

УДК 338.242 (043.3) (575.2) (04)

**ПРОВАЛЫ ГОСУДАРСТВА
И ПРОБЛЕМА ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Л.В. Хасанова – доцент

The article considers typical cases where the modern government is not able to provide the efficient allocation and use of the public goods. The main sources and factors (political, economical, institutional and informational) of the government inefficiency as a central economic regulator are studied. The classification of government failures is presented and the key directions to improve efficiency of the state regulation of economy are described.

Необходимость компенсации провалов рынка и коррекции рыночного механизма обуславливает государственное регулирование экономики, т.е. установление базовых правил экономического взаимодействия с целью увеличения общественного благосостояния и восстановления должного уровня эффективности работы рыночного механизма. Однако государство так же, как и рынок, не является идеальным механизмом, потому на практике его вмешательство в хозяйственную деятельность может повлечь за собой потери в эффективности, и в этом случае принято говорить о провалах государства (фиаско государства).

Под *провалами (фиаско, несостоятельностью) государства* традиционно понимают ситуации, когда оно не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. Это сферы, в которых вмешательство государства в хозяйственную деятельность приводит к снижению экономической эффективности в результате искажения механизмов ценообразования и снижения эффективности использования ресурсов. Строго говоря, к потенциальным сферам возникновения таких провалов можно отнести все те области и направления экономической жизни, в которых рыночный механизм оказывается

более эффективным регулятором, чем непосредственное действие государства.

Вопрос о несостоятельности государства как субъекта экономических отношений впервые был подробно исследован в рамках теории общественного выбора (Дж. Бьюкенен, Д. Мюллер, У. Несканен, М. Олсон, Р. Толлисон). Критикуя базовые позиции кейнсианства, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику, сделав объектом анализа не инструменты государственного воздействия на рыночные процессы, а сам процесс принятия правительственных решений – политический механизм формирования макроэкономических решений.

Рассматривая политический рынок по аналогии с товарным, сторонники теории общественного выбора определяют государство как арену конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места на иерархической лестнице. На таком своеобразном политическом рынке основная задача профессиональных политиков состоит в том, чтобы осуществлять разработку и претворение в жизнь общественной политики, ориентированной на рост всеобщего благосостояния, с одобрения избирателей, сделав-

ших выбор в их пользу. В этом смысле политика можно рассматривать как предпринимателя, который на свой страх и риск предлагает потребителям некие экономические блага, подвержен конкуренции и находит одобрение в голосах избирателей.

Отталкиваясь от трех фундаментальных посылок общественного выбора, Бьюкенен называет самые яркие проявления фиаско государства [1]:

1. *Ограниченность контроля над бюрократией со стороны политических партий и общественности (гражданского общества).*

Чиновник в своей деятельности на первый план выдвигает собственные, а не общественные интересы, продвигая такие решения, которые максимизируют значение функции полезности чаще для него, реже для общества.

2. *Несовершенство политического процесса, находящего выражение в лоббизме, логроллинге, бюрократии, поиске политической ренты.*

На практике нельзя целиком полагаться на результаты голосования, в немалой степени зависящие от конкретного регламента принятия решений. Бюрократия как форма государственной власти является одним из наиболее ярких проявлений неэффективности государства, тая в себе угрозу трансформации общественных интересов в групповые и персональные¹.

Считается, что бюрократия имеет свой собственный интерес и в первую очередь ищет пути и средства максимизации собственной полезности.

3. *Ограниченность необходимой для принятия решений информации.*

Подобно тому, как на рынке возможно существование асимметричной информации,

так и правительственные решения часто принимаются при отсутствии надежной статистики и искажении уже имеющейся информации. Осознанно или нет, все участники политического процесса принимают модель *рационального неведения*, в рамках которой они не видят необходимости в получении более подробной информации.

4. *Неспособность государства предусмотреть и эффективно контролировать последствия принятых решений.*

Конечные результаты правительственных решений зависят не только от поведения представителей государственных органов, но и от реакции экономических агентов, связанных с этими действиями. Эта реакция в определенных условиях может принимать форму своеобразного постконтрактного оппортунизма. Отметим также, что при несовершенных рыночных и общественных институтах адресная государственная поддержка, скорее всего, приведет к выбору неэффективных проектов, приносящих прибыль узкому кругу заинтересованных лиц – в ущерб экономике и обществу.

К провалам, логически вытекающим из теории общественного выбора, целесообразно добавить такие ситуации несостоятельности и неэффективности государства, как *коррупция* и так называемые *административные провалы* (см. таблицу), ставшие характерной чертой подавляющего числа развивающихся экономик, а также экономик переходного типа.

Каковы причины неэффективности государства? Основная причина – это *сама политическая природа государственной власти*: ее универсальность, огромный аппарат, экономическая мощь, наличие в ее непосредственном ведении богатейшего арсенала средств принудительного, разрешительного и запрещающего характера. Однако исполнение столь мощных властных полномочий осуществляется конкретными людьми, и этот процесс на практике может протекать как правомерно и рационально, так и волюнтаристски и иррационально. *Злоупотребление властью* (использование чиновником вверенных ему полномочий для протекционизма и незаконного приобретения социальных благ) и *демония власти* (одержимость воли, стремление к решению глобальных задач при одновременном преследовании

¹ Предполагается, что политик стремится максимизировать поддержку электората, т.е. количество голосов, подаваемых в его пользу. Однако преобладающая часть повседневных общественных решений принимается государственными чиновниками, или бюрократами. Для них уже важно сохранение должности, повышение статуса, благополучие ведомства и др. Поскольку бюрократы получают полезность от более высокого жалования и большей власти своего ведомства, то для них рациональным будет максимизировать именно бюджет конкретного государственного ведомства, а не общественный результат.

Административные провалы государства

Сфера государственного управления	Сфера морали и этики
<p>Чрезмерное разбухание государственного аппарата и его частей</p> <p>Несогласованность властных полномочий по трем ветвям власти</p> <p>Ослабление исполнительной вертикали как следствие борьбы за полномочия</p> <p>Профессиональная некомпетентность</p> <p>Отсутствие транспарентности деятельности государственных органов</p> <p>Следование внутривластной конъюнктуре</p> <p>Присвоение административной власти</p>	<p>Скрытый и явный саботаж</p> <p>Фаворитизм и кумовство</p> <p>Самоуправство и безответственность государственных чиновников</p> <p>Черствость и негуманное отношение к гражданам</p> <p>Дезинформация и дезориентация субъектов хозяйствования и населения</p> <p>Злоупотребление служебным положением</p>

персональных эгоистических целей) становятся реальными пороками государства, негативно влияя на правительственные решения.

Еще один источник фиаско государства и его неэффективности заключается в *специфике экономической природы деятельности государства*. Обоснованно считается, что провалы государства возникают из-за несовершенства рыночного механизма согласования частных издержек и выгод тех, кто принимает политические решения, с издержками и выгодами общества в целом. Экономическая деятельность государства обычно выражается в деятельности государственных предприятий и агентств, связанной с выпуском специфической “нерыночной” продукции, предназначенной “восполнить” отсутствие рынка и включающей в себя услуги по регулированию деятельности, чистые общественные блага, квази-общественные блага, а также управление социальными трансфертами.

Неэффективность государства как основного производителя рыночной продукции обусловлена искажением взаимодействия рыночного спроса и рыночного предложения, вследствие чего и происходит деформация механизма регулирования, приводящая к потере эффективности [2].

Причины искажения рыночного спроса – его существенного завышения – можно сформулировать следующим образом:

1. *Разделение издержек и выгод*, т.е. несовпадение между теми, кто получает выгоды от решения государства (определенной группой населения), и теми, кто эти выгоды оплачивает (налогоплательщиками).

В итоге названный разрыв приводит к аллокационной неэффективности, вследствие превышения общественных затрат над выгодами, а также к так называемой “динамической неэффективности”, т.е. ухудшению основ долговременного экономического роста вследствие подавления стимулов высокодоходной части населения к инвестициям и инновациям.

2. *Малый горизонт пребывания политиков у власти*. Индивидуальный политический цикл, как правило, недолог (в среднем 5–10 лет), поэтому политический выбор всегда страдает “близорукостью”.

Будущие блага и издержки недооцениваются политиками, краткосрочные же блага и издержки, наоборот, переоцениваются, а негативные эффекты принимаемых решений достигают критической массы за пределами срока пребывания политика в должности. Поэтому экономическая эффективность менее предпочтительна по сравнению с текущей политической.

3. *Особенности “вознаграждения” политиков голосами избирателей*.

В политическом процессе, как правило, поддержки избирателей удостоиваются те политики, которые концентрируют общественное внимание на программах по “коррекции” рынка, прежде всего, социального характера, принимают соответствующие законы, не всегда принимая на себя ответственность за их исполнение.

Нерыночное предложение названных видов благ и услуг, осуществляемое государством, имеет ряд особенностей, которые в определенных случаях также могут обусловить возникновение провалов государства:

Во-первых, *трудность определения и измерения выпуска*. Крайне трудно определить содержание и существенные характеристики, а также измерить количество и оценить соответствие продукции стандартам качества для таких нерыночных услуг, как оборона, услуги по государственному управлению, социальные программы и т.п.

Во-вторых, *государственная монополия*. Нерыночная продукция часто производится (или потребляется) единственным агентством, чья исключительная монополия в определенной области законодательно закреплена, вследствие чего государственные агентства и предприятия не заинтересованы в снижении издержек и повышении качества благ (услуг).

В-третьих, *отсутствие эффективного регулятора*. Нерыночное производство не имеет “ограничителя”, подобного тому, который механизм прибылей и убытков в условиях конкуренции устанавливает для выпуска рыночной продукции. Перед государственными производителями нерыночной продукции фактически не стоит риск банкротства, даже если их деятельность является убыточной: они исключены из конкурентной среды, а ведь именно рынок по праву считается лучшим регулятором, ориентированным на повышение эффективности производства.

Названные особенности нерыночного производства обуславливают слабую организационную мотивацию, вследствие которой подавляющее большинство государственных агентств и предприятий характеризуются значительной *X-неэффективностью*.

Наконец, важным источником и одновременно формой провалов государства является *несовершенство информации*, требуемой для принятия государственных решений, мониторинга и контроля их практического исполнения. несовершенство информации, т.е. ее неполнота, недостоверность, некорректность, становится одним из важнейших факторов, негативно влияющих на качество и эффективность действия государства.

В целом информационная проблема государственного управления экономикой обусловлена тремя группами причин [3]: техническими – сложностью сбора и переработки больших объемов информации; формально-логически-

ми – объективной неполнотой информации о будущем и несовершенством прогнозов; влиянием человеческого фактора – умышленным искажением информации и введением в заблуждение государственных органов с целью использовать их в частных интересах¹.

Наибольшую опасность с точки зрения фиаско государства представляет информационная асимметрия между госорганами и группами специальных интересов, лоббирующими отраслевые, региональные и иные интересы и стремящимися ввести государство в заблуждение, придать собственным интересам видимость общественного интереса, побуждая к принятию соответствующих, выгодных данным группам, решений.

Наличие и рост информационной асимметрии обуславливают увеличение “аппаратных издержек” государства, связанных с измерением эффективности ведомств, контролем и разрешением споров внутри государственного аппарата, получением, проверкой и анализом информации.

Изучение провалов государства, представленных в современной экономической литературе, позволяет систематизировать их, объединив в основные группы соответственно причинам возникновения (см. схему), на основании которых формируются и основные подходы к их минимизации или устранению. Основным из них является *совершенствование политического (выборного) процесса* и процедур разработки и реализации общественной политики. Важнейшим условием формирования эффективной экономической политики становится организация активного партнерства между государством и частным сектором (“public-private partnership”) и участие всех заинтересованных сторон в обсуждении и принятии общественных решений.

¹ Прохождение информации через “человеческий фильтр” может сопровождаться различными формами ее искажения и отсеивания: от простого игнорирования информации до ее неприятия чиновником, выдающим в ней намек на собственную несостоятельность, и отбрасывания информации, противоречащей сложившемуся официальному мнению.



Классификация основных провалов государства.

Для преодоления провалов государства в экономической сфере, скорее всего, следует признать тот факт, что наиболее эффективным хозяйственным регулятором, заставляющим производителя снижать издержки и увеличивать производительность, является конкуренция. Поэтому лучшей рекомендацией в данном случае было бы постепенное включение государственных агентств и предприятий в систему конкурентных отношений посредством использования процедур конкурсного отбора и предоставления общественных благ на альтернативной основе частными предприятиями.

Первостепенное значение для повышения эффективности не только государственных институтов, но и частных агентов имеет создание каналов обмена информацией и развитой информационной инфраструктуры рынка, позволяющей его участникам и государст-

венным органам обмениваться информацией с минимальными издержками и искажениями.

Наконец, качество государственного управления существенно зависит от того, насколько последовательно претворяются в жизнь базовые принципы и механизмы построения системы государственного администрирования: рациональная бюрократия, функциональный анализ, механизм подготовки, рекрутирования и аттестации управленческих кадров и применение современной техники государственного администрирования.

Таким образом, исследование провалов государства позволяет сделать вывод, что оно не является совершенным механизмом регулирования, как, впрочем, и рынок. В определенных ситуациях государство – это не только неадекватный, но и даже нежелательный инструмент, порождающий негативные послед-

твия в функционировании рыночного механизма и жизни общества. Поэтому прибегать к его вмешательству можно лишь, точно убедившись в несостоятельности рынка и взвесив все положительные и отрицательные, ближайшие и отдаленные эффекты, обусловленные действиями государства.

Литература

1. *Ярцева Н.В.* Современные концепции экономической мысли: Учебное пособие. – Сервер электронных публикаций ММЦ АГУ, 2003.
2. Провалы государства // 50 лекций по микроэкономике. Лекция 47. – Материалы сайта Economicus.ru.
3. *Литвинцева Г.П.* Институциональная экономическая теория: Учебник. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2003.