

УДК 332.012.33

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ УРОВНЯ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ В РЕГИОНАХ ПРИВОЛЖСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Я.С. Ясницкая

Аннотация

Общественный сектор экономики традиционно играет важную роль в развитии любого государства. Отвечая за удовлетворение потребностей населения в различных общественных благах, общественный сектор осуществляет свою деятельность на муниципальном, региональном или федеральном уровнях. В статье анализируется уровень развития регионального общественного сектора на примере субъектов Приволжского федерального округа Российской Федерации. Для оценки и сравнительного анализа масштабов общественного сектора используются такие показатели, как доля расходов консолидированного бюджета в общем объеме валового регионального продукта, среднедушевой объем государственных расходов, доля занятых в общественном секторе по отношению к общей численности занятых в экономике региона, индекс развития человеческого потенциала.

Ключевые слова: общественный сектор, общественные блага, государственные расходы, среднедушевой объем государственных расходов, индекс развития человеческого потенциала.

На протяжении длительного времени, исчисляемого уже не десятками, а сотнями лет, ведутся дискуссии относительно роли, границ, масштабов участия государства в экономической деятельности. Должно ли государство вмешиваться в экономику? Каковы основные функции государства в современной рыночной экономической системе? Как измерить и определить оптимальный масштаб государственного участия? Эти и другие вопросы становятся предметом для обсуждения экономистов, политиков, учёных, государственных служащих.

Роль государства в экономике традиционно рассматривают с двух позиций: макроэкономической и микроэкономической. Согласно первому подходу государство как властный институт выполняет в первую очередь функции управления социально-экономической системой. Здесь на первый план выходит деятельность органов власти различного уровня по осуществлению денежно-кредитной, налогово-бюджетной, инвестиционной и иной политики государства. Основная задача государства, формулируемая в рамках этого подхода, – обеспечить стабильное социально-экономическое развитие общества, повысить уровень благосостояния населения страны.

Второй подход рассматривает роль государства в экономике с позиций микроэкономики. Государство – один из субъектов, действующих в рыночной

среде наряду с другими экономическими субъектами и отвечающий за свой сегмент деятельности в рамках рыночного экономического пространства. Государство находится не над другими экономическими и социальными структурами и институтами, а прочно встроено в каркас экономики. Одна из основных задач государства – обеспечить удовлетворение потребностей населения страны в определённых товарах и услугах, и для её решения государственные структуры конкурируют с частными фирмами и организациями, действуют на основе рыночных законов, выбирают наиболее эффективные способы расходования ограниченных ресурсов. Иными словами, государство – это тоже субъект рынка, обладающий, конечно, особенностями и преимуществами по сравнению с другими рыночными субъектами. Главным отличием государства является его право на принуждение в различных сферах деятельности. Однако эта особенность государства как рыночного субъекта не отрицает необходимости участвовать в рыночных отношениях и строить взаимодействие с другими рыночными структурами на основе законов рынка.

Микроэкономический подход к роли государства в экономике характерен для такого направления в экономической теории, как экономика общественного сектора. Само понятие «общественный сектор» появилось в противовес частному сектору для обозначения части экономического пространства, где действуют свои, специфические законы. Здесь не работают рыночные законы в классическом понимании этого термина, здесь трудно установить равновесие между спросом и предложением, ориентируясь только на потребности производителей и потребителей. Это зона так называемых провалов рынка, в которой свободное действие рыночных сил не приведёт к оптимальному распределению ресурсов, здесь сильно влияние внешних факторов, отсутствует классическая конкуренция, наблюдаются зоны информационной асимметрии. И самое главное отличие связано с производством не частных, а общественных благ. Последнее является определяющим для выделения общественного сектора в качестве отдельной экономической зоны.

Общественный сектор отвечает за удовлетворение потребностей населения в общественных благах, что позволяет использовать принципы микроэкономики для анализа роли государства в этом процессе. Данный подход интересен тем, что все действия властей рассматриваются как услуги, которые оказываются населению, то есть как общественные блага.

Отталкиваясь от определения общественного сектора как части экономического пространства, отвечающего за удовлетворение потребностей населения в общественных благах, необходимо отметить, что в состав общественного сектора наряду с государственными институтами входят негосударственные некоммерческие организации и муниципальные структуры. Каждый из перечисленных выше субъектов вносит свой вклад в производство и предоставление различного рода общественных благ.

Что включает категория «общественное благо»? Это товары и услуги, которыми пользуется население страны, региона или отдельного населённого пункта совместно, в чём и заключается их ценность. Общественные блага обладают свойствами несоперничества и неисключаемости. Несоперничество означает, что увеличение числа потребителей данного блага не снижает полезности,

получаемой каждым из них. Типичными примерами общественных благ могут служить уличный фонарь, маяк, национальная оборона, система законодательства и др. Неисключаемость предполагает невозможность исключить конкретного потребителя из числа пользователей данного блага. Как правило, обязательства по предоставлению общественных благ лежат на общественном секторе экономики.

Для целей анализа эффективности деятельности общественного сектора целесообразно проводить классификацию общественных благ по критерию их территориальной доступности. Ряд общественных благ доступны населению всей страны. Это национальная оборона, федеральное законодательство, судебная система. Доступность других ограничена региональным уровнем распространения. К ним можно отнести действия органов власти субъекта Российской Федерации, региональные экологические программы и т. д. Есть общественные блага, например, городской парк, фонари, светофоры, культурные центры, пользователями которых являются жители отдельного муниципального образования. Таким образом, можно выделить федеральные, региональные и муниципальные общественные блага и соответственно федеральный, региональный и муниципальный уровни общественного сектора экономики.

Задача настоящего исследования заключается в анализе уровня развития общественного сектора экономики регионов Приволжского федерального округа (далее ПФО).

Существуют различные подходы к оценке и анализу уровня развития общественного сектора. Все они в конечном счёте сводятся к оценке либо объёма государственных доходов и расходов, либо институциональной структуры общественного сектора.

В мировой практике широко применяется такой показатель оценки масштабов общественного сектора, как доля государственных расходов в общем объёме произведённого продукта на территории государства за определённый период, как правило, за год.

Деятельность организаций общественного сектора оказывает прямое влияние на экономический рост в стране. Вложение средств в социальную инфраструктуру, в развитие человеческого капитала, в образование и здравоохранение, охрану общественного порядка прямо и косвенно оказывает влияние на темпы роста и динамику валового внутреннего продукта (ВВП).

Мировая экономическая наука не пришла к единому мнению относительно оптимальных масштабов общественного сектора в экономике. Ряд учёных, таких как Дж. Гвартни, Р. Холкомб, Р. Лоусон, считают, что расходы государства на осуществление функций по производству и предоставлению общественных благ не должны превышать 15% от ВВП страны [1]. Если это значение будет больше, экономика страны будет страдать, темпы экономического роста станут замедляться. Однако мировая практика опровергает представления этих приверженцев «чистой рыночной экономики без государственного участия». В некоторых странах доля государственных расходов приближается к 50%, причём её увеличение произошло за последние пятьдесят лет.

Табл. 1

Доля государственных расходов в ВРП в регионах ПФО (2010 г.)

Субъект ПФО	Доля государственных расходов в ВРП (в %)
Республика Башкортостан	18.2
Республика Марий Эл	25.6
Республика Мордовия	30.4
Республика Татарстан	17.3
Удмуртская Республика	19.5
Чувашская Республика	24.8
Пермский край	18.3
Кировская область	28.9
Нижегородская область	20.5
Оренбургская область	15.5
Пензенская область	26.1
Самарская область	19.0
Саратовская область	22.4
Ульяновская область	23.4

Представляют определённый интерес сведения о масштабах развития общественного сектора в экономически развитых странах. Так, например, наибольшие показатели наблюдаются в таких странах, как Швеция (58.3%), Дания (56.7%), Финляндия (51.1%), Австрия (49.7%). Наиболее низкие значения показателей среди развитых стран демонстрируют США (35.0%), Австралия (34.7%), Швейцария (36.4%), Новая Зеландия (38.2%). Причём интересно, что масштабы развития общественного сектора связаны с господствующей в обществе экономической идеологией. Скандинавские страны, традиционно придерживающиеся концепции социального государства и стремления к социальному равенству, имеют и большие доли государственного участия в экономике. Страны англосаксонского лагеря традиционно считаются проводниками идей свободной рыночной экономики, экономического либерализма, следовательно, и доля государственного участия в экономике у них значительно меньше. Объём государственного участия в экономике за последние 50 лет вырос более чем в 1.5 раза. Наименьший темп роста государственных расходов в ВВП наблюдается в Ирландии (на 20.7%) и США (на 23.2%), а наибольший – в Португалии (на 176.4%), Греции (на 187.3%) и Испании (на 202.9%) [2]. В России, согласно данным официальной статистики, в 2010 г. этот показатель составил 41% [3].

Считаем, что данный подход, заключающийся в расчёте доли государственных расходов в ВВП, применим и к оценке общественного сектора на региональном уровне. Для количественной оценки масштабов общественного сектора экономики региона, на наш взгляд, можно использовать расчёты доли расходов консолидированного бюджета субъекта РФ в общем объёме валового регионального продукта (ВРП). На основе официальных данных Федеральной службы государственной статистики по РФ в рамках данного исследования был рассчитан показатель, характеризующий масштабы общественного сектора в субъектах ПФО [3]. Результаты представлены в табл. 1.

Если исходить из анализа этих показателей, то можно сделать вывод, что в ПФО наибольшими масштабами отличается общественный сектор экономики

Республики Мордовия, а наименьший объём ВРП проходит через расходы консолидированного бюджета в Оренбургской области. Однако это лишь количественная оценка масштабов общественного сектора, требующая качественного анализа его деятельности. Применяв метод простых группировок, можно распределить регионы ПФО на следующие группы:

- субъекты ПФО с высокой долей расходов консолидированного бюджета в общем объёме ВРП – Республика Мордовия, Республика Марий Эл, Кировская область, Пензенская область;

- субъекты ПФО со средней долей расходов консолидированного бюджета в общем объёме ВРП – Нижегородская область, Чувашская Республика, Саратовская область, Ульяновская область;

- субъекты ПФО с низкой долей расходов консолидированного бюджета в общем объёме ВРП – Оренбургская область, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Пермский край, Самарская область, Удмуртская Республика.

Полученные данные позволяют заметить корреляцию между уровнем развития региона и масштабами государственного участия в экономике через деятельность общественного сектора. Субъекты РФ, традиционно считающиеся передовыми в ПФО, входят в число регионов с небольшими масштабами общественного сектора. К ним относятся, например, Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Самарская область. Традиционно дотационные регионы – Республика Марий Эл, Республика Мордовия – показывают большие объёмы средств, распределяемых в общественном секторе.

При использовании данного метода анализа применяются относительные показатели. Если обращать внимание на абсолютные показатели расходов консолидированных бюджетов, то здесь безусловное лидерство удерживают Республика Татарстан (193850.1 млн руб.), Республика Башкортостан (122253.4 млн руб.), Нижегородская область (119241.4 млн руб.) против Республики Марий Эл (20660.9 млн руб.) или Чувашской Республики (35126.4 млн руб.) [3]. Но, безусловно, нужно учитывать, что эти регионы несопоставимы по объёму ВРП.

Полученные данные относительно доли расходов региональных консолидированных бюджетов в общем объёме ВРП желательно рассматривать с учётом численности населения субъектов ПФО [3], поскольку региональные различия по этому критерию значительны. Предлагаем ввести для анализа такой показатель, как объём государственных расходов в расчёте на одного жителя субъекта РФ. Результаты наших расчётов, произведённых на основе данных официальных статистических материалов [3], представлены в табл. 2.

Надо заметить, что все субъекты ПФО демонстрируют примерно одинаковые показатели, однако из общей массы выбиваются республики Татарстан и Мордовия, где тратится гораздо больше средств в расчёте на одного жителя.

Ещё одним показателем масштабов общественного сектора, на наш взгляд, может стать распределение среднегодовой численности занятых в экономике по формам собственности. К общественному сектору относятся организации государственной и муниципальной форм собственности, а также находящиеся в собственности общественных организаций. Сводные данные, полученные на основе анализа официальной статистической информации [3], представлены в табл. 3.

Табл. 2

Объём государственных расходов в расчёте на одного жителя субъекта РФ в ПФО (2010 г.)

Субъект ПФО	Среднедушевой объём расходов консолидированных бюджетов (млн руб.)
Республика Башкортостан	30.0
Республика Марий Эл	29.7
Республика Мордовия	45.9
Республика Татарстан	51.2
Удмуртская Республика	32.4
Чувашская Республика	28.0
Пермский край	39.8
Кировская область	35.4
Нижегородская область	36.0
Оренбургская область	36.0
Пензенская область	30.8
Самарская область	37.6
Саратовская область	29.8
Ульяновская область	29.2

Табл. 3

Доля занятых в общественном секторе экономики в регионах ПФО (2010 г.)

Субъект ПФО	Доля занятых в организациях государственной, муниципальной, общественной форм собственности в общем объёме занятых в экономике региона (в %)
Республика Башкортостан	30.4
Республика Марий Эл	33.5
Республика Мордовия	34.0
Республика Татарстан	26.6
Удмуртская Республика	34.5
Чувашская Республика	28.7
Пермский край	27.6
Кировская область	32.3
Нижегородская область	29.4
Оренбургская область	27.5
Пензенская область	28.2
Самарская область	27.8
Саратовская область	30.9
Ульяновская область	30.6

Во всех регионах ПФО в общественном секторе экономики работает примерно 30% экономически активного населения. Причём и здесь заметна связь между уровнем развития экономики и долей занятых в государственном секторе экономики. Например, в Удмуртской Республике и Республике Мордовия, считающихся не слишком экономически развитыми, большее количество населения занято не в частном, а в общественном секторе экономики. В более развитых регионах – Республике Татарстан, Пермском крае, Самарской области – значительно меньше людей работают в организациях государственной, муниципальной форм собственности и собственности общественных организаций.

Табл. 4

Индекс развития человеческого потенциала в регионах ПФО (по материалам [4])

Субъект ПФО	ИРЧП
Республика Татарстан	0.864
Оренбургская область	0.831
Республика Башкортостан	0.827
Самарская область	0.825
Удмуртская Республика	0.823
Саратовская область	0.820
Нижегородская область	0.818
Пермский край	0.817
Чувашская Республика	0.810
Республика Мордовия	0.809
Ульяновская область	0.807
Пензенская область	0.806
Кировская область	0.792
Республика Марий Эл	0.788

Интересным показателем для комплексной оценки уровня социально-экономического развития регионов ПФО может служить также признанный в мировой экономической практике индекс развития человеческого потенциала. Традиционно этот показатель используется для сравнения стран между собой, однако можно его использовать и для регионального сопоставления. На наш взгляд, этот индекс свидетельствует также об уровне развития общественного сектора экономики региона.

Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – комплексный показатель, включающий в себя три составляющие: показатели средней продолжительности жизни населения, общей грамотности и среднедушевого дохода. Очевидно, что общественный сектор экономики прямо или косвенно оказывает влияние на состояние этих показателей. Это справедливо и в отношении политики государства в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты населения, которые являются неотъемлемой частью общественного сектора, производят общественные блага, удовлетворяют общественные потребности региона. Не стоит забывать также и о государственных программах, направленных, например, на поддержку малого и среднего бизнеса, что влияет на рост среднедушевого дохода населения, а следовательно, и на повышение значения индекса развития человеческого потенциала. В этом же направлении работают различные инвестиционные и инновационные государственные программы, программы поддержки отдельных категорий населения и т. д.

Из данных табл. 4 следует, что лидирующую позицию среди регионов ПФО по индексу развития человеческого потенциала занимает Республика Татарстан. Кстати, в среднем по России этот показатель составляет 0.840, что ставит Россию на 66 место в общемировом рейтинге. Республика Татарстан неплохо выглядит и на общем фоне российских регионов, уступая только городам Москва и Санкт-Петербург и Тюменской области.

Табл. 5

Количество некоммерческих организаций в регионах ПФО (на 01.03.2012)

Субъект ПФО	Количество некоммерческих организаций	Доля государственных и муниципальных учреждений в общем объеме некоммерческих организаций (в %)
Республика Башкортостан	17 472	45.9
Республика Марий Эл	3 801	40.0
Республика Мордовия	5 794	40.5
Республика Татарстан	18 502	45.3
Удмуртская Республика	7 484	41.9
Чувашская Республика	5 603	35.6
Пермский край	14 260	13.1
Кировская область	9 430	21.2
Нижегородская область	14 652	35.7
Оренбургская область	9 759	40.2
Пензенская область	8 397	22.2
Самарская область	12 910	26.3
Саратовская область	12 815	23.3
Ульяновская область	5 658	24.6

Как уже отмечалось выше, судить о масштабах развития общественного сектора экономики региона можно как по доле государственных расходов в общем объеме ВРП, так и по оценке институциональной структуры общественного сектора. К общественному сектору относятся государственные, муниципальные и другие негосударственные некоммерческие организации. Причём тенденцией последнего времени является рост численности некоммерческих организаций, которые берут на себя некоторые социальные функции и становятся полноправными участниками и субъектами отношений в рамках общественного сектора.

По данным Министерства по налогам и сборам РФ о количестве юридических лиц, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц по состоянию на 1 марта 2012 г., в России сейчас 689 530 некоммерческих организаций [5]. На ПФО приходится 146 537 некоммерческих организаций. Распределение по субъектам ПФО отражено в табл. 5.

Полученные данные свидетельствуют о том, что чем меньше доля государственных и муниципальных учреждений, тем больше доля других негосударственных некоммерческих организаций в общественном секторе экономики. Однако эти данные говорят лишь об институциональной структуре общественного сектора и о количественной характеристике его структуры. Вклад различных институциональных единиц общественного сектора в социально-экономическое развитие региона, в создание ВРП зависит не столько от организационно-правовой формы, сколько от возможностей самой организации. И, как показывает практика, в настоящее время большую роль в развитии общественного сектора, да и в социально-экономическом развитии региона играют именно государственные и муниципальные организации, обладающие большими возможностями в распределении и перераспределении бюджетных средств. Что касается негосударственных некоммерческих организаций, то тенденцией современного этапа

развития общественного сектора является расширение его структуры и привлечение негосударственных организаций к выполнению задач, традиционно считавшихся прерогативой государства. Однако этот процесс в России находится в начальной стадии.

Сектор некоммерческих организаций на территории России и ПФО развивается неравномерно. В 2008 г. Центром исследования гражданского общества и некоммерческого сектора Высшей школы экономики было проведено исследование, результаты которого сохраняют научную ценность и сегодня [6]. Целью исследования было выявление уровня вовлечённости населения регионов в деятельность некоммерческих организаций, благотворительность, участие в гражданских инициативах. Проведённое исследование позволило разбить регионы России на 4 группы в соответствии с уровнем гражданской активности их населения. Нас интересуют субъекты ПФО и место, которое они заняли в этой классификации. Так, Республика Мордовия и Пензенская область были отнесены к регионам с низким уровнем общественной активности. Нижегородская область, Чувашская Республика, Удмуртская Республика, Саратовская область, Республика Башкортостан, Самарская область, Ульяновская область оказались в группе регионов с общественной активностью ниже среднего. И регионы с уровнем активности выше среднего – это Республика Татарстан, Республика Марий Эл, Пермский край, Кировская и Оренбургская области. В ПФО не оказалось регионов с высоким уровнем общественной активности. Исследование ещё раз доказало, что уровень общественной активности тесно связан с показателями, влияющими на индекс развития человеческого потенциала. Обычно этот показатель выше там, где выше активность граждан.

Проведённый анализ выявил неравномерность развития общественного сектора в регионах ПФО. Различаются количественные и качественные показатели оценки общественного сектора. Часть регионов демонстрируют большие масштабы общественного сектора за счёт того, что в них большая доля ВРП распределяется через систему государственных и муниципальных финансов. Но это не значит, что общественный сектор в этих регионах более эффективно функционирует. При анализе необходимо обращать внимание на результаты работы общественного сектора, к которым можно отнести, например, индекс развития человеческого потенциала. Вместе с тем следует констатировать, что состояние общественного сектора экономики в значительной мере определяет уровень социально-экономического развития региона.

Summary

Ya.S. Yasnitskaya. A Comparative Analysis of the Levels of the Public Sector Development in the Regions of the Volga Federal District.

The public sector has traditionally played an important role in the development of any country. Responding to the community's needs through various public goods, the public sector works at three levels: municipal, regional, and federal. The article analyzes the level of the regional public sector development by the example of the subjects of the Volga Federal District, Russian Federation. For assessment and comparative analysis of the public sectors, the following parameters are used: the share of consolidated budget expenditures in gross regional product;

government expenditures per capita; the share of public sector employment in total regional employment; human development index.

Key words: public sector, public goods, government expenditures, government expenditures per capita, human development index.

Литература

1. *Сулян В.* Роль государства в экономике. Американский опыт создания механизма национальных приоритетов развития страны. – URL: http://politeconomy.ng.ru/research/2000-12-26/7_rol.html, свободный.
2. *Длугопольский А.В.* Политэкономика публичного сектора: западные ориентиры. – URL: http://www.ief.org.ua/IEF_rus/ET/Dlugopolskiy206.pdf, свободный.
3. Регионы России: Стат. сб. // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. – URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/publishing/catalog/statisticCollections/doc_1138623506156, свободный.
4. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2011. – URL: <http://www.undp.ru/documents/nhdr2011rus.pdf>, свободный.
5. Количество юридических лиц, сведения о которых содержатся в Едином государственном реестре юридических лиц по состоянию на 01.03.2012. – URL: http://www.nalog.ru/gosreg/reg_ul/reg_ur_lic/1.html?c=&t=&m=48|&y=48|, свободный.
6. *Велихов Е.П.* Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. – М.: Обществ. палата РФ, 2008. – 87 с.

Поступила в редакцию
21.05.12

Ясницкая Яна Станиславовна – кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: yayasnits@gmail.com