

## Глава 11

# ФИНАНСИРОВАНИЕ И ПРОИЗВОДСТВО В ОБЩЕСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

---

Общественные расходы направляются не только на финансирование программ социальной помощи и общественного страхования, но и на обеспечение производства общественных и некоторых частных благ. В качестве примеров можно привести бюджетные ассигнования на оборону, научные исследования, народное образование, здравоохранение, культуру. При этом производство осуществляется как непосредственно в государственном секторе, так и на предприятиях, к нему не относящихся, но работающих по контракту с государством. Например, государство нередко заказывает исследовательские и аналитические работы негосударственным научным центрам и субсидирует негосударственные организации в сферах образования и культуры. Вместе с тем оно непосредственно владеет и управляет государственными научными, образовательными, медицинскими, культурно-просветительными и иными учреждениями. При этом организации, принадлежащие государству, нередко взимают плату с потребителей своей продукции (товаров и услуг), так что общественные расходы не являются единственным источником финансирования этих организаций.

Итак, круг организаций, получающих средства из общественного сектора, далеко не в полной мере совпадает с кругом организаций, находящихся в собственности государства и относящихся к государственному сектору в качестве производственных единиц.

При каких обстоятельствах оправдано участие общественного сектора в финансировании производства товаров и услуг? В каких случаях целесообразно осуществлять производство силами государственных, а не частных организаций? Каким образом можно привлекать частный сектор к выполнению функций общественного? Как обеспечить рациональность использования государственных средств, непосредственно расходуемых на производство в общественном и частном секторах? Этим вопросам посвящена настоящая глава.

## 11.1

### **Общественные расходы и производство в государственном секторе**

Как неоднократно отмечалось выше, в рыночной экономике общественный сектор призван выполнять только те функции, для успешной реализации которых требуется законным образом ограничивать выбор потенциальных участников рыночных сделок.

Это касается в том числе и участия государства в финансировании и производстве отдельных благ. На практике государственное финансирование и производство в общественном секторе выступают в различных сочетаниях, как видно из табл. 11.1, в которой приведены некоторые примеры.

Представленные в таблице варианты не являются единственно возможными. Так, железнодорожный транспорт в России и многих других странах эксплуатируется государством, но имеются примеры частных корпораций, работающих в этой отрасли. Строительство новых зданий для государственных нужд ведется в настоящее время в России в основном по контрактам с частными фирмами, но строительные работы осуществляют также и государственные организации, например воинские части. В истории можно найти примеры частных армий, обслуживавших государства на основе контрактов (их заключали, в частности, кондотьеры с городскими коммунами в позднее Средневековье).

Частное и общественное финансирование нередко сочетаются. Это относится, например, к субсидированию коммунальных услуг, причем как наличие субсидии, так и ее отсутствие совместимо с оказанием услуги как государственным (муниципальным), так и частным предприятием. В роли специфической формы участия государства в финансовом обеспечении производства некоторых благ

Таблица 11.1. Государственное финансирование и производство в общественном секторе (примеры)

		Финансирование	
		Частное	Государственное
Производитель	Частный	Продукты питания (за исключением закупаемых для военнослужащих, пациентов)	Канцелярские принадлежности, используемые в государственных учреждениях
	Государственный	Коммунальные услуги	Услуги по обеспечению обороны и общественного порядка

выступают также налоговые льготы. Подобно субсидиям льготы обычно увязываются с конкретными, социально приоритетными вариантами аллокации ресурсов. Если организация выбирает именно такой вариант, государство, предоставляя льготу, отказывается в пользу этой организации от средств, которые при иных аллокационных решениях подлежали бы зачислению в бюджет,

Наличие разнообразных вариантов предполагает рациональный выбор наилучших из них. При этом оно свидетельствует, что основания для государственного финансирования не совпадают с причинами, по которым организуется производство в общественном секторе.

Финансирование из общественных средств необходимо, поскольку проблематика безбилетника предопределяет недопроизводство общественных благ, а близкая ей проблема позитивных экстерналий — недопроизводство благ, обладающих особыми достоинствами. Государственное финансирование производства последних можно сопоставить с корректирующими налогами. В обоих случаях речь идет о мерах, призванных компенсировать смещение рыночного равновесия относительно точки оптимума, обусловленное внешними эффектами.

Итак, когда речь идет об *общественных благах* и *экстерналиях*, необходима принудительная реаллокация ресурсов из одних отраслей в другие, что достигается с помощью *государственных финансов* (налогов, бюджетных ассигнований, субсидий, льгот и т. п.). Осуществлять производство в государственном секторе для этих целей, вообще говоря, не требуется.

То же, строго говоря, относится к инвестиционным проектам, инициируемым государством. Оно нередко берет на себя осуществление крупных проектов, особенно при наличии риска и большом временном разрыве между первоначальными затратами и отдачей. Если рынок капитала недостаточно развит, потенциальные возможности, связанные с такими проектами, остаются нереализованными. Однако даже в сформировавшейся рыночной экономике отдельные сверхдолгосрочные проекты удавалось рационально осуществлять лишь по инициативе государства и под его управлением. Вместе с тем принуждение в данном случае требуется скорее для мобилизации средств, необходимых для финансирования проекта, чем для его выполнения.

Производственная деятельность в общественном секторе обусловлена целым рядом разнородных причин и почти никогда не бывает безальтернативной. Так, организация производства в государственном секторе нередко является реакцией на наличие *естественной монополии* и *информационной асимметрии*. В первом случае примерами могут служить уже названные железнодорожный транспорт и коммунальные услуги. Применительно ко второму случаю можно привести пример здравоохранения.

При существенных проявлениях естественной монополии или информационной асимметрии в отличие от предыдущих примеров принуждение используется не только для того, чтобы направить финансовые потоки из одной отрасли в другую. Государство зачастую пытается ставить в заранее заданные рамки непосредственно процесс производства и ценообразование. Например, информационная асимметрия в здравоохранении побуждает регулировать конкретный состав услуг, их качество и т. п.

Разумеется, объектом влияния при всех обстоятельствах выступает не что иное, как аллокационное поведение, описываемое в терминах объемов продаж и цен. Однако, констатируя это, следует вместе с тем учитывать особенности таких, например, форм регулирования, как лицензирование производителей или предписания, прямо относящиеся к применяемым технологиям. Подобными предписаниями являются, например, стандарты образования или перечни лекарственных средств, допускаемых к применению<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Одна из причин использования неценового регулирования связана с различием между отраслью как совокупностью производителей отдельного товара (продавцов отраслевого рынка) и как совокупностью предприятий (диверсифицированных производителей). Сугубо коммерчески ориентированный врач способен использовать преимущества информационной асимметрии, варьируя не столько количество, например, операций по поводу аппендицита, сколько наборы и качество услуг, по существу не распознаваемых пациентом. Конечно, взаимодействие врача и пациента можно (и зачастую полезно) описывать в терминах рынка однородных услуг (врачебных визитов, часов обслуживания и т. п.), но такое описание не благоприятствует анализу некоторых практически значимых проблем регулирования.

Степень, в которой объектами прямого вмешательства государства становятся не только финансовые потоки, влияющие на аллокационные решения частных лиц, но также непосредственно содержание этих решений, в разных странах определена неодинаково. Разумеется, административные запреты на одни решения и прямое принуждение к выбору других весьма существенно искажают рыночные стимулы, которые с ростом числа подобных ограничений могут быть, по существу, блокированы. Вместе с тем, например, лишь немногие страны сводят воздействие на рынок наркотиков к налогообложению; большинство прибегают к административному регулированию, жестко лимитирующему круг потенциальных покупателей и продавцов и их рыночное поведение. То же по многом относится к рынку оружия и целому ряду других рынков.

Коль скоро государство предписывает, *что производить и по каким ценам продавать*, существует проблема выбора механизмов, с помощью которых предписания реализуются. Организация производства в государственном секторе — простейший вариант такого выбора, если предписания детальны<sup>1</sup>.

## 11.2

### Производство и перераспределение

На выбор в пользу производства в общественном секторе часто влияют соображения, связанные с *распределением*. Непосредственно они касаются в первую очередь участия государства в финансировании. Потребность в бюджетных ассигнованиях делает, при прочих равных условиях, более вероятным выбор в пользу организации производства внутри государственного сектора. Например, в прошлом во многих странах государственные больницы обслуживали в основном малообеспеченных, тогда как лица с высокими доходами получали медицинскую помощь, как правило, дома от частнопрактикующих врачей, хотя деятельность последних, разумеется, регулировалась. Вместе с тем проблемы распределительного характера отражаются на составе государственного сектора и более сложным образом. Аргументам в пользу приватизации, обычно базирующимся на соображениях эффективности, нередко противопоставляются аргументы политического характера; при всем их разнообразии они в конечном счете относятся к *распределению экономических возможностей*. Так, современные государства не нанимают частных армий, не отдают в откуп налоги и эмиссию денег; мотивом является предотвращение чрезмерного влияния отдельных лиц и предпринимательских структур. В ряде случаев тот же мотив

---

<sup>1</sup> Вместе с тем это не единственно возможный вариант решения указанной проблемы; к ней предстоит вернуться в заключительном параграфе данной главы.

выдвигается в пользу государственной собственности на важнейшие объекты промышленности. Несомненно, влияние как политический феномен не сводится к овладению экономическими возможностями, но, рассматриваемое в своем экономическом "измерении", оно предстает именно в таком качестве.

Реальная связь между контролем над ключевыми производствами, с одной стороны, и политическим влиянием и экономическими возможностями, с другой, существует, хотя и не является однозначной. Существенна степень развития гражданского общества и демократии. Вместе с тем подобным влиянием и порожаемыми им экономическими преимуществами способны в определенной мере пользоваться лица, имеющие статус назначенных государством менеджеров ключевых производств. Таким образом, закрепление за государством права собственности, строго говоря, не решает проблему. Однако, как бы то ни было, вопрос о влиянии и связанный с ним вопрос о критической зависимости всей экономики от некоторых производств играют заметную роль в политических дебатах,

Воздействие приоритетов распределения на состав общественного сектора проявляется также в контексте политики занятости. Не только субсидирование некоторых производств, но также их сохранение в государственной собственности и даже создание новых рабочих мест в государственном секторе подчас мотивируется стремлением не допустить роста безработицы. В подобных случаях прямой административный контроль в действительности, вообще говоря, не требуется, и принадлежность предприятия государству служит в основном оправданию гарантий финансового характера, которыми пользуются предприятия и их персонал. Однако позитивный анализ не может оставлять в стороне то влияние, которое рассматриваемый способ реализации конкретных экономических интересов оказывает на масштабы и структуру общественного сектора,

Это в целом относится к воздействию, которое оказывают группы специальных интересов. Так, действительный размер общественного сектора, несомненно, отражает, помимо прочего, влияние бюрократии. Ее интересам в наибольшей степени отвечает, чтобы государство не ограничивалось финансовым вмешательством, а организовывало производство с помощью разветвленных административных структур.

Если исходить исключительно из соображений эффективности, государственное вмешательство должно было быть более ограниченным не только по масштабам, но с точки зрения используемых форм. В идеале оно свелось бы к осуществлению некоторых регулятивных функций, относящихся к правам собственности и провалам рынка (например, информационной асимметрии), а также к выполнению аллокационной функции общественных финансов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Если распределительная функция общественных финансов не была бы актуальной, то фактически не возникали бы проблемы, имеющие отношение и к стабилизационной функции.

Чем более значимы и сложны перераспределительные процессы, включая распределение экономических возможностей, тем более разнообразные формы государственного участия в экономических процессах получают объективные основания. С тех или иных нормативных позиций одни перераспределительные процессы могут одобряться, другие — осуждаться. Например, сторонник либертаристской позиции склонен настаивать на свободном обороте наркотиков, а эгалитарист — на сохранении в государственной собственности нерентабельных предприятий ради поддержания занятости. Конфликты такого рода позиций, как уже подчеркивалось, не могут разрешаться теорией; в условиях демократии реализуется та точка зрения, которую поддерживает большинство.

Экономический анализ, сфокусированный на проблемах эффективности, имеет тенденцию обнаруживать *избыточность* финансирования и особенно производства в общественном секторе. Это закономерно, так как "за скобки" выносятся коллизии распределительного характера, которые во многом определяют реальную активность государства. Однако такой анализ практически значим, поскольку выявляет, во-первых, издержки, которые общество несет, реализуя перераспределительные требования и, во-вторых, фактически доступные возможности повысить эффективность. Иногда для использования этих возможностей не требуется отказ от принятых приоритетов распределения. Например, искусственное сохранение занятости на государственных предприятиях может оказаться не только менее эффективным, но и почти со всех точек зрения менее справедливым, чем налоговое стимулирование создания новых рабочих мест в частном секторе и выплата достойных пособий безработным. Кроме того, результаты анализа, обнаруживая действительные условия выбора между эффективностью и справедливостью, позволяют делать этот выбор более осознанно и обоснованно.

## 11.3

### Приватизация

В последние десятилетия преобладающей тенденцией как в развитых, так и во многих развивающихся странах стала *приватизация*, т. е. *сокращение участия государства в производственной деятельности*. Разумеется, эта тенденция характерна и для стран, в которых плановое хозяйство заменяется рыночным. В России к началу 1998 г. из государственной собственности в частную перешли 127 тыс. предприятий (62% от имевшихся на начало 1993 г. государственных предприятий на самостоятельном балансе)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Экономика переходного периода: Очерки экономической политики посткоммунистической России, 1991-1997.

Вместе с тем *смена собственника* — не единственная форма приватизации. Ключевая характеристика данного процесса — отказ государства от функции непосредственной организации производства<sup>1</sup>. Это может достигаться и с помощью таких форм, как аренда, контрактация и стимулирование производства в частном секторе (табл. 11.2).

Таблица 11.2. **Формы приватизации**

	<i>Аренда</i>	<i>Смена собственника</i>	<i>Контрактация</i>	<i>Стимулирование частного производства</i>
Финансирование предприятия	Как правило, частное	Как правило, частное	Государственное	Частично государственное
Последствия для государственных предприятий (организаций)	Частичный распорядитель	Частичный собственник	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды	Закрытие, смена собственника или возникновение конкурентной среды

**Аренда** предполагает передачу лишь права распоряжения объектом государственной собственности и в наибольшей степени совместима с ограничениями на изменение профиля предприятия, гарантий занятости и других ранее сложившихся условий производственной деятельности. Эта форма была наиболее широко распространена в нашей стране на начальных этапах формирования рыночной экономики. За 1993—1997 гг. число предприятий, находящихся на аренде, сократилось на 47%; в настоящее время оно в 10 раз меньше, чем число приватизированных предприятий.

**Контрактация** обеспечивает сочетание государственного финансирования с частной организацией производства. Например, начиная с 1970-х гг. во многих городах США, а затем и других стран уборка мусора стала обеспечиваться не муниципальными службами непосредственно, а частными фирмами, работающими по контракту с городскими властями. При этом муниципалитет полностью сохраняет ответственность за санитарное состояние города и расходует средства для его поддержания на уровне, устраивающем граждан. Однако государственные (муниципальные) органы устраняются от участия в производственном процессе.

<sup>1</sup> Иногда приватизация понимается шире, а именно как общее сокращение сферы государственного вмешательства, в том числе финансового. В этом смысле приватизация тождественна уменьшению удельного веса общественного сектора. Однако такое понимание приватизации не является наиболее распространенным.



**Стимулирование частных предприятий и негосударственных некоммерческих организаций** с помощью субсидий и налоговых льгот также способно замещать производство (оказание услуг) в государственном секторе. Так, государство может частично переключить свою активность и сфере культуры с расширения сети государственных театров на субсидирование частных. В результате при определенных условиях некоторые государственные театры могут быть закрыты или перейти в частную собственность.

Последний пример показывает, что различные формы приватизации способны сочетаться. Приватизация в форме аренды или смены собственника, вообще говоря, предполагает ориентацию на частное финансирование через рыночный спрос. Контрактация и стимулирование базируются на полном или частичном государственном финансировании (в том числе косвенном, посредством налоговых льгот). Каждая из первых двух форм может, в принципе, дополняться одной из двух последних. В то же время использование контрактации и стимулирования способствует созданию конкурентной среды для организаций, остающихся в государственной собственности.

Смысл приватизации состоит в том, чтобы использовать *преимущества частной инициативы* для повышения эффективности производств, которые прежде относились к общественному сектору. При этом возможно сохранение ответственности государства за финансирование этих производств, что достигается с помощью контрактации и стимулирования,

В гл. 5 рассматривались факторы, негативно сказывающиеся на эффективности деятельности в общественном секторе. Действие рыночных сил побуждает предпринимателя в максимальной степени учитывать запросы потребителей, снижать издержки, осуществлять инновации и брать на себя риск. В то же время рациональное поведение бюрократа характеризуется скорее учетом политической конъюнктуры, относительно слабой заинтересованностью в экономии и инновациях, а также стремлением избегать всякого рода риски.

По имеющимся данным, производство в частном секторе нередко осуществляется значительно экономичнее, чем в общественном. Так, привлечение частных подрядчиков для уборки улиц, а также помещений государственных учреждений в целом ряде случаев приводило к уменьшению издержек в 1,5 раза; примерно такие же различия в издержках государственных и частных фирм зафиксированы в сферах поставки воды, метеопрогнозирования и некоторых других. В строительстве различия составляют примерно 20%, в то же время применительно к автобусному сообщению отмечено различие в 160%<sup>1</sup>.

Вместе с тем имеются примеры, когда относительные уровни издержек в частном и государственном секторах существенно не различаются, а иногда последний обеспечивает более экономичное оказание услуг (такого рода примеры

---

<sup>1</sup> Mueller D. C. Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice. Cambridge University Press, 1989. P. 262-265. (Данные относятся преимущественно к США.)

относятся, в частности, к здравоохранению)<sup>1</sup>. Это вполне объяснимо, поскольку преимущества частной инициативы решающим образом зависят от конкретного характера рынков. Так, проблемы, связанные с информационной асимметрией, придают приватизации в сфере здравоохранения большую сложность и противоречивость, чем, например, в сфере уборки улиц и помещений.

Как правило, предпосылкой успешной приватизации выступает наличие *конкурентного рынка*. Оно требуется, чтобы инициатива частного производителя, ради использования возможностей которой осуществляется приватизация, способствовала повышению общественного благосостояния. В противном случае инициативное предпринимательское поведение способно приводить к социально менее желательным результатам, чем малочувствительное к сигналам рынка поведение бюрократии. Так, переход от государственной монополии к частной способен ухудшить положение потребителей с точки зрения объемов выпуска и цен.

Самостоятельную роль способны играть масштаб производства и особенности собственника, который замещает государство в результате приватизации. При прочих равных условиях, предпринимательская инициатива определеннее проявляется после смены собственника, если в роли частного владельца выступает отдельный предприниматель, а не совокупность держателей мелких пакетов акций. В последнем случае действия менеджеров предприятия могут иметь черты бюрократического поведения.

Итак, к решениям о приватизации, как и вообще к политике в отношении общественного сектора, неприменим шаблонный подход. Вместе с тем можно уверенно указать тенденции, понимание которых существенно облегчает анализ конкретных ситуаций.

С точки зрения эффективности ориентированные на конкурентный рынок производства, как правило, целесообразно приватизировать путем смены собственника. Аналогичный вывод может быть, в принципе, сделан и когда наличествуют значительные экстерналии либо речь идет о производстве общественных благ (в последнем случае возможна конкуренция между поставщиками, вступающими в контрактные отношения с государством на монопольном рынке). Однако при этом требуются контрактация, субсидии или корректирующие налоги. Если имеет место монополия, существенная информационная асимметрия или неполнота рынков, перспективы приватизации более ограничены, и сокращение менеджериальной активности государственных органов зачастую предполагает интенсификацию их регулятивной деятельности.

Учет приоритетов распределения делает картину более сложной, как это было показано в предыдущем параграфе. Именно эти приоритеты, находя выражение в политических позициях, чаще всего обуславливают сдвиги, противоположные приватизации, а именно *национализацию*. Вместе с тем в некоторых случаях нацио-

---

<sup>1</sup> Mueller D. C. Public Choice II. A Revised Edition of Public Choice. P. 262-265.

нализация способна выполнять корректирующую роль, если в ходе приватизационных процессов возникают непредвиденные провалы рынка. Учитывая специфическую заинтересованность бюрократии в национализации, особого внимания требует адекватность ее масштабов и форм реальным интересам избирателей-налогоплательщиков.

## 11.4

### Контрактация

В настоящее время наиболее распространенной формой приватизации в странах со сложившейся рыночной экономикой является контрактация. Как показано в параграфе 1.6, доля государственных финансов в валовом внутреннем продукте развитых стран в последние десятилетия принципиально не меняется. Иными словами, для этих стран стала характерной относительно стабильная сфера ответственности государства за аллокационные и перераспределительные процессы, тогда как сфера его производственной активности скорее сокращается. Такое сочетание достигается за счет государственных заказов и закупок.

Широкое распространение контрактации привело к формированию "полугосударственного" сектора, который образуют частные коммерческие и некоммерческие организации, производственные программы которых в значительной или даже преобладающей части ориентированы на государственные контракты. Рыночное поведение таких организаций определяется не столько непосредственными проявлениями спроса со стороны индивидов, сколько политикой государства, выраженной в спросе со стороны общественного сектора. Таблица 11.3 дает представление об удельном весе "полугосударственного" сектора в ряде отраслей американской экономики.

Заключение контрактов с поставщиками товаров, в которых нуждалось государство, всегда было важной составной частью экономической деятельности в общественном секторе. Например, мебель, канцелярские принадлежности и т. п. для государственного аппарата обычно закупались в частном секторе. То же относится к поставке обмундирования для армии, а часто — и к поставке вооружений. Однако наем государственными органами частных фирм для оказания населению услуг, которые прежде традиционно оказывали организации общественного сектора,— явление сравнительно новое. Если раньше на основе контрактов в основном достигалось *обеспечение общественного сектора* условиями его собственного функционирования (формирование элементов материальных затрат), то теперь все более обычным становится использование контрактов для замещения общественного сектора частным в процессе *обслуживания конечных потребителей*.

Таблица 11.3. Занятость в выполнении государственных контрактов в частном секторе США в 1993 г.

	Численность, тыс. человек	Удельный вес, % *
Всего	6919,0	8,22
Пожарная служба	358,6	5,47
Сельское и лесное хозяйство, рыбоводство и рыболовство	114,4	8,02
Оптовая торговля	525,9	8,80
Добывающая промышленность	56,8	9,33
Обрабатывающая промышленность	1929,1	10,68
Транспорт и инфраструктура	649,4	11,71
Строительство	1202,5	26,20

\* Удельный вес указан в процентах к общей численности занятых в соответствующей отрасли без учета общественного сектора.

Источник: Luker B., Jr. The Public Sector and Sunbelt Development // Challenge. Vol. 40. N. 4.

Решающее значение при использовании данной формы приватизации имеет характер контрактов, особенно отражение в них интересов потребителей. При отсутствии конкуренции между потенциальными поставщиками вероятна фиксация в контракте неоптимального уровня издержек и велика опасность коррупционных сговоров. Однако даже если конкуренция достаточно интенсивна, многое зависит от способности покупателя (государственного органа) зафиксировать в контракте *однозначные требования* ко всем существенным аспектам предстоящей деятельности.

Контрактация имеет смысл прежде всего потому, что предприниматель гораздо более бюрократа заинтересован в экономии. Однако, если, например, в контракте указан объем услуг, но недостаточно конкретно оговорены их качественные параметры, ближайшим резервом экономии может оказаться снижение качества. Когда услуги оказываются под прямым административным контролем правительственного агентства, существует политическая зависимость производителей от настроений конечных потребителей, пусть даже она зачастую слаба. Частный производитель, работающий по контракту, вправе строить свои отношения с конечными потребителями по собственному усмотрению, если он не нарушает закон и контракт.

Если речь идет об уборке мусора, поставке питания пациентам больницы и даже пожарной охране, соответствующие требования к качеству удастся сформулировать достаточно четко, так что выполнение таких требований можно контролировать с высокой степенью надежности. Именно в тех областях и видах деятельности, где наличествуют операционально выражаемые требования к качеству,

наблюдаются наибольшие достижения в использовании контрактации и квази-рынков (см. параграф 11.5). Однако, например, в сферах народного образования и здравоохранения формально, четко и всесторонне описать требования к качеству, как правило, не представляется возможным.

Это не означает, однако, что перспективы для контрактации здесь отсутствуют. Даже если требования к конечным результатам деятельности не поддаются формализованному описанию, существуют два пути эффективного использования отношений контрактного типа.

Во-первых, на контрактной основе, как правило, целесообразно формировать *отдельные факторы и условия достижения конечных результатов*. Этот путь является, по сути, традиционным. Например, хотя качественные требования к состоянию обороны страны нелегко сформулировать однозначно, но требования к конкретным единицам вооружений специфицируются с необходимой точностью, и именно на этой основе издавна заключаются контракты на производство военной техники с частными поставщиками, конкурирующими между собой. Для чистых общественных благ, таких, как оборона, в целом довольно типично, что окончательная "сборка" элементов, формирующих благо, происходит в общественном секторе, тогда как многие из этих элементов эффективно производятся по контракту.

Во-вторых, если речь идет не об общественных благах, а об услугах, потребляемых индивидуально (но обычно обладающих значительными позитивными экстерналиями), решению проблемы качества может способствовать *вовлечение конечных потребителей в контрактные отношения*. Для этого необходимо, чтобы не только правительственные агентства, но и сами потребители имели *свободу выбора услуг и их поставщиков*, конкурирующих между собой. Данная идея лежит в основе так называемых *ваучерных систем*,

Например, агентство, финансирующее школьное образование, может вместо заключения контрактов непосредственно со школами предоставить семьям образовательные ваучеры, т. е. финансовые поручительства на определенную сумму, которая будет выплачена той школе, которую выберет семья. В этом случае реализуется подход, свойственный контрактации в целом: сохранение ответственности общественного сектора за финансирование деятельности сочетается с его полным или частичным замещением как производителя<sup>1</sup>. При этом вместо обычного контракта между государственным органом и поставщиком услуг (в данном случае школой) возникает, по существу, система контрактов.

---

<sup>1</sup> С помощью ваучеров можно финансировать не только частных производителей, но и учреждения государственного сектора (это происходит, например, если родители ученика передают ваучер в государственную школу); более того, условия, на которых выпускаются ваучеры, могут ограничивать выбор только государственными учреждениями. В этом случае имеет место вариант квазирыночных отношений, о которых говорится в следующем параграфе. Однако принцип, лежащий в основе ваучерных систем, проявляется яснее всего, когда они представляют собой вариант контрактации.

Среди них имеются два различных типа обязательств. К одному типу относятся унифицированные обязательства государства перед конечными потребителями (семьям возмещаются расходы на образование в пределах оговоренного лимита). Именно эти обязательства называются *ваучерами*. Контракты другого типа заключаются без прямого участия государства между отдельными семьями и учебными заведениями. Такие контракты представляют, по сути, частный случай добровольного рыночного взаимодействия на рынке с субсидируемым спросом. Они предполагают, в принципе, обычный рыночный механизм селекции качества: потребители, не удовлетворенные работой какой-либо школы, способны обратиться к ее конкурентам.

Контрактация, при которой непосредственным покупателем услуг выступает государственный орган, как правило, предполагает монополию. Это делает рыночный механизм уязвимым, даже если на стороне поставщиков наличествует реальная конкуренция. Ваучерные системы, в принципе, позволяют ввести конкуренцию и на стороне покупателя (значение этого обстоятельства, разумеется, зависит от того, имеется ли конкуренция поставщиков).

Разновидности ваучерных систем используются в различных системах государственного страхования. В частности, это относится к применяемой в России системе обязательного медицинского страхования, в которой роль ваучера выполняет полис, передаваемый пациентом медицинскому учреждению. Непосредственное воздействие потребительского выбора, вообще говоря, способствует более эффективной аллокации ресурсов.

Однако эффективность использования ваучеров ограничивается влиянием *информационной асимметрии*. Важна способность конечных потребителей адекватно оценивать качество предлагаемых услуг; в противном случае интересы потребителя могут быть защищены менее, чем когда выбор возложен на государственный орган.

Другой существенный фактор — административные издержки. Так, инициаторы эксперимента по введению образовательных ваучеров, проводившегося в Кенте (Великобритания) в начале 1990-х гг., столкнулись с ростом затрат. На уровне отдельной школы конкуренция породила заинтересованность в экономии, но администрирование системы в целом оказалось весьма дорогостоящим.

Результаты данного эксперимента, разумеется, не дают оснований отвергать ваучерный подход в принципе (выше отмечалось, что Он успешно применяется, например, в сфере медицинского страхования). В то же время эти результаты привлекают внимание к проблеме, значимой не только для ваучерных систем, но и для контрактации в целом. Если характер приватизируемых функций предполагает сложные механизмы взаимодействия контрактора с государственными органами, то административные издержки способны приобретать решающее значение. Повседневный детальный мониторинг усилий контрактора зачастую технически невозможен (точнее, требует запретительно высоких затрат). В таких обстоятельствах непосредственную значимость приобретает задача управления поведе-

нием исполнителя (*проблема принципала—агента*). Она имеет место, если, проектируя контракт, невозможно предотвратить *последующую* ситуацию информационной асимметрии, которая возникает в ходе его выполнения. Так, государственному органу, заключающему соглашение с частным подрядчиком, может быть недоступна адекватная информация о том, сколь велики фактические усилия подрядчика или какой отрицательной полезности (издержкам) для подрядчика эти усилия эквивалентны, или и о том и другом вместе. Проблема управления поведением исполнителя связана с информационной асимметрией при построении контрактов<sup>1</sup>.

Эта проблема не является актуальной, если между усилиями подрядчика и достигаемым результатом имеется и легко фиксируется однозначная зависимость. В этом случае контракт может предусматривать оплату, непосредственно соответствующую результату (например, выплату фиксированной суммы за тонну вывезенного мусора). Однако выполнение функций, ответственность за которые несет государство и которые, в принципе, способны приватизироваться, нередко зависит от внешних, в том числе с трудом прогнозируемых, факторов,

Так, результативность лечебно-профилактической работы отражает не только усилия медиков, но и многие другие условия. Контракт на создание принципиально нового образца военной техники не может включать детального описания еще не разработанной модели и безукоризненную оценку предстоящих издержек. В подобных случаях заранее не удастся определить, с какими трудностями столкнется подрядчик, каких усилий от него потребует преодоление этих трудностей и сколько эти усилия будут стоить. Таким образом, значимым оказывается *риск* и его *распределение* между сторонами, вступающими в контрактные отношения.

Если имеет место проблема принципала — агента, то, при прочих равных условиях, неизбежны потери эффективности по сравнению с ситуацией, когда эта проблема отсутствует. Вместе с тем существенна задача рационального выбора между различными субоптимальными решениями. С этой точки зрения представляют интерес *типы контрактов*.

*Контракт с фиксированной ценой* применяется, когда результаты и издержки в достаточной степени предсказуемы (приведенный выше пример фиксированной оплаты за тонну вывезенного мусора).

*Контракт типа "издержки плюс прибыль"* предусматривает, что сумма оплаты заранее не устанавливается, а заказчик расплачивается с поставщиком исходя из уровня фактических издержек, добавляя к ним прибыль на оговоренных контрактом условиях (например, пропорционально издержкам). Как бы ни увеличивались затраты поставщика, заказчик вынужден их полностью возмещать, так что поставщик не несет никакого риска.

---

<sup>1</sup> Эта общая микроэкономическая проблема существенна не только для экономики общественного сектора и, по-видимому, уже знакома читателю.

*Контракт с разделением затрат* предполагает иную схему. Предварительно определяется базовая сумма оплаты, которая гарантируется поставщику, а в случае превышения этой суммы дополнительные издержки делятся между заказчиком и поставщиком в той или иной пропорции, согласованной в рамках контракта. Иначе говоря, риск непредусмотренного повышения расходов разделяется между участниками контракта. Этот вид контрактов стимулирует производителя (поставщика) добиваться экономии, тогда как контракты типа "издержки плюс прибыль" создают заинтересованность скорее в увеличении затрат, чем в их сокращении. Поэтому контракты с разделением затрат нередко называют *стимулирующими контрактами*.

Контракт "издержки плюс прибыль" приемлем только при очень высокой величине риска и невозможности найти надежного поставщика, согласного разделить риск. Очень часто наилучшим вариантом оказывается стимулирующий контракт, предусматривающий разделение затрат, причем чем значительнее риск, тем, при прочих равных условиях, большую долю дополнительных издержек приходится брать на себя государству.

Описанные виды контрактов применяются обычно, когда недостаточна информация о предстоящих издержках. В то же время существенным бывает и недостаток информации о *составе конкретных услуг*, которые предстоит оказать, откликаясь на нужды конечных потребителей. Так, при заключении контракта между государственным органом и медицинским учреждением не всегда можно точно учесть предстоящие изменения в заболеваемости. Это означает, что количество и качество конкретных услуг, которые потребуются пациентам, не вполне предсказуемо.

В подобной ситуации имеется несколько вариантов действий. Государственный орган может использовать *контракт типа "издержки в расчете на услугу"*, который предусматривает установление расценок на отдельные услуги и оплату исходя из их фактического объема. Подобные контракты зачастую необходимы, но их недостаток состоит в том, что подобно контрактам типа "издержки плюс прибыль" они стимулируют рост затрат. Например, у больницы, заключившей такой контракт, появляется заинтересованность проводить как можно больше дорогостоящих лечебных процедур, даже если не все они объективно необходимы. Поэтому контракты типа "издержки в расчете на услугу" предполагают тщательный, подчас дорогостоящий контроль достоверности и обоснованности объема оказываемых услуг.

Другим вариантом является *блочный контракт*. Он предусматривает фиксированную величину оплаты независимо от объема фактически оказанных услуг (плата иногда может изменяться при изменении численности лиц, пользующихся правом на обслуживание, и других параметров, на которые поставщик не способен влиять). Например, больница может получать фиксированную сумму на год, а



поликлиника — ассигнования, зависящие от численности жителей в зоне ее обслуживания, но не от количества фактически оказанных ею услуг. Блочный контракт освобождает заказчика (государственный орган) от риска, возлагая его на поставщика услуг и заставляя последнего искать резервы экономии. Однако, если риск объективно велик, цена, которая обеспечила бы предложение со стороны конкурирующих между собой потенциальных поставщиков, может оказаться чрезмерно высокой.

В ряде случаев удовлетворительное решение дает *контракт типа "издержки и объем"*, который фактически представляет собой комбинацию блочного контракта и контракта "издержки в расчете на услугу". Устанавливаются некоторые базовые количественные и качественные характеристики обслуживания, и пределах которых поставщик обязан оказывать услуги за счет фиксированных ассигнований, как при блочном контракте. В то же время, если возникает потребность выйти за рамки базовых характеристик (например, в силу резкого роста заболеваемости больнице приходится оказывать гораздо больше услуг, чем первоначально предполагалось), то дополнительные расходы возмещаются по типу контракта "издержки в расчете на услугу".

Выбор формы и параметров контракта, наиболее подходящих для решения той или иной конкретной задачи, во многом зависит от состояния рынка, на котором заказчики взаимодействуют с поставщиками, в частности от особенностей провалов рынка, с которыми приходится сталкиваться. Однако, как бы то ни было, описанные выше основные типы контрактов дают довольно широкие возможности для воздействия государственных органов на своих потенциальных поставщиков в интересах избирателей-налогоплательщиков.

## 11.5

### Квазирынки

В условиях контрактации партнерами общественного сектора, берущими на себя за плату часть возложенных на него функций, становятся предприятия и организации, не находящиеся в собственности государства. Наряду с этим внутри самого государственного сектора в ряде случаев формируются *квазирынки* на основе *разделения покупателя и поставщика*. В результате непосредственно в этом секторе возникает конкуренция рыночного типа, позитивно влияющая на аллокационную и Х-эффективность.

Наибольшее развитие квази рынки получили в национальной системе здравоохранения Великобритании. Большинство медицинских стационаров в этой

стране принадлежит государству. До разделения покупателя и поставщика бюджет покрывал затраты на их содержание практически независимо от эффективности использования ресурсов. Население, как правило, пользовалось услугами ближайших больниц. На общем фоне процессов приватизации возник интерес к конкурентной ситуации и в сфере здравоохранения, однако в силу особенностей этой сферы, обусловленных в конечном счете информационной асимметрией, смена собственника и даже контрактация представлялись нецелесообразными. В результате был избран следующий подход.

Территориальные органы здравоохранения были освобождены от непосредственного повседневного руководства работой больниц. Вместо этого они стали выступать в роли покупателей (заказчиков) медицинских услуг для населения. Территориальный орган закупает услуги у поставщиков, т. е. больниц, находящихся чаще всего в государственной собственности. Однако финансирование медицинского учреждения теперь зависит от того, какие контракты ему удалось заключить. Больницы конкурируют друг с другом в сфере заключения контрактов (в большинстве районов Великобритании характер расселения и дорожной сети позволяет избегать "прикрепления" пациента к одной-двум транспортным доступным больницам). Чтобы такая конкуренция стала возможной, медицинские учреждения были наделены значительно большей, чем прежде, административной самостоятельностью<sup>1</sup>.

В условиях квазирынка и заказчик (покупатель), и поставщик (продавец) принадлежат к общественному сектору, однако их интересы достаточно четко разведены. Территориальный орган (агентство), в принципе, действует так, как действовал бы пациент, приобретающий услуги с помощью ваучера, но отличается от него значительно большей информированностью. Если же производство в общественном секторе организуется без использования квазирынков, агентство вынуждено постоянно представлять интересы как потребителей, так и производителей, хотя они заведомо разнонаправленны. Так, при прочих равных условиях, больница заинтересована максимизировать свой бюджет при умеренном объеме услуг, тогда как пациенты заинтересованы в получении при данном бюджете максимального объема услуг высокого качества.

Вообще говоря, агентство призвано выступать в роли арбитра во взаимоотношениях потребителей и производителей. Однако, во-первых, в силу наличия провалов государства способность успешно выполнять эту роль, в принципе, не очевидна, а во-вторых, коль скоро агентство непосредственно организует произ-

---

<sup>1</sup> Постепенно расширение самостоятельности больниц как государственных учреждений стало дополняться переводом все большего их числа в разряд трастов, т. е., по существу, самоуправляемых некоммерческих структур. Больница, функционирующая в форме траста, строго говоря, не является объектом государственной собственности, но, безусловно, не относится к частнопредпринимательскому сектору и действует под контролем государства.

водство, оно имеет тенденцию разделять интересы производителей (например, при всех обстоятельствах избегать снижения занятости в учреждениях). Идея квази-рынка состоит в том, чтобы побудить агентства *сосредоточиться на защите интересов потребителей, передав функции арбитра рыночным силам.*

Таким образом, в рамках государственного сектора конструируется некий аналог "невидимой руки", благодаря которой эффективная аллокация достигается за счет взаимодействия *самостоятельных* участников, имеющих *противоположные интересы* и находящихся в *конкурентной среде*. Возможности и результативность использования квазирынков зависят от того, насколько выполняются названные условия. Самостоятельность производителей и противостояние их интересов интересам государственных агентств, представляющих потребителей, могут лимитироваться по политическим мотивам, например, когда речь идет о силовых структурах. Политические соображения способны влиять также на реальные масштабы конкуренции (например, ограничивая готовность муниципалитета заказывать услуги организациям, расположенным за пределами данной юрисдикции), кроме того, конкуренция иногда сдерживается техническими условиями (когда имеет место естественная монополия). Однако, если оставить в стороне последнее обстоятельство, а также неоднозначные последствия введения квази рынка на величину административных издержек, с собственно экономической точки зрения квази рынки имеют несомненные преимущества перед более традиционными вариантами организации производства в общественном секторе.

## 11.6

### Типы организаций

Как показано в заключительной части параграфа 11.1, проблема организации производства для общественного сектора, по существу, сводится к выбору механизмов, с помощью которых государство, не ограничиваясь финансовым стимулированием (или дестимулированием), непосредственно определяет спектр допустимых (разрешенных, предписываемых) аллокационных решений производителя. Если речь идет об отдельных аллокационных решениях, требования к ним фиксируются контрактами, однако частный контрактор, вообще говоря, волен, во-первых, принимать или отвергать предложения государственного органа, выступающего в роли покупателя, и, во-вторых, избирать иные варианты действий при выполнении заказов других контрагентов. Между тем в ряде случаев требуется устанавливать *стабильные рамки аллокационного поведения организации*, которые в

определенной мере препятствовали бы реагированию на рыночную конъюнктуру общепринятым для частных фирм образом.

Так, если частное предприятие строит свою производственную программу и ценовую политику исходя из конъюнктуры и собственных производственных возможностей, то, например, государственные больницы в большинстве стран обязаны оказывать тот набор медицинских услуг, который предусмотрен законом, и при этом не вправе заниматься какой-либо иной деятельностью и самостоятельно устанавливать цены.

С точки зрения характера аллокационных ограничений, о которых идет речь, различаются частные предприятия, государственные предприятия, государственные некоммерческие организации и частные (негосударственные) некоммерческие организации.

*Частные предприятия*, по общему правилу, свободны в выборе решений, которые способны приносить им доход. Спектры этих решений ограничиваются посредством *регулирования*, но оно касается преимущественно конкретных сфер деятельности, технологий, типов сделок и т. п. В принципе, статус предприятия наиболее благоприятствует быстрой перестройке производства в соответствии с тенденциями спроса и возможностями достичь экономии. Частное предприятие — наиболее типичный поставщик товаров и услуг в рыночной экономике, в том числе и в роли контрактора общественного сектора. Для использования иных форм организаций (иными словами, для введения дополнительных ограничений) требуются специальные основания.

С этой точки зрения наиболее уязвимы *государственные предприятия*. Если государство рассматривает принадлежащее ему предприятие в качестве источника дохода (прибыли) и, не вмешиваясь в повседневное принятие решений, довольствуется правом заменять администрацию в случае неудовлетворительной работы, то, несмотря на принадлежность к общественному сектору, предприятие действует во многом как частное. Особенность контрактов между государственными органами и государственными предприятиями на поставку товаров и услуг состоит в том, что в распоряжении заказчика находятся рычаги воздействия на поставщика, не сводящиеся к контракту как таковому. Если предметом контракта является поставка товара в условиях, когда отсутствуют существенные провалы рынка (например, государственный орган закупает оргтехнику либо канцелярские принадлежности), то данная особенность является скорее недостатком. Однако если провалы рынка весьма значимы, недостаток в ряде случаев превращается в достоинство.

Вместе с тем в той мере, в какой государство, используя права собственника, не позволяет производителю ориентироваться на рыночную конъюнктуру, в деятельность предприятия привносятся некоторые черты *некоммерческой организации*. Эти организации подвержены стабильным ограничениям двух типов. Первое из них — *соответствие деятельности конкретной миссии*, которая фиксируется в

момент создания организации (например, безвозмездно оказывать медицинскую помощь больным туберкулезом, проводить научные исследования определенного характера и т. д.). Второе ограничение — *запрет на распределение прибыли* между лицами, учредившими организацию либо в ней работающими (прибыль может образовываться, но должна инвестироваться с целью лучшего выполнения миссии, например, на закупку оборудования и т. п.). Первое ограничение препятствует свободному реагированию на конъюнктуру, второе снижает заинтересованность в таком реагировании для лиц, контролирующих организацию.

Для *государственных некоммерческих организаций (учреждений)* рамки самостоятельного принятия аллокационных решений особенно узки. Они задаются не только стабильными ограничениями двух названных типов, но и административными предписаниями в отношении текущей деятельности. Государственные органы в данном случае предъявляют требования не только и не столько к достигаемому результату (производимому товару, услуге), сколько к процессу деятельности (например, программам, расписанию занятий, методикам, применяемым в учебном заведении).

Финансирование учреждения также, как правило, определяется не конкретными результатами деятельности (они зачастую с трудом поддаются точной оценке и тем более прогнозированию), а объемом и структурой выполняемой работы, причем направления этой работы и ее основные качественные параметры планируются государственными органами<sup>1</sup>.

*Негосударственные некоммерческие организации* создаются по инициативе лиц, готовых затрачивать силы и средства на деятельность, отвечающую миссии организации без расчета на прибыль. Эти организации непосредственно не принадлежат к государственному сектору, и вместе с тем их взаимоотношения с этим сектором строятся иначе, чем у частных предприятий.

Негосударственные некоммерческие организации подобно общественному сектору действуют в зонах провалов рынка и играют значительную роль в обеспечении потребителей коллективными благами. Именно это побуждает создавать специфические институциональные рамки их деятельности. Чем более развит так называемый *третий сектор*, к которому относятся эти организации<sup>2</sup>, тем, при прочих равных условиях, меньшая нагрузка ложится на общественный сектор. Это оправдывает предоставление данному сектору налоговых льгот. Вместе с тем во многих случаях негосударственные некоммерческие организации успешно выступают партнерами общественного сектора на основе контрактации.

---

<sup>1</sup> До определенной степени это справедливо в том числе в ситуации квази рынка, хотя поставщик становится в ней самостоятельным участником процесса планирования, что предполагает неполную адекватность для него статуса государственного учреждения и некоторое сближение с негосударственными некоммерческими организациями.

<sup>2</sup> Первыми двумя секторами рыночной экономики принято считать предпринимательский и общественный.

Когда требования к результатам, которых предстоит достичь, не удается вполне операционально зафиксировать в контракте, а улучшение качественной стороны работы имеет приоритетное значение по сравнению со снижением затрат, то, как было показано, заключение контрактов с фирмами, стремящимися к максимизации прибыли, далеко не всегда оправданно. Если же в качестве контрактора выступает негосударственная некоммерческая организация, успешно выполняющая миссию в той области, в которую предполагается направить дополнительные общественные расходы, зачастую имеет смысл привлекать ее в качестве партнера. Это оправдано, если имеются свидетельства реальной приверженности организации тем целям, ради которых она создана, например, заботе о престарелых и инвалидах. Получив государственные средства, она способна расширять свою деятельность, замещая производство в общественном секторе. Такое решение имеет ряд преимуществ. Подобно государственным учреждениям, негосударственные некоммерческие организации ограничены в своих аллокационных решениях, но по сравнению с первыми нередко точнее воспринимают нужды тех, кого они обслуживают, и более склонны к разнообразию, индивидуализации своей работы. Кроме того, они менее подвержены вмешательству в текущую деятельность. Наконец, государственные средства зачастую дополняются в этих организациях частными, а оплачиваемый труд наемного персонала — добровольной неоплачиваемой работой тех, кто стремится помочь в выполнении миссии. В то же время с точки зрения стремления к экономии негосударственные некоммерческие организации обычно проигрывают по сравнению с предпринимательскими фирмами, а с точки зрения реагирования на изменения политики — уступают государственным учреждениям. Эти обстоятельства необходимо учитывать, выбирая наиболее предпочтительные варианты расходования общественных средств. В любом случае привлечение негосударственной некоммерческой организации к их использованию предполагает, что она обладает должной репутацией, а контракт между нею и государственным органом четко определяет обязательства каждой из сторон.

### Ключевые понятия

- Приватизация
- Смена собственника
- Аренда
- Контрактация
- Стимулирование частного производства
- Ваучерные системы
- Контракт с фиксированной ценой
- Контракт типа "издержки плюс прибыль"

- Контракт с разделением затрат
- Контракт типа "издержки в расчете на услугу"
- Блочный контракт
- Контракт типа "издержки и объем"
- Квазирынок
- Частные предприятия
- Государственные предприятия
- Государственные некоммерческие организации (учреждения)
- Негосударственная некоммерческая организация

### Вопросы к главе

1. При каких обстоятельствах оправданы общественное финансирование и непосредственная организация производства товаров и услуг в общественном секторе?
2. В каких формах осуществляется приватизация и чем определяется выбор формы?
3. Как строятся контрактные отношения между общественным сектором и частными поставщиками?
4. При каких условиях реализуются преимущества контрактации?
5. Что представляют собой ваучерные системы и каковы предпосылки их успешного использования?
6. Что представляют собой квазирынки, формируемые в общественном секторе?
7. Что такое контракт с фиксированной ценой?
8. Что представляет собой контракт типа "издержки плюс прибыль"?
9. Каковы особенности контракта с разделением затрат?
10. Что такое контракт типа "издержки в расчете на услугу"?
11. Что представляет собой блочный контракт?
12. Каковы особенности контракта типа "издержки и объем"?
13. При каких обстоятельствах целесообразно заключение контрактов на
1. использование общественных средств с частными фирмами, стремящимися к максимизации прибыли?
14. Каковы особенности государственных учреждений?
15. В чем состоят особенности негосударственных некоммерческих организаций?