1. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СЕКТОР ЭКОНОМИКИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

*«Когда государство управляется согласно с разумом, постыдны бедность и нужда; когда государство не управляется согласно с разумом, то постыдны богатство и почести…»*

*Конфуций*

* 1. Государственный сектор: понятие, сущность, эволюция взглядов

Государственный сектор возник с первых дней существования государственности. С момента зарождения государства общество осознавало необходимость государственного вмешательства. Многие великие экономисты отстаивали теорию максимального невмешательства государства в экономику, но невозможно представить себе государство которое не осуществляло бы фискальную и монетарную политику, регулирование социальных и экономических процессов в обществе.

Рыночная экономика и экономические функции государства неразрывно связаны между собой. Принцип свободной конкуренции нельзя понимать абсолютно, то есть как полное разгосударствление экономики, полное освобождение последней от государственной организации. Данный принцип говорит скорее об особой хозяйственной государственности, позволяющей существовать конкуренции и рынку и обеспечивающей их инфраструктуру. Поэтому основной функцией государства в современной экономике становится обеспечение условий хозяйственной деятельности для экономических субъектов. Выполнение данной функции реализуется посредством функционирования государства в следующих основных сферах:

* управление макроэкономическими процессами;
* управление государственной собственностью;
* непосредственная хозяйственная деятельность.

Пришло время определить, что же такое государственный сектор экономики и отметить его индивидуальные особенности, как отдельного явления.

В самом общем виде, государственный сектор можно представить как совокупность элементов, которые связаны между собой принадлежностью к государственной собственности, выполняющая свои функции для достижения установленных государством целей.

Некоторые авторы под понятием государственной собственности подразумевают предприятия, принадлежащие государству полностью или частично, а под государственным сектором объем вмешательства государства в экономическую жизнь. К примеру, автор Антонова Н.Б. в учебнике «Государственное регулирование экономики» отмечает, что государственный сектор – это часть экономики страны, представляющая комплекс хозяйственных субъектов, целиком или частично принадлежащих центральным или местным государственным органам, полностью контролируемая государством [5, с. 49]. Российский автор Мищенко В.В. в учебном пособии со схожим названием говорит о том, что государственный сектор экономики формируют все те организации, находящиеся под контролем и руководством государственных властей, владеющих ими частично или полностью [6].

На мой взгляд, все описанные выше определения являются верными, однако неполными. Следует рассмотреть расширенную трактовку понятия государственного сектора, согласно которой он представляет собой совокупность всех ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства. При этом, под такими ресурсами понимаются не только организации, находящиеся в госсобственности, но и финансовые ресурсы государства, необходимые для выполнения предписанных ему функций. В чем же сущность такого явления, как госсектор?

В системе национальной экономики государственный сектор выступает, во-первых, как объект государственного регулирования. Здесь государство представляет собой собственника имущества, предпринимателя, осуществляющего свою деятельность, используя государственную собственность, крупным инвестором, дотирующим собственную хозяйственную деятельность, организатором научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР) для осуществления этой деятельности, а так же потребителем конечно продукции собственного производства.

Во-вторых, государственный сектор – это самостоятельный комплексный инструмент государственного регулирования экономики, обеспечивающий реализацию принимаемых государством мер и решений, касающихся частного сектора либо затрагивающих интересы нации и экономики в целом [5, с. 49].

В настоящее время, абсолютно во всех и даже самых развитых экономиках мира присутствует государственный сектор. Различно лишь его доля в сравнении с частным бизнесом, что и определяет влияние государства на экономику. Так, в структуре экономики США и Японии доля предприятий госсектора не превышает 12%, в Нидерландах – 6%, в Великобритании – 3%, в Швеции – 2%.

Первые государственные предприятия начали создаваться в эпоху меркантилизма (XVI-XVII вв.). Меркантилисты считали, что государство должно играть активную роль в развитии промышленности и торговли, а государство, в свою очередь, создавало и финансировало на льготных условиях те предприятия, которые давали значительный доход в казну.

Совсем другие взгляды появились в конце XVIII в., с выходом в свет книги А. Смита «Богатство народов». Видный экономист того времени, Смит считал, что роль государства должна быть сведена к минимуму, а направлять экономику по оптимальным путям будет «невидимая рука» конкурентной борьбы.

Классики капитализма породили две основные теории. По первой концепции, государство не должно вмешиваться в частный сектор экономики с попытками регулировать или контролировать частное предпринимательство. Вторая теория своим появлением была обязана немецкому экономисту и философу К. Марксу, который отводил государству в экономике главную роль, как собственнику всех имеющихся средств производства.

В XX в. многие страны были охвачены идеями социализма о расширении роли государства в управлении экономикой. Особенно заметно это стало после Великой депрессии и мирового экономического кризиса 30-х гг. Однако практически все экономисты пришли к общему знаменателю – рыночная экономика может быть эффективной только при строго ограниченных условиях. «Без государственного вмешательства здоровой экономика никогда не станет», – говорили последователи кейнсианской теории (Дж. Гэлбрейт). В свою очередь, монетаристы считали, что государство должно минимизировать свою активность в экономике (М. Фридмен, Дж. Стиглер) [6].

В настоящее время, споры о том, должно ли быть место государству в экономике не поднимаются. В какой-то момент после долгого пути проб и ошибок все осознали, что государственное присутствие для рынка не просто необходимо, а носит зачастую атрибутивный характер. В качестве примера, можно отметить, что рыночная экономика имеет тенденцию к сокращению конкуренции, путем слияния компаний, поглощения меньших компаний большими и другое. Поэтому очень часто границы между государственным и негосударственным секторами экономики просто размыты.

Подведем итог раздела. Стоит отметить, что государственный сектор появился в самом начале развития государственности в обществе и имеет важное значение в развитии здоровой рыночной системы экономики. Госсектор представляет собой совокупность всех ресурсов, которые находятся в распоряжении государства. Эволюция взглядов на проблему роли государственного сектора в экономике рождало весьма противоречивые теории и концепции, однако в современности все теоретики сходятся во мнении о том, что государственный сектор экономики является не просто способом хозяйственной деятельности, но и важным инструментом регулирования социально-экономического развития общества.

* 1. Состав и структура государственного сектора экономики

Как уже отмечалось в предыдущем разделе, под государственным сектором понимаются вся ресурсная база, находящаяся в ведении государственной власти. Каков же состав госсектора?

В научных публикациях можно встретить расширенную трактовку понятия госсектора. Помимо хозяйственных систем, осуществляющих экономическую деятельность, в него так же включают все уровни законодательной и исполнительной власти, занимающиеся управлением и регулированием экономики, а также обеспечивающие их систему финансов. В этом случае функции государственного сектора в экономике отождествляется с государственными функциями регулирования экономики, основными из которых являются:

* стабилизация экономического развития, достижение сбалансированного роста;
* реализация государственной структурной политики;
* поддержка и стимулирование частного сектора;
* поддержание определенного уровня цен;
* решение проблем занятости;
* обеспечение внешнеэкономического равновесия;
* обеспечение приоритета социальных целей и так далее [5, с. 51].

Следует отметить, что государство в лице центрального банка выступает так же со специальными функциями на финансовом рынке.

В современных условиях следует обратить внимание на принадлежность к государственному сектору информационных ресурсов, которые выступают сегодня в качестве объекта собственности. Трудно переоценить роль данного ресурса в повышении эффективности всей экономической системы страны [8, с. 120].

Государственный сектор экономики – это системно структурированное множество взаимосвязанных элементов, выполняющих определенные функции в интересах достижения установленных государством целей. Их реализация осуществляется посредством государственного регулирования, которое становится составным элементом системы организации функционирования современной рыночной экономики и управления ею.

В состав госсектора входит множество экономических и правовых отношений, включающих ресурсную базу, все уровни законодательной и исполнительной власти, систему финансов, государственные унитарные предприятия и госконцерны, акционерные общества, в уставном капитале которых более 50% принадлежащих государству акций, а так же госучреждения и так далее.

Поговорим о структуре государственного сектора экономики. Государственный сектор экономики составляют субъекты и объекты. К субъектам можно отнести центральные и местные органы управления и самоуправления. Объектами же являются непосредственно сами предприятия. В структуре госсектора выделяют два типа предприятий – бюрократические и рыночные.

К бюрократическим относят те из них, которые финансируются за счет средств национального бюджета. Они, как правило, весьма политизированы, что может иметь результатом расширение политического вмешательства, порождение коррупции, негибкого и неэффективного механизма использования ресурсов, сдерживающего рост качества производства. На предприятиях, где государство выступает в качестве собственника и производителя, экспортера и банкира, нанимателя и вкладчика, существует большая вероятность неконкурентоспособности произведенной продукции.

Под рыночным типом подразумевают те предприятия, которые находятся на самостоятельном финансировании, имеющие интерес капитализации собственности и доходов, получаемых в процессе производства, заинтересованные в высоком уровне конкурентоспособности своей продукции и предприятия в целом. Такие предприятия оказывают положительное стимулирующее воздействие на экономику страны и являются намного более жизнеспособными, нежели организации бюрократического типа.

В экономиках развитых стран используются оба типа предприятий госсектора, однако доминирующее место занимает рыночный тип.

Таким образом, в состав государственного сектора экономики входят все предприятия государственной формы собственности, все ресурсные потоки, связывающие такие предприятия внутри себя и с внешней средой, а так же те органы государственной власти, их подразделения и комитеты, осуществляющие управление госсектором на различных уровнях. Структурой государственного сектора можно назвать то упорядоченное и организованное множество, состоящее из вышеназванных элементов (органов управления предприятий, связей между предприятиями).

* 1. Роль государственного сектора в проведении экономической политики

Как уже было отмечено, государственные предприятия являются инструментом проведения экономической политики. Государственный сектор экономики охватывает те сферы деятельности, которые являются наименее прибыльными, а зачастую и убыточными, но весьма важными с точки зрения социальной сферы и государственной безопасности. В таких сферах частный капитал неприменим из-за низкой отдачи. Так, наличие государственных предприятий позволяет решать следующие проблемы:

* 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 и другое.

В общем виде, можно отметить, что госсектор дает возможность использовать меры прямого административного регулирования в отличие от общих мер макроэкономического регулирования, относящихся преимущественно к косвенным методам. Это позволяет максимально сильно и точно воздействовать на объемы, структуру и цены производимой продукции, а так же оперативно внедрять в практику стратегические решения. Предприятия госсектора обладают большими возможностями в формировании долгосрочной производственно-инвестиционной стратегии [9].

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.

Так же, можно заметить, что государственный сектор приобретает наибольшую значимость в периоды кризиса, депрессии или ухудшения состояния конъюнктуры рынка.

При оценке роли государственных предприятий важным вопросом является эффективность их функционирования. Ответ на него неоднозначен. Сравнительный анализ стоимости государственных и частных услуг, проведенный немецким экономистом Э. Хамером на примере 300 предприятий, показал, что частное производство на 30-50% экономичнее, чем государственное. В Великобритании стоимость частных услуг ниже стоимости государственных на 30-40%, в США – на 30% [10].

К тому же, есть смысл отметить следующие данные. По данным доклада о глобализации альтернативных инвестиций Международного экономического форума 2009 в Давосе, оценка качества менеджеров в лице государственных чиновников по пятибалльной шкале самая низкая (2,7), а после трех лет управления данный показатель снижается до 2,55. Для сравнения, оценка менеджмента разрозненных акционеров 3,23 и никаких сдвигов по прошествии трех лет не происходит - все те же 3,23 [7].

По мнению же 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 социальных обязательств;
* монопольное положение их в отдельных сферах экономики;
* гарантированность финансовой поддержки со стороны государства;
* методы управления государственными предприятиями [11].

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. Зачастую их принуждают изменять рациональную структуру капитальных вложений для решения проблем регионального распределения занятости и производства, а так же навязывают приобретение в основном отечественных товаров 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 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 частных предприятиях 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 [10].

Тем не менее, в последние годы в большинстве развитых стран наблюдается сокращение доли государственных предприятий, передачи их в частное управление. Существует ряд причин этому, среди которых:

* 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.

К примеру, в странах Европейского сообщества наличие госпредприятий считается оправданным в следующих случаях:

* когда в рамках частного сектора не могут быть достигнуты условия макроэкономического оптимума (прежде всего в случаях естественных монополий), а также когда речь идет о необходимости содержания низкорентабельных или капиталоемких, но нужных для общества производства и предприятия, куда частный сектор идти не хочет (инфраструктура, экологические предприятия, некоторые виды наукоемких производств и тому подобное);
* 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 транснациональных компаний;
* 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 [9].

Так же следует отметить о таком понятии, как приватизация госсобственности.

Процессы приватизации проходят при активной роли государства и имеют естественные пределы. Во многих странах правительства исключают из списков на приватизацию предприятия и отрасли инфраструктуры, отличающиеся высокой капиталоемкостью: электроэнергетику, трубопроводы, портовые сооружения, почту, связь, железные дороги и другие. Как правило, приватизация включает несколько этапов, подробно прорабатываемых и оцениваемых различными правительственными ведомствами и учреждениями:

1. Определение конечной цели проекта приватизации конкретного предприятия;
2. Подготовка программы приватизации, зависящей от цели;
3. Выбор механизма приватизации;
4. Подготовка необходимых документов, оценка ситуации на рынке, маркетинг, поиск потенциальных покупателей, продажа акций.

Такой инструмент стимулирования экономической активности как приватизация является весьма действенным во многих странах.

Часто государство предпочитает реализовывать на рынке лишь небольшой пакет акций приватизируемого предприятия, сохраняя контрольный пакет акций в своих руках, что позволяет ему осуществлять регулирующие функции в конкретной компании, в частности, предупреждать возможность использования ею своего монопольного положения на рынке.

Подведем итог. Государственный сектор экономики является инструментом реализации государственной политики в экономической сфере. Госсектор так же играет важную роль в формировании и распределении бюджета государства. Вот почему такое явление как госсектор должно быть организовано рационально, с направленностью на наиболее эффективный результат своей деятельности, в соответствие с главной целью государственного регулирования.

Во многих развитых странах в последние годы снижается доля госсектора в национальной экономике, однако значимость только вырастает.

* 1. Инструменты госсектора при проведения экономической политики

Инструменты проведения экономической политики государственного сектора экономики представляют собой большое множество процессов и явлений, которые могут изменить ситуацию в экономической жизни региона или страны в целом. Для начала, необходимо определить, какой бывает экономическая политика государства.

Государственная экономическая политика направлена на улучшение экономических параметров жизни общества, населения страны в рамках определенного государственного строя, его условий и возможностей. Она заключается в рассмотрении и анализе экономической ситуации, постановке целей, подборе средств преодоления деформаций. Классически, основными видами политики государства, регулирующими экономическую сферу являются:

1. Бюджетно-налоговая политика;
2. Денежно-кредитная политика.

Под бюджетно-налоговой или фискальной политикой понимают совокупность мер, предпринимаемых государством по изменению государственных расходов и налогообложения. К основным задачам такой политики можно отнести:

* сглаживание колебаний экономического цикла;
* обеспечение устойчивых темпов экономического роста;
* достижение высокого уровня занятости;
* снижение инфляции и так далее.

Напомним, что в зависимости от механизмов, применяемых для регулирования экономической ситуации, выделяют дискреционную и автоматическую фискальную политику. Дискреционная политика предполагает собой сознательное вмешательство государства через госсектор в хозяйственную жизнь страны, тогда как автоматическая политика – это влияние встроенных стабилизаторов. В этой связи, инструментами госсектора, направленными на достижение этих целей фискальной политики, являются:

1. Государственные закупки;
2. Трансфертные платежи;
3. Изменение налоговых ставок, установление налоговых льгот;
4. Проведение политики ускоренной амортизации и другие.

Все вышеназванные инструменты широко применяются госсектором для стабилизации экономической активности в стране, увеличения эффективности перераспределения конечной стоимости, увеличения занятости.

Денежно-кредитная политика имеет в качестве целей:

1. Стабильность экономического роста;
2. Низкий уровень безработицы;
3. Низкая инфляция;
4. Стабильность цен;
5. Устойчивость платежного баланса.

Таким образом, инструменты бывают прямые и косвенные. К прямым относятся следующие меры:

* Целевое кредитование;
* Административный контроль над уровнем процентных ставок и так далее.

К косвенным методам можно отнести:

* Регулирование ставки рефинансирования;
* Изменение нормы обязательных резервов;
* Операции на открытом рынке и тому подобное.

Сделаем вывод. В целом, госсектор хорошо организован для проведения экономической политики государства – будь-то фискальная либо денежно-кредитная политика. Какие из них использовать и в каком количестве, зависит от положения дел в национальном хозяйстве. Как уже отмечалось в прошлых параграфах, экономическая политика невозможна без существования государственного сектора.