

Казаков Владимир Николаевич
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
доктор экономических наук, профессор кафедры экономики
социальной сферы

Kazakov Vladimir Nikolaevich
Lomonosov Moscow state University
doctor of economic Sciences, Professor of the Department of Economics
of the social sector

E-mail: 9392916@mail.ru
УДК 33.338

Соотношение бюджетного и рыночного механизма в сфере услуг

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы формирования финансового механизма в отраслях сферы услуг в условиях сокращения бюджетного финансирования.

Ключевые слова: социальные услуги, сфера услуг, социально-значимые услуги, платные услуги, смешанные услуги.

The ratio of the budget and the market mechanism in the sphere of services

Abstract: In the article the problems of formation of the financial mechanism in the services sectors in the conditions of reduction of budgetary financing.

Keywords: social services, services, social services, paid services, mixed services.

Соотношение бюджетного и рыночного механизма в сфере услуг

В современных условиях абсолютное большинство услуг, оказываемых населению различными отраслями сферы услуг, вне зависимости от форм собственности, являются платными. Платные услуги являются конкретным проявлением рыночных отношений, реализуемых в кратчайшие сроки и непосредственно между производителями услуг и их потребителями. К тому же насыщение рынка услугами является стабилизирующим фактором, так как создается возможность удовлетворения потребностей населения в услугах в соответствии с их

количеством и качеством, а также с платежеспособностью самого населения. В свою очередь расширение количественного и качественного ассортимента предоставляемых услуг возможно только на основе развития соответствующей экономической структуры общества.

В условиях рыночной экономики общепризнанным является деление услуг на рыночные (платные) и нерыночные (бесплатные). В классификации системы национальных счетов ООН сфера услуг также разделена на рыночные и нерыночные. Рыночными считаются услуги, если ресурсы, затрачиваемые на производство единицы услуги (не менее 50%) создаются за счет выручки от реализации услуг, при этом услуги продаются по рыночной цене.

К платному или рыночному сектору услуг относятся услуги торговли, массового питания и ресторанного бизнеса, бытовое обслуживание, деловые услуги, услуги финансово-кредитных структур и страховые услуги, а также многие услуги материального, производственного характера (услуги связи, коммуникации, транспорта, системы логистики и др.) [1, с. 54-55].

В реальной жизни блага характеризуются различной степенью избирательности и исключаемости. Это так называемые смешанные блага, которые отличаются сложной диалектикой соотношения коллективных, общественных и индивидуальных начал. В первую очередь, к ним относятся социальные услуги, бесплатное предоставления которых гарантировано Конституцией Российской Федерации. Однако ограниченность финансовых возможностей государства не всегда позволяла в полной мере удовлетворять потребности населения в бесплатном предоставлении данных услуг. Возник и стал развиваться рынок социальных услуг.

Необходимо отметить, что соотношение рыночного и нерыночного секторов услуг не является постоянным. Поэтому уровень и масштабы развития рынка услуг меняются в зависимости от действия разных факторов.

Воздействие государства на регулирование потребления платных и бесплатных услуг осуществляется различными методами. Так, регулирование потребления бесплатных услуг осуществляется прямыми методами, а платных услуг – в основном косвенными. Формы регулирования потребления платных услуг складываются под воздействием многих факторов и зависят, в первую очередь, от возможностей государства и регионов осуществлять активную политику в этой области. Необходимо отметить разницу в подходах отечественных и зарубежных экономистов к выбору критериев оценки роли государства в

развитии отраслей сферы услуг. Российские экономисты в качестве критерия используют долю государственной собственности, удельный вес занятых на государственных предприятиях в общей численности занятых, долю государственных инвестиций в общем объеме инвестиций и т.д.

В мировой практике в качестве такого критерия чаще всего выступает размер государственных расходов и доходов – критерий, безусловно, обеспечивающий большую наглядность, но не лишенный некоторых недостатков. Объем доходов и расходов и даже их динамика – показатели недостаточно информативные, особенно в условиях высокой инфляции, их необходимо использовать в сочетании с анализом структуры доходов и расходов.

В то же время нельзя забывать, что значительная часть государственного регулирования не имеет количественной оценки. Оно выражается в создании нормативно-правовой базы, рамочных условий, оказывающих огромное влияние на развитие отраслей сферы услуг.

Для более полного представления о значимости и степени вовлеченности платных услуг в экономическую систему рассмотрим рынок услуг, который существует и взаимодействует с другими рынками товаров, капиталов и рабочей силы. Можно сказать, что рынок услуг – одна из разновидностей рынка, где объектом продажи выступают разнообразные услуги. Он функционирует в рамках существующих отношений собственности как подсистема рыночного хозяйства и развивается по мере развития всего рыночного хозяйства. Рынок услуг выступает и как система, увязывающая между собой спрос и предложение на услуги, а также производителей и потребителей услуг. Более того, роль рынка услуг состоит еще и в том, что он способствует развитию рынка материально-вещественных благ, обеспечению сбалансированности воспроизводственного процесса, соответствующего качества жизни путем удовлетворения разнообразных потребностей населения. В современных условиях степень развития рынка услуг, его структура представляют собой один из важнейших критериев конкурентоспособности страны.

Однако, наряду с преобладающим платным сектором услуг в современных экономических моделях существует большой массив социальных услуг [1, с. 54-55].

Современная стратегия развития социальной сферы невозможна без глубокого понимания экономической природы социальных услуг и ее трактовки как смешанного общественного блага. Как известно из теории экономики общественного сектора, смешанное общественное благо занимает промежуточное, пограничное положение между чисто общественным благом (со свойствами неисключаемости и

несоперничества) и чисто частным благом (со свойствами исключаемости и соперничества). Смешанные общественные блага обладают разной степенью указанных свойств и неодинаковыми масштабами внешних (экстернальных) эффектов. В соответствии с этим принято выделять разные категории смешанных общественных благ, а значит и разные виды социальных услуг по степени близости их или к чисто общественным благам, или к чисто частным благам. Так, такие социальные услуги, как образование, здравоохранение и культура, относятся к смешанным общественным благам, которые обладают значительным социальным внешним эффектом и характеризуются с точки зрения традиционной технологии их производства совместным характером потребления. Их принято называть благами особого достоинства или социально значимыми благами.

Услуги образования, культуры и здравоохранения как социально значимые блага имеют двойственный характер. С одной стороны, они благодаря таким свойствам, как исключаемость и соперничество, могут быть отнесены к частным благам и быть включены в сферу рыночных отношений, а индивидуальные расходы на социально-культурные услуги могут рассматриваться как вложение в человеческий капитал. С другой стороны, достоинство указанных благ состоит в выгодах общества в целом от их использования, внешние эффекты не всегда поддаются полной интернализации во внутренние выгоды хозяйствующих субъектов. Здесь как и при производстве чистых общественных благ возникает проблема «безбилетника», то есть ситуация, когда индивиды получают возможность потреблять общественные блага, не оплачивая или частично оплачивая общественные затраты на их производство, и с этим связано недопроизводство общественных благ, если оно осуществляется только на рыночной основе. Кроме того, вложения средств в производство таких благ в силу долговременного характера их отдачи относятся к категории рискованных.

Особое место в системе смешанных общественных благ занимают услуги отраслей естественных монополий (услуги по энерго-, тепло-, водогазоснабжению и т.д.), у которых свойство неисключаемости и совместного потребления является технологической необходимостью, и их роль в создании условий жизнеобеспечения социума велика. Указанные услуги имеют много общего с социально-значимыми услугами. Имеются социально-страховые услуги, характеризующиеся высоким риском получения положительного социального эффекта. Здесь несовершенство рынка обусловлено ситуацией асимметрии информации и связанной с этим факторами неблагоприятного отбора и морального ущерба как

порождение оппортунистического поведения субъектов рыночных отношений. Нередко это вызывает необходимость создания независимого общественного государственного института, на которого возлагается ответственность по контролю за качеством оказываемых социально-страховых услуг.

Немало смешанных услуг можно отнести к общественным благам, выгоды от которых локализуются пространственно в пределах территориальных единиц, институциональных образований (клубов) и в пределах отдельных групп граждан. Локальные клубные и категориальные смешанные общественные блага ближе всего к чистым частным благам. Здесь границы между общественными и частными благами размыты, а механизм общественного выбора на уровне местного самоуправления как механизм выявления предпочтений по отношению к клубным благам с помощью сборов пошлинного характера приближается к рыночному ценовому механизму

Концепция общественных благ и их категорирования, в сочетании с концепцией внешних эффектов, естественных монополий и асимметрии информации подводит теоретическую базу для разграничения сферы действия государственного и рыночного механизмов координации экономической деятельности в современной многоукладной экономике. Общеизвестно, что в сфере социальных услуг, относимых к общественным благам, рынок полностью или частично не срабатывает, что вызывает необходимость в сфере производства общественных благ использовать в условиях рыночной экономики нерыночный механизм координации экономической деятельности. Речь идет об использовании бюджетно-налогового механизма, который в демократическом правовом государстве сочетается с механизмом общественного выбора как механизма выявления предпочтений граждан, одновременно выступающих в роли избирателей и налогоплательщиков. С помощью указанного механизма государство на легитимной основе принудительно изымает путем налогообложения с юридических и физических лиц денежные средства в бюджетную систему с целью финансового обеспечения общественных нужд.

Вместе с тем, гипертрофированное преувеличение роли государства в сфере социальных услуг также неприемлемо. История XX века продемонстрировала негативные последствия тотального огосударствления социальных услуг. Со всей очевидностью дали о себе знать такие причины провала государства, как тенденция к монополизации государственной власти бюрократией, асимметрия информации между уровнями государственной власти, погоня за политической рентой,

ресурсозатратность экономического механизма принятия государственных решений при отсутствии конкурентной ситуации и явления социального иждивенчества.

Двойственная природа социальных услуг как смешанных общественных благ обуславливает различные формы институциональной организации экономической деятельности в социальной сфере на основе разных комбинаций государственных и рыночных начал. Допускается сосуществование в социальной сфере государственных структур, оказывающих социальные услуги на нерыночной бюджетной основе, и институциональных структур, оказывающих социальные услуги на платной коммерческой основе, то есть выступающих как субъекты рынка социальных услуг. Допускается в рамках государственных бюджетных структур сочетание бесплатного и платного предоставления социальных услуг на основе смешанного, многоканального финансирования.

Соотношение рыночного и государственного секторов услуг не является постоянным, оно меняется в зависимости от действия разных факторов [3, с. 25].

Во-первых, на соотношение рыночных и государственных начал в сфере услуг влияет изменение технических условий производства. Так, в связи с появлением мобильной коммуникационной технологии и технической реализации принципа обратной связи «производитель-клиент» в сфере коммуникации, связи и средств массовой информации становится возможным сузить и ограничить естественную монополию и расширить тем самым сферу действия принципа исключаемости и конкурентности услуг.

Во-вторых, на соотношение рыночных и государственных начал в сфере социальных услуг оказывают сильное влияние конкретно-исторические условия развития страны, в том числе история развития государственности, продолжительность и глубина переживаемых страной общественных катаклизмов - войн, кризисов, революций и т.д.

Так, во многих странах Европы в период второй мировой войны и в первые послевоенные годы народное хозяйство имело много черт мобилизационной экономики, и соответственно многие смешанные социально значимые услуги (транспорт, связь, жилищно-коммунальное хозяйство, образование и здравоохранение) находились в сфере государственного управления и государственного финансирования. Действие рынка было сильно ограничено. В первые годы после войны сказалась ограниченность платежеспособного спроса населения и сильная инерция социальной солидарности всех слоев (социального эгалитаризма),

которая сложилась в военный период под влиянием объединяющей идеи борьбы против общего врага.

В 70-80-х годах ситуация в развитых странах Европы изменилась в связи с огромным дефицитом государственного бюджета из-за чрезмерно возросших общественных расходов и налогового бремени. Маятник соотношения государственного и рыночного сектора в экономике вообще и в сфере услуг, в частности, качнулся в сторону развития частного сектора и рыночных отношений. Приватизация сильно затронула общественный сектор услуг. В некоторых странах (например, в Германии, Австрии, Франции, скандинавских странах) были сильны исторические традиции государственности в таких отраслях, как высшее образование, здравоохранение, культура, транспорт, связь. Это не могло не сказаться на развитии рыночных отношений в этих отраслях услуг. В России все вышеперечисленные факторы, влияющие на соотношение рынка и государства в сфере услуг, на протяжении XX века действовали еще более противоречиво. Здесь также наблюдались процессы маятникового характера, когда периоды расширения сферы рынка в экономике, в том числе в сфере услуг, сменялись его сужением и расширением сферы действия государства.

Социально-экономическая роль современного государства возрастает в связи с ростом масштабов и усложнением структуры рыночной экономики. Поддержание баланса в системе социально-экономических отношений между производителями и потребителями услуг, а также повышение ответственности государственных учреждений за руководство экономикой и социальным комплексом должны стать главными приоритетами современного государства [2, с. 17].

Несмотря на принимаемые государством меры социальной защиты населения, в России, по-прежнему, стоит проблема выбора экономической модели хозяйствования для отраслей социальных услуг. Недооценка особенностей механизма хозяйствования в инфраструктуре социальных услуг связана с распространенной в экономической науке позицией рыночного фундаментализма. В соответствии с данной теорией, свободный рынок способен решить все экономические проблемы, более того, распространение принципов конкуренции и максимизации индивидуальной выгоды должно быть повсеместным и господствующим во всех отраслях, в том числе, и в сфере социальных услуг. Тем не менее, в условиях глобальной финансовой нестабильности данная точка зрения не может быть реализована на практике, что приводит к осознанию главенствующей роли государства в регулировании социально-экономических проблем. Основным недостатком управления сферой

социальных услуг в России является отсутствие эффективной схемы социального бюджетирования. В данный момент мы наблюдаем неэффективное финансирование государственных социальных обязательств, отсутствие системы оценки и учета бюджетных ресурсов для предоставления социальных гарантий населению. В нормативно-правовых актах РФ отсутствует понятие «бюджета социальных услуг», границ и форм его использования. Согласно принятому в ноябре 2011 г. закону "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов", в ближайшие три года предусматривается сокращение расходов на образование, здравоохранение, культуру и ЖКХ примерно в полтора раза по доле суммарных госрасходов. Одновременно с этим в полтора раза вырастут расходы на безопасность, правоохранительную деятельность и оборону (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура бюджетных расходов на социальные услуги РФ 2009-2014 гг.

Сокращение расходов на образование, здравоохранение, культуру и ЖКХ до 2014 года, в % от суммарных расходов			
Статьи расходов	2009 г.	2011 г.	2014 г.
Национальная оборона	12,3	13,9	18,8
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	10,4	11,3	14,2
Национальная экономика	17,1	16,2	11,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	1,6	2,1	0,5
Образование	4,3	5,1	3,4
Культура, кинематография	1,2	0,8	0,6
Здравоохранение	3,6	4,6	3,2
Межбюджетные трансферты субъектам РФ и муниципалитетам	37,2	5,7	3,4

* Составлено по оперативным материалам Росстата. М., 2011 г.

На фоне бедственного положения социального сектора российской экономики принятие бюджета в данном виде представляется нелогичным. Капитал общественного здоровья, уровень его развития и качественные характеристики, определяют не только динамику роста национальной экономики, но и имидж, и конкурентоспособность страны на мировой арене.

В условиях глобализации и активной интеграции России в мировую экономику вся система управления становится объектом масштабных преобразований, целью которых является приближение организационной и бюджетной структуры к стандартам, принятым в международной практике. Существенным элементом этих преобразований являются преобразования в социальной сфере. Процесс преобразований

бюджетных организаций в автономные учреждения является инновационным для российской экономики и не может преследовать единственную цель экономии бюджетных средств. Формирование сети автономных учреждений в социальной сфере может рассматриваться как частный случай инновационной деятельности, направленной не только на оптимизацию организационной структуры учреждений социального сектора и повышение эффективности расходования бюджетных средств, но и как инструмент увеличения ресурсной базы государственных учреждений и создания условий для долгосрочного планирования их работы.

Однако в условиях рыночной экономики предприятия и организации различных организационно-правовых форм и, в первую очередь, бюджетные учреждения, в таких областях сферы услуг, как наука, образование, здравоохранение, культура, жилищно-коммунальное хозяйство, связь, бытовое обеспечение населения, испытывают определенные трудности, связанные с тем, что они не всегда в состоянии обеспечить необходимый объем предоставляемых населению социально значимых услуг.

Среди проблем бюджетных учреждений, финансируемых преимущественно или целиком из средств государственного и местного бюджетов, можно указать на недостаточность этих средств, ограниченные бюджетным законодательством возможности в расходовании этих средств, в частности, жестко установленный перечень направлений расходов, регулярный контроль за целевым использованием средств.

В условиях дефицита бюджетных средств, изменяющегося и во многом искаженного рынка труда, одним из направлений совершенствования социального сектора является институциональная перестройка, повышение эффективности использования бюджетных средств и привлечение в социальную сферу дополнительных финансовых потоков.

ЛИТЕРАТУРА

Книги

1. Жильцов Е.Н. Сфера услуг в современном обществе. Глава 1 в учебном пособии «Экономика социальных отраслей сферы услуг» / под ред. Е.Н. Жильцова, В.Н. Казакова. – М.: ТЕИС, 2007. – 286 с.
2. Егоров Е.В. Сфера услуг в стратегии инновационного развития национальной экономики. Глава 1 в учебном пособии «Инновационное развитие сферы услуг». М.: ТЕИС, 2010. – 279 с.
3. Ломанов П.Н. Границы государственного регулирования экономики в рыночных условиях. Раздел 1.3. в сборнике научных статей «Социальная сфера в рыночных условиях» / под редакцией Е.Н. Жильцова, П.Н. Ломанова. М.: ТЕИС, 2004. – 231 с.