

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ МАКРОЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

Постановка проблеми. В організації життєзабезпечення суспільства, соціально-економічного розвитку, поведінки економічних агентів значна роль належить феномену державної влади. Для країн, які розвиваються, неефективність державної влади, державного управління перетворюється у велике гальмо економічного розвитку. Управлінські й адміністративні здібності поряд зі сталістю державної влади постають чи не самим дефіцитним ресурсом у таких країнах. Якщо постійно змінюється державна влада, то турботи про ефективність та суспільний добробут замінюються політичними компромісами. Вряд чи можна розраховувати на ефективність державного апарату у випадку, коли все більше офіційних осіб залучаються у цей процес. До кола серйозних проблем економічного розвитку все частіше відносять дійсну важкість ефективного управління сучасною складною макроекономічною системою. Про це свідчить World Development Report 2005 (Доповідь про світовий розвиток 2005). Зокрема, в ньому відзначається, що зменшення політичних ризиків і вартості бізнесу, закриття провалини між політичними деклараціями та їх виконанням – це заходи, які допоможуть покращити інвестиційний клімат для кожного у країнах Європи та Центральної Азії. Більш того, наголошується, що урядам необхідно зменшити політичні і макроекономічні ризики, які сприймаються як вершина напруженості бізнесу, що складають 23-

28% у зазначеному регіоні: "...governments need to reduce the policy-related and macroeconomic risks that are perceived as the top constraint on business in 28% and 23%, respectively, of the countries surveyed" [1, 27].

Тому проблема ефективності державної влади та її оцінювання у контексті розвитку макроекономічних систем вкрай важлива.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У багатьох останніх публікаціях та наукових дослідженнях, які стосуються проблем розвитку економічних систем, обов'язково мова йде і про ефективність державної влади і управління. Серед них слід відзначити монографії В.В. Дементьєва, Д.С. Львова, Ж. Сапіра, Ф. Шамхалова та ін. [2-5]. Більшість публікацій присвячено питанням ефективності управління частіше на мікрорівні [наприклад, 6,7]. Методологічні аспекти оцінювання ефективності державної влади або не розглядаються (це не стосується всіх перелічених монографій), або вирішуються частково. Тому такі аспекти зазначеної проблеми не можна вважати вирішеними.

Ціллю даної статті (не претендуючи на вичерпність вирішення проблеми) є позначення основних методологічних аспектів оцінки ефективності державної влади у контексті розвитку макроекономічної системи.

Основні результати досліджень. Теорія ефективності безпосередньо зв'язана із поняттями "ефект" та "ефективність". Економічний ефект – це

конкретний результат, тобто абсолютна величина ефективності рішення технічної, господарської або іншої задачі (різниця між результатами і витратами). Державну владу можна характеризувати не тільки економічним ефектом у тому значенні, в якому він визначений вище. Слід відзначити декілька видів позитивних ефектів безпосередньо щодо суб'єкта влади – держави [2, 63]:

продуктивний ефект, який має вираз у тому, що влада дозволяє її суб'єкту підпорядкувати ресурси, які належать іншому агенту, для досягнення цілей (виробництва благ);

розподільний ефект, який полягає в тому, що суб'єкт влади спроможний підпорядкувати об'єкт влади із безпосереднім відчуженням благ, які йому належать, у свою користь;

захисний ефект виявляється в обмеженні дій зовнішніх агентів, які мають ціллю максимізацію вигоди за рахунок інтересів суб'єкта влади, тобто держави;

антиентропійний ефект, тобто внесення елемента передбачуваності у поведінку контрагентів, скорочення можливих втрат у результаті їх непередбачуваних дій, зменшення транзакційних витрат держави і розширення часового діапазону досягнення цілей.

Більшість із перелічених позитивних ефектів державної влади корелюють із поняттям “ефект” у значенні повного або часткового досягнення певних цілей. Але присвоєння позитивного ефекту державою потребує і певних витрат. Витрати держави як суб'єкта влади складаються із витрачання різних ресурсів (не тільки економічних), необхідних для підпорядкування собі об'єкта влади.

Зростання державних видатків, як відомо, є функцією зростання доходу. Первісне змінювання видатків має

мультиплікативний ефект на доход. Причина полягає в тому, що відповідно до функції споживання більш високий рівень доходу забезпечує більш високий рівень споживання. Функціональна класифікація видатків Державного бюджету передбачає видатки на керівництво та управління. Тому їх слід вважати складовою при визначенні ефективності державних витрат. Звідси випливає питання і відповідна задача: наскільки можливим є врахування цієї складової взагалі та в абсолютних значеннях мультиплікаторів під час проведення оцінки і відповідного моніторингу витрачання державних ресурсів.

Загальновідомо, що держава має у своєму розпорядженні два великих набори інструментів регулювання економіки: адміністративні (юридичні) та фінансові. Вони постають і механізмами здійснення державної влади. Статистичні дані та історичні факти згідно з так званім Законом Вагнера засвідчують “існування в державі чіткої тенденції до експансії публічного, а отже, державного сектора разом з економічним і культурним прогресом у сферах двох органічних завдань держави: ”закон і влада” (Rechts- und Machtzweck) та “культура і добробут країни” (Kultur- und Wohlfahrtszweck)” [8].

Цей Закон Вагнера у більшості джерел звужено до Закону абсолютного і відносного зростання публічних (в тому числі державних) витрат. Але цей другий аспект і таке значення цього Закону є лише підтвердженням необхідності врахування державної управлінської складової під час оцінки ефективності державних витрат (отже, і здійснення державної влади). Більш того, це не суперечить загальним теорії державного управління та теорії ефективності, тому що досягнення певної ефективності не завжди пов'язано із мінімізацією витрат. Слід враховувати, що вирішення

політичних або соціально значущих наукових чи народногосподарських проблем розглядається незалежно від матеріальних або часових витрат.

Державний сектор та громадські організації існують поряд із приватним сектором у національній економіці, а іноді і заміщують його. Цьому передують причини як неекономічного, так і економічного характеру: державні норми відшкодування заміщують приватні, податки та грошові платежі, стягнення заміняють вільну ринкову ціну обміну, здійснюються зміни у виробничих, інформаційних технологіях, зростають державні, особливо громадські, потреби щодо різних аспектів життєдіяльності. В результаті зростання потреб зростають і розвиваються державні послуги у вищезазначених сферах “закону і влади” та “культури і добробуту”. Але здійснення державою послуг потребує відповідних витрат у цих двох сферах.

Тому виникає питання щодо наявності відомого ефекту заміщення між двома групами методів здійснення державної влади і одночасно регулювання макроекономічної системи. І якщо такий ефект дійсно спостерігається, то як це може враховуватися у мультиплікативному впливі зростання державних витрат на зростання рівня доходу.

Як відомо, ефект заміщення у мікроекономічних основах класичної макроекономіки розглядається як змінювання у споживанні, яке викликано зміною відносної ціни споживання в обидва періоди [9, 590]. Цей процес зв'язується із впливом зростання відсоткової ставки на споживання.

Відносно двох сфер надавання державних послуг: ефект заміщення спостерігається не прямо, а опосередковано, якщо брати до уваги його в частині впливу відсоткової ставки. З більшою вірогідністю можна стверджувати про його наявність між двома сферами здійснення державної влади і відповідних державних витрат у частині змінювання суспільного чи державного споживання та змін відносної ціни споживання. Пояснюється це наступним.

Існують альтернативні типи податково-бюджетної політики. Держава встановлює видатки і податки на певних рівнях, може врегульовувати бюджетні питання різними шляхами: змінюванням державних видатків, зміною податків або і тих та інших, змінюючи таким чином відносну ціну споживання державних послуг. В обмін на свої послуги держава отримує приватні внески для покриття видатків шляхом оподаткування, стягнення платежів згідно із економічним принципом загального відшкодування. Держава може маніпулювати двома наборами інструментів регулювання: наприклад, може збільшити податки (видатки), але в той же час зменшити застосування адміністративних методів, юридичних приписів. У результаті обсяг надання державних послуг у сферах “закону і влади” та “культури і добробуту” може змінитися чи залишитися незмінним, а обсяги споживання таких послуг у даному випадку обов'язково зміняться (зростає відносна ціна – зменшується попит). Цей процес зображено на рисунку.

Рисунок. Логічна схема виникнення ефекту заміщення між основними типами державних послуг

Умовні позначки до рисунка:

ΔЦ відн. спож. – змінювання

відносної ціни споживання державних послуг.



Збільшення обсягу надання державних послуг має характер розвитку, особливо у спеціальних галузях, де держава звичайно може гарантувати їх наявність. Це стосується життєво важливих сфер: охорони здоров'я, надання необхідної допомоги малозабезпеченим громадянам, національної оборони, військової, судової систем, освіти тощо. Розвиток державних установ у сфері закону і влади потребує більшої уніфікації, ніж у сфері культури і добробуту, тому що сама природа правового захисту своїх громадян як внутрішнього, так і зовнішнього (в межах світу) передбачає це. Такий розвиток зв'язаний ще і з процесами централізації (децентралізації) окремих ланок державної влади, з різними ступенями державного управління. Зазначені процеси мають бути урахованими під час оцінювання розподільної функції держави у частині делегування своїх повноважень регіональним органам або міністерствам з точки зору ефекту фрагментації. У більшості країн у цілях максимізації ефективності державного управління спостерігається фрагментація уряду й адміністрації, яка характерна для центральних органів влади, що виявляється у децентралізації влади. З одного боку, це знижує узгодженість дій управлінських організацій, а з іншого – у багатьох країнах ефективність збільшується за рахунок зазначеного ефекту.

Звідси впливає доцільність урахування цих аспектів під час визначення мультиплікативного впливу зростання державних витрат на рівень доходу. Модель впливу зміни державних витрат на результат (ВВП) функціонування макроекономічної системи має такий вигляд [10, 100]:

$$\Delta BVP = \Delta G m_d, \quad (1)$$

де ΔG – зміна державних витрат;

m_d – мультиплікатор державних витрат.

Пропонується державні витрати розкласти на дві складові – G_1 і G_2 , які відповідають витратам законодавчо-нормативного, юридичного, судового характеру та витратам, пов'язаним із утриманням державного апарату (G_1); витратам у сферах культури і які забезпечують добробут громадян (G_2). Доцільно передбачити коефіцієнти при цих складових, які характеризують різний ступінь державного управління (уніфікації, централізації) відповідно k_1 і k_2 . З урахуванням пропозицій мультиплікатор державних витрат виглядатиме таким чином:

$$m_d = \frac{\Delta BVP}{\Delta(k_1 G_1 + k_2 G_2)}. \quad (2)$$

Це дозволить з більшою точністю визначати абсолютні значення мультиплікаторів державних витрат.

До основних форм проявлення державної влади відносять: панування, керівництво, управління, організацію і контроль. Одним із основоположних чинників, які визначають ефективність державного управління, постає якість інституціональної системи. У підтвердження цього в доповіді Всесвітнього банку на основі аналізу даних по 94 країнах за тридцять років зроблено висновок про те, що ефективна держава постає важливою умовою розвитку країни і економічні результати визначились за вказаний період у більшій частині якістю інституціональної системи [11]. Параметрами, які впливають на якість такої системи, є: структура влади адміністративної представницької організації; рівень, до якого делегуються права на прийняття рішень; процедурні правила; система заохочень і санкцій; порядок

розподілення і використання факторів виробництва. Оскільки можливі різні варіанти організації розподілення і системи економічної влади, то від раціональності такої організації залежить і ефективність функціонування і розвитку макроекономічної системи у цілому.

Критеріальним показником ефективності системи влади (з позицій окремого економічного агента) можна вважати порівняльну величину витрат одиниці доходу (вигоди) або норму віддачі від витрат альтернативних варіантів діяльності, яку створює для цього агента система влади [2, 162]. Організація влади у тому випадку ефективна, якщо мінімізується величина витрат (включаючи трансакційні), які необхідні для отримання одиниці доходу (багатства, корисності, вигоди), за умови продуктивної діяльності економічного агента.

Із точки зору суспільної ефективності система державної влади ефективна у тому випадку, коли величина доходу, створеного для суб'єкта господарювання одиницею витрат ефективної організації діяльності, вище, ніж дохід, створений одиницею витрат неефективної діяльності.

Соціальну ефективність системи державної влади можна визначати, керуючись принципами аналізу, запропонованого Д. Нортон [12]. В аналізі пропонується три основоположних категорії: держава, права власності, продуктивність. Відомо, що будь-яка економіка характеризується своєю межею виробничих можливостей. Верхні технічні межі цих можливостей, обсягів виробництва і, як наслідок, продуктивності визначаються наявними ресурсами суспільства і обсягом накопичених знань. Однак будь-яке суспільство характеризується і

соціальною структурою. Тому існує і структурна межа виробничих можливостей, яка визначається ступенем надійності і захисту визначення прав власності, ступенем повноти витрат і вигод від прийняття управлінських рішень, ступенем внеску певного варіанту надавання прав власності у зниження трансакційних витрат. Звідси випливає, що ефективність системи державної влади може бути визначена тією умовою, наскільки структурна межа виробничих можливостей визначається інституціональним устроєм держави, наближена до технічної межі цих можливостей. Тому, виходячи із посилення загальної теорії ефективності, оцінка ефективності має носити порівняльний характер. Мова йде про порівняльну ефективність, яка визначається шляхом порівняння альтернативних варіантів, у даному випадку альтернативних форм організації державної влади.

Ефективна організація влади передбачає проведення аналізу відносних переваг різноманітних альтернативних форм такої організації з точки зору відповідності пріоритетам розвитку макроекономічної системи. У числі відносних переваг можна виділити: переваги у витратах; інструментальні переваги; переваги у мотивації.

Витратні переваги зв'язуються, як зазначено вище, із мінімумом витрат щодо здійснення державної влади. Ними володіють у різному ступені, у різноманітних ситуаціях держава, різні рівні ієрархії управління (підприємство, фірма, ринок). Інструментальні переваги зв'язані

з якістю набору "інструментів" управління (характер санкцій і заохочень, обсяг ресурсів, ін.). Мотиваційні переваги зв'язані з наявністю стимулів до продуктивної діяльності.

Ефективність системи державної влади – одна із основних складових ефективності функціонування і розвитку макроекономічної системи. Виходячи із позитивних ефектів для суб'єкта влади – держави, зазначених вище, із державних функцій (одна із них розподільна) та із оптимуму Парето (максимуму добробуту, при якому неможливо покращити добробут когось-небудь шляхом зміни обсягів виробництва або обміну без погіршення стану будь-кого), можна зробити висновок про те, що ефективні Парето-стан, функціонування і розвиток економіки можливі за умови ефективної організації системи державної влади. Це має прямий зв'язок із проблемами економічного зростання: швидкість розширення меж виробничих можливостей залежить від раціонального вибору організації державної влади із можливих альтернатив такої організації. Влада у будь-якому випадку зв'язана з діяльністю людини, тому в якості суб'єктивного чинника, який впливає на ефективність формування державної влади, слід враховувати чинник мотивації володарів влади. І в даному випадку ефективність стану і функціонування макроекономічної системи залежать від збігу приватних і суспільних (державних) інтересів, від влади як об'єктивної передумови оптимального розподілення ресурсів в економіці. В якості основних засобів оптимальної організації системи державного управління ще представники класичної школи (перші десятиріччя ХХ ст. – Ф.Тейлор, Д.Муні, Л.Гілбрет та ін.) пропонували спеціалізацію, делегування повноважень, централізацію, формування корпоративного духу і т. ін.

Кількісно виразити критерії, які визначають роль держави в управлінні складною макроекономічною системою, її розвитку, достатньо складно. З певною

часткою вірогідності можна говорити про такі показники-характеристики, як, наприклад, обсяг валового національного продукту, який виробляється під егідою уряду, обсяг коштів, які виділяються із державного бюджету на наукові дослідження та освіту, обсяг і питома вага державних інвестицій та ін. Проте кількісно виразити певні позитивні заходи у питаннях контролю ціноутворення в окремих галузях економіки, захисту навколишнього середовища, забезпечення зайнятості населення навряд чи можливо.

Важливим “інституціональним” показником ефективності державного управління і діяльності державних органів є (за даними Світового банку) рівень довіри громадян. Згідно даних доповіді цієї організації країни СНД, у тому числі й Україна, посідають останні місця після країн Центральної Африки.

Висновки та перспективи подальших досліджень.

Таким чином, ефективному здійсненню державної влади в управлінні сучасною складною макроекономічною системою та її об'єктивному оцінюванню сприятиме виконання наступних задач:

урахування ефектів фрагментації та заміщення у процесі надання державних послуг, змінювання суспільного чи державного споживання і відповідно відносної ціни споживання під час оцінювання розподільної функції держави;

розробка показників для державних інструментів щодо сфери закону і влади з метою включення їх до аналізу ефективності державної влади;

проведення аналізу відносних переваг альтернативних форм організації державної влади з точки зору відповідності пріоритетам розвитку макроекономічної системи;

у розрахунках мультиплікативного впливу зміни державних витрат на результат функціонування макроекономічної системи ураховувати відповідні коефіцієнти при двох складових державних витрат для більш точного визначення такого впливу;

усунути методологічні складнощі щодо оцінки ефективності державної влади та управління, а саме:

вирішити задачу точного виявлення товарів та послуг, які вироблено державним сектором (значна частина благ виробляється приватним сектором), державних витрат (можливого падіння вартості земельних ресурсів, екологічних змін в результаті реалізації тих чи інших проектів тощо) і результатів (трансфери із приватного сектора, правові норми, укази тощо);

чітко розподіляти витрати і доходи на прямі та непрямі, матеріальні та нематеріальні, номінальні та реальні.

Література

1. Beyond Transition / The Newsletter About Reforming Economies. – October / November / December, 2004. – Vol. 15. – № 1.
2. Дементьев В.В. Власть: экономический анализ. Основы экономической теории власти: Монография. – Донецк: Каштан, 2003. – 200 с.
3. Львов Д.С. Экономика развития. – М.: Экзамен, 2002. – 512 с.
4. Сапир Ж. К экономической теории неоднородных систем: Опыт исследования децентрализованной экономики: Пер. с фр. / Под науч. ред. Н.А. Макашевой. – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 248 с.
5. Шамхалов Ф. Теория государственного управления. – М.: ЗАО “Изд-во “Экономика”, 2002. – 638 с.
6. Мащенко Н.С. Процесно-орієнтований підхід при підвищенні ефективності управлінської праці на підприємствах // Тези доп. і повідом. Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Донецьк, 19-20 травня 2005 р.) – Донецьк, 2005. – С. 316-317.
7. Петрова И.В. Оценка эффективности управленческой деятельности на основе оценки организационной культуры: Сб. науч. тр. / НАН Украины. Ин-т экономики промышленности. – Донецк, 2002. – С. 272-280.
8. Norbert Andel. Finanzwissenschaft, 4th ed. – Tubingen, 1998. – P. 189.
9. Мэнкью Н.Г. Макроэкономика: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1994. – 736 с.
10. Мельник А.Ф., Васіна А.Ю., Дудкіна О.П., Желюк Т.Л., Попович Т.М. Практикум з державного регулювання економіки: Навч. посібник. – Тернопіль: Економічна думка, 2003. – 334 с.
11. World Bank. World Development Report 1997: The State in a Changing World. – N.Y., 1997.
12. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Начала, 1997. – 197 с.