



**Министерство образования Республики Беларусь**

**Учреждение образования  
«Гомельский государственный технический  
университет имени П. О. Сухого»**

**Кафедра «Экономическая теория»**

**Р. И. Громько, О. Я. Потехина**

**ЭКОНОМИКА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА:  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ МОДУЛЬ**

**КУРС ЛЕКЦИЙ  
по одноименной дисциплине  
для студентов неэкономических специальностей  
дневной и заочной форм обучения**

**Гомель 2015**

УДК 330(476)  
ББК 65.9(4Бен)01  
Г87

*Рекомендовано научно-методическим советом  
гуманитарно-экономического факультета ГГТУ им. П. О. Сухого  
(протокол № 10 от 30.06.2014 г.)*

Рецензент: зав. каф. «Менеджмент» ГГТУ им. П. О. Сухого  
канд. экон. наук, доц. *Л. М. Лапицкая*

**Громько, Р. И.**  
Г87 Экономика государственного сектора: специализированный модуль : курс лекций по одноим. дисциплине для студентов неэкон. специальностей днев. и заоч. форм обучения / Р. И. Громько, О. Я. Потехина. – Гомель : ГГТУ им. П. О. Сухого, 2015. – 52 с. – Систем. требования: PC не ниже Intel Celeron 300 МГц ; 32 Mb RAM ; свободное место на HDD 16 Mb ; Windows 98 и выше ; Adobe Acrobat Reader. – Режим доступа: <https://elib.gstu.by>. – Загл. с титул. экрана.

Рассмотрены основные понятия и направления деятельности государства в современной смешанной экономике, цели и инструменты финансовой политики государства.  
Для студентов неэкономических специальностей дневной и заочной форм обучения.

УДК 330(476)  
ББК 65.9(4Бен)01

© Учреждение образования «Гомельский  
государственный технический университет  
имени П. О. Сухого», 2015

## ВВЕДЕНИЕ

Государственный сектор в рыночной экономике играет особую роль, которая заключается в предоставлении потребителям особого рода благ и услуг, не производимых в частном секторе, а также в перераспределении доходов и социальной защите населения. Принципы функционирования государственного сектора отличаются от действия рыночного механизма, так как основываются не на свободном действии конкурентных сил, а опираются на право принуждения, принадлежащее государству, и ориентируются на коллективные предпочтения и коллективный выбор. Экономическая деятельность государства рассматривается как результат выполнения им широкого спектра функций, связанных со спецификой рыночных отношений, в частности, с провалами рынка.

Дисциплина «Экономика государственного сектора» позволяет студентам более полно понимать принципы развития современной смешанной экономики. Она знакомит студентов с основами функционирования государственного сектора, исследуя его место и роль в экономической системе, его функции, методы управления, источники привлечения и направления использования ресурсов. Учебная дисциплина призвана дать студентам комплексное представление о причинах, формах, механизмах и последствиях участия государства в экономической жизни в условиях доминирования рыночных отношений.

В основе курса лекций лежат учебники и учебные пособия зарубежных и отечественных ученых, таких как Э. Аткинсон, Дж. Стиглиц, Л.И. Якобсон, Е.В. Пономаренко, Б.А. Исаев и др. При изложении используются современные статистические материалы, раскрывающие роль и масштабы деятельности государства в современной смешанной экономике.

Темы 1-4 написаны доцентом Потехиной О.Я., темы 5-7 - доцентом Громыко Р.И.

## 1 ПОНЯТИЕ, РОЛЬ И МАСШТАБЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

- 1.1 Понятие государственного сектора экономики. Предмет экономики государственного сектора
- 1.2 Недостатки рынка и необходимость государственного вмешательства в экономику. Экономические функции государства
- 1.3 Масштабы государственного сектора экономики и тенденции его развития

**Ключевые понятия:** государственный сектор, государственные расходы, государственное предпринимательство, провалы рынка, экономические функции государства.

### 1.1 Понятие государственного сектора экономики. Предмет экономики государственного сектора

Рыночная экономика в любой стране представляет собой смешанную экономическую систему, состоящую из двух важнейших секторов – частного и общественного. Как правило, под общественным сектором экономики понимают государственный сектор, так как государство в принципе представляет интересы граждан – членов общества. **Государственный сектор** представляет собой совокупность ресурсов, находящихся в распоряжении государства. Он включает систему государственных финансов, государственных предприятий и учреждений, других государственных ресурсов (например, государственные земли, запасы полезных ископаемых). Государственный сектор представляет собой такую область экономики, где:

- рыночные механизмы не действуют или действуют неэффективно;
- преобладает нерыночный способ координации экономической деятельности;
- производятся и потребляются не частные, а общественные блага;
- организации общественного сектора являются некоммерческими, не ставят своей целью получение прибыли;
- доминирующую роль играет государство;
- государство использует преимущественно финансовые инструменты реализации своих целей (налоги, государственные расходы).

Экономика государственного сектора изучает закономерности и практические проблемы, которые связаны с производством общественных и коллективных благ, участие государства в экономической деятельности. При этом предполагается, что государство функционирует в рыночной среде, а потребность в его участии в экономической жизни возникает в тех и только тех случаях, когда свободное действие рыночных сил не обеспечивает оптимального размещения и эффективного использования ресурсов.

Таким образом, *предметом экономики государственного сектора* является рассмотрение экономического поведения государства как одного из субъектов рыночной экономики. При этом необходимо учитывать принципиальное отличие государства от других субъектов рыночного хозяйства. Государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов. Этим преимуществом в отношении своих партнеров не располагают никакие другие участники рыночного обмена. Их законные права устанавливаются и защищаются государством. Экономика государственного сектора призвана объяснить, каким образом предпочтения граждан трансформируются непосредственно в цели государства, как правительство изыскивает средства для достижения этих целей, каким образом эти средства расходуются, за счет каких факторов экономическая деятельность государства может стать более рациональной.

## **1.2 Недостатки рынка и необходимость государственного вмешательства в экономику. Экономические функции государства**

В современной экономической теории обоснование необходимости вмешательства государства в экономику в рыночной системе осуществляется как с позиций экономической эффективности, так и с позиций социальной справедливости. Общеизвестным является наличие изъянов (сбоев, недостатков) рынка. Эти недостатки должны компенсироваться государственным регулированием экономики. Каждый из недостатков рынка порождает то или иное направление такого регулирования.

К *основным недостаткам рыночного механизма* относятся:

- ограничение конкуренции, возникновение и развитие монополий;
- проблема производства общественных благ;

- наличие внешних эффектов;
- проблема асимметричной информации;
- неполные рынки;
- макроэкономическая нестабильность;
- неравенство в распределении доходов.

Рассмотрим их более подробно.

**Ограничение конкуренции, возникновение и развитие монополий.** Конкуренция – важнейшее условие существования рыночной экономики. Свободная конкуренция наиболее эффективно распределяет ресурсы и определяет, что, как и для кого производить. Но в ходе конкурентной борьбы происходит отбор и укрепление позиций наиболее производительных и эффективных предприятий. Постепенно они обретают рыночную власть, возникают монополии. Монополизация рынков приносит существенные проблемы: монополисты влияют на цены, перераспределяют в свою пользу доходы через механизм монопольных цен, ограничивают производство, в некоторых случаях препятствуют внедрению более совершенной технологии и др. В целом это означает, что конкуренция ограничивается, и рыночная система начинает неэффективно использовать ограниченные ресурсы. Государство в целях поддержки конкуренции проводит антимонопольную политику, используя широкий спектр административных мер и экономических инструментов. Во многих странах действует антимонопольное законодательство, существуют государственные органы по его исполнению. В соответствии с этим законодательством государство ограничивает слияния крупных производителей, отслеживает долю рынка, контролируруемую крупной фирмой, осуществляет ценовое, налоговое регулирование деятельности монополий, определяет размер прибыли монополистов. Одной из основных задач является создание и поддержание конкурентной среды.

**Проблема производства общественных благ.** Большая часть производимых благ предназначена для личного потребления (частные блага), которые не могут быть потреблены другими людьми. Но существуют блага, потребление которых доступно одновременно многим людям, например свет маяка в море, национальная оборона, уличное освещение. Это и есть общественные блага. Неэффективность рынка возникает из-за того, что существует потребность в общественных благах, но платежеспособный спрос и предложение не формируются. Люди получают выгоду от

пользования общественными благами, однако никто не хочет за них платить. При этом неплательщиков невозможно исключить из процесса потребления. Рынок откажется производить такие блага, за которые не получает плату. Ресурсы в экономике распределяются неэффективно, так как не поступают в данные отрасли. Это так называемая проблема «безбилетника» («фрирайдера»). Решая эту проблему, государство может принять решение о производстве общественных благ на государственных предприятиях или привлечь частных производителей через систему государственных закупок. Для этого необходимы средства, получаемые от общества через налоговую систему. Таким образом, проблема производства общественных благ в рыночной экономике ведет к возникновению государственного предпринимательства, развитию системы государственных закупок, системы налогообложения.

**Наличие внешних эффектов.** Внешние эффекты – это издержки или выгоды, которые достаются «третьим лицам», не участвующим в рыночной сделке. Например, отрицательные внешние эффекты возникают в результате загрязнения окружающей среды. Рынок формирует цену на основе частных издержек предприятия, не учитывая тех издержек, которые будут нести посторонние люди из-за загрязнения окружающей среды. Недоучет внешних издержек приводит к перепроизводству таких товаров, неэффективному распределению ресурсов. Этот рыночный сбой общество нейтрализует с помощью государственного регулирования, которое включает распределение прав собственности, налоги на загрязнение (экологические налоги), установление санитарно-гигиенических норм, предельных норм загрязнения окружающей среды, жесткий административный контроль за соблюдением природоохранного законодательства. В случае положительных внешних эффектов часть выгод достается третьим лицам, которые за них не заплатили. Следовательно, частный сектор будет производить такие блага в недостаточном количестве, что также означает неэффективное распределение ресурсов в экономике. Государство вынуждено финансировать производство таких товаров, предоставлять субсидии частному сектору.

**Проблема асимметричной информации.** Функционирование рынка во многом зависит от полноты и доступности информации для всех субъектов рынка, например, о потребительских свойствах товаров, новых технологиях и др. Реальный рынок характеризуется

асимметричной информацией. Асимметричная информация означает неполноту информации, неравномерное распределение информации. Это означает, что при совершении сделки один из участников находится в более выгодном положении, так как обладает более полной и достоверной информацией по сравнению со своим контрагентом. Неполнота и недостоверность информации, ее неравномерное распределение между участниками рынка ведет к принятию неверных решений, а, следовательно, к неэффективному распределению и использованию экономических ресурсов. В условиях асимметричной информации возникает диктат производителя. Зачастую она ограничивает конкуренцию, мешает заключению долгосрочных сделок. Асимметричная информация корректируется государством законами о защите прав потребителей, рекламе, охране труда, мошенничестве, страховании банковских депозитов и др.

**Проблема неполных рынков.** Это ситуация, когда рынок не в состоянии обеспечить удовлетворение потребностей в отдельных видах услуг, поскольку потенциальным производителям пришлось бы действовать в условиях чрезмерно высокой неопределенности. Таким образом, существование неполных рынков во многом определяется асимметричной информацией, а также высокими издержками. В ответ на запросы потенциальных потребителей не появляется адекватное предложение. Например, к неполным рынкам относятся некоторые сегменты страхового рынка, рынка капиталов. На страховом рынке это неспособность рынка обеспечить страхование потерь вкладчиков при банкротстве банков, страхование несчастных случаев и болезней пожилых людей. На рынках капиталов примером неполных рынков является проблема с финансированием обучения в вузах (риск кредитования студентов), малого бизнеса, внешней торговли, в сфере ипотечного кредитования. Это предопределяет корректировку со стороны государства.

**Макроэкономическая нестабильность.** Макроэкономическая нестабильность по многим направлениям снижает эффективность экономики. Она проявляется в неравномерности экономического развития, инфляции, безработице, недогрузке производственных мощностей и др. Причина – длительные дисбалансы макроэкономических рынков. Государство предпринимает меры по стабилизации экономики, которые направлены на достижение полной занятости, стабильности цен, поддержание устойчивых темпов



экономического роста. Проводится макроэкономическая политика государства, включающая бюджетно-налоговую, денежно-кредитную и внешнеэкономическую политику.

**Неравенство в распределении доходов.** Распределение доходов в рыночной экономике осуществляется по экономическому критерию – в пользу тех, кто владеет факторами производства. Неравномерность распределения факторов производства приводит к существованию социально незащищенных групп населения. Несправедливость и неравенство в распределении благ и ресурсов могут снижать стимулы к эффективной работе. Государство перераспределяет доходы с помощью системы прогрессивного налогообложения, пенсионной системы, пособий по безработице, социальной помощи инвалидам, многодетным семьям. Правительство осуществляет выбор определенной модели социальной политики.

Определив причины государственного вмешательства, выделим экономические функции государства. Государство, с одной стороны, должно содействовать развитию рыночного конкурентного механизма, а с другой стороны, корректировать несовершенство (изъяны). Следует также отметить, что при признании необходимости сочетания рынка и государства среди экономистов существуют серьезные разногласия по поводу низших и верхних границ участия государства в экономике, форм государственного контроля. К **экономическим функциям государства** относят:

- создание правовой базы, обеспечивающей эффективное функционирование рыночной экономики;
- поддержание и развитие конкуренции;
- перераспределение экономических ресурсов для формирования рациональной структуры национальной экономики;
- перераспределение доходов и богатства;
- стабилизация экономики.

Экономическая роль государства в современном мире возрастает в связи с ростом масштабов и усложнением структуры рыночной экономики. Государство берет на себя все большую долю ответственности за социальные расходы, формирование производственной инфраструктуры, законодательной базы предпринимательства, налоговой системы, дотационную поддержку производителя, обеспечение занятости, развитие научных исследований и государственных предприятий.

### 1.3 Масштабы государственного сектора экономики и тенденции его развития

О масштабах экономической деятельности государства свидетельствует колоссальный *рост государственных расходов* и доходов (таблица 1.1; 2015 г. – прогноз), увеличение доли государства в перераспределении национального дохода.

Таблица 1.1

Доля государственных расходов в ВВП за 1950-2015 гг., % [1]										
Страна	Год	В целом	Управление	Оборона	Охрана порядка	Социальные расходы				Прочие
						всего	образование	здорово-охранение	пенсии, пособия	
США	1950	24,9	0,8	13,1	0,5	7,0	3,2	0,5	3,2	3,5
	1980	33,5	1,5	8,5	1,3	18,2	6,6	1,5	10,1	4,0
	1990	35,0	1,6	6,9	1,5	19,0	6,9	1,6	10,5	6,0
	2000	35,7	1,7	4,7	1,6	20,8	7,2	1,9	10,7	6,9
	2015*	36,5	1,0	2,6	1,4	24,6	7,7	2,3	14,6	6,9
Германия	1950	28,4	1,9	4,3	1,4	18,4	2,7	3,5	12,2	2,4
	1980	42,4	3,2	4,4	2,4	25,6	4,8	6,8	14,0	6,8
	1990	42,9	3,2	4,2	2,6	26,5	5,1	7,1	14,1	6,7
	2000	42,9	3,5	4,0	2,7	27,1	5,4	7,2	14,5	5,6
	2015*	42,8	2,6	2,5	2,5	27,7	5,7	7,5	14,5	7,5
Франция	1950	31,4	2,0	7,8	0,8	19,6	4,7	2,4	12,5	1,2
	1980	45,3	2,8	5,0	1,7	32,6	8,3	4,4	19,9	3,3
	1990	47,2	3,5	5,7	1,3	33,5	8,7	4,8	20,0	3,3
	2000	47,5	3,3	4,7	1,4	34,3	8,7	5,1	20,5	3,8
	2015*	45,5	2,5	3,0	1,3	34,8	8,8	5,6	20,5	3,8
Великобритания	1950	32,1	1,5	4,6	1,5	17,9	5,1	5,1	7,7	6,4
	1980	40,6	1,9	6,9	2,5	22,5	6,9	6,9	8,8	6,9
	1990	42,9	1,9	6,7	2,4	25,6	6,9	6,9	11,9	6,3
	2000	43,1	2,0	5,7	2,4	26,8	7,0	7,3	12,5	6,1
	2015*	43,4	1,7	3,5	2,3	29,8	7,2	8,1	14,5	6,1
Италия	1950	22,5	1,5	3,0	1,5	14,5	3,5	3,0	8,0	2,0
	1980	38,1	2,8	3,2	2,8	24,7	6,3	5,1	13,3	4,5
	1990	47,9	3,7	3,7	3,2	31,8	7,4	6,5	18,0	5,5
	2000	49,0	3,6	3,2	3,2	34,3	7,2	6,5	20,6	4,8
	2015*	45,5	2,8	2,0	2,8	33,1	6,7	6,5	19,8	4,8
Япония	1950	13,2	1,6	1,1	1,6	6,8	3,2	0,5	3,2	2,1
	1980	25,0	1,9	1,0	1,9	16,2	5,4	0,6	10,3	3,9
	1990	26,9	2,1	1,0	2,1	18,4	5,6	0,7	12,0	3,4
	2000	27,2	2,0	1,0	2,0	18,8	5,6	0,8	12,4	3,3
	2015*	29,7	1,4	0,9	2,0	21,8	5,7	1,2	14,9	3,7

Исследователи выделяют несколько важных *тенденций* в отношении *государственных расходов* [2]:

1. На протяжении значительного временного интервала наблюдалось увеличение доли государственных расходов в ВВП различных стран. Эта тенденция более быстрого увеличения государственных расходов по сравнению с ростом ВВП на основе анализа эмпирических данных получила название *закона Вагнера*.
2. Для большинства стран тенденция роста государственных расходов сохранялась до конца 70-х – начала 80-х годов XX века. В последние десятилетия отношение государственных расходов к ВВП стабилизировалось, повышательная тенденция выражена слабо.
3. Существуют значительные различия по уровню государственных расходов среди развитых стран, причем эти различия не исчезают.
4. Расходы на социальное обеспечение в настоящее время составляют наибольшую долю государственных расходов, а их рост значительно опережает рост всех остальных направлений государственных расходов.

По сравнению с ростом доли государственных расходов в ВВП несколько иначе выглядит *тенденция развития государственного сектора в сфере производства товаров и услуг*. Государственный сектор в сфере производства представлен государственными предприятиями, то есть означает собой деятельность государства как производителя продуктов и услуг. Наиболее высокими темпами государственный сектор в развитых странах рос в 50-70-е гг. XX века. В 80-90-е годы прошлого века под воздействием разгосударствления и приватизации масштабы государственного предпринимательства сокращались.

Сегодня в странах ЕС на государственные компании приходится около 11% работающих на найму, 10% вновь созданной стоимости и более 13% валовых инвестиций в основные средства [3]. Как правило, госсектор доминирует в определенных базовых отраслях (каменноугольная промышленность, судостроение, металлургия, электро- и газоснабжение, атомная энергетика, железнодорожный и авиатранспорт, аэрокосмическая промышленность, телекоммуникации), хотя степень государственного участия в них может варьироваться. Наименьшее распространение частная форма собственности получила в отраслях естественных монополий –

электроэнергетике и железнодорожном транспорте. Данные отрасли являются сферой пристального внимания со стороны государства почти во всех странах. В Италии, например, крупнейшие государственные компании контролируют в основном черную металлургию, электротехническую и судостроительную промышленность. В Испании государство установило строгий контроль в области производства электроэнергии. В Великобритании госсектор доминирует в угольной промышленности и ядерной энергетике. Во Франции его роль наиболее значительна в электроэнергетике, аэрокосмической, электронной, химической промышленности, металлургии, автомобилестроении. В России позиции госсектора остаются самыми сильными в отраслях топливно-энергетического и оборонного комплексов, медицинской и микробиологической промышленности, на транспорте и связи.

В *белорусской экономике* госсектор занимает доминирующее положение в экономике в целом и ряде ведущих отраслей.



*Источник: Белстат, оценки Всемирного банка [4]*

Также по оценкам Всемирного банка, 75% ВВП, почти 70% объема производства, две трети занятости и около половины экспорта приходится на госпредприятия, а в капиталоемких отраслях доля госсектора в объеме производства составляет более 90% [4].

**Доминирование государственных предприятий** считается оправданным в следующих случаях:

- когда в рамках частного сектора не могут быть достигнуты условия макроэкономического равновесия (прежде всего в случаях естественных монополий), а также в случае необходимости содержать низкорентабельные или капиталоемкие, но нужные для общества производства и предприятия, куда частный сектор идти не хочет (инфраструктура, экологические предприятия, некоторые виды наукоемких производств и т.п.);
- когда государство стремится контролировать те отрасли, которые оно считает важными для экономики или обороны страны, особенно если возникает угроза перехода соответствующих фирм под полный контроль ТНК;
- когда государство хочет располагать инструментами регулирования хозяйственной, в частности инвестиционной, деятельности или модернизации экономики через соответствующие программы в области НИОКР;
- когда необходимо обеспечить межотраслевое перераспределение ресурсов, если частные хозяйствующие субъекты не в состоянии это сделать;
- когда требуется проведение целенаправленной региональной политики, связанной с освоением новых территорий и развитием отсталых районов, созданием там новых производств, объектов инфраструктуры и дополнительных рабочих мест [3].

В ряде стран целесообразность сохранения компаний в составе госсектора связывают с использованием предприятием невозобновляемых природных ресурсов (или контроль за таким использованием), невозможностью разделения крупных фирм на мелкие, большим риском инвестирования, высокой социальной значимостью предприятия, историческими традициями.

## 2 ВНЕШНИЕ ЭФФЕКТЫ И ОБЩЕСТВЕННЫЕ БЛАГА

- 2.1 Понятие внешних эффектов. Положительные и отрицательные внешние эффекты
- 2.2 Решение проблемы внешних эффектов частным сектором и государством
- 2.3 Общественные блага: понятие, свойства, классификация
- 2.4 Проблема производства общественных благ

**Ключевые понятия:** внешний эффект (экстерналия), отрицательный внешний эффект, положительный внешний эффект, интернализация, теорема Коуза-Стиглера, корректирующий налог (налог Пигу), корректирующая субсидия, рынок прав на загрязнение, общественные блага, несоперничество, неисключаемость, проблема «безбилетника».

### 2.1 Понятие внешних эффектов. Положительные и отрицательные внешние эффекты

Внешними эффектами (экстерналиями – от англ. externalities) называют прямые, непосредственные рынком воздействия одного экономического субъекта на результаты деятельности другого. **Внешние эффекты – это издержки или выгоды от рыночных сделок, не получившие отражения в ценах.** Они являются внешними, так как касаются не только производителей и потребителей данного товара, но и третьих лиц, не принимающих участия в сделке.

Внешние эффекты означают несовпадение частных и общественных издержек (или выгод). **Частные издержки** (или выгоды) включают все внутренние затраты (или выгоды) производителей и покупателей данного товара. **Внешние издержки** (или выгоды) – это затраты (или выгоды) всех третьих лиц, т.е. экономических субъектов, не являющихся продавцами или покупателями данного товара. **Социальные издержки** (или выгоды) представляют собой общественные затраты (или выгоды), иными словами совокупные затраты (или выгоды) производителей, покупателей и третьих лиц, связанные с производством и потреблением данного блага.

При определении объемов производства, потребления, продаж и покупок участники рыночных сделок ориентируются исключительно на свои частные интересы, не учитывают интересы других лиц. Это означает, что внешние эффекты не находят отражения в рыночном механизме ценообразования, что приводит к неэффективному распределению ресурсов в экономике.

Различают положительные и отрицательные внешние эффекты, иными словами внешние выгоды и внешние издержки.

**Отрицательные внешние эффекты** – это негативное воздействие участвующих в сделке экономических субъектов на третьих лиц. В качестве примера можно привести производство, сопровождающееся загрязнением окружающей среды.

Причиной появления отрицательных внешних эффектов является отсутствие рынков ряда ресурсов. Производители получают возможность использовать их бесплатно, например, рыночная сделка не выявляет использование таких ресурсов, как чистый воздух, чистая вода и т.д. Следовательно, возникает разница между частными и социальными издержками. Бесплатность ресурсов побуждает производителей к увеличению объемов производства сверх социального оптимума, при котором должны быть учтены все издержки на производство товара.

**Результатом отрицательного внешнего эффекта является перепроизводство и недооценка (занижение цены) данного товара.** Следовательно, отрицательный внешний эффект означает неэффективное распределение ресурсов в экономике.

**Положительные внешние эффекты** – это благоприятное воздействие участвующих в сделке экономических субъектов на третьих лиц. Примером является развитие здравоохранения и образования.

Так каждый член общества выигрывает, когда другие получают хорошее образование, так как этот процесс способствует росту производительности и социальному прогрессу. Однако рациональный потребитель, принимая решение о получении образования, сравнивает собственные частные выгоды и издержки, и не рассматривает те выгоды, которые получит общество. Так как часть выгод не учитывается, то вложения в образование, а, следовательно, производство данного блага будет ниже социального оптимума.

**Результатом положительного внешнего эффекта является недопроизводство и недооценка данного блага.** Ресурсы

используются в недостаточном количестве, что означает их неэффективное распределение в экономике. Мы видим, что **любой внешний эффект** (как положительный, так и отрицательный) **приводит к снижению эффективности функционирования экономики, связанному с нерациональным распределением экономических ресурсов.**

Рассмотрим, какие действия могут предпринять частный и общественный секторы для снижения негативных последствий внешних эффектов.

## 2.2 Решение проблемы внешних эффектов частным сектором и государством

При некоторых обстоятельствах частный сектор может избежать вызываемой экстерналиями неэффективности без вмешательства со стороны государства.

Напомним, что проблема внешних эффектов заключается в расхождении частных и социальных издержек или частной и социальной выгоды. Тогда решение проблемы внешних эффектов связано с тем, что **внешние издержки и выгоды должны стать внутренними для непосредственных участников сделок.** Тогда рыночный механизм меняет цены и объемы производства соответствующих товаров, распределение ресурсов становится более эффективным.

Рассмотрим возможности частного сектора:

1. **Слияния**, т.е. объединения заинтересованных сторон (производителей товара и третьих лиц). В этом случае внешние эффекты автоматически становятся внутренними, т.е. **интернализуются**. Сторона, породившая внешний эффект, будет вынуждена принимать его в расчет.

Примеры ответных действий в форме слияний демонстрирует сфера научных исследований и разработок. Если результаты исследований, выполненных одной фирмой, используются другими без соответствующей оплаты, возникает положительный внешний эффект. Инновационная фирма не рассматривает эти побочные эффекты в качестве выгод и может иметь низкую мотивацию к продолжению исследований. Совместная исследовательская фирма может сыграть роль механизма, интернализирующего внешние эффекты. Стимулы к проведению научных исследований при этом



основаны на коллективных выгодах, получаемых всеми участвующими фирмами. Примерами исследовательских консорциумов являются Sematech, объединение американских фирм, финансирующих разработку более совершенных технологий для производства микропроцессоров, и консорциум ведущих мировых производителей самолетов, работающих вместе с целью разрешения ряда технологических и экологических проблем, связанных с эксплуатацией крупных сверхзвуковых пассажирских авиалайнеров [5, с. 765-766]. Объединение является приемлемым решением проблемы внешних эффектов, если оно не вызовет снижение эффективности управления. Отрицательный эффект масштаба вследствие роста размеров фирмы ставит пределы данному способу.

2. **Общественные соглашения.** Домашние хозяйства не всегда могут объединиться для того, чтобы интернализировать внешние эффекты. В этом случае проблема экстерналий может решаться путем формирования и действия **общественных обычаев – моральных норм, традиций** и т.п. Они представляют внешнеэкономические методы решения внешних эффектов и реализуются через воспитание и общественное мнение. Моральные принципы побуждают людей к сопереживанию и корректировке поведения. Кроме того издержки на устранение причин внешних эффектов могут оказаться ниже потерь, связанных с утратой репутации при игнорировании принятых в данном обществе правил поведения.

3. **Переговоры.** Ранее отмечалось, что одной из причин возникновения внешних эффектов является отсутствие рынков некоторых ресурсов. Если отсутствует собственник ресурса, то никто не может заставить людей платить за его использование. Один из возможных путей решения данной проблемы – передать данный ресурс в частные руки, либо наделить экономического субъекта определенными полномочиями. После того, как права собственности на ресурсы определены, их владельцы могут либо сами использовать их в производственном процессе, либо продать ресурсы заинтересованным лицам. В обоих случаях блага получают денежную оценку, вовлекаются в рыночный оборот, отражаются в издержках предприятия, что приведет к перераспределению экономических ресурсов и их более эффективному использованию. Данный подход был основан Р. Коузом в 1960 г. в статье «Проблема социальных издержек». Классическая формулировка теоремы принадлежит Стиглеру.

**Теорема Коуза-Стиглера** гласит: при нулевых трансакционных издержках и четком определении прав собственности, независимо от того, как эти права собственности распределены между экономическими субъектами, частные и социальные издержки будут равны. Таким образом, эффективное распределение ресурсов и социально оптимальный размер производства будут достигаться независимо от распределения прав собственности на ресурсы между субъектами. Главное условие, что ресурсы все-таки кому-то принадлежат.

Следует отметить, что хотя распределение прав собственности не влияет на оптимальное распределение ресурсов, оно существенно воздействует на доходы экономических субъектов. Естественно, что преимущества получит тот субъект, кто будет обладать правами собственности на ресурс.

В качестве классического примера теоремы Коуза в действии приводят ситуацию с садоводами и пасечниками. Пчелы опыляют деревья в саду, а деревья дают нектар для производства меда. Присутствуют два положительных эффекта. Когда садовод сажает больше деревьев, он повышает благосостояние пасечника. Когда пасечник покупает больше пчел, он повышает благосостояние садовода. Исходя из положительных внешних эффектов, можно предположить нерациональное распределение ресурсов. Однако исследователи приводят документальные свидетельства того, как садоводы и пасечники в штате Вашингтон реально оплачивают взаимно оказываемые услуги. Соглашения закреплены в тщательно составленных контрактах. Придя к соглашению, каждая сторона получает часть дополнительной выгоды [5, с.769].

Следует отметить, что условием выполнения теоремы Коуза-Стиглера является незначительность трансакционных издержек (данный термин ввел Р. Коуз). **Трансакционными** называются издержки в сфере обмена, связанные с передачей прав собственности. К ним относят издержки поиска информации, издержки ведения переговоров и заключения контрактов, издержки измерения, издержки защиты прав собственности и др. Трансакционные издержки могут быть весьма значительной величиной, что может препятствовать выполнению теоремы Коуза-Стиглера. Данная теорема в большей степени применима к ситуациям, в которые вовлечено ограниченное число (2-3) участников с известными предпочтениями и возможностями и в которых источники

отрицательных внешних эффектов легко определяются. В остальных случаях решение проблемы внешних эффектов возлагается на государство.

Существует несколько вариантов *действий государства*, связанных с существованием внешних эффектов:

1. **Регулирование** является наиболее распространенным методом решения проблемы экстерналий. Например, каждый субъект – источник загрязнения получает указание снизить степень загрязнения до определенного уровня под угрозой применения санкций. В этом случае могут быть установлены стандарты и предельные нормы вредных воздействий на окружающую среду. Такие стандарты приняты во многих странах. Их превышение влечет административные и экономические санкции вплоть до уголовного наказания. Практика установления стандартов имеет целый ряд недостатков: они разрешают предприятиям в определенных размерах загрязнять окружающую среду бесплатно; введение единых стандартов не учитывает различную остроту экологической угрозы в разных регионах страны; не создают стимулы к снижению существующего уровня загрязнения; единые стандарты не учитывают существенные различия фирм. В идеале административные органы должны установить каждому субъекту индивидуальные параметры его деятельности (количество продукции, предельно допустимые концентрации выброса вредных веществ и др.). Однако это приведет к огромным издержкам по получению необходимой информации, определению параметров деятельности и контролю за выполнением принятых решений.

2. **Корректирующие налоги и субсидии**. Идея использовать корректирующие налоги и субсидии принадлежит А. Пигу. **Налог Пигу** – налог, взимаемый с каждой единицы загрязнения в размере, точно соответствующем наносимому обществу предельному ущербу при эффективном уровне производства. Введение корректирующего налога в таком размере означает выравнивание частных и социальных предельных издержек. Рост внутренних издержек заставляет предприятия корректировать выпуск и цены до социального оптимального уровня. **Корректирующая субсидия** – это субсидия производителям или потребителям блага, характеризующегося положительным внешним эффектом, позволяющая приблизить частные и социальные выгоды. В этом случае произойдет учет

внешней выгоды в рыночной сделке, что позволит обеспечить эффективный с точки зрения общества выпуск.

Налоги получили достаточное распространение в практике различных стран. Вместе с тем проблемы установления налогов и субсидий весьма значительны: высокие транзакционные издержки, связанные с поисками информации, установлением объектов налогообложения и субсидирования, оценкой экономического ущерба, определением ставок налогов и субсидий и ряд других.

3. *Создание рынка.* Как отмечалось ранее, неэффективность, возникающая в результате внешних эффектов, возникает из-за отсутствия рынков соответствующих ресурсов. Тогда важной сферой деятельности государства является создание прав собственности там, где они ранее отсутствовали. Это означает образование новых рынков и возможность использования рыночного механизма для решения проблемы экстерналий.

Государство создает *рынки прав на загрязнение*. По данной схеме правительство объявляет о продаже разрешений на загрязнение. Фирмы участвуют в конкурсе, причем разрешения получают те, кто предложил наибольшую цену. Предложение прав на загрязнение фиксировано, что позволяет поддерживать нормативный уровень загрязнения. Те фирмы, которые не способны платить за разрешения установленную цену, должны либо снизить объем выпускаемой продукции, либо освоить более экологически чистые технологии. Полученные деньги государство может использовать на реализацию природоохранных мероприятий.

Помимо этого государство вместо продажи прав на загрязнение может передавать их различным фирмам и разрешить свободную продажу лицензий. В этом случае экономически «наказываются» фирмы, увеличивающие загрязнение и вынужденные приобретать дополнительное количество прав на загрязнение у тех фирм, которые смогли снизить размер загрязнения. Последние получают экономические выгоды от реализации лицензий на загрязнение.

Сегодня рыночный подход получает все большее распространение. Так в 1990 г. поправки к американскому Акту о чистом воздухе ввели в действие первую широкомасштабную программу коммерческих выбросов. Был установлен максимальный годовой уровень выбросов для двуокиси серы. Фирма должна обладать разрешением на выброс каждой единицы двуокиси серы под угрозой крупного штрафа. Фирмам разрешена продажа и покупка

лицензий. В 1992 г. Wisconsin Power and Light продала права на выброс около 10000 тонн серы Tennessee Valley Authority, что означало появление рынка прав на загрязнение. В 1995 г. группа студентов-юристов собрала чуть больше трех тысяч долларов для покупки прав на выброс 18 тонн двуокиси серы. Эта сделка была направлена на сокращение загрязнения [5, с.779-780].

Рынок прав на загрязнение дает большие возможности для экологического движения воздействовать на уровень загрязнения. Скупка значительного пакета прав на загрязнение и изъятие его из обращения приведет в дальнейшем к росту цены лицензии, что подтолкнет фирмы к экологизации производства.

Таким образом, при значительных трансакционных издержках осуществляется государственное решение проблемы внешних эффектов, причем одним из перспективных направлений является создание рынков прав на загрязнение. Ключевая идея остается прежней – заставить экономических субъектов, создающих внешние эффекты, принимать в расчет издержки или выгоды третьих лиц.

### **2.3 Общественные блага: понятие, свойства, классификация**

**Блага** – это те средства, которые позволяют удовлетворить потребности как определенного человека, так и населения в целом. Все экономические блага обладают свойством ограниченности. Поэтому возникает соперничество за их использование. Однако существует категория благ, ограниченность которых не ведет к конкуренции за их потребление. С этой точки зрения, все блага можно разделить на *частные и общественные*.

В случае *чистых частных благ* все затраты на их производство полностью несет продавец, а все выгоды достаются только непосредственному покупателю. Иными словами, они могут быть использованы только одним членом общества и направлены на удовлетворение только его потребностей. Другой крайностью являются *чистые общественные блага*. Они обладают двумя свойствами: неисключаемостью и несоперничеством (неконкурентностью) в потреблении.

**Несоперничество** (неконкурентность) означает, что прибавление дополнительного потребителя не снижает полезности блага для остальных потребителей. Фонарь светит одинаково ярко как двум потребителям, так и трем, высаженными на клумбе цветами

могут наслаждаться, не вызывая потери их ценности, сколько угодно людей. Условие равного потребления связано с неделимостью блага. Неделимость блага в потреблении означает, что индивид пользуется всем количеством, предоставленного на данной территории, чистого общественного блага.

Причиной **неисключаемости** блага являются невозможность физически исключить кого-либо из пользования данным благом или чрезвычайно высокие затраты на исключение в сравнении с возможными выгодами продавца. Важнейшей характеристикой общественных благ является **территориальная граница их потребления**. Важно определить то сообщество, которое потребляет данное благо. Не всегда его границы совпадают с границами общества, финансирующего и производящего общественные блага. Выделяют следующие общественные блага:

1) **международные общественные блага**. Это блага, которые потребляются всем населением вне зависимости от территориальных границ государств. К таким благам относятся, например, международная стабильность, стандарты веса, длины, Интернет, научно-технические исследования и разработки, мероприятия, направленные на улучшение экологической ситуации, международная валютная система. Производство и распределение общественных благ на международном уровне достаточно затруднено, так как для этого необходима значительная концентрация ресурсов не только одного государства, а всей мировой экономики. В качестве действенных инструментов производства общественных благ на международном уровне используются различные межправительственные ассоциации, комиссии и т. д.;

2) **национальные общественные блага**. Это блага, которые производятся, распределяются и потребляются в рамках определенной национальной экономики. Масштабы их распространения четко ограничены территорией определенного государства и не могут выходить на международный уровень. К ним, например, относятся национальная оборона, деятельность органов государственной власти;

3) **местные общественные блага**. Это блага, которые производятся, распределяются и потребляются на местном уровне. Доступ к ним имеют несколько регионов, либо один регион, город, район и т.д. К таким благам относятся, например, уборка мусора, концерты, театры, городские парки.

Чистые общественные блага встречаются достаточно редко. Реальный мир представляет собой категорию *смешанных благ*. Под смешанным общественным благом понимают такое, у которого хотя бы одно из основных свойств (несоперничество и неисключаемость) выражено в умеренной степени. Смешанные блага в свою очередь можно подразделить на *перегружаемые* (переполняемые) и *исключаемые* (клубные или общественные блага с ограниченным доступом).

У *перегружаемых общественных благ* свойство неконкурентности в потреблении выполняется только до определенного момента. Примером может служить автомобильная дорога. Так увеличение количества участников дорожного движения приводит к возникновению пробок, что означает убывание полезности от потребления данного блага для всех пользователей. К перегружаемым общественным благам можно также отнести пресную воду, чистый воздух, мосты, тоннели и др.

Под *исключаемыми общественными благами* понимают такие блага, которые при определенных условиях практически теряют свойство неисключения в потреблении. Иными словами, можно создать различные барьеры, ограничивающие доступ к этим благам, что дает возможность установить плату за их использование: платное высшее образование, платные медицинские услуги, кабельное телевидение, платные автомагистрали и др.

Существует ряд *особенностей и проблем в потреблении общественных благ*:

- нежелание населения оплачивать общественные блага. Невозможность отстранения любых субъектов от потребления чистого общественного блага создает *проблему «безбилетника»*, когда в потреблении общественного блага заинтересованы все, а платить не хочет никто. Реальный спрос на общественное благо занижается;
- издержки, необходимые для взимания платы за использование большинства общественных благ, превышают издержки на их производство;
- сложность осуществления эффективного контроля за обеспечением населения общественными благами, а также количественными объемами их производства. Обычно для этого используются социальные стандарты, в которых отражается качество и объемы общественных благ. Конечный потребитель при

этом может попасть в ситуацию, при которой он вынужден потреблять благо, несмотря на то, что оно не отвечает его потребностям или имеет низкое качество.

Далее рассмотрим процесс производства общественных благ.

## 2.4 Проблема производства общественных благ

Производство и распределение общественных благ относится к основным функциям государства, его первоочередным задачам. Государство берет на себя реализацию экономических и социальных интересов всего населения страны. Так как взимание платы за предоставление *чистых* общественных благ затруднено, связано со значительными издержками, либо приводит к их значительному недопроизводству, то единственным эффективным производителем может быть государство.

Государство может участвовать в производстве общественных благ *прямо* и *косвенно*. Критерием выбора является экономическая эффективность – получение максимального результата при минимизации затрат. При *прямом* участии государство самостоятельно производит общественные блага. Это эффективно в случаях, когда для производства необходима высокая степень концентрации производственных мощностей, например национальная оборона, поддержание правопорядка. При *косвенном* участии государство возлагает производство общественных благ на частный сектор за определенную плату. Такая форма эффективна в том случае, когда издержки частных компаний на производство общественных благ будут существенно ниже, чем при прямом участии государства.

Для обеспечения населения общественными благами государство должно обладать значительными финансовыми средствами. Это означает, что производство предоставляемых государством общественных благ финансируется за счет *взимаемых в принудительном порядке налогов* со всех граждан страны как способа решения проблемы «безбилетника». Налоги – это своеобразная плата за пользование общественными благами, осуществляемая всем населением.

Как отмечалось ранее, большинство благ представляют собой смешанные блага – перегружаемые и исключаемые. В производстве *смешанных благ* участвуют государство и частный сектор.



**Возможности рынка** в предоставлении смешанных благ на практике означает, что их производство осуществляется частным сектором, а финансирование обеспечивается путем подключения рыночных механизмов. Существует несколько способов такого подключения:

- **исключение «безбилетников»** путем ограничения доступа к потреблению исключаемых общественных благ, несмотря на коллективный характер их потребления. Введение таких ограничений дает возможность использовать ценовой механизм к решению проблемы производства общественных благ - абонементная плата за подключение к кабельному телевидению и компьютерным сетям, продажа билетов на различного рода зрелищные мероприятия;
- **заключение частных контрактов** может быть эффективным механизмом исключения неплательщиков в отношении благ совместного потребления. Возможно создание особых организаций по совместному использованию блага, доступ к потреблению которого обусловлен членством в такой организации на основе внесения взносов - благоустройство домов, пользование спортивными сооружениями и т.д.;
- **взаимобусловленное финансирование** – продажа неисключаемого и исключаемого блага в едином пакете. Например, финансирование общественного радио- и телевидения может осуществляться путем включения определенной наценки в цену радио- и телевизионных приемников;
- **субсидирование.** Финансирование производства общественных благ может осуществляться и за счет добровольных пожертвований граждан и организаций, которые либо высоко оценивают возникающие при потреблении блага положительные внешние эффекты, либо стремятся приобрести определенные нематериальные выгоды – общественный имидж. В качестве примера можно привести финансирование частными организациями и лицами программ охраны окружающей среды и защиты животных.

Хотя рынок обладает ограниченными возможностями в предоставлении общественных благ, использование ценового механизма способствует росту эффективности их производства.

Таким образом, государство является организатором производства общественных благ, однако это совсем не означает, что

исключительно государство будет осуществлять их производство. Производителями могут быть как некоммерческие, благотворительные организации, социальные предприниматели, так и чисто коммерческие структуры. Производство общественных благ может финансироваться за счет: 1) государственных (бюджетных) средств; 2) негосударственных средств: добровольные пожертвования коммерческих и некоммерческих организаций, а также физических лиц; 3) сочетания государственных и негосударственных средств. Помимо этого производитель общественных благ может получать значительную нефинансовую поддержку: помощь волонтеров, бесплатные помещения, технологии и др.

### **3 РАСПРЕДЕЛЕНИЕ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И БЛАГОСОСТОЯНИЕ**

- 3.1 Справедливость распределения благ. Дилемма эффективности и справедливости
- 3.2 Благосостояние и бедность: понятие, методы измерения
- 3.3 Роль государства в перераспределении доходов и благ

*Ключевые понятия:* дифференциация доходов, социальная справедливость, дилемма эффективности и справедливости, благосостояние, абсолютная бедность, относительная бедность, перераспределение доходов, социальная защита.

#### **3.1 Справедливость распределения благ. Дилемма эффективности и справедливости**

Характерными чертами современного общества являются, с одной стороны, равные права всех граждан, с другой стороны - неравные возможности людей. Равенство перед законом не отменяет существования множества факторов, формирующих индивидуальный облик каждого человека, наделяющих его большими или меньшими способностями и разным уровнем благосостояния.

Для любого общества неравенство доходов и, следовательно, неравенство доступа к ресурсам и благам является общепризнанным

фактом. *Дифференциация доходов* складывается под воздействием разнообразных факторов, связанных с личными достижениями или независимых от них, имеющих экономическую, демографическую, социобиологическую или политическую природу. Среди *причин неравномерности распределения доходов* выделяют: различия в способностях (физических и интеллектуальных), различия в образовании и квалификации, трудолюбии и мотивации, профессиональную инициативность и склонность к риску, происхождение, размер и состав семьи, владение собственностью и положение на рынке, удачу, везение и дискриминацию. Граница между этими группами факторов достаточно подвижна. Так врожденные способности могут не привести к росту дохода и не найти применения, в то время как скромные способности могут быть развиты в результате образования и сильной трудовой мотивации. Владение собственностью по наследству может привести как к ее приумножению, так и к потере доходов и самой собственности.

Проблема эффективности распределения экономических благ тесно связана с проблемой справедливости. В экономической литературе выделяют *четыре взгляда на социальную справедливость*:

- *эгалитарный* (от франц. *egalite* — равенство) означает уравнивательный. Эгалитаризм исходит из того, что все члены общества должны иметь не только равные возможности, но и равные результаты;
- *роулсианский* подход предполагает справедливой такую дифференциацию доходов, при которой экономическое неравенство допустимо лишь тогда, когда оно способствует достижению более высокого уровня жизни беднейшими членами общества. Не владея информацией о своем будущем (социальном статусе, материальном положении, здоровье, способностях), человек лишается чисто личных, эгоистических интересов, и в этом состоянии предпочитает, чтобы все люди, независимо от своего положения в обществе, имели равный доступ к первичным благам. К этим благам в концепции Роулса относятся основные права и свободы, доходы и богатство. Только таким образом человек может защитить себя от риска оказаться самым бедным членом общества;
- *утилитарный* основан на нравственном идеале И. Бентама — «наибольшее счастье наибольшего числа людей». Доходы должны

распределяться пропорционально полезности их использования различными людьми. Справедливым для общества перераспределением доходов может быть признано любое изменение в доходах индивидов, увеличивающее общественное благосостояние, даже если при этом снижается благополучие самых бедных слоев общества;

- **рыночный** принцип считает справедливым распределение доходов, основанное на свободной игре рыночных цен, конкурентном механизме спроса и предложения на факторы производства. Рыночное распределение доходов основано на соответствии дохода каждого владельца фактора производства предельному продукту, полученному от данного фактора.

Стремление к равенству в распределении доходов, воплощающему социальную справедливость, всегда сопровождается падением экономической эффективности. Экономическая эффективность достигается в условиях рыночной системы с минимальным вмешательством государства. Неравенство доходов создает и сохраняет сильные стимулы для производства продукции и получения доходов, роста производительности. При этом рыночное распределение доходов не гарантирует каждому человеку приемлемый уровень дохода, что означает социальную несправедливость рынка. Социальная справедливость рассматривается как механизм перераспределения доходов с целью предотвращения их чрезмерной дифференциации. Однако такое перераспределение снижает стимулы, создаваемые рынком. Таким образом, выбор между равенством и неравенством доходов превращается в выбор между социальной справедливостью и экономической эффективностью.

**Дилемма эффективности и справедливости** заключается в том, что стремление к большему равенству может обернуться для общества потерями в экономической эффективности. Растущее финансирование социальных программ требует повышения налогов и их перераспределения. В подобной ситуации незначительно эффективно работать ни бедному (все равно общество материально поддержит), ни богатому (все равно общество изымет часть дохода в виде налогов, причем, чем лучше работать, тем больше изымут). Подрыв экономических стимулов приведет к сокращению производственной деятельности и уменьшению объема распределяемого «национального пирога».

Помимо этого существуют потери в ходе процесса перераспределения доходов. Американский экономист А. Оукен назвал эту проблему *«дырявым ведром» социальной помощи*. При перераспределении доходов обществу приходится содержать дорогостоящую бюрократическую систему, высокооплачиваемых администраторов, консультантов и сотрудников различных налоговых и социальных служб. По подсчетам Оукена, утечка из «дырявого ведра» весьма значительна: из 350 долларов, взятых у состоятельных граждан, 250 долларов теряются в процессе передачи бедным [6]. Некоторые исследователи полагают, что эта цифра завышена, но даже при ее значительной корректировке плата за равенство очень высока.

Еще одна проблема, связанная с дилеммой эффективности и справедливости, заключается в парадоксальном явлении, подмеченном многими экономистами: количество людей, относимых к категории бедных, может возрасти в результате усилий по борьбе с бедностью. Перераспределение доходов меняет экономическое поведение людей. Государство может изменить правила игры, вводя, например, новую систему налогообложения. Однако нельзя предсказать точную направленность перераспределяемых средств от богатых к действительно наиболее бедным группам населения. Усилия ряда лиц будут направлены не на повышение производительности в силу создания соответствующих стимулов к труду при помощи государственной поддержки, а на получение социального трансферта, т.е. попадания в категорию нуждающихся. Одновременно люди с соответствующим достатком начинают вести себя так, чтобы законно или незаконно уклониться от уплаты налогов, из-за чего государство может не собрать нужных сумм для социальных программ. К тому же очень сложно определить того, кто именно имеет право на государственную помощь.

Таким образом, в ряде случаев нарушения рыночного механизма, вызванные чрезмерно активным вмешательством государства в его функционирование, приводят к тому, что попытки улучшить положение одной части населения за счет другой приносили вред обеим. В то же время сокращение роли государства в регулировании доходов населения ведет к росту дифференциации доходов, социальной напряженности, обострению социальных конфликтов, что повлечет снижение экономической эффективности.

Выбор подходов и принципов справедливого распределения доходов для каждого общества определяется экономическим и политическим устройством, зависит от исторических и национальных особенностей развития общества. В настоящее время общепризнанно, что не может быть как рыночной, так и уравнительной модели в чистом виде. Современные модели распределения являются моделями смешанного типа. Они сочетают в различных пропорциях требования рыночной модели к экономической эффективности, с одной стороны, и требование к социальной справедливости, с другой.

**3.2 Благополучие и бедность: понятие, методы измерения.**  
*Благополучие* — обеспеченность населения государства, социальной группы или класса, семьи, отдельной личности необходимыми для жизни материальными, социальными и духовными благами. Оно является характеристикой социально-экономических условий жизни и удовлетворения потребностей населения.

По рекомендациям ООН, благополучие представляет собой совокупность следующих элементов: здоровье, в том числе демографические условия, пища, одежда, фонды потребления и накопления; условия труда, занятости, организации труда; образование, в том числе грамотность; жилище; социальное обеспечение; человеческие свободы.

Для международного сопоставления уровня жизни (благополучия) ООН использует показатель *индекс человеческого развития* (ИЧР). Индекс измеряет достижения страны с точки зрения состояния здоровья, получения образования и фактического дохода ее граждан (по паритету покупательной способности). В 2013 году рейтинг возглавляет Норвегия. В десятку лидеров также вошли Австралия, Соединенные Штаты Америки, Нидерланды, Германия, Новая Зеландия, Ирландия, Швеция, Швейцария и Япония. Из числа государств бывшего СССР в группе стран с высоким уровнем ИЧР находятся: Беларусь (50 место), Россия (55), Казахстан (69), Грузия (72), Украина (78), Азербайджан (82) и Армения (87). Другие постсоветские государства включены в группу стран со средним уровнем развития: Туркменистан (102 место), Молдова (113 место — самый низкий показатель в Европе), Узбекистан (114), Кыргызстан (125) и Таджикистан (125). Из всех государств бывшего СССР только страны Балтии смогли войти в первую группу государств с очень высоким уровнем человеческого развития: Эстония занимает 33 место, Латвия — 41, Литва — 44 [7].

Благосостояние выражается системой показателей, характеризующих уровень жизни, таких как: уровень распределения доходов, уровень бедности, качество жизни, уровень занятости, показатели образования и здоровья. Главным элементом благосостояния является уровень и дифференциация доходов населения. Уровень доходов в целом зависит от развития экономики страны и наличия в ней экономических ресурсов. Одной из главных характеристик благосостояния населения является степень соответствия денежных доходов прожиточному минимуму. Распределение населения по доходам основано на разграничении низко-, средне- и высокодоходных групп семей. Современному типу распределения доходов в развитых странах мира свойственно значительное сокращение удельного веса бедных и столь же значительное повышение удельного веса среднего класса, при практически постоянной доле богатого населения.

Благосостояние, наряду с доходами и потреблением, включает условия труда и быта, объем и структуру рабочего и свободного времени, показатели культурного и образовательного уровня, здоровья, демографии и экологической ситуации. Отрицательно сказывается на благосостоянии населения инфляция.

Проявлением неравенства в распределении доходов выступает бедность. **Бедность** – это недостаточность имеющихся у человека денежных средств, для нормального существования. Иными словами проблема бедности означает невозможность обеспечивать простейшие и доступные для большинства людей в данной стране условия жизни. Бедность многоаспектное социальное явление, которое изучается многими дисциплинами. Достаточно сложно четко определить причины и факторы бедности. Так в экономической психологии выделяют три группы **причин бедности**:

- **структурные** – преимущественно экономические причины (экономические кризисы, инфляция, безработица, низкая зарплата), а также войны, миграция, неравномерное развитие регионов, низкие социальные гарантии. Чтобы искоренить этот вид бедности, нужно создать условия для роста производства, проводить антиинфляционную политику, установить минимальную зарплату, создать программы социального страхования;
- **индивидуалистические** или личностные (ответственность за бедность возлагается на поведение и черты личности бедных). Искоренить бедность можно, воспитывая в людях такие качества,

как стремление к получению образования, трудолюбие и упорство в достижении цели. А экономическое вмешательство государства в проблемы бедности не приветствуется, так как оно порождает иждивенческие настроения и пассивность бедняков;

- **фаталистические** - причина бедности видится в отсутствие удачи и поворотах судьбы.

Различают **абсолютную** и **относительную** бедность. Показатели, сравнение с которыми позволяет выделить абсолютно бедную часть общества, связаны с определением минимального достатка. Минимальный достаток – это те границы семейного дохода, за которыми не обеспечивается воспроизводство общественно–приемлемых условий существования, на его основе определяется порог бедности и рассчитывается прожиточный минимум. **Прожиточный минимум** - это показатель объема и структуры потребления важнейших материальных благ и услуг на минимально допустимом уровне, обеспечивающем условия поддержания активного физического состояния населения. **Бюджет прожиточного минимума** представляет собой стоимостную оценку натурального набора прожиточного минимума, а также включает в себя расходы на налоги и обязательные платежи. **Нищета** - это наиболее глубокая и острая бедность. В таком положении находятся люди, не имеющие физиологического минимума средств к жизни.

Различают национальный и международный уровни бедности, которые существенно отличаются друг от друга. **Международный уровень бедности** — это доход, обеспечивающий потребление менее чем на 2 долл. в день по паритету покупательной способности. **Международный уровень чрезвычайной бедности** (сверхбедности) — доход, обеспечивающий потребление менее чем на 1 долл. в день. Международный уровень бедности характеризует абсолютную бедность, с точки зрения мирового сообщества. По оценкам Всемирного банка, общее количество бедных составляет в мире 2,5-3 млрд человек (40-48% населения мира), количество сверхбедных - 1-1,2 млрд человек (16-19% населения мира). Две трети беднейшего населения мира по-прежнему проживает в Восточной и Южной Азии и одна четверть — в Африке южнее Сахары [8].

**Национальный уровень бедности** — это доля населения, живущего ниже национальной черты бедности, под которой в большинстве стран мира понимается доход ниже прожиточного минимума, т.е. не позволяющий покрывать стоимость набора самых



необходимых по *меркам данной страны* в данный период времени товаров и услуг. В этом случае используются понятия как абсолютной, так и *относительной бедности*. То, что считается бедностью в одной стране, расценивается как достаточный уровень комфорта в другой. Относительная бедность основана на сравнении жизненного стандарта бедных и жизненного стандарта слоев населения, бедными не являющимися. Как правило, доходы людей сравниваются с 60% от медианного дохода (выше которого зарабатывает 50% населения и 50% — соответственно, ниже). В развитых странах мира абсолютная бедность ничтожно мала при достаточно высокой относительной бедности. В 2010 году в Великобритании насчитали 17,1% бедных, в 2012 году в США — 16%. Во Франции бедными считаются те, кто после уплаты налогов получает 977 евро в месяц (вместе с государственным пособием), что составляет 14% населения страны [9].

Фактическая информация о бедных слоях населения показывает, что *бедность неравномерна* среди различных групп населения молодых и пожилых, семейных и одиноких, занятых и безработных. Распространение бедности различно между городским и сельским населением, в различных территориальных и природно-климатических регионах, между различными этническими группами населения.

По данным исследовательского центра Института приватизации и менеджмента, *в Беларуси* уровень абсолютной бедности в 2012 г. снизился до 6,6% населения (6,9% годом ранее). Кроме того, продолжилось снижение относительной бедности (в 2012 г. ее уровень составил 11,2%), обусловленное не столько ростом общего уровня доходов, сколько дальнейшим снижением неравенства [10]. Структура социально уязвимого населения в 2012 г. практически не изменилась. К социально уязвимым группам по-прежнему относятся дети, у которых высок риск абсолютной бедности, люди пожилого возраста, которые уязвимы к риску относительной бедности, незанятое население, неполные семьи, а также жители сельской местности. Гомельская область является единственным регионом, в котором в 2012 г. вырос риск и абсолютной, и относительной бедности преимущественно из-за низкой экономической активности. Определяющим фактором, влияющим на масштабы бедности в республике, является ситуация на рынке труда. Трудовая миграция становится эффективной стратегией борьбы с бедностью в РБ.

Независимо от того, каковы причины бедности, раз возникнув, она начинает самовоспроизводиться. Чем больший процент населения страны находится за чертой или около черты бедности, тем больше у этой страны шансов попасть в **«порочный круг нищеты»**. Низкие доходы порождают недостаточный спрос на товары и услуги, что приводит к невозможности развивать экономику, а, следовательно, повышать доходы населения. Бедность производит бедность. При этом стране, в которой значительная часть населения живет в бедности, труднее вырваться из нищеты.

Проблеме бедности уделяется все большее внимание со стороны международной общественности. В 2000 г. главы правительств 180 государств мира подписали так называемую **Декларацию тысячелетия**, определив восемь ключевых задач мирового развития на период до 2015 г. Первой в числе этих задач в декларации названа задача уменьшения к 2015 г. в половину числа людей, вынужденных существовать менее чем на 1 долл. в день [8].

Рассмотрим далее роль государственного сектора в обеспечении роста благосостояния страны, перераспределении доходов, обеспечении социальной справедливости.

### **3.3 Роль государства в перераспределении доходов и благ**

Сам механизм рыночной экономики делает неизбежным вмешательство государства в сферу доходов с целью их перераспределения. Организуя через бюджет перераспределение доходов, государство решает проблему повышения доходов малоимущих домохозяйств, создает условия для нормального воспроизводства рабочей силы, способствует ослаблению социальной напряженности. Степень воздействия государства на процесс перераспределения доходов можно измерить объемом и динамикой расходов на социальные цели за счет центрального и местного бюджетов, а также размером налогообложения доходов.

Перераспределение доходов правительство осуществляет прямым и косвенным методами. **Прямые методы** государственного регулирования доходов представляют собой административные меры. К ним относятся

- **трансфертные платежи** представляют собой безвозмездную передачу ресурсов в денежной или натуральной форме государственными или некоммерческими организациями населению - пенсии, пособия, стипендии, дотации и другие

выплаты, а также бесплатные услуги, составляющие часть совокупных доходов домохозяйств;

- **социальные гарантии** (прожиточный минимум, минимальные размеры помощи в сферах здравоохранения и образования, минимальный размер пенсий, различных пособий и пр.);
- **регулирование заработной платы.** Государство может устанавливать гарантированный минимальный размер оплаты труда (МРОТ). Кроме этого нередко устанавливается верхний предел роста номинальной заработной платы. Целью сдерживания роста зарплаты выступает снижение издержек производства, повышение конкурентоспособности национальной продукции, поощрение инвестирования, сдерживание инфляции;
- **индексация доходов** представляет собой установленный государством механизм повышения денежных доходов населения, позволяющий частично или полностью возместить ему подорожание потребительских товаров и услуг. Индексация направлена на поддержание покупательской способности, прежде всего, социально уязвимых групп населения с фиксированными доходами;
- **административное регулирование цен** на социально значимые товары и услуги;
- **социальные программы** – различные мероприятия государства, направленные на повышение благосостояния наиболее уязвимых слоев населения (помощь пожилым гражданам, инвалидам, поддержка молодых семей и т.д.).

**Косвенные методы** государственного перераспределения доходов представляют собой экономические меры, включающие:

- **налоги**, которые существенно влияют на размер реальных доходов населения;
- **налоговые льготы** малоимущим и другим социально уязвимым слоям населения;
- **государственные кредиты и субсидии** юридическим и физическим лицам (например, льготное кредитование жилищного строительства, кредиты на получение высшего образования);
- **государственные закупки** гарантируют предпринимателям стабильный рынок сбыта товаров и услуг, получение дохода в виде прибыли, что способствует решению проблем занятости и благосостояния общества;
- **благотворительные фонды.**

Более подробно остановимся на социальной защите населения. **Социальная защита населения** — это одно из важнейших направлений социальной политики государства, заключающееся в установлении и поддержании общественно необходимого материального и социального положения всех членов общества, поддержки социально уязвимых слоев населения. Основными **принципами социальной защиты** населения являются гуманность, обеспечение прав и свобод личности, комплексность, адресность.

- **социальное обеспечение** — это система обеспечения и обслуживания престарелых и нетрудоспособных граждан, а также семей, в которых есть дети;
- **социальная помощь** — предоставляется социально уязвимым группам населения, не способным в силу тех или иных причин обеспечить себе доход. Помощь осуществляется как путем денежных, так и натуральных выплат (бесплатные обеды, одежда) и финансируется за счет общих налоговых поступлений. Для получения социальной помощи обычно *необходима проверка на нуждаемость*. Помощь предоставляется тем людям, чьи доходы ниже минимальных жизненных стандартов, обеспечивает получение минимального гарантированного дохода. Социальная поддержка не ограничивается только материальной помощью. Она включает также содействие социальными службами отдельным лицам или группам населения для преодоления жизненных трудностей, поддержания социального статуса, адаптации в обществе;
- **социальные гарантии** — предоставление социальных благ и услуг гражданам *без учета трудового вклада и проверки нуждаемости*. К социальным гарантиям относят: гарантированное бесплатное медицинское обслуживание; общедоступность и бесплатность образования; минимальный размер оплаты труда; минимальный размер пенсии, стипендии; социальные пенсии; пособия при рождении ребенка, на период по уходу за ребенком до достижения им определенного возраста; ритуальное пособие на погребение и некоторые другие;
- **социальное страхование** — защита экономически активного населения от *социальных рисков на основе коллективной солидарности* при возмещении ущерба. Основными социальными рисками, связанными с потерей трудоспособности, работы и дохода, являются: болезнь, старость, безработица, материнство,

несчастный случай, производственная травма, профессиональное заболевание, смерть кормильца. Финансируется система социального страхования из специальных внебюджетных фондов, формируемых за счет взносов работодателей и работников, а также субсидий государства. Существует две формы социального страхования — обязательное (при поддержке государством его фондов) и добровольное (при отсутствии государственной помощи). Поддержка граждан осуществляется, прежде всего, путем денежных выплат (пенсий и пособий по болезни, старости, безработице, потере кормильца и пр.), а также при помощи финансирования услуг организаций здравоохранения, профессионального обучения и других, связанных с восстановлением трудоспособности. Размеры получаемых средств при этом зависят от величины трудового (страхового) стажа, заработной платы, степени утраты трудоспособности и регулируются действующим законодательством.

Осознавая особую социальную значимость перераспределения доходов, правительство стремится избежать двух крайностей: формирования иждивенческих настроений у малоимущих и подрыва у экономически активной части общества стремления к высокодоходной деятельности.

Для перераспределения экономических ресурсов и перераспределения доходов государство должно иметь в распоряжении значительные финансовые средства. В следующей теме рассмотрим формирование доходов государственного сектора.

## **4. ДОХОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**

4.1 Понятие и виды государственных доходов.

4.2 Сущность, функции и виды налогов

4.3 Характеристика налоговой системы

4.4 Особенности налоговых систем стран мира

**Ключевые понятия:** Государственные доходы, источники доходов, налог, налоговая система, принципы налогообложения, эффективность налоговой системы.

### **4.1 Понятие и виды государственных доходов**

Понятие *государственных доходов* может рассматриваться в широком и узком смысле слова. *В широком смысле* государственные доходы включают доходы бюджетной системы и внебюджетных государственных фондов, а также доходы государственных предприятий, остающиеся в их распоряжении. *В узком смысле*

государственные доходы — это доходы, входящие в государственную казну, то есть подлежащие зачислению в бюджетную систему и государственные внебюджетные фонды.

Сегодня существует несколько основных видов поступлений в государственный бюджет: 1) налоговые доходы; 2) займы; 3) неналоговые доходы; 4) эмиссия. В каждый период развития государства их соотношение неодинаково и определяется различными факторами, в том числе экономическим состоянием страны. Однако не все поступления признаются государственными доходами в истинном смысле слова. Отличительными признаками последних являются обязательность, безвозмездность, безвозвратность. Следовательно, государственные займы как таковые не являются доходами в истинном смысле, так как представляют собой денежные средства на возвратной основе, да еще и с определенной платой в виде процентов. Эмиссию используют для покрытия бюджетного дефицита, возникающего при превышении расходов бюджета над его доходами, истинным доходом бюджета ее также не признают.

Таким образом, государственными доходами считают налоговые и неналоговые доходы, а также безвозмездные поступления. К **налоговым доходам** относятся предусмотренные налоговым законодательством страны налоги и сборы, а также пени и штрафы (за нарушение налогового законодательства).

К **неналоговым доходам** относят доходы от использования (и продажи) государственного имущества, деятельности органов государственной власти, административные платежи и сборы, штрафные санкции, доходы от внешнеэкономической деятельности, а также средства, привлеченные на добровольных началах. Неналоговым платежам обязательного характера, в отличие от налогов, свойственна определенная возмездность, поскольку их взимание связано с предоставлением плательщику прав на осуществление какой-либо деятельности (лицензионные сборы), получение юридически значимых услуг (регистрационные сборы), на пользование государственным имуществом (арендная плата) и т.п. В отличие от налогов неналоговые доходы могут быть не только обязательными, но и добровольными платежами (лотереи, средства, полученные в порядке благотворительной деятельности). Например, иностранные государства и международные организации могут перечислять средства для поддержки бюджета или иные цели, связанные с реализацией функций государства.

В соответствии с законодательством в *РБ* к доходам бюджета относят: 1) налоговые доходы; 2) взносы на государственное социальное страхование; 3) неналоговые доходы; 4) безвозмездные поступления (необязательные текущие и капитальные платежи, полученные от иностранных государств, международных организаций др.) [11]. В 2014 г. прогнозируется объем доходов в сумме 128 594 105 926 тыс. рублей. Планируется, что основной доход (107 триллионов белорусских рублей) составят налоги, неналоговые доходы - чуть более 15 трлн рублей, безвозмездные поступления - более 5 трлн белорусских рублей [12].

Основой государственных доходов выступают налоговые доходы, поэтому рассмотрим их более подробно.

#### 4.2 Сущность, функции и виды налогов

**Налог** — это обязательный безвозмездный платеж, поступающий в бюджет в определенных законом размерах и в установленные сроки. Налог является *обязательным* платежом, не зависящим от желаний налогоплательщика. Следовательно, налог имеет *принудительный* характер, что коренным образом отличает его от добровольных пожертвований. Налоги являются теми платежами, которые осуществляются *безвозмездно*, т.е. их уплата не устанавливает каких-либо конкретных обязанностей государства по отношению к плательщику. Налог может взиматься только на установленных законодательством основаниях.

Налоги выполняют ряд важнейших функций, каждая из которых представляет собой то или иное практическое назначение налогов. К ним относят фискальную, социальную, регулирующую, контрольную.

**Фискальная функция** (от слова «фиск» — казна, совокупность финансовых ресурсов государства) обеспечивает перераспределение части финансовых ресурсов общества в пользу государства, формирование доходной части государственного бюджета.

**Социальная функция** позволяет перераспределять доходы между различными категориями населения. Примерами реализации данной функции являются: прогрессивная шкала налогообложения прибыли и личных доходов, налоговые скидки, акцизы на предметы роскоши, налоги на сверхдоходы.

**Регулирующая функция** предполагает вмешательство государства в экономические процессы через использование

налогового механизма. Налоги могут влиять на разные стороны общественного развития: инвестиционный и инновационный процессы; объемы и структуру производства; распределение и перераспределение национального дохода; спрос и предложение; объем доходов и сбережений населения и др. Через систему льгот и освобождений можно стимулировать, например, инновационную деятельность, сельскохозяйственных производителей. Через повышение ставок налогов можно ограничить импорт товаров, развитие игорного бизнеса, приостановить вывоз капитала из страны. Помимо этого через налоги возможна аккумуляция средств на восстановление используемых ресурсов.

**Контрольная функция** позволяет государству отслеживать своевременность и полноту поступления в бюджет налоговых платежей, сопоставлять их величину с потребностями в финансовых ресурсах. Перечисленные функции налога тесно связаны между собой.

- 1) по **прямые налоги**, которые взимаются непосредственно с имущества или доходов налогоплательщика (например, подоходный налог, налог на прибыль). Окончательным плательщиком прямых налогов выступает владелец имущества (дохода);
- **косвенные налоги**, которые включаются в цену товаров и услуг (например, акцизы, пошлины, НДС). Окончательным плательщиком косвенных налогов является потребитель товара;
- 2) в зависимости от органа, который устанавливает и имеет право изменять и конкретизировать налоги:
- **общегосударственные** налоги, которые определяются законодательством страны и являются едиными на всей ее территории. Их устанавливает и вводит в действие высший представительный орган. Однако эти налоги могут зачисляться в бюджеты различных уровней;
  - **местные** налоги, которые вводятся в соответствии с законодательством страны местными органами власти. Они вступают в действие только решением, принятым на местном уровне. Эти налоги всегда поступают в местные бюджеты;
- 3) по **общие** налоги, предназначенные для формирования доходной части бюджета в целом;
- **целевые** (специальные) налоги, которые вводятся для финансирования конкретного направления государственных



расходов. Для целевых платежей часто создаются специальные внебюджетные фонды;

4) по субъекту налогообложения:

5) **твердые**, которые устанавливаются в абсолютной денежной сумме на единицу обложения независимо от размера дохода, уровня производства, продажи и иных экономических показателей, связанных с деловой активностью;

- **пропорциональные**, при которых независимо от размера дохода действуют одинаковые процентные ставки;

- **прогрессивные** означают, что процент изъятия возрастает по мере увеличения дохода;

- **регрессивные** означают, что процент изъятия дохода уменьшается при возрастании дохода.

Важнейшими республиканскими налогами и сборами **в РБ**, обязательными к уплате на всей территории республики, являются налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль, подоходный налог с физических лиц, налог на недвижимость, земельный налог, экологический налог, таможенная пошлина и таможенный сбор, государственная пошлина и некоторые другие.

Рассмотрим далее принципы построения налоговых систем.

#### 4.3 Характеристика налоговой системы

**Налоговая система** — это совокупность взимаемых в государстве налогов, сборов, пошлин и других платежей, а также форм и методов их построения. Налоговая система строится на определенных **принципах**, важнейшие из которых сформулированы еще А. Смитом. **Нейтральность налоговой системы** заключается в обеспечении равных налоговых условий для налогоплательщиков. **Принцип справедливости** предусматривает возможность равноценного изъятия налоговых средств у различных категорий физических и юридических лиц, не ущемляя интересов каждого плательщика и одновременно обеспечивая достаточными средствами бюджетную систему. **Принцип простоты** предполагает построение налоговой системы, элементы которой понятны сборщикам налогов и налогоплательщикам.

Дальнейшее развитие идей А. Смита, их адаптация к современным условиям позволяет расширить и уточнить принципы построения налоговой системы:

- принцип **равномерности**, заключающийся в равной обязанности граждан платить налоги соразмерно своим доходам;

- принцип *определенности*, из которого следует, что сумма, способ и время платежа должны быть четко определены и известны налогоплательщику заранее;
- принцип *удобства* (привилегированности), согласно которому налоги должны взиматься в такое время и таким способом, которые предоставляют наибольшие удобства для плательщиков;
- принцип *дешевизны*, в соответствии с которым издержки по уплате налогов плательщиком и по взиманию налогов государством должны быть минимальными;
- принцип *обязательности* подразумевает обязательность, принудительность и неотвратимость уплаты налогов;
- принцип *справедливости* - справедливое перераспределение платежей между богатыми и бедными: первые платят пропорционально больше, налогов, чем вторые;
- принцип *гибкости* (эластичности) — способность налоговой системы к быстрому расширению в случае чрезвычайных дополнительных расходов государства или, наоборот, к сокращению при наличии возможностей государства и целей его социально-экономической политики;
- принцип *однократности налогообложения* - один и тот же объект должен облагаться налогом одного вида только один раз за установленный период налогообложения;
- принцип *стабильности* - устойчивость действующей налоговой системы во времени;
- принцип *оптимальности* - оптимальный выбор источника и объекта налогообложения, с точки зрения реализации фискальной функции налогов, создания предпосылок экономического роста, достижения социальной справедливости и т. д.;
- принцип *стоимостного выражения*, т. е. налоги должны уплачиваться только в денежной форме;
- принцип *единства* - действие налоговой системы на всей территории страны и для всех юридических и физических лиц.

В силу влияния налоговой системы на экономическое развитие особое значение приобретает проблема ее эффективности. Под *эффективностью налоговой системы в широком смысле* понимается ее способность выполнять возложенные на нее функции. Она признается эффективной в том случае, если обеспечивает:

- поступление налогов в бюджет в объемах, достаточных для выполнения государством своих экономических, социальных и политических функций;
- финансовые условия для возобновления воспроизводственных процессов на расширенной основе;
- решение наиболее важных общегосударственных задач, определенных в социально-экономической политике государства в качестве приоритетных.

Для оценки эффективности налоговой системы требуется целый комплекс критериев. При этом практически не существует прямых показателей, однозначно характеризующих результативность налоговой системы. Поэтому при оценке эффективности налоговой системы в широком смысле используются косвенные макроэкономические показатели: динамика удельного веса общей суммы налогов в валовом внутреннем продукте; уровень бюджетного дефицита по отношению к валовому национальному продукту; финансовые результаты в целом по экономике и по отраслям и т.д.

*Эффективность налоговой системы в узком смысле* - это оптимальные внутрисистемные характеристики, свидетельствующие о наличии высоких потенциальных возможностей для выполнения налогами своих функций. К ним относят:

- общий уровень налогообложения (удельный вес налогов в валовом внутреннем продукте);
  - соотношение прямых и косвенных налогов, налогов с физических и юридических лиц;
  - устойчивость (стабильность) налогового законодательства;
  - роль отдельных видов налогов и налоговых групп в формировании доходов бюджета;
  - дифференциацию ставок налогообложения и ее обоснованность;
  - систему налоговых льгот и ее соответствие приоритетам социально-экономической политики государства и интересам налогоплательщиков;
  - характер системы санкций;
  - уровень сложности расчета налогооблагаемой базы;
  - наличие лазеек для ухода от налогообложения;
  - качественный уровень налогового законодательства и т.д.
- Рассмотрим далее особенности налоговых систем стран мира и их соответствие критериям эффективности налоговой системы в широком и узком смысле.

#### 4.4 Особенности налоговых систем стран мира

Как отмечалось ранее, налоговая система должна выполнять ряд важнейших функций: фискальную, регулирующую, социальную и контрольную. Рассмотрим реализацию данных функций на примере ряда стран мира.

Налоговые системы развитых стран достаточно успешно выполняют фискальную функцию, создавая такие условия, как относительная простота расчетов, легкость сбора налогов, наличие существенных барьеров, препятствующих уклонению от уплаты налогов, стабильность налоговой системы.

Социальная функция налоговых систем развитых стран направлена на соблюдение принципов социальной справедливости.

Регулирующая функция требует от налоговой системы не подрывать стимулы к экономической деятельности, более того усиливать эти стимулы. Современные ставки налога на прибыль в большинстве развитых странах колеблются от 30 до 40 %. Необходимо учитывать и льготы по налогу, которые весьма различаются по странам и оказывают существенное влияние на сумму налога.

Налоговая система *США* предусматривает хотя и весьма сложные, но четко регламентированные процедуры оценки облагаемых доходов. Прогрессивный характер налогообложения, универсальность обложения, наличие большого количества целевых льгот, а также более низкие ставки прямых и косвенных налогов создают в США более благоприятный налоговый климат для предпринимательства и домохозяйств, чем в других развитых странах. Льготы уменьшают общую ставку налога на прибыль в США примерно на 8%.

Налоговая система *Великобритании*, являясь довольно сложной, определяет более льготные условия налогообложения по сравнению с большинством других европейских стран за счет значительно более низких обязательных социальных налогов и несколько более низких ставок подоходных налогов с корпораций и физических лиц. Льготы уменьшают общую ставку налога примерно на 9%.

*Францию* среди развитых стран отличает высокая доля налоговых поступлений в валовом внутреннем продукте и взносов в фонды социального назначения, большая жесткость по отношению к корпорациям и к семьям, имеющим высокие душевые доходы. Одновременно применение значительных вычетов приводит к

снижению индивидуального подоходного налога вплоть до нуля для бедных слоев населения. Ставки налога на прибыль корпораций колеблются в пределах 25% - 40%, а значение налоговых льгот не столь велико. В основном они используются для стимулирования создания новых предприятий, стимулирования инвестиций, связанных с внедрением техники и технологии экологического типа, с экономией в потреблении энергии, воды, а также для ускорения развития экономически отсталых регионов. Для предприятий малого бизнеса установлены одни из самых высоких налогов и обязательных отчислений.

В *Японии* налоговая система характеризуется высокой гибкостью, реагирует на все заметные изменения в экономической и социальной сферах. Современная налоговая система Японии отличается умеренным уровнем налогового бремени (доля налогов в национальном доходе Японии - 26%). Однако у предприятий изымается около 50% прибыли. Льготы уменьшают общую ставку налога на прибыль лишь на 4%. Негативное влияние такой фискальной направленности налогообложения прибыли здесь компенсируется проведением активной промышленной политики государства.

*Швеция* и *Норвегия* считаются странами с самыми высокими налоговыми ставками. Налоговые льготы здесь минимальны. Следствием этого в Швеции стали падение темпов экономического роста, снижение конкурентоспособности шведских товаров, перевод ряда производств за пределы страны. Поэтому были серьезно снижены основные ставки налогов на прибыль корпораций и НДС. Налоги на личные доходы остались на достаточно высоком уровне. При этом основная часть собранных средств возвращается населению в форме различных услуг [13].

Международная консалтинговая компания PricewaterhouseCoopers (PwC) опубликовала обзор налоговых систем мира Paying Taxes (PT) – 2014, в основу которого положены данные 2012 г. Рейтинг основывается на использовании трех простых показателей: количество налоговых платежей, время на уплату налогов, налоговая нагрузка на прибыль компании.

Список стран с наиболее благоприятным налоговым климатом традиционно возглавляют страны Ближнего Востока, где установлено наименьшее число налогов, благодаря наличию альтернативных

источников доходов. В среднем в этом регионе самое низкое налоговое бремя — всего 23,6%, и расположенные здесь компании тратят лишь 158 часов на выполнение налоговых обязательств [14]. В Азиатско-Тихоокеанском регионе налоговое бремя ниже среднемирового и продолжает сокращаться, поддерживая конкурентоспособность стран этой части планеты. Латинская Америка в целом выглядит хуже остальных регионов: там больше всего времени тратят на выполнение налоговых обязательств, высокое налоговое бремя и чаще всего меняется налоговое законодательство.

Таблица 4.1

**Рейтинг стран по легкости уплаты налогов и качеству налоговой системы, 2014 (РТ – 2014) [15]**

Общий рейтинг*, место	Страна	Число налоговых платежей,	Время для выполнения налоговых обязательств, место, часов	Совокупная налоговая ставка, % валовой прибыли**
4	Гонконг	3	78	22,9
5	Сингапур	5	82	27,1
8	Канада	8	131	24,3
12	Дания	10	130	27,0
14	Британия	8	110	34,0
18	Казахстан	7	188	28,6
25	Ю. Корея	10	187	27,9
32	Эстония	7	81	49,4
41	Швеция	4	122	52,0
56	Россия	7	177	50,7
64	США	11	175	46,3
89	Германия	9	218	49,4
113	Польша	18	286	41,6
120	Китай	7	318	63,7
127	Кыргызстан	51	210	33,4
133	Беларусь	10	319	54,0

138	Италия	15	269	65,8
140	Япония	14	330	49,7
164	Украина	28	390	54,9

\*Общий рейтинг является средним арифметическим мест стран в каждом из его составляющих компонентов; \*\* Совокупная налоговая ставка – это отношение всех уплачиваемых компанией налогов к ее валовой прибыли.

Источник: Paying Taxes 2014. The Global Picture. A comparison of tax systems in 189 economies worldwide.

В таблице 4.1 представлены данные по ряду стран мира, характеризующие эффективность налоговых систем для ведения бизнеса. В обзоре отмечено, что в условиях нестабильности мировой экономики принимать решения по налоговой политике становится труднее. Нужно одновременно повышать конкурентоспособность, в том числе с помощью снижения налогов, которые могут стимулировать экономический рост, и в то же время сокращать дефицит в государственном секторе, повышая налоговую нагрузку и формируя тем самым более прочную основу для развития экономики.

За последние 9 лет (2004-2012 гг.) регион Центральной Азии и Восточной Европы стал самым большим реформатором налоговых систем. Страны региона сократили время для уплаты налогов на 220 часов, количество налоговых платежей - на 25 единиц (в основном за счет возможности уплаты налогов через Интернет), совокупную налоговую нагрузку на 15,7%.

Эксперты отмечают, что значительные реформы налогообложения в 2011–2012 гг. провели 13 стран. Лидерами среди них являются Либерия и Беларусь. Начиная с 2005 г. Беларусь существенно продвинулась в мировом рейтинге, стартовав с последнего места, за счет отмены ряда налогов, сокращения налоговых ставок, расширения налоговой базы и упрощения налогового законодательства, внедрения электронного декларирования. В результате за этот период число ежегодных платежей сократилось со 125 до 10, время на уплату налогов — с 987 часов до 319, совокупная налоговая ставка снизилась со 137,5% до 54% [16].

Однако показатели налоговой системы РБ, несмотря на значительное улучшение, все еще отстают от среднемировых и средних по региону (таблица 4.2). Особенно настораживает

отставание от Казахстана и России, ряда соседних государств, что означает снижение привлекательности нашей страны для потенциальных инвесторов. Расчеты экспертов показывают, что снижение налоговой нагрузки на 1% увеличивает долю инвестиций в ВВП также на 1% [16]. Возможен отток капитала из республики в другие страны, в том числе члены Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с более привлекательным налоговым режимом.

Таблица 4.2

**Индексы легкости уплаты налогов в мире и РБ, 2012 – 2014гг.[15]**

Налог	Совокупная налоговая ставка			Время на уплату налогов, часов			Число платежей		
	2014	2013	2012	2014	2013	2012	2014	2013	2012
Налоги на прибыль	16,1%	16,2%	16,0%	71	68	70	3,3	3,4	3,4
<b>Беларусь</b>	13,4%	20,3%	20,2%	157	166	398	1	1	1
Налоги на зарплату и социальные взносы	16,3%	16,2%	16,2%	96	97	99	10,4	10,6	11,5
<b>Беларусь</b>	39,0%	39,0%	39,0%	88	93	100	5	5	13
Другие налоги на потребление	10,7%	12,3%	12,6%	101	102	108	13,0	13,2	13,6
<b>Беларусь</b>	1,6%	1,4%	3,6%	74	79	156	4	4	4
Всего в мире:	43,1%	44,7%	44,8%	268	267	277	26,7	27,2	28,5
<b>Беларусь всего:</b>	54,0%	60,7%	62,8%	319	338	654	10	10	18
<i>Минимум в мире</i>	8,2%	8,4%	0,2%	12	12	0	3,0	3,0	3,0
<i>Максимум в мире</i>	283,2%	339,7%	339,7%	2600	2600	2600	71,0	71,0	135,0

Источник: Paying Taxes 2014. The Global Picture. A comparison of tax systems in 189 economies worldwide.

Дальнейшее реформирование налоговых систем стран мира может иметь несколько направлений: 1) уменьшение налогового бремени, при этом снижение ставок налогов допустимо лишь в условиях стабильной экономики при параллельном сокращении государственных расходов; 2) создание более благоприятной бизнес-среды с помощью перемещения налогового бремени с производства



на потребление (например, увеличивая НДС и сокращая налог на прибыль); 3) расширение налоговой базы, что позволяет собирать ту же сумму налогов при более низких ставках; 4) снижение административной нагрузки налоговой системы.

## **5 ОБЩЕСТВЕННЫЕ И РАСХОДЫ. СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА**

5.1 Сущность общественных расходов, их формы и виды.

5.2 Структура социальной защиты. Развитие системы социальной защиты в РБ

5.3 Предоставление частных благ государством (на примере образования и здравоохранения).

5.4 Модели социальной политики. Модель социальной политики в РБ.

**Ключевые понятия:** общественные расходы, формы общественных расходов, социальное страхование, социальная помощь, социальное обслуживание, социальные трансфертные платежи, пенсионное страхование, страховая медицина, эффективность образовательного процесса, модели социальной политики, субсидиарная модель социальной политики

### **5.1 Сущность общественных расходов, их формы и виды.**

**Общественные расходы** представляют собой целенаправленное использование ресурсов общественного сектора для удовлетворения потребностей в общественных благах и реализации перераспределительных мероприятий, оправданных с позиций справедливости.

Общественными расходами являются расходы бюджетов всех уровней, а также расходы государственных внебюджетных фондов и негосударственных некоммерческих организаций. Первые две категории составляют подавляющую часть расходов и находятся в ведении государственного управления.

С помощью этих расходов государство, во-первых, получает инструменты регулирования распределением денежных средств между материальным производством и непроизводственной сферой в соответствии с экономическими и социальными потребностями общества, и, во-вторых, может воздействовать на стоимостную структуру общественного производства, стимулировать развитие

принципиально новых отраслей экономики, влиять на ускорение научно-технического прогресса.

Общественные расходы - инерционны. Они законодательно утверждаются в бюджетах, долгосрочных программах правительства, соглашениях с международными организациями. Для их увеличения или сокращения нужно вновь пройти весь цикл согласований и утверждений. Общественные расходы являются безвозмездными платежами, которые не подлежат возврату, не создают и не погашают любые финансовые требования. Посредством общественных расходов реализуется ресурсный потенциал общественного сектора, сформированный на базе государственных доходов, которые осуществляются как в денежных, так и в натуральных формах.

Общественные расходы обеспечивают рост благосостояния общества. Почти в любой области, где они производятся, наблюдается определенный прямой положительный эффект. Результат общественных расходов всегда имеет экономическую и социальную составляющие.

#### ***Формы общественных расходов:***

- финансирование эксплуатационных расходов организаций общественного сектора;
- финансирование закупок товаров или услуг;
- субсидирование предприятий и организаций, поставляющих продукцию на рынок;
- денежные выплаты и натуральные выдачи лицам, охваченным программами социальной помощи и страхования.

Перечисленные формы зачастую выступают в качестве взаимозаменяемых либо, сочетаясь, дополняют друг друга. Общественные расходы могут быть представлены либо в форме натуральной помощи, либо в денежной форме. Реципиент всегда отдает предпочтение помощи, предоставляемой в денежной форме, которой он мог бы распорядиться по своему усмотрению. Когда же программа расходов реализуется в форме натуральных выдач или субсидирования отдельного товара, реципиенту в какой-то мере "навязываются" предпочтения тех, кто разработал и утвердил программу.

По общему значению ***общественные расходы*** подразделяются на несколько видов.

Во-первых, это оказание ***социальной помощи*** тем членам общества, которые не имеют возможности самостоятельно себя

обеспечить. К данной категории общественных расходов относятся, например, пособия, выплачиваемые инвалидам.

Во-вторых, это обеспечение **обязательного страхования** на случай болезни, безработицы. Для этой категории расходов имеет место своеобразное предварительное аккумулирование средств, в том числе иногда и личных средств, застрахованных с целью последующей выплаты при наступлении страхового случая.

Третий вид общественных расходов - это **производство и приобретение материальных благ и услуг**, ответственность за удовлетворение потребностей в которых берет на себя государство. Как правило, они либо непосредственно обладают свойствами чистых или смешанных общественных благ, либо принадлежат к числу ключевых факторов формирования этих благ.

Известный английский экономист А.С. Пигу предложил провести распределение общественных расходов с точки зрения их влияния на национальный доход. Он подразделил общественные расходы на **трансфертные и нетрансфертные затраты**. К нетрансфертным затратам он отнес расходы по обслуживанию государством рынка факторов производства и товаров (госпредпринимательство, госзакупки и т.д.). Трансфертные расходы характеризуют только передачу доходов от налогоплательщиков к получателям трансфертов, в них не отражается создание дополнительной стоимости и новых доходов.

Трансферты в зависимости от их направленности подразделяются на субвенции (обслуживание предпринимателей) и социальные трансферты, социальные выплаты (обслуживание домашних хозяйств).

## **5.2 Структура социальной защиты. Развитие системы социальной защиты в РБ**

В настоящее время основными компонентами социальной защиты в странах с рыночной экономикой являются: социальное страхование, социальная помощь и социальное обслуживание.

**Социальное страхование** основано на уплате страховых взносов в форме отчислений от заработной платы. В большинстве стран источниками фондов социального страхования являются взносы наемных работников, нанимателей, а также государства из фондов социальной помощи, финансируемых за счет общих налогов.

Расходы средств социального страхования осуществляются в виде таких выплат, как пенсии и пособия.

**Социальная помощь** представляет собой финансирование из бюджетных средств жизненно важных потребностей отдельных лиц или групп населения. В качестве ориентира выступает их индивидуальная нуждаемость. Она направлена на поддержание уровня жизни бедных семей и граждан независимо от уплаты страховых взносов. Социальная помощь является временной поддержкой и осуществляется как в денежной, так и натуральной форме.

**Социальное обслуживание** представляет собой широкий спектр социальных услуг гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации.

Социальная защита может быть реализована в активной и пассивной форме. Пассивные формы сводятся к поддержанию уровня жизни социально уязвимых слоев населения. К пассивным мерам относят: выплаты пособий по безработице, семейные пособия, оказание социальной помощи малоимущим, беженцам, бездомным, пожилым людям. Активные меры социальной защиты направлены на интеграцию человека в экономическую жизнь общества и развитие личной трудовой активности.

**Социальное страхование.** Необходимость обеспечения социального страхования граждан обусловлена ограниченностью физических и психических возможностей человека, а также вероятностью возникновения социальных рисков. Социальный риск – это ситуация, при которой человек не в состоянии обеспечивать свои основные жизненные потребности. Наиболее распространенные социальные риски:

- временная нетрудоспособность;
- трудовое увечье;
- профессиональное заболевание;
- беременность и материнство;
- инвалидность;
- наступление старости; потеря кормильца;
- безработица.

В отечественной системе социального страхования можно выделить три составляющих:

- **пенсионное страхование** (по старости или инвалидности, при потере кормильца, профессиональное и т.д.);

- **страхование безработицы**;
- **страхование временной нетрудоспособности**, обусловленной болезнью, материнством, уходом за ребенком.

Перечисленные виды страхования являются обязательными. Взносы по социальному страхованию уплачиваются как работодателями, так и работниками. При наступлении страхового случая выплаты производятся из средств государственного внебюджетного страхового Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь.

Наряду с государственным социальным страхованием может иметь место и **добровольное страхование**. Добровольное страхование является личным. Наиболее распространенные страховые случаи: смерть, достижение определенного возраста, страхование дополнительной пенсии, страхование несчастных случаев или болезни, медицинское страхование. Нормативным правовым актом, регулирующим вопросы страхования, является Указ Президента Республики Беларусь от 25 августа 2006 года № 530 «О страховой деятельности». Наибольшее влияние в сфере обязательного социального страхования имеют государственные структуры - ФСЗН и «Белгосстрах». Добровольное страхование выполняют как государственные, так и частные организации.

**Пенсионная система** (пенсионное страхование) республики нуждается в реформировании. Если в 2009 году на 1000 лиц трудоспособного возраста приходилось 624 человека в нетрудоспособном возрасте, то к 2030 году это число возрастет до 841, число получателей пенсий превысит количество плательщиков взносов уже к 2033 году. В настоящий момент одного отечественного пенсионера обеспечивают лишь около 1,7 рабочих.

Действующая **распределительная система** характеризуется наряду с демографическими рисками рядом минусов:

- финансовой нестабильностью (с падением производства возникает необходимость изымать дополнительные средства из бюджета);
- социальной несправедливостью;
- массовым уклонением от уплаты взносов;
- стимулированием досрочного выхода на пенсию.

Эксперты полагают, что возникла необходимость в новых критериях выхода на пенсию и изменении структуры взносов и выплат, в частности, эксперты Всемирного банка предлагают несколько мер по реформированию пенсионного страхования:

- 1) повышение пенсионного возраста;
- 2) замена индексации пенсий в связи с ростом заработной платы на индексацию в связи с ростом цен;
- 3) реализация пакета параметрических реформ:
  - отмена досрочного выхода на пенсию;
  - постепенное повышение пенсионного возраста с доведением до 65 лет к 2030 году;
  - постепенное снижение ставки взноса на пенсионное страхование с 29% до 24% к 2015 году (в РБ платежи в ФСЗН выше, чем в странах ЕЭП, что сказывается на конкурентоспособности отечественного бизнеса);
  - индексация пенсий на более высокий параметр;
  - введение условно-накопительных счетов.

Это позволит дифференцировать размеры пенсий. Вместе с тем, по мнению радикальные реформы целесообразны лишь в расчете на долгосрочный (как минимум 10-15 лет) положительный прогноз развития экономики [17, с.21]. При введении накопительной системы пенсий необходимо определиться с будущими доходами фонда и вариантами эффективного инвестирования средств. В противном случае средства накопительных счетов будут обесцениваться.

### **5.3 Предоставление частных благ государством (на примере образования и здравоохранения)**

В большинстве социальных отраслей (здравоохранение, образование и наука, культура) производятся смешанные блага, имеющие как индивидуальную, так и общественную полезность. Эти блага обладают самостоятельной ценностью для непосредственных потребителей, но и представляют собой инвестиции в человеческий капитал, аналогичные инвестициям в его материальную базу производства. Государство мобилизует ресурсы для производства благ, производимых в социальных отраслях нематериального производства.

Наличие существенного позитивного внешнего эффекта и длительный период окупаемости инвестиций в отрасли нематериального производства обуславливают необходимость активного участия общественного сектора в развитии этих отраслей. Восполняя провалы рынка, государство в данном случае, во-первых, участвует в обеспечении важнейших аспектов нематериального

потребления населения, во-вторых, способствует росту эффективности распределения совокупных ресурсов по секторам народного хозяйства

Предприятия социальной сферы не обязательно должны находиться в государственной собственности или принадлежать к общественному сектору в его широком понимании — как совокупности государственных и некоммерческих структур. Для их развития широко применяется система квазирыночных механизмов, как правило, предполагающих наличие посредствующего звена между поставщиками и потребителями социальных услуг. В качестве такого звена могут выступать государственные институты и некоммерческие организации.

В целях минимизации провалов государства и повышения эффективности использования ресурсов рыночные отношения допускаются и внутри общественного сектора. Однако там они действуют в ослабленном виде, с ограничениями, определяемыми принципами общественной экономики. Широко практикуются также контрактные отношения государства, как с коммерческими, так и с некоммерческими организациями, предоставление государственной информационной поддержки, субсидий и налоговых льгот. Особенности каждой из социальных отраслей и удовлетворяемых с ее помощью потребностей диктуют границы и специфику применяемого сочетания рыночных, квазирыночных и непосредственно общественных механизмов ее развития и регулирования. Такое сочетание должно обеспечить, во-первых, оптимальный объем усилий, направленных на производство каждого из социально значимых благ, во-вторых, разумные условия доступа к этим благам для различных категорий населения.

Развитие социальных потребностей приводит к распространению ситуаций, когда не только по соображениям социальной справедливости, но и, исходя из экономической рациональности, целесообразно ориентироваться непосредственно на потребность, а не на косвенный показатель платежеспособного спроса. Это отчетливо видно на примере ключевых отраслей общественного сектора: здравоохранения, образования, науки и культуры.

**Здравоохранение.** Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) считает, что доступ к системе здравоохранения является одним из неотъемлемых прав человека вне зависимости от возможности

платить за услуги врачей и лекарства. Это выводит здравоохранение в сферу повышенного внимания со стороны государства, требует не только значительных финансовых вложений, но и разработки специальной системы квазирыночных механизмов для удовлетворения потребностей в медицинских услугах. В этой системе ведущую роль обычно играют страховые механизмы, так как потребность в услугах здравоохранения у конкретных людей возникает в результате реализации социального риска (болезни). В современных условиях минимально допустимый (пороговый) для обеспечения полноценных услуг здравоохранения населению страны уровень государственных вложений в эту сферу должен составлять 5% ВВП. В наиболее развитых странах государственные вложения в здравоохранение составляют 7—8% ВВП, а совокупные вложения — около 11%.

Специалисты ВОЗ убеждены, что не существует универсальной модели организации здравоохранения, которая может принести успех и процветание всем государствам. Сравнение систем здравоохранения разных стран показывает, что ни принципы их организации, ни эффективность использования выделяемых средств прямо не зависят от экономической мощи страны или характера общественного строя. Можно выделить три основных принципиально отличающихся подхода к организации системы здравоохранения.

Для большинства экономик советского типа была характерна преимущественно *государственная система*. Сегодня она сохранилась на Кубе, в ряде развивающихся стран, а также в Великобритании, которая в свое время скопировала опыт Советского Союза. В большинстве европейских стран, а также в Японии и многих странах Латинской Америки получила распространение *страховая медицина*. Единственной развитой страной, где господствует *коммерческая медицина*, являются США. Практически ни в одной из достаточно развитых стран указанные системы не представлены в чистом виде. Во всех странах имеются организации и учреждения, осуществляющие добровольное, частное медицинское страхование. Согласно оценке ВОЗ, учитывающей такие показатели, как эффективность лечения, доступность, соответствие нуждам населения, охват профилактическими мероприятиями, лучшей в мире системой здравоохранения обладает Франция. Кроме нее в десятку лучших входят в основном европейские страны со страховой системой финансирования здравоохранения, а также султанат Оман,



где здравоохранение более чем на 80% финансируется непосредственно из государственного бюджета. Сопоставление двух реформирующихся экономик — России и Беларуси свидетельствует о низкой эффективности коммерческой медицины. Располагающая относительно скромными ресурсами Беларусь, хотя и отстает от России по абсолютному уровню среднедушевых расходов на здравоохранение, тем не менее, демонстрирует значительно более обнадеживающие тенденции в области продолжительности жизни. В рейтинге ВОЗ Белоруссия занимает 72-е, а Россия — лишь 130-е место.

**Образование.** В сфере образования удовлетворяется комплекс различных индивидуальных и общественных потребностей. На индивидуальном уровне образование удовлетворяет, во-первых, естественную потребность человека в познании мира, развитии и самовыражении. Во-вторых, инструментальную потребность в приобретении полезных навыков и свойств, которые в будущем могут принести дополнительный доход и целый спектр нематериальных выгод, связанных с карьерой, условиями и содержанием труда, образом жизни, уважением окружающих и т.д., т.е. в накоплении человеческого капитала.

К числу **функций образования**, удовлетворяющих общественные потребности, относятся:

- передача следующим поколениям накопленных знаний и навыков;
- обеспечение народного хозяйства квалифицированной рабочей силой;
- социализация (усвоение принятых ценностей и норм), повышение социального единения в обществе.

В условиях современной информационной экономики и индивидуальная и общественная потребность в образовании непрерывно растут. Это находит отражение, во-первых, в возрастании так называемого порогового уровня образования, минимально необходимого для успешной адаптации в обществе. В большинстве развитых и новых индустриальных стран общепринятой нормой стало получение среднего двенадцатилетнего образования и вплотную поставлена задача сделать первую ступень высшей школы (бакалавриат) всеобщей. Во-вторых, динамизм общественной жизни и технологических процессов, высокие темпы устаревания профессиональных знаний приводят к тому, что потребность в формальном образовании постепенно выходит за рамки младших

возрастных групп и остается актуальной на протяжении всей жизни. Так, в США более 70% взрослого населения посещает различного рода курсы и программы дополнительного профессионального и общего образования.

Масштабность и разнообразие спектра общественных и индивидуальных потребностей в образовании диктуют необходимость вовлечения в эту сферу значительных ресурсов. Выдвижению образования в ранг важнейших народнохозяйственных приоритетов большинства современных экономик и росту инвестиций, направляемых в эту сферу, в немалой степени способствовали, с одной стороны, экономико-статистические исследования теоретиков человеческого капитала, подтвердившие связь между вложениями в человека и экономическим ростом, с другой — фактор соревнования двух систем. В 60-х гг. прошлого века доля затрат на образование в национальном доходе СССР составляла около 7%, что на тот момент почти вдвое превышало уровень США. После запуска в СССР искусственного спутника США и европейские страны резко увеличили государственные расходы на школы и университеты. Сегодня их уровень составляет не менее 5—7% ВВП. В то же время на постсоветском пространстве в период реформ произошло существенное снижение государственных инвестиций в образование, как в абсолютном, так и в относительном выражении. Так, в России к 2020 г. предполагается увеличение государственных инвестиций в образование с 3,9 до 4,5% ВВП, но и этот уровень существенно отстает от потребностей информационного общества. Масштабы и способы государственного содействия развитию сферы образования и контроля над ней, соотношение рыночных и нерыночных механизмов ее регулирования объективно зависят не только от места образования в системе народнохозяйственных приоритетов и финансовых возможностей государства, но и от характера производимых здесь благ. Образование представляет собой интерактивный процесс, который предполагает не только инвестирование материальных и финансовых ресурсов, но и значительный вклад собственного труда учащегося. Как отмечал основоположник теории человеческого капитала Теодор Шульц, «студенты учатся, что представляет собой работу... Они не наслаждаются досугом во время учебы, они не заняты целиком потребительской деятельностью». Отсюда следует, что равные объемы финансовых инвестиций в образование могут иметь

результатом формирования различных объемов человеческого капитала. **Внутренняя эффективность** образовательного процесса (продуктивность использования ресурсов) при прочих равных условиях тем выше, чем лучше соответствие природных навыков обучающихся специфике профиля обучения, чем сильнее их мотивированность к усвоению новых знаний, трудолюбие, целеустремленность. **Внешняя эффективность** образования, т.е. его вклад в экономический рост, зависит от того, в какой мере приобретенные навыки и компетенции соответствуют потребностям народного хозяйства в работниках различного профиля, а в рыночных терминах — структуре спроса на труд со стороны работодателей.

**Государственная поддержка системы профессионального образования** содействует решению этой задачи. Во-первых, на государственном (а сегодня рамках Болонского соглашения — и на межгосударственном) уровне устанавливаются жесткие стандарты качества, которым должны удовлетворять выпускники учебных заведений. Во-вторых, формируется развернутая система информации о потребностях экономики и рынка труда (качестве и перспективах рабочих мест, дефицитных категориях специалистов), с одной стороны, и о качественных параметрах образовательных услуг, предоставляемых учебными заведениями (состав преподавателей, структура учебных планов, количественные и качественные показатели трудоустройства выпускников), — с другой.

В России и Беларуси в последние годы формирование пропорций внутри системы образования происходило в основном под влиянием платежеспособного спроса населения. Это привело к «буму» высшего образования при стабилизации среднего и резком сокращении начального профессионального образования. В результате рынок труда столкнулся с дефицитом, с одной стороны, квалифицированных рабочих кадров, с другой с недостатком специалистов, имеющих профильное высшее образование, отвечающее «европейским» параметрам качества. Сегодня от 30 до 50% предприятий испытывают острую нехватку кадров рабочих профессий. В то же время растет доля выпускников вузов, не работавших по приобретенной специальности. Перевод сферы образования на коммерческие рельсы, сопровождавшийся сокращением централизованных инвестиций, не привел ни к повышению экономической отдачи аккумулируемых в этой системе средств, ни к лучшему удовлетворению социальных потребностей.

Напротив, снизилась как внутренняя эффективность системы, так и ее внешняя эффективность, связанная с воздействием на параметры экономического роста.

В последнее время наметилась тенденция к снижению расходов на социальную сферу в РБ. В таб. 5.1 представлены расходы бюджета на здравоохранение и образование [18. с.22].

*Таблица 5.1*

**Расходы консолидированного бюджета на здравоохранение и образование в 2006-2012 гг.**

Расходы	Удельный вес в ВВП						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Здравоохранение	4,45	4,46	3,87	3,9	3,96	3,6	3,56
Образование	6,04	5,71	5,11	4,95	5,12	4,88	4,66

Актуальным становится поиск средств, альтернативных бюджетному финансированию, разработка механизмов привлечения частного капитала в сферу здравоохранения и образования. В частности, развитие государственно-частного партнерства, которое должно объединить усилия государства и частных компаний для достижения социально значимых целей на взаимовыгодной основе. Например, строительство объектов социальной сферы частными компаниями в обмен на получение прав на застройку и развитие прилегающей территории; поставка оборудования и технологий за счет частного капитала (с возмещением средств за счет оказания платных услуг учреждениями здравоохранения).

Еще одним направлением привлечения средств в здравоохранение и замещения бюджетного финансирования является медицинское страхование. «Добровольное страхование медицинских расходов» состоит в следующем. Клиент уплачивает страховую премию, а при наступлении страхового случая страховая компания оплачивает счета организации здравоохранения за оказания медицинских услуг клиенту. Страховая компания становится своего рода представителем интересов клиента в организациях здравоохранения и заинтересована в высоком уровне обслуживания, минимальных временных затратах и оптимальных ценах. Для развития страховой медицины в Беларуси необходимо улучшить техническое оснащение и кадровое обеспечение организаций здравоохранения, а также оживить рынок платных услуг:

- в стране сохраняются предельные цены на платные услуги и сложная процедура согласования калькуляции цены на каждую услугу;
- отсутствует заинтересованность руководителей и персонала организаций здравоохранения в сотрудничестве со страховыми компаниями (необходимы законодательные акты, которые бы закрепили права и обязанности обеих сторон и порядок взаимодействия между ними);
- необходимо разработать прозрачную методику оценки качества медицинских услуг и меру ответственности медицинских работников.

В России уже введено обязательное страхование профессиональной ответственности врачей. У нас этот вид существует в рамках добровольного страхования.

#### **5.4 Модели социальной политики. Модель социальной политики в РБ**

Деятельность различных государств в отношении социальной защиты своих граждан отличается друг от друга по ряду признаков. Применяемые *модели* классифицируют следующим образом:

- социал–демократическая модель;
- консервативная модель;
- либеральная;
- католическая.

**Социал-демократическая модель.** Основным принципом социал-демократической модели является универсализм. Это означает, что каждый гражданин имеет право на социальное обеспечение, которое предоставляется государством из средств государственного бюджета. В этой связи в государстве должно постоянно поддерживаться стабильное высокоэффективное производство. Жесткий контроль со стороны государства за работодателями, работниками и уровнем договорных отношений между ними, должны быть сильные профсоюзы. Деньги на покрытие социальной сферы государство получает через налогообложение, которое достаточно высокое, дабы обеспечить высокий уровень социальной поддержки населению. Данная модель присутствует в скандинавских странах – Швеция, Норвегия, Финляндия.

**Консервативная модель.** Основным принципом этой модели – это принципы страхования под государственным наблюдением. Данная стратегия развивается в условиях рыночной экономики страны. В данной модели именно труд индивида определяет его будущее социальное обеспечение. Для работников, занятых в прогрессирующих отраслях и имеющих достаточно высокий доход будущие выплаты могут быть высоки, однако для безработных или для лиц не имеющих постоянную работу и не имеющих страховку – это неблагоприятная модель, так как степень налогового перераспределения невелика. Консервативная модель ведет к расслоению общества, о чем сейчас говорят многие немецкие социологи, Германия является одной из стран, использующей эту модель.

**Либеральная модель.** Эта модель действует по остаточному принципу, то есть люди должны быть способны существовать в обществе и без социальной поддержки. Но вместе с тем в настоящий момент государство несет хоть и ограниченную, но всеобщую ответственность за социальное обеспечение всех граждан государства. Либеральная модель сегодня сильно реформировалась, как впрочем и другие модели, с того периода как она стала формироваться. Примером использования этой модели служат Великобритания и США. Для примера, система социального обеспечения США основывается на следующих принципах:

- социальное страхование, взносы по которому делают и работодатели и работники;
- государственная социальная помощь за счет бюджетов различных уровней

**Католическая модель.** Основным принципом этой модели – это принцип вспомогательности. Это означает, что ближайшая инстанция должна решать возникающие проблемы. Ближайшим и является индивидуум, и если он не может помочь себе сам, он должен обратиться к семье и родственникам. В случае, если и они не в состоянии помочь, то далее идет страхование. Государственные органы являются последней инстанцией, куда обращаются граждане. Уровень государственных затрат на социальные нужды населения достаточно низкий, при такой модели социальное страхование развито слабо. Социальная помощь оказывается в рамках семьи, общины, главную роль здесь играет церковь.

Так выглядят основные модели социальной политики различных государств. Понятно, что со временем модели видоизменяются, не являются исключением и модели социальной политики, реализуемые на постсоветском пространстве. Так, в СССР в прошлом веке в период после 1965 года и до начала 1990-х годов в большей степени прослеживались элементы социал-демократической модели.

Сегодня в нашей стране происходит реформирование социальной политики. В конце 90-х – начале 2000 гг., в условиях недостатка бюджетно-финансовых ресурсов, встала задача перехода страны к эффективной социальной политике, которая бы обеспечила получение наибольшей социальной отдачи. Для решения этой задачи были выработаны новые механизмы рационального использования ресурсов на основе: 1) введения государственных минимальных социальных стандартов и нормативов; 2) упорядочивания системы социальных льгот, гарантий, компенсаций, постепенной отмены субсидий; 3) усиления экономической ответственности членов общества за результаты их труда. В основу новой модели положен принцип направления социальных трансфертов на удовлетворение нужд нетрудоспособных и малообеспеченных семей и граждан, а трудоспособным предоставлена возможность своим трудом и предприимчивостью обеспечить свое и семейное благосостояние.

В Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития до 2020 года и программе социально-экономического развития страны на 2011-2015 гг. отражены следующие **черты новой модели социальной политики**:

- обеспечение доступности и бесплатности для всех граждан основных минимальных услуг;
- перераспределение социальных расходов в пользу самых уязвимых, малообеспеченных групп населения;
- опора на собственные силы, развитие трудовой активности и предприимчивости граждан;
- сокращение бедности и неравенства;
- обеспечение эффективной занятости;
- развитие человеческого потенциала, повышение образовательного уровня населения.

На современном этапе в социальной сфере нашей страны осуществляется переход от патерналистской модели социальной политики к **субсидиарной модели**, когда ответственность за ее реализацию распределяется между государством и гражданами.

Смысл этой модели состоит в том, чтобы с одной стороны, обеспечить достойной работой трудоспособное население, а с другой – предоставить нуждающимся гражданам (нетрудоспособным, малообеспеченным, находящимся в трудной жизненной ситуации, неконкурентным на рынке труда) социальную защиту [19, с.76].

## **6 ПРОИЗВОДСТВО ТОВАРОВ И УСЛУГ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРЕДПРИЯТИЯМИ**

- 6.1 Причины участия государства в производственной деятельности
- 6.2 Государственное предпринимательство и государственный сектор в экономике развитых стран. Критерий эффективности деятельности государственных предприятий
- 6.3 Модели ценообразования в общественном секторе
- 6.4 Приватизация государственных предприятий

**Ключевые понятия:** государственное предпринимательство, государственный сектор, типы государственных предприятий, эффективность госпредприятий, модели государственного хозяйства, ценовое регулирование, неценовое регулирование, метод «издержки плюс», метод Литлегильда, субсидия, политика ценового коридора, прямое ценовое регулирование, косвенное ценовое регулирование, приватизация, расгосударствление

### **6.1 Причины участия государства в производственной деятельности**

Общественные расходы направляются не только на финансирование программ социальной помощи и общественного страхования, но и на обеспечение производства общественных и некоторых частных благ. Частное и общественное финансирование нередко сочетаются. Так, железнодорожный транспорт в Беларуси эксплуатируется государством, но имеются примеры стран, где частные корпорации работают в этой отрасли.

Формы участия государства в финансовом обеспечении производства общественных благ включают: налоги, бюджетные ассигнования, субсидирование, налоговые льготы, государственные инвестиции и т.п.

Финансирование из общественных расходов необходимо по двум причинам: проблема безбилетника предопределяет



недопроизводство общественных благ, а проблема позитивных экстерналий - недопроизводство благ, обладающими особыми достоинствами, что было нами рассмотрено в теме 2. В данных случаях государственное финансирование призвано компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное внешними эффектами. Для этой цели необходима принудительное перераспределение ресурсов из одних отраслей в другие, что и достигается с помощью государственных финансов.

Производственная деятельность в общественном секторе обусловлена целым рядом разнородных *причин* и почти всегда бывает альтернативной.

*Во-первых*, организация производства в государственном секторе нередко является реакцией на наличие естественных монополий и информационной асимметрии. В первом случае примерами могут служить железнодорожный транспорт и коммунальные услуги, во втором – здравоохранение .

*Во-вторых*, аргументами в пользу организации производства могут служить критическая степень зависимости всей экономики от некоторых её подразделений, находящихся в зоне провалов рынка, а также недостаточная развитость рынка капитала. Например, правительства, избегая риска, предпочитают не только заказывать и регулировать, но и непосредственно организовывать печатание денег.

*В-третьих*, на выбор в пользу производства в общественном секторе часто влияют проблемы, связанные с распределением экономических возможностей. Потребность в бюджетных ассигнованиях делает более вероятным выбор в пользу организации производства внутри государственного сектора.

Однако экономический анализ, сфокусированный на проблемах эффективности, имеет тенденцию обнаруживать избыточность финансирования и производства в общественном секторе, что обусловлено: во-первых, издержками, которые несет общество, реализуя перераспределительные требования; во-вторых, фактически доступными возможностями повысить эффективность.

Итак, общественный сектор способен участвовать как в финансировании, так и в производстве благ и зачастую выполняет обе функции. Участие в финансировании определяется главным образом позитивными экстерналиями, связанными с создаваемым продуктом, а участие в производстве — с соотношением провалов рынка и

изъянов государства, связанных с альтернативными вариантами организации деятельности по формированию продукта.

## **6.2 Государственное предпринимательство и государственный сектор в экономике развитых стран. Критерий эффективности деятельности государственных предприятий**

Как отмечалось ранее, *государственный сектор* – комплекс хозяйственных субъектов, целиком или частично принадлежащих центральному или местным государственным органам.

Основой государственного сектора является совокупность государственных предприятий, которые независимо от сферы деятельности и национальных особенностей можно объединить в три большие группы:

- несамостоятельные публично-правовые предприятия (монетные дворы, тюрьмы, государственные и муниципальные школы, детские сады);
- самостоятельные предприятия, действующие в рамках публичного права (почта, железные дороги, государственные холдинги и корпорации);
- юридически самостоятельные предприятия, действующие в рамках частного права (в форме акционерных обществ).

Важную роль в современной экономике играет государственное предпринимательство.

*Государственное предпринимательство* – инициативная деятельность предприятий и других государственных структур, направленная на получение прибыли и осуществляемая непосредственно собственником имущества или управляющим на условиях договора (контракта).

Важнейшими причинами исторического роста государственного сектора в экономике выступали и выступают войны и национальная оборона, инфраструктурное обеспечение макроэкономических процессов, рост народонаселения, урбанизация, проблемы окружающей среды, эгалитаризм (равенство).

Государственное предпринимательство образует особый вид предпринимательской деятельности, которая осуществляется в рамках госсектора и связана с участием государственных предприятий в производстве и сбыте товаров и услуг. При этом государство выступает самостоятельным субъектом хозяйствования,

реализуя определенные общенациональные цели: структурную перестройку производства; смягчение отраслевых и территориальных пропорций; стимулирование научно-технического прогресса, повышение эффективности экономики.

Государственное предпринимательство охватывает отрасли, которые ему оставляет частный сектор. Прежде всего, это отрасли, в каких отдача либо невелика, либо наступает через длительное время. Это капиталоемкие и малорентабельные звенья производственной и социальной инфраструктуры: энергетика, транспорт, связь, сферы образования и здравоохранения. Кроме того, сюда относится и деятельность государства по «оздоровлению» отраслей, переживших кризис, или активизации экономики в целом (национализация либо убыточных предприятий и отраслей, либо таких отраслей, ускоренное развитие которых необходимо для повышения конкурентоспособности негосударственного сектора). Государственное предпринимательство распространяется на национальную оборону и безопасность, поддержание экологической безопасности и др.

Государственный сектор и предпринимательство опираются на государственную собственность.

Базой применения государственной формы собственности являются те сферы экономики, в которых велика потребность в прямом централизованном управлении, осуществлении государственных инвестиций, в которых ориентация на прибыльность не является критерием, достаточным для функционирования в общественных интересах.

Значительную долю в государственной собственности занимают государственные предприятия. В странах с развитой рыночной экономикой *существует несколько типов государственных предприятий*, среди которых можно выделить:

- *собственно государственные предприятия*, находящиеся под непосредственным, прямым контролем государственных органов управления;
- *публичные корпорации*, называемые в США правительственными корпорациями, а во Франции - национальными обществами.
- в последнее время широкое распространение получают предприятия смешанных *частно-государственных фирм*, в которых государству принадлежит часть акций компании или же ее контрольный пакет. Кроме того, государство посредством заключения договорных

отношений с предприятиями частного сектора закрепляет за собой право связать эти предприятия соответствующими обязательствами и тем самым устанавливает отношения формальной субординации с негосударственным сектором.

Государственные предприятия являются *инструментом проведения экономической политики*. Наличие государственных предприятий позволяет решать проблему занятости; осуществлять проекты, имеющие высокую степень риска; путем снижения цен на продукцию государственных предприятий и отказ от прибыли в периоды роста инфляции государство осуществляет антиинфляционные меры. За счет государственных предприятий оказывается содействие местным частным товаропроизводителям путем поставки сырья и комплектующих изделий по ценам ниже рыночных и обеспечивается устойчивый рынок сбыта.

При этом государственные предприятия в силу возложенных на них общегосударственных задач пользуются определенными гарантиями государства - различного рода субсидиями, защитой от банкротства, освобождением от обязательств по импорту, преимуществами госзакупок.

При оценке роли государственных предприятий важным вопросом является *эффективность* их функционирования. Ответ на него неоднозначен.

Сравнительный анализ стоимости государственных (муниципальных) и частных услуг, проведенный немецким экономистом Э.Хаммером на примере 300 предприятий, показал, что частное производство на 30-50% экономичнее, чем государственное. Существует и иная точка зрения. По мнению английских исследователей Д. Миллуорда и Д. Паркера, результаты многочисленных обследований не подтверждают тезис, согласно которому частное предпринимательство всегда и везде более эффективно, чем государственное.

Очевидно, при оценке эффективности деятельности предприятий, принадлежащих госсектору, следует учитывать ряд обстоятельств: выполнение ими общественных (социальных) обязательств; монопольное положение их в отдельных сферах экономики; гарантированность финансовой поддержки со стороны государства; методы управления государственными предприятиями.

Некоторые исследователи связывают низкую рентабельность отдельных государственных предприятий с тем, что они «несут»

многообразные социальные обязательства. Государственным предприятиям диктуются объемы инвестиций в целях оказания содействия по линии регулирования конъюнктуры. Их принуждают изменять рациональную структуру капитальных вложений для решения проблем регионального распределения занятости и производства и т.д. Им навязывают приобретение в основном отечественных товаров (и чаще всего) тогда, когда они более дороги и технически менее совершенны, чем зарубежные. Широко распространена практика занижения цен на продукцию национализированных предприятий, которая преследует цель оказания поддержки частному бизнесу и определенным слоям населения. С другой стороны, государственные предприятия иногда используются как источник пополнения государственного бюджета. На ряд товаров правительством устанавливаются повышенные цены, а дополнительную прибыль, извлекаемую в связи с подобной практикой, изымают в бюджет. В Великобритании, например, казначейство часто вынуждало государственную электроэнергетику, газовую промышленность и водоснабжение устанавливать цены выше уровня, который руководство отрасли считало обоснованным.

Тот факт, что государственные предприятия существуют за счет бюджетных средств, тоже имеет негативное проявление. Они ограничены в заемных операциях на рынке частного капитала, и объемы капитальных вложений зависят от состояния государственных финансов, которых порой не хватает. С другой стороны, широкое использование средств государственного бюджета порождает у предприятий иждивенчество, лишает их стимулов к эффективной деятельности.

Оказывают влияние на эффективность деятельности предприятий и методы управления. Если на частнокапиталистические предприятия государство воздействует посредством экономических рычагов, то в отношении государственных используются директивные указания. Не случайно в западной экономической науке распространены взгляды, согласно которым рациональному хозяйствованию противоречит не сама по себе государственная собственность, а порочные формы ее функционирования. Такой точки зрения придерживался один из наиболее крупных экономистов В. Парето. Подтверждением тому, что и государственные предприятия могут быть эффективными, является деятельность таких концернов,

как «Рено» (Франция), «Альфа-Ромео» (Италия), «Бритиш-пейлэнд» (Великобритания) и др.

Тем не менее, в последние годы в большинстве развитых стран наблюдается сокращение доли государственных предприятий, передачи их в частное управление. К этому побудила необходимость уменьшения чрезмерных бюджетных расходов на административные цели; повышения эффективности и стимулирования конкурентоспособности отраслей, находящихся под непосредственным контролем государства; сокращения расходов на государственное управление на основе ликвидации изживших себя административных структур.

Таким образом, государственный сектор – двойственное и противоречивое образование. Он включает в себя как бы два начала: рыночное – основанное на возмездности, эквивалентности, купле-продаже, отчуждении права собственности, и нерыночное – основанное на неэквивалентности обмена, вне рыночных механизмах распределения ресурсов, безвозмездном выделении основных фондов государственным и муниципальным предприятиям, неопределенности права собственности. Такая двойственность очень часто порождает неэффективность использования экономических ресурсов в нем и искажение в распределении доходов. Данная двойственность в производстве общественных благ вызывает необходимость действенного законодательного регулирования данного сектора с целью создания условий для эффективного использования экономических ресурсов в производстве общественных благ и рационального распределения возникающих здесь доходов в соответствии с реальными правами, функциями и ответственностью всех субъектов отношений в данном секторе экономики.

Низкая эффективность функционирования государственных предприятий и большие расходы государства на их содержание часто ведут к осуществлению приватизации.

Можно описать четыре крайние модели государственного хозяйства: 1) социалистическая, характеризующаяся высокой долей государственной собственности и существенными объемами перераспределения, 2) скандинавская, 3) латиноамериканская, основанная на внешнеторговом протекционизме и импортозамещающем росте и 4) либеральная, которая встречается крайне редко и в чистом виде существовала лишь в Гонконге и

Сингапуре. Каждая модель государственного сектора представляет собой целостную систему, но в рамках каждой модели может произойти перемещение центра тяжести с одного направления на другое, смена приоритетов – именно это обеспечивает их гибкость и выживание. Важной особенностью современного периода является тенденция к сближению моделей различных типов. В этом плане переход постсоциалистических стран к рынку может рассматриваться как движение от социалистической модели к либеральной. Переход к многоукладной рыночной экономике включает, с одной стороны, резкое сокращение сферы госпредпринимательства вследствие приватизации объектов государственной собственности, с другой - его качественные изменения: преобразование структуры и форм хозяйственного механизма.

### **6.3 Модели ценообразования в общественном секторе**

Существуют различия в ценообразовании в зависимости от сегментации общественного сектора:

1) Для чистых и социально значимых общественных благ характерно неценовое регулирование.

2) Для смешанных общественных благ, созданных естественными и институциональным монополиями, а также для перегружаемых общественных благ характерно ценовое регулирование.

*Для неценового механизма на чистые общественные блага характерно:*

- соблюдение бюджетно-финансового равновесия на основе баланса налоговых поступлений и нормативного финансирования;
- установление режима функционирования с помощью карточек и очередности получения общественных благ;
- использование социального института голосования;
- существование теневого рынка, злоупотребления должностным положением

*Инструменты неценового равновесия* (аналоги рыночных цен): налоги, финансовые нормы, временные нормы очередности, голоса избирателей-налогоплательщиков.

*Ценообразование на перегружаемые общественные блага и блага с ограниченным доступом.* К перегружаемым общественным

благам относятся автомагистрали, мосты, тоннели, некоторые социально-культурные и рекреационные учреждения – национальные парки, музеи, библиотеки и т.д. Здесь цена играет роль нормирования доступа к таким видам общественных благ, которые дополнительные потребители до определенной границы (точки) могут использовать бесплатно, поскольку предельные издержки для дополнительных потребителей равняются нулю. Рост издержек, вызванный размером выгод (полезности) для других потребителей после критической точки (с которой начинается перегрузка) обуславливает необходимость установления цены в целях нормирования числа потребителей общественного блага после достижения точки перегрузки.

Цена (плата) за пользование дорогами, мостами, тоннелями не только нормирует их использование, но и дает доход, необходимый для текущего содержания и ремонта этих сооружений. Цена на некоторые услуги рекреационных и социокультурных учреждений устанавливается в зависимости от интенсивности потоков посетителей и пропускной способности этих учреждений, для использования их мощностей в научных и экспериментальных целях, а не только для зрительского осмотра.

**Цены на общественные блага клубного типа** (бассейны, теннисные корты, клубы по интересам и т.п.) устанавливаются на договорной основе, и членские взносы собираются путем добровольной кооперации. Причем размер платежей рассчитывается так, чтобы избежать перегрузки общественного блага. Финансирование содержания таких сооружений производится на принципах организации добровольных, товарищеских обществ потребительского типа.

**Методы государственного регулирования цен в отраслях естественных монополий.** Установление регулируемых цен оправдано с общественной точки зрения (обеспечивается снижение цен, рост объема производства и уменьшение монопольной прибыли). В реальной жизни фирма не способна определить общественную цену. Поэтому широкое распространение получила определение цены путем надбавки «справедливой» нормы прибыли к средним издержкам производства, так называемый метод «*издержки плюс*». Этот простой и доступный метод применяется в США. Недостатком является возможность увеличивать издержки выше оптимального



уровня и перекладывать их через цену на потребителя с помощью бухгалтерских ухищрений и развития капиталоемких производств.

Великобритания в 80-е годы прошлого столетия сделала попытку улучшить американский подход. *Метод Литлегильда*. Литлегильд предложил формулу регулирования цены:  $RPI - X$ . Суть метода - ежегодно правительство устанавливает предельный уровень цен для естественных монополий (потолок цен).  $X$  устанавливается ниже уровня розничных цен (RPI). Если естественные монополии сокращают издержки больше, чем предусмотрено формулой, то могут получить выгоду. Данный метод стимулирует повышение эффективности производства. Его применение зависит от того, насколько сильно акционеры влияют на решение вопроса об эффективности производства, и насколько полно правительство при установлении потолка цен учитывает изменения в эффективности производства.

Существуют возможности *непосредственного воздействия на цены*. В практике естественных монополий широко распространено установление регулируемых дифференцированных цен (дискриминация цен) в зависимости от внеплановой и пиковой загрузки производственных мощностей.

Цены могут регулироваться государством с помощью *субсидий*. Субсидии трансформируют положительный внешний эффект в цены. Различают субсидии со стороны спроса (потребителя) и субсидии со стороны предложения (производителя).

1) Субсидии со стороны спроса имеют целью повышение покупательной способности малообеспеченных групп населения на приобретением конкретных товаров и услуг, которые дают положительные внешние эффекты (например, лекарства, детское питание, проезд на городском транспорте.). Это проявляется в предоставлении правительством бедным семьям талонов (карточек) на соответствующие товары и услуги. Потребители могут приобретать их по пониженным ценам или бесплатно, а продавцы (производители), принимая карточки, получают эквивалентную денежную компенсацию.

2) Также существует практика субсидирования производителей (дотация), выпускающих социально значимую продукцию, имеющую положительный внешний эффект. Недостатки дотационных цен: а) в большей степени выигрывают высоко и средне оплачиваемые слои населения; б) субсидии деформируют структуру цен, приводят к

нарушению ценового равновесия, нерациональному использованию ресурсов.

**Политика «ценового коридора».** Такая система регулирования используется в странах ЕС на сельскохозяйственную продукцию. Устранение диспропорций между спросом и предложением достигается путем маневрирования буферными запасами. Если предложение превышает спрос настолько, что цены реальных сделок опускаются ниже установленного минимума, специальные органы начинают скупать излишки продукции в буферный запас.

**Политика государственного регулирования цен в Республике Беларусь.** Девятая статья Закона «О ценообразовании» устанавливает, что государственную политику в области ценообразования в соответствии с Конституцией страны определяет Глава государства. Решение оперативных вопросов в сфере ценообразования осуществляет Комиссия по координации деятельности республиканских органов государственного управления по вопросам ценообразования при Совмине Республики. Указом Президента страны № 72 от 25.02.2011 утвержден перечень товаров (работ, услуг), цены на которые регулируются Совмином Республики Беларусь, государственными органами.

Регулирование цен осуществляется на микро- и макроуровне. Решение о выборе конкретного метода регулирования цен принимается исходя из государственных интересов, отраслевых особенностей и финансового состояния предприятия. Целью регулирования является обеспечение паритета цен во всех звеньях экономики, ликвидация злоупотребления монопольным положением хозяйствующих субъектов, освобожденных от ценового регулирования, недопущение инфляционного роста цен. Факторами, определяющими степень регулирования цен, являются: социальная значимость товаров и услуг, состояние конкурентной среды, вид продукции (отечественная или импортная).

В Республике Беларусь существует косвенное и прямое воздействие государства на цены.

**Косвенное регулирование** осуществляется через воздействие на ценообразующие факторы путем проведения следующих мероприятий:

- регулирования в кредитно-денежной сфере;
- регулирования в рамках налогового и бюджетного законодательства;
- регулирования в рамках антимонопольного законодательства;

- разработку стандартов поведения в ценовой рекламе.

Цены регулируются путем льготного кредитования, субсидирования и дотирования из бюджета, государственного финансирования НИР на разработку и создание новых видов продукции. Субсидии практикуются через систему компенсационных выплат производителям конкретного товара в целях возмещения потерь от реализации продукции по ценам, не покрывающим издержки производства. Дотации предоставляются низко рентабельным и убыточным производствам, важным для экономики в целом. Широко распространены дотации производителям сельскохозяйственной продукции.

**Прямое**, или административное, **вмешательство** в действующие цены осуществляется в соответствии со статьей 8 Закона Республики Беларусь «О ценообразовании». С этой целью применяется установление:

- предельных (максимальных или минимальных) цен;
- фиксированных цен;
- предельных нормативов рентабельности, используемых для определения суммы прибыли, подлежащей включению в регулируемую цену;
- предельных торговых набинок (скидок) к ценам;
- декларирования цен (тарифов) и др.

В последнее время масштабы прямого вмешательства в ценообразование несколько сократились.

#### **6.4. Приватизация государственных предприятий**

В XX в. приватизация государственной собственности получила большое распространение, захватив почти все ведущие страны. Первое упоминание о приватизации относится к XIII в. в Англии.

Многие авторы по-разному определяют понятие «**приватизация**». Приватизация в классическом словарном понимании — это отход от доминирования государственной собственности и переход к частной собственности. Приватизация означает переход прав собственности от государства к частным лицам на условиях полной продажи государственных фирм частным лицам или продажи части активов и делегирования прав по распоряжению государственным имуществом.

Некоторые авторы различают понятия «приватизация» и «разгосударствление», под последним понимают передачу от государства физическим и юридическим лицам частично либо полностью (в том числе посредством приватизации) функций непосредственного управления хозяйствующими субъектами. Приватизация носит возмездный характер, а разгосударствление может иметь разные формы.

Таким образом, **приватизация** — это процесс разгосударствления собственности на средства производства, имущество, жилье, землю, природные ресурсы. Данное явление осуществляется посредством безвозмездной передачи или распродажи объектов государственной собственности в собственность заинтересованных лиц с образованием на этой основе частной, акционерной или корпоративной собственности.

**Задачи приватизации.** Посредством приватизации государственной собственности решается множество задач:

- повышение эффективности предприятий;
- сокращение правительственных расходов за счет налогоплательщиков;
- увеличение поступлений в бюджет;
- ликвидация или возможное уменьшение внутренней и внешней задолженности;
- борьба с монополиями на рынке;
- расширение рынка заемных капиталов;
- создание обширной социальной базы мелких и средних собственников и многое другое.

Основой концепции приватизации служит эффективность производства, которая подтверждает, что некоторые предприятия более успешно управляются частным сектором. Приватизация должна способствовать усилению конкурентоспособности экономики страны в целом.

В Беларуси государством принят ряд законодательных актов по созданию благоприятных условий для инвестиционной деятельности, в том числе путем участия инвесторов в приватизации государственной собственности. С участием экспертов Всемирного банка и Международного валютного фонда сформирована законодательная база и обеспечено комплексное правовое регулирование вопросов приватизации государственной собственности.

С 2011 года в республике действует новый Закон о приватизации, который установил основные принципы приватизации, такие, как приоритетность возмездных способов приватизации, соблюдение законности на всех стадиях, гласность.

В Беларуси *первый этап приватизации* (1991—1994 гг.) начался после принятия Верховным Советом Республики Беларусь Постановления «Об основных концептуальных положениях разгосударствления и приватизации в Республике Беларусь» и осуществлялся при отсутствии необходимой законодательной базы и недостаточном нормативном обеспечении. В этот период безвозмездная (чековая) приватизация не применялась. Государственные и арендные предприятия приватизировались преимущественно их трудовыми коллективами на платной основе. При этом часть государственного имущества, прежде всего основные фонды, амортизированные более чем на 70 %, передавались новому собственнику безвозмездно.

*Второй этап* (1995—2000 гг.) реформирования связан с принятием в 1993 г. Закона «О разгосударствлении и приватизации в Республике Беларусь», для практической реализации которого Мингосимуществом был разработан пакет нормативно-методических документов. Этот этап характеризуется осуществлением принципов чековой приватизации, что позволило сократить разрыв между платежеспособным спросом населения и предложением основных фондов. В результате в приватизации приняли участие не только члены трудовых коллективов, но и другие субъекты, в том числе широкие слои населения. В этот период были отменены такие льготы, как безвозмездная передача амортизированных более чем на 70 % основных фондов и использование для выкупа чистой прибыли государственных предприятий. Высокие темпы инфляции обуславливали необходимость многократной переоценки основных фондов, что вело к чрезмерному росту оценочной стоимости приватизированных предприятий, которая нередко значительно превышала реальную.

Вместе с тем законодательное и нормативно-методическое обеспечение и активная политика государства в вопросах реформирования собственности обусловили приватизацию в этот период 876 предприятий, из них 324, или 37 %, республиканской собственности.

*Третий этап* начался в 2000 г. и характеризуется приостановлением разгосударствления и приватизации, что обусловлено экономической политикой государства, предполагающей медленное, постепенное вхождение в рынок. В период 2000 - начала 2008 гг. было приватизировано только 547 предприятий, что составляет 32,7 % от общего числа приватизированных. Вследствие замедления темпов разгосударствления и приватизации в Беларуси реформировано всего 10 % предприятий на начало 2008 года, в то время как на этот период в России - 55%, в Литве - 57%, в Латвии - 46%. Между тем опыт функционирования предприятий негосударственных форм собственности свидетельствует об их высокой эффективности.

Во все годы анализируемого периода значительный удельный вес в структуре реформированных предприятий занимали предприятия торговли. В результате их удельный вес составляет 29,2%, что объясняется не только их небольшими размерами, но и высокой доходностью коммерческой деятельности по сравнению с другими сферами вложения капитала. Значительный удельный вес в структуре приватизированных предприятий занимают предприятия бытового обслуживания. В целом предприятия коммунальной собственности составляют 54% в общем количестве приватизированных предприятий.

В настоящее время кардинально сокращен перечень видов государственного имущества, которое не может быть приватизировано, предусмотрена возможность передачи такого имущества в концессию сроком до 99 лет, что позволило создать дополнительные возможности для инвестиционной деятельности.

На иностранных инвесторов распространяется национальный режим участия в приватизации государственной собственности.

В Республике Беларусь проделана работа по существенному сокращению и упрощению административных процедур по вопросам государственной регистрации недвижимости, прав на него и сделок с ним. Функционирование рынка недвижимости в Республике Беларусь обеспечивает единая система ведения кадастра недвижимого имущества и государственной регистрации прав на него. Реформа по созданию существующей системы Единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним начата в 2003 году в связи с принятием закона Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него

и сделок с ним». С введением этого закона в Республике Беларусь гарантирована государством защита зарегистрированных прав на имущество.

Результатом работы стало признание Беларуси одним из ведущих реформаторов в этой области в рейтинге Всемирного банка «Условия ведения бизнеса». В 2012 году Республика Беларусь по показателю «Регистрация собственности» заняла 3 место из 185 стран в соответствии с отчетом Всемирного банка «Ведение бизнеса – 2013».

В республике проведена реформа земельных отношений. Упрощена процедура предоставления земельных участков. Для резидентов Республики Беларусь установлено право частной собственности на землю. Иностраный инвестор может приобрести в Республике Беларусь земельный участок в частную собственность, создав юридическое лицо, являющееся резидентом Республики Беларусь.

Вместе с тем, в Беларуси существует ряд **причин, тормозящих процесс приватизации:**

1) **институциональные аспекты**, которые могут быть разбиты на две проблемы:

- множественность ответственных лиц, с которыми связываются потенциальные покупатели;
- ограниченная компетенция учреждения, формально отвечающего за приватизацию;

2) **отсутствие профессионального опыта**. В связи с небольшим объемом сделок по приватизации низким является число чиновников, имеющих опыт в данной сфере;

3) **метод оценки**. Часто между государством и потенциальным покупателем возникают разногласия по вопросу стоимости активов. Причиной разногласий являются, не только различные интересы сторон, но и различия в методах оценки активов;

4) **другие условия продажи государственных компаний**. Потенциальный покупатель государственного предприятия должен выполнить ряд условий, в числе которых: сохранение рабочих мест на предприятии, поддержание существующих объемов производства и определенные объемы инвестиций. Полный перечень недоступен широкой общественности и может отпугнуть потенциальных инвесторов.

## **7 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ФИНАНСЫ**

## 7.1 Бюджетная система и бюджетный процесс

7.1.1 Сущность и значение государственного бюджета. Доходы и расходы бюджета

7.1.2 Бюджетное устройство и организация бюджетного процесса

7.1.3 Управление бюджетным дефицитом

7.2 Государственный кредит

7.3 Государственные внебюджетные фонды

**Ключевые понятия:** государственный бюджет, бюджетное устройство, бюджетный процесс, профицит и дефицит бюджета, государственный кредит, государственный долг, государственные внебюджетные фонды.

## 7.1 Бюджетная система и бюджетный процесс

7.1.1 Сущность и значение государственного бюджета. Доходы и расходы бюджета

Финансовая система развитых стран включает шесть основных элементов:

- государственный бюджет;
- местные бюджеты;
- государственный кредит;
- специальные внебюджетные фонды;
- государственное страхование;
- финансы государственных корпораций.

Ведущим звеном финансовой системы выступает **государственный бюджет**. Государство для выполнения своих функций нуждается в значительных финансовых ресурсах. С помощью бюджета осуществляется перераспределение национального дохода.

С экономической точки зрения, государственный бюджет это основной финансовый план государства, который отражает отношения по поводу формирования и использования денежных средств для обеспечения функций государственной власти. По внешней форме бюджет является основным финансовым планом государства, определяющим его доходы и расходы, движение основной части централизованных финансовых ресурсов на конкретный период (как правило, на год). Как отмечают аналитики,



через бюджет распределяется примерно 40% национального дохода. А через все звенья государственной финансовой системы примерно 60 процентов. Это позволяет государству активно влиять на жизнь общества.

Государственный бюджет выполняет следующие **функции**:

- перераспределение национального дохода;
- регулирование экономики;
- финансирование социальных программ;
- государственное стимулирование экономики.

Основной источник доходов государственного бюджета – налоговые платежи различного вида. Доходная часть бюджета Республики Беларусь формируется также в основном за счет налоговых платежей (до 90 %).

Основные группы расходов бюджета в странах с рыночной экономикой:

- регулирование экономики;
- социальные расходы;
- содержание аппарата управления;
- кредиты;
- военные расходы.

Структура доходной и расходной части бюджета Республики Беларусь представлена в таблице 7.1.

*Таблица 7.1*

### **Структура доходов и расходов госбюджета РБ**

Доходы	Расходы (по функциональной классификации)
1.Налоговые доходы	1.Общегосударственная деятельность.
2.Неналоговые доходы	2. Национальная оборона
3.Доходы от использования имущества, находящегося в государственной собственности	3.Судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности.
4.Доходы от осуществления приносящей деятельности	4.Национальная экономика.
5.Штрафы, удержания	5.Охрана окружающей среды.
6.Прочие неналоговые доходы	6. Жилищно-коммунальные услуги и жилищное строительство.
7.Безвозмездные поступления	7.Здравоохранение.

	8. Физическая культура, спорт, культура и средства массовой информации. 9. Социальная политика.
--	--

### 7.1.2 Бюджетное устройство и организация бюджетного процесса

В процессе формирования доходов и расходов бюджетов, их балансирования возникают определенные финансовые взаимоотношения, которые регламентируются законодательством. Данные отношения нашли отражение в бюджетной системе.

**Бюджетное устройство** – это организация бюджетной системы и принципы ее построения. Она включает: структуру бюджетной системы; организационные принципы построения; взаимосвязи бюджетов в бюджетной системе.

**Структура бюджетной системы** определяется типом государственного устройства, территориально-административным делением, уровнем развития экономики. В унитарных государствах бюджетная система представлена двумя уровнями: государственным бюджетом и местными бюджетами. В федеративных государствах бюджетная система включает три звена: федеральный бюджет (бюджет центрального правительства), бюджеты членов федерации (штаты, земли, провинции и т.п.), местные бюджеты.

Бюджетная система Республики Беларусь включает: республиканский бюджет, бюджет г. Минска и местные бюджеты (областные, городские, районные, сельские и поселковые).

**Принципы построения бюджетной системы:** единство, полнота, реальность, гласность.

**Принцип единства** предполагает наличие единой правовой базы, денежной системы, форм бюджетной документации, использование единых бюджетных классификаций, статистической и бюджетной информации.

**Принцип полноты** отражает необходимость сосредоточения в бюджете всех доходов и расходов, а также расходов государственных внебюджетных фондов в соответствии с налоговым и бюджетным законодательством.

**Принцип реальности** учитывает конкретную экономическую и политическую ситуацию, тенденции производства и общественные потребности. Он достигается, прежде всего, в процессе разработки

отдельных финансовых планов и их корректировки в течение бюджетного года в связи с изменением конкретных обстоятельств.

**Принцип гласности** предполагает:

- обязательное опубликование в открытой печати утвержденных бюджетов и отчетов о их исполнении;
- полноту предоставления информации о ходе исполнения бюджета;
- открытость процедур рассмотрения и принятия решений по проектам бюджетов.

Подписанный Президентом страны бюджет принимает статус закона и публикуется в печати.

Все принципы построения бюджетной системы взаимосвязаны и дополняют друг друга и находят отражение в Конституции нашей страны и специальных законах.

**Бюджетный процесс** – это регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти и государственного управления по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджета. Бюджетный процесс в Беларуси строится в соответствии с Законом о бюджетной системе. Республики Беларусь, а также решениями местных Советов народных депутатов, принятыми в пределах их компетенции.

Финансовый (бюджетный) год на территории Республики Беларусь устанавливается из 12 месяцев – с 1 января по 31 декабря календарного года.

Проект бюджета на очередной финансовый год предоставляется Советом Министров Республики Беларусь с расчетами и обоснованиями Национальному собранию не позднее 1 ноября года, предшествующего очередному бюджетному году. Палата представителей Национального собрания дает заключение и предложения о принятии или отклонении проекта республиканского бюджета. В случае отклонения Палатой представителей Республики Беларусь проекта бюджета постоянные комиссии вносят предложения об увеличении доходов, сокращении расходов или изменения налогового законодательства.

Принятый Палатой представителей Закон о бюджете Республики Беларусь передается для рассмотрения и утверждения в Совет Республики, который может вернуть в случае необходимости данный закон на доработку в Палату представителей. После утверждения Советом Республики Закон о бюджете Республики Беларусь он передается на подпись Президенту, который может

отклонить закон и вернуть его на доработку в Палату представителей. После подписи Президентом закон вступает в силу с момента его подписания. Закон о бюджете Республики Беларусь публикуется для всеобщего сведения.

Совет Министров Республики Беларусь организует исполнение Республиканского бюджета. Республиканский бюджет исполняется по росписи доходов и расходов с поквартальным распределением, составляемой министерством финансов Республики Беларусь.

Контроль исполнения бюджета осуществляется Президентом, Парламентом Республики Беларусь, Советом Министров, КГК Республики Беларусь. Оперативный контроль исполнения за своевременным поступлением доходов и использованием средств по целевому назначению возлагается на министерство финансов, финансовые организации и налоговые инспекции.

В течение бюджетного периода могут быть внесены изменения в доходную и расходную части бюджетов. Эти изменения производятся на основе постановлений Национального собрания Республики Беларусь, решений местных Советов народных депутатов, а также решений Совета Министров Республики Беларусь и исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов в пределах их прав. Отчет об исполнении республиканского бюджета составляется Министерством финансов и представляется Советом Министров в Палату представителей.

### 7.1.3 Управление бюджетным дефицитом

В процессе принятия и исполнения бюджета большое значение имеет сбалансированность доходов и расходов. Если доходы превышают расходы, то возникает *профицит* бюджета. Но чаще встречается противоположная ситуация - расходы бюджета превышают доходы. В этом случае возникает *дефицит* бюджета.

Бюджетный дефицит еще не свидетельствует о том, что в экономике сложилась чрезвычайная ситуация. Так, Джон Мейнард Кейнс сформулировал идею, согласно которой на определенных этапах общественного развития возможно специально допускать опережающий рост государственных расходов над доходами. Это необходимо, по его мнению, для обеспечения прогрессивных структурных сдвигов в экономике.

Причины бюджетного дефицита могут быть различными: значительные ассигнования на развитие экономики, военные расходы, стихийные бедствия и т.д. Конкретными факторами бюджетного дефицита в рыночной экономике являются:

- низкая эффективность экономики;
- неплатежи налогов;
- нерациональные расходы бюджета по величине и структуре;
- неэффективный бюджетный механизм;
- значительные социальные расходы;

Бюджетный дефицит может иметь различные качественные параметры. Например, по времени различают временный дефицит и «хронический» (длительный), структурный (сознательно созданный государством в целях стимулирования экономической активности и совокупного спроса) и циклический (обусловленный общим спадом производства), активный (вызванный превышением доходов над расходами) и пассивный (вызванный снижением налоговых поступлений в результате замедления роста).

Существуют различные уровни бюджетного дефицита по странам.

Если величина дефицита значительна и отражает неэффективность экономики и финансовых связей, то необходимо принимать меры по его преодолению. Общий принцип обеспечения сокращения бюджетного дефицита состоит в том, что:

- 1) необходимо стимулировать приток доходов в бюджет;
- 2) добиваться сокращения государственных расходов.

**Способы регулирования бюджетного дефицита:**

- 1) кредитно-денежная эмиссия (монетизация);
- 2) долговое финансирование (внутреннее и внешнее);
- 3) увеличение налоговых поступлений, а также доходов от приватизации и продажи госимущества;
- 4) механизм секвестра бюджета.

## 7.2 Государственный кредит

Государственный кредит является одним из основных способов (после налогообложения) финансирования государственных расходов. **Государственный кредит** – это совокупность отношений между государством и финансовыми субъектами, в которых государство выступает в роли заемщика, кредитора и гаранта сделок.

Чаще всего государство выступает *заемщиком* средств, привлекая денежные средства у кредитных организаций, государств и частных лиц. В этом случае количество денег у государства увеличивается. Когда государство предоставляет деньги займы, оно выступает *кредитором*. Государство может выступить и как *гарант*, т.е. взять на себя ответственность за погашение займов или выполнение обязательств третьих лиц. В таком случае, если должник не рассчитывается с кредитором, государство вынуждено расплатиться за него.

Специфика государственного кредита состоит в том, что он имеет добровольный характер, основывается на *принципах* срочности, платности и возвратности и обеспечивается всем имуществом, находящимся в собственности данной территории.

Государственный кредит выполняет фискальную и регулируюшую функции. *Фискальная функция* проявляется при формировании централизованных фондов денежных средств для финансирования государственных расходов. *Регулирующая функция* проявляется в том, что государство может использовать кредит как инструмент воздействия на экономику (на состояние денежного обращения, уровень ставок на рынке денег и капитала, на производство и занятость).

Государственный кредит выступает в следующих *формах*:

- государственные займы;
- казначейские ссуды;
- гарантированные займы

В соответствии со статьей 67 Бюджетного кодекса Республики Беларусь *бюджетный кредит* может предоставляться областному бюджету и бюджету г. Минска на основании договора, заключаемого с Министерством финансов, на покрытие временного кассового разрыва и для реализации инвестиционных проектов и программ. Для этих целей бюджетный кредит предоставляется бюджету базового и первичного уровней вышестоящим местным исполнительным и распорядительным органом. Бюджетный кредит, предоставленный на покрытие временного кассового разрыва, подлежит возврату до конца текущего финансового года.

Статья 68 Бюджетного кодекса устанавливает правила *Гарантии Правительства Республики Беларусь*. В соответствии с п. 4 данной статьи в случае неисполнения заемщиком обязательств по возврату кредита и предъявления банком в установленном порядке

требований к Правительству Республики Беларусь об исполнении выданной им гарантии Правительство Республики Беларусь в установленном порядке производит платежи по гарантии.

Государственные кредиты предоставляются Республикой Беларусь иностранным государствам, международным организациям и иным нерезидентам Республики Беларусь по решению Президента Республики Беларусь. В случае предоставления Республикой Беларусь государственных кредитов иностранным государствам, международным организациям и иным нерезидентам Республики Беларусь законом о республиканском бюджете на очередной финансовый год утверждаются:

- предельный объем государственных кредитов;
- программа предоставления Республикой Беларусь государственных кредитов иностранным государствам, международным организациям и иным нерезидентам Республики Беларусь. Программа представляет собой перечень кредитов на очередной финансовый год с указанием цели предоставления кредитов, наименований кредитополучателей, общего объема кредитов, объема кредитов, предоставленных в текущем финансовом году.

Результатом государственных заимствований является государственный внешний и внутренний долг.

Государственные внутренние займы привлекаются путем выпуска *государственных ценных бумаг*. В Беларуси имеют место государственные краткосрочные обязательства (ГКО), государственные долгосрочные обязательства (ГДО), казначейские обязательства (КО). Чрезмерный выпуск ГКО может иметь негативные последствия. Так, на торгах 03.06.98 Минфин выручил от продажи партии ГКО 5,8 млрд. руб., а на погашение прежних выпусков затратил 8,4 млрд. руб. [20, с. 147].

Особой формой внутреннего заимствования государства может быть *обращение части вкладов населения в госзаймы* (без ведома их реального владельца). Такой госзаем осуществляется путем покупки особых ценных бумаг (казначейских сберегательных сертификатов) или рыночных ценных бумаг, а также путем оформления безоблигационных займов.

В тоталитарном обществе возможна и такая форма государственных заимствований как *заимствование средств общегосударственного ссудного фонда*. В этом случае государственные кредитные учреждения непосредственно (не

формализуя эти операции покупкой ценных бумаг) передают часть кредитных ресурсов на покрытие расходов правительства. Две последних формы займа негативно сказываются на состоянии государственных финансов и денежного обращения. На начало 2000-х годов в Республике Беларусь 95 % государственного внутреннего долга составляли средства общегосударственного ссудного фонда [20, с. 150].

Международные внешние заимствования государства могут осуществляться в денежной или товарной форме. Основными кредиторами являются развитые рыночные страны, международные финансово-кредитные учреждения (МВФ, МБРР, ЕБРР, ВБ). Финансовая помощь может быть оказана стране также в форме межправительственных займов и межбанковских кредитов для финансирования товарных поставок по межправительственным соглашениям, компенсационных сделок и регулирования платежного баланса.

Для оценки бремени внешнего долга страны Всемирный банк рекомендует рассчитывать два показателя (в %):

- отношение внешнего долга к ВВП;
- отношение внешнего долга к экспорту товаров и услуг.

На основе этих критериев страны делятся на три группы: с высоким, средним и низким уровнем задолженности. Если величина первого показателя составляет более 80%, а второго – превышает 220%, то задолженность считается высокой. Если первый показатель находится в интервале от 48 до 80%, а второй – от 132 до 220%, то задолженность считается средней.

Для характеристики текущего состояния внешней задолженности рассчитывают третий показатель – отношение платежей по погашению долга к экспорту. Его пороговая величина находится в интервале 20–25%.

*Таблица 7.2*

**Показатели кредитоспособности по внешнему государственному долгу Республики Беларусь [21, с.64]**

	Пороговые значения	01.01.2010г.	01.01.2012г.
Отношение			



внешнего государственного долга к экспорту товаров и услуг, %	200	88,7	72,9
Отношение внешнего государственного долга к ВВП, %	50	44,8	62,3
Отношение платежей по внешнему государственному долгу к экспорту товаров и услуг, %	25	23,4	13,5

Таблица 7.3

**Относительные показатели обслуживания валового внешнего долга Республики Беларусь [22]**

	2010	2011	2012	2013	2014
Обслуживание валового внешнего долга / экспорт товаров и услуг, процентов	23,9	17,6	14,3	16,2	15,1
Обслуживание валового внешнего долга / ВВП, процентов	11,8	9,4	11,3	13,3	9,3
Обслуживание внешнего долга органов государственного управления/ доходы республиканского бюджета, процентов	1,7	4,5	4,0	9,2	12,0
Резервные	97,1	97,4	119,0	96,0	100,4

активы/обслуживание валового внешнего долга, процентов					
--	--	--	--	--	--

Внутренний государственный долг по состоянию на 1 января 2014 года составил 35,7 трлн. рублей, увеличившись в 2013 году на 9,8 трлн. рублей, или на 38,1% (с учетом курсовых разниц).

Внешний государственный долг по состоянию на 1 января 2014 года составил 12,4 млрд. долларов США, увеличившись в 2013 году на 433,1 млн. долларов США, или на 3,6% (с учетом курсовых разниц) [23].

### 7.3 Государственные целевые и внебюджетные фонды

Специфика целевых бюджетных фондов состоит в том, что в отличие от традиционного бюджета, удовлетворяющего потребности всего общества (национальная оборона, образование, здравоохранение и др.), целевые бюджетные фонды функционируют в большинстве случаев либо для обеспечения нужд именно тех налогоплательщиков, за счет чьих средств эти фонды формируются (дорожный фонд в большей его части), либо для компенсации использования отдельными экономическими субъектами благ, принадлежащих всему обществу в целом: окружающей природной среды, водных и биологических ресурсов (фонд охраны природы).

**Целевые бюджетные фонды** - это промежуточная ступень между бюджетной формой перераспределения средств и внебюджетной. С внебюджетными фондами их сближают целевые источники и целевое расходование средств; принадлежность к бюджету определяет все прочие характеристики этих фондов. Включение целевых фондов в бюджет придает им формальные признаки бюджетных средств, не меняя их сущности как ограниченной формы перераспределения части вновь созданной стоимости.

Под **государственным целевым бюджетным фондом** понимается фонд денежных средств, образуемый в соответствии с действующим законодательством в составе бюджета за счет доходов целевого назначения или в порядке целевых отчислений от конкретных видов доходов или иных поступлений и используемый по целевому назначению.

В Республике Беларусь перечень государственных целевых бюджетных фондов ежегодно устанавливается законом «О бюджете» на очередной финансовый (бюджетный) год. Практика последних лет (с определенными изменениями) позволяет говорить о существовании на территории Республики Беларусь следующих государственных целевых бюджетных фондов:

- государственный фонд содействия занятости;
- дорожный фонд;
- фонд охраны природы;
- фонд развития строительной науки;
- республиканский фонд поддержки производителей сельскохозяйственной продукции, продовольствия и аграрной науки;
- инновационные фонды.

В соответствии со ст.37 Закона «О бюджетной системе Республики Беларусь и государственных внебюджетных фондах» **государственный целевой внебюджетный фонд** - составная часть государственных финансовых средств, представляющий собой совокупность финансовых ресурсов, используемых по целевому назначению.

**Внебюджетные фонды** – это фонды денежных средств, образуемые вне республиканского бюджета и предназначенные для реализации прав граждан пенсионное обеспечение, социальное страхование, охрану здоровья, медицинскую помощь, а также для удовлетворения общественных потребностей, не финансируемых из бюджета.

Материальным источником внебюджетных фондов является национальный доход, часть которого перераспределяется во внебюджетные фонды.

Государственные целевые внебюджетные фонды всегда имеют строго целевое назначение и управляются автономно от бюджета, т.е. средства внебюджетных фондов не консолидируются в бюджетах различных уровней.

**Внебюджетные фонды создаются двумя путями:**

- выделение из бюджета определенных расходов, имеющих особо важное значение;
- формирование внебюджетного фонда с собственными источниками доходов.

Основным государственным внебюджетным фондом на территории Республики Беларусь является **Фонд социальной**

**защиты населения** Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь. Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь (далее - Фонд) призван способствовать материальному обеспечению лиц, по ряду причин не участвующих в трудовом процессе. Основным источником формирования доходной части Фонда являются обязательные страховые взносы, плательщиками которых являются:

- работодатели - юридические лица (включая иностранные юридические лица, осуществляющие деятельность на территории Республики Беларусь);
- работающие граждане - граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, работающие по трудовым договорам и (или) гражданско-правовым договорам;
- физические лица, самостоятельно уплачивающие обязательные страховые взносы;
- индивидуальные предприниматели, физические лица, осуществляющие различные виды ремесленной деятельности по заявительному принципу без государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей и творческие работники.

В Республике Беларусь существует раздельное начисление обязательных страховых взносов на пенсионное и социальное страхование.

Размеры обязательных страховых взносов по страхованию на случай достижения пенсионного возраста, инвалидности и потери кормильца (пенсионное страхование) составляют:

- для работодателей - 29%;
- для работодателей, занятых производством сельскохозяйственной продукции, объем которой составляет более 50% общего объема произведенной продукции - 24%;
- для коллегий адвокатов - 8%;
- для физических лиц, самостоятельно уплачивающих обязательные страховые взносы - 30%;
- для членов крестьянских (фермерских) хозяйств - 25%;
- для работающих граждан, кроме членов крестьянских (фермерских) хозяйств, - 1%.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кудров, В. Государство и экономика: меняющееся равновесие / В. Кудров. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/1\\_3\\_02.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/1_3_02.htm).
2. Пономаренко, Е.В. Экономика и финансы общественного сектора (основы теории эффективного государства): Учебник / Е.В. Пономаренко, В.А. Исаев. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://thelib.ru/books/valeriy\\_anatolevich\\_isaev/ekonomika\\_i\\_finansy\\_obschestvennogo\\_sektora-read.html](http://thelib.ru/books/valeriy_anatolevich_isaev/ekonomika_i_finansy_obschestvennogo_sektora-read.html).
3. Балацкий, Е. Государственный сектор в системе макроэкономического регулирования / Е. Балацкий. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11\\_1\\_01.htm](http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/11_1_01.htm).
4. Заяц, Д. Старая модель экономики обрекает Беларусь на стагнацию / Д. Заяц. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://naviny.by/rubrics/opinion/2012/10/25/ic\\_articles\\_113\\_179681/print/](http://naviny.by/rubrics/opinion/2012/10/25/ic_articles_113_179681/print/)
5. Кац, М. Микроэкономика / М. Кац, Х. Роузен; Пер. с англ. И. Пустовалова и др. – Мн.: Новое знание, 2004. – 828 с.
6. Эффективность и справедливость. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://modern-econ.ru/micro/ravn-effect-bлаго/spravedlivost.html>
7. В рейтинге ООН по индексу человеческого развития Беларусь поднялась на 15 позиций и заняла 50 место. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.tut.by/society/339205.html>
8. Проблема бедности. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.grandars.ru/student/mirovaya-ekonomika/problema-bednosti.html>.
9. «Бедные» в ЕС получают по тысяче евро, в Беларуси – 160. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://euroradio.fm/ru/bednye-v-es-poluchayut-po-tysyache-evro-v-belarusi-160>.
10. Бедность и социально уязвимые группы в Беларуси – 2013. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/poverty2013r.pdf>.
11. Бюджетный кодекс Республики Беларусь. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://newsby.org/documents/kodeks/kod02/page4.htm>.
12. Бюджет Беларуси на 2014 год составит 128,5 триллионов рублей. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eurobelarus.info/news/economy/2014/01/02/byudzhnet-belarusi-na-2014-god-sostavit-128-5-trillionov-rublej.html>.

13. Налоговая система развитых стран и ее сравнение с налоговой системой России. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://works.doklad.ru/view/WbtSaR-28PI/all.html>.
14. Романчук, Я. Петелька не жмет? Беларусь взошла на налоговый эшафот / Я. Романчук // Белгазета. – 2013. - № 50. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.belgazeta.by/ru/2013\\_12\\_16/economics/28019/](http://www.belgazeta.by/ru/2013_12_16/economics/28019/)
15. Paying Taxes 2014. The Global Picture. A comparison of tax systems in 189 economies worldwide. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/assets/pwc-paying-taxes-2014.pdf>.
16. Шулейко, О. Состязание систем и стимулы под нагрузкой / О. Шулейко. - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.neg.by/publication/2013\\_02\\_15\\_16916.html?print=1](http://www.neg.by/publication/2013_02_15_16916.html?print=1).
17. Жишкевич В. Распределительная или накопительная. // Финансы. Учет Аудит. - 2012. - 2, с. 20-21.
18. Попкова А. Социальная сфера: поиск инвестиций. /// Финансы. Учет Аудит. - 2012. - 2, с. 22-23.
19. Морова А.П. Социальная политика государства. // Проблемы управления.- 2012.- №2.-с.75-80.
20. Молокович А.Д. Государственные финансы. Минск. 2002.
21. Желиба, Б.Н. Внешний долг Беларуси и экономическая безопасность/ Б.Н. Желиба, К.А. Волосюк // Экономика и управление – 2013. - №1 (33). – С.58-72.
22. <http://www.nbrb.by/bel/statistics/ExternalDebt/Parameters/Annual/>, дата запроса 03.06.14
23. [http://www.minfin.gov.by/public\\_debt/pressreleases/a0a0a228aac08249.html](http://www.minfin.gov.by/public_debt/pressreleases/a0a0a228aac08249.html), дата запроса 03.06.14

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1. Понятие, роль и масштабы государственного сектора экономики.....	4
1.1. Понятие государственного сектора экономики. Предмет экономики государственного сектора.....	4
1.2. Недостатки рынка и необходимость государственного вмешательства в экономику. Экономические функции государства .....	5
1.3. Масштабы государственного сектора экономики и тенденции его развития .....	10
2. Внешние эффекты и общественные блага.....	14
2.1. Понятие внешних эффектов. Положительные и отрицательные внешние эффекты.....	14
2.2. Решение проблемы внешних эффектов частным сектором и государством.....	16
2.3. Общественные блага: понятие, свойства, классификация.....	21
2.4. Проблема производства общественных благ.....	24
3. Распределение, эффективность и благосостояние.....	26
3.1. Справедливость распределения благ. Дилемма эффективности и справедливости.....	26
3.2. Благосостояние и бедность: понятие, методы измерения.....	30
3.3. Роль государства в перераспределении доходов и благ.....	34
4. Доходы государственного сектора.....	37
4.1. Понятие и виды государственных секторов.....	37
4.2. Сущность, функции и виды налогов.....	39
4.3. Характеристика налоговой системы.....	41
4.4. Особенности налоговых систем стран мира.....	44
5. Общественный расходы. Социальная политика .....	49
5.1. сущность общественных расходов, их формы и виды .....	49
5.2. Структура социальной защиты. Развитие системы социальной защиты в РБ.....	51
5.3. Предоставление частных благ государством (на примере образования и здравоохранения).....	54
5.4. Модели социальной политики. Модель социальной политики в РБ.....	61
6. Производство товаров и услуг государственным предприятием.....	64

6.1. Причины участия государства в производственной деятельности.....	64
6.2. Государственное предпринимательство и государственный сектор в экономике развитых стран. Критерий эффективности деятельности государственных предприятий	66
6.3. Модели ценообразования в общественном секторе.....	71
6.4. Приватизация государственных предприятий .....	75
7. Государственные и муниципальные финансы.....	80
7.1. Бюджетная система и бюджетный процесс.....	80
7.2. Государственный кредит.....	85
7.3. Государственные целевые и внебюджетные фонды.....	90
Список литературы .....	93



**Громько Раиса Ивановна  
Потехина Ольга Ярославовна**

**ЭКОНОМИКА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА:  
СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ МОДУЛЬ**

**Курс лекций  
по одноименной дисциплине  
для студентов неэкономических специальностей  
дневной и заочной форм обучения**

Подписано к размещению в электронную библиотеку  
ГГТУ им. П. О. Сухого в качестве электронного  
учебно-методического документа 28.01.15.

Пер. № 135Е.  
<http://www.gstu.by>