**ИССЛЕДОВАНИЕ ЭКОНОМИКИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА**.

Исследование экономики государственного сектора ведется в трех направлениях:

1. *Выявление того, какие виды деятельности осуществляются государственным сектором и как они организуются.* Сложность операций государства настолько велика, что трудно оценить, каковы его суммарные расходы и на что они идут. Только бюджет федерального правительства - документ, содержащий более 1000 страниц, а внутри бюджета непросто разграничить виды деятельности. Какие-то из них осуществляются несколькими различными министерствами или учреждениями. Научные исследования, например, финансируются Министерством обороны, Национальным научным фондом, Национальным институтом здоровья и Национальным управлением по воздухоплаванию и космосу и др. Такой административный орган как, например, Министерства здравоохранения и гуманитарных услуг, предпринимает миллиард различных действий, некоторые из которых только весьма отдаленно связаны друг с другом.

2. *Понимание и прогнозирование всех последствий государственной деятельности (насколько это возможно).* Когда корпорация облагается налогом, кто несет его груз? Вряд ли налог направлен просто на то, чтобы уменьшить прибыль корпорации. Более вероятно, что, по крайней мере, часть налога будет переложена на потребителей с помощью более высоких цен или, возможно, будет снижена заработная плата персонала компании. Когда государство принимает закон о контроле над рентой, каковы будут долгосрочные последствия? В конечном итоге будут ли те, кто арендует, более обеспечены? Каковы последствия изменения государством пенсионного возраста для социального обеспечения? Что произойдет при введении платы за обучение в университетах штатов? Что последует за предоставлением бесплатного медицинского обслуживания престарелым?

Последствия государственной политики часто слишком труднопредсказуемы. Часто возникают расхождения во мнениях по поводу того, каковы будут эти последствия. Действительно, даже после того как проект уже начинает работать, нередко нет единого мнения о том, каковы его результаты.

3. *Оценка альтернативных стратегий*. Чтобы сделать это, нужно не только знать последствия альтернативных стратегий, но и разработать критерии их оценки. Во-первых, мы должны понимать цели государственной политики, затем знать степень, в которой конкретное предложение отвечает либо кажется, что отвечает, этим критериям. Но даже этого недостаточно. Многие предложения имеют результаты, отличные от тех, которые предполагались, и нужно знать, как их прогнозировать и оценивать.

**НОРМАТИВНАЯ ЭКОНОМИКА В СРАВНЕНИИ С ПОЗИТИВНОЙ ЭКОНОМИКОЙ.**

Разграничение между анализом последствий государственной политики и выработкой заключения о целесообразности конкретных государственных стратегий является существенным. Первый вид анализа часто называется позитивной экономикой, а второй – нормативной экономикой (или экономикой благосостояния). Позитивная экономика представляет собой не только анализ последствий конкретной государственной политики, но и описание деятельности государственного сектора и тех политических и экономических сил, которые практически осуществляют эти программы. Когда экономисты выходят за рамки позитивного экономического анализа, они переходят в сферу нормативной экономики. Нормативная экономика связана с оценкой того, насколько успешно осуществляются различные программы, а также с выработкой новой стратегии, которая лучше отвечает определенным целям.

В нормативной экономике делаются утверждения типа: «Если государство стремится к ограничению импорта нефти с наименьшими издержками для государства и потребителей, то в таком случае предпочтительны тарифы, а не квоты» или «если сельскохозяйственные программы направлены на поддержание беднейших фермеров, то система ценовой поддержки менее привлекательна по сравнению с системой должным образом разработанных трансфертных доходов». Другими словами, в нормативной экономике сравнивается, в какой степени различные государственные программы отвечают желаемым целям, и выясняется, какие программы лучше их достигают. В позитивной экономике, напротив, существуют утверждения типа: «введение квот на нефть в 1250-е гг привело к повышению цен на внутреннем рынке и более быстрому истощению наших природных ресурсов ». Такие утверждения просто описывают результаты программы без оценки того, как она отвечала намеченным целям. Отсутствуют суждения о желательности или нежелательности полученных результатов.

Когда экономисты делают такие утверждения, они стремятся не вводить свои собственные критерии, свои собственные оценки. Часто они рассматривают себя в качестве тех, кто чисто технически помогает в достижении поставленных целей тем, кто формирует политику.

В тоже время экономисты часто комментируют цели, которые выдвигают политики и те, кто отвечает за формирование политики в области экономики; иногда поставленные политиками цели не являются их действительными целями. Тогда существует определенный подтекст. Экономисты могут использовать тот факт, что какая-то программа отличается от той, которая должна бы быть разработанной для достижения поставленной цели, чтобы указать на то, что «настоящая» цель иная. В таком случае они, анализируя последствия программы, делают заключения о ее действительных целях.

Экономисты также стремятся увидеть, в какой степени различные цели могут конфликтовать одна с другой, и если такое противоречие имеет место, они пытаются предложить пути устранения этих конфликтов. Экономисты также пытаются уточнить весь спектр характеристик программ с альтернативными свойствами и уяснить, какие свойства являются основополагающими, а какие могут быть производными от других, более фундаментальных. Работа экономистов над этими вопросами часто сходно с аналогичной работой философов от политики.

Эти два подхода, позитивный и нормативный, взаимно дополняют друг друга. Чтобы судить о том, какие меры следует предпринять государству, нужно знать о последствиях различных государственных действий. Нужно уметь точно описать, что произойдет, если государство введет тот или иной налог либо попытаться субсидировать ту или иную отрасль промышленности.

Некоторые примеры могут помочь уточнить область применения позитивной и нормативной экономики. Допустим, что конгресс рассматривает увеличение налога на сигареты или спиртные напитки. Позитивная экономика рассматривает такие проблемы, как:

А) насколько увеличатся цены на сигареты или спиртные напитки?

Б) как это отразится на спросе на сигареты или алкоголь?

В) тратят ли лица с более низкими доходами на курение и алкогольные напитки большую часть своих доходов, чем в подобной ситуации лица с более высокими доходами?

Г) каковы наиболее вероятные последствия увеличения этого налога для прибыли в табачной промышленности или в производстве спиртных напитков?

Д) как скажется налог на сигареты, на ценах на табак и на доходе производителей табака? Или налог на алкогольные напитки - на их цене и, следовательно, на доходе винокуров и пивоваров?

Е) какими будут последствия уменьшения курения для заболеваний раком легких и болезней сердца? Какая доля соответствующих медицинских расходов приходится прямо или косвенно на государство как таковое? Как скажется уменьшение употребления алкогольных напитков на частоте дорожных происшествий и на соответствующих медицинских расходах? Какое воздействие окажет увеличение продолжительности жизни благодаря сокращению употребления сигарет на систему социального обеспечения?

С другой стороны, нормативная экономика занимается качественной оценкой этих разнообразных последствий, а также выработкой суждений о целесообразности изменений налога:

А) если нашей основной целью в выборе налогов являются их последствия для бедных, то какой налог предпочтительней – на спиртные напитки или табачные изделия?

Б) если нашей основной заботой при выборе налогов является выяснение того, как налог изменяет поведение заинтересованных лиц (по сравнению с поведением при отсутствии налога), то какой налог предпочтительнее – на спиртные напитки или табачные изделия?

В) какой из двух налогов лучше с точки зрения сокращения медицинских расходов?

Г) существуют ли другие, более приемлемые налоги, помимо указанных, для достижения той или иной конкретной цели государства?

В качестве второго примера допустим, что государство рассматривает вопрос об уменьшении загрязнения окружающей среды сталелитейными фирмами – наложить на них штраф либо, напротив, субсидировать приобретение оборудования, уменьшающего загрязнение, чтобы сделать их производство менее вредным. Позитивная экономика затрагивает такие проблемы:

А) как штрафы (или субсидии) разных размеров отразятся на сокращении уровня загрязнения?

Б) насколько благодаря наложению штрафов возрастает цена на сталь?

В) в какой мере взлет цен уменьшит спрос на сталь в США?

Г) как повлияет это уменьшение спроса на занятость и прибыль в сталелитейной промышленности?

Д) сколько готовы платить за сокращение уровня загрязнения те, кто живет в окрестностях сталелитейных предприятий? Иными словами, насколько им это выгодно?

Нормативная экономика в свою очередь вновь концентрирует внимание на оценке различных результатов:

А) если нас заботят, прежде всего, бедные, то какая система налогов или субсидий была бы предпочтительней? Бедных как потребителей затрагивают изменения цен на все товары, при производстве которых используется сталь. Так как они, вероятнее всего, живут вблизи сталелитейных предприятий, загрязнение затронет их с большей вероятностью, нежели богатых. Но, если штраф уменьшает спрос на сталь и рабочую силу в сталелитейной промышленности, беднейшие неквалифицированные рабочие будут теми, кто пострадает больше других. Как мы суммируем все эти последствия? И какой уровень налога или субсидии оптимален для благосостояния бедных?

Б) если нас заботит максимизация национального дохода, то какая система – налогов или субсидий – была бы предпочтительней? Или отказаться от обеих? И вновь если желательно иметь то или другое, то каков тот уровень налогов или субсидий, который максимизирует национальный доход?

Этот пример типичен для многих ситуаций, с которыми мы сталкиваемся при анализе экономической политики: существует некто, кто приобретает блага (те, кто теперь может дышать более чистым воздухом), и те, кто теряет (потребители, платящие более высокие цены; производители, получающие меньше прибыли; рабочие, теряющие свои места). Нормативная экономика имеет дело с созданием системы методов, с помощью которых мы можем сравнить приобретения тех, кто находится в лучшем положении, с потерями тех, кто находится в худшем положении, для того чтобы прийти к какому-то всеобъемлющему взгляду на вещи о целесообразности определенного проекта.

Различие между постановкой проблемы в нормативной экономике и положениями позитивной экономики возникает при обсуждении изменений не только конкретного политического курса, но также политических процессов. Например, экономисты занимаются описанием последствий принятия решений большинством голосов. Когда существуют различия во взглядах на то, сколько следует тратить на национальную оборону, как несходство позиций отражается на результатах любого конкретного политического процесса? Каковы будут последствия требования принимать квалифицированным большинством решения об увеличении государственных расходов по сравнению с имеющейся их величиной? Каковы последствия возрастающих расходов? Каковы результаты ограничения частных взносов в политическую компанию, общественной поддержки политических компаний? Но экономисты имеют дело также с оценкой альтернативных политических процессов. Являются ли некоторые политические процессы лучшими в определенном смысле по сравнению с другими? Приведут ли они к «согласованному» выбору? Будут ли принесены равные для всех или эффективные результаты одними политическими процессами с большей вероятностью, чем другими?

**РАЗНОГЛАСИЯ СРЕДИ ЭКОНОМИСТОВ**.

Мы говорили, что анализ экономической политики распадается на две части: анализ последствий и их оценка. На обеих стадиях возникают расхождения во мнениях.

В дебатах об экономической политике по поводу многих центральных проблем единодушие во взглядах достаточно редко. Отдельные лица считают, что желательны школьные автобусы, другие так не думают. Кто-то полагает, что подоходный налог должен быть более прогрессивным (т.е. состоятельные лица должны платить в виде налогов более высокий процент от их доходов, тогда как бедные должны платить меньший процент), другие уверены, что он должен быть менее прогрессивным. Некоторые думают, что государство должно обеспечивать частным школам налоговые скидки по оплате за обучение, другие так не считают. Кто-то полагает, что государственная программа займов для студентов колледжей должна быть урезана, другие думают, что она должна быть расширена. Одна из центральных задач политического анализа экономики заключается в выявлении источников разногласий.

Существует три широкие сферы, в которых возникают разногласия. Первые два несовпадения во мнениях возникают как следствие позитивного анализа экономической политики; они появляются из-за неспособности одной или другой стороны проследить в полной мере последствия экономической политики, а также из-за различий во взглядах по поводу того, в каком состоянии находится экономика. Третье расхождение связано с суждениями, которые являются основой нормативного анализа, с несогласиями по поводу приоритетов политики.

**НЕСПОСОБНОСТЬ ПРОСЛЕДИТЬ В ПОЛНОЙ МЕРЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ.**

Несовпадения во мнениях возникают из-за того, что одна или другая сторона (или обе) оказываются неспособными в полной мере предвидеть последствия государственной политики.

Ранним примером неспособности продумать все результаты государственной политики был налог на окна, который был принят в Англии в 1696 году (позволявший извлекать пользу из нехватки денег). В то время окна были роскошью и богатые люди имели в домах больше окон, чем бедняки. Тогда чисто технически было бы трудно определить подоходный налог, у государства не было возможности убедиться в том, каков был доход каждого. Действительно, люди не вели никакого учета, который дал бы им возможность знать, каков их доход. Таким образом, пооконная налоговая база могла бы служить хорошим показателем платежеспособности. Считалось, что те, кто мог позволить себе иметь много окон, заведомо были более способными платить налоги. Другими словами, количество окон могло бы служить справедливой для всех налоговой базой. Безусловно, в намерения тех, кто справедливо распределял налог, не входило желание оставить жилища без окон, но именно это явилось одним из результатов введения такого налога. Чтобы избежать налогообложения, люди строили дома с меньшим количеством окон. Налог привел к плохому освещению домов.

Реальные последствия государственной политики заметно отличаются от предполагаемых результатов. В долгосрочном плане отдельные лица и фирмы реагируют на изменения в налогах и в другой государственной экономической политике, и эти ответные действия долгосрочного характера нельзя упускать из виду. Более того, в результате этих поправок налог или субсидия на одни товары могут иметь последствия для других. Любое значительное изменение в налогах, вероятнее всего, отразится на всей экономике. Хотя многие из частных последствий могут быть малы, в сумме, когда все результаты приняты во внимание, эти опосредованные, непрямые отзвуки могут действительно быть серьезными.

**РАЗЛИЧИЯ ВО ВЗГЛЯДАХ НА ПОВЕДЕНИЕ ЭКОНОМИКИ**.

Экономисты соглашаются, что оценивая экономическую политику нужно принимать во внимание все ее последствия. Действительно, они рассматривают определение таких последствий как свою первостепенную задачу в анализе экономической политики. Тем не менее, они часто не согласны друг с другом в вопросе о том, как ведет себя экономика, и, следовательно, в понимании того, каковы будут последствия государственной экономической политики. Обычный путь, найденный наукой для апробации конкурирующих теорий и поведения системы, - постановка эксперимента. При благоприятных обстоятельствах его результаты подтвердят положения только одной теории, отвергая другие. Но обычно экономисты не имеют возможности для контролируемых экспериментов. Напротив эксперименты, которые они могут наблюдать, - это неконтролируемые эксперименты, которые происходят на различных рынках в различные периоды времени, и исторические свидетельства часто не позволяют нам устранить несовпадения во взглядах в вопросе о поведении экономики.

Анализируя последствия различных стратегий, экономисты используют то, что называется моделями. Подобно тому, как модель самолета стремится к повторению его основных характеристик, так и модель экономики пытается отразить ее основные свойства. Реальная экономика, без всяких сомнений, чрезвычайно сложна: чтобы понять, что происходит, предсказать, каковы будут последствия изменения в экономической политике, нужно отделить существенные характеристики от несущественных. То, на какие свойства исследователь решает обратить внимание при создании модели, зависит от того, какие вопросы он хочет решить. Тот факт, что модели делают упрощенные допущения, что они опускают многие детали - их достоинство, а не недостаток. Здесь можно провести такую аналогию. Отправляясь в длительное путешествие, мы часто используем несколько карт. Одна карта, отражающая систему основных шоссейных дорог между областями, дает общую картину, позволяя нам увидеть, как попасть из одного большого региона в другой, в который вы стремитесь. Затем вы пользуетесь подробными картами, чтобы посмотреть, как добраться из пункта вашего отправления на транспортную магистраль и оттуда к месту вашего конечного назначения. Если бы карта шоссейных дорог между областями отражала каждую улицу и дорогу страны, карта была бы слишком велика, чтобы ее использовать. Дополнительные детали, важные для иных целей, просто мешали бы в данном случае.

Весь анализ включает использование моделей, простых гипотез относительно того, как отдельные лица и фирмы отреагируют на различные изменения государственной экономической политики и как эти ответные реакции взаимодействуют, обусловливая суммарное влияние на экономику. Все, как политики, так и экономисты, используют модели при обсуждении последствий альтернативных стратегий. Различие состоит в том, что экономисты пытаются быть точными в своих допущениях, чтобы быть уверенными, что они согласуются как одно с другим, так и с имеющимися в их распоряжении фактами.

1*. Степень конкурентности*. Один общий источник разногласий среди экономистов - степень конкурентности экономики. В некоторых случаях экономисты исходят из того, что экономика чрезвычайно конкурентна, что в каждой отрасли существует множество фирм, активно конкурирующих друг с другом. Каждая из них по отношению к рынку слишком мала, чтобы оказать влияние на цены. Не существует препятствий для вхождения в отрасль, таких, которые при условии существования выгодных возможностей в данной отрасли нельзя было бы легко преодолеть.

Только некоторые экономисты считают, что для любого сектора экономики названные допущения обоснованы, но многие полагают, что экономика достаточно конкурентна, что понимание, которое достигается путем анализа конкурентной экономики, достаточно для уяснения результатов государственной политики в американской экономике. Большинство экономистов также соглашаются, что существуют некоторые отрасли, недостаточно описываемые конкурентной моделью, и что анализ результатов налогообложения в этих отраслях требует рассмотрения того, как функционируют монополии или олигополии.

Но существуют и другие экономисты, которые полагают, что экономика в основе своей не очень конкурентна и что, допуская это, нельзя глубоко понять влияние налога. Такие экономисты уверены, что в большинстве отраслей промышленности доминируют три или четыре крупные фирмы, что, хотя они могут серьезно конкурировать в некоторых направлениях, например в попытках разработки новых продуктов, в других сферах, таких как ценовая политика, часто существует негласное соглашение. По их мнению, традиционная конкурентная модель, вероятнее всего, дает искаженные результаты. Они утверждают, что соответствующая модель должна принимать во внимание ограничения на степень конкурентности.

Существуют еще и те, кто полагает, что в долгосрочном плане конкуренция работает, но в краткосрочном плане она более ограничена.

2. *Размер ответных действий*. Даже когда экономисты единодушны в оценке характера ответных действий, которые вызываются определенной экономической политикой, они могут не прийти к одинаковому мнению при рассмотрении силы этой реакции. Так они могут согласиться, что уменьшение подоходного налога будет побуждать индивидуумов работать упорнее, но некоторые могут считать, что влияние, по всей видимости, будет мало, тогда как другие могут полагать, что оно будет серьезным. Это явилось одним из источников дебатов о последствиях снижения налога президентом США Р. Рейганом в 1981 г. Поборники снижения налога считали, что более низкие ставки налога так подстегнут экономику, что в действительности налоговые поступления возрастут. Критики же соглашались, что снижение налога может дать такой толчок экономике, но утверждали, что увеличение национального дохода, видимо, будет настолько малым, что налоговые поступления снизятся. Это снижение, по их мнению, привело бы к большому дефициту государственного бюджета, которое имело бы вредные последствия для экономики. Как оказалось, в краткосрочном плане реакция экономики была даже менее заметной, чем предсказывали некоторые из критиков рейгановской программы.

Хотя одной из центральных задач современной экономической науки является установление силы ответной реакции, скажем, капиталовложений – на налоговые скидки на инвестиции, потребления - на изменение ставок подоходного налога, сбережений - на увеличение процентных ставок и т.д., к сожалению, множество исследований, использующих разный набор данных и различные статистические методы, приводит к неодинаковым выводам. По мере того как экономисты будут располагать большей информацией и будут разрабатываться лучшие методики анализа ограниченных доступных сведений, некоторые из этих разногласий, возможно, будут устранены.

**РАЗНОГЛАСИЯ О ПРИОРИТЕТАХ**.

В то время как два предыдущих источника разногласий возникают внутри позитивной экономики, последняя причина лежит в пределах нормативной экономики. Даже если имеется согласие обо всех последствиях какой-то экономической политики, то могут возникнуть разногласия по поводу того, желательна ли эта политика. Часто существует выбор: политика может увеличить национальное производство, но вместе с тем привести к неравенству; она может увеличить занятость, но одновременно повысить инфляцию; быть полезной для одной группы лиц, но ухудшить положение другой. Иными словами, существуют как желательные, так и нежелательные последствия политики. Люди могут взвешивать эти результаты различным образом. Некоторые – придавая большее значение стабильности цен, чем безработице, другие – считая экономический рост более важным, чем неравенство.

**ВЫВОД**.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что при исследовании государственного сектора позитивная экономика рассматривает сферу государственной деятельности и последствия различной государственной политики. Нормативная экономика пытается оценить альтернативные стратегии, которые могли бы проводиться. И что разногласия о желательности той или иной политики базируются на неспособности выявить все последствия государственной политики, расхождения во мнениях, касающихся природы экономики и ее приоритетов и целей.

Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации.

Южно-Уральский Государственный Университет

Кафедра экономической теории и мировой экономики.

РЕФЕРАТ

Нормативный и позитивный подход при анализе деятельности государства.

Выполнил:

Святкин Евгений

ЭиУ-214

Проверил:

Капкаев Ю.Ш.

Г. Челябинск, 2001 год.

ПЛАН.

1. Исследование экономики государственного сектора.
2. Нормативная экономика в сравнении с позитивной экономикой.
3. разногласия среди экономистов.
   1. Неспособность проследить в полной мере последствия государственной политики.
   2. Различия во взглядах на поведение экономики.
   3. Разногласия о приоритетах.
4. Вывод.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.

1. Якобсон Л.И. Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов. М.: «Аспект пресс», 1996г.
2. Самуэльсон П., Нордхаус В. Экономика. М «Бином-Кнорус», 1997
3. Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М, 1997