

УДК 35:332.2

Г.П. Пасемко, д-р наук з держ. упр., професор
Харківський національний аграрний університет ім. В.В. Докучаєва

Т.М. Лозинська, д-р наук з держ. упр., професор
Полтавська державна аграрна академія

КРИТЕРІЇ ОЦІНЮВАННЯ ТА ПОКАЗНИКИ
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ
ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ВІДНОСИН

Постановка проблеми. Державне регулювання само по собі, й аграрних відносин зокрема, є надзвичайно багатовимірним і складним видом людської діяльності. Так, державне регулювання аграрних відносин в умовах сучасної України ґрунтується на проведенні аграрної реформи, яка стосується ідей і заходів, спрямованих на організацію і функціонування самої системи державного управління [3], а отже може мати своїм наслідком децентралізацію, нові бюджетні програми, зміни функціональної основи самоврядування тощо. Як у період проведення реформ, так і в постреформний період, державне регулювання аграрних відносин переважно здійснюється шляхом реалізації програм, що стосуються різних функціональних сфер, таких як землекористування, природні ресурси, довкілля, продовольча безпека, зовнішньоекономічна діяльність тощо. Тому результат такої діяльності сам по собі є складним, може бути розщепленим на окремі компоненти і оціненим з точки зору окремих індивідів, виходячи з групових інтересів, суспільних цінностей чи навіть з переконань самих державних службовців і настанов державних організацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед дослідників державної регулятивної діяльності мало знайдеться тих, хто не наголошував би на труднощах виявлення її результативності, не говорячи вже про ефективність. У порівнянні з комерційною сферою, де прибуток служить головним критерієм ефективності, державні організації, що мають некомерційний характер, здійснюють діяльність поза ринковими відносинами по відношенню до нечітко визначених клієнтів, унаслідок чого завжди виникають труднощі з пошуком критеріїв оцінювання цієї діяльності. Вивченню процесу формоутворення аграрних відносин, обґрунтуванню функцій держави щодо їх регулювання, розробленню моделей регулювання тощо у різні часи присвячувалися дослідження багатьох вітчизняних і зарубіжних учених. Методологічні основи

державного регулювання аграрних відносин складають предмет дослідження таких учених, як А. Діброва, М. Латинін, Т. Лозинська, П. Макаренко, О. Могильний, П. Саблук та ін.

Формулювання цілей статті. Ціль статті полягає у виявленні мети (місії) державного регулювання аграрних відносин, обґрунтуванні критеріїв оцінювання державного регулювання аграрних відносин, створення такої системи показників, яка б дозволила виявити не лише передбачувані, але й непередбачувані позитивні та негативні безпосередні й опосередковані наслідки, що мають первинний і вторинний характер.

Виклад основного матеріалу досліджень. Атрибутивною ознакою суспільної корисності державного регулювання, як уже зазначалося, є рівень реалізації прав та інтересів людини, що обумовлюють стан тих відносин, які вони визначають. Тобто, реалізацію прав і інтересів людини, як суб'єкта аграрних відносин можна вважати абсолютною метою державного регулювання, всі інші цілі є похідними від неї або забезпечувальними. При оцінюванні регулювання аграрних відносин необхідно виходити саме з суспільних інтересів, маючи на увазі, що метою регулятивного впливу є підвищення рівня життя. При цьому слід розрізняти чотири ступеня рівня життя [5, с. 109]:

- добробут – користування благами, які забезпечують усебічний розвиток людини;
- нормальний рівень – раціональне споживання, яке повністю забезпечує відновлення фізичних та інтелектуальних сил;
- бідність – споживання благ на рівні збереження працездатності, як найнижчої межі відтворення робочої сили;
- злиденність – споживання мінімально необхідного за біологічними критеріями набору благ.

Зміна економічної структури суспільства на користь формування перших двох ступенів є загальним всеохоплюючим критерієм результативності державного регулювання аграрних відносин. У повсякденному сприйнятті поставлена мета часто вважається досягнутою, якщо спостерігається позитивний безпосередній ефект. Однак наявність позитивного ефекту не завжди свідчить про досягнення суспільної результативності, тобто результативності співвіднесеної з кінцевою метою функціонування суспільної економічної системи або певної її сфери. Справа в тому, що оцінка ефекту найчастіше базується на критеріях, встановлених самим суб'єктом регулювання і використання яких для оцінки суспільних зрушень є обмеженим, оскільки за своїм призначенням вони дозволяють оцінити лише

результативність окремих регуляторних впливів, а не загальні зміни стану соціально-економічних відносин.

Обумовлена множинністю цілей результативність державного регулювання стосовно аграрних відносин визначається також їх специфічними особливостями, а відповідно і змістовними відмінностями діяльності суб'єктів регулювання, під впливом якої виникають зміни стану аграрних відносин, що підлягають оцінці. У процесі оцінки результативності державного регулювання аграрних відносин слід розрізняти два її аспекти. Перший пов'язаний з виявленням життєздатності бажаних змін в аграрних відносинах, що викликаються ініційованими державою заходами. Другий стосується безпосередньої оцінки змін в аграрних відносинах, які відбулися під впливом регуляторних дій держави.

Наявність передумов, що детермінують нежиттєздатність державних регуляторних дій, повністю виключає не тільки можливість забезпечити їх результативність, але й власне можливість застосування цих дій. Абсолютною перешкодою забезпечення результативності державних регуляторних дій може бути не лише їх протиправний характер, але й відсутність у суб'єктів аграрних відносин достовірної та своєчасної інформації щодо нормативних умов застосування тих чи інших регуляторних заходів. Особливої гостроти ця проблема набуває в умовах, коли суб'єкти регулювання вводять у дію приписи, відомі обмеженому колу суб'єктів аграрних відносин, що суттєво порушує принципи рівності умов.

Слід зазначити, що оцінка діяльності не є принципово новим її видом. Оцінювання виконання рішень, наслідків їх реалізації, вартості здійснених заходів систематично виконується в процесі державного регулювання.

Інша справа, що констатація цього факту змушує поставити питання про мету оцінювання. На думку науковця Е. Ведунга, постійне чи періодичне оцінювання здійснюється «...для звітності, вдосконалення дій або розширення базових знань» [3, с. 123]. Автор переконаний, що звітність і вдосконалення є ключовими цілями оцінювання, які обумовлюють вибір критеріїв оцінювання та систему показників. В ієрархічних системах звітність використовується з боку керівників як інструмент контролю за виконанням розпоряджень і використанням ресурсів.

В якому б вигляді не існувала звітність – як ієрархічна підзвітність чи як звітність перед клієнтами, в обох випадках найчастіше оцінювання з метою звітності виконується самим суб'єктом регулювання.

Адаптуючи висновок Л. Приходченко про те, що «... держава відчуває потребу в контролі за своїми прибутками та за ефективністю витрачання коштів державного бюджету, підвищення прозорості в управлінні державними коштами і потребує застосування нових принципів, підходів та прийомів в державному фінансовому контролі, з розподілом його на внутрішній та зовнішній...» [6, с. 218] до цілей нашого дослідження, можна наполягати на доцільності запровадження внутрішнього і зовнішнього оцінювання результативності державного регулювання аграрних відносин з метою звітності перед суспільством.

Проблемою оцінювання залишається вибір критеріїв результативності. Оскільки регулювання здійснюється з метою отримання певних практичних наслідків, широко розповсюдженими критеріями оцінювання результативності є досягнення цілей або отримання конкретних практичних наслідків. Крім того, у якості критеріїв оцінювання використовують ступінь задоволення споживачів, продуктивність регулятивних заходів, інколи ефективність програм.

Після визначення критеріїв, згідно яких має здійснюватися оцінювання результативності державного регулювання, виникає питання щодо показників оцінювання. Показниками результативності державного регулювання є такі взаємозв'язки між економічними та соціальними явищами і процесами, що дають можливість конкретно оцінити стан тих відносин, що формуються під впливом регулятивних дій держави.

Перш, ніж переходити до обґрунтування і характеристики показників результативності, слід зауважити таке.

По-перше, показник результативності державного регулювання – це засіб розкриття її стану щодо певного критерію, який надає зміст показникові. Без критеріальної зорієнтованості система показників буде нагадувати механічний млин, якому все одно що перемелювати – зерно, чи каміння.

По-друге, не існує показників, які б дозволяли оцінити результативність конкретної державної регулятивної дії шляхом звичайної формалізації, оскільки результативність є багатоаспектним поняттям, що унеможливорює застосування однозначних показників і створює певні труднощі для створення інтегрованих показників.

У якості загальних показників результативності державного регулювання аграрних відносин можуть бути використані кількісні та якісні характеристики певної властивості соціально-економічних процесів в аграрній сфері, яка виникає або видозмінюється під впливом регуляторних дій, тобто мова йде про економічні та соціальні наслідки державного регулювання аграрних відносин.

Підхід до ідентифікації показників результативності як економічних і соціальних наслідків є доцільним, оскільки наслідок – це явище об’єктивне і тому воно може бути основою дійсної оцінки і дійсного аналізу суспільної результативності. По-друге, в суспільному результаті завжди криється можливість для порівняння очікуваних наслідків з дійсними для виявлення тенденцій і можливостей розвитку, тобто це поняття не тільки оціночне, а й аналітичне.

Безпосередня суспільна результативність – це такі наслідки стосовно суспільства або всієї аграрної сфери, що мають відношення до конкретних суб’єктів аграрних відносин і досягнення яких передбачалося цими діями. Та цим справа не вичерпується. Наприклад, якщо йдеться про приватизацію землі, то її наслідки можна оцінювати з погляду стану і темпів роздержавлення земельної власності, ефективності цього роздержавлення, впливу приватизації на структуру аграрного сектору економіки, на соціальну структуру тощо.

Внаслідок державного впливу на аграрні відносини також можуть виникнути такі безпосередні наслідки, які суспільство (або держава від його імені) не схвалює. В той же час воно змушено погодитися з цими наслідками, оскільки їх виникнення створює умови для досягнення більш фундаментальних цілей. Ці наслідки можна назвати вторинними наслідками державного регулювання і до них можна віднести, наприклад, успадкування земельних паїв особами, що не пов’язані з сільськогосподарським виробництвом і навіть не живуть у сільській місцевості. Цей нібито сумнівний з точки зору справедливості наслідок забезпечив суспільну підтримку фундаментальної зміни інституту власності на землю.

Системний характер оцінки результативності державного регулювання аграрних відносин означає, що кожний із системних показників допомагає розкрити результативність під кутом зору часткових але атрибутивних аспектів. Вважаємо за необхідне застерегти, що крім показників безпосередньої результативності мають використовуватися показники для виявлення опосередкованої результативності (рисунк).

Поряд з системою безпосередніх і опосередкованих наслідків в сфері аграрних відносин особливо слід звернути увагу ще на один аспект результативності державного регулювання – додатковий вплив, здійснюваний людиною, яка під впливом державного регулювання набула нового економічного або соціального статусу. Цю реакцію можна назвати ефектом соціалізації, який зокрема може набувати негативного відтінку унаслідок ухвалення несправедливих рішень по відношенню до суб’єктів аграрних відносин.



Система показників для оцінювання результативності державного регулювання аграрних відносин

Головне, з точки зору результативності державного регулювання, полягає в тому, що особа, яка підпала під таке рішення, в процесі спілкування з іншими людьми своїм досвідом руйнівно впливає на цінності і соціальні настанови оточуючих і тим самим сприяє деформації всієї системи відносин між державою і конкретними економічними суб'єктами. Виникає принцип «пошуків справедливості» поза межами держави, що неминуче веде в тенета криміналітету, а державне рішення набуває віртуальних ознак.

Суспільні зміни, що виникають під впливом державного регулювання аграрних відносин та виступають складовою частиною досягнення більш далекосяжної суспільної економічної та соціальної мети – це і є опосередкована результативність державного регулювання. Проблема забезпечення опосередкованої результативності має надзвичайно велике значення у період великих соціальних зрушень або економічних трансформацій.

Очевидно, що помітні суспільні зміни сприяли тому, що в багатьох випадках оцінювання набуває зорієнтованості на макрорівень з метою оцінити весь спектр функціональної політики, наприклад, сільськогосподарську, екологічну політику або політику уряду в галузі землекористування [3]. В умовах сучасної України цей процес ще помітніший, зокрема перелічені різновиди політики об'єднані в аграрну політику з додаванням до неї ще й політики підтримки розвитку сільських територій, взагалі соціальної за змістом. Аналогічна тенденція (прагнення до комплексності і всеохоплення) спостерігається і в сфері оцінювання. У прагненнях найкращим чином оцінити всі ймовірні наслідки регуляторної діяльності держави помітних успіхів не спостерігається, але, разом із цим, використання лише компонентного (обмеженого окремим аспектом, процесом чи конкретною метою) оцінювання також не можна вважати цілком прийнятним. Слушним може бути висновок, що для різних цілей доречно використовувати оцінювання різної комплексності [1; 2; 4].

Основою оцінки є первинні наслідки, які поділяються на передбачувані та непередбачувані, позитивні й негативні наслідки. Критерієм визначення позитивності або негативності наслідків регулятивних дій держави стосовно аграрних відносин може бути схвалення і сприйняття окремими суб'єктами соціальних і економічних змін.

Непередбачувані негативні і вторинні наслідки виступають як загальні втрати регулятивної результативності. З урахуванням цього кінцева безпосередня результативність державного регулювання буде виступати як різниця між первинною результативністю і загальними втратами результативності. Якщо негативні наслідки передбачені, але суспільство не має наміру з ними погоджуватися і буде проти них боротися, то такі наслідки, на відміну від вторинних, виступають як первинні передбачені негативні наслідки.

Важливо щоб вимірювання результативності здійснювалося не ради самого процесу (для демонстрації діяльності чиновників) і не заради звітності, а для того, щоб отримати необхідну інформацію, яка може служити поштовхом для покращення регулятивної діяльності. Проте, констатація фактичного результату мало що говорить про реальні здобутки, для виваженої аналітичності як правило потрібна база для порівняння.

Висновки. Основоположною метою (місією) державного регулювання аграрних відносин може бути визнано узгодження інтересів усіх прошарків суспільства. Наближення до неї дозволяє використовувати той методологічний підхід до оцінювання результативності регулятивного впливу держави на аграрні відносини, який орієнтовано на клієнта. Разом із

цим важливим є застереження, що інтереси суспільства не є гомогенними, вони не лише суперечливі, але й мають різну природу, що дозволяє зробити висновок про їх специфічну структуру. У цьому зв'язку необхідно підкреслити, що інтереси держави можуть не збігатися з національними інтересами, оскільки індивіди, що контролюють державну владу і забезпечують її реалізацію у багатьох випадках схильні обстоювати приватні персоніфіковані (бюрократичні) інтереси.

У повсякденній практиці державного регулювання мета вважається досягнутою, якщо спостерігається безпосередній позитивний ефект. Проте його наявність не завжди є свідченням досягнення суспільної результативності, тобто результативності, співвіднесеної із загальною метою функціонування економічної системи або певної її сфери. Тому постійною є потреба в оцінюванні виконання прийнятих державних рішень, наслідків їх реалізації, вартості здійснених заходів. Складність і багатоаспектність процесу оцінювання спонукає нас до висновку щодо недоцільності надмірної абсолютизації оцінної діяльності та перебільшення її ролі в контексті сприяння вищій результативності державного регулювання.

Зважаючи на те, що в теорії державного управління обґрунтування критеріїв оцінювання залишається методологічною проблемою, яка не знайшла остаточного розв'язання і наявність якої обумовлює існування труднощів із розробленням чіткої системи оцінних показників, вважаємо за необхідне запропонувати універсальний принцип відбору критеріїв, а саме – змістовну основу методологічного підходу до визначення сутності результативності. Згідно цього принципу запропоновано багатокритеріальну систему показників оцінювання результативності державного регулювання аграрних відносин. В якості критеріїв оцінювання доцільно застосовувати отримання конкретних практичних наслідків, досягнення цілей, ступінь задоволення споживачів, продуктивність регулятивних заходів.

Неможливість застосування при оцінці наслідків державного регулювання аграрних відносин якогось одного універсального показника унаслідок поліаспектності цього явища, спонукає до створення такої системи показників, яка б дозволила виявити не лише передбачувані, але й непередбачувані позитивні та негативні безпосередні й опосередковані наслідки, що мають первинний і вторинний характер. Запропонована система показників сприятиме підвищенню об'єктивності аналізу державної політики в аграрній сфері і може бути використана в межах формалізованого покрокового процесу реалізації оцінної діяльності: 1) встановлення критеріїв результативності; 2) побудова «дерева цілей»; 3) відбір показників оцінювання; 4) отримання інформації; 5) виконання розрахунків і виявлення на їх підставі характеру наслідків.

Бібліографічний список: 1. Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность: [учеб. пособ. для вузов] / Г.В. Атаманчук. – М.: Академический Проект; Культура, 2006. – 529 с. 2. Вайс К. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Вайс [пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська; наук. ред. пер. О. Кілієвич]. – К.: Основи, 2006. – 671 с. 3. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм / Еверт Ведунг ; [пер. з англ. В. Шульга]. – К.: Всеуито, 2003. – 350 с. 4. Європейські принципи державного управління / [пер. з англ. О.Ю. Куленкової]. – К.: Вид-во УАДУ, 2000. – 52 с. 5. Лібанова Е. Ринок праці та соціальний захист: [навч. посіб. із соц. політики] / Е. Лібанова, О. Палій. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. – 491 с. 6. Приходченко Л.Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Л.Л. Приходченко. – Одеса: Оптимум, 2009. – 300 с.

Пасемко Г.П., Лозинская Т.Н. Критерии оценивания и показатели результативности государственного регулирования аграрных отношений. Отображено, что государственное регулирование аграрных отношений в условиях современной Украины может иметь своим последствием децентрализацию, новые бюджетные программы, изменения функциональной основы самоуправления. Указано, что государственное регулирование аграрных отношений преимущественно осуществляется путем реализации программ в разных функциональных сферах, таких как землепользование, природные ресурсы, окружающая среда, продовольственная безопасность, внешнеэкономическая деятельность и т.д. результат такой деятельности сам по себе является сложным и требует критериев оценивания. Определена цель государственного регулирования аграрных отношений и предложен методологический подход к оцениванию результативности регуляторного влияния государства на аграрные отношения.

Pasemko G., Lozynskaya T. Criteria and indicators of effectiveness otsenyvaniya state-owned regulation agrarnyh relations. Deals that state regulation of agrarian relations in modern Ukraine may result in decentralization, new budget programs, changes in government functional basis. Indicated that state regulation of agrarian relations mainly carried out through the implementation of programs related to various functional areas such as land use, natural resources, environment, food safety, foreign trade and so on. The result of this activity itself is complex and needs assessment criteria. Discovered purpose of state regulation of agrarian relations and proposed methodological approach to the evaluation of the impact of the regulatory state influence on agrarian relations. The basis of the methodology of the study was a systematic approach, within this method uses a set of theoretical and empirical methods.