Лекция 4. Государственный сектор экономики и его воздействие на общественное производство.

4.1. Формирование государственного сектора экономики.

В различных странах государственная деятельность осуществляется на нескольких условиях. Так, в США и РФ на федеральном, региональном и местном уровнях. В Казахстане на республиканском и местном. Все правительства ответственны за национальную оборону, почту, выпуск денег, регулирование торговли между регионами и международную торговлю. В компетенцию штатов и местных органов власти США входят образование, благосостояние, полиция, пожарные службы, обеспечение услугами местного характера. В Конституции США написано, что все права, не представленные явно федеральному правительству, остаются за штатами и населением, что допускает различные толкования, так как точные разграничения оказываются затруднительными.

В Казахстане также за национальную оборону, почту, телефонную связь, железнодорожный транспорт и другое ответственно правительство. За образование, социальные вопросы, проблемы чрезвычайной ситуации и ряд других вопросов ответственно как правительство, так и местные органы власти. Наряду с этим есть государственные учреждения, которые учреждены государством, но во всех своих действиях руководствуются принципами и правилами частного предприятия. Есть предприятия и учреждения, где государство является основным, но не единственным акционером компании или он является одним из акционеров компании и.т.д.

В государственные институты лица ответственные за управление назначаются и они набирают чиновников на конкурсной основе в государственную службу. В частных предприятиях лица ответственные за управление выбираются акционерами. Таким образом, первое отличие между государственными и частными институтами является то, что первые являются результатом назначения вышестоящих руководителей и конкурсного процесса, а вторые избираются учредителями, в собственности которых и находится институт.

Второе отличие между ними заключается в том, что государство наделено определенными правами, вытекающие из содержания государственной власти, а частные учреждения их лишены. Государство своими правами принуждает население, институты выполнять те или иные обязанности (служба в армии, оплата налогов, оплата штрафов за нарушение установленных правил и др.). Частные институты не имеют права принуждать кого - либо к исполнению каких- либо работ или услуг. Они могут это делать лишь на добровольной основе и платным образом.

Государство участвует в производстве общественных и частных товаров. Регулирующая роль государства в этом процессе проявляется в том, что посредством производства на государственных предприятиях товаров и услуг устанавливает действительные цены, основанные на реальных издержках производства, или устанавливая новое оборудование принуждает предпринимательские структуры тоже покупать новые средства производства. Такими способами осуществляется воздействие на предпринимателей на всех уровнях общественного производства. Происходит воздействие не только на предложение товаров, но и воздействие на цены, следовательно, и на спрос. Государство заключает договора с частными фирмами на поставку товаров и услуг для государственных нужд и населения. Так, в США государственный сектор производит 12% товаров и услуг от ВНП, а частный сектор -88%. Частный сектор приобретает и оплачивает 80% товаров и услуг, а государственный сектор - 20%) ВНП.

В Казахстане многообразные формы собственности формировались в период с 1991 по 2006 годы, когда в частные руки было продано более 39 тысяч объектов, госпакетов акций акционерных обществ и более 36 тысяч имущественных комплексов, а также объектов недвижимости, незавершенных строительств и.т.д. Доходы от приватизации за это время составили 350 миллиардов тенге, что несравнимо с реальной стоимостью проданного.

Последние поправки в Налоговый Кодекс, Закон «О недрах и недропользовании», законодательство об окружающей среде не только ужесточили условия по отношению к иностранным инвесторам, но и усилили регулирующую роль государства. Так, теперь государство имеет право на половину доли в каждом новом проекте и на вторичных рынках, запрещено перепродажи лицензий на недропользование в течение двух лет, обязательно к исполнению требование ко всем формам собственности по созданию «казахстанского содержания» и др.

Важную роль государственной собственности и ее воздействие на экономику подчеркивает и то обстоятельство, что государство вправе пойти на возвращение переданных инвесторам активов в следующих случаях:

- если приватизация объектов была с серьезными нарушениями действующего законодательства;

- если объекты были проданы государством соответствующим лицам по неоправданно заниженной цене;

- если владельцы объектов не выполняют обязательств установленных в контрактах.

Что же производит государственный сектор из числа частных товаров? В США существует шесть основных областей, в которых государство на  
федеральном уровне производит частные товары. Это почтовые услуги,  
электричество, железные дороги (Амтрак и Конрэйл), страхование (государство участвует в специальных программах - социальное страхование - жизни, нетрудоспособности, безработице, банковских вкладов, кредитов и др.). Во всех государствах есть центральный банк, активно регулирующий и контролирующий банковскую сферу, так как он ответственен за предложение денег, доступность кредита, уровень процентных ставок, состояние которых отражается на уровне инфляции, безработицы, платежном балансе. Шестое - это управление землей и полезными ископаемыми. Правительство США владеет 32% земель. В Казахстане в Конституции записано, что земля и ее недра находятся в государственной собственности и может быть в частной собственности в пределах установленных законом и положений.

Объектами государственной собственности в современных условиях является земельная собственность, государство зачастую обладает громадным движимым и недвижимым имуществом, располагает мощными финансовыми ресурсами, благодаря которым формирует и поддерживает образовательный и научно - исследовательский потенциал страны, выступает ведущим и стабильным работодателем в стране. В структуру государственной собственности входят предприятия по охране лесных, водных богатств страны, по добыче полезных ископаемых и других ресурсов, предприятия по созданию и использованию жилой и производственной инфраструктуры, транспортные и информационные сети, энергетические, оборонные и экологические объекты и сооружения. Соответственно субъектами государственной собственности выступают организации наделенные государством зданиями, сооружениями и другим имуществом государственных учреждений на всех уровнях, включая учреждения здравоохранения, образования, научно - исследовательские, силовые ведомства, государственные холдинги (Самрук-Казына, КазАгро). Таким образом, в Казахстане имеются государственные органы, которые уполномочены от имени государства вмешиваться и воздействовать на различные аспекты общественного производства.

Кроме них существуют такие предприятия как акционерные общества, предприятия с различными формами участия государства в уставном фонде, казенные предприятия, госучреждения, республиканские госпредприятия (Казахстан Темир Жолы).

АО НАК «Казатомпром» создал ряд совместных предприятий по добыче и переработке урана с партнерами, в которых выступили канадские компании Uranium One и Comeco, японские Sumitomo и Kansai Elektric Power, французская Areva и российская «Эффективная энергия НВ». СП создавались по принципу обмена активов по добыче на допуск в соответствующие у НАК ядерно-топливный передел и новые рынки.

В ближайшие годы «Казатомпром» планирует инвестировать 600 миллионов долларов в строительство новых и развитие действующих рудников, что позволит компании стать крупнейшим мировым производителем урана. Компания будет воздействовать своим предложением не только на казахстанский рынок, но и на мировой рынок, будет предоставлять рабочие места, заниматься подготовкой и переподготовкой работников.

Таким образом, современное государство и его государственная собственность имеют отношения к каждому компоненту национального богатства, а именно к потенциальному и используемым природным ресурсам, накопленным и функционирующим капитальным и человеческим ресурсам. Влияние государства на поддержание и увеличение национального богатства постоянно возрастает и имеет устойчивое определяющее значение. Так по данным Бюро экономического анализа, подразделения Министерства торговли США, в 1998 году доля «заслуг» государства в приросте ВВП составило 0.72%, а весь прирост ВВП составил 3.9%. Если сопоставить эти параметры с данными об участии государства в производстве и расходовании ВВП, то пропорции окажутся примерно одинаковыми. Но главное в этом процессе не пропорции, а то, что государство выступает одним из решающих факторов национального экономического роста - пишет В.Б. Супян в «Экономика США» (М.2003. С. 166). Все это не отрицает роль и значение частных предприятий производящих львиную долю накапливаемой капитальной части национального богатства.

Государство, как собственник, распоряжается государственным бюджетом. Важнейшей ролью государства в экономике, через бюджетные средства, является субсидирование производства. В общественном производстве имеются сферы, где государство не является ни производителем, ни потребителем, но может оказывать всестороннее воздействие на частных производителей. Это влияние происходит посредством предоставления субсидий, налоговому регулированию и посредством регламентирования деятельности частных производителей.

Ряд государств Европы и Америки на основе сельскохозяйственных программ производят прямые субсидии сельскому хозяйству. Причем эти субсидии идут на поддержание цен на сельскохозяйственные товары на высоком уровне. Это означает, что государственные расходы в аграрном секторе есть часть суммарных издержек. Основную часть издержек перекладывают на потребителей через механизм высоких цен.

Следует иметь ввиду, что в любых государственных программах различаются два вида затрат. Одна из затрат для общества это недоиспользование или неэффективное использование ресурсов. Второй -трансфертные платежи, т.е. перераспределение доходов между различными группами в обществе. В той же сельскохозяйственной программе есть трансферты, идущие на сельскохозяйственные секторы (в Казахстане вопросы цен на ГСМ в весенний и осенний периоды и др.).

Субсидирование производства государство производит и через налоговую систему. Если государство представляет предпринимателю дотации, то это расход из бюджета. Если государство предоставляет ему налоговые льготы примерно на ту же сумму, то эта операция нигде в бюджете не отражается и нет никакого расхода. Но цель достигнута. Такая опосредованная дотация получила в литературе название налоговые расходы. Кроме того, государство широко использует механизм скрытого субсидирования. Допустим ограничение импорта. Здесь расходы перекладываются через механизм цен на потребителей. Скрытое субсидирование происходит через кредитование по низким процентным ставкам, гарантирование займов и др.

Кроме названных видов государственной деятельности, инструментами регулирования можно назвать  
регулирование деловой активности, деятельность на финансовых рынках,  
закупки товаров и услуг, перераспределение доходов, программы  
государственной помощи, социальное страхование, скрытое перераспределение.

Во всех странах правительства в своем ежегодном бюджете внимательно анализируют планируемые расходы и ожидаемые доходы. У нас в Казахстане Министерство финансов, экономического развития и торговли планируют и ежегодно верстает бюджет на основе предложений министерств и ведомств с учетом государственных планов и программ. Обсуждают на уровне правительства и затем выносят на обсуждение парламента. Мажилис принимает со своими поправками после третьего чтения и передает сенату, который может принять, а может не принять и вернуть обратно мажилису со своими поправками. Последний обсуждает и вновь передает сенату. После принятия последним бюджет утверждает Президент. Бюджет страны становится государственным законом, который подлежит исполнению.

Бюджетная политика страны должна зависеть не только от доходов, но и от тех обстоятельств, в которых находится экономика страны, от его планов и программ. Опыт развитых стран показывает, что в условиях рецессии государству желательно поддерживать дефицит бюджета, когда нет рецессии, войн и др. поддерживать сбалансированный бюджет.

**4. 2. Регулирование государственной собственностью и государственным потреблением.**

Эффективность функционирования государственного аппарата управления один из решающих факторов экономического развития страны. Государство не только потребитель товаров и услуг, но и производитель. Соответственно управляет и регулирует те отношения, которые возникают в этих процессах.

Государство управляет своей собственностью через соответствующие органы власти на местах и государственном уровне, в зависимости от их подчиненности и принадлежности. Здания, сооружения, транспорт, оборудование, допустим, принадлежащий президентскому аппарату нашей страны управляется через аппарат хозяйственного управления, который всесторонне занимается бесперебойным обеспечением функционирования всех служб, сохранностью всей собственности и.т.д. Такими же службами наделены все министерства и ведомства, разумеется, в соответствующих масштабах.

Другие виды собственности, например, как земля отвечают за нее и управляют ими земельные комитеты районов, области и республики, которые решают и оформляют вопросы принадлежности тех или иных участков земель по всей стране.

По иному обстоит дело с государственными холдингами. Так, АО ФНБ «Самрук-Казына» является национальным управляющим холдингом, созданный для повышения конкурентоспособности и устойчивости национальной экономики и упреждения факторов возможного негативного воздействия изменений на мировых рынках. Государство является единственным акционером фонда. Председателем Совета директоров Фонда является Премьер-Министр РК. В состав совета директоров Фонда входят первые руководители министерства экономики и торговли, финансов, энергетики и минеральных ресурсов, индустрии и новых технологии, независимые директора, Председатель правления Фонда и другие лица. Финансирование деятельности Фонда осуществляется за счет средств уставного капитала и доходов за счет дивидендов от компаний и иных источников.

Следует заметить, регулятивная роль государственного холдинга осуществляется путем активного участия Фонда в управлении компаниями в качестве акционера и представительства в Советах директоров компаний, финансирование инвестиционных проектов самостоятельно или совместно с другими компаниями, стратегическими иностранными и отечественными инвесторами.

Другой уровень государственной собственности составляют АО «Национальная компания», куда входят ряд системообразующих компаний, как «Казмунайгаз», «Казатомпром» и др. Здесь единственным акционером является государственный холдинг «Самрук-Казына». Учредителем - Правительство РК. Государственный холдинг как единственный акционер участвует в управлении АО, получает дивиденды, избирает членов Совета, директоров АО, вносит изменения и дополнения в устав, утверждает Кодекс корпоративного управления, реорганизацию или ликвидацию АО, утверждает Стратегические направления развития общества и.т.д.

Таким образом, государство через свой холдинг воздействует на национальные компании и тем самым влияет на всю нефтегазовую или урановую и другие сферы общественного производства, выделяя на те или иные цели финансовые средства. Государство участвуя в управлении госхолдингом, направляет усилия коллективов компании на эффективное хозяйствование, на увеличение или уменьшение участия иностранных и своих частных компаний в данной отрасли общественного производства, стимулирует создание новых предприятий, тем самым создавая новые рабочие места и решая те или иные социальные вопросы.

Несколько по иному обстоит дело в государственной собственности республиканского государственного предприятия. Примером такого предприятия является, например, Казахский национальный университет аль Фараби. РГП управляется уполномоченным органом в целях обеспечения эффективной деятельности и рационального хозяйствования. На РГП университет воздействуют другие сферы общественного производства через потребление необходимых средств функционирования как электричество, водоснабжение, оборудование и.т.д. Воздействие же самого РГП университет на другие сферы общественного производства происходит главным образом через подготовку кадров и результаты научных исследований. РГП «Казахстан Темир Жолы» же воздействует посредством обеспечения бесперебойного движения поездов, связанных с перевозкой грузов в виде товаров, людей и потребление товаров и услуг других фирм, необходимых для осуществление перевозок.

Подводя итоги о роли государственной собственности и его различных институтов следует отметить, что последние принимают на себя следующие функции:

- выработка и предложение обществу стратегических ориентиров развития и через государственную собственность воздействие на частное предпринимательство для достижения этих целей;

- через государственную собственность и управляющими ею госорганами государство нивелирует постоянно возникающие противоречия между интересами бизнеса и общества в сферах личной, экономической, экологической безопасности, качества товаров и услуг;

- защиты национальных интересов, посредством регулирования доли государственной собственности в национальной экономике и защиты интересов казахстанского бизнеса на мировой арене;

- значительное воздействие государства на воспроизводственные процессы в экономике и величину занятости проявляется посредством государственных закупок товаров и услуг;

- устойчивость экономического положения Казахстана в мировом хозяйстве в решающей степени опираются на национальные богатства, при этом государственная собственность имеет прямое отношение ко всем основным компонентам национального богатства;

- государство воздействует на поставщиков товаров и услуг как потребитель, как орган устанавливающий определенный уровень качества. Например, стандарты на бензин Евро 2,3,4,5.

Государственные органы власти в центре и на местах, создавая предприятия, учреждения или приобретая те или иные товары и услуги требуют от поставщиков определенное качество, свойства товаров, устанавливая цены на них и др. Тем самым государственная собственность воздействует на частных и иных собственников различными путями направляя их деятельность на определенные рынки.

4.3. Влияние государственной собственности на структуру

экономики.

Наличие государственной собственности не может не влиять на структуру экономики, так как поступающие доходы от этой собственности следует дальше размещать в целях удовлетворения производственных и личных потребностей фирм и населения, для развития общественного производства. Следовательно, возникает необходимость рассмотрения структуры экономики и закономерностей размещения производственных и непроизводственных предприятий. С другой стороны, в современных условиях, когда бурно развивается информационная технология, государство не может безучастно наблюдать за процессом размещения и создания предприятии частным сектором экономики и это прежде всего относится к качественным параметрам, т. е. строится по последнему ли слову техники, конкурентоспособно с иностранными производителями и т.д. Всё это, а также другие общественные потребности подвигают государственные органы власти воздействовать на структуру экономики.

Структура экономики представляет собой совокупность различных производственных и непроизводственных предприятии и учреждении, которые функционируют в определенной пропорции, устанавливающиеся в результате рыночной конкуренции. В структуре экономики выделяют отрасли и подотрасли, предприятия (фирмы) и учреждения. Государство не всегда деятельно участвовало во всех отраслях общественного производства, но всегда воздействует на них посредством правовых и организационных мер. Экономическое воздействие в развитых странах ранее имело место от случая к случаю ( выкуп нерентабельных предприятии, необходимых общественному производству). В условиях экономического кризиса подобная помощь становится систематической.

К сфере экономической деятельности международная отраслевая классификация ООН относит:

**-** горнодобывающая промышленность;

- обрабатывающая промышленность;

- строительство;

**-**транспорт, складское хозяйство и связь;

-электроэнергетика, газо- и водоснабжение;

-сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство и рыболовство;

-оптовая и розничная торговля, рестораны, гостиничное хозяйство;

- финансы, страхование, операции с недвижимым имуществом, коммерческие услуги;

- коммунальное, общественное и личное обслуживание.

Наряду с отраслевой различают территориальную, социальную, внешнеэкономическую структуры. Каждая из них отображает соотношение различных сторон внутри названных структур. Так, внешнеэкономическая структура показывает соотношение между экспортом и импортом, т. е. пропорции между ввозом и вывозом товаров и услуг. Территориальная структура показывает размещение производства товаров и услуг в тех или иных районах страны. Социальная структура показывает размещение производства товаров и услуг в районах страны по формам собственности, что определяет возможности вложения капитала в развитие регионов частного и государственного капитала.

В Казахстане органы власти огромное внимание уделяют структуре экономики с первых дней независимости. Пристальное внимание уделено в Государственной программе по форсированному индустриально-инновационному развитию Республики Казахстан на 2010-2014 годы, где определена стратегия действия. Составной частью программы являются Сводная карта индустриализации Казахстана на 2010-2014 годы, которая состоит из республиканской и региональных карт индустриализации с указанием источников финансирования, графиками, планами мероприятий по их реализации.

В соответствии со стратегией намечено обеспечить размещение приоритетных секторов экономики на территориях обладающих конкурентными преимуществами для индустриального развития. Во-вторых, намечено создание зон опережающего роста на территориях, обладающих необходимым научно-техническим и образовательным потенциалом, коммуникационной инфраструктурой.

Инструментом размещения производственного потенциала страны станет Схема рационального размещения производственных мощностей. Схема станет составной частью Прогнозной схемы территориально-пространственного развития Казахстана, являющейся основой для разработки Генеральной схемы организации территории РК, а также других градостроительных документов.

Индустриальная модернизация определяется развитием традиционных экспортоориентированных отраслей экономики, на основе интенсификации факторов производства. В программе намечено размещение производства традиционных отраслей в сложившихся центрах в привязке к источникам сырья и технической инфраструктуре. Развитие новых экспорто ориентированных производств в аграрной сфере, легкой промышленности, туризме планируется в традиционных для них регионах с ориентацией на рынки крупных городов, в трудоизбыточных регионах. Развитие отраслей , базирующихся на внутреннем спросе станут наличие спроса, производственной, технической инфраструктуры, технологической базы, низкие транспортные издержки на доставку продукции, комплектующих и оборудования. Новые предприятия машиностроения будут размещены в соответствии с профилем и предполагаемого основного спроса на производимые машины и запасных частей к ним ( горнорудное машиностроение- в центральном и восточном Казахстане и т. д.) .В программе намечено формирование центров экономического роста на базе городов Алматы, Астана и тяготеющих к ним территориях.

Поддержка развития "традиционной индустрии", отраслей на базе внутреннего спроса и центров экономического роста будет осуществляться через различные механизмы стимулирования экономической активности и инвестиционной привлекательности. В программе прямо отмечено о государственных инвестициях на развитие инфраструктуры, обеспечивающее технические условия функционирования частного предпринимательства. Инфраструктурные меры поддержки намечено реализовывать через Схему рационального размещения производственных мощностей, где постоянно обновляются пути решения вопросов инфраструктурной и ресурсной обеспеченности проектов, рационального распределения минерально-сырьевых и трудовых ресурсов, рынков сбыта, в соответствии со сложившейся рыночной обстановкой. В программе указано, что концентрация ресурсов государства и бизнеса на развитие приоритетных секторов экономики будет сопровождаться интерактивным процессом согласования решений государства и бизнеса с использованием современных информационных систем мониторинга и конкретных инструментов реализации.

Таким образом, государственные органы власти непосредственно участвуют в формировании структуры экономики исходя из интересов национальной экономики. Воздействие государства происходит посредством финансовых средств, путем предоставления субсидии, предоставления грантов, субсидирования процентной ставки по кредитам, лизингу и др. Органы власти оказывают и нефинансовые поддержки при размещении новых производств выражающиеся в оказании сервисных услуг иностранным инвесторам, информационно-презентационных, информационно-аналитических мероприятиях и т. д. Тем самым государство выстраивает необходимую для страны структуру экономики.

Литература:

1. Гражданский Кодекс Республики Казахстан (Общая часть). Раздел 2. Гл. 8-15.
2. Рамазанов А.А. Диалектика отношений собственности. Алматы. 2004 г. Гл 5.
3. Дж. Стиглиц Экономика государственного сектора. М.: МГУ. 1997 г. Гл. 1,3.

**Краткие выводы**

1.Казахстан отличается от стран с классической рыночной экономики характером, средствами формирования рыночных отношений. РК пришлось за несколько лет пройти путь формирования многообразии форм собственности и по ходу функционирования экономики формировать правовые, организационные и иные институты общественного производства.

2.Современное государство и его государственная собственность имеют отношения к компоненту национального богатства, а именно к природным, капитальным, человеческим ресурсам и влияние государства имеет устойчивое и определяющее значение.

3.Государство как собственник распоряжается государственным бюджетом.

4.Государство не только потребитель товаров и услуг, но и производитель и регулирует те отношения, которые возникают в ходе реализации права собственности соответствующим органами власти в центре и на местах.

5.Одной из отличительных особенностей государственного регулирования экономики в Казахстане своей собственностью является создание государственного холдинга АОФНБ «Самрук-Казына», посредством который осуществляет активное регулирование государственными компаниями в качестве акционера.

6.Государство обладая определенной собственностью принимает на себя ряд функции, в числе которых выработка стратегических ориентиров, нивелирование постоянно возникающих противоречий между бизнесом и обществом, защита национальных экономических интересов, воздействие на воспроизводственные процессы и др.

**Вопросы и учебные задания**

1. Чем отличаются государственные институты от частных предприятий?
2. Изучите опыт приватизации в странах постсоветских прибалтийских стран и Казахстана. Покажите различия и попытайтесь объяснить в чем корень этих различий.
3. Что относится к объектам государственной собственности?
4. Рассмотрите виды государственной деятельности и инструменты воздействия государства на деловую активность предпринимателей.
5. Изучите регулятивную роль государственного холдинга АО ФНБ «Самрук-Казына» и попытайтесь показать в каких рамках он функционирует- на рыночных или нерыночных.
6. Насколько правомерны возложенные на государственные институты функции, посредством которых государственная собственность воздействует на частных собственников?
7. Изучите структуру экономики Казахстана, вклад каждой из отраслей в ВВП и предложите, обоснуйте свои меры по изменению сложившейся структуры.
8. Каким вам видится Схема рационального размещения производственных мощностей по мере выполнения Государственной программы форсированного индустриально-инновационного развития? Увеличится или уменьшится доля государственной собственности к 2020 г.?