

ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА «ЗА ПРАВИЛАМИ»: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Рибнікова Г. І., к. е. н., доцент

Донецький Національний Технічний Університет

Аналіз еволюції економічної політики розвинутих країн демонструє розширення масштабів і сфери державного впливу на економіку. Проте посилення державного регулювання не є стійкою тенденцією. В окремі періоди історичного розвитку спостерігається як посилення, так і послаблення регульовальної ролі держави.

Сучасні економісти розуміють під економічною політикою сукупність державних заходів щодо впливу на економічні процеси, при цьому вирішальне завдання економічної політики вбачається у створенні умов, які не призводять до виникнення небезпечних, фатальних тенденцій. Фактично аналогічне розуміння змісту економічної політики знайдемо й у сучасному англійському словнику : «Економічна політика - це дії держави відносно економіки. Домінантною метою є оптимум добробуту, виражений у кількісних макропоказниках, досягнутий за даних конкретних умов»[1,117] Е.Б. Аткинсон і Дж. Е. Стігліц схилиються до ототожнення економічної політики з економічною діяльністю уряду та його взаємозв'язками з соціальними об'єктами: "Економічна політика - це прийняття рішень щодо державних витрат, визначення логіки і критеріїв урядових дій"[2,23]. Засновник теорії суспільного вибору Джеймс Б'юкенен стан суспільства, де національної економічної політики немає - вважав хаосом.

Наразі існує низка обставин, які виводять економічну політику на передній план: по - перше, це - ускладнення суспільного життя в усіх його формах і виявах; по - друге, комплексність соціально - економічних завдань, розв'язання яких неможливо без належного економічного аналізу; по - третє, нелегкий і суперечливий пошук узгодження дій у сфері міжнародних економічних відносин. Натуральним (природним) проявом значущості економічної політики стало зростання частки державних витрат у ВВП. Так, за ХХ ст. вона збільшилась у 5 разів і нині в середньому в розвинутих країнах становить до його половини.

Розгляд інституціональних аспектів економічної політики, на наш погляд, актуальній, оскільки саме інститути є тим середовищем, де виявляють себе економічні закони; саме через інститути діє економічна політика. Водночас інститути як фактори духовного, культурного, ідеологічного та політичного характеру формують зміст економічної політики і є тим навколишнім середовищем, яке активно впливає на характер економічного розвитку.

Важливість інституційного підходу під час проведення соціально - економічних перетворень наразі усвідомлюють багато вітчизняних економістів, тому що такий підхід дає можливість:

- об'єктивно оцінити ефективність механізмів українських реформ;
- проаналізувати і визначити коло суб'єктів, яке зможе забезпечити зміцнення та розвиток української державності, громадянського суспільства та цивілізованого ринку;

- визначити співвідношення ринкових перетворень, механізмів ринкових реформ з інституціональною базою суспільства.

Інституціональна економіка досліджує такі чинники, за допомогою яких структуруються та спрощуються відносини та взаємодія між економічними суб'єктами. Оптимальний обсяг державного втручання є похідним не від параметрів ринку, а від характеристик інституціонального середовища, тому що державу, як і ринок, слід визнати одним з варіантів управлінської структури. При цьому, порівняно з фірмою або мережею, держава функціонально пов'язана з найбільш універсальними, нелокальними елементами інституційної структури, які знеособлені, або повинні застосовуватися до представників всіх без винятку категорій суб'єктів, і виключають свовілля, тому що вони сприймаються однаково. У літературі можна зустріти кілька різних визначень інститутів - інститути визначаються як «правила гри», які структурують поведінку організацій та індивідів в економіці;

- інститути визначаються як культурні норми, віра, менталітет;

- інститути визначаються як організаційні структури, наприклад, фінансові інститути - банки, кредитні установи;

- поняття «інститут» може використовуватися стосовно до особистості або до певного посту (наприклад, «інститут президентства»);

- теоретико – ігровий підхід розглядає інститути як рівновагу в грі.

Розгорнуте визначення інституту дає К. Менар: «Під інститутами ми розуміємо діючу в історичних умовах сукупність соціально - економічних правил, над якими індивіди і групи індивідів в основному не владні як у короткостроковому, так і в середньостроковому плані. З економічної точки зору ці правила націлені на те, щоб визначити умови, в рамках яких може здійснюватися індивідуальний чи колективний вибір розміщення і використання ресурсів»[3,24]

Неоінституціональна економічна теорія широко використовує визначення Д. Норта інститутів як правила гри в суспільстві, або створених людиною обмежувальних рамок, які організують взаємовідносини між людьми (політичні, економічні та соціальні). Вони включають неформальні обмеження (санкції, табу, звичаї, традиції і норми поведінки) і формальні правила (конституції, закони, права власності), а також механізми, що забезпечують їх виконання. Під неформальними інститутами звичайно розуміють загальноприйняті умовності і етичні кодекси поведінки людей. Це - звичаї, «закони», звички або нормативні правила, які є результатом тісного спільного існування людей. Завдяки їм люди легко впізнають те, чого очікують від них оточуючі, і добре розуміють один одного. Ці кодекси поведінки формує культура. У сучасному суспільстві неформальні правила відіграють значну роль. По мірі становлення складних товариств, відбувається рух у напрямку від неписаних традицій і норм поведінки до писаних законів, здійснюється поступова формалізація правил. Часто при цьому формальні інститути виникають на основі неформальних правил.

Люди дотримуються законів тому, що за їх порушенням слідує покарання з боку держави. Під формальними інститутами розуміються правила, які створені і підтримані спеціально на те уповноваженими людьми (державними чиновниками).

Формальні правила включають:

- політичні правила;
- економічні правила;
- контракти.

Сукупність цих правил за Д. Нортон організована у вигляді ієрархії. На самій вершині ієрархії знаходиться конституція, яка представляє собою правило встановлення інших правил. Потім йдуть законодавчі акти парламенту і закони (цивільний кодекс, кримінальний кодекс тощо) за ними слідує постанови адміністративних органів, яким держава делегує подібні правомочія, потім законодавчі постанови і розпорядження місцевих органів влади, а в основі ієрархії знаходяться індивідуальні контракти. Чим вище рівень цієї ієрархії, тим з великими витратами пов'язана зміна формального правила. Перегляд індивідуальних контрактів обходиться дешевше, ніж зміни розпорядження місцевого органу влади. Складніше й дорожче за все зміна конституції. Подібна організація формальних правил забезпечує стабільність інституціональної структури суспільства, яка дуже важлива для того, щоб інститути могли виконувати свої функції: знижувати невизначеність, робити поведінку людей більш передбачуваною.

У загальному вигляді система правил поведінки класифікована наступним чином:

Правила зовнішньої поведінки і внутрішньої організації

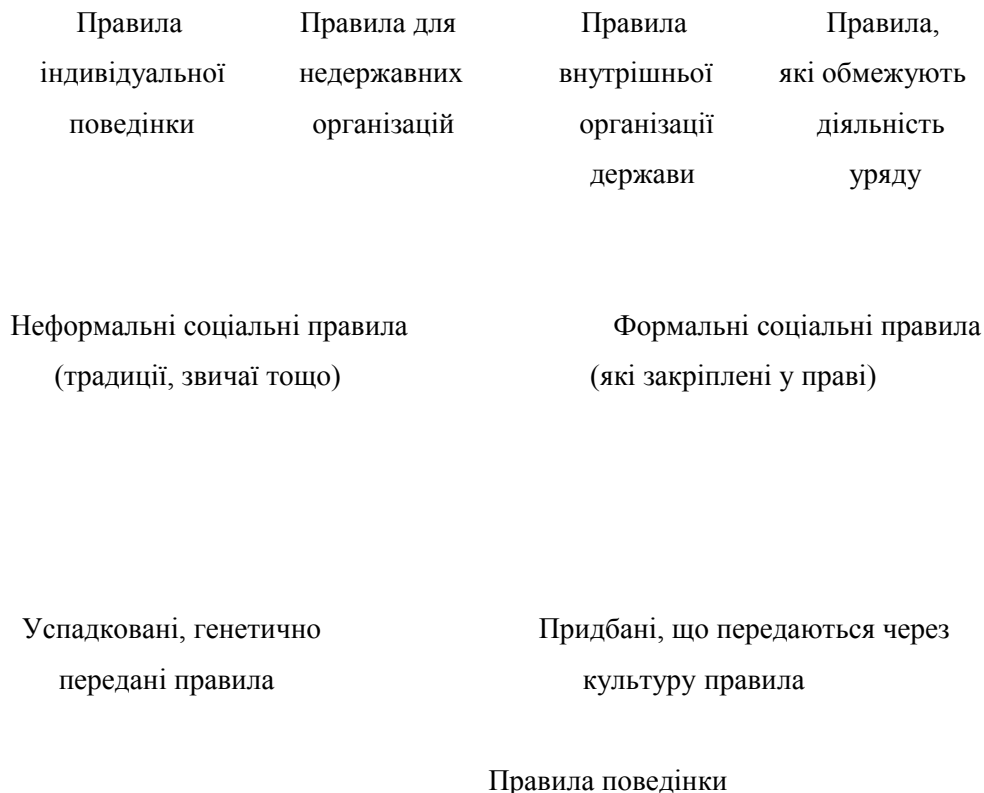


Рис. 1. Класифікація правил

Використання інституційного підходу при аналізі активної економічної політики пов'язано з

низкою питань. Головніше з них: чи має ця політика проводитися відповідно до заздалегідь визначених формальних чи неформальних точних правил, що передбачають вжиття певних заходів у тій чи іншій економічній ситуації, або ж більш ефективна свобода дій політиків. Існує безліч аргументів «за» і «проти» кожного з варіантів.

Дискреційна політика, або можливість для політиків діяти на свій розсуд, дозволяє виявляти більшу гнучкість у непередбачених обставинах. Суворі правила, зі свого боку, оберігають від помилкових дій чи некомпетентності тих чи інших політиків, їх непослідовності, позбавляють їх можливості використовувати заходи економічної політики у власних інтересах (наприклад, у випадку політичного бізнес-циклу).

Тверді курси політики розглядають як форму зобов'язань, аналогічних контрактами, де заздалегідь обумовлюються дії, які повинні бути зроблені в залежності від змін спостережуваних екзогенних змінних. Вони (правила політики) засновані на тому, що у відносно спокійні періоди розвитку економіки діють стійкі функціональні зв'язки між економічними агентами, секторами економіки. В їх основі лежать типові реакції економічних агентів на ті чи інші зміни параметрів функціонування системи в умовах сформованого на даний момент інституційного середовища. Ці зв'язки можуть бути формалізовані і представлені, наприклад, у вигляді систем рівнянь, які в подальшому можуть використовуватися для вироблення прогнозів розвитку економіки, визначення наслідків впливу заходів економічної політики на поведінку окремих груп економічних агентів з метою виведення економіки в цілому або її окремих секторів на передбачувану траєкторію розвитку.

Використання правил в діяльності регіонів може мати не лише обов'язковий характер. Досить багато прикладів, коли додаткові обмеження вводяться на добровільній основі для вдосконалення процедур управління та підвищення ефективності регіональних і муніципальних важелів. Добровільне введення підвищених стандартів більш ефективно, ніж обов'язкові стандарти. В даний час асоціації та об'єднання регіонів і муніципалітетів у різних країнах збирають інформацію про успішне впровадження в практику вдосконалених стандартів і публікують їх у вигляді кодексів кращої практики. Як приклад можна навести кодекс кращої практики, складений асоціацією муніципальних фінансистів США.

Вибір твердих курсів чи свободи дій може здійснюватися як на рівні економічної стратегії держави в цілому, так і в окремих областях економічної політики (фіскальної, монетарної, соціальної). Щоб правило сприяло зміцненню довіри, воно повинно бути таким, щоб його було фактично неможливо змінити, інакше ніхто не повірить, що Федеральна резервна система буде жорстко його дотримуватися. У граничному випадку правило зростання грошової маси буде додаватися як поправка до конституції, яка може бути змінена тільки ціною більших витрат і з тривалими затримками. Але, якщо правило абсолютно не можна порушувати, що відбудеться при виникненні непередбаченої кризи, наприклад нової депресії? У цьому випадку нездатність державної системи регулювання вжити правильних дій, тобто недостатньої гнучкості з її боку, може виявитися згубним. Отже, створення правила, досить жорсткого типу, щоб створити довіру до уряду, буде також породжувати неприйнятні ризики за рахунок усунення гнучкості в економічній політиці

Вибір способу впливу з боку політики повинен враховувати природу коливань: чи є вони проявом циклічних процесів (і тоді мова йде лише про зміну їх амплітуди) або ж це наслідок шоків, не пов'язаних з циклічною природою економічних процесів (у цьому випадку необхідна компенсація їх наслідків і вироблення захисних заходів на майбутнє).

За аналогією, дискреційна політика трактується як особливий випадок правил, або контрактів, відповідно до яких ніякі поточні заходи і обставини не можуть служити обмеженням для дій у майбутньому. Суперечка про переваги жорстких правил чи свободи вибору не може бути остаточно вирішена ні на основі поточного досвіду, ні на основі історичних прецедентів, бо можна знайти приклади успішної реалізації як твердих курсів, так і оперативного реагування в нестандартних ситуаціях. В якості можливого підходу, що враховує недоліки та переваги обох варіантів, можна пропонувати проведення довгострокової економічної політики на основі правил і гнучке реагування на виникаючі поточні шоки. Відповідно, для державної політики переважною буде система правил чи обмежень - навіть мудрі і відповідальні політики вважають за краще використовувати своє вміння давати і виконувати обіцянки, пов'язані певними правилами та зобов'язаннями.

Слід також мати на увазі, що економічні політики розрізняють регулювання ступеню інтенсивності (сила впливу) та сфери втручання [4,29]. У межах цієї класифікації перш за все мова йде про відмінності між активними діями уряду у відповідь на серйозні відхилення в економіці та «тонким налаштуванням», при якому параметри функціонування постійно регулюються (але їх зміни невеликі) у відповідь на слабкі порушення. Щодо реакції на серйозні відхилення від рівноваги більшість економістів визнає необхідність активного втручання уряду, тоді проблема «тонкої настройки» викликає більш скептичну реакцію. Р. Дорнбуш і С.Фішер, наприклад, вважають, що «у випадках бюджетної політики тривалі внутрішні лаги роблять епізодичну тонку настройку фактично неможливою, хоча вбудовані стабілізатори насправді увесь час працюють у режимі тонкої настройки. В області ж кредитно-грошової політики при частому прийнятті рішень тонка настройка дійсно можлива» (5, 452) Питання полягає лише в кількісних параметрах налаштування. Якщо відхилення, яке зумовило, наприклад, зростання безробіття, є тимчасовим, то ніяких дій робити не слід. Якщо ж відхилення постійне, то «політика повинна реагувати на малі відхилення малими коштами» З урахуванням того, що природу відхилень в економіці далеко не завжди можна точно визначити, кращою вважається слабка реакція політики.

Використання твердих курсів політики у трансформаційній економіці, на перший погляд, здається досить привабливим, оскільки має стабілізувати економіку. Проте, як відомо, економічна система сприймає лише ті, що відповідають її внутрішньому стану, можливостям її розвитку на даному етапі. За допомогою одних лише заходів фінансової або монетарної політики не можна змусити економічних агентів діяти відповідно до правил ринкової поведінки. Принаймні паралельно має формуватися та інституційна сфера, в якій була б можлива така поведінка.

Таким чином, проведення твердих курсів економічної політики в економіках з ринком, що формується, ускладнюється саме внаслідок того, що типові реакції економічних агентів на дії уряду відсутні. Їх формування йде повільно, оскільки залежить від наявності відповідного інституційного

середовища. Політика уряду в цих умовах повинна полягати у виборі значень тих параметрів, які можна визначити (хоча б приблизно), і у встановленні правил, покликаних забезпечити пристосування економіки до цих параметрів, по можливості швидше і безболісно. При виникненні непередбачених ситуацій неминучі заходи дискреційного характеру. Вони ж можуть бути і частиною правил, або твердих курсів. Наприклад, коли Центральний банк здійснює щоденний моніторинг і поточне коригування валютного курсу, кожен його крок не може бути передбачений формальними правилами, визначеними законом про Центральний банк. І у випадку різких коливань курсу він проводить інтервенції, діючи відносно самостійно, приймаючи рішення в залежності від обставин, що складаються в рамках відведеної йому законом ступеня незалежності і в напрямку позначеної ним самим мети кредитно-грошової політики.

Зрозуміло, рішення, прийняті в рамках дискреційної політики, також передбачають типову реакцію з боку економічних агентів. Проте така реакція можлива у випадках, коли дії уряду або Центрально банку виявляються передбачуваними, очікуваними для економічних агентів. Якщо ж цього не відбувається, то можливий значний часовий лаг між прийняттям рішення і діями економічних агентів (лаг, пов'язаний з пристосуванням до нової поведінки уряду, з формуванням нових очікувань). Його тривалість багато в чому обумовлена ступенем довіри уряду.

Суперечки про переваги твердих курсів чи свободи вибору самі по собі малопродуктивні, якщо не враховувати той факт, що не тільки економічна політика впливає на економічну систему, але й економіка сприймає лише ті впливи, які відповідають характеру її розвитку в даний період часу. І якщо в оцінці та виборі курсу політики відштовхуватися від особливостей самої економіки як складної системи, що проходить через різні періоди в своєму розвитку, то стане очевидним, що кожен варіант політики має власну сферу застосування і «на чужій території» не завжди спрацює.

Відзначимо також, що різниця між твердими курсами (або правилами) політики і свободою вибору багато в чому умовна. Тривалість дії того чи іншого твердого курсу залежить від того, чи може він використовуватися протягом всього економічного циклу (або декількох циклів), або ж його застосування обмежене однією з фаз циклу. Тривалість дискреційних заходів також різна і в значній мірі залежить від причин, що їх породили, суб'єктивних думок політиків і ступеня реакції економічної системи.

При виникненні непередбачених ситуацій неминучі заходи дискреційного характеру. Вони ж можуть бути і частиною правил, або твердих курсів. Наприклад, коли Центральний банк здійснює щоденний моніторинг і поточне коригування валютного курсу, кожен його крок не може бути передбачений формальними правилами, визначеними законом про Центральний банк. І у випадку різких коливань курсу він проводить інтервенції, діючи відносно самостійно, приймаючи рішення в залежності від обставин, що складаються в рамках відведеної йому законом ступеня незалежності і в напрямку позначеної ним самим мети кредитно-грошової політики.

Відносно суб'єктів регулювання слід мати на увазі, що громадський сектор - це не єдине ціле. Будь-які конкретні урядові дії зазвичай є результатом декількох рішень, прийнятих на різних рівнях. Справа не тільки в тому, що центральна влада складається з трьох гілок, але і в тому, що центральна

влада є лише одним із «гравців». Є ще місцеві і регіональні влади, Центральний банк, напівавтономні агентства, державні підприємства та інші. Ці суспільні інститути мають різний ступінь автономії від центральної адміністрації та можуть не здійснити ефективний розподіл прав на регулювання. [6,48]

В економічній теорії регулювання досягнуто консенсусу, про те, що потрібно приймати до уваги не тільки економічні, але і політичні аспекти. По-перше, має місце цілком певний політичний бізнес-цикл, протягом якого адміністрація намагається вплинути на результати виборів шляхом проведення експансіоністської політики безпосередньо перед виборами. Стримуюча політика - якщо вона застосовується - зазвичай слідує за виборами. По-друге, коаліційні уряди, які включають представників кількох партій, можуть зустрічатися з труднощами внутрішніх розбіжностей у разі, якщо необхідно прийняти непопулярні програми, що вимагають суворої економії коштів. По-третє, політики можуть більшою мірою піклуватися про функціонування економіки в період їхнього правління, а не про проведення заходів, спрямованих у майбутнє. Таким чином, вони можуть намагатися брати в борг у всіх випадках, коли це можливо, незважаючи на те, що необхідність виплати боргів стане згодом важким тягарем. Проблема в даному випадку полягає в тому, чи має громадськість досить інформації і достатньо впливу, щоб стримати невиправдані бажання політиків отримати короткострокові вигоди.

У результаті проведеного нами аналізу доходимо висновку, що в умовах незавершених інституційних трансформацій та слабких стартових можливостей соціально - економічного потенціалу України в глобалізованому світі, а також глобальних фінансових дисбалансів, економічну політику слід формувати з урахуванням інституційних основ її ефективного функціонування. Результати, отримані в процесі дослідження, дають змогу зробити такі висновки:

1. Становлення категорії економічної політики «за правилами» відбувалось упродовж значного періоду розвитку економічної науки. Однак лише після інституціональної революції правила, формальні та неформальні норми стають одними із ключових макроекономічних категорій. Оптимальний обсяг державного втручання є похідним не від параметрів ринку, а від характеристик інституціонального середовища, тому що державу, як і ринок, слід визнати одним з варіантів управлінської структури. При цьому, порівняно з фірмою або мережею, держава функціонально пов'язана з найбільш універсальними, нелокальними елементами інституційної структури. Такими, як абстрактний набір правил, які знеособлені, або повинні застосовуватися до представників всіх без винятку категорій суб'єктів, і виключають свавілля, тому що вони сприймаються однаково всіма представниками однієї і тієї ж категорії.

2. Здійснений історичний аналіз наукових праць (П. Самуельсона, Д. Норда, В. Ванберга, К. Менара, М. Фрідмена, Дж. Тейлора, Х. Ламперта, Ф. Хайска та інших) став вихідним пунктом виявлення умов впровадження ефективної економічної стабілізаційної політики «за правилами».

3. Аналіз наукових досліджень вітчизняних та іноземних авторів, призводить до висновку, що майбутнє економічної політики визначається тенденціями розвитку економічної науки та інституційного аналізу, на який покладаються надії, пов'язані з об'єднанням різних шкіл і подоланням

високої теоретичної різноманітності економіки як дослідницької системи.

4. Аналіз економічної політики України за основними її напрямками показав, що з часів проголошення незалежності в Україні проводиться політика, яка строїться не за «жорсткими» правилами та нормами, а за постійно змінними, в залежності від нової програми нового уряду. Низька ефективність такої політики негативно впливає на основні макроекономічні показники: рівень інфляції, ВВП, експорт, імпорт, доларизацію та інші. Такі результати знижують конкурентоспроможність національної економіки, інвестиційну привабливість, індекс людського розвитку, «прозорість» статистичних даних тощо.

5. Проаналізував основні дискусійні питання щодо вибору дискреційної чи недискреційної політики, прийшли до висновку, що найбільш ефективною політикою для України може стати не сумісна в часі політика - це політика, при якій урядові органи оптимізують свої дії в кожен момент вибору. Оптимізація від періоду до періоду може виявитися дуже неефективною - вона занадто залежить від обставин. Оптимальна політика полягає в тому, щоб зпочатку вибрати план або правило, яке дозволить досягти бажаної мети, а потім дотримуватися його, не піддаючись спокусі відступити від правила.

6. Визначено основні принципи впровадження економічної політики на основі інституціональних змін з чітким усвідомленням можливостей, політичних обмежень, необхідних законів, можливостей та необхідності запозичення інститутів, що показали себе в умовах іншого соціально - економічного середовища підвищенням ефективності державного управління, оскільки при зворотному варіанті не вдасться досягти ефективних результатів і цілей політики перетворень, визначення етапності, термінів і планування змін, коригування інституційних планів з урахуванням виникаючих дисфункцій, які впливають і на систему управління економікою.

Література

- 1.Словарь современной экономической теории Макмиллана. Пер. с англ. М., 1997].
2. Аткинсон Э. Б., Стиглиц Дж. Э . Лекции по экономической теории государственного сектора. Пер. с англ. М., 1995
- 3.Менар К. Экономика организаций.-М.:Инфра-М, 1996
- 4 Фукуяма, Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.]— М.: АСТ: 2006.-220,.—(Philosophy).
5. Дорнбуш Р., Фишер С. Макроэкономика/ Перевод с англ.-М., 1997.-с.452.
- 6.В.В.Дементьев.держава і регіони: чому немає згоди? \Економічна теорія 2010,№1