Кизиль Елена Витальевна – канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и финансов ГОУ ВПО «Комсомольский-на-Амуре государственный технический университет» (г. Комсомольск-на-Амуре). E-mail: kisil_ev@mail.ru

Осипов Степан Лукич – д-р экон. наук, профессор кафедры финансов и кредита ГОУ ВПО «Дальневосточная академия государственной службы» (г. Хабаровск).
Тел.: (4212) 30 53 17.

Объективные предпосылки производства и распределения общественных благ в государственном и муниципальном секторах экономики: теоретические аспекты

В статье рассматриваются актуальные для экономической теории вопросы производства и распределения общественных благ между членами общества. Обосновываются целесообразность и необходимость передачи части «ответственности» за данные процессы на территориальный уровень.

Ключевые слова: общественное благо, «государство благосостояния», децентрализация производства и распределения общественных ресурсов.

Объективность, общественная обусловленность и закономерность происходящих в социально-экономической жизни страны и местных сообществ процессов подтверждается теорией общественных благ и «государства благосостояния».

Результаты функционирования государственного и муниципального секторов воплощаются, главным образом, в общественных благах.

Существует традиционная точка зрения на сущность общественных благ: «Общественное благо – это конечный результат функционирования государственного и муниципального секторов экономики» [1]. Общественные доходы и расходы должны как можно точнее соответствовать предъявляемым гражданами потребностям в конкретных общественных благах и целенаправленно использоваться для удовлетворения этих потребностей.

Для эффективного финансово-экономического управления территорией важно понимать характерные свойства общественных благ, находить оптимальные варианты обеспечения ими потребителей и анализировать возможности замещения общественных благ частными [2]. При этом, значение имеет сопоставление бюджетов разных уровней с реальным спросом и фактическим предложением общественных благ [2].

Не опровергая основных положений теории общественных благ и «государства благосостояния», обратимся к несколько иному подходу: «Общественное благо – это нечто, одинаково доступное всем членам общества и за что не надо непосредственно платить» [3].

На уровне гипотезы автор полемизирует о степени важности публичных и частных благ для отдельного человека:

- предельная полезность частного блага больше предельной полезности публичного блага при относительно малых величинах потребления частного блага;

- предельная полезность частного блага становится меньше предельной полезности публичного блага, начиная с некоторой величины потребления частного блага.

Упрощенная модель экономики (модель Линдала) показывает, что с увеличением количества членов общества доля публичных благ в общем объеме производства увеличивается.

В условиях, когда цена частного блага и индивидуальный доход постоянны, а цена публичного блага становится все меньше (модель Линдала доказывает, что с увеличением масштабов экономики индивидуальная цена единицы публичного блага для каждого человека становится меньше), индивиду выгодно покупать все меньше частного блага в пользу публичного.

Следовательно, в упрощенной модели экономики с увеличением его членов максимальное благосостояние достигается при всё большем потреблении публичных благ в ущерб потреблению частных [3].

И хотя в реальной жизни отсутствует равновесие по Линдалу, то есть публичные блага не покупаются по рыночным ценам, они, как правило, ассоциируются с бесплатностью, существует много примеров из реально существующих экономик, свидетельствующих об увеличении доли публичных благ в общем объеме производства по мере роста и совершенствования этих экономических систем.

В рыночных условиях государство и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления (МСУ) выступают одними из участников экономической деятельности, со стороны которых наблюдается определенный диктат в определенных рамках и на основе действующего в стране законодательства.

Общественный сектор экономики выполняет задачу достижения Парето-улучшений при условии невозможности в условиях рыночной экономики Парето-оптимального использования ресурсов (провалы рынка). Провалы рынка имеют место вследствие ограниченной конкуренции, внешних эффектов и неполноты информации

Парето-улучшения – «… это условия повышения уровня благосостояния одного или нескольких участников рыночной сделки в результате ее совершения при условии недопущения снижения уровня благосостояния других участников сделки» [1].

Таким образом, «конкурентное поведение не является «совместимым с экономическими стимулами, то есть экономический агент может иметь индивидуальный стимул к отклонению от рекомендованного поведения, предполагающего восприятие цен как данности…»» [4].

Роль государственного и муниципального секторов экономики в производстве общественных благ неодинакова. Максимальное участие общественного сектора оправдано при производстве чисто общественных

благ, в потреблении которых заинтересованы все члены общества вне зависимости от социального статуса и достатка.

Чисто общественные блага в высокой степени обладают свойством несоперничества в потреблении и неисключаемости. К таким благам в полной мере можно отнести пассажирские перевозки, результаты функционирования социальной инфраструктуры местного сообщества и т. д. Блага, не обладающие такими свойствами, называются частными.

Понятие «несоперничество в потреблении» отмечают экономисты Дж. Стиглиц, А.В. Аткинсон: «Использование блага одним лицом не ведет к снижению его количества, потребляемого другим» [4]. Несоперничество характеризуется тем, что «… увеличение числа потребителей блага не влечет за собой снижения полезности, доставляемой каждому из них»: «При предоставлении общественного блага индивидуальному потребителю предельные издержки равны нулю, а при увеличении потребителей реализуется условие Парето-улучшения» [4]. Государство берет на себя ответственность в производстве и распределении общественных благ. Ведущую роль в этих процессах играют бюджеты.

В таблице 1 представлен удельный вес расходов федерального бюджета на социально-культурные мероприятия в период с 2001 – 2007 гг.

Таблица 1

Удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия федерального бюджета в динамике

Год	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Расходы – всего, млрд. руб: в %% к итогу, в том числе:	1193,5 100	1947,4 100	2414,3 100	2768,1 100	3539,4 100	4431,1 100	5463,5 100
Образование, млн. руб. в %% к итогу	48803 4	80088 4	99092 4	119256 4,3	160468 4,5	211977 4,8	277939 5,1
Культура, млн. руб. в %% к итогу	6385 0,5	10293 0,5	13982 0,6	16583 0,6			
Средства массовой информации, млн. руб. в %% к итогу	6231 0,5	10265 0,5	12696 0,5	14408 0,5	48375 1,4	55835 1,3	67805 1,2
Здравоохранение и физическая культура, млн. руб. в %% к итогу	22207 1,9	31908 1,6	39475 1,6	49258 1,8	94079 2,7	160348 3,6	206374 3,8
Социальная политика, млн. руб. в %% к итогу	107781 9	430351 22	144120 6	158469 5,7	185875 5,3	216506 4,9	215566 4

Между тем, анализ бюджетной политики за последние несколько лет показал, что основную нагрузку в финансировании социальной сферы могут взять на себя региональные и местные бюджеты.

Удельный вес социальных расходов в общей сумме расходов федерального, регионального (Хабаровский край) и местного (г. Комсомольск-на-Амуре) бюджетов, соответственно, представлены в таблице 2. Анализ данных таблицы 2 показывает значительный рост удельного веса расходов на социальную сферу в региональном бюджете, особенно, в бюджетах муниципальных образований. Практически, половина расходов консолидированного бюджета РФ идет на поддержку социально-культурной сферы, что в 3 раза превышает помощь отдельным отраслям экономики (таблица 3).

Таблица 2

Удельный вес расходов на социально-культурные мероприятия федерального, регионального и местного бюджетов в общей сумме расходов соответствующих бюджетов, %

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Федеральный бюджет	16	29	13,2	13	13,5	14,1	14
Региональный бюджет (бюджет Хабаровского края)	21	22,1	30	30	34,5	39	39,1
Бюджет муниципального образования (г. Комсомольск-на-Амуре)	54	67	70	73	85	80	78

Таблица 3

Расходы на социально-культурные мероприятия и поддержку отдельных отраслей экономики консолидированного бюджета Хабаровского края

Год	2002	2003	2004	2005	2006
Социально-культурные мероприятия	44,3	42,3	44,5	54,6	61,9
Поддержка отдельных отраслей экономики	28,7	28,5	25,8	23,5	21

В процессе производства и перераспределения общественных благ повышение благосостояния одних граждан сопровождается потерями для других. Наиболее приемлемым способом разрешения противоречий в интересах разных социальных групп, субъектов хозяйствования, местных сообществ, в целом, являются компромиссы между заинтересованными сторонами, которые достигаются на основе компенсаций. Согласно принципу Калдора-Хикса, наращивание совокупного экономического потенциала общества всегда сопровождается переходом из одного состояния

в другое, при котором наступает возможность компенсации потерь, понесенных частью общества теми его членами, чье благосостояние повысилось. При этом, общий уровень благосостояния общества не становится ниже первоначального. В соответствии с принципом компенсации, переход от одного состояния экономики к другому представляет собой улучшение положения общества, если те его члены, чье благосостояние повысилось, могут компенсировать потери, понесенные другими индивидами, и при этом сохранить уровень благосостояния, по крайней мере, равный исходному. Принцип компенсации лежит в основе экономической политики государства, в целом, и местных сообществ, в частности. Выражается он в изменении таких макроэкономических показателей, как: ВВП, ВНП, НД.

В таблице 4 представлены данные по бюджетам различного уровня и консолидированного бюджета РФ в ВВП страны за период 2001 – 2007 гг.

Таблица 4

Доля консолидированных бюджетов РФ, субъектов РФ, местных бюджетов в ВВП (расходы)

Год	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
Доля консолидированного бюджета РФ в ВВП, %	26,8	-	30	27,8	31,5	31,3	35,8
Доля субъектов РФ в ВВП, %	14,7	18	15	14	13,6	13,7	15
Доля местных бюджетов в ВВП, %	12	6,7	6,7	6,4	5,4	4,7	6,1

Доля государственного бюджета РФ уступает по этому показателю социально ориентированным государствам или государствам всеобщего благоденствия (Швеция) (таблица 5).

Таблица 5

Доля государственного бюджета в ВВП в 1996 – 2002 гг. (по данным журнала «Государственная власть и местное самоуправление» № 10, 2007, %)

	1996 г.	**2000 г.**	**2002 г.**
Швеция	65,3	57,6	58,5
ЕС (15 стран)	51,0	46,1	47,4
Россия	-	-	28

Существуют три принципиально отличных точки зрения о роли государства в процессах перераспределения: утилитаризм, либертаризм и эгалитаризм [2].

Первая концепция основывается на постулате о том, что общественное благосостояние может рассматриваться как сумма индивидуальных полезностей [2]:

$$О_б = U_1 + U_2 + U_3 + \ldots,$$

где $О_б$ – функция общественного благосостояния;

U_1, U_2, U_3, – индивидуальные полезности.

Согласно этой, позиции благополучие общества как бы складывается из достижений индивидов, и государство призвано заботиться о максимизации суммарного результата.

С точки зрения либертаризма, государство стремится к реализации критерия Парето-улучшений, то есть получению благ не в ущерб другим членам общества.

Таким образом, государство обязано содействовать лишь тем изменениям, которые отвечают критерию Парето. С точки зрения либертаризма, принудительное перераспределение заведомо неприемлемо. Для либертаризма характерен последовательный индивидуализм, исключающий, в частности, возможность суммирования индивидуальных полезностей.

Эгалитаризм основывается на идеях равенства и коллективизма, его сутью является взгляд на общество как единый организм, все члены которого выполняют общественно полезные функции, отвечающие интересам общества. С точки зрения коллективистского подхода, государство должно вести активную деятельность по выравниванию доходов.

Итак, согласно концепции общественного благосостояния, общество стремится максимизировать функции полезности всех членов общества U_1, U_2, U_3…

В теории общественного благосостояния функция вида:

$$U = \frac{1}{1-\nu}\sum_j \left[(u_j)^{1-\nu} - 1\right]^2$$

дает возможность проанализировать все подходы от утилитарного ($\nu = 0$) до эгалитарного ($\nu = 1$) [3] при изменении значения параметра ν от 0 до $1 - \varepsilon$.

Принцип компенсации дает удобную схему анализа целесообразности действий государства. Сначала определяется их суммарный экономический эффект. При этом, общество как бы предстает в роли единого субъекта, и конфликты интересов между его членами не учитываются. И лишь затем рассматриваются варианты распределения полученной выгоды. Применение такой схемы полезно при всех обстоятельствах. Однако оно не всегда приводит к однозначным решениям. Из всех возможных мероприятий, отвечающих критерию Калдора-Хикса, каждое общество осуществляет такие, которые согласуются с принятыми в нем представлениями о справедливости. Эти представления, с одной стороны, выступают в роли ограничений при определении экономически эффективной политики аллокации ресурсов, с другой – непосредственно исполняют роль критериев, по которым осуществляется политика перераспределения. Поскольку требования

справедливости ограничивают область максимизации экономической эффективности решений, существует проблема выбора между эффективностью и справедливостью. Если в некотором обществе преобладают такие представления о справедливости, согласно которым непременно должно обеспечиваться полное равенство в потреблении всех его членов, то такое общество будет вынуждено пренебрегать большей частью вариантов развития, эффективных не только по Калдору-Хиксу, но и по Парето. Если общество допускает неравенство, но отвергает перераспределение исходных экономических возможностей (иными словами, строго придерживается принципа Парето), оно будет одобрять стимулирование индивидуальных усилий, но при этом блокировать любые мероприятия в пользу малоимущих и обездоленных.

В разных обществах представления о желательных и допустимых границах перераспределения не одинаковы. Стремление к справедливости отнюдь не обязательно сводится к отстаиванию как можно большего равенства и неограниченного перераспределения доходов в пользу менее обеспеченных членов общества.

Каждое общество вынуждено искать некоторый баланс между разными аспектами справедливости, имея в виду, в частности, с одной стороны, право на заработанный доход, а с другой – солидарность с нуждающимися. В той мере, в какой реализация сложившихся в обществе представлений о справедливости требует отклонения предельных доходов индивидов от предельных производительностей принадлежащих им факторов производства, возникает конфликт между принципами экономической эффективности и справедливости.

Государственная политика перераспределения основывается на теории «государства благосостояния». Впервые это понятие стало использоваться в сороковых годах прошлого века в зарубежной экономической литературе. «Государство благосостояния» ассоциируется с теми функциями общественного сектора, которые связаны с обеспечением всех индивидов минимальными общественными благами, дающими право на минимально гарантированный доход, защиту на случай болезни и безработицы и на блага, обладающие особыми достоинствами. Элементы государства благосостояния создавались в разных странах неодинаковыми темпами. Приоритетное положение в данной области вначале занимала Германия, затем Великобритания, в начале XX века лидерство в значительной мере перешло к Швеции и другим Скандинавским странам, тогда как, например, США и Канада долго воздерживались от введения широких социальных программ.

Для характеристики масштабов государства благосостояния часто используют долю общественных расходов на социальные нужды в валовом внутреннем продукте.

Таблица 6

Доля социальных расходов консолидированных бюджетов в ВВП

Год	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**
ВВП, млрд. р.	13250	16778,8	21665	26720,8	31754,9
Доля расходов ФБ в ВВП на финансирование социально-культурной сферы, %	8,9	8,9	9,27	8	11,25
Доля расходов субъектов РФ в ВВП на финансирование социально-культурной сферы, %	6,6	6,6	7	7,7	8
Доля расходов местных бюджетов РФ в ВВП на финансирование социально-культурной сферы, %	3,9	3,7	2,5	-	-

Анализ предшествующего опыта поколений показывает, что развитому рыночному хозяйству чужды как чрезмерные перераспределительные процессы, так и излишняя дифференциация доходов членов общества. Ресурсы общественного сектора находятся в распоряжении как центральных, так и территориальных (местных) органов. Экономические взаимоотношения между центральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и МСУ находятся под влиянием множества факторов: исторических, географических, политических, этнических, культурных.

Для территориальных (местных) бюджетов характерна, в той или иной мере, самостоятельность в определении источников доходов и аллокации расходов.

Таким образом, имеет место сложная система взаимоотношений между бюджетами разного уровня, отвечающая принципам эффективности, которая называется бюджетным федерализмом.

Вопросы децентрализации рассматриваются экономистами с точки зрения поставки и финансирования общественных благ, приводящих к Парето-улучшениям. Во многих случаях выгоды, приносимые общественными благами, ограничиваются. Они становятся более актуальными для населения отдельно взятого района или города. Из-за «однородности» населения местных сообществ предпочтения к таким локальным общественным благам в большей степени различаются между регионами, чем внутри местных сообществ. Финансирование производства локальных общественных благ берет на себя население местного сообщества. Теорема децентрализации, ставящая в зависимость принятие решения о степени децентрализации финансирования локального общественного блага и уровень издержек для его производства, позволяет сделать вывод о преимуществах и недостатках децентрализованного производства локальных общественных благ.

В 1956 г. Ч. Тибу высказал утверждение, что "… при наличии большого числа территориальных единиц и интенсивной миграции населения бюджетная децентрализация способствует Парето-улучшениям,

так как она создает предпосылки для адекватного выявления предпочтений, касающихся локальных общественных благ, и наиболее полной реализации этих предпочтений" [2]. Это высказывание получило название гипотезы Тибу. Согласно гипотезе Тибу, каждый индивид, «голосуя ногами», мог бы выбрать для себя сообщество с нужными ему общественными благами, а его затраты на их финансирование соответствовали его предельной готовности платить. Это идеальное представление проблемы, так как высокие издержки миграции, неполнота и недостоверность информации, отрицательные внешние эффекты не позволяют найти полного применения данной гипотезы.

Определенный выход из сложившейся ситуации предложил Оутс. Предлагаемое им правило децентрализации состоит в том, что финансирование бюджетных расходов должно быть «… максимально децентрализованым для использования преимуществ локального волеизъявления избирателей на основе более полного учета их предпочтений» [4]. Более эффективная реализация бюджетно-налоговой политики обеспечится тем, что субнациональные (субрегиональные) бюджеты будут финансироваться, насколько возможно, за счет налогов, которыми облагаются только жители данного региона (местного сообщества) и которые собираются лишь с них.

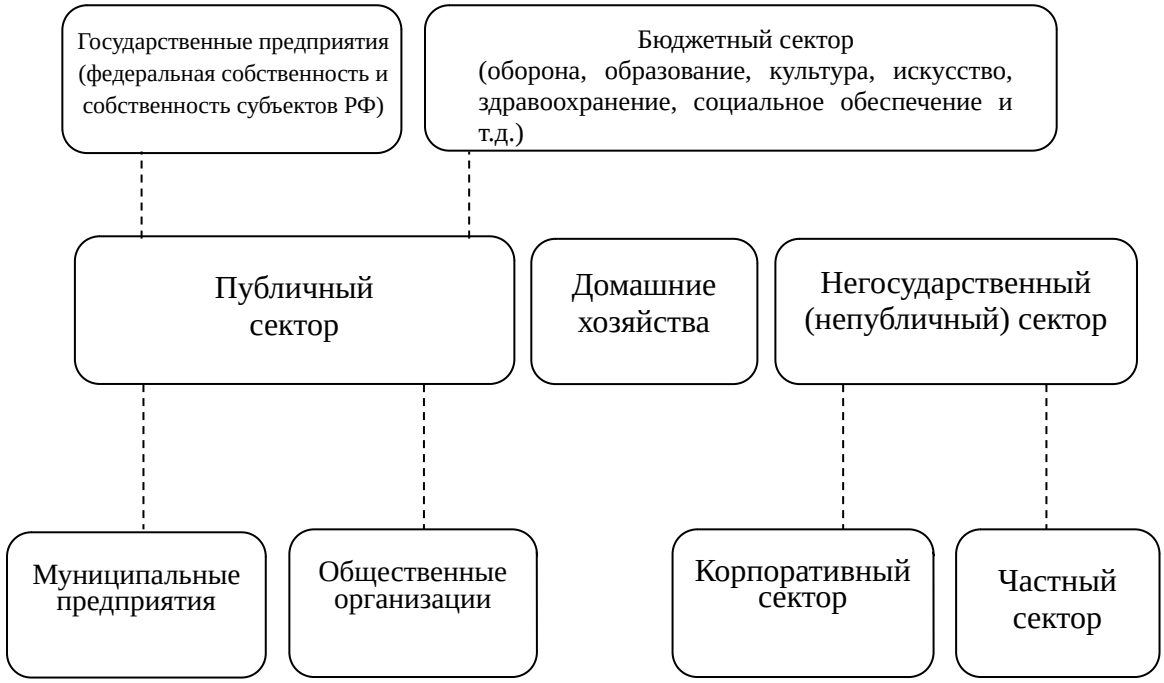
Таким образом, собственные средства должны использоваться только на местах. Преимущество децентрализации, при этом, заключается в возможности и необходимости предоставления финансовой помощи и соответствующем перераспределении доходов между регионами (муниципалитетами) посредством федеральных властей с целью проведения эффективной регулирующей политики.

В такой огромной стране, как Россия, неизбежная значительная децентрализация информации позволяет местным властям иметь преимущества по сравнению с федеральным правительством в получении и анализе информации о потребностях своих избирателей и своевременной адаптации местной политики налогообложения и расходов. Предоставление федеральным правительством общественных благ местным сообществам лишь в одинаковых объемах не отражает местных требований.

Вопрос о производстве и распределении общественных благ будет не до конца законченным, если не обратиться к трудам современных исследователей общественного сектора экономики. Дело в том, что в современной отечественной литературе появляются мнения о принципиальном различии между государственным и публичным секторами экономики. Согласно действующей конституции, муниципальные предприятия и общественные организации не являются государственной собственностью [3]. Они принадлежат публичному сектору экономики. В интерпретации В.М. Макарова, современное общество можно сгруппировать следующим образом (рисунок 1).

Рисунок 1 – Группировка современного общества по секторам экономики.

Роль публичного сектора в экономике определяется его величиной, которую можно оценить по доле расходов государственного консолидированного бюджета в ВВП (таблица 4). Данные таблицы 4



демонстрируют нестабильную динамику этих расходов в Российской Федерации: от 26,8% в 2001 году до 35,8% в 2007 г.

Рис. 1. Группировка современного общества по секторам экономики

Индивидуалистический подход к определению государства общественного благосостояния в современных условиях, по меньшей мере, требует обновления. Все больше мнений в пользу рассмотрения публичного сектора экономики под углом зрения общественного прогресса. Роль государства как «исправителя» недостатков рынка уже не удовлетворяет современным потребностям науки [3]. Так называемый индивидуалистический подход к определению государства общественного благосостояния, исходящий из принципа первичности индивидуальных потребностей, начинает себя изживать. Неиндивидуалистический подход, напротив, предполагает идею «рационирования», то есть нет приоритета индивидуальных, групповых или общественных потребностей. Есть осознание того, что потребности – это святое, общество со всеми своими институтами и существует для того, чтобы удовлетворять эти потребности [3]. Публичный сектор экономики рассматривается многими не иначе как

«движитель общественного прогресса» [3]. В связи с этим, принципиально новым является эволюционный подход, в котором не задаются «критериальные функции» (у эволюции нет заранее заданной цели) [3]. Конечно, критерии того, к чему стремиться, должны быть заданы извне. Но принципиальным отличием нового подхода является возможность корректировать функцию полезности индивида со стороны государства, как и наоборот, поведение «индивида может корректировать целевую функцию государства» [3]. Таким образом, групповые и общественные интересы столь же первичны, как и индивидуальные – с этим новым посылом видоизменяется теория общественного состояния.

Литература и источники:

1. Гордин, В. Э. «Экономика общественного и неприбыльного сектора : учебное пособие / В. Э. Гордин, Л. В. Хорева, М. М. Хайкин. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 1998. – 127 с.

2. Якобсон, Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов : учебник / Л. И. Якобсон. – М. : Наука, 1995. – 276 с.

3. Макаров, В. М. Государство в российской модели общества. Новая парадигма развития России (Комплексное исследование проблем устойчивого развития) / В. М. Макаров. – М. : Издательство «Akademia», МГУК, 1999. – 459 с.

4. Энтони Б. Аткинсон, Джозеф Э. Стиглиц. Лекции по экономической теории государственного сектора : пер. с англ. / под ред. Л. Л. Любимова. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 831 с.