**К.э.н. Каплинская И.Е.**

**Лекция по дисциплине «Экономическая теория»**

(утверждена на заседании кафедры МиМ от 10.11.2002 г. протокол № 3)

**Тема: ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ**

План:

1. необходимость и цели государственного регулирования экономики;
2. методы, способы воздействия государства на экономику;
3. основные проблемы вмешательства государства в экономическую систему;
4. модели государственного регулирования.

ВВЕДЕНИЕ.

Анализ функционирования экономики на микро- и макроуровнях уже требовал фрагментарного рассмотрения роли государства в рыночной системе. Теперь нам предстоит обобщить эти фрагменты и сформировать, насколько это возможно, более целостное представление о месте государства в современной экономике.

При этом сразу следует обратить внимание на многообразие и неоднозначность подходов к роли государства в экономике – от ее полной абсолютизации в моделях командной экономики до крайнего принижения в классических системах. Такая неоднозначность связана как со сложностью самой экономики и существованием различных теоретических концепций, так и с некоторыми неэкономическими факторами – особенностями развития социально-политических, национальных, религиозных, культурных отношений и традиций в разных странах в те или иные периоды времени. В силу этого о какой-либо универсальной схеме участия государства в экономике вряд ли можно вести речь. В то же время, знание некоторых общих и бесспорных закономерностей и тенденций такого вмешательства является полезным ориентиром в поиске наиболее адекватных его форм.

1. НЕОБХОДИМОСТЬ И ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Необходимость вмешательства государства в экономику вытекает, с одной стороны, из особенностей функционирования самой рыночной системы, неспособной справиться с решением ряда важных проблем и ситуаций ( провалы рынка), с другой стороны, из усиления целостности современных общественных систем, требующей институционального представления общих для всех субъектов интересов. Последнее оказывается особенно значимым в условиях современной НТР, перехода к постиндустриальной цивилизации и резкого усиления интернационализации экономической жизни.

Каковы же конкретные причины возможного вмешательства государства в экономику?

В первую очередь, следует признать роль государства в сохранении и поддержании самой рыночной среды. Именно государство посредством правового регулирования обеспечивает установление и соблюдение «правил игры» основных экономических агентов, законодательно определяет и защищает права собственников, содействует сохранению конкурентных начал в экономике, пресекает формы недобросовестной конкуренции, регламентирует многие стороны экономической деятельности и т.д. Государство обеспечивает нормальное функционирование денежной системы, что особенно важно в условиях отказа от золотого стандарта. Элементы принуждения, которые неизбежно присутствуют в правовом регулировании, на первый взгляд, ограничивают свободу реализации и первенство частных интересов, которое обоснованно считается фундаментом рыночной экономики. На самом деле, принуждение оказывается способом снижения трансакционных издержек

( Р.Коуз ) – издержек ведения переговоров, получения достоверной информации, издержек рискованных действий частных структур, которые были бы исключительно велики при отсутствии государственного контроля и гарантий. Такое принуждение осуществляется государством в интересах всех основных экономических субъектов и общества в целом. Но, в свою очередь, если издержки государственного управления оказываются выше трансакционных издержек, это повод для ухода государства из соответствующих сфер.

Следующей важной причиной вмешательства государства в рыночную систему саморегуляции является неизбежная для рынка тенденция к монополизации, вытекающая из законов конкуренции, концентрации и централизации капитала. Неоднозначность последствий монополизации ( с одной стороны – рост цен, издержек, сокращение объемов производства, нерациональное распределение ресурсов и доходов, в ряде случаев невосприимчивость к НТП; с другой стороны, снижение затрат за счет эффекта масштаба, заинтересованность в научных исследованиях и финансовые возможности проведения последних, способность прорыва на мировые рынки) – создает и весьма противоречивое отношение государства к оценке деятельности монополий. Это находит выражение в различии национальных антитрестовских законов: наиболее жесткое отношение к монополиям в США, европейские страны и Япония подходят к проблеме более терпимо, во многом из-за необходимости содействия национальным фирмам в их закреплении на мировых рынках. Именно в той мере, в какой монополия является разрушительной для хозяйственной системы, она становится объектом государственного воздействия – через законодательное ограничение и пресечение монопольной деятельности (регулирование цен, раздел фирм), через поощрение конкуренции, содействие созданию новых предприятий, осуществление политики открытой экономики.

Причиной участия государства в экономической жизни общества является также проблема внешних эффектов (экстерналий). Под внешними эффектами в экономической теории понимаются ситуации, когда издержки

(или выгоды) рыночных частных сделок падают на третьих лиц, не являющихся непосредственными участниками этих сделок. Классическими примерами таковых являются многочисленные ситуации, связанные с загрязнением окружающей среды ( отрицательные внешние эффекты), выгоды, получаемые обществом от роста уровня образования, здоровья, культуры людей ( положительные внешние эффекты). С точки зрения теории микроэкономики в случаях внешних эффектов наблюдается неоправданное отклонение кривых спроса и предложения соответствующих благ ( и точки равновесия) от необходимого положения. При отрицательных внешних эффектах кривая рыночного предложения, основываясь на частных издержках фирм, не учитывает часть издержек общества ( потери третьих лиц), в силу чего объем производства и потребления благ завышается, цены занижаются и, следовательно, наблюдается избыточное, неоплаченное и неэффективное использование части ресурсов. В случае положительных экстерналий (при преобладании рыночных отношений в сферах образования, здравоохранения, культуры) – ситуация обратная: наличие неоплачиваемых выгод занижает платежеспособный спрос на товары и услуги , объем их производства и потребления а также цены оказываются меньше необходимых обществу, ресурсы в отрасли недопотребляются. Проблема отрицательных экстерналий, как показывает теория, могла бы быть решена чисто рыночным путем ( в случае нулевых трансакционных издержек), но при одном важном условии – точном выявлении всех прав собственности на все ресурсы ( в том числе на чистый воздух, незагрязненную волу водоемов и проч.). Эта идея сформулирована в теореме Коуза-Стиглера: при нулевых трансакционных издержках и четком установлении прав собственности, независимо от того, как эти права распределены между экономическими субъектами, частные и общественные издержки ( учитывающие упомянутые издержки «третьих лиц» ) будут равны. Однако сложность как раз и состоит в том, что либо нулевые трансакционные издержки невозможны, либо сложно установить и распределить права собственности. В силу этого вмешательство государства в такие ситуации оказывается неизбежным. Оно осуществляется различными способами. С помощью политики налогов, штрафов, прямых запретов, а также создания рынка прав на загрязнение искусственно увеличиваются издержки фирм и смещается кривая отраслевого предложения, тем самым отрицательные эффекты снижаются, ресурсы перераспределяются в оптимальном направлении. Использование дотаций, субсидий, бесплатного предоставления товаров и услуг государством расширяет использование ресурсов, производство и потребление благ в отраслях с положительными внешними эффектами. Таким образом, государство и в этом случае «подправляет» рыночный механизм, способствует росту эффективности экономической системы, хотя следует признать, что полностью устранить внешние эффекты по ряду причин не удается.

Еще одной оправданной причиной вмешательства государства в экономику является необходимость производства так называемых общественных благ. Общественными благами в экономической теории называются блага, обладающие следующими основными свойствами: неисключаемостью – блага не могут быть предоставлены одному лицу так, чтобы не предоставить их в распоряжение других людей, неконкурентностью – будучи предоставлены одному лицу могут быть предоставлены другим без дополнительных издержек. Производство и предложение таких благ частными фирмами оказывается невыгодным, если вообще возможным: большинство людей будет пользоваться такими благами бесплатно, возникнет проблема «зайцев». К «чистым» общественным благам, для которых в полной мере применимы указанные свойства, можно отнести национальную оборону, услуги маяков, уличное освещение и др. Некоторые блага характеризуются частичным отсутствием свойств исключения и конкурентности – это «квазиобщественные» блага: охрана общественного порядка, общественные парки, дороги и проч. Иногда к таким благам относят также образование, медицину, отрасли культуры , хотя это скорее частные блага с высокими положительными внешними эффектами. Общественные блага в силу их свойств производятся либо государством, либо фирмами-подрядчиками государства и предоставляются в пользование бесплатно, финансируются за счет средств госбюджета. Но при этом весьма сложной проблемой является определение объемов производства благ и соответствующих затрат ресурсов- традиционный рыночный механизм выявления равновесных объемов и цен здесь не срабатывает.

Требует участия государства также проблема распределения доходов. Рыночный механизм, как известно, очень жесток и не способен, да и не должен решать вопросы социальной справедливости, гарантировать определенный стандарт благосостояния в соответствии с требованиями современного демократического общества. Государство корректирует данную ситуацию с помощью инструментов фискальной политики: налогов, трансфертов и др.

Все указанные факторы вмешательства государства в экономику относятся скорее к микроэкономике, так как характеризуют проблемы отдельных рынков. Но существуют и собственно макроэкономические ситуации, требующие государственного регулирования. Причем в отношении последних противоречивых суждений значительно больше, чем по отношению к микроэкономическим . Эти проблемы могут быть интерпретированы как проявления нестабильности экономики.

Во-первых, это касается инфляционных процессов, обладающих, как известно, весьма разрушительным действием на хозяйственные системы. Как показывает практика как развитых, так и развивающихся стран, высоким антиинфляционным действием обладает денежно-кредитная политика (ограничение денежной массы), фискальная политика (сокращение дефицита государственного бюджета), структурная политика, антимонопольная политика и др.Борьба с инфляцией оказывается часто важнейшей задачей стабилизации, без которой дальнейшее развитие экономики оказывается немыслимым. Такая стабилизация иногда дается очень дорого, сопровождаясь большим или меньшим экономическим спадом, ростом безработицы и другими неблагоприятными последствиями.

Требует государственного вмешательства и существование безработицы. Высокий ее уровень, превышающий естественную норму, недопустимы в хозяйственной системе как по чисто экономическим причинам ( потери ВНП), так и по социально-политическим: низкие доходы, малообеспеченность, высокая заболеваемость и смертность, общественная конфликтность; наконец, это нарушение определенных демократических прав и свобод. Политика приведения безработицы к ее естественному уровню и поддержания последнего также сопряжена с многими проблемами : возможным дефицитом госбюджета, инфляцией, так как требует стимулирования производства, выплаты социальных пособий, затрат на создание и эффективную работу служб занятости и т.д.

Усиление интернационализации экономики порождает еще одну макроэкономическую заботу государства – равновесие платежного баланса страны. Как будет показано в следующей главе, несбалансированность внешнеэкономических связей ( прежде всего, дефицит платежного баланса) могут создавать много неблагоприятных ситуаций, ухудшать состояние национальной экономики, усиливать ее зависимость от внешнего мира, требовать сложных и болезненных макроэкономических корректировок. Поэтому государство проводит ту или иную политику по кратко и долгосрочному балансированию платежей страны , прибегая в ряде случаев к экстренным мерам внешнеэкономической политики (см. гл. 170 ).

Необходимость стимулирования экономического роста как основы общественного прогресса еще одна возможная причина государственного регулирования экономики. Рыночная система, как показывает история, достаточно часто дает сбои в этом вопросе. Политика экономического роста, осуществляемая правительствами , включает в себя, в частности, содействие структурной перестройке экономики, научно-техническому прогрессу, реализацию инвестиционных государственных программ, антициклическое регулирование. Она требует грамотной денежно-кредитной и фискальной политики, но весьма часто сопряжена с неблагоприятными последствиями, такими как инфляция, структурная безработица, дефицит платежного баланса, особенно в краткосрочном периоде.

Названные причины макроэкономического регулирования фактически задают возможные цели такового и эти цели могут быть не только взаимодополняющими, но и противоречивыми. Достижение одной цели, как правило, и это уже показано, сопровождается ухудшением состояния экономики в каком-либо ином направлении, например, при стремлении обеспечить полную занятость может вырасти инфляция, и наоборот , борьба с инфляцией потребует как минимум на некоторое время забыть об экономическом росте и т.д. Такое своеобразное положение дел получило в экономической литературе своеобразное и весьма точное название – магический четырехугольник. «Углами» этого четырехугольника и являются такие цели как: стабильность цен, эффективная полная занятость населения, равновесие платежного баланса и обеспечение экономического роста. Все это, безусловно, усложняет эффективное регулирование государством экономики, так как требует выделения приоритетных целей и определенных жертв. Хорошо, если реально страна находится перед необходимостью решения только одной задачи, допустим, устранения высокой инфляции, или дефицита платежного баланса, тогда потери могут быть незначительны. Другое дело, если все проблемы магического четырехугольника «наваливаются» одновременно и весьма сильно: и экономически, и политически решать их оказывается чрезвычайно сложно, так как выбор приоритетов может быть крайне болезненным для общества и обострять социально-экономическую ситуацию. Именно такое положение вещей весьма характерно для стран с переходной экономикой и многих развивающихся государств.

Рассмотренные причины вмешательства государства в экономику, как уже было отмечено, одновременно определяют и его основные цели: сохранение конкурентной среды, стабильность цен, экономический рост и т.д. Эти цели, безусловно, можно уточнять, строя своеобразное дерево целей, выявлять характер связей внутри этой системы. Следует также выделить и конечную цель государственного регулирования – содействие повышению эффективности социально-экономической системы и росту благосостояния граждан. Конкретные цели регулирования для той или иной страны в тот или иной период времени определяются уже исходя из анализа существующего положения в экономике и с учетом ряда неэкономических факторов, прежде всего политического характера. Трудности такого анализа, противоречия политических отношений, разнообразие трактовок ряда проблем различными экономическими школами делает этот процесс чрезвычайно сложным. Но это не может отменить необходимость вмешательства в экономическую систему со стороны государства. В результате такого взаимодействия рынка и государства и формируется смешанная экономика. В этой экономике принцип распределения полномочий между двумя механизмами регулирования может быть обозначен достаточно просто: рынок – насколько возможно, государство – насколько необходимо, но сама степень такой необходимости трактуется весьма различно.

А теперь обратимся к методам и механизмам участия государства в экономике, значительная часть которых также была рассмотрена в предыдущих главах. Наша задача – систематизировать эти знания, причем в основном безотносительно конкретных целей регулирования, поскольку большинство методов достаточно универсальны.

2. МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА ЭКОНОМИКУ

Под методом государственного регулирования экономики мы будем понимать специфические для государства как общественного института способы достижения поставленных целей.

Весьма условно все методы можно разделить на две основные группы

- административные, базирующиеся в основном на элементах принуждения, ограничения экономической свободы субъектов,

- экономические, ориентированные на включение механизмов их личной заинтересованности, хотя все методы, будучи способами государственного воздействия, реализуются посредством ряда административных актов.

Сразу следует отметить, что оптимальное соотношение между административными и экономическими методами определить очень сложно. Ясно, что в основе такой пропорции важнейшим будет тот же принцип экономической выгоды ( но не только он): если административные способы оказываются эффективнее, следует отдавать предпочтение им, если экономические – надо пользоваться именно ими, хотя расчеты подобного рода непросты. В целом, поскольку современная смешанная экономика базируется именно на рынке, то государство в первую очередь ориентировано на использование инструментов экономического характера, в большей степени гарантирующих фундаментальные ценности демократического общества, в первую очередь, экономическую свободу.

Какими же конкретно способами воздействия на экономику располагает государство?

Во-первых, это правовая система. Государство посредством законов устанавливает основные правила, по которым функционирует экономическая система, определяет сферы и методы незаконной деятельности. Нет практически ни одной сферы экономической жизни, которая в той или иной степени не подвергалась бы правовому регулированию – начиная от производства благ и услуг, их распределения до, в определенной степени, потребления.

Вторым методом государственного вмешательства следует упомянуть государственную собственность ( в том числе на ресурсы и капитальные объекты) и государственное предпринимательство. Будучи собственником, государство берет на себя ответственность и риски за управление соответствующими системами в интересах общества в целом. Как правило, чаще всего объектами такой собственности становятся либо чрезвычайно значимые для хозяйства системы (природного или искусственного характера), эксплуатация или создание которых требует больших затрат, убыточные отрасли, поддержание которых считается необходимым в силу тех или иных причин, производство общественных благ, новые наукоемкие производства, непривлекательные поначалу для частного бизнеса в силу высоких рисков. В этом списке могут быть электроэнергетика, атомная промышленность, системы связи, морской, железнодорожный, авиационный транспорт, угольная промышленность, академическая наука, учреждения образования, культуры, здравоохранения, месторождения полезных ископаемых, природные заповедники, леса, воды и проч. Конкретный набор объектов государственной собственности и характер и способы управления ими вытекает из состояния экономики и целей, стоящих перед государством. Изменение этих факторов весьма часто связаны с процедурами национализации либо приватизации, методы осуществления которых также различны и трудны.

В третьих, государство в своей экономической деятельности опирается на налоговое регулирование, как минимум две основные функции налогов – фискальная и стимулирующая, - способствуют достижению разнообразных целей – от содействия инвестициям, экономическому росту, занятости, уравновешиванию платежного баланса и др., до социальных – обеспечение стандартов жизненного уровня, принципов справедливости. При этом сама налоговая система именно в силу многообразия направлений ее применения не может быть универсальной и должна меняться при появлении новых приоритетов экономического развития и быть непротиворечивой, сбалансированной.

В-четвертых, следует признать чрезвычайно высокую значимость направлений, способов расходования бюджетных средств государством. Размеры выделяемых финансовых средств отраслям, регионам, сферам непроизводственной и социальной деятельности в очень значительной степени могут содействовать их развитию либо ,наоборот, свертыванию. Государственные расходы могут вызывать экономический рост, либо сдерживать его, ускорять НТП и структурную перестройку экономики, либо приводить к деиндустриализации при значительных дефицитах бюджета, содействовать прорывам в мировую экономику, либо консервировать отсталость национальной экономики. И здесь очень важно вспомнить о приоритетах целей экономической политики, так как размеры государственных расходов ограничены, а дефицит бюджета следует поддерживать в разумных пределах – 5-6% ВВП.

Следующим инструментом государственного регулирования является денежно-кредитный механизм: воздействие на экономику посредством изменения учетной ставки процента, норм обязательных резервов и операций на открытом рынке. Влияние на экономику в данном случае оказывается через деньги – своеобразную кровеносную систему экономического организма. Такое воздействие осуществляется прежде всего в целях достижения стабильности цен, поощрения инвестиций, антициклического регулирования, стабилизации платежного баланса и др.

Необходимость форсирования экономического роста создала также такой специфический инструмент государственного воздействия на экономику ( на воспроизводственный процесс), как ускоренная амортизация оборудования, способствующая быстрому обновлению техники и создающая дополнительный спрос. В современной смешанной экономике весьма распространены и успешно применяются также методы прогнозирования и индикативного планирования, а также программирования экономики. Они позволяют сконцентрировать усилия частного бизнеса и государства для реализации каких-либо значимых для национальной экономики целей и выполнения крупных программ (региональных, структурных, научно-технических, отраслевых, внешнеэкономических). Планы и программы, как правило, имеют долгосрочный характер, не являются директивными, но обладают высокой степенью эффективности, поскольку опираются на весь комплекс мер стимулирующего характера, осуществляемый государством.

Особо следует отметить специфические методы регулирования государством внешнеэкономических связей. Это и воздействие на валютный курс и платежный баланс ( например, валютные интервенции, операции с золотом, таможенная политика), и международные договоры и соглашения, касающиеся движения товаров, капиталов, рабочей силы, валютных отношений, международной интеграции.

Приведенная классификация инструментов вмешательства государства в экономику, конечно, весьма условна. Из отмеченных методов первые два относятся преимущественно к прямым административным способам, а остальные – в основном к экономическим. Данный перечень, естественно неполон. Как в смысле ширины, так и глубины охвата данной проблемы. В первом случае можно было бы отметить и другие методы воздействия государства – например, методы военной экономики, а также способы, опосредуемые иными сферами общественной жизни - через культуру, общественную идеологию и психологию, религию и пр. ( известно, что влияя на общественное сознание государство может содействовать либо пресекать нежелательные процессы и чисто экономического характера – допустим, подавлять инфляционные ожидания граждан). Во втором случае речь идет о возможной и необходимой конкретизации методов регулирования. Частично этот пробел в анализе восполнен в предыдущих главах, но в более полной мере знакомство с такими методами возможно уже только за пределами учебного курса собственно экономической теории – либо в других учебных дисциплинах, либо с помощью специальных трудов научного, методического и нормативного характера.

В заключение следует отметить, что все методы как прямого, так и косвенного воздействия фактически интегрированы в рыночный механизм и являются элементами сложнейшей системы смешанной экономики и потому неизбежно взаимодействуют друг с другом. При этом сама сложность системы не позволяет в полной мере проследить и учесть все существующие и возможные прямые и обратные связи. В силу этого методы регулирования (так же как и цели, о чем сказано выше) в принципе могут противоречить друг другу, что весьма часто и обнаруживается на практике ( например, несоответствие между принятыми законами и их финансированием).

Противоречивость между целями и между инструментами государственного воздействия на экономику, а также целей и инструментов между собой заставляет обратиться специально к проблемам государственного регулирования экономики. При это обнаружится и ряд других, неизвестных пока моментов. Одновременно станет более понятна и неоднозначность оценки роли государства в различных теоретических школах, так как чем выше оценивается значимость неблагоприятных последствий государственного регулирования, тем уже трактуются его целесообразные границы.

1. ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ

Осмысление теории и практики государственного регулирования экономики позволяет выделить ряд специфических проблем, которые требуют знания и учета как со стороны самих регулирующих органов, так и граждан страны, в интересах которых, по определению, и осуществляется такая политика.

Начнем с того, что трудности, и немалые , представляет само определение целей регулирования. Эти трудности имеют многообразный характер. Так, каждая из целей отражает интересы определенных социальных групп, весьма различных по активности и способах отстаивания интересов. Выбор одной какой-либо цели, давая выигрыш одним силам, другим может наносить ущерб, который государство часто не в силах компенсировать ( распределительный эффект), хотя в теории допускается возможность принятия политических решений на основе критерия Парето ( см. гл. ), исключающих потери каких-либо сторон - это решения в рамках консенсуса (единогласия). Потери каких-либо сторон не будут значимы также в случае выполнения критерия Калдора-Хикса. А именно, изменения экономической политики означают улучшение, если те, кто выигрывают от принятия решений, оценивают свой выигрыш в денежной форме выше, чем оценивает свой проигрыш «потерпевшая сторона». Этот критерий не предполагает обязательной реальной компенсации выигравшими потерь проигравших ( хотя это возможно и , вероятно, желательно), он требует лишь потенциальной возможности этого. Далее, сама процедура принятия политических решений ( в основном большинством голосов) , которая и должна содействовать выбору оптимальных для общества приоритетных целей, во многом по причине отсутствия или искажения информации, оказывается часто несостоятельной, в лучшем случае обеспечивая принятие решений в интересах среднего избирателя. К этому следует добавить, что , как показано в теории общественного выбора (Д.Бьюкенен), государственные решения принимаются не только в интересах общества в целом, но и во многом в интересах политических деятелей разного ранга, ориентированных , в частности, на необходимость сохранения и упрочения своего положения во властных структурах. Последствия таких решений могут быть весьма неблагоприятны. Существует также и проблема временного характера: чему следует отдать предпочтение – интересам и целям сегодняшнего дня или будущему? Наконец, возможны и просто ошибки в выборе целей, вызванные неточным анализом существующей ситуации, неразработанностью теоретических основ такого анализа, неполноценностью информационной базы, некомпетентностью руководителей и др. Часто уже эти сложности вызывают большой скепсис в отношении самой целесообразности государственного регулирования экономики, создавая питательную среду для распространения идей консерватизма и либерализма.

Этот скепсис может усилиться, если обратить внимание на большие издержки государственного регулирования. Оно действительно стоит достаточно дорого, причем без жесткого контроля со стороны общества затраты будут только возрастать в силу закономерной тенденции роста бюрократических структур. Такой рост, в свою очередь, будет усложнять и само принятие и эффективную реализацию решений. Если также учесть отмеченную в предыдущем параграфе возможную внутреннюю противоречивость методов государственного регулирования или их несогласованность, то его результаты могут весьма сильно отличаться от намеченных. Следует также вспомнить о таком понятии как налоговое бремя, снижающее выигрыши потребителей и производителей и сокращающее общие выгоды торговли.

Весьма часто неопределенность факторов и инструментов воздействия государства на экономику находит свое выражение в своеобразном законе непредвиденных последствий: последствия регулирования реально весьма существенно отличаются от намечавшихся. В его действии весьма значимыми являются экономические лаги , характеризующие определенную инерционность экономической системы. Внутренний лаг – промежуток времени между моментом экономического шока и временем принятия ответных мер правительством, они особенно характерны для фискальной политики, связанной с процедурами обсуждения в парламенте. Внешний лаг – период времени между моментом принятия решения по какой-либо проблеме и началом появления результатов от данной меры, весьма существенное значение имеют в денежно-кредитной, внешнеэкономической политике, так как в них присутствует сложный передаточный механизм. Существование таких лагов затрудняет анализ ситуаций и выбор адекватных мер государственного регулирования.

Проблемы государственного регулирования несомненно связаны и с экономическими ожиданиями основных субъектов. Экономическая политика должна учитывать эти ожидания, но не только. Она сама воздействует на эти ожидания. Поэтому любые макроэкономические модели, призванные раскрыть механизм действия экономической системы в значительной мере несовершенны. В связи с этим в экономической теории существует специфический термин – критика Лукаса: традиционные методы анализа экономической политики не могут адекватно отразить влияние политических изменений на экономические ожидания.

С государственным регулированием экономики связано также такое явление как поиск политической ренты. Политическая рента – это дополнительный доход частных экономических субъектов, вызванный принятием определенных политических решений ( например, введением торговых пошлин, государственными заказами, выдачей государственных лицензий и т.п.) . Поскольку поиск политической ренты обходится фирмам дешевле традиционных форм конкурентной борьбы, то такого рода давление на властные структуры имеет широкое распространение как в виде легальных форм ( лоббирование), так и в виде теневых отношений (коррупция госаппарата). Лоббизм – деятельность, направленная на обеспечение принятия общественных решений в интересах группы. Такая группа, имея свои специфические интересы, действуя сплоченно и целенаправленно может добиться решений, выгодных для меньшинства, если их противники не организованы и если индивидуальные выгоды последних меньше необходимых для их получения затрат. Понятно, что эти решения могут противоречить интересам общества, и будучи реализованы наносят существенный ущерб экономической системе в целом и определенным социальным группам. Поиск политической ренты предполагает использование не только практики лоббизма, но и логроллинга – взаимной поддержки группами друг друга, а также торговли голосами. Политическая рента может стать мощным фактором сращивания государственного аппарата и теневых структур. Криминализация государственного аппарата является чрезвычайно опасной тенденцией, особенно для ослабленных экономик.

Значительное присутствие государства с сфере непосредственного производства товаров и услуг связано с еще одной непростой ситуацией – низкой эффективностью государственных предприятий. Как правило, это вызвано отсутствием мощных стимулов, характерных для частного предпринимательства. Руководители государственных предприятий в меньшей степени заинтересованы в результатах деятельности своих структур. Это оказывается и дополнительным бременем для государственного бюджета.

Проводя антимонопольную политику по отношению к одним сферам деятельности государство своими действиями неизбежно может создавать основы монополизации в других сферах и не только посредством установления государственной монополии, но и через механизмы лицензирования, охраны интеллектуальной собственности, государственных заказов. При этом многие негативные последствия ограничения конкуренции могут наносить экономике существенный ущерб. При необузданном росте силы и мощи государственного проникновения в экономику это создает опасность тотального контроля над ней с разрушением механизмов рыночной саморегуляции.

Проблемой государственного регулирования экономики является также то, что политический бизнес-цикл ( вызванный периодичностью избирательных кампаний и временем полномочий органов власти) становится существенным фактором макроэкономических колебаний. Политические деятели стремятся к тому, чтобы с помощью инструментов фискальной и монетарной политики сделать так, чтобы к моменту выборов сложилась благоприятная социально-экономическая ситуация. Ясно, что такие действия не всегда оправданы с точки зрения логики развития самой экономической системы.

И наконец, государственное вмешательство может создать проблему дисбаланса между свободой человека, прежде всего экономической, и принуждением. Нарушение прав человека при избыточном присутствии государства в экономике может стать слишком высокой и неоправданной платой даже за эффективную экономику.

Рассмотрение проблем государственного регулирования позволяет перейти к моделям участия государства в экономике. При этом в значительно большей степени проявятся разногласия отдельных экономических школ по рассмотренным уже вопросам.

1. МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ВМЕШАТЕЛЬСТВА В ЭКОНОМИКУ

В самом начале следует признать, что такая постановка вопроса не совсем корректна и достаточно условна: моделей государственного участия в экономике столько, сколько существует уникальных комбинаций основных целей, соответствующих им комплексов методов регулирования, определяемых конкретной ситуацией в стране в тот или иной период времени с учетом социальных, политических, национальных, религиозных, психологических и др. факторов. Теоретическое обобщение таких комбинаций осуществить достаточно сложно. В силу неоднозначности исторических аналогий еще более сложно использовать на практике результаты подобного анализа. В то же время некоторые суждения относительно основных вариантов микро- и макроэкономического регулирования государством экономики все же можно высказать.

Под моделью государственного регулирования экономики будем понимать систему базовых целей и методов их достижения. Такие модели непосредственно связаны с ведущими теоретическими школами в экономической теории. Поэтому первоначально можно выделить следующие основные модели , соответствующие концепциям современной смешанной экономики: кейнсианская ( либерально-реформистская) модель и неоконсервативная ( неоклассическая). Эти модели различаются по основным приоритетным целям, по набору и соотношению методов регулирования, и соответственно балансу сил рыночного и государственного воздействия и, что очень важно, по возможным социально-экономическим последствиям, в том числе неблагоприятным. Попытаемся кратко рассмотреть данные модели.

Кейнсианская модель предполагает активное вмешательство государства в экономику, поскольку рыночная система рассматривается в рамках этой школы как внутренне неустойчивая и неравновесная. Как показано в первую очередь Д.М. Кейнсом, рыночная экономика тяготеет к нестабильности в силу действия закона роста предельной склонности к сбережению и недостаточной гибкости рынка труда, жесткости заработной платы и неэластичности цен в сторону понижения ( подробнее см. гл. ). В этих условиях спрос оказывается недостаточным для закупки всего объема произведенного продукта в обществе – наступают кризисы перепроизводства с хронической безработицей. Именно необходимость преодоления экономического кризиса и безработицы в условиях неполного использования ресурсов общества является основной целью кейнсианских вариантов макроэкономической политики ( надо напомнить, что и сама эта теория возникла как раз на фоне такой экономической ситуации во многих странах мира). И именно в решении данных, а не каких-либо других проблем , эта модель сыграла ведущую роль – достаточно вспомнить «Новый курс» Т.Рузвельта (1933 г.). Кейнсианская модель в своих различных интерпретациях господствовала в экономике стран достаточно долгое время – с 30-х и до 70-х годов 20 в.

Методы государственного вмешательства в рамках рассматриваемой либерально-реформистской модели базировались, в первую очередь, на стимулировании совокупного спроса. Важнейшая роль здесь отводилась как раз государству: государственные расходы оказывают непосредственное воздействие на величину совокупного спроса и создают сильное мультипликационное воздействие на потребительские расходы. На практике это проявлялось и может проявляться в осуществлении государственных инвестиций и закупок, проведении общественных работ (строительство дорог, мелиорация земель, сооружение портов и др. крупных объектов и т.д.), производстве общественных благ, высоких расходов на социальные нужды ( на образование, медицину, социальную помощь ).На этом фоне значительно увеличивается государственная собственность и государственное предпринимательство, в частности в результате проведения национализации объектов и государственных инвестиций. Характер подобного вмешательства свидетельствует о значимости фискальной политики в регулировании, которая проявляется также в широком использовании мер налогового воздействия. Налоги, во-первых существенно возрастают, так как увеличиваются расходы бюджета, и становятся способом антициклического регулирования: повышаются на фазе подъема и снижаются при спаде. В рамках кейнсианского подхода используются также методы дефицитного финансирования и связанного с ним инфляционного стимулирования экономики. Денежно-кредитная политика в этой модели занимает более скромное положение, поскольку у нее очень сложный передаточный механизм. Тем не менее признавалась значимость манипулирования процентными ставками и др. инструментами для достижения некоторых целей, прежде всего для регулирования экономического цикла. Кейнсианские подходы к роли государства в экономике неизбежно сопровождаются усилением административных мер экономического воздействия – увеличилась степень правовой регламентации экономических отношений, прежде всего в сфере использования труда, ценового регулирования, антимонопольной политики. Значительное распространение в рассматриваемой модели получило использование методов планирования и программирование экономики.

Использование кейнсианских концепций государственного регулирования экономики, как показала долгая практика их применения, действительно обеспечили в большинстве случаев достижение поставленных целей. Либерально-реформистская модель долгое время не имела альтернативы и использовалась во всех странах с рыночной экономикой. Но по мере решения исходных проблем макроэкономическая ситуация изменилась, стали накапливаться неблагоприятные последствия присутствия государства в экономике. Существенно вырос бюрократический аппарат. Проявилась неэффективность работы государственных предприятий. Растущий дефицит государственного бюджета, вызванный экспансионистской политикой правительства, увеличение государственного долга привели в итоге к серьезным финансовым проблемам и проявились в резком возрастании темпов инфляции – она вышла из-под контроля и начала свое разрушительное действие на хозяйственную систему. Манипулирование налоговыми и процентными ставками усиливали непредсказуемость экономики, вызывали утечку капиталов за рубеж. Широко распространенные методы прямого регулирования и администрирования сковывали бизнес, снижали стимулы предпринимательской деятельности. Высокая степень социальной защищенности снижала стимулы к трудовой деятельности. Экономический рост прекратился. Возникла стагфляция. В результате в 70-х годах кейнсианская модель вошла в кризисное состояние, породив принципиально новые экономические проблемы и не найдя адекватных способов их решения. Этот кризис был связан также с появлением новых важных факторов экономического развития: страны стояли перед необходимостью осуществления глубоких структурных преобразований экономики, связанных с овладением достижениями НТР, переходом к постиндустриальным вариантам развития; необходимо было также учесть растущую интернационализацию экономики, повышение ее роли в социально-экономическом прогрессе общества. Кейнсианство не смогло найти адекватных ответов на изменившуюся ситуацию. С неизбежностью встал вопрос о смене моделей экономического развития. Он не мог не быть связан с новыми подходами к роли государства в экономике: большинство проблем 70-х годов так или иначе ассоциировались с «прогосударственной» экономической политикой в рамках кейнсианства. Произошел переход к новой неоконсервативной модели государственного регулирования, подготовленной альтернативной школой экономической мысли, долгое время наблюдавшей за развитием реформистских тенденций в экономике и дававшей критическую оценку используемых в рамках кейнсианства подходов.

Основные цели новой модели неизбежно оказались другими. Актуальнейшей проблемой стала борьба с инфляцией. Необходимо было провести глубокие структурные преобразования в экономике, осуществить реиндустриализацию на базе НТР и тем самым создать новые условия для экономического роста. Теоретической основой решения этих задач стало неоконсервативное направление в экономической мысли - монетаризм, теория рациональных ожиданий и теория экономики предложения ( см. гл. ), доказывающие решающую роль рыночной саморегуляции в экономической прогрессе общества. Наиболее видные представители этого направления – М.Фридмен (монетаризм), А.Лаффер, Д.Гилдер (теория экономики предложения), Р.Лукас,Д.Мут, Л.Реппинг ( теория рациональных ожиданий). Основная идея новой модели: усиление позиций рынка и внутрифирменного планирования в организации экономической жизни за счет ограничения прямого государственного вмешательства в экономику и усиления индивидуалистических начал. В основе столь глубоких перемен – возврат на позиции неоклассической теории, рассматривающей рыночную экономику как надежную саморегулирующуюся систему, которая способна обеспечить сбалансированный рост при полном использовании ресурсов, отсутствии вынужденной безработицы за счет гибкости цен, заработной платы, процентных ставок и др. механизмов устойчивости. Неоклассическая модель широко использует уравнение Фишера, увязывающее денежную массу, скорость обращения денег, индекс цен и реальный ВНП. Из него следует, что поддержание равновесия в системе предполагает контроль над предложением денег как основы стабильности цен и совокупного спроса. Эти взгляды монетаристской школы экономической мысли дополняются идеей о необходимости не только контроля над совокупным спросом для борьбы с инфляцией, но в основном стимулирования предложения ( теория экономики предложения). Теория рациональных ожиданий усиливает и без того скептическое отношение неоконсерваторов к целесообразности вмешательства государства в экономику. Любая макроэкономическая политика, по мнению основных теоретиков этой школы, вряд ли может улучшить положение – экономические агенты весьма хорошо приспосабливаются к изменениям среды, сводя на нет все меры правительства по ее изменению, эффект может быть только в случае наличия исчерпывающей информации у правительства и центрального банка.

Такие теоретические позиции предопределили и соответствующую систему мер воздействия государства на экономику. В русле неоконсервативных моделей, реализованных на практике правительствами Р.Рейгана в США, М.Тетчер в Великобритании , К.Танакой в Японии и др.

в 80-х годах осуществлялся целый комплекс мер по выводу государства из активной «игры» на экономическом поле и усилению конкурентных начал. Проводилась масштабная приватизация государственной собственности, радикальная реформа управления государственными предприятиями, происходило дерегулирование экономики – пересмотр и отмена многих законодательных ограничений и регламентаций (особенно в сфере труда и социальных отношений, антимонопольных мер). Сокращались масштабы перераспределения национального дохода через государственный бюджет, уменьшалась как доходная так и расходная части бюджета. Фискальная политика стимулирования спроса была признана несостоятельной в новых условиях, значение фискальной политики в целом резко снизилось. Последовательное снижение налогов, пересмотр налоговой системы и политики в целом, в частности, уменьшение прогрессивности налогообложения позволило активизировать частные инвестиции, свести на нет эффект вытеснения (государственными инвестициями частных), свойственный кейнсианской модели, упростить решение проблем структурной перестройки экономики, роста производства. Сокращение дефицита государственного бюджета и внутреннего долга основывалось на резком уменьшении госрасходов ( прежде всего на социальные нужды, на содержание убыточных госпредприятий, на субсидии и дотации отраслям экономики, на содержание аппарата управления), и действительно сыграло свою роль в экономической стабилизации. Происшедшее в результате осуществления такой политики возрастание совокупного предложения при ограничении спроса способствовало стабилизации цен и преодолению стагфляции. Но главную роль в борьбе с инфляцией сыграла денежно-кредитная политика – последовательное ограничение денежной массы ( в том числе, посредством тагетирования – законодательного определения темпов роста денежной массы), эффективная процентная политика и др. Монетарная политика стала основной в системе мер неоконсерваторов. Разумная внешнеэкономическая политика также способствовала усилению конкурентных начал за счет моделей либерализации торговых и иных отношений.

Итак, неоконсервативные подходы к государственному регулированию ориентированы на достижение других приоритетных целей и отдают предпочтение не прямому регулированию, а косвенному, не фискальной политике, а денежно-кредитной. Однозначно признается роль государства в содействии структурной и научно-технической политике – на эти направления выделялись значительные бюджетные средства.

Оценивая результаты функционирования данной модели на практике, следует отметить, что в большинстве случаев она оказалась адекватной ситуации и эффективной: инфляция была подавлена, была осуществлена структурная перестройка экономики, наметился устойчивый экономический рост, то есть поставленные цели были достигнуты. В то же время, неоконсерватизм неизбежно привел к обострению проблем безработицы, уровня жизни и социальной защиты населения, усилилась социальная дифференциация в обществе. Потенциально это рассматривается как основа возможного определенного крена в сторону кейнсианских традиций. Во всяком случае, некоторые экономисты уже в политике администрации У.Клинтона склонны видеть подобные изменения

Итак, рассмотрение двух базовых моделей смешанной экономики свидетельствует о том, что характер модели, ее смена другой вызваны потребностями социально-экономического развития и опираются на положения основных школ теоретической мысли. Как уже отмечалось, можно вести речь и о других моделях – командной ( плановой , социалистической – см. гл. ), причем в различных ее модификациях, например, рыночного социализма; фашистской; модели социального рыночного хозяйства Германии (Л.Эрхард); шведской модели ( шведский социализм); о моделях экономик «новых индустриальных государств» и др.

Отдельной проблемой является модель государственного регулирования в странах с переходной экономикой ( постсоциалистических ). Следует признать, что она осмыслена в наименьшей степени. Отсутствие стройной теории переходной экономики обрекает правительства стран опираться в основном на метод проб и ошибок, чреватый большими издержками для общества. Применение неоконсервативных рецептов для этих стран в современных условиях бывает столь же неоправданным, как и кейнсианских подходов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Необходимость вмешательства государства в экономику и цели такового определяются целым комплексом причин микро- и макроэкономического характера и в основном связаны с преодолением фиаско (провалов) рынка. Методы такого регулирования опираются либо на системы законодательных актов и государственную собственность – административные меры, либо на систему внутренних стимулов – косвенное экономическое воздействие. Как цели, так и методы регулирования могут быть внутренне противоречивы, что предопределяет сложность проведения экономической политики. Само государственное вмешательство в экономику имеет целый ряд очень существенных негативных последствий, которые следует учитывать при разработке и реализации правительственных программ. Система целей и методов их достижения может быть представлена как модель регулирования. Основными для смешанной экономики являются кейнсианская модель и неоконсервативная, опирающиеся на соответствующие теоретические школы. Содержание каждой из моделей определяется конкретными условиями социально-экономического развития страны, требующих решения тех или иных приоритетных целей, прежде всего, преодоления безработицы и экономического спада в кейнсианской модели и инфляции и проведения структурной перестройки экономики – в неоконсервативной. При этом первая модель строится на признании активной роли государства в стабилизации экономики, вторая предполагает преимущественно пассивную позицию государства и отдает предпочтение силам рыночной саморегуляции. Актуальной проблемой является теоретическая разработка и практическое освоение модели государственного регулирования в странах с переходной экономикой, так как традиционные рецепты государственного воздействия на экономику во многих случаях оказываются несостоятельными.

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Государственное регулирование экономики: причины, цели, методы. Провалы рынка. Трансакционные издержки. Антимонопольное законодательство. Внешние эффекты. Теорема Коуза-Стиглера. Общественные блага. Магический четырехугольник. Административные и экономические методы регулирования. Фискальная и денежно-кредитная политика. Прогнозирование программирование и индикативное планирование. Теория общественного выбора. Критерий Калдора-Хикса. Закон непредвиденных последствий. Экономический лаг. Критика Лукаса. Политическая рента. Лоббизм. Логроллинг. Торговля голосами. Кейнсианская модель регулирования. Неоконсервативная модель.

УЧЕБНЫЕ ЗАДАНИЯ

1. Какие способы борьбы с отрицательными внешними эффектами Вы можете назвать? Дайте, по возможности, графические иллюстрации
2. Приведите примеры положительных внешних эффектов разного уровня. Как государство стремиться их устранить?
3. Можно ли и нужно ли полностью устранять все внешние эффекты?
4. Какие доводы Вы можете привести в пользу необходимости государственного вмешательства в условиях переходной экономики России?
5. В чем состоит проблема определения приоритетных целей экономического развития государства?
6. В чем могут состоять противоречия мер государственного регулирования? Приведите примеры из практики российской экономики.
7. Приведите примеры поиска политической ренты в экономике России. Каковы, на Ваш взгляд, последствия этого для экономики?

НАПРАВЛЕНИЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ

1. Подготовьте материалы о мерах экономической политики в рамках «нового курса» Т.Рузвельта , «рейганомики». «тетчеризма», программ стабилизации экономики и экономического роста в новых индустриальных государствах.
2. В чем состоят основные положения концепции «социального рыночного хозяйства», как они реализованы в практике экономической политики ФРГ?
3. Опишите модель «шведского социализма».
4. Подготовьте сообщение об особенностях китайской модели экономики.
5. Подготовьте сообщение о стабилизационных программах в странах Восточной Европы.
6. Проанализируйте опыт государственного регулирования экономики в России в переходный период.