

Н. В. Бонцевич

denbontsevich@mail.ru

Гомельский государственный университет им. Ф. Скорины, г. Гомель, Беларусь

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ МОДЕЛЬ ФИНАНСИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВА (ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Рассматриваются особенности формирования и функционирования финансовой и предпринимательской моделей обеспечения деятельности государства. Обобщаются теоретические аспекты государственных финансов, конкретизируются функции денег и их реализация во взаимодействии хозяйствующих субъектов в альтернативных моделях функционирования государства.

Государственные финансы целесообразно рассматривать в качестве механизма перемещения части национального дохода общества и формирования за счет нее фонда денежных средств государства на основе неэквивалентного изъятия этой части у хозяйствующих субъектов при безусловном согласии последних на более эффективное ее использование государством. Другими словами, финансы являются механизмом неэквивалентного перераспределения доходов общества в пользу одного из агентов за счет другого в целях обеспечения возможности выполнения им его функций, в которых общество нуждается.

Именно денежные фонды государства позволяют производить чистые общественные блага и участвовать в производстве смешанных общественных благ. Если чистые общественные блага предоставляются в обмен на часть доходов хозяйствующих субъектов в виде налогов (поскольку в обмене с государством отсутствует непосредственная связь между оплатой и предоставлением блага), то применительно к благам смешанным, имеющим значительные внешние эффекты граница между предоставляемыми государством («бесплатными») услугами и услугами, оплачиваемыми индивидуально потребителем, очень подвижна (примером может быть высшее образование, выступающее в качестве и платной, и бесплатной услуги). Для общества экономически целесообразно предоставлять потребителю смешанные блага без значительных внешних эффектов, имеющих локальную значимость, в обмен на полную оплату их за счет индивидуального потребителя. Тем более что услуги государства по производству смешанных общественных благ можно определенно

измерить в расчете на одного потребителя, услуги государства по производству чистых общественных благ в расчете на одного потребителя измерить невозможно.

П. Самуэльсон теоретически представил и математически описал границы, отделяющие частные блага от общественных. По его мнению, они связаны с положением равновесия, при котором совокупность предельных норм замещения общественного блага на частное в потреблении становится равной сумме предельных норм их замещения в производстве [1]. Такова особенность обмена общественных благ экономических агентов с государством на часть национального дохода общества в финансовой модели обеспечения функций государства.

Если финансовая модель порождает множество проблем, связанных с эффективностью государства в использовании средств для производства общественных благ и распределения финансовых ресурсов общества в целях его ускоренного развития, а также неподконтрольностью, то деятельность государства в качестве собственника материальных активов порождает не меньшее число проблем.

В теории прав собственности признается существование альтернативных систем собственности, которые можно свести к трем основным правовым режимам. В условиях системы частной собственности собственником является индивидуум, чье слово в решении вопросов об использовании ресурса общество признает окончательным. Таким образом, отдельные индивидуумы находятся в привилегированных позициях в смысле доступа к тем или иным ресурсам: доступ открыт только собственнику, которым он передал свои полномочия.

При системе государственной (коллективной) собственности проблема решается введением правил, согласно которым доступ к редким ресурсам регулируется ссылками на коллективные интересы общества в целом. Это предполагает, во-первых, установление неких правил, определяющих, в чем же именно заключается коллективный интерес (благо общества), а во-вторых, разработку процедур, переводящих этот общий принцип в конкретные способы принятия решений по использованию каждого отдельного ресурса, то есть решается ли это голосованием, делегированием прав профессиональным экспертам, единоличным распоряжением верховного правителя и т.д. Никто в этих условиях не находится в привилегированном положении в том смысле, что как индивидуумы все исключены из доступа к ресурсам, поскольку ничья ссылка на личный интерес не признается достаточной для их использования. Совладельцы государственной собственности не обладают единоличными исключительными, продаваемыми на рынке правами по использованию ресурса.

По определению А.Алчяна и Г.Демсеца, собственник «классической» капиталистической фирмы обладает пучком прав из пяти основных элементов: 1) он является претендентом на остаточный доход, т. е. доход, остающийся после того, как всем остальным факторам будут выплачены причитающиеся им по договору суммы вознаграждения; 2) он имеет право контролировать поведение всех остальных факторов – участников «команды»; 3) он является центральной стороной, с которой все остальные факторы заключают контракты (т. е. контракты заключаются не напрямую всех со всеми, а всех – с центральным участником); 4) он имеет право изменять членство в команде (т. е. право найма и увольнения); 5) он имеет право продавать все перечисленные полномочия [2].

Наличие прав на остаточный доход, управление и изменение членства в «команде» решают проблему оппортунистического поведения. Специализация центрального участника на выполнении функции управления повышает эффективность контроля над поведением остальных членов «команды». Остается проблема «контроля над контролером». Она решается наделением центрального участника правом на остаточный доход, что дает ему мощный стимул не вести себя оппортунистически при выполнении своих контрольно-управленческих функций. Право на изменение членства в «команде» кроме того означает, что центральный участник может прерывать контрактные отношения с кем-то из членов «команды», не затрагивая при этом отношений с остальными ее членами.

Совладельцы же государственной собственности не могут производить концентрацию своего богатства в избранных ими областях (не могут, например, увеличить свою долю

«собственности» в здравоохранении, уменьшив свою долю «собственности» в обороне); расщеплять пучки правомочий и специализироваться в реализации частичного правомочия только одного типа; осуществлять действенный контроль над своими агентами.

Таким образом, отличительная черта государственных предприятий – отсутствие права [3, с. 23] на свободную продажу всех остальных правомочий. Тем самым, во-первых, исключается возможность специализации разных членов «команды» в раздельном выполнении функций принятия риска и функции управления, как это происходит в частных корпорациях. Поэтому государственные агенты не будут распределяться в соответствии с относительными преимуществами, которыми они обладают в выполнении той или иной из этих задач. Во-вторых, становится невозможно выразить капитализированную стоимость будущих последствий текущих действий менеджмента, то есть получить биржевую оценку его управленческой состоятельности. В-третьих, происходит ослабление контроля со стороны собственников (налогоплательщиков) над поведением менеджмента, поскольку они лишены права продать свою долю в капитале государственного предприятия. В-четвертых, из-за отсутствия возможностей для поглощений частный рынок оказывается не заинтересованным в судьбах государственных предприятий. Он будет уклоняться от участия в их реорганизации. Поэтому возможности менеджеров получать разного рода неденежные удовлетворения за счет ресурсов предприятия оказываются намного выше.

В этой связи интересны теоретические разработки Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, которые свели категории коллективного выбора, правил принятия решений и процедур голосования в единую теорию общественного выбора.

Согласно данной теории государство, а точнее выступающая от имени государства бюрократия представляет систему организаций, которая не производит экономических благ, имеющих ценностную оценку, и извлекает часть доходов из источников, не связанных с продажей результатов своей деятельности. В силу своего положения бюрократия не связана непосредственно с интересами избирателей, она обслуживает, прежде всего, интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти. Обычной реакцией на неудачи принятых ранее программ является увеличение ассигнований и рост штатов сотрудников. Все это способствует разбуханию государственного аппарата – людей, отличающихся стремлением получить экономическую ренту с помощью политического процесса.

Все приведенные выше аргументы в пользу сравнительной неэффективности государственной собственности в сравнении с частной имеют в своей основе теоретический парадокс, который назван в теории общественных (государственных) с финансов «дилеммой треугольника». Он заключается в следующем. Будем исходить из того, что государство (и, естественно, его собственность) нацелены на осуществление трех основных функций:

1. Эффективное размещение (аллокация) ресурсов. Государство может ограничивать производство отдельных товаров, потребление которых сопряжено с негативными последствиями, или, напротив, стимулировать производство товаров, обладающих особыми достоинствами. С помощью государственных финансов осуществляется размещение ресурсов для производства большей части общественных благ.

2. Перераспределение доходов между индивидами для достижения социальной справедливости в обществе. Механизмом такого перераспределения служат налоговая и бюджетная система. Например, собирая налоги с работающих, государство выплачивает пенсии и пособия нетрудоспособным и безработным.

3. Стабилизация экономики и финансовой системы. Налоговая и бюджетная политика могут существенно влиять на состояние экономики, способствовать поддержанию равновесия вокруг заданных макроэкономических показателей, сглаживать циклические колебания и содействовать высокой степени занятости человеческих ресурсов, устойчивому экономическому росту и снижению инфляции.

Сама природа этих функций государства и государственной собственности исходно содержит противоречие между достижением экономической эффективности, социальной справедливости и макроэкономической стабильности.

Сочетать эти цели непросто, так как они частично противоречат друг другу, что и содержится в парадоксе «дилеммы треугольника».

В качестве примера возьмем обеспечение социальной справедливости посредством распределения между регионами выравнивающих дотаций. Эти трансферты призваны устранять горизонтальное неравенство между регионами, то есть «подтягивать» все территории до такого уровня бюджетной обеспеченности, который позволил бы им предоставлять некий минимальный уровень услуг всем своим жителям.

Ожидаемый результат выравнивающих трансфертов – недопущение ситуации, при которой жители бедных регионов были бы вынуждены платить большую долю своего дохода в виде налогов для получения того же уровня услуг, что и жители богатых регионов. Таким образом, в основе данного механизма лежит использование единого подхода ко всем регионам. Поскольку налоговый потенциал у разных территорий разный, они не смогут обеспечить одинаковую доступность публичных услуг при единых ставках налогообложения. Если позволить территориям устанавливать разные налоговые ставки, самые высокие ставки придется установить в регионах с низким налоговым потенциалом и бедным населением, поскольку именно там жители особенно нуждаются в государственной поддержке [4, с. 162].

При попытке совместить социальную справедливость с обеспечением макроэкономической стабильности за счет сокращения горизонтального неравенства перед центральным уровнем власти встает серьезная дилемма. Единственный способ решить обе эти задачи одновременно — усилить централизацию налоговой базы, однако централизация налоговой базы приводит к снижению доходной автономии территорий, что в свою очередь противоречит самой сути бюджетной децентрализации, поскольку большая эффективность децентрализованных систем возможна только при усилении доходной автономии на местах. Точно так же совмещение целей экономической эффективности и макроэкономической стабильности за счет снижения вертикальных дисбалансов может быть достигнуто только путем усиления горизонтального неравенства и усиления социальной несправедливости.

Сложность сочетания всех трех целей приводит к тому, что бюджетная децентрализация в рамках института государства (следовательно, и собственности) становится чрезвычайно политизированным актом. Ее успех зависит от политических и институциональных решений едва ли не в большей степени, чем от выбора «технических» параметров реформы, таких, как ставки налогообложения или формула распределения трансфертов. Поскольку выбор в пользу децентрализации обусловлен не столько экономическими, сколько политическими факторами, способ ее проведения, формы реализации, очередность действий и т.п. определяют ее успех в той же, а то и в большей степени, что и содержание. Не меньшую роль играют исходные условия, что особенно верно для стран с переходной экономикой, таких, как Россия, где некоторые необходимые предпосылки успеха (например, институциональный потенциал, эффективное государственное управление и политическая подотчетность) отсутствуют.

При подобном способе определения степени допустимой децентрализации приходится делать неявный выбор в пользу одних целей и в ущерб другим. Где именно окажется новая точка равновесия, будет зависеть от исходных условий. С изменением этих условий точка равновесия будет сдвигаться. Связи между динамическим изменением исходных условий и изменением динамического равновесия между разными целями функционирования государства и государственной собственности практически не исследованы в литературе, но не понимая их, невозможно заранее дать ответы на некоторые ключевые вопросы, возникающие в ходе реструктуризации собственности, растущих масштабов государственной собственности и т.п.

В любом случае роль государства и его собственности оказывается противоречивой: они способны быть причиной и упадка, и процветания экономической системы. Но границы его возможностей как в том, так и в другом качестве будут неодинаковы в условиях различных правовых режимов собственности.

Такова сущность предпринимательской модели обеспечения деятельности государства, которая порождает те же самые проблемы, связанные с эффективностью государства в его функциях обеспечения целостности экономических систем.

Литература

1. О чем думают экономисты. Беседы с нобелевскими лауреатами / под ред. П. Самуэльсона и У. Барнетта. – М. : Юнайтед Пресс, 2009.
2. Познер, Р.А. Экономический анализ права. В 2-х т. ; пер с англ. / Р.А. Познер; под ред. В.Л. Тамбовцева. – СПб. : Экон. шк., 2004.
3. Ваславская, И.Ю. Государственная собственность на акции: экономическое содержание и потенциал / И.Ю. Ваславская // Экономические науки. – 2008. – № 10. – С. 23–26.
4. Морозова, Е.А. Фискальная децентрализация и методологические основы взаимодействия различных уровней власти в федеративных государствах / Е.А. Морозова // Вопросы экономики и права. – 2011. – № 10. – С. 161–167.