

Формирование теории эффективного государства

На протяжении последнего десятилетия страны с переходной экономикой переживают сложную трансформацию социально-экономических отношений. Существенным изменениям подвергается сфера взаимоотношений между государством и рынком. Общая переоценка роли государства в экономике конкретизировалась в различных вариантах проводимой экономической политики. Дискуссии о новой роли государства в становлении и развитии рыночной экономики оказались в русле более широких процессов, связанных с переосмыслением направлений, потенциала и эффективности функционирования государства в мировой экономической науке в целом.

Еще в начале XX в. преодолена концепция «государства – ночного сторожа», которое должно лишь охранять личность и общество, не вмешиваясь в их деятельность. Вряд ли кто-либо ныне попытается доказывать, что современное рыночное хозяйство может развиваться без государственного регулирования. От почти полного отрицания государственного регулирования экономики, навязанного борьбой с командно-административной системой хозяйствования в начале 90-х гг., в конце десятилетия отечественная наука вновь обратилась к изучению этой многогранной проблемы. В новых исследованиях была сделана попытка более взвешенного и реалистичного подхода в оценке роли государства. Начала складываться концепция сильного, действенного, стимулирующего и эффективного государства. Государство должно поддерживать естественные процессы саморегулирования, саморазвития общества, корректируя недостатки стихийного развития.

Главная особенность современного этапа – признание кризиса господствовавшей ранее теории государства всеобщего благосостояния. В рамках данной теории предполагалось, что:

деятельность государства нацелена на рост общественного благосостояния;

экономические решения государства рациональны и эффективны;

последствия проводимой экономической политики полностью контролируются.

Государство выступало как регулирующая и «надэкономическая» структура, макроэкономический субъект, разрешающий неподвластные рынку проблемы. Необходимость государственного вмешательства обосновывалась теорией «провалов», фиаско рынка, характеризующей неспособность рыночной системы обеспечить эффективное использование ресурсов. Стандартный перечень причин фиаско сводится к неспособности рынка разрешить проблемы внешних эффектов, естественных монополий, нестабильности рыночной системы, производства общественных благ. Регулирование данных процессов возлагалось на государство.

Однако практика 60–70-х гг. показала, что столь романтический или идеалистический взгляд на деятельность государства далек от реальности. Количество функций, возлагаемых на государство, постоянно росло, а выполнялись они все хуже: инфляция, безработица, кризисы не только не исчезли с экономической арены, а приобрели новые модифицированные формы, порождая стагфляцию. Рост социальных расходов в рамках государства всеобщего благоденствия порождал иждивенчество, повышение налогов, что снижало деловую активность хозяйствующих субъектов. Интенсификация

требований населения в отношении материального обеспечения и равенства ложилась на благоприятную почву экономического роста и увеличения доходов государства вплоть до середины 70-х гг. Однако расширение государственного вмешательства за допустимые границы, превышающие темпы экономического роста, привели к нарушению основного принципа экономического развития — роста экономической эффективности.

В результате неоконсервативного поворота, последовавшего за кризисом 70-х гг., границы государства благосостояния сжались в отдельных странах вплоть до границ неоклассического государства (США, Великобритания), а в других странах стабилизировались в пределах социального рыночного хозяйства (Германия, Австрия, Швейцария). Возникла потребность в переосмыслении роли государства, адаптации ее к изменившимся условиям.

Эта задача решалась в рамках разработанной в 90-х гг. новой позитивной теории государства, пришедшей на смену нормативному подходу, господствовавшему в теории государства всеобщего благосостояния. В подходах к оценке государства произошел серьезный методологический сдвиг: если прежде государство сравнивалось с идеальными моделями, то новый подход потребовал проводить сравнительный анализ с реально существующими механизмами решения социально-экономических проблем. Такой альтернативой для государственного регулирования всегда являлся рыночный механизм. Эффективность действий государства стала предметом пристального внимания ученых. Процесс экспансии государства сменился периодом усиления рыночных механизмов в формировании индивидуального благосостояния.

Концептуальной основой позитивной теории государства стала неolibеральная теория порядка и неoinституциональная теория общественного выбора.

В рамках нового подхода развивалась теория политического рынка, облегчающая механизм принятия решений в рамках государственного сектора. Государственные чиновники и партийные деятели выступали как рациональные субъекты, преследующие цели максимизации индивидуальной полезности. Политический рынок — это место, где обмениваются избирательные бюллетени на государственные программы. Продукция политического рынка представлена общественными товарами, важнейшим из которых является само государственное регулирование. Особенность государственного регулирования как общественного блага состоит в том, что будучи произведено, оно обладает свойством неисключаемости и значительными внешними эффектами, поэтому важно организовать его рационально.

Участники политического рынка преследуют главным образом личные цели. Получение прибыли заменяется такими стимулами, как стремление удержаться у власти, продвинуться по служебной лестнице. Разрабатывая различные программы, политики ориентируются прежде всего на те проекты, которые обещают им максимальное число голосов избирателей либо особый доход — политическую ренту, даже если это снижает эффективность экономики. Так, например, для преодоления безработицы могут использоваться инфляционные методы стимулирования экономического роста.

Известные неolibералы В. Энгельс и Х. Рехтенвальд предложили рассматривать явления «отрицательной эффективности» регулирования. Они стали именоваться обобщенным термином

«издержки правительства». Любая форма регулирования всегда связана с определенными затратами. К ним относятся, во-первых, административные издержки по организации и осуществлению регулирования, и, во-вторых, так называемые побочные эффекты государственного управления.

Причина возникновения побочных эффектов состоит в том, что рынок представляет собой органичную систему взаимосвязанных субъектов. Поэтому любое государственное мероприятие, какой бы характер оно ни носило, изменяет условия взаимодействия на рынке для всех агентов — покупателей и продавцов, производителей и потребителей, оказывая влияние на принимаемые ими решения. Это, в свою очередь, определяет новые условия равновесия на рынке: уровень цен, объем производства, ассортимент производимых товаров. В конечном счете изменяется распределение ресурсов, причем оно может оказаться менее эффективным, чем первоначальное. Отсюда вытекает необходимость постоянного сопоставления потерь, возникающих в случаях провалов рынка, с теми издержками, которые сопровождают государственное регулирование. Их сравнение и будет определять целесообразность государственного вмешательства.

Желание исправить недостатки рынка, следовательно, порождает рост государственного регулирования, вызывает нарушение механизма рынка, уменьшает его дееспособность и требует введения новых мер регулирования. Возникает особый кумулятивный эффект государственного воздействия: чем значительнее роль государства в экономике, тем больше стимулов к расширению его деятельности. Используя бюджетные средства, государственные чиновники могут позволить себе значительное увеличение заработной платы, введение новых должностей, отстаивание программ, предусматривающих новые расходы и гарантирующих занятость и льготы государственным служащим. При этом создается благодатная почва для реализации корпоративных интересов путем формирования лоббистских группировок. Следствием может стать быстрый спиралевидный рост государственных расходов.

Анализ вышеуказанных фактов позволяет говорить о возможности не только фиаско рынка, но и фиаско государства. Фиаско государства — это его неспособность обеспечить аллокационную эффективность и соответствие политики распределения принятым в обществе представлениям о справедливости. Государство из субъекта реформирования рыночной экономики превратилось в его главный объект.

Концепция провалов государства менее развита, чем теория провалов рынка. Чаще всего выделяют 4 группы факторов, негативно сказывающихся на деятельности государства.

К первой относятся ограниченность доступной информации, нехватка которой приводит к принятию неверных решений.

Ко второй — давление на государство групп с особыми интересами, вследствие чего политика государства становится выразителем интересов наиболее сильных групп.

Третья группа факторов связана с отсутствием четких критериев в оценке эффективности деятельности государства, возрастанием бюрократизации и некомпетентности, несогласованности и параллелизма в действиях государственных органов. Государственный аппарат начинает функционировать автономно, приобретает собственную логику развития, отражающую интересы

самоутверждения и расширения прерогатив государственных чиновников.

Четвертая группа факторов отражает неспособность государства полностью контролировать реакцию контрагентов на свои действия, в связи с чем возрастает вероятность достижения результатов, отличных от поставленных.

По аналогии с «провалами» рынка можно выделить следующие последствия «провалов» государства, не позволяющих при помощи корректирующих рыночных мер достичь оптимального состояния: перепроизводство общественных благ, асимметрия информации, неполнота рынков, монополизм.

Перепроизводство общественных благ связано со стремлением чиновников к максимизации размеров своих организаций и объемов финансирования. Оптимальный объем производства общественных благ трудно установить, так как: отсутствуют точные измерители эффективности деятельности государственных учреждений; нет полной информации обо всех альтернативных вариантах применительно к государственным программам; политики и чиновники могут входить в одну группу специальных интересов, намеренно завышая потенциальные выгоды от производства нерыночных благ и занижая их издержки. Таким образом, оценить связь между объемом производства общественных благ и выгодами для потребителя достаточно сложно.

В то же время между размерами учреждений, объемами производства общественных благ и бюджетным финансированием существует прямая связь. Чем больше размеры организации, тем выше объемы бюджетного финансирования и, соответственно, выше уровень затрат на производство коллективных благ, больше объемы производства и сильнее тенденции к саморасширению организации. О наличии такой взаимосвязи, вызывающей перепроизводство общественных благ, свидетельствуют данные многочисленных отечественных и зарубежных исследований. Ярким примером может служить «излишек» государственного регулирования на микроуровне.

Еще одно важнейшее последствие «провалов» государства связано с существованием асимметрии информации на рынках. Она основана на полном доступе чиновников к информации о государственных средствах и альтернативных вариантах их использования при ограничении доступа к ней остальных субъектов. Недостоверная информация о стоимости услуг используется для получения бюрократической ренты.

Неполнота рынков как еще одно следствие «провалов» государства связана с несовершенством механизма общественного выбора. Интересы большинства населения слабо представлены в законодательных органах, что приводит к возможности замены общественных интересов личными интересами политиков. Результатом является недоинвестирование бюджетных средств в производство необходимых обществу благ. Примером может служить ситуация с мелким и средним бизнесом: большинство избирателей высказывают заинтересованность в поддержке данного сектора экономики, а финансирование остается недостаточным.

Следствием «провалов» государства является также использование его для усиления монополизации отдельных сфер. Монополизм базируется на введении различных ведомственных барьеров для доступа на рынки других субъектов и уменьшения конкуренции. Полученные

сверхдоходы монополии далее используют не в целях развития производства, а для усиления доминирующих позиций на рынке путем заключения выгодных контрактов с чиновниками, взяток, лоббирования определенных законов. Это приводит к оттоку из производственного сектора значительных средств. Сращивание производителей-монополистов, политиков, чиновников в группы специальных интересов приводит к ограничению свободного доступа к экономическим, техническим, информационным ресурсам, препятствуя их оптимальной аллокации.

При преодолении «провалов» государства возникает ряд серьезнейших проблем. В отличие от «провалов» рынка, где рыночные эффекты можно частично оптимизировать на основе государственного регулирования, изменив поведение субъектов, отрицательные эффекты в деятельности государства оптимизировать практически невозможно. Для возмещения потерь, нанесенных обществу государством, потребовалось бы дополнительное расширение бюджетного финансирования за счет средств налогоплательщиков, которым и был нанесен ущерб. В этом случае нейтрализация отрицательных эффектов осуществлялась бы за счет лиц, которым был нанесен ущерб, что удваивает отрицательное воздействие государственного вмешательства на благосостояние населения.

Рассмотренные выше «провалы» государства не позволяют считать государственную деятельность более совершенным механизмом достижения общественного оптимума, чем рыночный механизм. Одна из важных особенностей нового позитивного анализа состоит в том, что государство рассматривается в общем ряду субъектов экономической деятельности скорее как микроэкономический субъект, который производит и потребляет блага в рыночной среде, хотя по статусу и специфическим возможностям принципиально отличен от других субъектов.

Во-первых, государство и его органы обладают правом принуждения в рамках и на основе законов. Его требования обязательны для остальных субъектов, на их основе создаются «единые правила» для всех рыночных субъектов.

Во-вторых, ресурсы государства формируются за счет законного изъятия доходов других субъектов на основе налогообложения. Таким образом, вне рыночное происхождение государственного дохода является следствием перераспределения части доходов «первичных субъектов» (домохозяйств, фирм) в пользу государства. Это позволяет квалифицировать государство как «производный рыночный субъект», экономическая сила которого всецело зависит от силы частного бизнеса. Доходы государства, за исключением дохода от собственности, – это принудительно обособляемая в результате налогообложения часть первичных рыночных доходов.

Третья важнейшая характеристика государства связана с определением его как «доминирующего» субъекта, способного регулировать рыночную экономику, влияя на поведение других субъектов. Ресурсное обеспечение самого государства представлено при этом финансовыми средствами, бюджетом и государственной собственностью. Ключевой проблемой становится их рациональное использование, поиск альтернативных вариантов применения, сравнение этих вариантов между собой с целью выбора оптимального. Требуется как можно точнее определить отдачу от используемых государством средств, сопоставить ее с затратами, причем оценка должна вестись с позиции всего общества с учетом

общественных выгод и издержек. Был предложен ряд рыночных критериев, позволяющих оценить эффективность деятельности государства: экономичность, производительность используемых ресурсов и результативность затрат.

Экономичность характеризует затратную (ресурсную) сторону эффективности деятельности государства. Экономичными считаются такие решения, при которых ресурсы приобретаются и используются с минимальными издержками.

Результативность характеризует соответствие государственных расходов и результатов, достигаемых с их помощью.

Эффективность – это соотношение количества продукции или услуг с величиной затрат на их производство.

Эффективность государственных мероприятий может оцениваться и с точки зрения соответствия полученных результатов поставленным целям. Сравнение ожидаемых и фактических результатов государственной деятельности – еще одна важная линия при оценке эффективности государственного участия.

В качестве характеристики эффективности практических действий государства относительно проектируемых целевых установок может использоваться коэффициент согласования:

$$K_{\text{согл}} = E_{\text{соц}} / E_{\text{прт}},$$

где $E_{\text{прт}}$ – проектируемая (планируемая) величина показателя социальной эффективности.

При $K_{\text{согл}} = 1$ имеет место идеальное согласование целей и результатов; значение $K_{\text{согл}} < 1$ сигнализирует либо об определенных просчетах в экономическом проектировании, либо о недостатках в практическом механизме реализации проекта; при $K_{\text{согл}} > 1$ достигается экономия ресурсов относительно плановых показателей.

Все эти показатели взаимосвязаны и характеризуют лишь различные аспекты эффективности государственных расходов. Невозможность ориентации на универсальный показатель прибыльности заставляет разрабатывать специальные показатели, характеризующие своевременность, полноту, качественные характеристики оказываемых государством услуг.

Анализ данной проблемы позволяет выделить, на взгляд автора, границы эффективности государственного регулирования, трансформирующиеся по мере количественных и качественных изменений в экономике.

Главная граница эффективности – системная, связанная с соответствием целей, механизма государственного регулирования природе рынка, доверием хозяйствующих субъектов к правительству.

Следующая граница – финансовая. Эффективность государственного регулирования тем выше, чем выше государственные доходы, чем большая часть национального дохода перераспределяется государством. Однако доля перераспределяемых государством средств не может расти бесконечно, так как это связано с ростом налогов. Уровень налогообложения приближается к максимально возможному,

за пределами которого может начаться подрыв стимулов хозяйствования и нарушение социальной стабильности. Возникают, следовательно, мотивационные границы расширения регулирования.

Еще один вид ограничений – конъюнктурный, вызванный несоответствием возможностей бюджетного финансирования потребностям в нем на различных стадиях производственного цикла. Растущая потребность в финансировании возникает в периоды кризисов и депрессий, однако в этот момент поступления в бюджет являются минимальными.

Следует отметить также субъективные факторы, ограничивающие эффективность государственного регулирования. Наиболее значимыми из них являются:

- степень информированности и достоверности в оценке ситуаций;
- возможность предусмотреть все последствия принимаемых решений;
- компетентность, ответственность, добросовестность кадров.

Анализ изучаемых проблем позволяет выделить основные направления повышения эффективности деятельности государства.

1. Важнейшим фактором, влияющим на эффективность государственного управления, является совершенствование технологии при составлении и выполнении государственных программ. Нечеткость поставленных целей, способов их достижения, отсутствие ясных критериев для выделения пользователей приводит к снижению эффективности программ.

2. Для повышения эффективности государственного планирования необходимо учитывать особенности рационального поведения субъектов, наличие различных групп специальных интересов. Следует использовать шире собственные интересы бюрократии, связанные с престижем, карьерой, властью, гарантированной занятостью, направив их на достижение общественно-полезных целей: сохранение государственного аппарата, экономию ресурсов, повышение производительности труда и т.п.

3. Следует разрабатывать систему показателей, отражающих эффективность выполнения государственных программ, оценку вклада отдельных лиц в ее выполнение, соотношение общественных затрат и результатов, учет косвенных эффектов.

4. Росту эффективности государственной деятельности можно содействовать, создавая конкуренцию между государственными учреждениями и другими производителями нерыночных благ. Необходимо активнее использовать контрактный принцип отношений между государством и частными субъектами по производству и реализации общественных услуг. Создание конкурирующих организаций в сфере оказания государственных услуг способствует снижению уровня монополизации, цен, тарифов, расширению возможностей выбора для потребителей.

Изучение теории «провалов» рынка и «провалов» государства позволяет выделить основные функции государства в современной рыночной экономике:

- спецификация и защита прав собственности;
- правоохранительная деятельность;
- поддержка конкурентной среды;
- производство общественных благ;

- создание общего информационного пространства, исключая асимметрию доступа и использования информации;
- разработка стандартов, сертификатов;
- стабилизация и стимулирование экономического роста;
- социальная защита населения.

Необходимо отметить, что роль государства качественно различается на этапах становления, формирования рыночной экономики и в условиях функционирования уже сложившейся, хорошо отлаженной и отрегулированной экономики рыночного типа. Оптимальный рынок – это компромиссный вариант между возможными фиаско рынка и государственного регулирования, так как полностью избежать в реальной практике устранения негативных проявлений «чистого» рынка и государственного регулирования невозможно. Механизм взаимодействия должен быть направлен на поиск разумного варианта синтеза между двумя заданными параметрами, при этом государственное регулирование должно выступать как управляющий параметр развития процессов самоорганизации.

Применительно к переходной экономике важнейшими функциями государства должны стать системообразующие или системоформирующие функции, возникающие при демонтаже старых структур и формировании новых. Роль несущей конструкции системообразующих функций должны выполнять институциональные преобразования, связанные с выполнением государством следующих задач: преобразование отношений собственности, формирование конкурентной среды, установление «правил игры» между экономическими субъектами, содействие в формировании рыночной инфраструктуры.

Эффективное государство является важнейшим условием социально-экономического развития страны. На современном этапе упор должен быть сделан на повышение роли государства в рыночных преобразованиях. Системообразующие (системоформирующие) функции государства в трансформационный период прежде всего связаны с созданием необходимых условий функционирования новой хозяйственной системы. Их реализация является предварительным условием формирования и утверждения норм, принципов и институтов рыночной экономики и соответственно радикального разрыва с административно-командной системой при одновременном создании сильного государства.