

МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:338:431

МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ НАСЛІДКІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АГРАРНОГО РИНКУ

Анікеєнко В.М.

здобувач Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

The methodical going is considered near the evaluation of consequences of government control of agrarian market development. The system of indexes is offered for the evaluation of consequences of agrarian policy.

Анотація

Розглянуто методичні підходи до оцінювання наслідків державного регулювання розвитку аграрного ринку. Запропоновано систему показників для оцінювання наслідків аграрної політики.

Ключові слова

Оцінювання, результативність, ефективність, державне регулювання, аграрний ринок.

I. Вступ

Характерною рисою економічного життя у ХХ ст. стало посилення регулятивної функції держави, реалізація якої покликана забезпечити зміну діяльності підприємств у напрямі, потрібному для економічного розвитку. Зазвичай державне регулювання взаємодії суб'єктів ринку пов'язано з витрачанням бюджетних коштів, обмежені обсяги яких загострюють проблему ефективного їх використання [1–3].

Безумовно, можна погодитися з тими дослідниками, які вважають вкрай важливим питання визначення загального обсягу видатків державного бюджету на підтримку підприємств АПК [4; 5], але не менш важливо оцінити результативність реалізації регуляторних заходів держави у цій сфері.

Питання оцінювання аграрної політики є досить складними, тому науковці часто розглядають їх поверхово або намагаються уникати. Більшість учених зазначає, що головною метою оцінювання державної політики є її поліпшення, тобто оцінювання здійснюється з метою вдосконалення діяльності. Крім того, оцінювання використовується для забезпечення звітності та здобуття нових знань. Ці три причини є загально визначеними. Але Е. Ведунг вказує, що існують ще

й приховані цілі оцінювання, яке завжди є складовою політичних, адміністративних і особистих інтриг, тому воно замовляється для того, щоб “<...> виграти час, продемонструвати раціональний підхід або <...> знайти зачіпки для знищення або захисту програм” [6, с. 123]. Наявність прихованих цілей, на думку Г. Черевка, призводить до викривлення задекларованої мети державного регулювання – замість узгодження та задоволення суспільних інтересів окремі фірми та суб'єкти регулювання захоплюють “вигоди від регулювання” [1, с. 204]: фірми отримують преференції в доступі до бюджетних коштів, а чиновники – частину цих коштів за надані преференції. Голова Рахункової палати України В. Симоненко стверджує, що близько 15% державних програм є лобістськими [7].

II. Постановка завдання

Мета статті – обґрунтувати методику оцінювання наслідків аграрної політики.

III. Результати

Враховуючи, що в Україні більшість державних програм підтримки аграрної сфери економіки та села (як, втім, і інших галузевих та соціальних програм) не було виконано в повному обсязі, проблема оцінювання їх результативності стала надзвичайно актуальною. У 2004 р. Постановою Кабінету Міністрів України затверджено Методику проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, в якій розроблена загальна процедура оцінювання результативності регуляторного акта та визначено, що суб'єктом оцінювання є регуляторний орган, який прийняв відповідний акт. Таким чином, питання про те, хто повинен здійснювати оцінювання, має нормативно-правове вирішення. Водночас теоретичні та практичні аспекти проблеми вибору оцінника (того, хто оцінює) далекі від розв'язання.

Перш за все, слід визнати, що чинна Методика передбачає застосування лише зовні-

шнього відносно органу, який забезпечує реалізацію регуляторного акта, оцінювання, оскільки в Україні ухвалення та видання регуляторних актів забезпечують Верховна Рада, Президент і Кабінет Міністрів України, а їх виконання – міністерства, державні комітети, центральні органи влади, наділені спеціальним статусом, місцеві органи виконавчої влади та навіть органи місцевого самоврядування і недержавні організації, які співпрацюють з органами виконавчої влади. Практика розподілу бюджетних коштів свідчить, що порядок фінансування реалізації управлінських рішень і державних програм регламентується, як правило, декількома документами, а розпорядниками бюджетних коштів є численні установи. Вони звітуються перед вищими органами влади за використання коштів, а не за отримані конкретні результати, тому внутрішнє оцінювання здійснюється виконавцем регуляторного акта скоріше з метою звітування, а не поліпшення державної політики.

Структурно суперечлива організація влади в Україні не забезпечує регуляторний вплив на аграрний ринок, який би сприяв його розвитку, тому наявні можливості для зловживань і корупції. Гостро критикуючи дієздатність регуляторного впливу держави на економічні процеси, академік НАНУ А. Чухно зазначає, що за таких умов підприємство набуло викривлених форм, а основними рисами господарювання стали «не турбота про науково-технологічне удосконалення виробництва, не методи організації виробництва і праці, а хизацьке використання захопленого державного майна у власних інтересах, максимальні прибутки, високі короточасні результати і повне ігнорування довгострокових програм <...>» [8, с. 32].

У реаліях політичного, соціального й економічного життя України більш дієвим є зовнішнє незалежне оцінювання, яке здійснюється державними органами влади зі спеціальними повноваженнями (наприклад, Рахунковою палатою, підпорядкованою Верховній Раді України) або неурядовими інституціями, такими, зокрема, як Центр стратегічних досліджень ім. Розумкова.

Результати діяльності Рахункової палати свідчать про здійснення враз необхідного контролю за використанням бюджетних коштів і отриманням передбачених регуляторними актами результатів. Зокрема, у ході перевірки використання позики Міжнародного банку реконструкції та розвитку і бюджетних коштів, які спрямовувалися на розвиток земельного кадастру та видачу земельних актів, було встановлено, що з 2003 по 2009 р. використано лише 9,2% позики (близько 18 млн дол. США), з яких більше ніж 400 тис. дол. США витрачено на інформування населення, а видача 4 млн земельних актів так і не була завершена [7].

Хоча зовнішнє оцінювання завжди викликає більше довіри, ніж внутрішнє, але відмовлятися від останнього не можна хоча б через те, що й зовнішнє оцінювання може бути упередженим. У цьому контексті можна провести паралель між оцінюванням наслідків державного регулювання розвитку аграрного ринку та оцінюванням якості сільськогосподарської продукції, яка здійснюється на підприємстві і поза його межами. Як правило, внутрішня оцінка якості продукції (молока, зерна тощо) є вищою порівняно з оцінкою зовнішніх лабораторій.

У цьому протистоянні можуть простежуватися як наміри виробників отримати більше доходу, так і наміри переробників мінімізувати свої витрати на закупівлю сировини. Найкращим варіантом, очевидно, є поєднання внутрішнього і зовнішнього оцінювання.

Перш ніж перейти до розгляду показників, за якими має здійснюватися оцінювання наслідків державної регуляторної політики в аграрній сфері, на основі проведеного дослідження можна зробити декілька попередніх висновків:

- у демократичних суспільствах, де населення має змогу висловити свої очікування через представницьку владу, державна регуляторна політика не може бути іншою, ніж зорієнтованою на результат;
- критерієм оцінювання регуляторної діяльності є отримання позитивних для суспільства наслідків, які можна виміряти за допомогою кількісних показників результативності й ефективності;
- основними цілями оцінювання є вдосконалення регуляторної діяльності, звітність щодо використаних коштів і набуття нових знань про об'єкт регулювання та його взаємодію із суб'єктом регулювання;
- найкращим варіантом відстеження реалізації регуляторного акта є поєднання внутрішнього та зовнішнього оцінювання.

Для вимірювання наслідків державної регуляторної діяльності доцільно використовувати дві загальні групи показників: результативності та ефективності.

Показники результативності відображають тільки зміст відповідного досягнення, ігноруючи вартість діяльності. Показники ефективності дають змогу зіставити вартість отриманого результату із сумою грошових коштів, витрачених на його досягнення. Безумовно, для різних регуляторних дій і державних програм, які мають на меті отримання різних результатів, ці показники повинні визначатися окремо, тому всі намагання створити універсальну систему, мабуть, будуть марними, але опрацювання загальних підходів до відбору таких показників буде корисним.

Звернемося до наукових джерел, у яких розглядаються різні аспекти та методичні підходи до оцінювання наслідків державного

Держава та регіони

регулювання розвитку аграрного ринку. Г. Черевко, наприклад, зосереджує свою увагу на “<...> підрахунку змін у надлишках споживача і виробника, які виникають у результаті державного втручання” [1, с. 207].

Запропонований ним підхід ґрунтується на використанні графічного методу оцінювання вигід і втрат виробника та споживача і має абстрактний характер (абстракція – від лат. abstractio – віддалення, відволікання, тобто розгляд явища під певним кутом зору та ігнорування всіх інших властивостей). У теоретико-методологічному плані розкриття найсуттєвіших внутрішніх зв'язків процесів і явищ є важливим, але недостатнім для застосування в практиці оцінювання державної регуляторної політики.

Безсистемними виглядають спроби окремих науковців оцінити ефективність державного регулювання розвитку регіонального аграрного ринку за допомогою сукупності найрізноманітніших показників, навіть не зважаючи на їх намагання звести ці показники в певну систему [3].

Зокрема С. Майстро пише: “Досліджуючи рівень ефективності державного регулювання аграрного ринку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленої сільськогосподарської продукції, а й визначити потенційні можливості регіону в збільшенні її виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально-економічні чинники, котрі безпосередньо впливають на аграрне виробництво, а також надати економічну оцінку потенціалу наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, якими володіє регіон, та ефективності державних регуляторних заходів” [3, с. 53]. Жоден з перелічених показників, насправді, не дає можливості оцінити наслідки державно-регуляторної діяльності: обсяг виробництва продукції є вихідним по-

казником оцінки діяльності і не дає уявлення ні про те, досягнута мета чи ні, ні про те, чого коштувало досягнення результату, ні про зв'язок між державним регуляторним заходом та отриманим результатом; оцінка потенціалу регіону та чинників, що впливають на розвиток аграрного виробництва, не має ніякого стосунку до аграрної політики; і зовсім не зрозуміло, як можна оцінити ефективність державного регулювання через саму себе.

У розробленій М. Латиніним багаторівневій системі оцінювання ефективності державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України запропоновано на регіональному рівні застосовувати показники ефективності, результативності та якості надання послуг органами державної влади і показники використання потенціалу аграрного сектора, а саме: рівень використання ресурсного потенціалу аграрного сектора, розвиток міжгалузевих зв'язків та кластерів і рівень безробіття в сільській місцевості [9, с. 54–55]. В цілому методологічний підхід М. Латиніна до оцінювання регуляторної діяльності держави за допомогою якісних показників та показників результативності й ефективності заслуговує схвалення, але при цьому не зовсім зрозуміло, який продукт (послугу) ми розраховуємо отримати в результаті здійснення регуляторного впливу. Така невизначеність не дає можливості оцінити обсяг отриманого продукту ні у фізичних, ні у грошових одиницях, а отже, й розрахувати результативність та ефективність державного регулювання розвитку аграрного ринку.

Власне з отримання відповіді на питання: “Що ми хочемо отримати внаслідок регулювання аграрного ринку?” і починається процес оцінювання (див. рис.).

Помилка!

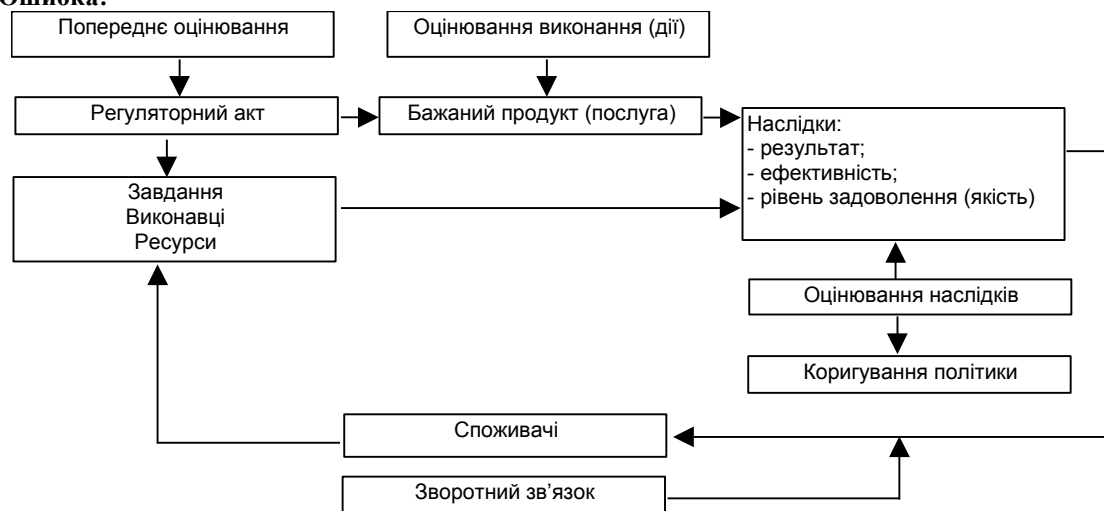


Рис. Оцінювання в процесі здійснення регуляторного впливу

Наприклад, Програма хімічної меліорації кислих ґрунтів у Іллінецькому районі Вінницької області на 2006–2010 рр., розроблена відповідно до Земельного Кодексу України та Законів України “Про охорону земель”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про оренду земель”, передбачає розв’язання проблеми збереження і відтворення родючості ґрунтів.

Що є бажаним продуктом цієї Програми? Здається, що відповідь очевидна – зменшення площі кислих ґрунтів. Але навряд чи будуть задоволеними розробники програми і сільськогосподарські виробники, на підтримку яких вона розрахована, якщо зменшення площі кислих ґрунтів не приведе до підвищення урожайності. Значить, продуктом цієї Програми є збільшення обсягу виробництва сільськогосподарської продукції за рахунок зменшення площі кислих ґрунтів і поліпшення їх родючості.

Усі державні регуляторні заходи пов’язані з видатками державного бюджету, які законодавчо і документально оформлені, перебувають під постійним контролем, тому вартість програми не так уже й важко встановити. Інша справа, що в цю вартість входять кошти не лише на безпосередньо виконання програм, а й на забезпечення організаційної роботи та адміністрування (оформлення заявок, проведення конкурсів, оголошення, інформаційний зв’язок, технічне оснащення офісів тощо), що створює можливість для “відмивання” бюджетних коштів і знижує результативність їх використання. Але набагато складніше визначити й виміряти продукт, наявність якого може бути не такою очевидною, як у прикладі з Програмою меліорації кислих земель.

Зокрема, що є бажаним продуктом у випадку фінансування створення випробувальних лабораторій у регіональних науково-виробничих центрах стандартизації, метрології та сертифікації, які здійснюють аналіз продуктів харчування на наявність ГМО? Результатом можна вважати: кількість досліджених зразків продукції; кількість підприємств, охоплених контролем; суму доходу, отриманого за надану послугу; питому вагу продуктів харчування з ГМО, що знаходяться у продажу; зміну обсягу імпорту продуктів харчування з ГМО; додаткові витрати виробників на здійснення контролю; задоволення споживачів станом інформованості щодо ГМП і навіть зміну посівних площ, відведених під органічне землеробство. Які з цих критеріїв вибрати для оцінювання результативності регуляторного впливу залежить як від намічених цілей, так і від наявності даних про стан об’єкта регулювання, які можна отримати в результаті проведення моніторингу та регулярних статистичних обстежень.

Оцінювання за допомогою показників результативності потребує пошуку певних орієнтирів для здійснення порівняння, без цієї процедури досить важко встановити рівень досягнення наміченого результату. У наведеному прикладі оцінювання наслідків виконання Програми меліорації кислих ґрунтів були використані показники, розрахунок яких здійснювався на основі порівняння з минулим періодом (до впровадження Програми). В окремих випадках орієнтирами можуть слугувати регіональні, галузеві, міжнародні показники діяльності схожих інституцій.

Інколи для порівняння варто використовувати стандарти, нормативи, еталони або очікування клієнтів.

Проте слід наголосити, що якими б досконаліми, з наукової точки зору, не були б методи і показники оцінювання наслідків державної регуляторної діяльності, в аграрному секторі економіки ми завжди будемо наражатися на ризики спотворення точності оцінювання через неможливість відокремити результати дії одних чинників від результатів дії інших, суттєвий вплив природно-кліматичних умов, які можуть зашкодити прояву результатів регуляторної політики, людський фактор тощо.

IV. Висновки

Отже, для оцінювання наслідків регуляторної діяльності держави в аграрному секторі найбільш вживаними є показники результативності та ефективності. Складність вимірювання наслідків аграрної політики не означає, що таке вимірювання не треба здійснювати. У кожному конкретному випадку необхідно розробляти критерії, за якими можна відстежити рівень досягнення потрібного результату.

Література

1. Черевко Г.В. Державне регулювання економіки в АПК: навч. посіб. / Г.В. Черевко. – К.: Знання, 2006. – 339 с.
2. Серова Е.В. Мировая аграрная политика / Е.В. Серова, О.В. Шик; Гос. ун-т, Высшая школа экономики. – М.: ГУ ВШЭ, 2007. – 407 с.
3. Майстро С.В. Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання: монографія / С.В. Майстро. – Х.: Магістр, 2009. – 240 с.
4. Наконечна К.В. Механізм державної підтримки підприємств: шляхи його вдосконалення / К.В. Наконечна // Економіка АПК. – 2008. – № 2. – С. 58–60.
5. Фирсов Е.А. Об экономических основах аграрной политики / Е.А. Фирсов // Економіка АПК. – 2008. – № 3. – С. 24–38.
6. Закон “Про Антимонопольний комітет України” № 3659-XII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

7. Симоненко В. Госпрограмы – это профанация / В. Симоненко // Сегодня. – 2009. – № 245 (3378). – С. 6.
8. Чухно А. Актуальні проблеми розвитку економічної теорії на сучасному етапі /

А. Чухно // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 15–35.

9. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. – Х. : Магістр, 2006. – 320 с.

УДК 336.58

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ КЕРІВНИКІВ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Банчук М.В.

кандидат політичних наук, доцент
Міністерство охорони здоров'я України

Марценюк В.П.

доктор технічних наук, професор
Тернопільський державний медичний університет ім. І.Я. Горбачевського

Annotation

In this article there is investigated problems of managers training in the area of public health. There is analysed public requirements and content of education taking into account reforming of branch. Particularities of chiefs of hospitals training in current conditions are studied. Theoretical and methodological aspects of improvement of government of managers of public health are presented.

Анотація

У статті досліджено проблеми підготовки управлінців в галузі охорони здоров'я України, проаналізовано суспільні потреби та зміст освіти в умовах реформування галузі, особливості підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів у сучасних реаліях, теоретико-методологічні засади вдосконалення державного управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я.

Ключові слова

Охорона здоров'я, підготовка управлінців, реформування галузі.

I. Вступ

Розвиток та утвердження демократичних перетворень у суспільстві, формування нової концепції державного управління в галузі охорони здоров'я населення вимагають наукового обґрунтування системи управління її складовими. Серед них особливе місце належить освіті фахівців охорони здоров'я як надзвичайно складному, значному за обсягом та потенційними можливостями чиннику впливу на ефективність діяльності галузі, наукоємному процесу сучасного етапу реформування системи охорони здоров'я України.

Особливості впровадження нової парадигми освіти державних службовців, керівників різних рівнів та фахівців охорони здоров'я, які б відповідали суспільним потре-

бам в умовах трансформаційних процесів, висвітлено в публікаціях вітчизняних учених: О. Волосовця, Ю. Вороненка, О. Воронька, В. Князева, С. Крисюка, Б. Криштопи, В. Лехан, О. Литвинової, В. Лугового, В. Майбороди, С. Майбороди, В. Москаленка, П. Назимка, Н. Нижник, Н. Протасової, В. Ребкала, І. Розпутенка, В. Скуратівського, І. Солоненка, В. Троня та інших.

Слід також враховувати теоретичний і практичний світовий досвід державного управління освітою керівників охорони здоров'я в сучасних умовах, узагальнений у працях зарубіжних фахівців, зокрема Ф. Бермана (Великобританія), П. Літт (Канада), В. Кучеренка, В. Щепіна (Російська Федерація), М. Ромера, А. Шортелла (США) та інших.

II. Постановка завдання:

- проаналізувати суспільні потреби та зміст освіти управлінців в умовах реформування галузі охорони здоров'я;
- виявити особливості підготовки керівників лікувально-профілактичних закладів у сучасних реаліях;
- сформулювати теоретико-методологічні засади вдосконалення державного управління підготовкою керівників галузі охорони здоров'я.

III. Результати

Оскільки науково обґрунтована система державного управління освітою керівних кадрів для галузі охорони здоров'я є важливою складовою вдосконалення механізмів державного управління реформування охорони здоров'я в Україні загалом, то очевидно, що проблема підготовки управлінців галузі є вкрай актуальною.

Соціально-економічні перетворення, опрацювання методології державного управління, зокрема проведення структурних та фу-