решение требует гибкости хозяйственного механизма общественного сектора, подвижности границ последнего соответственно изменяющимся экономическим условиям национальной экономики. К тому же, усложняется и институциональная структура общественного сектора, становятся более многообразными организационные формы взаимодействия общественного и частного секторов, что усиливает подвижность границ между ними.

Если рассматривать экономику общественного сектора с позиций микро- и макроэкономических подходов, то этот сектор представляет собой логическое следствие существования частного (коммерческого) сектора, действует на экономическом пространстве, оставленном ему этим сектором, оказывает на него регулирующее воздействие. Обособление общественного сектора в качестве самостоятельного связано в большей мере с микроэкономическим хозяйствованием государства как одного из субъектов рыночной экономики, обладающего ресурсами, предоставляющего соответствующие блага и услуги обществу. Если общественный сектор функционирует в рыночной экономике в экономически оправданных пределах, формах и способах хозяйствования, то он обеспечивает нормальные условия рыночному хозяйственному механизму, устраняет изъяны рынка и присущие ему антисоциальные действия, содействует решению общехозяйственных задач, научно-техническому прогрессу и эффективности национальной экономики, позволяет провести необходимые социальные преобразования в рыночной экономике. Общественный сектор выступает не только фактором экономического роста, но и гарантом стабильности, устойчивости экономического развития.

К реализации социальных целей привлекаются некоммерческие и благотворительные организации, включаемые в общественный сектор. Некоммерческие и благотворительные организации объединяет с общественным сектором их некоммерческий тип хозяйствования, направленность на удовлетворение социально-благотворительных, культурно-образовательных и других важных общественно-полезных потребностей, деятельность в сфере несостоятельности рынка. По формам собственности и организационным структурам некоммерческие организации многообразны, но все они тесно связаны с общественным сектором. Важнейшие их признаки — фиксированный профиль деятельности, доходы не принимают форму прибыли и не распределяются в виде дивидендов учредителям, наличие различных источников финансирования (членские взносы, благотворительные вклады, имущественные взносы частных лиц и объединений, доходы от предпринимательства, государственные субсидии и налоговые льготы).

Непосредственная цель некоммерческих структур — производство определенных видов социально значимых благ, а не получение максимально возможной прибыли. Они функционируют в сферах, где рыночные механизмы работают неудовлетворительно и позволяют получать прибыль за счет ухудшения качества оказываемых услуг путем манипулирования видами деятельности. Поэтому их профильная деятельность определяется уставными документами, запрещается или ограничивается непрофильная деятельность. Некоммерческие организации контролируются налоговыми службами, попечительскими советами, вкладчиками-учредителями. К некоммерческим, неприбыльным организациям относятся учебные заведения, больницы, научно-исследовательские центры, музеи, религиозные организации, благотворительные фонды, общественные организации, добровольные объединения, ассоциации.

Все перечисленные организации работают в рыночной среде, сопоставляют свои доходы с расходами, заинтересованы в превышении доходов над расходами. Но получаемые ими доходы в строгом научном понимании не являются прибылью, это квази-прибыль. Механизм ее использования специфический. Она не подлежит распределению в виде дивидендов между учредителями некоммерческих организаций, лицами, определяющими стратегию их или контролирующими их. Такая квази-прибыль направляется на нужды самой организации, укрепление материально-технической базы, необходимые инвестиции. Ограничения в распределении доходов снижают заинтересованность в получении прибыли за счет ущемления экономических интересов потребителей услуг.

Общественный сектор посредством некоммерческих организаций включает частный капитал, потенциал различного рода ассоциаций граждан в решение социальных задач, расширяет свои экономические

возможности в создании некоммерческой социальной среды, ограничивает действие рыночных механизмов в неподходящих для них сферах жизни общества.

Общественный сектор функционирует в форме государственной собственности и государственных предприятий, в форме мобилизации государственных доходов и программ общественных расходов, применяет различные инструменты хозяйствования. В современных условиях экономика общественного сектора претерпевает изменения в способах хозяйствования. Объективная логика этих изменений в том, что экономика общественного сектора избавляется от излишних, экономически неэффективных звеньев, использует шире рыночные механизмы, переходит к более конкурентным принципам хозяйствования.

17.2. Государственное предпринимательство как инструмент хозяйствования общественного сектора

Экономика общественного сектора, как и экономическая система в целом решает основополагающие экономические проблемы — что, как и для кого производить. При решении этих вопросов государству приходится определять, какие блага и услуги оно должно обеспечить населению, каким способом их обеспечить. Некоторые из них общественный сектор предоставляет непосредственно, организуя государственное производство, а другие получает от разных фирм, налаживая финансирование последних.

Государственная деятельность в производстве и государственное предпринимательство не тождественные понятия. Государство играет все большую роль в производстве, используя для этого многообразные рычаги — непосредственное государственное производство (предпринимательство) ряда товаров и услуг, государственное финансирование производства частных фирм, регулирование деловой активности, деятельность на финансовых рынках. Государственное предпринимательство означает, что в общественном секторе функционируют производственные единицы, которые находятся в собственности государства, под непосредственным контролем и управлением государства организуется производство отдельных товаров и широкого круга услуг. В противоположность сформулированному традиционному понятию государственного предпринимательства в литературе появилась более узкая трактовка, разграничиваются понятия госпредпринимательства и госпроизводства. При данном подходе выделяются из всех типов государственного производства государственные коммерческие и смешанные государственно-частные предприятия, которыми и ограничивается государственное предпринимательство, причем оно расценивается как метод повышения эффективности государственного производства (Савченко, Шулу, 1997, 64 — 65). Сегодня в экономической литературе все больше признается неэффективность прямого государственного предпринимательства, обосновываются меры ограничения его, способы привлечения частных фирм в те сферы, которые ранее были исключительно прерогативой государственного сектора.

Экономическая оценка природы, целесообразности и пределов непосредственного государственного предпринимательства довольно сложный вопрос, остающийся во многом дискуссионным. Практика государственного предпринимательства обозначила неоднозначные, противоречивые последствия, размывание границ между государственным и частным предпринимательским сектором. Как сложно количественно определить масштабы общественного сектора в целом, так и не просто измерить масштабы государственного предпринимательства. Здесь могут быть использованы такие показатели, как численность занятых на государственных предприятиях, затраты на выпуск товаров и услуг, удельный вес государственной собственности в национальном богатстве страны. Доля государственной собственности в национальном богатстве развитых в экономическом отношении стран колеблется от 20 % в США до 35 % в Италии. В Японии на государственные предприятия приходится более 10 % основных фондов и около 2 % занятых в народном

хозяйстве (Нестерова, 1997, 13), а в США примерно 15% рабочей силы (включая занятых в сферах государственного образования и вооружении) (Стиглиц, 1997, 34). В Испании в государственном секторе производится 39 – 42 % ВВП, во Франции — 1/3 ВВП (Ахмедуев, 1996, 25). Поскольку в рыночный оборот вовлекаются не все товары и услуги, создаваемые в общественном секторе, то более адекватный, обобщающий показатель государственного предпринимательства — число занятых на государственных предприятиях.

Государственное предпринимательство охватывает отрасли, в которых частные фирмы не всегда считают бизнес выгодным в этой сфере. К сферам государственного предпринимательства относятся энергетика, теплоснабжение, газоснабжение, транспорт, связь, отрасли социальной инфраструктуры (образование, здравоохранение, наукоемкое производство, депрессивные отрасли). Некоторые производственные объекты вообще недоступны частным корпорациям, так как требуют огромных капиталовложений, которые невозможно мобилизовать посредством финансового рынка. Государственное предпринимательство связано с производством общественных благ или таких частных благ, которые производятся в ситуации естественной монополии. Хотя участие государственных предприятий в естественных монополиях широко распространено, но в современной экономике естественные монополии разрушаются под воздействием технологических и организационных изменений в отдельных сферах (телекоммуникации, энергетика), что открывает путь к привнесению конкуренции в эти сферы, проникновению в них частных фирм. Во многих странах Запада практически реализована такая тенденция, на этой основе достигнуты снижение удельной себестоимости услуг и увеличение их объема. В роли непосредственного организатора производства государство выступает тогда, когда другими способами, мерами государственного регулирования невозможно преодолеть несостоятельность рынка. Аргументами в пользу государственного предпринимательства, как общепризнанно в экономической теории, являются общественные блага, естественная монополия, информационная асимметрия, недостаточная развитость рынка капитала, важные отрасли инфраструктуры, которые обслуживают экономику в целом, создают условия для ее роста, имеют важное социальное значение, так как их продукция потребляется широкими массами населения, удовлетворяет социально значимые потребности.

В некоторых аспектах государственное предпринимательское хозяйствование можно сравнить с частным предпринимательством, но во многом у него специфическая, более сложная природа. Существует такой подход в экономической литературе, что государство не может быть полноценным предпринимательским субъектом (Ясин, 1997, 13), что к госпредпринимательству неприменимы в полном объеме критерии предпринимательской деятельности (Савченко, Шулус, 1997, 68). Экономическая природа государственного предпринимательства заключается в том, что оно одновременно и частное, и “общественное” предпринимательство (Осипов, 1994, 207). С такой оценкой вполне можно согласиться, если принять во внимание специфику целей государственного предпринимательства. Хотя в последнее время усиливается внимание к конкурентоспособности и рентабельности государственных предприятий, но их деятельность не замыкается на узкокоммерческую цель прибыли. Если частный предприниматель работает ради прибыли, то у государственного предпринимательства многоаспектная целенаправленность, более сложные задачи — поддерживать деловую активность, сбалансированность национальной экономики, частное предпринимательство, реализовывать общие интересы в области обороны, охраны окружающей среды, размещения производительных сил, общественного транспорта, обеспечения водоснабжением, электроэнергией. Перед государственным предприятием возникает проблема, как согласовать цель прибыли с общими экономическими интересами. Правительство интересуется не только доходность государственных

предприятий, но и воздействие их на принятую социально-экономическую стратегию развития. Реализация определенных государством социально-экономических целей находится нередко в противоречии с коммерческими интересами предприятия. Вся сложность и противоречивость государственного предпринимательства в том, чтобы найти оптимальное сочетание его коммерческих и социально-экономических целей.

Государственное предпринимательство через соответствующие формы экономических связей взаимодействует с частным сектором, регулирует его развитие в желательном для общества направлении. С одной стороны, как самостоятельная форма предпринимательства государственный сектор выступает как конкурент частному хозяйствованию, а, с другой стороны, различными способами предоставляет услуги, выгодные частному сектору (продажа продукции государственных предприятий по заниженным ценам, инвестирование на условиях пониженной рентабельности, дешевые кредиты, освоение капиталоемких отраслей, проведение дорогостоящих фундаментальных научных исследований и т. д.). Этим государственное предпринимательство создает условия для эффективного функционирования частного сектора, его сохранения и развития, вместе с тем ограничивает частную инициативу там, где она приводит к нежелательным социальным последствиям.

Государственное предпринимательство осуществляется на разных типах предприятий. Если государственное предприятие является коммерческим, то оно по существу в способах хозяйствования не отличается от частного. Следует отметить, что в последнее время развивается тенденция коммерциализации государственных предприятий, преобразования их в полностью самокупаемые, юридически самостоятельные хозяйственные единицы, близкие по мотивам производства к частным предприятиям. Но многие государственные предприятия находятся в некоммерческом секторе государственной собственности. В целом, классификация форм государственных предприятий с учетом их собственности, институционально-правового статуса и организационной специфики весьма многообразна, а государство с разной степенью полноты может осуществлять на них свое право собственника (Кравцевич, 1988, 51; Государство и экономика развитых капиталистических стран в 80-х годах, 1989, 62; Клинова, 1988, 20 — 23). Государственные предприятия различаются по механизму хозяйствования: одни из них могут оказывать услуги бесплатно, либо по ценам ниже себестоимости; другие хозяйствуют на базе возмещения реальных издержек, т. е. предоставляют товары и услуги по ценам, покрывающим себестоимость; третьи хозяйствуют в конкурентном режиме с целью извлечения прибыли.

Государственные предприятия отличаются от частных в некоторых отношениях. Степень обособленности государственных предприятий ниже, чем у частника, и поэтому у них меньше и самостоятельности в принятии экономических решений. Если частные предприятия работают ради максимизации прибыли, то государственные предприятия в какой-то степени отходят от принципов коммерческой деятельности. Если частные предприятия сталкиваются с опасностью банкротства, находятся под контролем конкуренции, тесно увязывают оплату управляющих с прибылью корпораций, то государственные предприятия не подвергаются банкротствам, не испытывают в такой степени силу конкуренции, на них стимулирование государственных служащих не такое гибкое, хотя занятость их более устойчивая. Поскольку государственные предприятия решают общегосударственные задачи, то они пользуются гарантиями государства — различными субсидиями, защитой от банкротства, преимуществами госзакупок.

Государственные предприятия взаимодействуют с частными фирмами, осваивают опыт частного сектора в повышении эффективности производства. Преимущества частного предпринимательства в сравнении

с государственным в том, что частный капитал обладает большими традициями предпринимательства, быстро адаптируется к изменениям спроса, непредвиденным ситуациям, способен более объективно и эффективно контролировать затраты, минимизировать предпринимательские риски. По мнению экспертов ОЭСР, эффективность частного предпринимательства поддерживается рядом факторов — четко определены цели бизнеса, предприниматели частного сектора имеют экономическую свободу и достаточно властных полномочий в реализации своих целей, частнопредпринимательская деятельность постоянно контролируется финансовым рынком, вознаграждается в тесной увязке с достигнутыми результатами, частный бизнес может гибко повышать свои инвестиционные возможности посредством финансового рынка, находится в конкурентной среде (Жильцов, 1995, 165).

В настоящее время развивается тенденция смешанного государственного предпринимательства, создание государственно-частных фирм, в которых свобода государства в распоряжении собственностью ограничена экономическими интересами остальных акционеров. В полном объеме государство распоряжается собственностью лишь на государственных бюджетных предприятиях, находящихся под непосредственным государственным контролем и управлением. Предприятия другого типа — государственные корпорации — ведут свою деятельность на основе самокупаемости и обладают значительной экономической свободой хозяйствования. Государственные предприятия, как видим, могут быть полностью или частично государственной собственностью.

Созданием совместных государственно-частных предприятий в общественный сектор привносится конкурентность, обеспечивается повышение эффективности производства, а частное предпринимательство ориентируется на общественно-значимые цели. Примеры кооперации частного и общественного предпринимательства можно найти в отраслях инфраструктуры, венчурном предпринимательстве, строительстве масштабных инвестиционных проектов. В отраслях естественных монополий вместо государственных предприятий создаются общественные корпорации, которые государство контролирует посредством таких инструментов хозяйствования, как выдача лицензий, сохранение контрольного пакета акций корпораций за государственной холдинговой компанией, владение золотой акцией, дающей государству “право вето” при принятии экономических решений.

Привлечение частных фирм в общественный сектор развивается и на контрактно-договорной основе, охватывает сферу общественных благ. Эта тенденция объясняется поиском путей предоставления общественных благ с меньшим уровнем затрат. В некоторых странах заключаются контракты с неправительственными организациями также на предоставление социальных услуг. Государство сохраняет за собой роль и ответственность за обеспечение населения общественными благами, но разделяет функции производства, оплаты и потребления благ. Государство изменяет механизм своего хозяйствования — разделяет финансирование услуг и их предоставление, внедряет конкурентные отношения в общественном секторе, добивается предоставления большего объема благ и услуг при меньших затратах. Конкурентные отношения усиливаются за счет конкурсного предоставления государственными властями контрактов частным фирмам путем проведения тендеров и аукционов. Контрактная система широко практикуется в оказании таких услуг, как сбор и утилизация отходов, уборка и озеленение улиц, ремонтные работы, транспортное обслуживание. Государство при этом регулирует тарифы на услуги, может расторгнуть контракты с частными фирмами при их неудовлетворительной работе. Контрактно-рыночные отношения используются также тогда, когда общественные блага финансируются и производятся непосредственно в рамках общественного сектора. В таких случаях предпринимаются попытки разделить функции поставщика и потребителя благ между

организациями внутри общественного сектора, сформировать между ними рыночные отношения, так называемые квази-рынки, или «внутренние рынки». Посредством квази-рынка разделяются экономические интересы поставщика (продавца) благ и заказчика (покупателя) благ, в роли которого выступают государственные органы управления, формируются конкурентные отношения между поставщиками и потребителями благ. Государственные ведомства проводят сравнение экономичности производства товаров и услуг при организации собственными силами и частными фирмами, заключают контракты с частными фирмами, если собственное производство оказывается дорогостоящим.

Общественный сектор стремится не только там, где это возможно, использовать конкурентные отношения, но и привлечь новые капитальные вложения за счет частных инвесторов. Такую задачу позволяет решать более сложная форма контракта — концессия, когда на частную фирму возлагается и финансирование объекта. В условиях концессии частная фирма получает от государственной власти право на строительство, эксплуатацию и управление объектом инфраструктуры на установленный срок, по истечении которого объект передается в общественный сектор. Государство же регулирует тарифы на услуги, предоставляемые концессиями, защищая этим интересы потребителей услуг.

В государственном хозяйствовании прослеживается тенденция установления партнерских отношений с деловым миром, возрастание в финансировании производства общественных благ удельного веса собственных средств населения. Посредством специализированного налогообложения населения аккумулируются средства в специальные фонды, имеющие строго целевое назначение (фонды пенсионного обеспечения, социального страхования, медицинского страхования, страхования по безработице). Фонды функционируют как трастовые структуры, которые распоряжаются и используют средства в строго целевом назначении. Трасты занимаются предпринимательством, вкладывают какую-то часть средств в банки под проценты, приобретают ценные бумаги, вступают в финансово-контрактные отношения с государственным бюджетом, предоставляют свободные средства в форме кредитов государственным субъектам, взимая плату за них на уровне рыночной учетной ставки. Передав часть своей собственности трастовым фондам, государство добивается эффективного управления финансовыми средствами целевого назначения, не допускает остаточного подхода к финансированию социально значимых сфер.

Совершенствование механизмов общественного предпринимательства проявляется в нормативном выделении ресурсов в сочетании с использованием социальных ваучеров граждан. Эта система получает распространение в сфере образования, здравоохранения. По укрупненным финансовым нормативам выделяются лимиты бюджетных средств некоммерческим, государственным организациям в тесной увязке с конечными результатами их работы. При этом разрабатываются государственные стандарты и расценки по оказываемым услугам, которые обязаны соблюдать поставщики услуг. К примеру, государственные органы здравоохранения перестают непосредственно управлять подведомственной больницей, а становятся держателями финансовых средств, заказчиком услуг, по нормативам оплачивают услуги больницы, на контрактных отношениях с четким определением условий контракта устанавливают отношения с нею. Тогда больница приобретает административную самостоятельность, бюджетную автономию, возможность создавать фонды стимулирования работников, привлекать дополнительные средства. Чтобы лучше удовлетворить интересы конечных потребителей, используются социальные ваучеры. Если покупателем услуг выступает государственный орган, то этим еще не предоставляется свобода выбора самому потребителю — какую услугу и у какого поставщика приобрести ее. Это противоречие снимается предоставлением социального ваучера, который выдается потребителю и представляет собой финансовое обязательство государства возместить расход

в размере определенной суммы. Сам потребитель услуги может выбирать, какую больницу, какую школу предпочесть. Смысл данной системы отношений в том, что она обеспечивает государственным органам управления общественным производством возможность добиваться рационального расходования средств, лучшего удовлетворения запросов потребителей.

Государственные управленческие органы организуют взаимодействие общественного сектора с частными фирмами посредством различных типов контрактов. В них с разной степенью детализации оговариваются условия контракта, обосновываются объемы работ и уровень затрат. Проблема целесообразного применения контрактов в хозяйствовании общественного сектора в том, чтобы с учетом специфики общественных благ, конкретных изъянов рынка тщательно предусмотреть формы контрактов и их условия. В рамках же общественного сектора используются тоже контрактные отношения, налаживается государственное управление предприятиями, специфика которого обусловлена типом государственных предприятий. Если государственное предприятие коммерческое и функционирует как источник дохода для государства, то административное вмешательство государства минимально, на нем используются методы хозяйствования частного сектора. В остальных случаях хозяйственная деятельность предприятий общественного сектора и административное управление ими специфичны, имеют некоторые сходные черты с этими процессами в условиях планового хозяйства. Хотя в рыночной экономике коммерческие начала хозяйствования, мотивы предпринимательства содержатся в какой-то степени в хозяйствовании всех государственных предприятий, чего не было у госпредприятий в прежней экономической системе, но нельзя не заметить и не отметить, что государственное предпринимательство в рыночной среде использует механизмы хозяйствования, применяемые в централизованной экономике. Ведь в государственном предпринимательстве прослеживаются общественные интересы, более широко трактуются затраты и результаты, как общественные затраты и выгоды, используются расчетные, монопольные, льготные цены, применяются различного рода нормативы и стандарты, дотации и субсидии. У государственных предприятий ограничиваются рыночные стимулы, а взамен им предписываются государственные нормативы достижения определенной массы и нормы прибыли, рентабельности инвестиций, качества товаров и услуг, предусматриваются санкции за их невыполнение. В государственном хозяйствовании используются программно-целевые методы обоснования экономических решений, централизованно выделяются финансовые средства, строго контролируется государством их использование. В сфере общественного сектора широко применяется неценовой механизм принятия решений, производство чистых общественных и социально-значимых благ регулируется финансово-бюджетными рычагами, а производство и потребление продукции монополий охвачено государственным регулированием цен. Цены на блага, производимые естественными монополиями, ориентируются на средние издержки, на практике определяются путем прибавления к средним издержкам какого-то процента прибыли, установления предела повышения цен, дифференциации цен потребителям в зависимости от загрузки производственных мощностей. В государственном предпринимательстве как одном из направлений функционирования общественного сектора достаточно отчетливо проявляется центральная проблема хозяйствования общественного сектора в целом — проблема сбалансированности эффективности и справедливости друг с другом, приоритета общественных интересов, социальных критериев над экономическими. Коммерческий расчет не является приоритетным при производстве многих видов общественных благ.

Чисто экономический, коммерческий подход не пригоден и к оценке роли государственного предпринимательства, к сопоставлению эффективности частных и государственных предприятий. При оценке эффективности государственного предпринимательства требуется комплексный подход, учет экономического и

социального эффекта, косвенных форм выражения эффекта, проявляющегося для частного сектора, для национальной экономики в целом (создание рабочих мест, структурные и региональные изменения, природоохранные последствия, научно-технические достижения и др.). В современной экономической литературе преодолевается узкопрогматический, коммерческий подход к оценке эффективности государственных предприятий, не допускается категорически однозначной оценки о превосходстве частных предприятий над государственными по эффективности производства. Высказываются заслуживающие внимания суждения о том, что коммерческие государственные предприятия сопоставимы по экономической эффективности с частными (Государство и экономика развитых капиталистических стран в 80-х годах, 1989, 65), что не формами собственности как таковыми, а соотношением собственности и конкуренции определяется эффективность. При экономической оценке государственных предприятий надо учитывать их сферу действия в экономике, как правило, не выгодную с точки зрения рентабельности производства. Отсюда формулируется правомерный вывод о том, что собственность не эффективна не потому, что она государственная, а она государственная, потому что неэффективна (Абалкин, 1997, 9); подчеркивается, что в некоторых странах Запада фирмы стали государственными потому, что они разорились, они не разорились потому, что были государственными (Стиглиц, 1997, 192). Государственный сектор традиционно вкладывает средства в те области, где финансовый результат может быть косвенным, неопределенным, отдаленным во времени. Государственные предприятия работают в зонах изъянов рынка, производят общественные, социально-значимые блага, считаются с общественными интересами, поэтому в денежной оценке вообще трудно выразить их эффективность. Так, Ю. М. Осипов утверждает, что «экономическую целесообразность государственного предпринимательства нельзя оценивать, исходя лишь из его частной и сугубо стоимостной (прибыльной) эффективности, ибо государственное предпринимательство выполняет и общественные функции, эффект от которых или не находит отражения в частных, стоимостных показателях, или, наоборот, отражается в них, но отрицательно, в сторону понижения» (Осипов, 1994, 218). Многообразные социальные обязательства государственных предприятий противоречиво сказываются на рентабельности, и этот критерий не может быть исчерпывающим показателем их деятельности. Весьма примечателен тот факт, что в западной экономической литературе в 70–80-е гг. поднимался вопрос о разработке интегрального показателя эффективности государственных предприятий, не ограничиваясь лишь критерием микроэкономической эффективности их. Становится общепризнанным подход, что при оценке государственных предприятий проблема эффективности понимается в широком смысле, а государственные вложения средств в производство предполагают не только экономическую, но и многоаспектную социальную отдачу.

Вместе с тем государственное предпринимательское хозяйство не лишено противоречий, выявило ряд негативных тенденций — повышение издержек производства, падение конкурентоспособности продукции, удорожание инвестиционных объектов, негибкий учет запросов потребителей, бюрократизация управления. Чтобы нейтрализовать эти тенденции, в современной рыночной экономике предпринимаются меры по сужению государственного предпринимательства, концентрации его на тех задачах, которые оно может успешно решать, по налаживанию партнерских отношений с частным сектором, совершенствованию хозяйствования внутри общественного сектора, по более широкому использованию конкурентных принципов хозяйствования. В общественном секторе изменяется юридический статус предприятий, развиваются госпредприятия в форме акционерных обществ, частично передаются права собственности негосударственным, частным предприятиям, сближаются условия работы государственных и частных предприятий. Государственное предпринимательство в зависимости от конкретных условий может изменяться по своим

масштабам, но не может быть заменено частным предпринимательством вовсе. Государственное предпринимательство предопределено провалами рынка, и применяется тогда, когда другие способы государственного вмешательства в экономику не могут их преодолеть. Государство как непосредственный организатор производства включается в экономику и берет на себя ответственность за работоспособность тех ее подразделений, от которых зависит жизнеспособность национальной экономики. Общественное предпринимательство функционирует как неотъемлемый элемент рыночной экономической системы, выступает в ней одной из необходимых форм государственного контроля и реального воздействия на экономическое поведение других рыночных хозяйствующих субъектов.

17.3. Общественные расходы и эффективность их использования

В общественном секторе сосредотачивается всевозрастающий объем ресурсов, за счет которых осуществляются расходы на различные общественные нужды. Общественные расходы связаны с удовлетворением потребностей населения в общественных благах и в отдельных видах частных благ. По мере роста общественного благосостояния просматривается тенденция более быстрого роста общественных расходов по сравнению с частными расходами. Эта объективная тенденция роста общественных расходов обуславливается рядом факторов, со всей остротой ставит проблему эффективности их использования и сдерживания темпов роста, выбора направлений и совершенствования структуры расходов. Нарастание общественных расходов прежними темпами становится непосильным для многих государств всеобщего благосостояния. К примеру, многие исследователи считают, что достигнутый уровень расходов на здравоохранение в размере 6–9 % ВВП обуславливает необходимость сдерживания расходов на эти цели. По оценкам специалистов, при сложившихся в США темпах роста расходов на здравоохранение они составят к 2000 г. 18 % и 100 % ВВП к 2050 г.

Важнейшее направление повышения эффективности хозяйствующей деятельности современного государства в экономике заключается в том, что необходимо привести в соответствие объемы решаемых им задач с имеющимся в его распоряжении потенциалом, увязать функции государства с возможностью их финансового обеспечения. При формировании государственных финансов встает такой основополагающий вопрос: какой размер средств сосредоточить в общественном секторе, как оптимизировать структуру расходов и с наибольшей эффективностью использовать общественные средства. Это весьма сложные вопросы, их решение не сводится к сокращению расходов на содержание бюрократического аппарата государства. Эта иллюзия широко распространена среди граждан, сложилась на основе реальной тенденции роста бюрократического аппарата, отсутствия строгого рыночного контроля за использованием средств в этой сфере. Важнейшие направления общественных расходов — образование, здравоохранение, культура, социальное обеспечение, оборона, государственные закупки и инвестиции, государственное производство. От объемов средств, направленных на эти цели, способов их расходования во многом зависит решение указанных проблем расходования общественных средств.

Структура общественных расходов классифицируется по-разному в зависимости от избранных критериев классификации. Исходя из критерия степени воздействия общественных расходов на производство и распределение благ, выделяются личные расходы (на обслуживание личных потребностей) и капитальные расходы (на обслуживание капитала, включая инвестиции и текущие капитальные расходы). По другой классификации, предложенной английским экономистом А. С. Пигу, общественные расходы подразделяются на трансфертные и нетрансфертные затраты. Здесь применяется другой критерий — степень влияния

общественных расходов на объемы национального дохода. С позиций такой классификации общественных расходов можно в экономическом анализе сосредоточить внимание на их отдаче, воздействии на распределение ресурсов между общественным и частным секторами, на объемы личного потребления.

Социальные трансфертные платежи не связаны с созданием дополнительных благ и увеличением совокупного личного дохода, объемов совокупного личного потребления. Трансфертные платежи приводят к перераспределению благ, изменению структуры потребляемых благ. Перераспределительный эффект трансфертных платежей сказывается на трудовой и предпринимательской активности, может вызывать негативные тенденции в социальном и экономическом плане. В экономической литературе иногда некоторые виды трансфертных платежей трактуются как издержки потребления, как “наркотик”, подтачивающий жизнеспособность, эффективность экономики. В целях преодоления дестимулирующих тенденций трансфертных платежей во многих странах Запада предпринимаются усилия по изменению структуры трансфертов. В общественных расходах возрастает удельный вес расходов на образование, науку, культуру, здравоохранение, т. е. вложений в человеческий капитал. Такие затраты носят долгосрочный характер, отдача от них проявляется через несколько лет, но она благоприятно сказывается на трудовом, профессиональном потенциале работников, обеспечивает возможность, с одной стороны, роста доходов для них, а с другой стороны, укрепляет тенденции экономического роста. С ростом доходов граждан создается возможность увеличивать личные расходы на вложения в человеческий капитал и сдерживать темпы роста общественных расходов на эти цели в будущем. Общественные расходы как средство преодоления малообеспеченности не играют такой стимулирующей роли.

Среди трансфертных платежей выделяются различного рода субсидии на экономические цели, в их число включаются дотации и субвенции. Если дотации не ограничиваются специальными условиями расходования выделяемых средств, то субвенции предоставляются на конкретные программы и проекты с соблюдением определенных требований к расходованию средств. Субсидии в развитых странах по своему удельному весу в общей сумме государственных расходов достигают 10–15 %. Однако в последнее время наметилась тенденция уменьшения субсидий предприятиям, особенно в таких случаях, когда они ослабляют конкуренцию, сохраняют неэффективные производства. В практике бюджетного финансирования ряда стран сокращаются дотации, а возрастает доля субвенций, вместо дотаций применяется косвенное финансирование в виде налоговых льгот.

Субсидии на экономические цели по своей направленности приближаются к нетрансфертным затратам, к которым относятся расходы на государственные закупки товаров и услуг, государственное предпринимательство. Последствия данного направления общественных расходов сказываются на результатах экономического развития, возрастании национального дохода страны и перераспределении его между секторами.

Исходя из конкретных форм общественных расходов, можно выделить такие формы, как финансирование эксплуатационных расходов организаций общественного сектора, субсидирование предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок, денежные выплаты и натуральные выдачи по программам социального страхования и помощи.

В расходовании общественных средств может складываться такая ситуация, что выгоды от них в значительной мере могут доставаться другим лицам, посредникам, а не тем, на кого рассчитаны программы общественных расходов. Поэтому ключевой проблемой расходования общественных средств с наибольшей эффективностью является целенаправленное использование ресурсов в соответствии с общественными

интересами. В связи с этим, в теории хозяйствования общественного сектора разрабатываются специфические аналитические подходы оценки эффективности общественных расходов.

Масштабы общественных расходов и их направления во многих отношениях определяются политическими решениями. Но и с учетом этого в общественном секторе существует самостоятельная сложная проблема экономического анализа их целесообразности и рациональности, экономического обоснования политических решений. Данная проблема во многом труднее решается в сравнении с принятием экономических решений в частном секторе. Ведь в общественном секторе требуется с позиций альтернативных подходов выявить возможные программы расходования общественных средств, определить сравнительную эффективность альтернативных программ, учесть распределительные последствия их для разных групп населения.

В принципе, при решении любой экономической проблемы государство может предпринять три варианта действий — организовать государственное производство благ и услуг; использовать налогообложение и субсидирование частного производства; прибегнуть к государственному регулированию с целью поддержки тех фирм, деятельность которых желательна. Приняв какой-либо из перечисленных вариантов, необходимо экономически взвешенно оценить способы расходования общественных средств в рамках избранного варианта, не допустить необоснованных, неэффективных решений, применить принцип поиска альтернативных вариантов общественных расходов, выбрать из них оптимальный. Скажем, государство должно решить, производить товар на государственных предприятиях или в частном секторе. При избрании последнего варианта решается также ряд вопросов — субсидировать производство товара или субсидировать потребителей данного товара; в какой форме предоставить субсидии (налоговых льгот, прямых грантов); какие условия оговорить в контракте с частной фирмой — предоставить свободу частной фирме в распределении товаров или контролировать цены и т. д. Все названные проблемы связаны с определенными объемами расходования общественных средств, в принятии решений по этим вопросам требуется экономический анализ. Практикуемый в прошлом принцип планирования выделения общественных расходов от достигнутого, как подчеркивают исследователи экономики общественного сектора, неприемлем. Этот принцип консервирует сложившуюся структуру общественных расходов, закрепляет возможные ошибки в расходовании средств в прошлом.

В экономике общественного сектора правомерно также применять аналитический подход сопоставления издержек и выгод осуществляемых вариантов использования ресурсов, применяемых частными фирмами. Теория анализа издержек и выгод позволяет осмыслить приемлемые для общественного сектора методы оценки затрат и результатов, показать специфику их применения в общественном секторе.

Затраты и выгоды трактуются в общественном секторе как общественные затраты и общественные выгоды, затраты и результаты оцениваются с позиций интересов граждан, в терминах прежней экономической науки, можно сказать, оцениваются с позиций народнохозяйственного подхода. Рыночные цены не могут быть адекватным измерителем затрат и результатов в общественном секторе, так как не все блага, обеспечиваемые им, поступают в рыночный оборот и соответственно не имеют рыночной цены. К тому же рыночные цены в сфере несостоятельности рынка, где обычно функционирует общественный сектор, не отражают действительных затрат и выгод. Поэтому требуется поиск способов корректировки цен, экономической оценки благ, не поступающих на рынок. Появляется необходимость использовать специфический измеритель — расчетные цены, или по-другому — «теневые цены». Термином «теневые цены» подчеркивается, что на рынке они не существуют, но в то же время это реальные общественные цены, хотя в рыночной цене полностью не

отражаются. К примеру, если какой-либо природный ресурс, используемый в производстве, не продается, не имеет рыночной оценки, то целесообразно оценить его в расчетных ценах, когда он исчерпаем и ценен с точки зрения общества. Поэтому как отмечалось ранее, результат, выгода в общественном секторе не сводится к прибыли, денежной оценке доходности. Следует учесть и широкий спектр других последствий. Здесь имеется в виду учет внешних эффектов рыночных сделок, как положительных, так и негативных. Специфика учета — позитивные внешние эффекты включаются в результаты осуществляемых общественных проектов, а негативные внешние эффекты входят в состав затрат. Это вполне правомерно, так как, скажем, такой внешний негативный эффект, как загрязнение окружающей среды, с позиции экономических интересов общества представляет издержки для него, хотя для частной фирмы таковыми не являются. Более полное определение состава затрат, учет широкого круга результатов, использование расчетных цен при оценке затрат и результатов общественных программ сказываются на различии подходов общественного сектора и частных фирм в использовании теории анализа издержек и выгод для обоснования эффективных экономических решений.

В практическом использовании экономического принципа затраты — выгоды при принятии экономических решений в общественном секторе встают такие проблемы, как определение показателей результативности, приемов денежной оценки нерыночных благ и выгод различных государственных программ в целях их сопоставимости и установления приоритетности, применение экономически грамотных способов корректировки рыночных цен, учет специфики влияния различных видов внешних эффектов на общественные издержки и выгоды. Решение всех этих вопросов довольно сложно в практическом применении, требует трудоемких технико-экономических расчетов и разработки методик использования. С позиций же экономической теории важно обозначить возникающие здесь проблемы и трудности, возможные подходы к их преодолению.

Поскольку показателем прибыльности исчерпывающе не отражается отдача общественных расходов, то возникает необходимость найти специфические показатели результативности с учетом конкретных целей осуществляемых государственных программ. Результативность как критерий оценки целесообразности использования общественных средств играет главную роль, а его дополняют другие критерии экономичности и производительности. Если выделяются, например, ресурсы на переподготовку безработных, то главным критерием их отдачи является количество лиц, нашедших работу после переподготовки, а производительность же характеризует расход ресурсов в расчете на одного человека. Поиск конкретных показателей результативности требует тщательного анализа специфики сферы вложения средств, взаимосвязей результативности с характеристиками производительности и экономичности, разработки соответствующих методических приемов анализа, но без этих процедур невозможно выявить резервы эффективности в общественных расходах.

Одной из сложных проблем является экономическая оценка нерыночных, неосязаемых благ. Экономическая оценка нерыночных благ трудна, но вместе с тем и важна для того чтобы найти чистую выгоду государственных проектов, сопоставить их и найти выгодность с учетом сфер вложения, обосновать экономическую целесообразность расходования общественных средств. В зависимости от специфики принимаемых в общественном секторе программ денежные оценки выгод могут быть даны косвенным путем — через готовность потребителей платить определенные денежные суммы за предоставляемые блага, через денежную оценку времени и даже денежную оценку жизни. Например, когда государство строит мост, то выгоды от него определяются готовностью платить за это благо потребителей, а строительство моста

целесообразно, если выгоды, оцененные таким образом, превышают издержки строительства. При принятии транспортных программ денежная оценка выгод дается посредством денежной оценки времени, сэкономленного потребителями, благодаря выполняемой программе. Денежная оценка сэкономленного времени рассчитывается на основе почасовых ставок заработной платы. Денежным эквивалентом сэкономленного времени выступают денежные суммы работников, которые они могли бы получить с учетом своих почасовых ставок оплаты труда, используя сэкономленное время в качестве рабочего времени. В других сферах, где общественные расходы направлены на сохранение жизни людей, предпринимаются попытки дать денежные оценки жизни, используя два метода. При первом методе оценивается, какой доход человек мог бы заработать за годы продления своей жизни, другими словами, какой прирост национального дохода он смог бы обеспечить. При втором методе оценивается сколько дополнительного дохода надо предоставить работнику, чтобы привлечь его работать в опасных для жизни сферах. Денежные оценки жизни как способ определения результата применяются при анализе медицинских, природоохранных, оборонных и некоторых других проектов.

В отдельных случаях экономические оценки нерыночных благ, когда выгоды от них трудно измерить в деньгах, даются через анализ различных вариантов издержек. При этом подходе цель считается заданной, а оцениваются разные варианты достижения цели, выбирается из них самый оптимальный. Другими словами, некоммерческие операции оцениваются не через их результаты, а через их затраты.

Довольно непростой проблемой является корректировка рыночных цен, применение расчетных “теневых цен”, смысл которых в том, чтобы смоделировать рыночные цены совершенной конкуренции, устранить искажающие начала в действующих рыночных ценах. Экономически грамотная корректировка рыночных цен основана на умелом использовании альтернативной стоимости благ с учетом конкретных условий и результатов осуществляемых инвестиционных проектов. Требуется также дифференцировать подход к учету различных видов эффектов, чтобы не допустить погрешностей в определении общественных издержек и выгод. Здесь необходимо различать реальные и денежные внешние эффекты, а из всех внешних эффектов выбрать наиболее значимые. Природа некоторых внешних эффектов такова, что они с позиций общества не означают ни выигрыша, ни проигрыша, хотя они для отдельных лиц перераспределяют эффект от одних к другим. Поэтому они не включаются в общественные издержки и выгоды, их иначе называют денежными. В состав общественных издержек и выгод входят реальные внешние эффекты, связанные с эффективностью использования ресурсов (ущерб окружающей среде, транспортные издержки).

В общественном секторе, как и в частном, при принятии инвестиционных решений рассчитывается дисконтированная стоимость, определяются коэффициенты дисконтирования. Но общественный сектор и частные фирмы могут применять разные коэффициенты дисконтирования. Почему? Существует широко распространенное мнение, что рынки капиталов несовершенны, а рыночная норма процента может дать неверные ориентиры для оценки выгодности долгосрочных инвестиционных проектов в общественном секторе. Общественная норма дисконтирования требует целенаправленного сознательного выбора и обоснования. В обосновании общественной нормы дисконтирования применяются два метода. Согласно первому методу сопоставляется текущее и будущее потребление благ граждан с позиций интересов общества, обосновывается правомерность использования более низкой нормы дисконта в общественном секторе, чем в частном. Экономический смысл таких решений в том, что общество должно в большей мере учитывать перспективные цели, интересы будущих поколений, чем это делают частные фирмы. По-иному, общество не может принять без корректировок такое распределение благосостояния между нынешними и будущими поколениями, которое

формирует рыночный механизм. Согласно второму методу выясняется, какие частные инвестиции вытесняются государственными капитальными вложениями, то есть определяется альтернативная стоимость инвестиций общественного сектора. С позиций этого метода формулируется вывод о том, что неправомерно допускать большой разрыв в нормах дисконтирования общественного и частных секторов. Общественные инвестиции правомерны тогда, когда они не вытесняют частных, не удлиняют срок окупаемости и не уменьшают отдачу ресурсов в сравнении с частными инвестициями. Но всеми экономистами признается, что показатели доходности частных капиталовложений не могут быть безусловными ориентирами для общественного сектора. Последний, как показывалось выше, при обосновании инвестиций применяет не только специфические способы измерения результатов и затрат, но и корректирует коэффициенты дисконтирования, с учетом которых рассчитывается чистая настоящая ценность общественных инвестиций. К тому же в общественном секторе вырабатываются специфические подходы к оценке инвестиционных рисков, основанных на расчете достоверных эквивалентов издержек и выгод.

При анализе общественных издержек и выгод, как правило, разграничиваются вопросы экономической эффективности и распределительные последствия экономических решений. Но есть много государственных проектов, цель которых состоит в преднамеренном воздействии на распределение благосостояния в обществе. В таких случаях «игнорирование последствий распределения при оценке похоже на потерю всей сути проекта или программы» (Стиглиц, 1997, 261). Если при оценке экономической эффективности государственных программ определяется, что теряет или приобретает общество, то при оценке распределительных последствий принимается во внимание кто, какие группы теряют или приобретают в большей мере. Воздействие государственных программ на распределение дохода анализируется путем определения чистого взвешенного дохода выполняемой программы и влияния ее на масштабы неравенства. Здесь ставится задача измерить выгоды, достигающиеся различными группам в неравных долях. Для этого оценивается величина чистого дохода (выгоды) от проекта каждой группы населения (бедной, средней, богатой) и придается социальный (распределительный) вес этим выгодам по принципу: бедной группе устанавливается самый высокий вес, равный 1, а другим группам соответственно меньшие (к примеру, 0,5 — средней, 0,25 — богатой). С учетом социального веса рассчитывается взвешенный доход выполненной программы (доход каждой группы умножается на свой социальный вес, и доходы суммируются). Любопытно, что приемлемой может быть программа с положительным взвешенным доходом, хотя не взвешенный чистый доход от нее отрицателен, другими словами, экономически не выгодный объект социально желателен. В таком случае социальный выигрыш преобладает над экономическим, главным аргументом за выполнение программы выступают ее перераспределительные последствия на благосостояние общества. Воздействие государственных программ на масштабы неравенства прослеживается с помощью таких широко используемых измерителей различий в распределении доходов, как кривая Лоренца, коэффициент Джини, индекс бедности. Посредством их устанавливается степень неравенства в распределении доходов с учетом выполненной программы и сопоставляется с тем положением в обществе, которое сложилось до выполнения программы.

Приведенные возможные приемы экономического анализа эффективности общественных расходов не исчерпывают весь круг вопросов, связанных с этой важной проблемой. Вместе с тем в них довольно заметно обозначена специфика теоретических подходов к экономическому анализу эффективности общественных расходов. Сама же задача повышения эффективности использования общественных средств в своем решении требует дальнейшего поиска путей совершенствования форм и направлений государственных расходов,

преодоления трудностей практического применения выявленных экономической теорией инструментов экономического анализа.

ЛИТЕРАТУРА

Абалкин Л. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // *Вопр. экономики*. 1997. № 6.

Ахмедуев А. Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий // *Вопр. экономики*. 1996. № 10.

Балацкий Е. В. Проблемы оценки масштабов и эффективности государственного участия в экономике // *Вестн. МГУ. Сер. 6. Экономика*. 1997. № 6.

Государство в меняющемся мире (Отчет о мировом развитии 1997. Документ Всемирного банка) // *Общество и экономика*. 1997. № 6.

Государство и экономика развитых капиталистических стран в 80-х годах. М., 1989.

Жильцов Е. Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. М., 1995.

Клинова М. В. Государственное предпринимательство в странах Европейского сообщества. М., 1988.

Кравцевч А. И. Общественное предпринимательство в Японии. М., 1988.

Лившиц А. Я. Введение в рыночную экономику. М., 1992. Ч. 1.

Нестерова А. Д. Государственное регулирование экономики. Калининград, 1997.

Осипов Ю. М. Основы теории хозяйственного механизма. М., 1994.

Пороховский А. А. Рыночное развитие и государство // *США. Экономика, политика, идеология*. 1997. № 7.

Савченко В., Шурус А. Феномен государственного предпринимательства // *Рос. экон. журн.* 1997. № 1.

Сакс Дж., Ларрен Ф. Макроэкономика. М., 1996.

Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М., 1997.

Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. М., 1996.

Японская экономика в преддверии XXI века. М., 1991.

Ясин Е. Функции государства в рыночной экономике // *Вопр. экономики*. 1997. № 6.