

**ТЕРНОПЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ  
УНІВЕРСИТЕТ  
ФАКУЛЬТЕТ БАНКІВСЬКОГО БІЗНЕСУ**

**КАФЕДРА ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ**

**ОПОРНИЙ КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ З ДИСЦИПЛІНИ  
«ЕКОНОМІКА ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА»**

**Розробник:**

**д.е.н., професор Длугопольський О.В.**

**Тернопіль 2015**

# **Тема 1. Державний сектор в умовах змішаної економіки**

- 1.1. Поняття державного сектора економіки та його специфіка**
- 1.2. Нормативний та позитивний підходи до теорії економіки державного сектора**
- 1.3. Наукові концепції функціонування державного сектора**
- 1.4. Стабілізаційна політика як прояв економічної активності держави**
- 1.5. “Провали” ринку як детермінанти існування державного сектора економіки**
- 1.6. “Провали” держави як фактори недосконалості державного регулювання економіки**

## **1.1. Поняття державного сектора економіки та його специфіка**

В ХХ столітті сформувалась змішана економіка, яка на сьогодні стала домінуючим типом господарювання. Саме визначення “змішана економіка” передбачає, що вона є комбінацією різних інструментів розміщення обмежених ресурсів між конкуруючими (альтернативними) цілями або напрямками їх використання. З одного боку, існує така суспільна інституція як ринок, який через “невидиму” рушійну силу конкуренції використовує ціни для розміщення основних факторів виробництва (землі, праці, капіталу) в продукуванні кінцевих споживчих товарів. З іншого боку, поряд з ринковими важелями існують неринкові механізми розміщення ресурсів, найважливішим серед яких є діяльність державного сектора економіки.

Економіка державного сектора має справу із закономірностями та практичними проблемами, які пов’язані з виробництвом суспільних (колективних) благ, економічними механізмами досягнення соціальних цілей та позаринковою взаємодією інтересів різних суб’єктів економіки. Проте держава, як і підприємства та організації, функціонує в ринковому середовищі; цілі владних органів і способи їх досягнення визначаються інтересами індивідів та формуються в процесі їх взаємодії; держава використовує, насамперед, фінансові інструменти реалізації своїх цілей, отже, необхідність економіки державного сектора обумовлюється недосконалістю ринкового механізму в сфері оптимального розміщення і використання ресурсів.

Державний сектор розміщує ресурси через політичні рішення і, на відміну від приватного сектору, він обов’язково використовує для цього владу, оскільки особливістю економіки державного сектора є те, що держава є одним з суб’єктів економічної діяльності, який володіє правом примусу на основі

законодавства. Держава сьогодні виступає головним “міжнародним актором”, оскільки є єдиною універсальною організацією, що виконує функції соціального арбітра та знаряддя легалізованого примусу. На горизонтальному рівні держава сприяє координації громадян, а на вертикальному – підпорядковує їх державній владі.

При цьому неринкове розміщення ресурсів серед конкуруючих варіантів їх використання може забезпечувати результати як аналогічні до ринкових, так і такі, що кардинально відрізняються від них (табл. 1.1). Тому одним з головних напрямків досліджень в економіці державного сектора є вивчення дії неринкових механізмів з метою порівняння досягнутих ними результатів з тими, які могли бути отримані на основі добровільних взаємовигідних угод економічних агентів.

**Табл. 1.1. Особливості функціонування державного і приватного секторів економіки**

Параметри	Приватний сектор	Державний сектор
1. Цілі	Максимізація прибутку чи вартості фірми	Мультизавдання, що не підлягають кількісній оцінці
2. База порівняння	Оцінка ризиків	Ускладнені порівняння
3. Переваги власників	Довгострокова корпоративна стратегія	Невизначені
4. Права власності	Чітко специфіковані	Розмиті

Сьогодні поняття “державний сектор” (*government sector*) не знайшло чіткого визначення, що обумовлено недостатньою розробленістю в нормативних актах і науковій літературі способу формування структури державної власності, відсутністю чіткого розуміння того, як вона функціонує в межах державного сектора, які завдання повинні досягатись, який порядок і особливості сумісного функціонування державного в складі суспільного та інших секторів економіки. Багато економістів підходять до розуміння державного сектора як до сукупності ресурсів держави, яка охоплює не лише запас ресурсів, яким виступають підприємства і організації, що знаходяться в її власності, але й потік ресурсів, яким є доходи і витрати бюджету (рис. 1.1). Дещо спрощено розглядається державний сектор як такий, що призначений для виробництва суспільних благ (наприклад, захист національних інтересів, будівництво доріг, парків, бібліотек, надання послуг з охорони здоров’я, освіти).



**Рис. 1.1. Структура ресурсів державного сектора економіки**

Узагальнюючи обидва підходи, відзначимо, що **державний сектор** економіки є сферою діяльності, яка доповнює ринкове саморегулювання, і зорієнтована на ліквідацію “провалів ринку” й створення соціально значущих благ. До його складу входять бюджетні установи, державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, органи влади та державного управління. Економіка державного сектору є складовою частиною більш загальної економіки суспільного (публічного) сектору, яка, крім державного, охоплює і муніципальний рівень управління.

Домінуючою на сьогодні тенденцією є більш глибокий розгляд стосунків між державним сектором і політичними інститутами. При цьому перевага надається не нормативному підходу, а прагненню зрозуміти дійсні правила і угоди, які використовуються при складанні державного бюджету й визначають розміщення та розподіл обмежених ресурсів. Акцент робиться на вивченні того, як насправді приймаються політичні рішення, а не на роздумах про те, чи бажаними є насправді ці результати, чи ні.

Основними завданнями державного сектору в змішаній економіці є:

- забезпечення нормативно-правової бази функціонування економіки;
- охорона конституційних прав і свобод населення;
- підтримка соціально-економічної стабільності в країні;
- оптимізація структури національного виробництва;
- максимізація добробуту суспільства та гарантування високої якості життя;
- підвищення рівня національної безпеки країни;
- ліквідація “провалів ринку”;
- зниження трансакційних витрат;
- вироблення соціальних стандартів;
- стимулювання НТП тощо.

Економіка державного сектора покликана пояснити, яким чином переваги громадян трансформуються в цілі, що переслідує держава; як держава “підшукує” засоби для досягнення цілей; як вона ці засоби витрачає і за рахунок чого її економічна діяльність може стати більш раціональною.

## **1.2. Нормативний та позитивний підходи до теорії економіки державного сектора**

В середині 1950-х рр. в економічній науці виокремились категорії нормативного та позитивного підходів до дослідження ролі державного сектора та урядових дій в економіці, поштовхом чому стала публікація в 1959 р. книги *Р.Масгрейва* “Теорія державних фінансів”.

**Нормативний підхід** визначає цілі, принципи і норми такого функціонування державного сектора, яке сприяло б зростанню національного добробуту (ціннісні судження й політичні рекомендації). Мова йде про те, що саме повинна робити держава для мінімізації недоліків ринку в напрямку

забезпечення максимізації національного добробуту на основі економічного зростання. Проте економісти часто ігнорують факт, що нормативна роль визначається політичним устроєм країни, оскільки саме політичний процес задовольняє індивідуальні цілі громадян-виборців. Суспільний інтерес виявляється лише сумою інтересів окремих громадян, що й визначає існування прямого зв'язку між ринковою економікою та демократією. В ринковій економіці індивіди голосують доларами так само, як в демократичному процесі вони використовують свої голоси для досягнення політичних цілей. Держава не може мати цілей, що кардинально відрізняються від цілей її громадян.

**Позитивний підхід** щодо державного сектора описує та аналізує фактичні дії уряду (пов'язує окремі події з екзогенними змінними й політичними рішеннями). Лише в ідеалі стратегічна мета уряду та фактично досягнуті результати співпадають (державна робить саме те, що від неї очікують, завдяки чому суспільний добробут максимізується), проте в реальності між цими ролями завжди спостерігається значний “лаг”, причинами якого виступають: різниця між інтересами тих, хто управляє, та тих, ким управляють; помилки з боку політиків; недостатнє володіння інструментами економічної політики; наслідки попередніх непродуманих дій тощо (табл. 1.2). Навіть коли політичні лідери прагнуть реалізації цілей суспільного добробуту, а не плутають власний інтерес з суспільним, часто їх економічна політика виявляється неадекватною цим завданням. В тих країнах, де відчувається особлива потреба в широкій участі держави в економіці, державний сектор виявляється найменш підготовленим до ефективного виконання своїх завдань. В результаті, коли політики цих країн намагаються регулювати економіку, вони лише завдають збитки господарській діяльності.

**Табл. 1.2. Фактори, що визначають неспівпадання нормативної та позитивної теорії державного сектора**

<b>Фактор</b>	<b>Сфера дії фактору</b>
1. Рентоорієнтована поведінка	Політики часто приймають рішення, що вигідні їм самим, їх друзям, сім'ям, політичним союзникам, але неоптимальні для країни в цілому
2. Прорахунки в рішеннях	Багато посадових осіб не мають відповідної освіти або “слабкі” в економічних категоріях, інші – залишаються прихильниками ортодоксальних економічних теорій або неправильно обирають економічних радників, що спричиняє втрату компетентності
3. Наслідки попередньо проведеної політики	Кроки, які здійснював попередній уряд, продовжують в значній мірі визначати поточну економічну політику, обмежуючи свободу дій існуючого уряду (юридичні, політичні та адміністративні обмеження звужують діапазон бажаних змін, оскільки ні один уряд не може розпочати усе з “чистої сторінки”, повністю ігноруючи зобов'язання попередників: обсяг виплат з державного боргу, рівень оплати праці в держсекторі, тривалість роботи в державній службі задля отримання пенсії, податкові пільги окремим групам чи секторам тощо)
4. Менталітет населення	Культурні традиції та релігійні уподобання більшої частини населення країни нерідко “консервують” радикальні економічні перетворення

5. Рівень економічного розвитку країни	Залежно від розвитку ринкових відносин визначається потреба в більшому чи меншому державному втручанні
6. Ступінь відкритості економіки	Більш відкрита економіка, як правило, потребує масштабнішого державного сектора, оскільки вона є більш нестабільною
7. Рівень технологічного розвитку	Ступінь розвитку НТП визначає наявність чи відсутність природних монополій, а також необхідність регулювання деяких видів діяльності: фінансових ринків, зв'язку, транспорту тощо
8. Якість апарату державного управління	Якісні параметри бюрократії визначають межі ефективного втручання уряду в економіку

Найтипівішим прикладом неузгодження кінцевих результатів політики з очікуваними є податкова реформа, за якої розробка відповідних законів, що повинні привносити конкретного змісту, нерідко сприяє появі неочікуваних результатів. Часто головна мета реформи виявляється заблокованою досить незначними, на перший погляд, змінами й доповненнями до законодавчих актів. В інших випадках виявляється неможливим реалізувати навіть найбільш правильний закон, якщо не проведені необхідні адміністративні зміни.

### **1.3. Наукові концепції функціонування державного сектора**

В зарубіжній науковій економічній літературі сформувалось декілька концепцій, які обґрунтовують тенденції розвитку державного сектора та розмір державного втручання в економіку. Серед низки таких теорій а особливу увагу заслуговують:

- 1) теорія викликів соціального середовища *М.Олсона*;
- 2) закон *А.Вагнера* про експансію публічного сектора;
- 3) теорія “нафтової плями” *Л.Мізеса*;
- 4) гіпотеза технології *Боумоля*;
- 5) теорія забезпечення економічного розвитку *Ф.Гершенкорна*;
- 6) концепція *Р.Армі* щодо оптимального розміру держави;
- 7) теорія помірною державництва *В.Гумбольдта*.

Американський економіст *Манкур Олсон* відзначив, що зростання ролі державного сектора обумовлене викликами соціального середовища (НТП, демографічні зрушення, зміни в економічній системі), а розвиток ідеї держави загального добробуту та спроби її практичної реалізації є необхідною відповіддю на ці вимоги. Зростання кількості населення та урбанізація викликають необхідність посилення соціальної політики, надання державних послуг з освіти, охорони здоров'я, регулювання рівня життя в містах, охорони навколишнього природного середовища, а технологічні зрушення актуалізують державне інвестування в сферу освіти і науки, організацію патентування й ліцензування тощо.

Структура стимулів держави як суб'єкта економічної системи описана *М.Олсоном* та *М.МакГіром* в двох моделях поведінки:

1. **“Бандит-гастролер”**. Додержавна форма нерегулярного прямого насилля, яка поступово набуває систематичного та передбачуваного характеру. В ході цієї трансформації індивід, який володіє владою, прагне створити, а потім і підтримати монополію на насильство через закріплення виключних прав на “пограбування” певної території, і в результаті перетворюється на осілого бандита.

2. **“Осілий бандит”**. Для закріплення власного панування та забезпечення майбутніх доходів є необхідність здійснювати витрати на забезпечення безпеки та підтримку порядку (створення інституційного середовища, що структурує взаємодію між індивідами, приймаючи до уваги, що оподаткування справляє дестимулюючий вплив на економічну активність). Держава прагне максимізації доходу через різницю між кількістю зібраних податків та державними витратами. Отже, для нормального соціально-економічного життя країні необхідний стабільний уряд.

Німецький економіст *Адольф Вагнер* вперше виклав основну ідею свого закону в 1863 р. в праці, що була присвячена державному бюджету та державному боргу Австрії. Останню версію **закону Вагнера** можна знайти в статті “Економічні функції держави” 1911 р., в якій його закон названий Законом зростання публічних витрат: “Спостереження, як доводять історичні факти та статистичні дані, засвідчують існування в державі чіткої тенденції до експансії публічного, а отже, державного сектора разом з економічним і культурним прогресом у сферах двох органічних завдань держави (закон і влада; культура і добробут країни). Ця експансія виявляється чимось таким нормальним і може бути так чітко простежена до її внутрішніх причин та домінуючих обставин, що можна говорити про Закон зростаючої експансії публічного, а особливо державного сектора в тому розумінні, в якому цей термін існує і може бути виправдано використаний в сфері соціально-економічних явищ”.

Вчений наполягав на ролі державного сектора в добре збалансованому розвитку змішаної економіки. В макроекономічному розумінні даний закон означає абсолютну та відносну експансію державного сектора, для чого існують дві основні причини:

1) економічна (зростання державних витрат пов’язане з удосконаленням державних та громадських потреб, активізацією нових механізмів проведення соціальної політики та політики фінансування суспільних благ в державах загального добробуту);

2) політична (зростання державних витрат в умовах представницької демократії виконує роль примиряючого компромісу між претензіями конкуруючих політичних сил за доступ до обмежених фінансових ресурсів).

Деякі економісти (*П.Бернгольц, А.Вільямс*) наголошують на тому, що *Карл Умпфенбах* набагато раніше за *А.Вагнера* виявив тенденцію зростання державного сектора в економічній системі, тому цей закон слід називати *законом Умпфенбаха-Вагнера*.

Австрійський економіст *Людвіг фон Мізес*, який в кінці 1930-х рр. передбачив неефективність планової системи, сформулював ідею зростання

інтенсивності інтервенцій держави в економіку за теорією “нафтової плями”. Відповідно до цієї теорії втручання держави в економіку розповсюджується як нафтова пляма в ґрунтових водах: запровадження державного регулювання в одній сфері спричиняє необхідність регулювання інших (наприклад, за встановлення верхньої цінової межі хліба пекарі переключатимуться на виробництво здоби, якщо ж буде введена гранична ціна і на здобу, то замість цих двох виробів виготовлятиметься печиво, доки і на нього не буде встановлено цінової межі).

Гіпотеза *Боумоля* наголошує на тому, що виробництва з високим ступенем технологічного розвитку “тяжіють” до приватного сектора, тоді як низькотехнологічні галузі, які не мають значного потенціалу, функціонують в межах суспільного сектору. Це вимагає спрямування масштабних ресурсів до менш технологічно розвинутих виробництв з метою підтримки незмінних пропорцій виробництва.

Зростання ролі державного сектора через функцію забезпечення економічного розвитку відстоював американський історик та економіст *Ф.Гершенкорн*, який відмітив, що ті країни, які пізніше встали на шлях індустріалізації, володіють, як правило, більш широким державним сектором та більш розвинутим державним регулюванням економіки. Держава виступає “локомотивом” економічних перетворень через акумуляцію цілеспрямованих зусиль на технічне переозброєння галузей, наукові програми, структурну політику, зростання інвестицій. Зростання ролі держави через вплив внутрішніх політичних процесів також має неабияке значення, оскільки політичний вплив партій, профспілок сприяє посиленню ролі держави як виразника та координатора інтересів різних суспільних груп. Держава є своєюрідною монополією, дії якої схожі з діями монополістів на ринку (політики обіцяють додаткові витрати на різні програми, чиновники прагнуть підвищити статус свого відомства, зарплати та привілеї, що, в кінцевому рахунку, призводить до розширення державних структур та їх функцій).

Аналогічно до кривої *А.Лаффера*, який пов’язав розмір податкового навантаження на економіку з рівнем наповнення державного бюджету, американський економіст *Річард Армі* ув’язав приріст ВВП на душу населення з розміром держави. За допомогою прикладних розрахунків вчений обґрунтував, що як в стані анархії, так і в умовах максимального регулювання економіки ВВП на душу населення є мінімальним.

Його концепція апелює до теорії трьох типів політичної свідомості: 1) анархізм (зведення нанівець будь-якого державного втручання в життя суспільства і людини); 2) помірне державництво (обмеження державного втручання при збереженні держави як такої); 3) етатизм (держави не має ніяких обмежувачів – уряд-*Левіафан*).

В країнах, де запроваджені ефективні механізми поєднання державного і ринкового регулювання, розмір ВВП є достатньо високим. Після досягнення певної межі державної активності уряду (25-30%) подальше розширення державного сектору виявляється недоцільним, оскільки скорочується його продуктивність.



Німецький представник радикального лібералізму *Вільгельм фон Гумбольдт* вперше комплексно поставив проблему меж державного втручання, відстоюючи позицію помірною державництва. В своїх працях вчений висуває ідею про роль різноманітних національних спілок і установ як реальних противаг етатизації суспільного життя, пропагує ідею функціональної заміни державних органів національними установами (заміни держави національною спілкою). Ідеали “істинного порядку” управління, за *В.Гумбольдтом*, стосуються наступних факторів:

- ◆ свобода (проблематика меж державного втручання – це проблематика розширення свободи і самодіяльності громадян);

- ◆ багатоманітність (значний вплив держави призводить до того, що люди відмовляються від наданої їм частки самостійності);

- ◆ безпека (всі блага поділяються на позитивні, які не потребують патронажу держави, і негативні – безпека, про яку необхідно піклуватись).

Усі вищенаведені концепції акцентують увагу на безсумнівній актуальності існування державного сектора для ефективного функціонування ринкової економіки, по-різному трактуючи лише причини необхідності державної активності. Проте, звичайно, державний сектор повинен підлягати певним інституційним обмеженням. Важливими інституційними обмеженнями для експансії держави є незалежність центрального банку та встановлення верхньої межі для окремих податків (свої перерозподільчі акції держава повинна планувати таким чином, щоб не виходити за межі оподаткування та не “послаблювати” стійкість національної грошової одиниці).

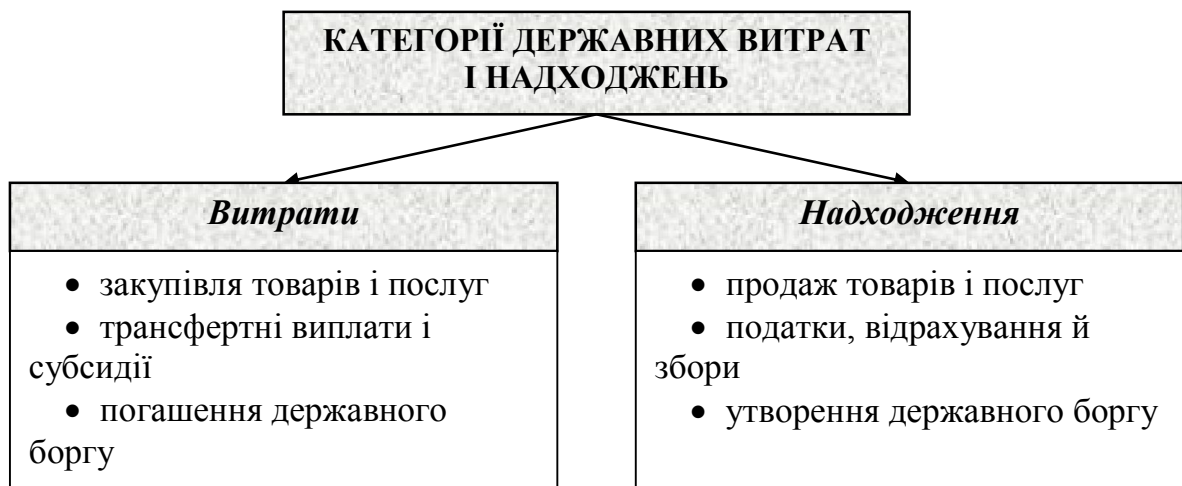
#### **1.4. Стабілізаційна політика як прояв економічної активності держави**

Поряд з тим, що в умовах змішаної економіки держава виступає гарантом виконання взаємних зобов'язань, які беруть на себе індивіди, що вільно взаємодіють між собою (правовий порядок), також роль держави визначається її впливом на економічне зростання (стабілізаційною політикою). З цих позицій держава є регулюючою “позаекономічною” структурою. Проте одночасно держава є і одним з виробників, який пропонує свої послуги споживачам (ресурсне забезпечення держави та раціональне використання її власних засобів).

В найзагальнішому вигляді економічна активність держави включає в себе шість основних категорій в сфері витрат і надходжень (рис. 1.2). Здатність держави впливати на економічну активність шляхом маніпуляції надходженнями і витратами є важливою частиною сучасної економіки.

Макроекономічний аналіз функціонування змішаної економіки є основою для включення в число економічних функцій держави, яка приймає участь в макрорегулюванні через захист конкуренції, виробництво суспільних благ, перерозподіл національного доходу, здійснення **стабілізаційної політики**, метою якої є підтримка загальної економічної рівноваги за повної зайнятості,

стійкого росту економіки, стабільного рівня цін і збалансованого платіжного балансу через вплив на сукупний попит чи сукупну пропозицію. Категорія “стабілізаційна політика” нерозривно пов’язана з поняттям “**стабільність економіки**” – такий стан економічної системи в її національних, регіональних та глобальних межах, який передбачає достатньо стійке зростання і збалансований розвиток, відсутність глибоких криз, руйнівних шоків та іманентних ризиків. Проте стабілізаційна політика використовується урядом не лише в ситуаціях кризи, але й у випадках необхідності закріплення досягнутого (бажаного) стану, запобігання небажаного виходу параметрів економіки за допустимі межі В періоди депресії держава застосовує стимулюючу (експансивну) стабілізаційну політику, а в періоди підйому – стримуючу (контрактивну) стабілізаційну політику.



**Рис. 1.2. Категорії прояву державної активності**

Сукупність цілей стабілізаційної політики в графічному вигляді утворює так званий “**золотий чотирикутник**”. Якщо, наприклад, уряд передбачає в поточному періоді забезпечення зростання національного доходу на 5%, утримання безробіття на рівні 4%, а зростання рівня цін в межах 3% і при цьому отримання чистого експорту в 2% ВВП, то уявлення про результативність макростабілізації може дати порівняння конфігурацій “золотих чотирикутників”, побудованих на основі запланованих та фактичних показників (рис. 1.3).

По відношенню одна до одної цілі стабілізаційної політики можуть бути взаємозамінні (темп інфляції і рівень зайнятості), взаємодоповнювані (ріст національного доходу і зайнятість) чи нейтральні. Характер взаємозалежності між окремими цілями стабілізаційної політики не є стабільним і визначається конкретною соціально-економічною ситуацією. Так, якщо у фазі підйому разом із зростанням рівня цін зростає національний дохід, то в періоди стагфляції ріст рівня цін супроводжується зниженням масштабів виробництва. Це, поряд з обмеженими можливостями держави, ускладнює побудову “золотого чотирикутника”, перетворюючи його в “магічний”.

Цілі стабілізаційної політики охоплюють:

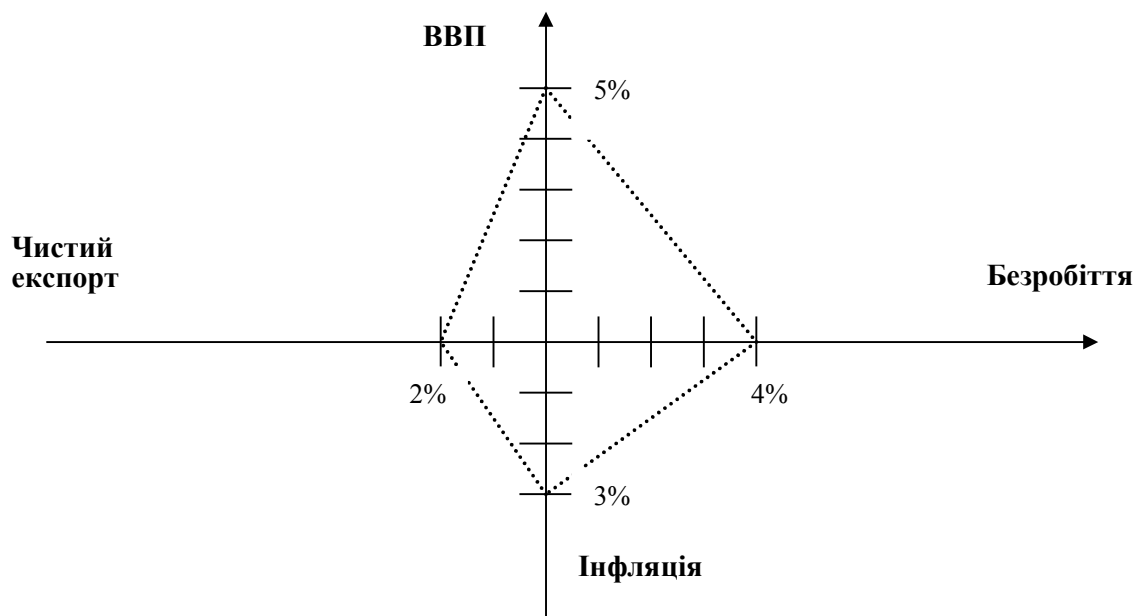
1) економічну свободу (свобода вибору форм і видів економічної діяльності, розподілу й використання власних ресурсів, придбання і продажу об'єктів власності, поведінки на ринку, участі в профспілках, страйках);

2) економічну справедливість (чесне, добросовісне відношення до всіх громадян, врахування їх інтересів і переваг, створення адекватних прав, можливостей себе проявити в житті);

3) соціальну захищеність (захист державою громадян від неминучих економічних ризиків, об'єктивної неможливості забезпечити себе мінімумом благ, необхідних для існування);

4) соціально-економічну ефективність (величина соціально-економічного ефекту (результату), що отримується в розрахунку на одиницю витрачених ресурсів);

5) загальноекономічну рівновагу (стабільність цін, високий рівень зайнятості, достатній рівень економічного зростання, збалансованість зовнішньоторговельних операцій).



**Рис. 1.3. “Золотий чотирикутник” макростабілізації**

Залежно від сфери державного впливу на соціально-економічні процеси та інструментів здійснення стабілізаційної політики (рис. 1.4) розрізняють декілька її видів. Оскільки єдиної класифікації складових стабілізаційної політики не існує, то можна виокремити фіскальну, монетарну, соціальну, зовнішньоекономічну, інноваційну, структурно-інвестиційну, антимонопольну, цінову, екологічну, промислову, аграрну політики.

Характеристикою добровільних засобів реалізації стабілізаційної політики є те, що вони не викликають жодного залучення влади – завдання виконуються на добровільній основі. Ці засоби є важливими для втілення політики в економічній та соціальній сферах. Характеристикою примусових засобів є те, що вони дозволяють владі робити все, що вона обере для себе в межах широких конституційних прав, та залишати мало свободи конкретним особам, групам,

організаціям. Змішані інструменти макростабілізації дозволяють владі змінювати рівень участі у формуванні рішень недержавних діячів, однак залишають остаточне рішення за приватними особами.

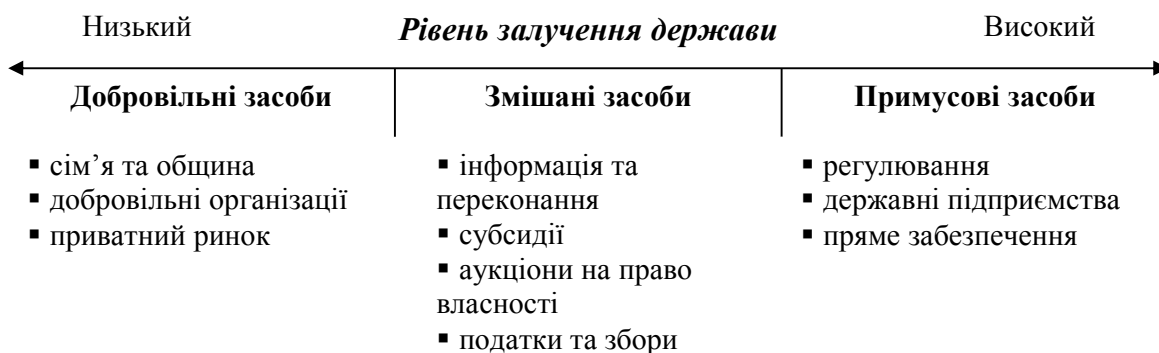


Рис. 1.4. Спектр засобів стабілізаційної політики

### 1.5. “Провали” ринку як детермінанти існування державного сектора економіки

Загальновідомо, що сутністю взаємовідносин між учасниками ринкових відносин є взаємодія попиту і пропозиції через ціновий механізм. Існування вільної конкуренції на ринках створює можливості для максимізації вигод, що одержують продавці і покупці. Встановлення на вільному ринку рівноважної ціни не означає, однак, що хтось виграв, а хтось програв. Навпаки, ринкова ціна стимулює усіх учасників ринкових відносин максимізувати, наскільки це є можливим, свою корисність (споживачі) або прибуток (продавці). Саме таким чином конкурентний ринок досягає стану, коли дії споживачів та суб'єктів господарювання розподіляють обмежені ресурси в такий спосіб, що жодна з сторін не може досягти додаткового покращення свого добробуту, одночасно не погіршуючи добробуту іншої сторони. Такий стан максимально можливого розподілу обмежених факторів виробництва отримав назву *Парето-ефективного* (від імені італ. економіста *Вільфредо Парето*).

**Парето-ефективним**, отже, є такий стан національної економіки, за якого неможливо збільшити ступінь задоволення потреб хоча б однієї особи, не погіршуючи при цьому становище іншого члена суспільства. **Парето-вдосконаленням** (покращенням) є така зміна в результаті економічних реформ, яка підвищує рівень добробуту хоча б для одного з учасників економічних процесів, якщо при цьому не допускається зниження рівня добробуту жодного з інших учасників. При аналізі конкретних ситуацій економічна наука намагається виявити шляхи *Парето-оптимізації* (досягнення усіх можливих *Парето-вдосконалень*).

**Парето-оптимальний** (*Pareto optimality*) стан найкращим чином відповідає інтересам кожного індивіда за умови, що вихідний розподіл ресурсів між індивідами заданий і не підлягає зміні інакше, ніж за їх взаємної згоди. Перерозподіл взагалі передбачає покращення становища одних індивідів за

рахунок погіршення становища інших, а отже, пов'язаний з конфліктом інтересів. Здійснюючи примусовий перерозподіл, держава бере на себе функцію арбітра в такого типу конфліктах і об'єднується з однією частиною суспільства, завдаючи збитків іншій (наприклад, підвищення рівня пенсійних виплат відбувається за рахунок скорочення витрат на захист навколишнього природного середовища).

Коли мова йде про *Парето*-оптимізацію, економіка державного сектора займає однозначну позицію – усяке *Парето*-вдосконалення, завдяки якому досягається підвищення ефективності, є бажаним. Перерозподіл, однак, здійснюється, виходячи з соціальних, культурних та етичних вимог, характер яких змінюється з розвитком суспільства і які відіграють роль обмежувачів при прийнятті економічно ефективних рішень.

В роботі ринкового механізму, проте, можуть виникати деякі викривлення, завдяки існуванню яких наявні ресурси вже не будуть використовуватись з максимальною ефективністю, а, отже, це не дає можливості суспільству досягати максимальних результатів. **“Провалами” (фіаско, вадами, недоліками) ринку (*market failures*)**, таким чином, називаються ситуації, в яких вільна дія ринкових сил не забезпечує *Парето*-оптимального розподілу ресурсів відповідно до прийнятих в суспільстві уявлень про справедливість. Державний сектор покликаний функціонувати лише в зонах недоліків ринку. Характер державного втручання повинен в кожному випадку точно відповідати специфіці конкретних “провалів” ринку, типологія яких має для економіки державного сектора принципове значення.

До випадків класичних “фіаско” ринку прийнято відносити:

- обмеженість конкуренції;
- зовнішні ефекти;
- неповноту інформації;
- “трагедію спільнот”.

**Обмеженість конкуренції** пов'язана з тими випадками, коли підтримка конкуренції є економічно неефективною, оскільки знижує розміри прибутків власників та розміри зарплат працівників, отже, доцільним є створення природної монополії. Природні монополії (*natural monopolies*) є ринковими структурами, в основу яких закладена економія, обумовлена масштабами виробництва (наявність у певних галузях винятково високої віддачі від масштабу виробництва (*economy scale*) одним підприємством внаслідок визначених технологічних особливостей). Утворення природних монополій є колективними діями, що призводять до появи в певній сфері одного виробника, зусилля зі створення якого бере на себе уряд.

Відміна особливостей монопольних галузей – використання мережних структур (трубопровідний транспорт, системи водопостачання, лінії електропередач, залізничні колії). Така організація виробництва вимагає великих капітальних вкладень, що недоступні для дрібних і середніх інвесторів (масштабні постійні витрати). Тому необхідною умовою їх існування є можливість економії на масштабах, досягнення таких обсягів виробництва, за яких відбувається достатнє зниження загальних витрат на одиницю продукції.

Крім того, активи, втілені в залізницях, лініях зв'язку, трубопроводах тощо, є винятково специфічними, мають лімітовані межі застосування і не можуть бути легко переорієнтовані на інші ринки. Саме це визначає ефективність зосередження випуску продукції в єдиного виробника. На прикладі ринку електричної і теплової енергії це означає, що енергопостачання споживачів забезпечується з достатнім ступенем надійності. В електроенергетиці висока віддача від масштабу виробництва пов'язана з високим рівнем фондомісткості, концентрації потужностей і централізації управління технологічними процесами.

Згідно чинного законодавства України, **природна монополія** – це стан товарного ринку, за якого задоволення ринкового попиту є більш ефективним за відсутності конкуренції в силу технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зниженням витрат виробництва на одиницю у міру зростання обсягу виробництва), а товари, вироблені суб'єктами природної монополії, не можуть бути замінені в споживанні іншими товарами, у зв'язку з чим попит на даному товарному ринку на продукцію, що вироблена суб'єктами природних монополій, в меншій мірі залежить від зміни ціни на цей товар, ніж попит на інші види товарів. Природна монополія за існуючого рівня НТП надає специфічні послуги, використовуючи спеціальні технології, і характеризується високою часткою постійних витрат, що обумовлює доцільність зосередження виробництва в одного виробника.

Для природних монополій характерним є витратний механізм господарювання, який обумовлений низкою причин:

1) монополійні суб'єкти наділені можливостями змінювати обсяги виробництва і якість наданих послуг з метою мінімізації власних витрат;

2) монополійні суб'єкти не зацікавлені в зниженні витрат, заощадженні ресурсів, оскільки, перебуваючи поза конкуренцією і виробляючи продукцію нееластичного попиту, відшкодовують витрати через “роздуті” тарифи;

3) характеризуючись високою капіталомісткістю виробництва, в умовах інвестиційної кризи природномонополійні утворення практично не інвестують кошти в оновлення основних засобів, покращення якості послуг і розширення їх асортименту; натомість, вони підтримують зарплату на рівні, вищому за середній в провідних сферах економічної діяльності, забезпечують надання пільг для своїх працівників, які в більшості галузей відсутні;

4) в природних монополіях значного поширення набуває перехресне субсидіювання, яке полягає в тому, що ціни на певні види продукції нижчі за собівартість, а збитки компенсуються завищеними цінами на іншу продукцію.

Природна монополія найбільш характерна для ринків послуг, оскільки вони не підлягають транспортуванню і найчастіше можуть бути реалізовані тим споживачам, які знаходяться в безпосередньому контакті з виробником. Постачальники змушені працювати на обмежений ринок, часто більш вузький, ніж оптимальні масштаби концентрації виробництва. Не маючи можливості подолати природну монополію без втрати ефективності, держава змушена вибирати один з двох підходів: використовувати засоби регулювання не для подолання монополії, а для прямого впливу на окремі аспекти діяльності

монополіста (встановлення граничних рівнів цін, наділення постачальників додатковими обов'язками); заповнювати зони природної монополії підприємствами, організаціями і програмами державного сектора.

**Зовнішні ефекти (екстерналії)** мають місце в тих випадках, коли на економічний стан суб'єктів здійснюється позитивний або негативний вплив в результаті дій інших економічних суб'єктів (без сплати за позитивний вплив або компенсації завданої шкоди). Внаслідок такого впливу власні витрати та вигоди відрізняються від суспільних витрат і вигод. Негативні зовнішні ефекти є вартістю ресурсів, які використовуються виробником, але не сплачуються ним за ринковою ціною. Позитивні зовнішні ефекти є додатковою користю, яка не відображається в ринковій ціні і отримується третіми особами.

Зовнішні ефекти можуть виникати в результаті виробництва або споживання якоїсь продукції і здійснювати позитивний чи негативний вплив на економічну діяльність або споживання третіх осіб (табл. 1.3).

**Табл. 1.3. Позитивні та негативні ефекти у виробництві та споживанні**

Сфера виникнення зовнішнього ефекту	Характер впливу	Сфера впливу зовнішнього ефекту	
		Виробництво	Споживання
Виробництво	негативний (-)	<b>Випадок 1</b> Завод скидає в озеро стічні води, що погіршує умови розведення в ньому риби. Внаслідок цього, вилов риби та доходи риболовецької артілі на березі озера зникаються, а збитки рибалок не відшкодовуються.	<b>Випадок 2</b> Значна частина викидів ливарного виробництва, розташованого в одному з центральних районів міста, поширюється на суміжні житлові квартали та завдає шкоди здоров'ю його мешканців. Завдана мешканцям міста шкода не компенсується.
	позитивний (+)	<b>Випадок 3</b> Якщо результати фундаментальних наукових досліджень, згідно з діючим законодавством, не підлягають патентуванню, отже, на ці знання не існує прав власності і вони можуть бути використані будь-яким підприємцем без відшкодування витрат на проведення фундаментальних наукових досліджень.	<b>Випадок 4</b> Підприємство комунального господарства, яке здійснює озеленення міста й доглядає його парки та сквери, корисне для мешканців цього міста. Туристи, які приїжджають до міста, також можуть безкоштовно користуватися результатами праці підприємства.
Споживання	негативний (-)	<b>Випадок 5</b> Власники приміських дач зливають побутові відходи (без очищення) до річки, тому нижче по її течії підприємці змушені ліквідувати рибоконсервний завод, і його власники не отримують ніякої відповідної компенсації.	<b>Випадок 6</b> Дуже гучна музика в одній з квартир житлового будинку порушує спокій всіх його мешканців.

	ПОЗИТИВНИЙ (+)	<p style="text-align: center;"><b>Випадок 7</b></p> <p>Хобі одного з мешканців міста – розведення квітів під вікнами свого будинку. Це сприяє зростанню доходів бджоляра, вулики якого встановлені неподалік. Бджоляр при цьому не бере участі у витратах квітникаря-любителя.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Випадок 8</b></p> <p>Господар однієї з квартир регулярно прибирає сходові майданчики у під'їзді будинку (виключно за власний рахунок і у свій вільний час). Чистим під'їздом користуються всі його мешканці та їх гості.</p>
--	-------------------	--	--

Також можливими є ситуації одночасного зовнішнього впливу на виробників і споживачів. Наприклад, скидання підприємством промислових стоків, як побічний наслідок його діяльності, призводить до негативних зовнішніх ефектів як у споживачів (у вигляді нанесення шкоди здоров'ю), так і у виробничій сфері (потреба в очисних спорудах для виробничих процесів інших підприємств). Негативні зовнішні ефекти є фактично додатковими суспільними витратами виробництва або споживання товарів, що не входять до витрат підприємств, а “перекладаються” на третіх осіб (експлуатація обмежених ресурсів без компенсації їх повної вартості).

Таким чином, підприємства, діяльність яких породжує негативні екстерналії, перекладає частину витрат на інших, а ті, що створюють позитивні екстерналії, беруть на себе частину витрат з реалізації чужих інтересів. В основі цього завжди знаходиться явне чи приховане використання (привласнення) якого-небудь ресурсу без взяття на себе витрат в розмірі його альтернативної вартості (потенційна віддача від кращого з усіх тих варіантів використання ресурсу, які були принципово можливими, але залишились невикористаними).

Позитивні зовнішні ефекти обертаються недовиробництвом (для тих, хто обумовлює їх своєю діяльністю, результати стають неадекватними затратам), а негативні зовнішні ефекти – перевиробництвом (тенденція до надмірного витрачання ресурсів). Позитивні екстерналії обумовлені відсутністю прав власності, які б дозволяли виробнику блага з позитивним зовнішнім ефектом перешкоджати безкоштовному споживанню блага. До тих пір, поки споживач блага може користуватися ним задарма, він навряд чи буде добровільно відшкодовувати витрати, пов'язані з його виробництвом. Якщо допустити, що виробництво такого блага треба фінансувати за рахунок добровільних внесків, то обсяги його, з народногосподарської точки зору, були б надто малими. У випадку виробництва блага з негативною екстерналією винний у нанесенні шкоди не несе відповідальності за всі наслідки свого виробництва, а особа, яка внаслідок цього постраждала, не може захистити себе від неї (відсутність відповідних прав).

Проблеми, пов'язані із екстерналіями, можуть вирішуватись на основі адекватного встановлення прав і відповідальності учасників економічної діяльності. На практиці це досягається за допомогою законотворчої та контролюючої активності держави.

В розпорядженні економічної політики держави знаходяться різні засоби усунення небажаних наслідків зовнішніх ефектів, використання яких сприяє тому, щоб обсяги виробництва благ з екстерналіями наближалися до ефективних: 1) встановлення прав власності на ресурси і можливість вільного



обміну цими правами; 2) колективне надання благ, яким притаманні зовнішні ефекти; 3) заборона або встановлення обмежень на викиди речовин, забруднюючих довкілля (адміністративне регулювання); 4) запровадження коригуючих податків і субсидій.

Мета використання усіх цих інструментів полягає у включенні додаткових суспільних витрат (додаткової суспільної вигоди) від благ із зовнішніми ефектами до приватних внутрішніх витрат (приватних внутрішніх вигод) економічних суб'єктів. В цьому випадку говорять про **інтерналізацію екстерналій**.

Згідно з теоремою американського економіста, лауреата Нобелівської премії 1991 р. *Рональда Коуза (Coase theorem)*, зовнішні ефекти можуть бути інтерналізовані, якщо встановити право власності на ресурси і дозволити вільний обмін цими правами. Незалежно від того, кому будуть надані ці права, у процесі вільного обміну ними досягається ефективний розподіл ресурсів. Проте, коли мова йде про розподіл доходів, виграє той, хто першим отримав права на використання ресурсів. Необхідною умовою вирішення проблеми екстерналій є свобода при укладанні угод і чітке впорядкування прав власності на ресурси. Практичне придатність цього методу визначається трансакційними витратами, пов'язаними з встановленням прав власності. **Трансакційні витрати (transaction costs)** – витрати в сфері обміну, пов'язані з переданням прав власності (табл. 1.4). Найважливіший фактор, що впливає на розмір трансакційних витрат, – кількість економічних суб'єктів, які беруть участь в переговорах. В особи з вищими трансакційними витратами можливості здійснити свої вимоги є гіршими, крім того, однією з найважливіших передумов успішної інтерналізації екстерналій шляхом переговорів є те, що всі учасники можуть оцінити свої вигоди та втрати.

**Табл. 1.4. Основні форми трансакційних витрат**

<b>Форма витрат</b>	<b>Характеристика</b>
1. Витрати пошуку інформації	Ця категорія витрат пов'язана з тим, що на пошук потенційних покупців або продавців доводиться витратити час і гроші (неповнота інформації обертається додатковими витратами через купівлю товарів за цінами, вищими за рівноважні, або придбанням товарів-субститутів).
2. Витрати на здійснення переговорів та укладання контрактів	Ця категорія витрат вимагає часу і засобів, оскільки витрати, пов'язані з переговорами про умови продажу, юридичним оформленням угоди, часто значно збільшують ціну пропонованого товару.
3. Витрати виміру	Ці витрати пов'язані не лише з прямими витратами на техніку і сам процес виміру, але й з помилками, які обов'язково виникають в цьому процесі.
4. Витрати специфікації та захисту прав власності	Ці витрати є достатньо значними, оскільки в суспільстві, де відсутній надійний правовий захист, нерідко порушуються права (витрати на утримання судових і державних органів).
5. Витрати опортуністичної поведінки	Ці витрати ґрунтуються на факті, що поведінку учасника після укладання угоди достатньо важко передбачити, оскільки нечесні індивіди будуть виконувати умови

	договору по мінімуму або взагалі ухилитися від виконання (опортунізм)
--	---

Одна з найпростіших можливостей інтерналізації зовнішніх ефектів полягає в об'єднанні виробників і тих, хто отримує зовнішні ефекти, в межах єдиної господарської одиниці. Коли відбувається об'єднання тих, хто завдає шкоди, з тими, хто зазнає збитків, зовнішні ефекти стають внутрішніми. Це створює стимули для оптимізації масштабів відповідних видів діяльності (ефективного внутрішнього використання ресурсів).

Класичним прикладом використання державних інструментів регулювання для інтерналізації екстерналій є податок (субсидія) *Пігу* (від імені англ. економіста *Артура Пігу*). Вчений відрізняв два поняття: “суспільна вартість” ( $P_bV$ ) і “приватна вартість” ( $P_rV$ ). Якщо, наприклад, викиди якогось заводу забруднюють воду річки, то суспільна вартість його діяльності вища за приватну, яку оплачує власник заводу, купуючи сировину, утримуючи персонал, амортизуючи основні фонди тощо, отже:  $P_bV = P_rV + E_n$ , де  $E_n$  – негативний зовнішній вплив.

Позитивні зовнішні ефекти обернено симетричні негативним екстерналіями: суспільна вартість нижча за приватну, що означає перевищення публічної вигоди над приватною. Оскільки приватний суб'єкт приймає до уваги лише приватну вартість, то він встановлює рівень виробництва нижче за той, яким він би мав бути, якби враховувались благодіючі наслідки для третіх осіб (наприклад, студент мав би продовжувати навчання, оскільки підвищення його кваліфікації сприятиме зростанню в майбутньому продуктивності економіки, проте він цього може не бажати, зважаючи на відсутність достатнього обсягу грошей на навчання).

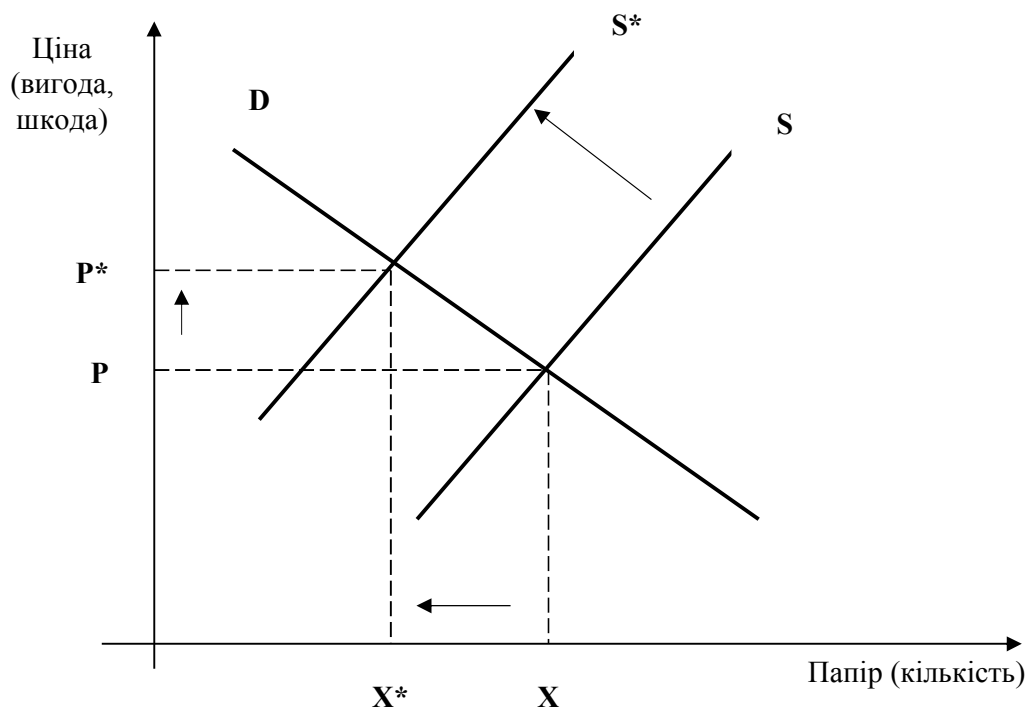
Отже, розбіжності між приватною та суспільною вартістю обґрунтовують втручання держави, яка прагне відновити добродіючу гру “невидимої руки”. Це й відбувається через податок або субсидію *Пігу*. Основна ідея **податку *Пігу*** полягає в тому, що економічні суб'єкти, діяльність яких призводить до виникнення зовнішніх витрат, необхідно оподатковувати таким чином, щоб за оптимального, з народногосподарської точки зору, випуску суспільні витрати дорівнювали приватним. Ідея **субсидії *Пігу*** – виплата дотацій виробникам, які сприяють появі позитивних зовнішніх ефектів з метою доведення приватної вартості до рівня суспільної.

Розглянемо дію податку *Пігу* на прикладі забруднення річки паперовою фабрикою, що створює негативні екстерналії для жителів міста, яке розміщене нижче по течії (рис. 1.5). До запровадження будь-яких заходів державного регулювання обсяги виробництва паперу фабрикою становитимуть  $X$ , а ціна на продукцію –  $P$  ( $D$  – попит на товар,  $S$  – пропозиція товару). Однак при цьому матимуть місце негативні екстерналії для жителів міста, тобто загальносуспільні затрати на проведення такої діяльності становитимуть  $P + E$  (певний розмір екстерналій). Припустимо, що із врахуванням зовнішніх ефектів, загальносуспільні витрати на виробництво одиниці паперу становили б  $P^*$ . Ідея *Пігу* полягає в тому, щоб запровадити податок на підприємство-забруднювач, який би включався в ціну товару та відповідав розміру завданих

екстерналій (у розмірі  $P^* - P$ ). Запровадження додаткового податку на паперове виробництво спричинить наступні ефекти: а) відбудеться зростання ціни до  $P^*$  та зниження попиту на папір; б) обсяги виробництва паперу знизяться до  $X^*$ ; в) дещо зменшаться масштаби забруднення води на користь альтернативному використанню водних ресурсів.

Ситуація на ринку після введення податку *Пігу* буде ближчою до *Парето*-оптимуму. Одночасно створяться передумови для розв'язання соціальних проблем, які породжені забрудненням (суми вилучених коштів можна спрямувати на відшкодування втрат населення, викликаних екстерналіями). Проте в умовах демократії запровадження цього податку залежить від суспільної підтримки (див. розділ 3): підтримку запровадження податку отримає від працівників сфери відпочинку та місцевого населення, а проти будуть працівники паперової галузі.

**Неповнота інформації (інформаційна асиметрія)** виникає тоді, коли ринок неспроможний створити рівні для всіх учасників умови доступу до необхідної інформації про ціни, характеристики товарів і послуг, умови господарської діяльності тощо. Інформаційну асиметрію можна визначити як ситуацію, коли один з учасників ринкової взаємодії має більш повну та достовірну інформацію, пов'язану з цією взаємодією, ніж інший учасник. Не володіючи достатнім обсягом інформації для прийняття оптимального рішення, один з учасників буд приймати *Парето*-неоптимальні рішення.



**Рис. 1.5. Використання податку *Пігу* для інтерналізації негативних екстерналій**

Теорія асиметрії інформації розроблена Нобелівськими лауреатами 2001 р. *Джозефом Юджином Стігліцом, Джорджем Акерлофом та Майклом Спенсом*. Вона базується на факті, що у випадках, коли продавці і покупці мають різну обізнаність щодо споживчої корисності благ, то створюються передумови для завищення або заниження ціни (**проблема несприятливого вибору**). Асиметрія інформації сприяє тому, щоб ціни відхилялись від рівня, який би створював передумови для формування структури попиту у відповідності до споживчої корисності благ. В таких випадках блага не реалізуються на ринках або, з метою усунення диктату виробника, продукування таких благ бере на себе державний сектор. На асиметричних ринках, таким чином, одні учасники володіють більшим обсягом інформації, ніж інші.

Вчені розглядали проблему асиметричної інформації з погляду менш проінформованих учасників ринку на прикладі страхових компаній і пояснили, яким чином вони намагаються покращити своє становище, здобуваючи додаткові дані (як асиметрична інформація впливає на безробіття і дефіцит кредитів на ринку). Механізм “зворотної ринкової адаптації” в межах цієї теорії полягає в тому, що погано проінформовані учасники ринку можуть одержувати інформацію від краще проінформованих. Для ілюстрації того, як “працюють” інформаційні потоки на тих ринках страхових послуг, де компанії не мають інформації про рівень ризику стосовно окремих клієнтів, *Дж.Стігліц* продемонстрував, що страхова компанія (погано проінформований учасник) здатна ефективно стимулювати своїх клієнтів (добре проінформованих учасників) для того, щоб вони “видали” інформацію щодо дійсного страхового ризику. У звичайних ринкових моделях банки піднімають ставку відсотка для того, щоб компенсувати ризик потенційного неповернення кредитів. У схемах з моделюванням асиметричної інформації банки починають квотувати пільгові кредити, щоб, використовуючи конкуренцію всередині обмеженого кола претендентів, здійснити відбір тих, хто поверне кредит гарантовано.

Проблема асиметричної інформації присутня у взаємовідносинах працівника і роботодавця, лікаря і пацієнта, орендаря та орендодавця, страхової компанії (банківської установи) і клієнта тощо.

Головними причинами виникнення інформаційної асиметрії є те, що інформація виступає товаром, за який потрібно сплачувати гроші, тоді як учасники взаємодії не завжди готові це робити, а також моральний ризик. **Ситуація морального ризику** виникає тоді, коли за асиметрично розподіленою інформацією в краще проінформованого суб'єкта виникають мотиви діяти на шкоду своєму контрагенту (наприклад, власник транспортного засобу, застрахувавши його, може менше уваги приділяти його безпеці; робітник, оплата праці якого не залежить від якості роботи, може посередньо виконувати свої службові обов'язки).

Зрозуміло, що учасники певної взаємодії можуть мінімізувати наслідки проблеми неповноти інформації виключно завдяки власним зусиллям. Так, продавці для збільшення обсягу продажу можуть вказувати реальні характеристики товарів в рекламі або в процесі спілкування з потенційними клієнтами проводити передпродажну демонстрацію товару. Також і споживач

може володіти необхідним обсягом інформації про товар, якщо колись вже споживав його. Проте, з огляду на неефективність таких зусиль, учасники взаємодії вимушені звертатись за допомогою до інших приватних осіб (обстеження товарів сторонніми фахівцями, надання недержавними ЗМІ інформації про характеристики товарів і послуг, використання франшизи).

Однак не завжди проблема інформаційної асиметрії може бути вирішена за і участі інших приватних осіб. Наприклад, учасники певної взаємодії можуть бути незацікавленими самостійно робити кроки для вдосконалення обігу інформації. В такому випадку виправданим є цілеспрямоване втручання держави, яке набуває різних форм:

1) законодавчий захист прав споживачів та гарантії поширення інформації про умови праці;

2) встановлення обов'язкових стандартів та введення обов'язкової сертифікації продукції;

3) встановлення правил продажу товарів (надання послуг), в яких визначаються вимоги до продавців (виконавців) щодо повного інформування споживачів про ризики, пов'язані з користуванням цими благами;

4) запровадження процедур підтвердження достатньої кваліфікації виробника, продавця чи виконавця (наприклад, ліцензування, сертифікація, патентування);

5) централізоване надання державними органами необхідної інформації споживачам через ЗМІ, поради, навчальні програми.

**“Трагедія спільнот”** пов'язана з тим, що нерегульоване використання багатств, які знаходяться у спільній власності (рибні запаси, ліси, нафтові родовища), призводить до того, що окремі користувачі часто отримують вигоду через короткочасне збільшення використання цих багатств, хоча всі інші користувачі будуть довгий час зазнавати втрат через скорочення обсягу таких ресурсів.

Блага, які знаходяться в спільній власності громадян, і споживання їх одним користувачем не робить такі блага недоступними для інших, отримали назву **колективних (громадських) благ**. Найпоширенішим видом колективного блага є інформація: винаходи, літературні твори, аудіо- та відеозаписи, комп'ютерні програми тощо. Колективне споживання має місце також, наприклад, коли пасажери користуються автобусом, поїздом, а глядачі, які знаходяться в одному залі, дивляться спектакль. Той факт, що театр або екіпаж авіалайнеру здатні одночасно обслуговувати багатьох споживачів, створюючи одразу цілу низку послуг, проявляється на ринку як фактор зниження питомих затрат і є економією на масштабі. Колективні блага являють собою цінність для індивіда часто тому, що призначені не для нього одного. Так, корисність послуги регулювальника для окремого водія була б нульовою, якби аналогічну послугу не отримували одночасно й інші водії. Безліч споживачів в таких випадках є суттєвою не стільки з точки зору мінімізації витрат, скільки з позицій досяжного ефекту.

Лише для небагатьох благ (законодавство, стратегічне ядерне озброєння) чисельність індивідів, що отримує корисність від їх використання, може

збільшуватись безмежно без додаткових затрат, а обмеження доступу до цих благ, якщо і можливе, то для цілих груп, а не для окремої особи персонально. Стосовно таких колективних благ, можна стверджувати, що вони є неподільними на елементи, які являють собою приватні блага. Проте на практиці зустрічаються дещо інші ситуації: наукові знання, наприклад, можуть використовуватись необмеженою кількістю індивідів, проте існують механізми обмеження доступу до них (патентне право); за високої інтенсивності руху дороги і мости доцільно використовувати через регулювання доступу за допомогою стягнення плати (аналогія з театральним залом та салоном авіалайнеру).

### **1.6. “Провали” держави як фактори недосконалості державного регулювання економіки**

Діяльність уряду, спрямована на виправлення “провалів” ринку, часто сама виявляється далекою від досконалості. До “фіаско” ринку додаються вади держави. Тому необхідно суворо слідкувати за наслідками його діяльності та коригувати їх залежно від соціально-економічної та політичної кон’юнктури ринку. Економічні методи державного регулювання повинні застосовуватись таким чином, щоб вони не “підміняли” дію ринкових сил. Використовуючи ті чи інші регулятори, уряд повинен слідкувати за негативними наслідками і передчасно приймати заходи щодо їх ліквідації. Проте реальна діяльність уряду часто не лише послаблює, але й посилює провали ринку (небезпека такого “переродження” міститься вже в самій демократичній процедурі прийняття рішень).

В цьому контексті *Р.Раджан* і *Л.Зігалес* сформулювали тезу про **нестійкість політичної підтримки ринків**, яка наголошує на тому, що існує ризик того, що “провали” ринку, які можуть бути ліквідовані на основі існуючих технологій чи організаційних форм участі державного сектора, будуть компенсовані лише тому, що це вигідно впливовим групам, які утворюють стійку коаліцію. Можливим є й інший варіант, коли “провали” ринку, які не можуть бути в даний момент усунуті, будуть ліквідуватись тому, що це також приносить вигоди групам спеціальних інтересів (табл. 1.5).

Помилка I порядку пов’язана з підвищенням масштабів державного регулювання економіки зверх необхідних, а помилка II порядку – зі скороченням масштабів регулювання економіки нижче необхідних. Зрозуміло, що як перший, так і другий варіанти є небажаними і неефективними державними політиками.

**Провали (фіаско) держави** (*government failures*) – це випадки, коли держава не в змозі забезпечити ефективний розподіл та використання суспільних ресурсів. Прийнято виділяти наступні “фіаско” держави, що негативно позначаються на виробленні та реалізації рішень, заснованих на суспільному виборі:

- обмеженість інформації;

- недосконалість політичного процесу;
- специфіка роботи бюрократичного апарату;
- “ефект кобри”.

**Табл. 1.5. Варіанти застосування політики відповідно до використання ринкового механізму і характеристик провалів ринку**

		Політика	
		<i>Дерегулювання</i>	<i>Регулювання</i>
<b>Ринкові “фіаско”</b>	<i>Подолані</i>	Ліквідація “провалів” шляхом дерегулювання (підвищення ступеня досконалості ринків як механізмів координації)	Збереження регулювання (надлишкові адміністративні бар’єри) – <i>помилка I порядку</i>
	<i>Неподолані</i>	Дерегулювання в умовах неподоланих “провалів” (провокування підвищення ступеня недосконалості ринку) – <i>помилка II порядку</i>	Збереження регулювання в умовах неподоланих “провалів”

**Обмеженість доступної інформації** в політичному процесі є таким самим звичним явищем, як і асиметрія інформації на ринках. Аналогічно до будь-якого суб’єкта ринку, держава користується обмеженою інформацією. Кінцевий результат втручання не тільки не знаходиться під її повним контролем, але і не завжди піддається надійній оцінці. В ряді випадків державний сектор краще справляється з перерозподілом інформації, ніж із збільшенням її обсягу. Кожне конкретне рішення державного апарату, перш ніж бути прийнятим до реалізації, повинно пройти ретельний аналіз з позицій можливих вигід і втрат, оскільки такі рішення зачіпають інтереси всього суспільства і стосуються кожного громадянина.

Аналіз витрат і вигід є інструментарієм формалізованої оцінки раціональності державних програм і проектів. Чіткі формалізовані процедури порівняння витрат і результатів можуть слугувати альтернативою як волюнтаризму в прийнятті рішень, так і плануванню майбутніх витрат від досягнутого попереднього рівня. В державному секторі аллокаційні рішення ґрунтуються на більш повному і точному визначенні компонентів витрат та їх віддачі. Однак, саме в державному секторі здійснити адекватну оцінку набагато складніше, тому що витрати і вигоди оцінюються з позицій не індивіда, а всього суспільства, і чиста віддача, що підлягає максимізації, являє собою різницю між суспільними вигодами і суспільними витратами. Таким чином, і компоненти витрат, і коло одержуваних результатів варто оцінювати з врахуванням як негативних, так і позитивних екстерналій. В ряді випадків необхідно істотно коригувати ринкові ціни, визначаючи компоненти витрат і результатів, що не одержують ринкової оцінки. Отже, там, де не вистачає об’єктивних даних, що дозволяють з достатньою вірогідністю прогнозувати результати рішень, доцільно утримуватися від надмірного розширення зони відповідальності держави й експансії державного сектора.

В державному секторі при аналізі вигід і втрат інтереси країни в цілому повинні бути найважливішим критерієм, що вимагає використання суспільних

або тіньових цін (*social or shadow prices*), а не ринкових. **Суспільні ціни** – справжні ціни, які виключають будь-які викривлення.

Суспільні ціни часто суттєво відрізняються від ринкових, що пов'язано з діяльністю профспілок з утримання рівня зарплати на високому рівні, державним коригуванням цін, існуванням анти конкурентних умов на ринку (монополія або монопсонія). Проте особливо важко отримати інформацію для визначення цінності ресурсів, якщо не існує взагалі ринкових механізмів: цінність заощадження часу на поїздки; цінність здоров'я і безпеки; цінність довкілля; цінність історичної спадщини тощо.

Обмеженість доступу до об'єктивної інформації часто виступає умовою, яка дозволяє через маніпулювання фактами отримувати в державі необґрунтовані преференції щодо оподаткування, пільгового кредитування, субсидіювання та ліцензування.

**Недосконалість політичного процесу** означає, що він обмежує свободу громадян у виборі колективних товарів і послуг порівняно з їх свободою у виборі благ індивідуального вжитку.

В ринковому секторі громадяни як споживачі можуть висловити свої вподобання і смаки дуже точно, оскільки має змогу купувати одні товари і відмовлятися від інших. Проте в державному секторі громадянин як виборець здатний впливати на прийняття рішень лише через право голосу на виборах, що проводяться періодично. Імовірність того, що саме голос виборця відіграє вирішальну роль є надто мізерною, тому типовий громадянин не має стимулів детально аналізувати процеси, що відбуваються в державному секторі, і програми кандидатів на виборні посади. Незацікавленість раціонально діючого виборця затрачати час і засоби на те, щоб найбільш усвідомлено розпоряджатися своїми правами, породжує феномен так званого **раціонального невідання**. Його наслідком навіть у найбільш демократичних державах виступає залежність політичних рішень від позицій окремих, найбільш активних і організованих груп виборців (лобізм, маніпулювання голосами внаслідок недосконалості регламенту, логролінг, пошук політичної ренти).

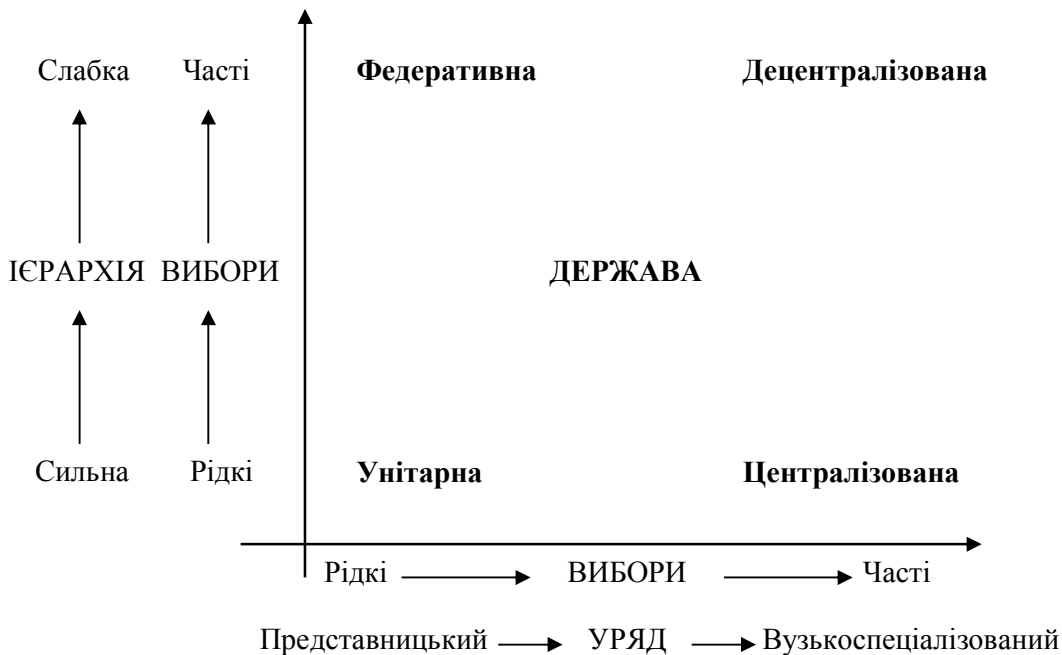
**Специфіка роботи бюрократичного апарату** полягає в тому, що йому притаманні ознаки, що суттєво відрізняють його від приватних фірм і товариств: 1) дублювання функцій; 2) схильність до марнотратства; 3) невідповідність між обсягом робіт та чисельністю персоналу; 4) прагнення до стабільності. Особливості становища і поведінки бюрократії здатні підсилювати неефективність функціонування державного сектора, зокрема, стимулювати до його надмірного розростання і невиправданого збільшення витрат.

Зважаючи на факт, що держави можуть бути в більшій чи меншій мірі централізованими (в централізованих країнах уряд більш “вагомий” та ієрархічний, ніж в федеративних), *Р.Кутер* розробив модель оптимального розміру уряду. На рис. 1.6 проілюстровано, що на обох осях від початку координат збільшується кількість виборів. По вертикалі зростає ступінь ієрархічності уряду, по горизонталі – змінюється його функціональність (від



представницького до вузькоспеціалізованого). Для кожної країни на цьому рисунку існує точка, що характеризує урядовий устрій (історико-культурні, геополітичні особливості країни, волевиявлення громадян на виборах).

Посилення адміністративного управління економічними процесами з боку урядових організацій, незважаючи на позитивні наміри щодо досягнення оптимуму за *Парето*, нерідко створює широке поле для появи так званого “ефекту кобри”, який ґрунтується на природному прагненні раціональних індивідів обійти правила, що встановлені політиками, і проявляється в тому, що законодавчі норми, прийняті урядом задля стабілізації соціально-економічної ситуації, викликають цілком протилежні ефекти<sup>1</sup>. Держава, отже, виявляється не в змозі контролювати реакцію контрагентів на свої дії.



**Рис. 1.6. Оптимальний розмір уряду за Р.Кутером**

Прояви “ефекту кобри” в реальній соціально-економічній дійсності трапляються постійно, що підтверджують приклади, наведені в табл. 1.6. Така ситуація, коли регуляторна політика уряду обертається проти нього самого, призводить до незапланованих або непередбачуваних ситуацій, актуалізує проблему масштабів та ефективності державного регулювання економіки.

Відсутність в держави реальної можливості контролювати діяльність суб’єктів пов’язана з категорією “транспарентність”. **Транспарентність економічної політики** – організація такої політики, що характеризується достатністю точної інформації, оброблених даних, на основі яких економічні суб’єкти формують свою поведінку та очікування.

<sup>1</sup> В роки англійського колоніалізму в Індії розвелася безліч кобр. Для вирішення проблеми нашестя отруйних змій уряд встановив премію за кожну доставлену голову кобри (передбачалося, що населення почне відловлювати змій). Проте раціональні індивіди на політику уряду відреагували таким чином, що почали вирощувати кобр задля отримання грошової винагороди за їх голови.

Концепцію нетранспарентності політики в часі можна продемонструвати на наступному прикладі. Розглянемо уряд, який оголосив темпи зростання грошової маси на майбутній період, що дозволяє приватним агентам формувати прогнози інфляції. Згодом уряд може відмовитись від наперед оголошеного темпу зростання грошової маси (діяти непослідовно). Різке підвищення темпів зростання грошової маси у відповідності з кривою *Філінса* може спричинити збільшення сукупного виробництва з наступним “стрибком” інфляції. Якщо населення усвідомить, що в урядових органів є стимули відхилитися від оголошеної раніше політики, то воно може не повірити в неї з самого початку. Таким чином, в державного апарату можуть виникнути проблеми з довірою. Брак довіри перешкоджає уряду проводити антиінфляційну політику (оскільки люди не повірять в оголошене скорочення грошової маси, то вони і не стануть проявляти стриманість у вимогах більшої зарплати чи пенсії). Відсутність довіри призведе до неоптимальних за *Парето* результатів.

**Табл. 1.6. Прояви “ефекту кобри”**

Країна	Приклад прояву “ефекту кобри”
Венесуела	Під час нафтової кризи 1992-1994 рр. уряд Венесуели, намагаючись скоротити споживання нафтопродуктів всередині країни з метою розширення їх експорту, встановив неординарний адміністративний спосіб обмеження автомобільного руху: по парних днях тижня дозволялося їздити на автомобілях з парними номерами, а по непарних – на автомобілях з непарними номерами. Венесуельці на такі урядові заходи відреагували також своєрідно: вони швидко завели по два автомобілі – один з парним, а інший з непарним номером.
Австрія	Адміністративне регулювання квартирної плати в Австрії було запроваджене для захисту квартиронаймачів від її надмірного зростання, проте такі заходи знизили зацікавленість домовласників у будівництві нових житлових приміщень. До того ж, багато забезпечених менеджерів, художників і професорів виключно задля престижу придбали квартири у Відні, не дивлячись на те, що місця їх професійної діяльності знаходяться далеко за межами столиці. Квартири, отже, простоювали порожніми, адже через низьку орендну плату їх не було потреби здавати (пропозиція квартир різко скоротилася, хоч контроль над орендою був введений зовсім не для цього).
Франція	У Франції за середньої заробітної плати в 1500€ на місяць та прожиткового мінімуму у 800€, урядова політика стимулювання зайнятості через підвищення допомоги з безробіття до 900€ спричинила появу інституційного безробіття, коли частина економічно активного населення призупинила пошуки роботи, оскільки високі державні гарантії з безробіття нівелювали актуальність самої зайнятості.
Німеччина	Розподіл місць у вузах за спеціальностями через Центральну службу надання учбових місць в Дортмунді призвів до зменшення їх пропозиції, оскільки місця почали розподілятися і між тими абітурієнтами, які під час очікування результатів з різних причин передумали поступати на дану спеціальність, через що доводилося проводити другий раунд розподілу (в результаті деякі абітурієнти одержували бажані місця лише в другій половині навчального семестру). Крім того, такий порядок заповнення студентських місць спонукав університети Німеччини зменшувати їх пропозицію.

США	<p>До 1996 р. базова структура субсидій фермерським господарствам включала федеральну підтримку цін на врожай з покриттям різниці, у випадку падіння ціни нижче рівня підтримки. Щоб стати учасником цієї програми фермер повинен був погодитися не використовувати певної частини своєї земельної ділянки. За самою структурою такої програми більшість вигод припадало на великі фермерські господарства (до 13% прямих федеральних субсидій отримував 1% фермерів, що мали обсяг продажу понад 500 тис. дол. США на рік). Закон “Про гарантування цін на продовольство” 1985 р. обмежив виплати крупним фермерам, в результаті чого вони пішли на подрібнення своїх ділянок з наданням права на їх використання місцевим інвесторам. Інвестори отримували достатньо великі ділянки для того, щоб користуватися субсидіями, проте замалі для того, щоб підпасти під обмеження, спрямовані проти крупних фермерів. Як тільки земля була придбана, інвестор реєстрував її для участі в урядовій програмі, за якою отримував виплати за те, що не обробляв ділянку (ця практика отримала назву “<b>культивація уряду</b>”).</p> <p>Такі обмеження на виплати крупним фермерам призвели до появи 31 тис. нових заявників на сільськогосподарські субсидії загальним обсягом понад 2,3 млрд. дол. США, проте офіційна мета програми – обмеження сум урядових субсидій для великих фермерських господарств, – не була досягнута. Коли крупні фермери здавали свої ділянки в оренду дрібним, ринкова ціна ренти залежала виключно від рівня федеральних субсидій (вищі субсидії – вища рента).</p>
Україна	<p>В Україні в 2005 р. уряд встановив адміністративні обмеження у вигляді максимальної ціни на паливно-мастильні матеріали задля їх здешевлення для сільськогосподарських виробників під час збору врожаю. Результатом такої політики став дефіцит бензину та поява прихованої інфляції у вигляді погіршення якості паливно-мастильних матеріалів, що пропонувалися на ринку.</p>

Для реальної економіки, що не вкладається в рамки елементарних моделей, характерні ситуації, коли одночасно дають про себе знати і вади ринку, і вади держави, причому послабити вплив одних найчастіше вдається виключно через посилення впливу інших. *О.Вільямсон* запропонував схематичну модель різних ступенів державного втручання в економіку на основі контрактної системи взаємодії держави і громадян. Звичайно, варіанти дій, що припускають активне державне втручання, допомагають долати вади ринку, але часто пов’язані з вадами держави. Приймаючи політичне рішення, варто оцінювати економічні наслідки, щоб визначити оптимальну форму та ступінь втручання. Економіка державного сектора допомагає, наскільки це можливо, уникати як вад ринку, так і вад держави.

Таким чином, ринок і держава володіють “принципово стабільними” вадами, які створюють можливості для вчинення суспільно небезпечних дій в сфері економіки та політики. На практиці “провали” держави і ринку посилюються як в умовах надмірного посилення ролі уряду, так і за необґрунтованого усунення держави від виконання притаманних їй функцій.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Що являє собою державний сектор ринкової економіки?
2. Чому ресурси державного сектора включають в себе не тільки майно державних підприємств і організацій?
3. У чому подібність, і яка відмінність держави від інших суб’єктів ринкового господарства?
4. Чим обумовлена необхідність участі держави в економічному житті?

5. Що таке “провали ринку” і які їх основні види?
6. Що таке “провали держави” і які їх основні види?
7. Які причини й умови виникнення природної монополії? Як можна подолати її наслідки?
8. Що являють собою позитивні і негативні екстерналії? Чому вони ведуть до неоптимального використання ресурсів? Яким чином їх можна подолати?
9. За яких обставин виникає інформаційна асиметрія? Чи можна її нейтралізувати?
10. Які особливості некомерційних організацій? За яких умов некомерційні організації належать до державного сектора?
11. Що таке “ефект кобри” в державному секторі і за яких обставин він виникає?
12. Які особливості функціонування бюрократичного апарату?

## **Тема 2. Феноменологія суспільних благ**

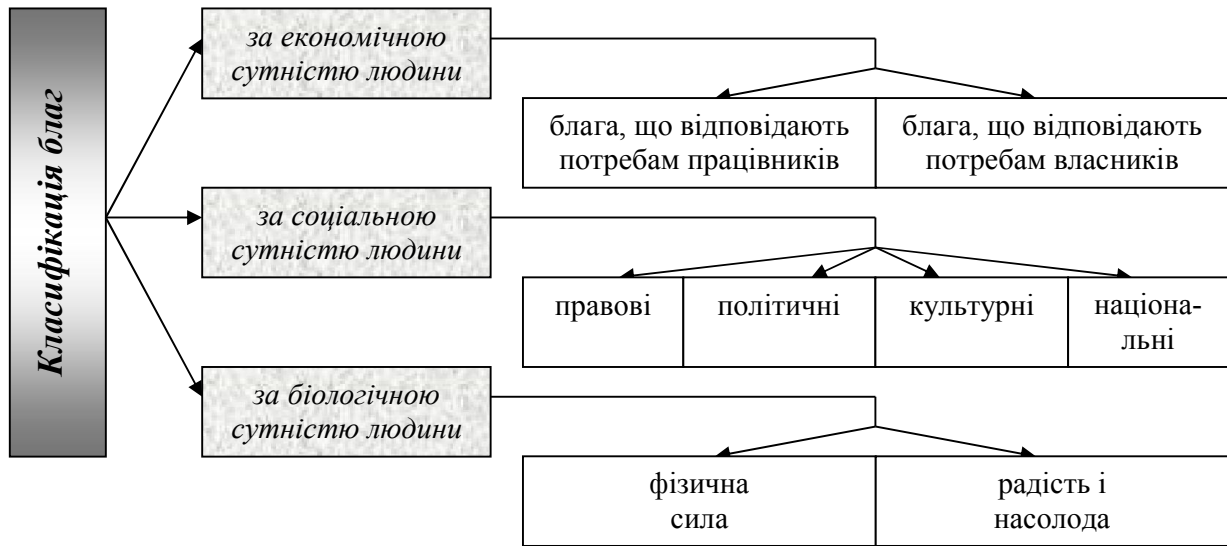
- 2.1. Сутнісна характеристика, класифікація та властивості суспільних благ**
- 2.2. Колективні дії і суспільні блага**
- 2.3. Формування попиту і пропозиції на суспільні блага**
- 2.4. Проблема “безквиткового пасажира” при наданні суспільних благ та механізми її вирішення**

### **2.1. Сутнісна характеристика, класифікація та властивості суспільних благ**

В загальноприйнятому розумінні благами вважаються матеріальні та нематеріальні цінності, що приносять людям задоволення (користь). Саме в такому аспекті блага розглядалися першим їх дослідником *Платоном*, який ставив їх за вихідний мотив діяльності людей в приватному та громадському житті, розрізняючи при цьому корисні (багатство, впливові родинні зв'язки, фізична сила), некорисні та цілком непотрібні блага. Причому між зазначеними видами благ антагонізму не існує, оскільки одна і та сама річ може бути як корисною, так і некорисною (наприклад, ліки). На думку *Аристотеля*, благо є засобом до існування. Англійський філософ *Джон Локк* відносив до громадських благ все те, що потенційно спроможне задовольняти безмежні потреби людини (володіння землею, грошима тощо). Його думку поділяв і *Карл Маркс*, називаючи блага споживчими вартостями. *Жан-Батіст Сей* в благах вбачав засоби для задоволення потреб. Проте *К. Менгер* та *А. Маршалл* притримувались протилежної точки зору, стверджуючи, що здатність будь-якого предмета задовольняти певну потребу ще не перетворює його на благо. Для цього необхідно враховувати категорію корисності, отже, благом є лише бажана річ, яка задовольняє потреби людини (наприклад, до того часу, поки про цілющі властивості кореня женьшеню не знали, він і не був благом).

На сьогодні існує безліч класифікацій благ. Одні дослідники виділяють речові і неречові блага; другі – взаємозамінювані або субститути (наприклад, кава і чай, кіно і театр) та взаємодоповнювані або комплементарні (наприклад, автомобіль і бензин, ручка і папір); треті – необмежені (вільні, позиційні) та обмежені (економічні, непозиційні); четверті – споживчі, що задовольняють потреби людей безпосередньо, та виробничі, які задовольняють потреби людей опосередковано; п'яті – недостойні (небажані) блага, споживання яких повинно заборонятись у встановленому порядку або не стимулюватись, незважаючи на прагнення індивідів придбати його через своє невігластво (наприклад, алкогольні і тютюнові вироби, наркотики, друковані видання та аудіоносії, в

яких пропагується насилля), та достойні (бажані), виробництво й споживання яких стимулюється державою; шості – одноразового (наприклад, продукти харчування) та багаторазового використання (наприклад, книги та автомобілі). Вартою уваги є класифікація благ за різними сутностями людини, наведена на рис. 2.1.



**Рис. 2.1. Класифікація благ за сутностями людини**

Проте найпоширенішою класифікацією є поділ благ на **приватні**, корисність від яких отримує виключно одна особа, що здійснює плату за них (ринкові), **змішані** та **суспільні**, які агенти, що децентралізовано діють на ринку, можуть не надавати, хоча їх постачання може приносити значний позитивний суспільний надлишок. Результати функціонування державного сектора економіки втілюються, головним чином, в суспільних благах. Доходи і витрати держави повинні якнайточніше відповідати потребам громадян в конкретних суспільних благах і цілеспрямовано використовуватись для задоволення таких запитів.

Ретроспективно ідея суспільних благ базується на трактатах західноєвропейських мислителів гуманістичного напрямку XVI-XVIII століть *Жана Бодена*, *Томаса Гоббса*, *Джона Локка*, *Жан-Жака Руссо* та інших. З авторів XX століття, які займались цією проблемою, виділяються роботи Нобелівських лауреатів *Поля Самуельсона*, *Джеймса Б'юкенена*, *Річарда Масгрейва*. Відомими дослідниками феномену суспільних благ є *Гордон Таллок*, *Манкур Олсон* (США), *Алан Пікок*, *Джон Хед* (Великобританія), *Лейф Йохансен* (Швеція), *Джузеппе Кампа* (Італія). Американський вчений *Кеннет Боулдінг* “вивів” категорію суспільного блага за межі економіки, наділяючи його соціальними та етичними властивостями (наприклад, державна адміністрація, правосуддя, поліція, шляхи сполучення, пошта, телеграф).

*Ентоні Доунс* в праці “Економічна теорія демократії” запропонував наступне визначення: “**суспільне (колективне) благо** – це таке благо (товари і послуги), що забезпечує неподільні вигоди, тобто, в силу самого його існування

кожен може скористатися ним незалежно від того, як багато інших людей мають вигоду з нього”. За визначенням *Г.Ахінова*, суспільне благо, на відміну від приватного, – це “благо, використання якого приносить прибуток у вигляді більшої корисності чи менших витрат більш ніж одній особі одночасно”.

Суспільним благам властиві дві основні характеристики, що відрізняють їх від приватних благ:

1. **Невиключеність** (неможливість виключення будь-якого суб’єкта із споживання) означає, що за суто технічними міркуваннями або через занадто високі витрати недоречно обмежувати когось в користуванні суспільним благом. Характер блага не дозволяє перешкодити його споживанню індивідом, який не виконує вимоги, що висуває постачальник, оскільки санкції проти неплатників виявились би збитком для добропорядних користувачів, а можливі *Парето*-покращення не були б реалізовані.

2. **Неконкурентність** (відсутність суперництва у споживанні) означає, що споживання блага одним суб’єктом не перешкоджає споживанню того ж блага іншими. Граничні витрати надання суспільних благ індивідуальному споживачеві дорівнюють нулю, а поява додаткового споживача являє собою *Парето*-покращення.

На основі цих двох базових критеріїв виділяють чотири групи товарів (табл. 2.1).

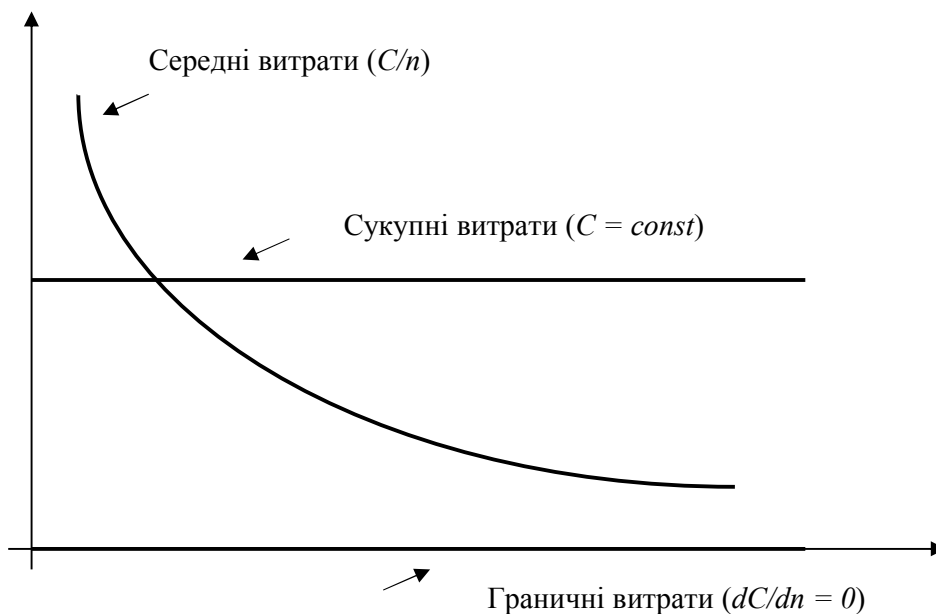
**Табл. 2.1. Приватні, суспільні та змішані блага**

Критерії		ДІЯ ПРИНЦИПУ ВИКЛЮЧЕННЯ ІЗ СПОЖИВАННЯ	
		<i>так</i>	<i>ні</i>
ДІЯ ПРИНЦИПУ СУПЕРНИЦТВА У СПОЖИВАННІ	<i>так</i>	<b>Чисті приватні блага</b> (одяг, продукти харчування, житло)	<b>Змішані блага (відкриті)</b> (дороги в центрі міста, рибпромислові райони)
	<i>ні</i>	<b>Змішані блага (клубні)</b> (кабельне і супутникове телебачення, водогін, автостради)	<b>Чисті суспільні блага</b> (маяки, світлофори, національна оборона, зовнішня політика, пам’ятки мистецтва, в’язниці)

Якщо, наприклад,  $g_i$  – це кількість зовнішньої безпеки, яка надається індивіду через національну оборону, то загальна кількість суспільних послуг “оборона” буде дорівнювати  $\sum g_i$  ( $i = 1, \dots, n$ ).  $N$  відповідає кількості населення, що знаходиться на території, що охороняється. Зрозуміло, що захист ще одного індивіда збільшує загальну кількість вироблених послуг (кількість індивідів під захистом збільшується від  $n$  до  $n + 1$ ), але не зменшує кількості безпеки, що надається іншим (граничні витрати на надання  $g_{c(n+1)}$  – нульові). Кожне  $g_i$  залежить від обсягу наданих послуг ( $S$ ) і, в деяких випадках, від місця проживання індивіда.

Безпека від паводків, яку отримують завдяки дамбам особи, що проживають біля річки, – також суспільне благо. Якщо ще одна людина поселиться біля берегу річки, вона також отримує захист, при цьому захист інших не стає меншим. Кількість безпеки, яку отримує кожен з жителів, що проживають біля річки, буде залежати від висоти дамб, а також від місця, де знаходиться будинок. Припустимо, що дамби повністю мінімізують небезпеку паводку (обсяг суспільної послуги для жителя  $i$ , який живе ближче до берега і

для якого кожен рік ймовірність підтоплення практично дорівнює 1, більше, ніж для жителя  $j$ , дім якого знаходиться вище від річки,  $i$ , отже, ймовірність затоплення значно нижча). Аналогічні зауваження можна зробити і відносно пожежної безпеки, лікарень, поліцейської служби (більша чи менша віддаленість від пожежної частини, лікарні, комісаріату поліції). Тим не менш, як правило, передбачається, що суспільне благо надається всім порівну – його надання однорідне по всій території країни. Отже, в необхідності введення параметру місцезрештування та приписування індексу  $g_i$  немає потреби, і можна вважати, що незалежно від  $i$ ,  $g_i = g = g(S)$ . В цьому випадку  $\sum g(S) = n * g(S)$ . За заданого обсягу послуг,  $a$ , відповідно, і витрат ( $S$ ), обсяг виробленого суспільного блага пропорційний кількості людей, на яких поширюється ця послуга ( $n$ ). Отже, криві сукупних витрат, середніх витрат і граничних витрат (рис. 2.2) можуть зображатися просто як функції від  $n$  замість  $\sum g(S)$ .



**Рис. 2.2. Криві витрат на чисте суспільне благо**

До тих пір, поки граничні витрати дорівнюють нулю, чисте суспільне благо в оптимальному випадку повинно постачатися за нульовою ціною, що, зрозуміло, не означає, що сукупні витрати на благо не повинні покриватися. Отже, приватне підприємство, яке обмежене необхідністю дотримуватися бюджетної рівноваги, не зможе виробляти чисте суспільне благо (навіть якби воно намагалось отримувати позитивну ціну, воно було б неспроможне це робити через те, що принцип виключення в даному випадку не діє).

Лише для небагатьох суспільних благ (наприклад, законодавство, стратегічне ядерне озброєння) кількість індивідів, що отримують перевагу з їх наявності, може до безкінечності збільшуватись без додаткових затрат, а обмеження доступу до цих благ, якщо і можливе, то для цілих груп, а не для окремої особи персонально. Стосовно таких благ, які володіють властивостями суспільних в абсолютному розумінні ("чисті" суспільні блага), можна з впевненістю говорити, що вони є неподільними на елементи (їх не можна



продувати “дрібними” партіями для продажу). Найвідомішими прикладами “чистих” суспільних благ є оборона країни (благо мирного життя поширюється на все населення країни, незалежно від того, хто брав участь у фінансуванні відповідних витрат), а також маяк (жоден з кораблів в радіусі видимості не може бути виключений із “користування” ним і не може зменшити можливості інших щодо його використання).

Проте більшість суспільних благ доцільно розглядати як “недосконалі” (змішані), що пов’язується з дією двох груп факторів: 1) обмеження можливостей використання, яке може бути обумовлено географічним положенням (наприклад, наскільки близько розташована пожежна станція від можливих користувачів її послугами) або необхідністю придбання додаткових приватних товарів (наприклад, можливість користування шосе залежить від наявності автомобіля); 2) суперництво у споживанні відсутнє доти, доки не досягнуто межі потужностей, адже в подальшому, із збільшенням кількості споживачів, “якість” блага зменшується (наприклад, якщо кількість учнів в класі зростає понад певне число, то кожен учень буде “споживати” загальну програму навчання, але якість занять при цьому суттєво знизиться).

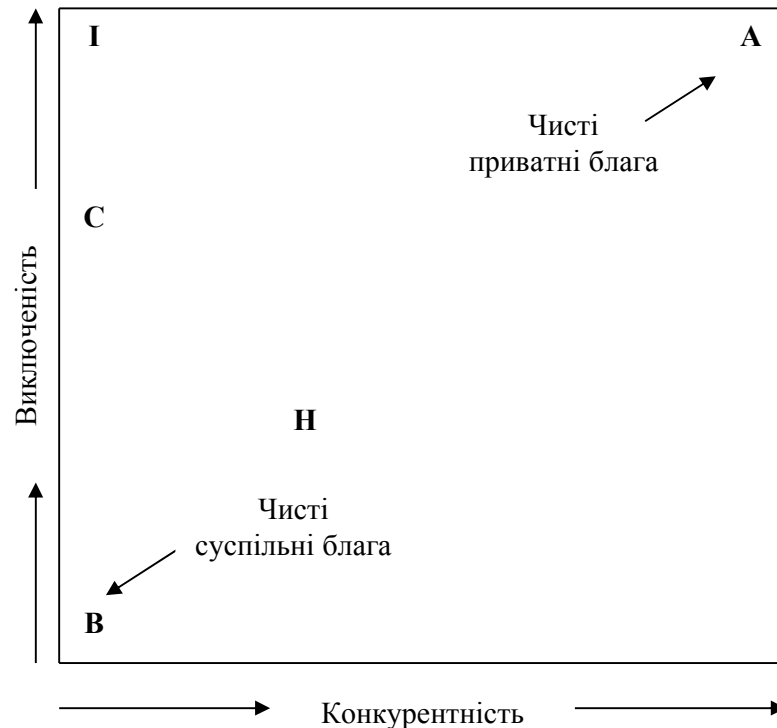
Отже, змішані блага поділяються на відкриті (загальнодоступні, общинні), на які не поширюється принцип виключення, проте існує суперництво в процесі їх використання, та клубні (платні), на які не поширюється принцип суперництва, але є можливості обмеження в доступі до них.

Умови, які забезпечують збереження та виробництво загальнодоступних благ, повинні відповідати вимогам: 1) встановлення чітких меж общинного блага (визначення кола споживачів); 2) узгодження правил привласнення і фінансування витрат; 3) більша частина індивідів, причетних до виробництва та розподілу общинного блага, може брати участь в процесі коригування правил; 4) контроль за станом, параметрами общинного блага та поведінкою зацікавлених сторін здійснюється безпосередньо споживачами чи уповноваженими ними агентами; 5) у випадку порушення визначених правил можливе застосування відповідних санкцій, диференційованих за ступенем завданої шкоди; 6) існування механізмів вирішення конфліктних ситуацій; 7) не втручання зовнішніх інстанцій (державних органів) в процес надання общинного блага; 8) організація декількох рівнів відкритих благ (за ієрархічним принципом чи в об’єднанні).

На рис. 2.3 наведена класифікація товарів і послуг стосовно показників невиключеності із споживання і неконкурентності. Точка *A* відповідає чистому приватному благу, точка *B* – чистому суспільному благу, точка *I* – виключеному і неконкурентному змішаному благу, точка *C* – неконкурентному благу, для якого легко і дешево забезпечити виключення окремих споживачів із споживання, точка *H* – благо, що займає проміжне становище і не може бути однозначно класифіковане (вартість обслуговування додаткового споживача відносно невисока, виключення із споживання окремих користувачів можливе, проте це “коштуватиме” більше, ніж у випадку блага *C*).

З світу товарів приватного використання суспільні блага виокремлюються також низкою додаткових властивостей: 1) вони надаються споживачам,

омінаючи конкурентний ринок; 2) створювані ними вигоди неподільні на індивідуальні частини; 3) рішення про постачання цих благ приймається за суспільною (колективною) згодою, оскільки окремий споживач в приватному порядку неспроможний створити попит на них або нав'язати його суспільству; 4) забезпечення цих благ здійснюється через механізм державних фінансів; 5) такого роду блага неможливо вкрасти.

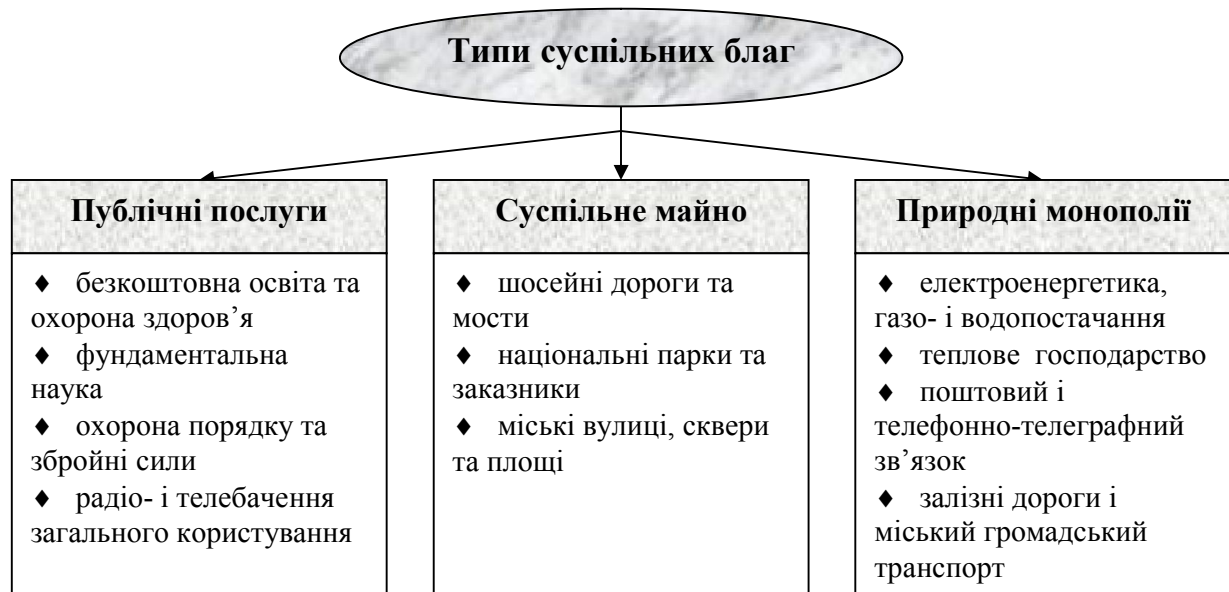


**Рис. 2.3. Класифікація благ щодо ступеня виключення із споживання і конкурентності у споживанні**

На сьогодні існують різноманітні класифікації суспільних благ. За типами об'єктів суспільні блага прийнято поділяти на три групи: публічні послуги, суспільне майно та природні монополії (рис. 2.4). За критерієм охоплення суспільні блага поділяються на міжнародні (доступні жителям всієї планети: міжнародна стабільність, боротьба з забрудненням повітря), національні (доступні одночасно цілій нації: дипломатичні послуги, національна безпека, заходи щодо захисту довкілля) та локальні (споживачами благ виступають лише жителі окремого регіону, міста: пожежна охорона, охорона громадського порядку, світлофори).

На суспільні товари й послуги, як і на приватні блага, поширюється дія закону споживчої корисності для окремого індивіда. Проте у випадку надання приватних благ вибір використання ресурсів повністю залежить від сформованих переваг індивідів (в якості однієї з аксіом приймається положення про суверенітет споживача, оскільки в ринковій економіці саме споживчі переваги формують структуру виробництва). З суспільними благами ситуація є іншою, оскільки споживач позбавлений можливості безпосередньо визначати пропорції їх споживання, що пов'язане з тим, що: в межах фіскальних стосунків

між податкоплатником-споживачем суспільних благ та державним сектором не існує прямого зв'язку, який актуалізується лише під час структурування видаткової частини бюджету; індивіди не в змозі диференціювати власний податковий тягар відповідно до сукупної корисності суспільних благ; невідповідність існуючої структури пропозиції суспільних благ індивідуальним перевагам податкоплатників створює передумови для появи неявного перерозподілу добробуту; суспільні блага мають не тільки економічну, але й політичну природу (оподаткування виконує роль фіскального ціноутворення на суспільні блага, а платники податків виступають як їх споживачі, заявляючи про свій попит через законодавчо-політичні процедури).



**Рис. 2.4. Типологія суспільних благ**

Отже, спроможність державного сектора максимізувати корисність від споживання суспільних благ для більшості суспільства знаходиться не стільки в площині ефективного податкового та бюджетного адміністрування, скільки у сфері організації політичної влади та процедур прийняття політичних рішень в умовах демократії.

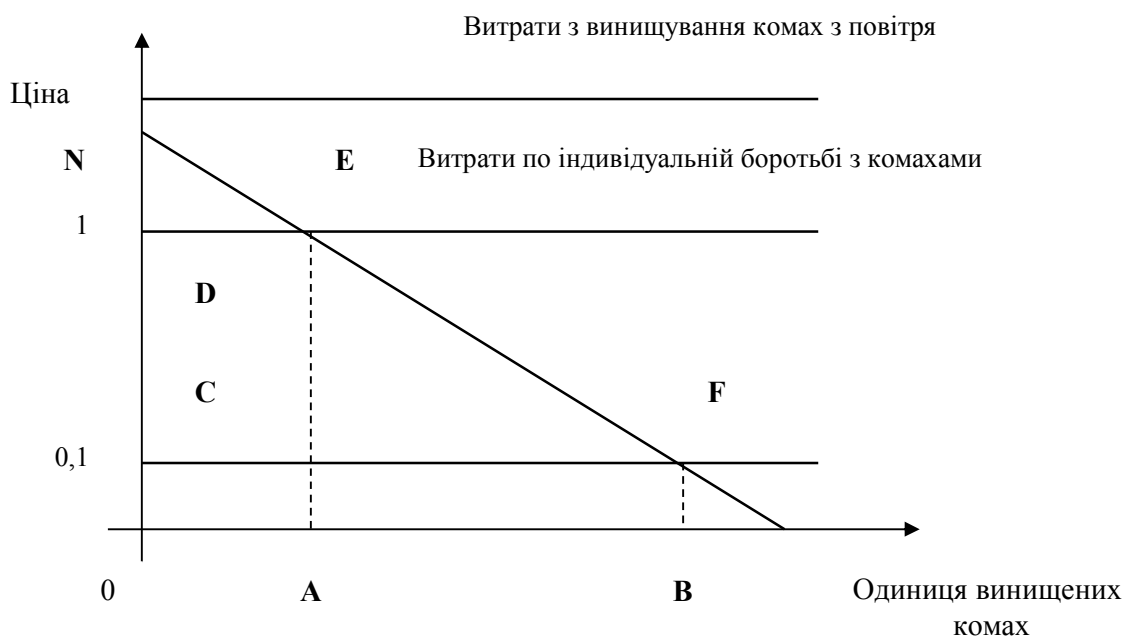
## **2.2. Колективні дії і суспільні блага**

В тих випадках, коли інтереси споживачів суспільного блага є однорідними, колективне надання суспільного блага сприяє покращенню за *Парето* та збільшує “надлишок” споживача. Для підтвердження цієї тези можна розглянути наступний приклад.

Нехай в певному населеному пункті проживає 10000 жителів, картопляним ділянкам яких завдано шкоди нашествиям комах-шкідників. Мешканці селища дискутують щодо питання, який варіант захисту від шкідників є найбільш

оптимальним: чи кожен вирішує цю проблему індивідуально, чи для цього слід шукати колективний вихід.

Проаналізуємо індивідуальний розрахунок жителів населеного пункту (рис. 2.5). Попит ( $N$ ) на заходи з винищення комах залежать від ціни на їх здійснення. Індивіди можуть в приватному порядку купляти отруйні речовини та за їх допомогою протистояти шкідникам в межах своїх приватних маєтків. Винищення “однієї одиниці” комах коштує одну умовну одиницю. За такої ціни виникає попит на винищення  $A$  одиниць комах. Проте з шкідниками можна боротися і колективно: громада винаймає літак, який розпорошуватиме отруту з повітря. Одиниця винищених шкідників тоді коштуватиме для всіх жителів 1000 у.о. (витрати на одну особу при справедливому їх розподілі складуть 0,1 у.о.). За цієї ціни в індивідів виникає попит на винищення  $B$  одиниць комах-шкідників.



**Рис. 2.5. Перевага колективної акції при наданні суспільного блага**

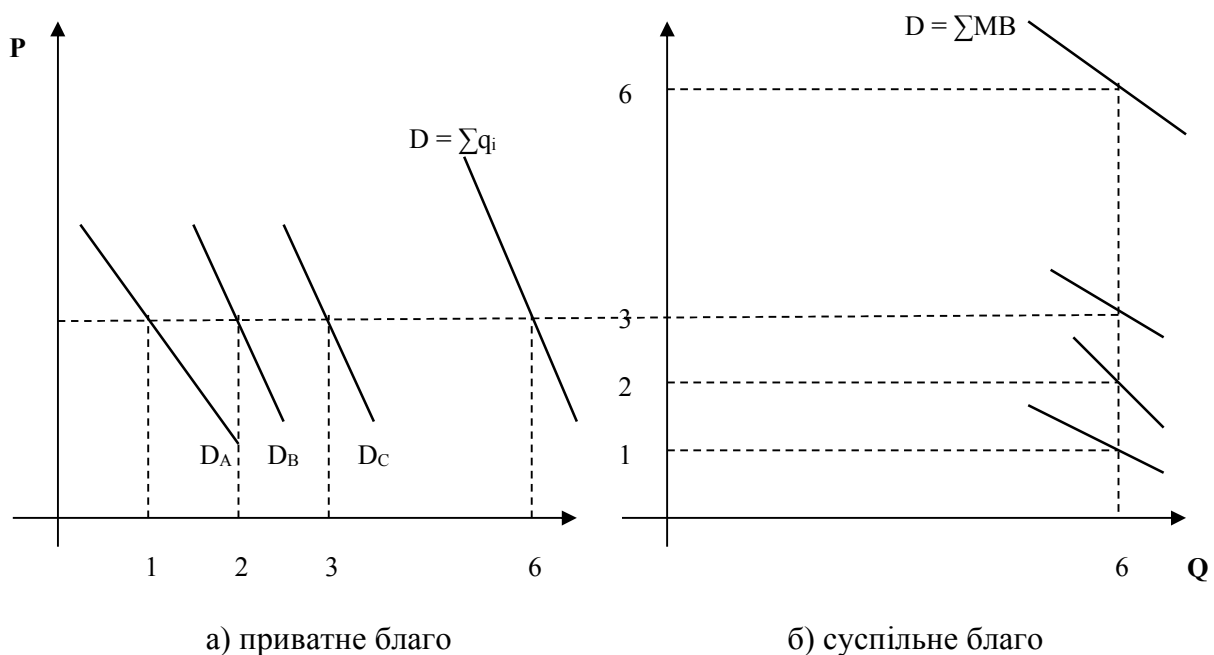
На суспільне благо при колективній боротьбі не діють ні принцип виключення, ні суперництва. Колективна акція може дозволити уникнути в цьому випадку порушення функціонування ринку. Дане суспільне благо характеризується шкалою вигід – з позицій економії витрат буде більш вигідним, якщо одне підприємство на контрактній основі буде обслуговувати 10000 жителів, ніж коли кожен з них буде самостійно боротися зі шкідниками. Прибуток в грошовому еквіваленті, розмір якого для кожного індивіда збільшуватиметься внаслідок колективного надання блага, відповідає сумі споживчої ренти і дорівнює площі чотирикутника  $CDEF$  (рис. 2.5). Цей додатковий прибуток стимулюватиме індивідів до активної участі в процесі прийняття колективного рішення. Оскільки всі жителі населеного пункту перебуватимуть в однаковій ситуації, спільне рішення з цього питання буде

позитивним (суспільне надання даного блага буде затверджене одногосно). В той же час стратегічне veto окремого індивіда може заблокувати процес прийняття цього рішення. Перевага колективного варіанта розв'язання проблеми боротьби з комахами зникає, якщо відсутня шкала вигід (наприклад, через те, що індивіди мешкають надто далеко один від одного). Тоді боротьба з шкідниками залишиться приватним благом і зникатимуть стимули до спільного вирішення даної проблеми.

### 2.3. Формування попиту і пропозиції на суспільні блага

В ринковій економіці попит на блага, які пропонуються ринком, та на суспільні блага не є ідентичним. І хоча обидві криві попиту (на приватне та на суспільне благо) є низхідними, цим їх схожість вичерпується. У випадку надання суспільного блага ціна не є змінною величиною, оскільки неможливо призначити її за окрему одиницю товару. Крива попиту суспільного блага характеризує граничну корисність ( $MB$ ) від його наявного обсягу. Сума індивідуальних граничних вигід для кожної одиниці такого блага являє собою максимальну суму, від якої можна відмовитися заради отримання додаткової одиниці приватного блага. Крива попиту на суспільне благо отримується шляхом додавання його індивідуальних граничних вигід для всіх споживачів за кожною можливою ціною (рис. 2.6), тоді як для приватного блага сумування обсягів попиту відбувається для кожної ціни.

У випадку приватного блага індивіди коригують обсяги споживання через величину попиту ( $D$ ), адаптуючи її до свого економічного становища, смаків та запитів. У випадку суспільного блага це зробити неможливо, оскільки однією з його ознак є рівність сукупної пропозиції обсягам індивідуального споживання.

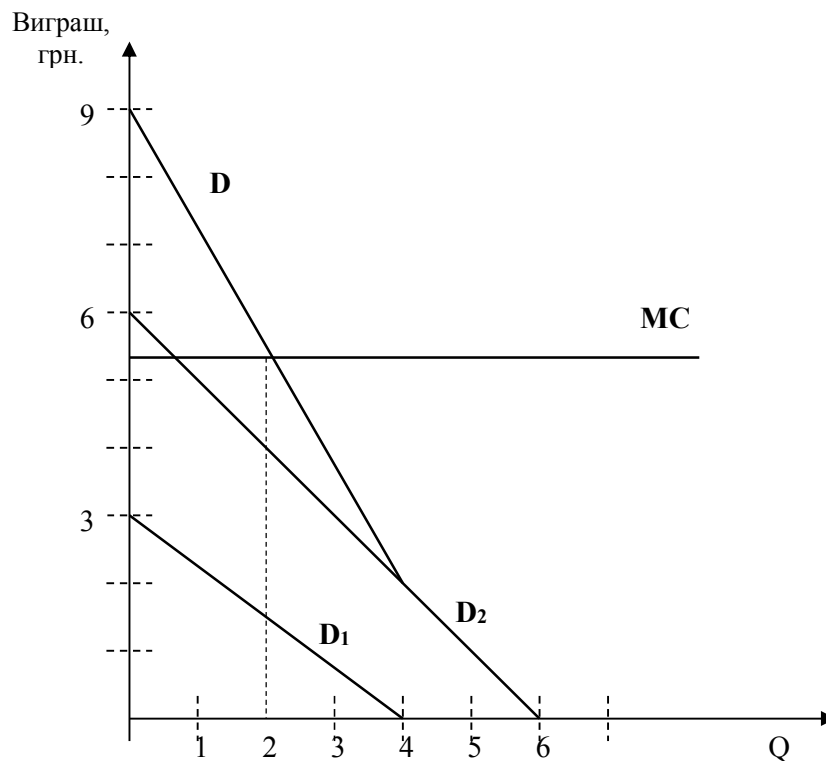


а) приватне благо б) суспільне благо

**Рис. 2.6. Криві попиту на приватне та суспільне благо**

Аналіз кривої попиту на суспільне благо дозволяє перейти до характеристики проблеми ефективності у виробництві цієї категорії товарів. Ефективність у виробництві приватного блага буде мати місце у випадку рівності граничних витрат і граничного доходу. Для товарів індивідуального споживання граничний прибуток вимірюється вигодою, яку отримує споживач. У випадку суспільних благ гранична вигода визначається шляхом сумування цих оцінок для усіх, хто користується цим товаром. Ефективний обсяг виробництва суспільного товару досягається, коли сума граничних вигод дорівнює граничним витратам виробництва (рис. 2.7).

Наприклад, нехай в економічній діяльності зайняті три особи ( $A$ ,  $B$  і  $C$ ) і їх справжні показники попиту на суспільне благо (захист довкілля) наведені в табл. 2.2. Шкали попиту на суспільне благо дають уявні криві попиту (рис. 2.6), оскільки сам попит цих трьох осіб не виявляється на ринку. Натомість формується припущення, що цю інформацію отримано після опитування, яке показало, що індивіди  $A$ ,  $B$  і  $C$  готові радше оплачувати кожен додаткову одиницю цього блага, ніж залишатися без нього.



**Рис. 2.7. Ефективний обсяг виробництва суспільного блага**

Припустимо, що держава виробляє 1 одиницю цього блага, а оскільки принцип виключення не поширюється на захист довкілля, то ні  $A$ , ні  $B$ , ні  $C$  не платитимуть добровільно, бо кожен з них може користуватися ним безкоштовно. Споживання суспільного блага індивідом  $A$  не усуває  $B$  і  $C$  від його споживання, і навпаки. Проте загальну суму грошей, яку усі троє громадян готові заплатити за можливість кожного з них користуватися цією одиницею блага, можна визначити з табл. 2.2. З стовпців 1 і 2 видно, що  $A$  готовий заплатити 4 грн. за першу одиницю цього блага; з стовпців 1 і 3 видно, що  $B$

готовий заплатити 5 грн. за першу одиницю; з стовпців 1 і 4 видно, що С готовий заплатити 6 грн. за першу одиницю. Ціна в 15 грн. (стовпець 5), яку готові сплатити троє осіб разом, відображає суму цін, яку кожен з них готовий заплатити окремо. Колективна ціна, отже, яку вони готові заплатити за другу одиницю суспільного блага, дорівнює 12 грн. і т.д.

Замість підсумовування кількості товарів, на які є попит за кожною ціною, як це відбувається при визначенні ринкового попиту на продукти індивідуального вжитку, у випадку суспільних благ підсумовуються ціни, які особи готові платити за останню одиницю суспільного блага за будь-якої кількості, на яку існує попит.

**Табл. 2.2. Попит трьох осіб на суспільне благо**

Кількість	Готовність А оплачувати благо, грн.	Готовність В оплачувати благо, грн.	Готовність С оплачувати благо, грн.	Колективна готовність оплачувати благо, грн.
1	4	5	6	15
2	3	4	5	12
3	2	3	4	9
4	1	2	3	6
5	0	1	2	3

Колективна крива попиту на суспільне благо, отже, ґрунтується на грошовій вартості передбачуваних вигод від додаткових одиниць цього блага, які однаково доступні усім індивідам для одночасного споживання (рис. 2.6б).

В цілому можна виділити наступні фактори попиту на суспільні блага:

- **Зміна в доходах громадян.** Цілком логічним є припущення, що зростання доходу обертається підвищенням вимог до якості суспільних благ (наприклад, збільшення в індивіда об'єктів майнової власності призводить до появи необхідності в додаткових заходах щодо її захисту, однак подальше нагромадження такої власності може позначитись на зменшенні попиту на суспільні блага з огляду на те, що їх якість вже задовольняє індивіда);

- **Зміна кількості населення.** Теоретично зростання кількості населення не повинно позначатися на попиті на суспільні блага, оскільки на них розповсюджується принцип неподільності та невиключення. Отже, природно, що збільшення кількості населення ніяк не позначиться на додатковій затребуваності одиниці суспільного блага (наприклад, попит на оборону). Проте у випадку зі змішаними благами ситуація є дещо відмінною, тому що вищенаведені принципи поширюються на них лише частково. Наприклад, попит благо “громадський транспорт” безпосередньо залежить від кількості його користувачів;

- **Податкова ціна послуг.** Індивіди починають оцінювати приріст податкового тягаря в категоріях втрат попиту на приватні блага і, відповідно, якщо гранична корисність суспільного блага перевищуватиме граничну корисність приватного блага, то навіть при зростанні податкового тягаря буде задовольнятися попит на суспільні блага. Окрім цього, суспільні блага надаються, як правило, у вигляді послуг, які є надто працездатними. Відповідно, можлива ситуація, за якої задоволення певного попиту на суспільні блага може

суттєво випереджати готовність індивідів збільшувати свій податковий тягар з метою оплати затребуваної пропозиції в державному секторі (див. параграф 2.4). Контраргументом може виступати те, що можливості інформатизації та удосконалення функціонування інституцій державного сектора економіки можуть нівелювати проблему високої працездатності послуг, що надаються за участю державних фінансів.

Пропозиція суспільних товарів і послуг може формуватися за рахунок різних методів державного втручання, головними серед яких є (табл. 2.3):

а) залучення до суспільних робіт (наприклад, військова служба, підрахунок бюлетенів голосування на виборах), за які виплачується мінімальне грошове відшкодування;

б) налагоджування державою власного виробництва суспільних послуг (наприклад, поліція, пожежна служба, освіта);

в) укладання контрактів з суб'єктами господарювання приватного сектору (наприклад, на вивіз сміття чи озеленення міста).

**Табл. 2.3. Альтернативні способи виробництва, розподілу та фінансування благ**

Характер благ	Способи виробництва	Методи розподілу	Джерела фінансування	Приклади	
				Приватні блага	Суспільні блага
Чисті приватні блага (без зовнішніх ефектів, малодоступні для споживання неплатниками)	1. Приватні фірми, державні установи  2. Державні установи, приватні фірми за контрактом з урядом	Ринки (безпосередня оплата за одиницю блага)  Без прямої оплати, можливе споживання в різних кількостях, що визначається через політичний процес	Виручка  Податки	Харчі, одяг, автомобілі	Державна торгівля спиртними напоями  Державне медичне обслуговування та продовольча допомога малозабезпеченим
Суспільні блага без визначених цін (зовнішні вигоди по наданні чи споживанні, малодоступні для споживання платниками)	1. Приватні фірми, державні установи  2. Державні установи, приватні фірми за контрактом з урядом	Ринки (безпосередня оплата за одиницю блага з можливим субсидюванням)  Без прямої оплати, споживання доступне або обов'язкове лише в колективно визначеній кількості та якості	Виручка, податки  Податки	Школи, лікарні, транспорт	Міські перевезення, державні лікарні  Державні школи, санітарні заходи, щеплення
Групові суспільні блага (блага колективного споживання з кількісним обмеженням користувачів, можливий доступ)	1. Приватні фірми, державні установи  2. Державні установи, приватні фірми за контрактом з урядом	Платне користування послугами за ринковими цінами  Без прямої оплати користувачем (або часткова оплата)	Виручка  Податки, виручка	Клуби, театри, центри відпочину, спортивні змагання	Спортивні майданчики, шляхи  Публічні парки, бази відпочинку, мости, шляхи



неплатників)					
Чисті суспільні блага (блага колективного споживання без кількісних обмежень, легкодоступні для споживання неплатниками)	1. Приватні фірми, державні установи  2. Державні установи, приватні фірми за контрактом з урядом	Без прямої оплати одиниці блага, кількість благ залежить від зібраної суми  Без прямої оплати одиниці блага, кількість і якість послуг визначається шляхом колективного вибору	Плата. внески  Податки	Приватна благодійність	Радіо і телебачення  Оборона країни, захист навколишнього середовища

Укладання договору про кооперацію є найпоширенішим способом забезпечення споживачів суспільними товарами. Споживачі повинні дійти згоди щодо обсягу виробництва благ і розподілити витрати з їх отримання між собою. Цей метод пропозиції благ досить активно використовується релігійними організаціями з міцними стосунками між їх членами. При поступленні пропозиції щодо збільшення виробництва суспільних товарів і послуг здійснюється збір необхідних засобів. Якщо усі члени добровільного об'єднання чесні, то вони внесуть повну граничну корисність. Якщо акумульована сума перевищує витрати виробництва (гранична корисність цього обсягу випуску більша граничних витрат), можна здійснити додатковий випуск суспільного блага. Якщо ж внески не перекривають граничних витрат виробництва, то необхідно скоротити пропозицію.

В табл. 2.4 наведені гіпотетичні дані про те, як можна визначити ефективний обсяг випуску суспільного блага. Нехай усі громадяни країни зацікавлені в тому, щоб найняти лікарів для медичного обслуговування, яке і буде являти собою суспільне благо. Обсяг його виробництва обчислюється залежно від кількості прийнятих на роботу лікарів і визначається п'ятьма громадянами країни, яким делеговане це право (див. розділ 3, тему 10). Затрати на одного лікаря складають 200 грн. в тиждень. Ефективний обсяг виробництва суспільного блага формують три лікарі, оскільки саме за такої їх кількості сума граничних вигід (200 грн.) дорівнює граничним суспільним витратам:  $\sum MB = \sum MC$  при  $Q = 3$ . Загальні затрати на трьох лікарів в тиждень дорівнюють 600 грн. ( $3 \cdot 200$ ).

**Табл. 2.4. Гранична корисність і витрати на одного лікаря в тиждень, грн.**

Населення	1 лікар	2 лікарі	3 лікарі	4 лікарі	5 лікарів
A	80	70	60	50	40
B	70	60	50	40	30
B	60	50	40	30	20
Г	50	40	30	20	10
Д	40	30	20	10	0
$\sum MB$	<b>300</b>	<b>250</b>	<b>200</b>	<b>150</b>	<b>100</b>

Нехай п'ять індивідів повинні разом зібратися і визначити, скільки лікарів їм найняти. В точці рівноваги внесок кожного члена суспільства повинен бути скоригований таким чином, щоб обсяг попиту на медичне обслуговування був однаковим для усіх споживачів, крім того, споживачі повинні зібрати суму, яка

буде достатньою для покриття витрат. В стані рівноваги гранична корисність третього лікаря для індивіда *A* складе 60 грн., а його щотижневий внесок – 180 грн. Таким чином, частка витрат, яка відшкодовується кожним споживачем, складе суму, що дорівнює добутку отриманої ним граничної корисності на рівноважну кількість блага (табл. 2.5).

**Табл. 2.5. Розрахунок витрат на медичне обслуговування**

<i>Населення</i>	<i>Методика розрахунку</i>
<i>A</i> сплачує	60*3 = 180 грн.
<i>B</i> сплачує	50*3 = 150 грн.
<i>B</i> сплачує	40*3 = 120 грн.
<i>Г</i> сплачує	30*3 = 90 грн.
<i>Д</i> сплачує	20*3 = 60 грн.
<b>Загальна сума</b>	<b>600 грн.</b>

В підсумку, акумульована сума якраз покриває витрати на трьох лікарів. У випадку, коли середні витрати (*AC*) постійні, в стані рівноваги буде дотримуватись рівність:  $\sum MB = \sum MC = AC$ . Звідси слідує, що  $\sum MB * Q = AC * Q$  (сукупний дохід дорівнює сукупним витратам). В стані рівноваги усі споживачі отримають одну і ту саму кількість суспільного блага. Таким чином буде досягнуто оптимуму за *Парето* (неможливо покращити становище якогось громадянина шляхом зміни його внеску чи обсягу товару, не завдаючи шкоди іншому). Тому обсяг випуску і розподіл витрат будуть ефективними.

Отже, суспільні товари і послуги є засобом зв'язку колективних потреб та бюджетно-податкової політики держави. Найбільш складна проблема полягає в тому, що державі доводиться встановлювати оптимальний обсяг пропозиції суспільних благ в умовах невизначеності, оскільки невиключеність із споживання не дозволяє індивідам формувати свої переваги. Іншою проблемою є визначення ставки податку. Оскільки споживачі отримують суспільні блага в однаковому обсязі, то можна припустити, що й податки сплачуватимуться в рівному розмірі, хоча насправді це зовсім не так (див. розділ 2, тему 4). Як правило, держава виходить з критерію *К.Вікселя*, у відповідності з яким необхідно організувати стягнення прибуткового податку таким чином, щоб це спричиняло мінімальні та рівноцінні втрати матеріального добробуту громадян незалежно від розміру наявних доходів.

#### **2.4. Проблема “безквиткового пасажира” при наданні суспільних благ та механізми її вирішення**

Споживання “чистих” суспільних благ відбувається колективно, проте індивідуальна корисність від такого споживання є різною. Якщо оплата такого блага буде відбуватись у відповідності з граничними вигодами від його використання, то з'являються стимули для приховування реальної інформації та зменшення дійсних розмірів отриманих переваг. Оскільки споживачі отримують вигоди від “чистого” суспільного блага незалежно від того, чи платять вони за нього чи ні, то природно виникає бажання позбутися виплат і

отримати це благо безкоштовно. Така ситуація отримала назву проблеми “безквиткового пасажира” або фрирайдера (*free-rider problem*).

**Проблема “безквиткового пасажира”** виникає щоразу, коли люди намагаються користуватися вигодами суспільних благ, уникаючи власного податкового внеску на їх фінансування. Проблема “безквиткового пасажира” найчастіше виникає у великих групах споживачів, оскільки там найважче отримати необхідну інформацію про стан платників. В малих групах, де окремому індивіду вигідно сплачувати витрати самотійно, аніж не отримувати суспільне благо, існує висока ймовірність його надання. Саме в малих групах окремий індивід є настільки важливим з погляду усього колективу, що його внесок до досягнення групової мети або відсутність такого має відчутний вплив на витрати або вигоди інших учасників групи. Навпаки, у великій групі, де внесок одного індивіда не “робить погоди” для групи в цілому (не впливає на тягар витрат чи вигоди для кожного окремого члена групи) суспільне благо не буде надаватися за відсутності примусу або інших зовнішніх стимулів, які б спонукали членів великої групи до дії в їх спільних інтересах. В результаті існування проблеми безквиткового пасажира виробництво “чистого” суспільного блага знаходиться на рівні, нижчому за ефективний. Ринок опиняється не в стані подолати цю проблему, отже, на перший план виходить державний сектор.

До основних факторів, які заважають великим групам реалізовувати свої власні інтереси та каталізують проблему фрирайдера, можна віднести:

1) що більшою є група, то менша частка загальної групової вигоди припадає на одну особу, яка діє в групових інтересах, то менш адекватною буде її винагорода за будь-яку дію в інтересах групи і то далі група віддалятиметься від оптимального обсягу пропозиції суспільного блага, навіть якщо вона повинна його отримати;

2) зважаючи на обернено пропорційну залежність між чисельністю учасників групи та часткою загальної вигоди, що припадає на окремого індивіда або якусь малу підгрупу членів групи, малоімовірно, що для останніх буде вигідним суспільне благо (що більшою є група, то менш вірогідною є взаємодія для забезпечення блага);

3) що більшою є кількість суб’єктів в групі, то більші організаційні витрати, і, таким чином, вищим буде бар’єр, який треба подолати, перш ніж буде набуто якогось обсягу суспільного блага (що більшою є група, то далі вона віддалятиметься від надання оптимальної пропозиції суспільного блага, а дуже великі групи за відсутності примусу або зовнішніх стимулів взагалі не забезпечуватимуть себе навіть мінімальною кількістю суспільного блага).

Проілюструвати ситуацію “безквиткового пасажира”, коли окремі споживачі уникають сплати податків за блага в надії, що інші внесуть суму, достатню для виробництва необхідної кількості суспільних товарів і послуг, можна наступним прикладом. Нехай індивіди *A* і *B* не приховують своїх граничних корисностей та надають реальну інформацію, тоді як особи *B*, *Г* і *Д* занижують відповідні суми. У відповідності з даними табл. 2.8, розмір внесків для найму першого лікаря складе 240 грн., другого – 200 грн., третього – 130

грн. Зібраних засобів вистачить для найму лише двох лікарів, оскільки сума внесків на третього не покриває затрат. Відповідно, ефективний стан не буде досягнутий.

Найгірший варіант може передбачати, що усі споживачі можуть намагатися стати фрирайдерами, а тому кількість найнятих лікарів може дорівнювати нулю. Проблема “безквиткового пасажира” призводить до того, що обсяг суспільного блага стає меншим за ефективний при фінансуванні затрат за рахунок додаткових внесків. Проте окремий споживач може вигравати в якості фрирайдера, оскільки його поведінка цілком раціональна, і її можна очікувати у випадку максимізації індивідом свого виграшу, хоча це і буде заважати досягненню ефективного обсягу виробництва і споживання.

**Табл. 2.8. Проблема “безквиткового пасажира”, грн.**

<i>Населення</i>	<i>1 лікар</i>	<i>2 лікарі</i>	<i>3 лікарі</i>
<i>A</i>	80	70	60
<i>B</i>	70	60	50
<i>B</i>	40	30	15
<i>Г</i>	30	25	5
<i>Д</i>	20	15	0
$\Sigma MB$	<b>240</b>	<b>200</b>	<b>130</b>

Припустимо, що два сусіди вирішують питання, кому “нести” витрати щодо заміни розбитого скла в під’їзді. Нехай вони мають однакові бюджети ( $M_1 = M_2 = 60$  грн.) та однакові ціни попиту на цю акцію ( $P^D_1 = P^D_2 = 4$ ). Затрати на заміну скла дорівнюють 6 грн. Сусіди домовились, що витрати щодо заміни розбитого скла буде “нести” той, хто проголосує “за” теплий і безпечний під’їзд. Сусіди виявились, отже, учасниками некооперативної гри з платіжною матрицею, наведеною в табл. 2.9.

**Табл. 2.9. Платіжна матриця**

		<i>Сусід I</i>	
		<i>“за”</i>	<i>“проти”</i>
<i>Сусід II</i>	<i>“за”</i>	61, 61	64, 58
	<i>“проти”</i>	58, 64	60, 60

При спільному голосуванні “за” добробут кожного суб’єкта буде складатися з безпечного під’їзду, корисність якого оцінюється в 4 грн., та залишків бюджету ( $60 - 3 = 57$  грн.). Якщо обидва суб’єкти проголосують “проти”, то добробут кожного обмежиться його бюджетом в 60 грн. Коли один голосує “за”, а інший – “проти”, то добробут останнього складе 64 грн., оскільки на додачу до свого початкового бюджету він безкоштовно отримає теплий і безпечний під’їзд, а добробут того, хто проголосував “за”, знизиться до 58 грн. (після витрат на заміну скла від його бюджету залишиться 54 грн., до яких додасться цінність безпечного під’їзду – 4 грн.). Отже, домінантною стратегією для кожного гравця є голосування “проти” (в результаті під’їзд залишиться з розбитим склом).

Для вирішення проблеми фрирайдера, яка перешкоджає виявленню справжніх цін попиту індивідів на суспільне благо, в західній економічній науці використовуються два механізми: модель шведського економіста *Еріка Ліндаля* та податок американського економіста *Едварда Кларка*. Кожен з цих механізмів

слід оцінювати з огляду на три основних критерії: 1) суспільне благо повинно надаватися в *Парето*-оптимальному обсязі; 2) виявлення істинних переваг повинно бути на користь самих індивідів; 3) витрати з надання суспільного блага повинні дорівнювати сукупним виплатам індивідів на ці цілі.

В моделі *Е.Ліндаля* індивіди домовляються про витрати щодо надання суспільного блага і про частку кожного в цих витратах. В умовах рівноваги за *Ліндалем* (*Lindahl equilibrium*) ціни встановлюються на таких рівнях, що всі індивіди виявляють попит на одну і ту саму кількість суспільного блага, яке і є оптимальним обсягом його надання. По суті, йде мова про імітацію дії ринкового механізму, проте ціни *Ліндаля* (податкові ціни), звичайно ж, не є цінами реального ринку – вони є частками від загальної величини податкового збору на фінансування суспільного блага, яку повинні вносити окремі індивіди. Отже, фіскальні внески кожного з громадян (платників податків), спрямовані на оплату суспільних благ, трактуються як умовно добровільні платежі, що за своєю величиною дорівнюють граничній вигоді суспільного блага на ефективному за *Парето* рівні його виробництва (рівень пропозиції суспільного блага і його податкова ціна знаходяться на такому рівні, коли підвищення забезпечення суспільним благом одних людей можливе лише за рахунок його скорочення для інших). На цьому рівні складається рівновага попиту і пропозиції суспільних благ по цінах за *Ліндалем*.

Розглянемо найпростіший варіант моделі *Ліндаля*, коли суспільне благо споживається тільки двома індивідами. Зауважимо, що сам *Е.Ліндаль* розглядав не випадок двох індивідів, а більш близьку до реального життя ситуацію: в умовах парламентської демократії діють дві політичні партії, які представляють дві однорідні групи населення. Необхідною умовою досягнення рівноваги за *Ліндалем* є рівні “сили” партій (індивідів) в процесі переговорів.

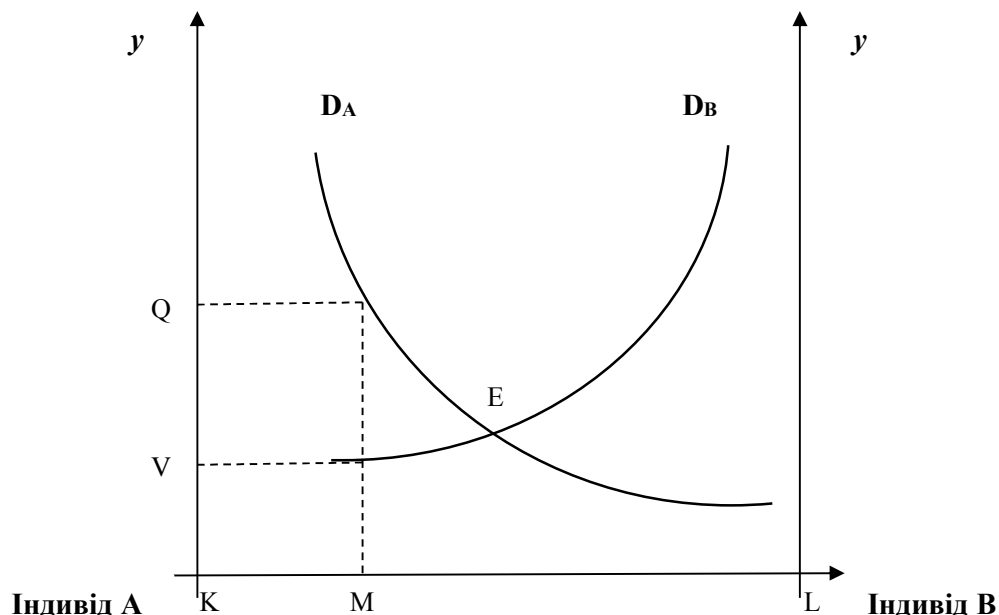


Рис. 2.8. Модель *Ліндаля*

На рис. 2.8 по осі ординат ( $y$ ) відкладається загальна величина суспільних витрат, по осі абсцис ( $x$ ) – частка від цієї суми, яку платять індивіди  $A$  та  $B$ . В точці  $K$  індивід  $A$  не несе ніяких витрат за користування благом, а 100% необхідної суми вносить індивід  $B$ . По мірі руху до точки  $L$  частка індивіда  $A$  у витратах зростає, а індивід  $B$  починає користуватися суспільним благом безкоштовно.

Роблячи припущення про зниження граничної корисності від споживання суспільного блага, побудуємо звичайні лінії попиту з негативним нахилом  $D_A$  для індивіда  $A$  і  $D_B$  для індивіда  $B$ . Точка  $E$ , що знаходиться на перетині двох ліній попиту, являє точку рівноваги за *Ліндалем*. Саме в ній корисність від споживання останньої одиниці суспільного блага дорівнює податковій ціні одночасно для двох осіб ( $A$  і  $B$ ).

Первинний розподіл часток витрат між індивідами в точці  $M$  не відповідає рівноважному і рівень суспільних витрат, про який домовилися індивіди, складає  $V$ . Вносячи частку  $KM$  від загальної суми витрат, індивід  $A$  віддав би перевагу більш високому рівню суспільних витрат, а саме  $Q$ , але на зростання витрат при збереженні існуючих часток не погодиться індивід  $B$ . Більш високий рівень витрат може бути досягнутий тільки при взаємній згоді збільшити частку  $A$  і зменшити частку  $B$ . Відзначимо, що рух може відбуватися тільки в бік рівноваги – рівень витрат  $V$  у будь-якому випадку більш прийнятний для обох індивідів, ніж менша величина витрат. В цьому значенні рівновага за *Ліндалем* є стійкою.

Модель *Ліндаля* показує, яким чином добровільний обмін і система податкових цін призводить до ухвалення рішень щодо оптимального обсягу надання суспільного блага. Свою модель *Е.Ліндаль* формулював як нормативну, а рівновагу називав “**фіскальним оптимумом**” (податки – суспільні блага). Потім він моделював реальну політичну систему, визначаючи природу і напрям відхилень від фіскального оптимуму.

Звичайно ж, теоретична модель *Ліндаля* на практиці не вирішує проблему “безквиткових пасажирів”, оскільки в моделі передбачається, що, стикаючись з певною податковою ставкою, індивід виявить свої істинні переваги, але єство проблеми фрирайдерів якраз і полягає в тому, що для споживача може бути вигідно дезінформувати суспільство про свої переваги. Крім того, немає ніякої гарантії, що навіть при дотриманні дуже жорсткої передумови про рівну “силу” індивідів в процесі діалогу, переговори будуть продуктивними і сторони придуть до конкретного рішення.

Модель *Ліндаля* була запропонована в 1919 р., а її значення для економіки добробуту було показано більш ніж через 40 років після формулювання самого моделі, коли було доведено, що рівновага *Ліндаля* є ефективною за *Парето*. В сучасному формулюванні рівновага *Ліндаля* відіграє ту ж роль при розгляді економіки з суспільними благами, зовнішніми ефектами і урядовим втручанням, яку відіграє рівновага *Вальраса* при вивченні економіки, в якій ці чинники відсутні. З оптимумом *Ліндаля* зіставляється, наприклад, хто і скільки платить податків. В той же час модель *Ліндаля* вже не має того значення при

вивченні реальних політичних систем і процесів ухвалення рішень, яке передбачалося її автором.

В продовження ідеї рівноваги *Ліндаля* американський економіст *Говард Бовен* в 1943 р. запропонував власну модель рівноваги суспільних благ, яка отримала назву “політична рівновага за правилом простої більшості”. Логіка підходу *Г.Бовена* зводиться до того, що в умовах досконало-конкурентного ринку теоретично рівновага досягається в той момент, коли ціна приватного блага зрівнюється з його граничною оцінкою кожним споживачем, а ця оцінка дорівнює граничній вартості блага. Проте у випадку з суспільним благом споживання не фіксується на певному рівні, тому ціна блага не відповідає його граничній оцінці, а кожен конкретний споживач не може вплинути на обсяг і ціни пропонованих суспільних благ.

Кожен з споживачів суспільних благ, діючи у власних інтересах та приймаючи рішення стосовно інтересів інших, реалізує власну функцію корисності, – здійснює первинний внесок ресурсів у їх забезпечення і володіє формальним правом голосу при вирішенні питання щодо обсягів і структури профінансованих державою суспільних благ. Всі споживачі створюють так званий “неатомістичний континуум”, проте кожен з них окремо не справляє значного впливу на формування рішень. Дія суспільних благ часто є прихованою. Рівновага попиту і пропозиції, таким чином, досягається шляхом політичної угоди за процедурами колективного вибору за правилом більшості за встановленого розподілу податкового навантаження на споживачів. В політичному процесі функція суспільного добробуту за *Парето* реалізується як компроміс між оптимальними рішеннями, що приймаються партіями (див. розділ 3, тему 10).

Постулат загальної рівноваги американських економістів *Поля Самуельсона* та *Джона Хеда* є також теоретичним підходом до економіки суспільних благ. Стан загальної рівноваги характеризується ситуацією, за якої ні покупець, ні продавець не в змозі покращити свого становища будь-якими змінами. Така ситуація виникає за умови, коли: 1) споживачі не можуть підвищити свій добробут, змінивши спосіб споживання чи характер первинного розподілу ресурсів; 2) ні один з факторів виробництва не дає додаткового доходу при будь-якому альтернативному застосуванні; 3) запровадження податку порушує загальну рівновагу.

Згідно з постулатами загальної рівноваги оптимальні умови для забезпечення державою певного суспільного блага виникають тоді, коли його гранична вартість дорівнює сумі суб’єктивних оцінок усіх потенційних споживачів даного блага. Ціни суспільних благ, отже, для різних споживачів повинні бути диференційовані. Оптимальність за *Парето* досягається в умовах, коли ціни приватних благ однакові для всіх і пропорційні граничним вигодам споживачів, тоді як ціни суспільних благ є персоналізованими для окремих споживачів також пропорційно граничним вигодам. За *П.Самуельсоном*, кожен з споживачів вносить індивідуалізовану плату за суспільне благо, що він споживає, а сума всіх внесків для кожного окремого блага дорівнює ціні виробництва цього блага.

В 70-х рр. ХХ століття був розроблений специфічний механізм, що дозволяє вплинути на деструктивну поведінку суб'єктів, які уникають оподаткування, – **податок Е.Кларка**. Цим терміном називають податок, що сплачується на основі свідомого індивідуального вибору і власної оцінки характеру державної діяльності виборцем.

Питання про податок *Кларка* як фіскальну форму, що демонструє згоду голосувати і сплачувати, було порушене на 34 конгресі Міжнародного інституту державних фінансів в 1978 р. в Гамбурзі, проведеному за темою “Суспільний вибір і державні фінанси”. Податок *Кларка* увійшов в теоретико-понятійний апарат суспільного вибору як економічної теорії демократії в комбінації з вченням про державні фінанси (пояснює ефект залежності добробуту податкоплатників як від власної поведінки, так і від поведінки інших).

Механізм дії податку *Кларка* при вирішенні проблеми виявлення переваг громадян-податкоплатників продемонструємо на умовному прикладі. Нехай три жителі муніципалітету (*A*, *B* і *C*) вирішують питання про вибір між двома альтернативними проектами: будівництво школи або спорудження лікарні (витрати для податкоплатників є тотожними). Кожному з жителів ставиться питання щодо суми, яку він був би готовий заплатити за спорудження того чи іншого об'єкта. На основі суми “згоди сплачувати” (виявлені переваги) робиться вибір між школою або лікарнею з визначенням величини податку *Кларка*. Податок *Кларка* для конкретного жителя муніципалітету дорівнює зміні добробуту інших жителів, яка відбулася б, якщо даний індивід не приймав участі в голосуванні. Крім податку *Кларка*, кожен житель сплачує податок, що дорівнює вартості суспільного блага, поділеної на кількість жителів. Цей податок є паушальним, оскільки не залежить від поведінки індивіда і з цієї причини не становить інтересу в даному прикладі.

Припустимо, що індивіди *A* і *B* надають перевагу будівництву школи, в яку бажають віддати дітей, а свою вигоду (корисність) від її функціонування оцінюють, відповідно, в 100 і 150 грн. (табл. 2.10). Корисність від будівництва лікарні для них дорівнює нулю, оскільки обидва є молодими і цілком здоровими особами, які ще довго не будуть звертатись до лікарів. Проте індивід *C*, який є пенсіонером, потребує лікування, а свою вигоду від будівництва лікарні оцінює у 200 грн., відповідно, корисність спорудження школи для нього є нульовою.

**Табл. 2.10. Механізм сплати податку *Кларка***

Індивіди – платники податків	Школа	Лікарня	Податок Кларка
<i>A</i>	100	0	50
<i>B</i>	150	0	100
<i>C</i>	0	200	0
<b>Усього</b>	<b>250</b>	<b>200</b>	–

З даного прикладу очевидно, що буде прийняте рішення про будівництво школи. Податок *Кларка* для індивіда *A* дорівнює 50 грн. (саме на цю суму



змінився б сукупний добробут всіх членів муніципалітету в результаті відмови *A* від голосування: якщо він не голосує, то приймається рішення про будівництво лікарні, що збільшує корисність індивіда *C* на 200 грн., але одночасно і знижує вигоду, яку міг би одержати індивід *B*, на 150 грн., приносячи в підсумку до зміни добробуту на 50 грн.). Аналогічним чином вираховується податок *Кларка* і для жителя *B* – він дорівнює 100 грн.

Зауважимо, що різниця між можливою вигодою від спорудження школи і зобов'язаннями щодо податку *Кларка* є позитивною для перших двох жителів (*A* і *B*) – результат голосування, навіть з врахуванням необхідності сплати податку, все одно приносить їм приріст корисності. Для індивіда *C* податок *Кларка* дорівнює нулю, оскільки його голос не впливає на результат голосування та вибір між двома альтернативами.

Для розуміння причин, які стимулюють чесність при сплаті податку *Кларка*, звернемо увагу на те, що відбудеться у випадку “перекручування” індивідами *A*, *B* і *C* своїх переваг. Якщо індивід *A* завищить свою оцінку корисності від школи, результат голосування і розмір податку *Кларка* ніяк не зміняться. Натомість, якщо він буде поводитися як фрирайдер і оголосить, що школа не принесе йому ніякої користі, буде обрана інша альтернатива – будівництво лікарні. Фрирайдер буде “покараний” тим, що в підсумку не одержить ніякої вигоди (корисність лікарні для нього дорівнює нулю), тобто індивід *A* упустили шанс збільшити свою вигоду на 100 грн. Якщо індивід *C*, відчуваючи, що він знаходиться в меншості, вирішить ввести в оману своїх сусідів і завищить оцінку своєї вигоди від будівництва лікарні до 300 грн., лікарня дійсно буде споруджена. Проте податок *Кларка* для жителя *C* складе 250 грн. (втрачена вигода перших двох індивідів), що значно перевищує його реальні вигоди від будівництва лікарні (200 грн.). Таким чином, податок *Кларка* теоретично робить невігідним “перекручування” переваг (фальсифікація корисності ніяк не впливає на результат голосування і величину податку, або ж призводить до зниження вигоди “непорядного” громадянина).

Отже, на перший погляд, початкова мета є досяжною – кожен з суб'єктів (*A*, *B*, *C*) розуміє, що виявлення його реальних переваг має велике значення, впливаючи на інших жителів муніципалітету та його особисті податкові зобов'язання. Проте проблема фрирайдера лишається нерозв'язаною з ряду причин: 1) індивіди в процесі голосування можуть формувати коаліції, що перешкоджатиме або навіть унеможливуватиме виявлення реальних переваг (крім того, припускалось бажання всіх індивідів брати участь у голосуванні, однак за наявності великої кількості голосуючих частина осіб вважатиме, що їх особисті вигоди від участі в голосуванні неспівмірні з витратами, і взагалі відмовиться голосувати); 2) припущення, що рішення щодо споживання приватних та суспільних благ можна розглядати як незалежні, не підтверджується практикою; 3) не існує ніяких гарантій, що індивіди матимуть матеріальну можливість сплатити податок *Кларка*, якщо він буде на них накладений; 4) податок *Кларка* не відповідає критерію збалансованості витрат на суспільне благо з рівнем податкових вилучень (витрати на суспільні блага покриваються за рахунок паушального податку, а збори з податку *Кларка*

створюють бюджетний профіцит, причому ці “зайві” гроші не можна повернути індивідам через можливість зміни їх поведінки).

В світлі концепції *Е.Кларка* демократія проявляється не лише в свободі думки і законослухняної діяльності, але й обтяжливого фіскального обов’язку свідомо оплачувати цю свободу. *Е.Кларк* надає податкам санкціонуючого і розподільчого характеру, а податкоплатників перетворює у самовідповідальних особистостей, які свідомо утримують власну державу. Податок *Кларка*, отже, є своєрідною формою самооподаткування, властивою ідеальній державі, що в реальній суспільній практиці блокується недосконалістю, корисливістю людської натури й оманами людей. Саме існування податку *Кларка* сприяє тому, що суспільні блага надаються в *Парето*-ефективному обсязі.

Хоча механізм дії податку *Кларка* вирішує проблему стимулювання виявлення реальних переваг, проте призводить до постійного бюджетного профіциту. Отже, остаточне подолання проблеми фрирайдерів і в межах цієї моделі не існує. Принципова неможливість “порятунку” від фрирайдерів приводить до висновку про необхідність втручання держави в процес надання і фінансування суспільних благ. Примусовий характер оподаткування може бути виправданий вигодою індивідів від споживання суспільних благ, які вони не могли б одержувати за відсутності державного втручання.

#### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Які відмінні властивості суспільних благ від приватних?
2. Чому несуперництво можна розглядати як граничний випадок позитивних екстерналій?
3. Чому дорівнюють граничні витрати надання суспільного блага індивідуальному споживачеві?
4. Які проблеми для виробників суспільних благ породжуються невиключеністю?
5. Чому благо, яке спільно споживається, не обов’язково є суспільним?
6. У чому розходження між чистими і змішаними суспільними благами?
7. Що являють собою локальні суспільні блага?
8. Чому присвячена “теорія клубів”?
9. Що являє собою попит на суспільне благо і як він формується?
10. Чому приватне благо здобувається споживачами по одній ціні, але в різній кількості, а суспільне – по різних цінах, але в однаковій кількості?
11. Чому повинна відповідати диференціація індивідуальних цін суспільного блага?
12. Що таке ціни *Ліндаля*? Чи може ціна *Ліндаля* бути негативною і що в цьому випадку необхідно зробити для досягнення оптимуму *Парето*?
13. В чому полягає зміст податку *Кларка*?
14. У чому зміст проблеми “безквиткового пасажира”?

## **Тема 3. Проблеми розподілу, ефективності і добробуту**

- 3.1. Історія становлення економіки добробуту**
- 3.2. Зміст та критерії оцінки добробуту суспільства**
- 3.3. Втрати добробуту: сутність та обчислення**
- 3.4. Дилема “між ефективністю і справедливістю” та проблеми економічної нерівності**

### **3.1. Історія становлення економіки добробуту**

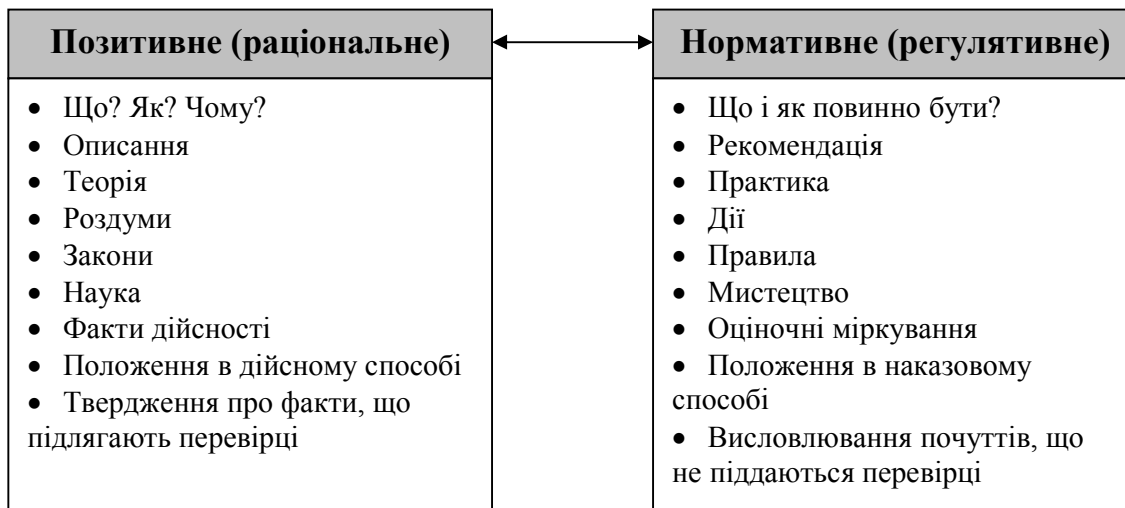
В економічній науці Заходу напрямом, що вивчає проблематику економічної ефективності ринку та соціальну привабливість альтернативних економічних рішень, окреслює шляхи підвищення суспільної корисності, називається **економікою добробуту** (*welfare economics*). Економіка добробуту описує умови економічного оптимуму в суспільстві та його підсистемах, досліджує загальну ефективність економіки, а також її частин, включаючи розподіл вироблених в суспільстві благ. Особи й інституції, що проводять економічну політику, для досягнення оптимальних результатів можуть користуватися різними інструментами – податками, тарифами, ліцензіями, квотами, ставками позичкового процента тощо. Все це об'єднує економічну поведінку, суспільну кооперацію, соціальні процеси та політику, а також потребує відповідних засобів математичного моделювання, які давали б змогу досліджувати суспільне агрегування політичних та соціальних механізмів із нормативними економічними рішеннями<sup>2</sup>.

Відмінні ознаки позитивного та нормативного підходів до дослідження явищ та процесів, які відбуваються в економічних системах, агреговані американським економістом *Фріцом Махлупом* (рис. 3.1). Прихильниками позитивного погляду на дослідження соціально-економічних процесів є *Й.Шумпетер*, *Ф.Гайєк*, *М.Фрідмен*, тоді як адептами нормативної думки виступають *А.Вагнер*, *Р.Ноузік*, *Дж.Роулз*.

Після Другої світової війни в аналізі суспільних процесів в широкому розумінні, що охоплює економічні, соціальні і політичні явища з їх взаємозв'язком між собою, виокремилися два напрямки. Перший пов'язаний з теорією ігор, яка після появи фундаментальної праці *Дж. фон Неймана* і *О.Моргенштерна* “Теорія ігор і економічна поведінка” в 1943 р. за порівняно короткий час довела свою дієвість як інструмент дослідження економічної

<sup>2</sup> Предметом нормативної економіки є прийняття рішень, які ґрунтуються на оціночних судженнях – вона стосується того, що має бути, на відміну від позитивної економіки, яка дає змогу науково пояснити функціонування економіки та стосується того, що є, або того, що може бути.

поведінки, суспільної кооперації та стратегічного аналізу. Другий напрям виник на основі запропонованої *К.Ерроу* на початку 50-х рр. XX століття теорії колективного вибору й індивідуальних оцінок, що відкрив нові можливості в дослідженнях агрегування політики з економічними рішеннями. Значною мірою ці напрямки розвивалися незалежно, хоча і виникли окремі розділи досліджень, де вони досить плідно взаємодіють.



**Рис. 3.1. Відмінності позитивного та нормативного підходів в дослідженні соціально-економічних процесів за *Ф.Махлуном***

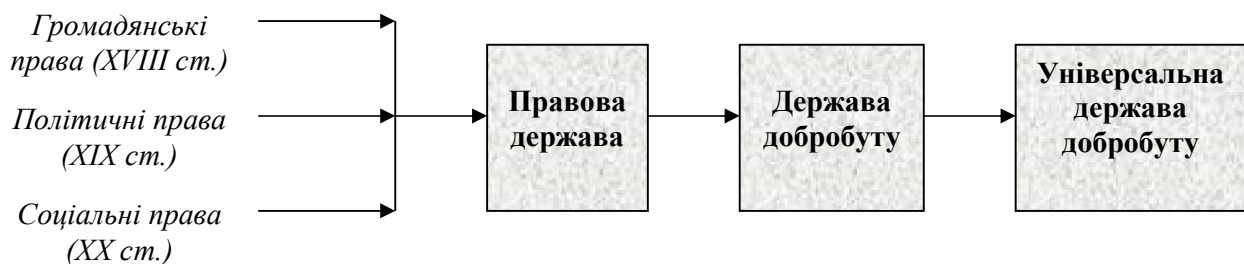
Теорія добробуту виходить з того, що безліч рішень суспільної важливості не можуть прийматися на основі лише ринкових механізмів через те, що тоді кооперативні механізми не будуть ефективно задіяні при децентралізованих діях агентів. До найхарактерніших прикладів належать принципи справедливості розподілу витрат і благ в суспільстві, виробництво колективних благ, ціноутворення в природних монополіях, соціально-економічні рішення, які приймаються через процедури голосування. Для виправлення відповідних недоліків ринкових механізмів прихильники економіки добробуту пропонували безліч різних нормативних підходів та прагнули переконати тих, хто приймає рішення, в необхідності втілення їх в реальність.

Сучасне теоретичне обґрунтування цих нормативних положень набуло характеру спеціальних аксіоматичних систем, що висвітлено в праці лауреата Нобелівської премії з економіки 1998 р., італійського економіста *Амартї Сена* “Колективний вибір і соціальний добробут”. Одним з головних завдань теорії добробуту є аналіз системи розподілу витрат та благ в суспільстві, який має вирішити основну конфліктну ситуацію, пов’язану з тим, що кожен агент при меншому внеску прагне отримати якнайбільше. Існують основних три підходи до опису і моделювання таких явищ:

- 1) підхід фізичного типу, який описує взаємодію людей подібно до взаємодії деяких елементарних частинок;
- 2) підхід на основі поняття саморегулювання;

3) підхід на основі кооперативного прийняття рішень в суспільстві через угоди, компроміси, договори.

Термін “держава добробуту” став звичним явищем одразу після Другої світової війни. Період 1940-1970-х рр. став “золотим віком” держави добробуту (рис. 3.2 та табл. 3.1). На думку шведського економіста *А.Ельмера*, держава добробуту та існування соціальної групи індивідів з високим рівнем доходу – не одне і те саме. Для гарантування своїм громадянам високих доходів з боку держави необхідні значні суспільні вкладення. Тому категорію “держава добробуту” можна застосовувати лише тоді, коли усе суспільство несе відповідальність за благоденство громадян. **Держава добробуту** – суспільство з певними зобов’язаннями по відношенню до своїх громадян. Англійський вчений *Р.Тіммус* відзначив, що держава добробуту має єдину мету – задоволення потреб людей, підвищення їх добробуту та умов життя. За визначенням *Бріггса* (1961 р.) “держава добробуту – це держава, в якій політична влада через адміністративні інститути свідомо модифікує вільну гру ринкових сил як мінімум в трьох напрямках: 1) гарантування індивідам та сім’ям мінімального доходу, щоб створити їм незалежність від коливань ринкових цін; 2) компенсація доходу сімей у випадку загрози соціально-економічних ризиків (безробіття, хвороба, старість), які можуть призводити до кризи в житті індивіда та його сім’ї; 3) гарантування всім громадянам, незалежно від їх статусу та класової приналежності, стандарту умов життя.



**Рис. 3.2. Етапи історичного розвитку універсальної держави добробуту**

*Д.Вінч* сформулював тезу, що економіка добробуту є дослідженням матеріального благополуччя членів суспільства, взятих разом, в тій мірі, в якій на нього впливають рішення та дії приватних осіб і державних установ в залежності від змін економічного стану. Це означає, що економіка добробуту забезпечує суспільне благоденство при врахуванні недосконалостей ринку та необхідності державного втручання. Згідно класика теорії соціальної політики *Г.Терборна*, держава добробуту передбачає існування державних інститутів, завданням яких є просте та розширене відтворення населення, матеріальна підтримка його протягом усього життя, підвищення якості, кількості та умов існування. Для професора *Девіда Хаймана* (США) економіка добробуту – це нормативний аналіз економічних взаємодій з метою визначення умов ефективного використання ресурсів у структурі державних фінансів (через податки та субсидії). Шведські економісти *Кнут Віксель* і *Ерік Ліндаль* теоретизували такі фінансові компоненти економіки добробуту як справедливе оподаткування та обсяг і структура державних видатків з точки зору ефективної

аллокації ресурсів між приватним і державним секторами. Отже, економіка добробуту стосується державних фінансів як інструмента аллокації ресурсів, розподілу й перерозподілу доходів, а також джерела фінансування суспільних благ та соціальних трансфертів.

Як видно з вищенаведених точок зору, держава добробуту нерозривно пов'язана з соціальною політикою. Соціальна політика як інструмент державного регулювання стала використовуватись з середини 1850-х рр. як філантропічна основа суспільства, що знаходиться поза державною політикою. В 1873 р. в Німеччині була заснована “Рада соціальної політики”, оскільки гострота соціальних проблем і поширення ліберальних поглядів вимагали своєї реалізації в праві та економіці. Соціалісти відстоювали значення державного втручання законодавчим шляхом. Таке суспільство було засноване в 1884 р. в Англії (суспільство *Фабіана*)<sup>3</sup>.

**Табл. 3.1. Концепції та етапи розвитку держави добробуту**

Види концепцій держави добробуту	Автор концепції та рік заснування	Характеристика концепції
1. Концепція моральної економіки	<i>П.Свенсон, Томпсон</i> (1989 р.)	Інститути розвинутого промислового капіталізму створюють уявлення про справедливість, мораль та встановлюють власний порядок розподілу матеріальних благ в суспільстві. Ці порядки формуються історично як наслідки “взаємної гри” між елітою та низовим класом. Моральна економіка є сучасним центральним суспільним інститутом, що формує нові відносини між індивідами і владою через політику добробуту (порядок проведення виборів, сімейне законодавство, система страхування).
2. Концепція суспільства ризиків	<i>У.Бек, П.Балдуїн</i> (1980-ті рр.)	Конфліктні фактори сучасного суспільства, на відміну від індустріального, суттєво змінилися (ядерні катастрофи, хімікати, руйнування захисних механізмів землі). Соціальні конфлікти суспільства, яке розподіляє багатство, в міру технічної модернізації перетворюється в конфлікти суспільства, що розподіляє ризики. Ризики, що загрожують сучасному суспільству, не мають національних чи класових меж.
3. Концепція універсальної держави добробуту	<i>Т.Маршалл, Р.Тімпус</i> (1970-ті рр.)	Радикальна зміна поняття “громадянство” в зв'язку з успіхами сучасної держави добробуту – вперше в сучасній громадянській історії населення настільки захищено соціальними правами, що добробут людини перестав залежати від позиції на ринку праці. Категорія “громадянство” охоплює: громадянські (свобода думки, право власності, право рівності перед законом), політичні

<sup>3</sup> Фабіанське суспільство отримало свою назву на честь римського полководця *Фабія Максима Веррукоса*, який використав тактику очікування для перемоги над *Ганнібалом*. Невелика група перших членів суспільства з представників середнього класу, інтелігенції та професіоналів-радикалів, сформували свою політику на ідеї терплячого, стійкого переконання, раціонального планування, а не конфронтації. Перших фабіанців цікавили, насамперед, соціальні проблеми. В 1900 р. фабіанці зіграли головну роль у створенні Комітету представництва робітників. Фабіанство часто критикують за ідеї, які виправдовують владу еліти, що сформульовані людьми, які отримали гарну освіту та ігнорували значення ринку, де роль адміністраторів значно скромніша, ніж в планових економіках.

		(право голосування, право на участь в політичних партіях) і соціальні (політика житла, соціального страхування, безкоштовної освіти) права.
--	--	---

В 1880-ті рр. в Німеччині кайзером *Отто фон Бісмарком* проводились реформи і термін “соціальна політика” трактувався як комплекс спеціальних державних заходів, які регулювали різні типи захисту індустріальних працівників на виробництві (причина – острах перед можливою революцією). Сучасна державна соціальна політика, таким чином, виникла на базі протесту проти вад індустріалізації. Об’єктом соціальної політики в індустріальному суспільстві були “низові класи” (робітники). З реформуванням економіки західноєвропейських держав в післявоєнний період та експансією державного сектора соціальні заходи охопили значно ширше коло верств населення (соціальне страхування, перерозподіл доходів).

Організаційно-правове оформлення ідей держави загального благоденства пов’язують з ім’ям англійського політика *Уільяма Беверіджа*, пропозиції якого в 1942 р. лягли в основу ряду законів про державну систему медичного обслуговування та соціального забезпечення. На міжнародному рівні підставою для правового регулювання розбудови держави загального добробуту стали рішення Міжнародної організації праці (1944 р.).

На початок 1960-х рр. наукове обґрунтування формування соціально-політичних заходів перестало базуватися на будь-якій класовій основі (захист споживання). Сучасні визначення соціальної політики базуються на підходах, що виражають різні концепції “держави добробуту”. З 1970-х рр. поняття “соціальна політика” в концепціях зарубіжних економістів було замінено терміном “політика добробуту”. Держава загального добробуту в класичному розумінні виникла в зв’язку з демократизацією політичних систем, які чутливо реагують на тиск з боку виборців. З метою завоювання популярності й політичної підтримки уряду та органи представницької влади йдуть на розширення соціальних трансфертів при відповідному збільшенні їх податкового забезпечення в розрахунку, що на вибори прийде більше охочих соціальних реципієнтів, ніж незадоволених податкоплатників.

На сьогодні склались три напрямки розвитку теорій держави добробуту:

1) **функціональна теорія держави добробуту** (ґрунтується на понятті громадянства та необхідності розширення громадянських прав, що є основою рівності);

2) **економічна теорія державної політики** (базується на пристосуванні економічної ліберальної теорії *М.Фрідмена* під макроекономічні дослідження державних витрат, на основі чого вивчається взаємозв’язок індустріального розвитку та існування владних еліт);

3) **плюралістична теорія способів формування політики** (досліджуються процеси формування влади та політики, підкреслюється факт, що в суспільстві виникають конфлікти сторін, а громадяни мають можливість висловлювати свою думку через демократичні вибори).

Діяльність держави добробуту охоплює дві основні сфери: а) активність щодо виробництва послуг соціального сервісу (соціальний захист, лікарняний

догляд, соціальна допомога, допомога в отриманні освіти та житла, система ув'язнення) у випадках, якщо індивіди та їх сім'ї знаходяться в особливих обставинах або відчують життєві труднощі; б) державне регулювання приватної діяльності, яка безпосередньо змінює життєві умови окремих соціальних груп (податкова політика, захист споживання, впровадження освітніх програм).

### **3.2. Зміст та критерії оцінки добробуту суспільства**

Концепція держави добробуту побудована на ідеї **велферизму** (*welferism*) – переконанні, що за своїм призначенням уряд повинен взяти на себе матеріальне забезпечення людей, які самостійно неспроможні забезпечити належний рівень власного існування (“приватизувати бідноту”). Проте бюджетне фінансування державних програм, які забезпечують безкоштовне для споживачів користування основними суспільними благами, неминуче призводить до суттєвого розростання державних функцій та обсягів бюджетних витрат, що входить в протиріччя з вимогами ліберальної економіки й принципом “природного порядку”.

Автор “Економічної теорії добробуту” *Артур Пігу* проблему суспільного добробуту зводив до росту багатства, оскільки “неможливо збільшити частку бідних в національному багатстві не збільшуючи водночас усього національного дивіденду”. Економічний добробут *А.Пігу* визначав як частину загального добробуту, яка може бути виміряна за допомогою грошей. Проте економічний добробут не слугує показником добробуту в цілому.

Кінець ХХ – початок ХХІ століття стали етапом зламу й трансформації уявлень про роль держави добробуту, чому сприяла як фіскальна криза держави благоденства внаслідок непосильності навіть для найбагатших країн фінансувати завищені соціальні зобов'язання перед своїм населенням, так і глобалізація суспільного життя в усіх його проявах. Сьогодні більшість країн світу постали перед фактом необхідності перерозподілу повноважень й фінансових ресурсів між центральним урядом та органами місцевого самоврядування на користь останніх під гаслом “наближення уряду до людей”. Західні демократичні держави є комплексними структурно-адаптивними системами, що складаються з підсистем меншого порядку (штатів, земель, кантонів, департаментів тощо), в склад яких входять більш дрібні само регульовані адміністративно-територіальні одиниці. Роль центральних органів влади та управління, як правило, обмежується трьома головними функціями:

- задовольняти невідповідні для суб'єктів господарювання, проте необхідні приватні й суспільні потреби;
- створювати умови для ефективного підприємництва, гарантувати легітимність та захист власності;
- убезпечувати особистість, суспільство, державу.



Рівновага між можливостями та провалами ринку й держави, оптимальне співвідношення між централізацією та децентралізацією бюджетних ресурсів об'єктивно сприяють формуванню системи змішаної економіки. Американський соціолог *Френсіс Фукуяма* стверджує, що в країнах Заходу давно утворилась “універсальна держава”, яка не орієнтується односторонньо на ринкові сили або урядову владу. Якщо в сфері господарювання доцільно обмежувати “бюрократичну енергію” офіційних установ та стимулювати приватну ініціативу, то під кутом зору забезпечення прав і свобод, соціальних гарантій, національної безпеки, правового захисту власності держава не має альтернативи.

Функціонування змішаної економіки на ідеях держави загального добробуту спричиняє серйозні макроекономічні наслідки, оскільки затрати на реалізацію соціально-економічних цілей не повністю відображаються в цінах і, отже, фінансуються через бюджетний механізм за рахунок податків (в основу фіскально-бюджетної структури держави загального благоденства закладені перерозподільчі фінансові процеси, за допомогою яких вирішуються проблеми стимулювання ефективності виробництва, стримування інфляції, забезпечення рівня зайнятості, фінансової підтримки окремих галузей економіки та вразливих категорій населення). Діяльність держави благоденства породжує важливу проблему – неможливість забезпечення очікуваного обсягу і якості послуг через обмеженість бюджетних ресурсів (надмірне розростання держави добробуту може завершитися руйнуванням її економічної основи). Тому в останні роки функції держави загального добробуту помітно модифіковані, масштаби перерозподільчих процесів скорочені за рахунок копіювання державним сектором ринкових підходів.

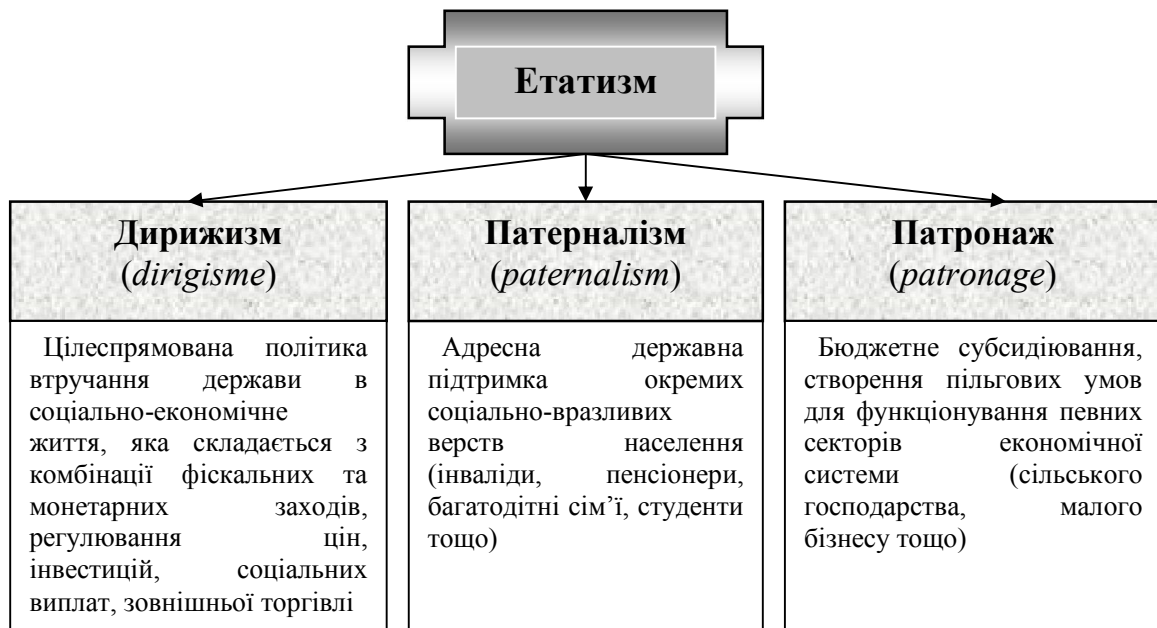
На Заході склались дві моделі змішаної економіки: одна – з переважанням ринково-ліберальних, а інша – державно-регламентованих елементів. Наведені в табл. 3.2 відмінності між двома моделями окреслюють лише основні контури взаємозалежності ефективного ринкового й активного державного секторів, між якими існують численні проміжні стани.

**Табл. 3.2. Типологічні риси змішаної держави**

<i>Ліберально-монетаристська концепція</i>	<i>Стабілізаційно-трансфертна концепція</i>
<b>Роль держави в економіці</b>	
Мінімальне втручання уряду в економічні процеси, пріоритет приватної власності, обмеження державних інвестицій соціальною сферою та інфраструктурою	Багатоукладна економіка при розвинутому державному секторі, активне державне регулювання через ціни, пільги, тарифи, державні замовлення й закупівлі, бюджетна підтримка науки, освіти, охорони здоров'я
<b>Фінансово-бюджетна та монетарна політики</b>	
Пріоритет збалансованих бюджетів, рестрикції державної заборгованості, обмеження грошової маси	Регульовані бюджетні дефіцити, позикове фінансування інвестицій, помірна інфляція
<b>Соціальна політика</b>	
Створення робочих місць, адресна соціальна підтримка, діяльність приватних страхових компаній та пенсійних фондів	Державні гарантії стандарту життя та рівня зайнятості, державні системи пенсійного забезпечення та соціального страхування

Зовнішньоекономічна політика	
Політика вільної торгівлі (фритредерство) за спорадичних тарифних й нетарифних обмеженнях зовнішньоекономічних зв'язків	Політика протекціонізму засобами митних тарифів, квотування й ліцензування експортно-імпортних операцій, використання ембарго

Таким чином, в чистому вигляді ні держава загального добробуту, ні абсолютна ринкова економіка існувати не можуть. В реальній суспільній практиці лібералізм співіснує та постійно комбінується з етатизмом (від фр. *etat* – держава). Складовими етатизму є дирижизм, патерналізм та патронаж (рис. 3.3).



**Рис. 3.3. Різновиди політики етатизму**

Економіка добробуту відрізняється від приватно-ринкового господарювання тим, що торкається матеріального інтересу суспільства як цілого, а не окремих фізичних чи юридичних осіб. В арсеналі засобів реалізації політики суспільного добробуту на першому місці знаходяться публічні фінанси. Дж.Б'юкенен скептично ставиться до держави добробуту, зауважуючи, що "сучасним економістам не варто було б давати такі поради, практично здійснимі хіба що марнотратним диктатором; краще б вони звернули увагу на систему, в якій приймаються політичні рішення". Вчений зауважує, що в основі політичної економії соціального благодійництва за рахунок податкоплатників знаходиться економічний інтерес у формі політичної ренти (див. розділ 3). Коли бідні в порядку "націоналізованого розподілу" отримують виплати з бюджету, нічого не даючи взамін, порушується основоположний принцип еквівалентності обміну. Західною соціологічною наукою доведено, що соціальна сфера – це політизована економіка, де рішення мало залежать від економістів. Проте держава загального добробуту як ідея і модель державотворення зберігає значну політичну підтримку, маючи переконливе

теоретичне обґрунтування. Дж.Гелбрейт, наприклад, вважав, що держава в сучасному західному суспільстві активно стримує соціальне розшарування, що забезпечує суспільну стабільність.

Державу добробуту характеризують наступні ознаки:

- значні масштаби перерозподілу ВВП через бюджетну систему (від половини ВВП в країнах Західної Європи, до третини – в США);
- соціальний характер видаткової частини бюджетів (фінансування інвестицій в людський капітал (освіта, охорона здоров'я), соціальної компенсації з безробіття та низьких доходів);
- велике значення зовнішньої торгівлі (25-50% обсягу ВВП);
- формування бюджетних доходів переважно за рахунок прогресивного прибуткового оподаткування фізичних осіб;
- бюджетне субсидування окремих галузей промисловості та сільськогосподарського виробництва.

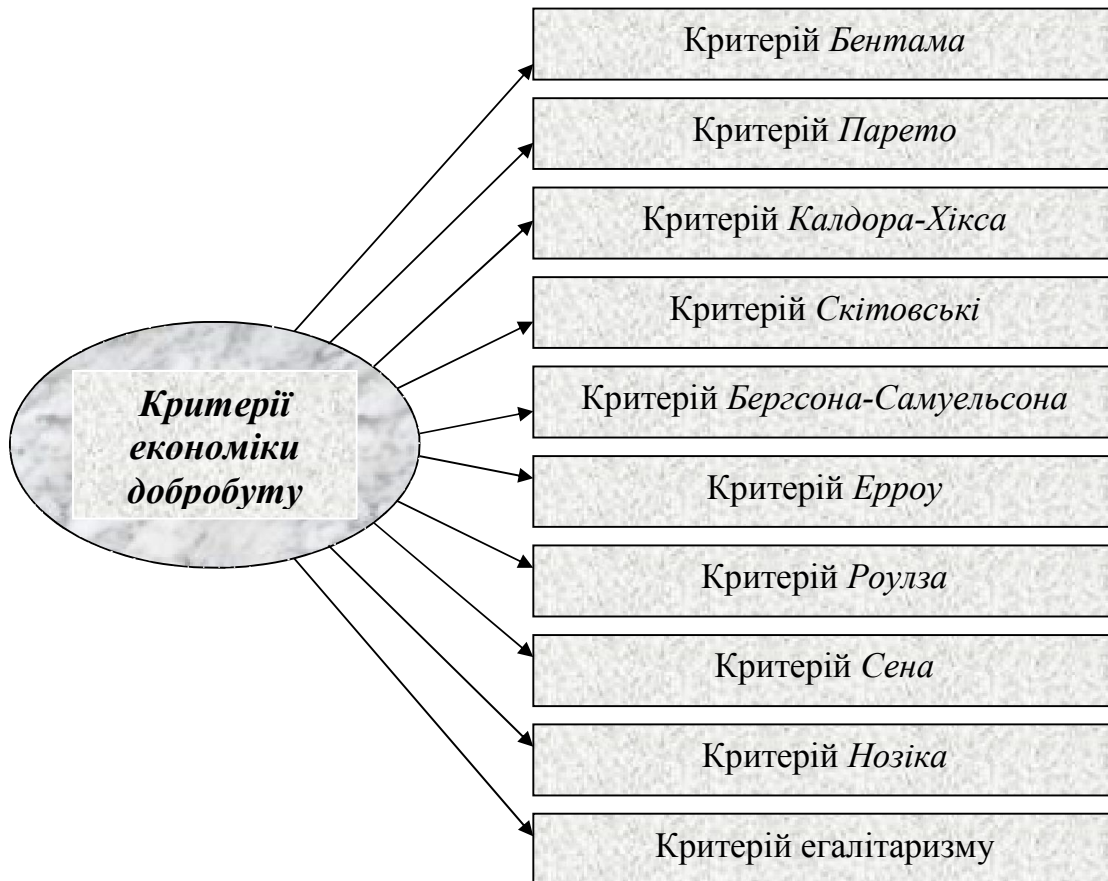
Оскільки предметом економічної теорії добробуту є оцінка і порівняння альтернативних економічних станів, кожен з яких характеризується певним розміщенням ресурсів і розподілом результатів економічної діяльності, то суспільство в результаті здійснення тої чи іншої соціально-економічної політики може змінювати ці стани. В цьому випадку необхідно визначити, який з можливих економічних станів є більш привабливим з точки зору суспільства.

Питання щодо включення умов справедливості (яким чином повинні бути розподілені дохід і багатство) в оцінку альтернативних економічних станів викликає жваві дискусії серед економістів. Будь-які висновки на цю тему базуються на певній системі цінностей. Виходячи з власної системи цінностей, будь-яка людина проводить різницю між справедливим і несправедливим, формулює деякий ідеал справедливості (ідеал може полягати і в повній відмові від втручання в процеси розподілу, в оцінці економічної політики лише з точки зору ефективності розміщення ресурсів). Вибір між станами економіки без врахування поняття справедливості неможливий в принципі. Будь-який підхід, що претендує на технократичність та відмежування від системи цінностей, насправді включає в себе ціннісні передумови, що відображають уявлення про справедливість. Прийняття ціннісних передумов в якості основи аналізу робить економіку добробуту частиною нормативної економічної науки. Вибір між ефективністю і справедливістю базується на різних точках зору на питання розподілу, і економіст, як і будь-яка інша людина, може приймати ту з них, яка в більшій мірі відповідає його власним поглядам. Отже, оцінка економічних систем іманентно здійснюється під кутом зору певного етичного критерію добробуту.

В межах економічної теорії добробуту підхід з точки зору справедливості дає змогу реалізувати побудову функції суспільного добробуту (ФСД) – модель, що формалізує мету суспільства і в якій рівень суспільного добробуту є математичною функцією розміщення ресурсів. Концепція ФСД була запропонована в 30-х рр. XX століття А.Бергсоном у вигляді функції:  $W = f(U_1, U_2, \dots, U_n)$ , де  $W$  – рівень суспільного добробуту;  $U_1 = u_1(X)$ ,  $U_n = u_n(X)$  –



Сучасна політекономія виробила декілька основоположних критеріїв економіки добробуту, основними серед яких є (рис. 3.5): 1) утилітарна теорія *І.Бентама*; 2) концепція оптимальності *В.Парето*; 3) критерій компенсації *Н.Калдора* та *Дж.Хікса*; 4) подвійний критерій *Т.Скітовські*; 5) функція *А.Бергсона* та *П.Самуельсона*; 6) теорема можливості *К.Ерроу*; 7) критерій справедливості *Дж.Роулза*; 8) етичний принцип *А.Сена*; 9) ліберальний критерій *Р.Нозіка*; 10) концепція егалітаризму.



**Рис. 3.5. Основні критерії економіки добробуту**

**Утилітарна концепція** (від англ. *utility* – корисність) економіки добробуту, розроблена англійським філософом *Ієремією Бентамом*, головне завдання держави вбачає в забезпеченні найбільшого щастя для якомога більшої кількості індивідів (*the greatest happiness to the greatest number*). Добробут суспільства слід уявляти як суму функцій індивідуальної корисності окремих членів суспільства:

$$\Phi CD = f(U_1, U_2, \dots, U_n) = U_1 + U_2 + \dots + U_n,$$

де  $\Phi CD$  – функція суспільного добробуту,  $U_1, U_2, U_n$  – функції індивідуального добробуту громадян.

Досягнення мети максимізації суспільного добробуту вчений пропонував здійснювати за допомогою розробки відповідного законодавства, що базується на системі покарань та нагород. Розуміння суспільства *І.Бентамом* наближене

до концепції **атомізму** – аналіз суспільства як простої суми індивідів, позбавленої суспільного інтересу (існують лише індивідуальні переваги, які в сумі формують загальну перевагу).

Однак в своїх поглядах на “калькуляцію щастя” (*felicific calculus*) *І.Бентам* виходив з того, що функції корисності в різних людей є неоднаковими (здатність до насолоди в результаті володіння певною кількістю благ в кожній людини своя), отже, їх необхідно ранжувати. Одержувати при цьому більшу частку суспільного багатства повинен той, хто більш корисний для суспільства. Таким чином, загальна корисність максимізується не у випадку рівного розподілу багатства між членами суспільства, а в результаті пропорційного його розподілу (відповідно до різних функцій корисності).

Таким чином, основними принципами утилітаризму можна вважати:

1) принцип найбільшого щастя (нормативний орієнтир для прийняття рішень);

2) принцип психологічного гедонізму (позитивне уявлення про те, що люди користуються своїми егоїстичними інтересами);

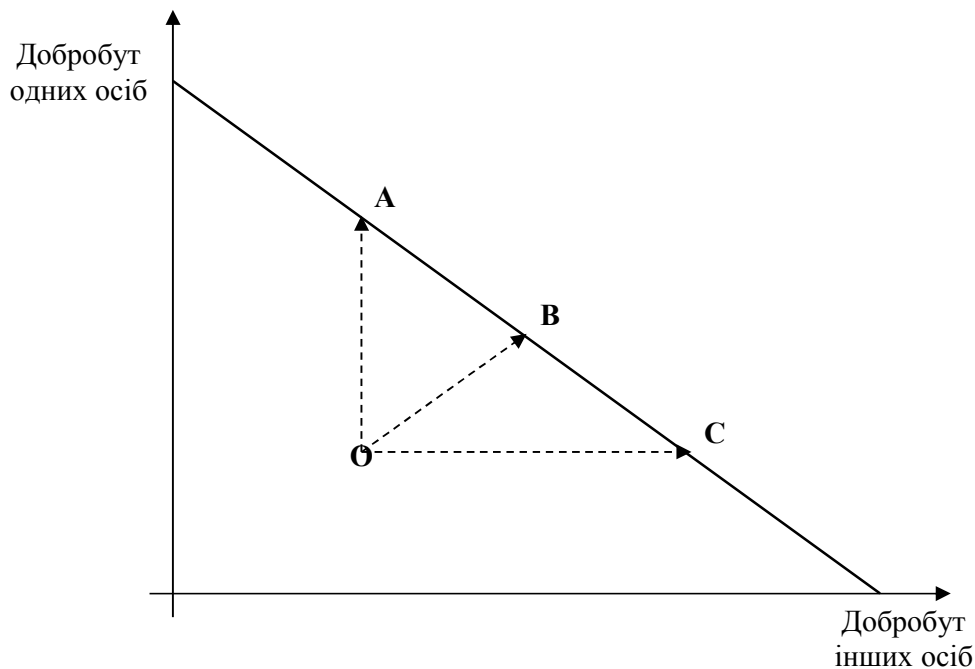
3) принцип поєднання обов’язків та інтересів (необхідність співпадіння особистих інтересів з професійними обов’язками індивідів).

Особливий імпульс теоретичному обґрунтуванню формування економіки добробуту надали ідеї італійського економіста *Вільфредо Парето*. Вчений сформулював етичний ідеал суспільного добробуту – **оптимум Парето**, згідно з яким умовою зростання суспільного добробуту є покращення добробуту одних осіб без одночасного погіршення стану інших (*Pareto efficiency, Pareto condition*). Ефективне за *Парето* розміщення (аллокація) ресурсів або розподіл доходів здійснюються в момент, коли будь-яка зміна економічної ситуації не може покращити стан одних людей чи фірм, не погіршуючи стану інших. І навпаки, погіршення стану одних людей засвідчує рівнозначне покращення стану інших. Останнє означає, що в ситуації, коли одна людина живе в розкоші, а інші бідують, то *Парето*-оптимальним буде перерозподіл доходів багатшої меншості на користь більшої частини населення. В результаті загальна сума фінансових ресурсів не зміниться, але суб’єктивно прийнятний суспільний добробут зросте.

Оптимальність за *Парето* можлива в необмеженій кількості варіантів розподілу доходів і багатств, кожен з яких може означати як справедливий, так і несправедливий розподіл між окремими індивідами. З цього випливає аргумент проти вільного ринку, який, забезпечуючи ефективність виробництва, може структурувати соціально несправедливі пропорції розподілу. Згідно умови *Парето*, та чи інша інтервенція держави підвищує ступінь суспільного добробуту лише в тому випадку, якщо вигоди від запровадження регулюючих механізмів з перевищення компенсують втрати тих, чий рівень добробуту був знижений внаслідок цього. Оскільки ринок не гарантує таких компенсацій, то вони забезпечуються в законодавчому порядку через механізм публічних фінансів (в такий спосіб держава постійно підтримує баланс між ефективністю та справедливістю).

*В.Парето* кардинально переглянув ринкову концепцію функціонування публічних фінансів як добровільного фіскального обміну податків на суспільні блага, оскільки розглядав державні видатки і податки як фінансові інструменти, що знаходяться в розпорядженні органів політичної влади і використовуються ними у відповідності з волею та політикою владних структур. Завдяки *В.Парето* в сучасній фінансовій теорії політика трактується як складна система обміну між індивідами з приводу задоволення тих інтересів, які не можуть бути реалізовані шляхом звичайного ринкового обміну.

*В.Парето* заперечив утилітарну концепцію арифметичного підрахунку колективного добробуту, так як врахував, що добробут визначається не тільки об'єктивно-матеріальними показниками, але й кодується в особистих відчуттях. В ситуації, коли добробут одних підвищується, а інших знижується, не можна сказати, що стан загального добробуту в суб'єктивному сприйнятті не змінюється, хоч механічна сума добробуту в масштабах суспільства залишається без змін.



**Рис. 3.6. Критерій Парето, Парето-нейтральність та Парето-вдосконалення**

*Вільфредо Парето* та його послідовник *Енріко Бароне* зробили висновок, що максимум суспільного добробуту досягається в той момент, коли вже ніякими змінами чи заходами неможливо покращити становище одних людей, не погіршуючи добробут інших. Найбільш сприятливим для суспільства є рух в напрямку до ефективного за *Парето* розміщення ресурсів, в процесі якого одні економічні суб'єкти виграють, але ніхто інший при цьому суб'єктивно не відчуває себе обділеним. За критерієм *Парето* будь-які втручання уряду можна вважати ефективними, якщо вони призводять до збільшення добробуту хоча б одного індивіда, не зменшуючи добробуту усіх інших (у сфері публічних

фінансів *Парето*-оптимальності відповідає така ситуація, коли приріст бюджетних ресурсів повинен розподілятися з вигодою для одних “бюджетників”, але не за рахунок інших).

На рис. 3.6 лінії *OA* і *OC* відображають *Парето*-нейтральні рішення, що призводять до покращення добробуту лише когось одного без погіршення добробуту іншого, а лінія *OB* відображає *Парето*-вдосконалення, коли фіскальне рішення призводить до покращення добробуту всіх учасників фіскального процесу. Площа трикутника *OAC* відображає зону прийняття рішень, ефективних за *Парето*.

Недоліком цього критерію є те, що він “залишається байдужим” до початкового стану в розподілі добробуту, а спектр прийняття рішень на основі критерію *Парето* є надзвичайно вузьким. При цьому, з точки зору *Парето*-вдосконалення, неможливо порівняти окремі перерозподільчі дії уряду, а можливо лише ранжувати ефективність перерозподільчих рішень.

В ситуаціях, коли принцип ефективності *Парето* виявляється недостатньо придатним для аналізу процесів, що виникають за розширення виробничих можливостей суспільства, використовують **принцип компенсації Ніколаса Калдора та Джона Хікса**, згідно з яким перехід від одного стану економіки до іншого буде означати покращення стану суспільства, якщо індивіди, чий добробут підвищується, можуть компенсувати (без погіршення свого початкового стану) втрати інших індивідів. Множина варіантів, кращих за *Калдором-Хіксом*, ширша, ніж за *Парето*, адже, згідно принципу *Парето* відкидаються варіанти, коли добробут однієї особи підвищується, наприклад, вдвічі, а добробут іншої скорочується на 1%, тоді як за рахунок компенсації (перерозподілу) за принципом *Калдора-Хікса* обидва вони можуть виграти в порівнянні з первісним варіантом розподілу.

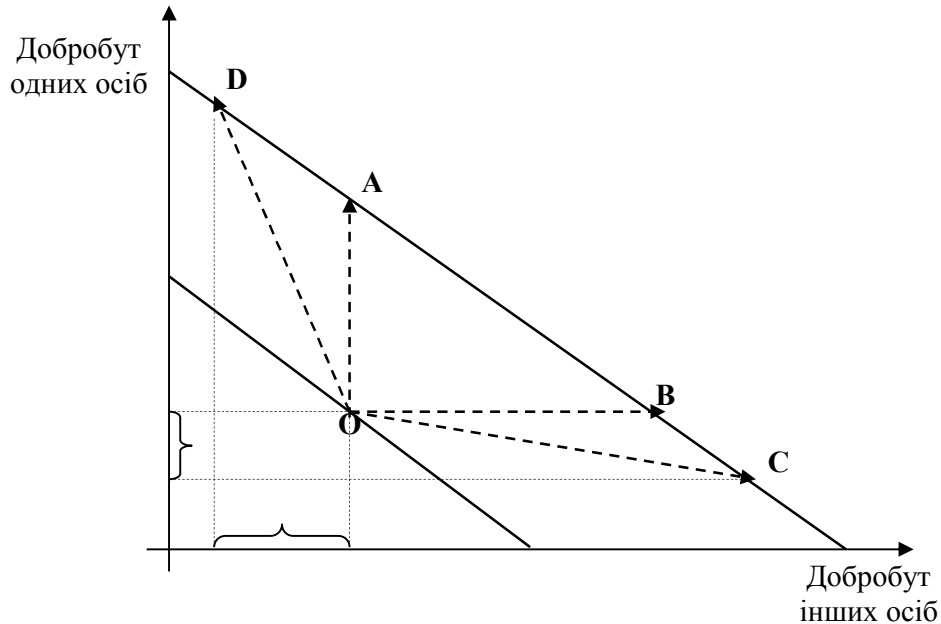
За допомогою цього критерію можна проводити аналіз аллокаційних рішень уряду, оскільки критерій компенсації враховує цінність процесу загального нарощування добробуту в суспільстві. Однак потенціал прийняття рішень на основі критерію *Калдора-Хікса* все одно обмежується уявленням суспільства про справедливість. Оскільки “ефективність-рівність” є взаємозамінними рішеннями, то вибір з можливих варіантів, ефективних за критерієм *Калдора-Хікса*, перетворюється з економічного в політичний і враховує суспільні уявлення про справедливість. Так, наприклад, рішення, що призведе до загального зростання добробуту, але спричинить подальшу диференціацію достатку, може не сприйматись в егалітарних суспільствах як вкрай необхідне, тоді як суспільства, що сповідують цінності економічної нерівності та лібералізму, можуть піти на такий фіскальний крок.

На рис. 3.7 верхня крива трансформації відображає процеси нарощування добробуту після прийняття фіскального рішення. Зона трикутника *OAB* відображає ефективність за критерієм *Парето*. Лінії *OC* і *OD* відображають варіанти рішень, ефективних за *Калдором-Хіксом*. Однак, ситуація, яку демонструє лінія *OD*, призводить до більш нерівномірного зростання добробуту, ніж випадок з лінією *OC*. На якому з можливих ефективних за



критерієм компенсації рішень зупинитись, вирішують політичні сили, що знаходяться при владі, або усе суспільство.

Компенсаційний критерій призначений для того, щоб відділити проблему ефективності від проблеми розподілу доходів. Вчені (*Н.Калдор* та *Дж.Хікс*) розрізняли потенційну та реальну компенсацію: потенційна компенсація означає, що існує надлишковий дохід, який можна розподілити, тоді як реальна компенсація передбачає, що найбільш сприятливий перерозподіл надлишкового доходу вже відбувся.



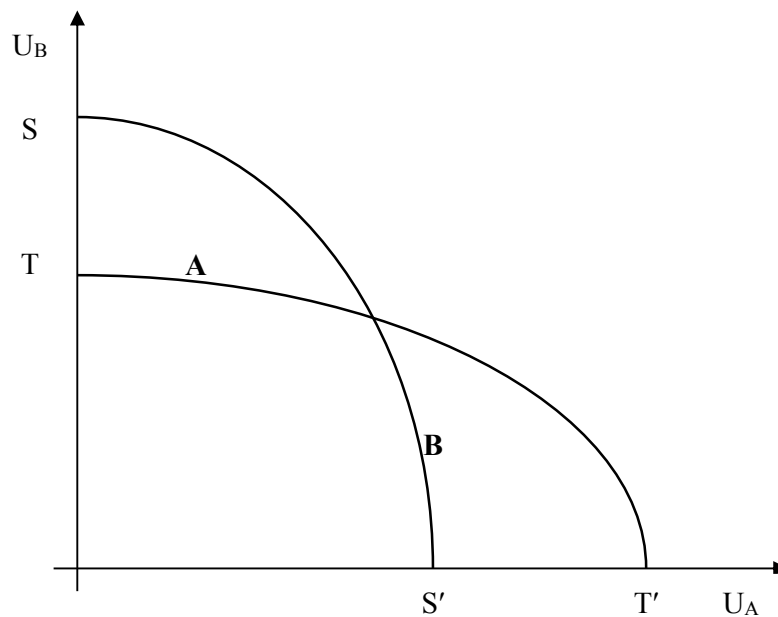
**Рис. 3.7. Критерій Калдора-Хікса**

Використання критерію компенсації *Калдора-Хікса* також не позбавлене деяких вад, пов'язаних з проблемою оберненості, яка виникає тоді, коли зміна економічних умов є такою, що як при переході від початкового стану до кінцевого, так і навпаки, можна виявити можливість неспотворюючого перерозподілу доходу, за якого зміна призведе до *Парето-покращення* (завжди можна вказати таку пару різних економічних станів, з яких перший є *Парето-покращенням* щодо другого, а другий – щодо першого).

Необхідність подолання цих вад спонукало *Т.Скітовські* запропонувати свій **подвійний критерій зростання суспільного добробуту**, згідно якого покращення має місце лише тоді, коли переміщення з початкового стану в кінцевий задовольняє критерію компенсації *Калдора-Хікса*, а зворотне переміщення – не задовольняє. Отже, згідно цього критерію вирішується проблема оберненості (“парадокс *Скітовські*”).

На рис. 3.8 рух з точки *A* в точку *B* покращує, згідно критерію компенсації, добробут, оскільки точка *A* знаходиться всередині кривої споживчих можливостей *SS'*, якій належить точка *B*. Проте і рух з точки *B* до точки *A* також є ефективним за *Калдором-Хіксом*, адже точка *B* знаходиться всередині кривої споживчих можливостей *TT'*, яка проходить через точку *A*. Таким чином, якщо криві споживчих можливостей перетинаються, то критерій *Калдора-Хікса*

дає невизначені результати. Тому *Т.Скітовські* сформулював подвійне правило: по-перше, необхідно переконатися, що рух з першої точки в другу покращує становище згідно критерію компенсації; по-друге, доцільно перевірити, що протилежний рух з другої точки в першу не покращить становища за *Калдором-Хіксом*. Лише при дотриманні обох умов добробут зростатиме.



**Рис. 3.8. Критерій оцінки добробуту *Скітовські***

Оцінка добробуту за подвійним критерієм *Скітовські* нагадує проблему розрахунку індексів фізичного обсягу виробництва, яка виникає при зміні цін. На питання про те, чи дійсно  $p_2q_2 > p_1q_1$  ( $p$  – ціна товару,  $q$  – кількість одиниць), немає простої відповіді, якщо змінилися і ціни, і кількість. Можна лише припустити, що реальний випуск продукції зріс, якщо виконаний подвійний критерій: цінність сукупного продукту повинна зрости незалежно від того, які ціни (поточного чи попереднього року) використовуються в якості ваг. Іншими словами, необхідно, щоб як  $p_1q_2 > p_1q_1$ , так і  $p_2q_2 > p_1q_1$ . Аналогічно як зміна цін змушує перевірити, чи не є цінність випуску функцією системи ваг, яка використовується, так і зміна в розподілі доходу робить необхідною оцінку добробуту як на початковому, так і на кінцевому етапі розподілу доходу. Якщо подвійний критерій для індексу виробництва виконується, то можна очікувати й зростання реального випуску, проте це, однак, не означає максимізацію добробуту. Навіть якщо смаки незмінні, необхідно враховувати, що смаки кожного індивіда співвідносяться з його сумарними витратами, які, в свою чергу, залежать від його доходу. Якщо лише кількість усіх товарів не зростає в однаковій пропорції, збільшення реального випуску, що супроводжується змінами відносних цін, обов'язково змінить структуру витрат і, відповідно, модифікує оцінку добробуту усім суспільством. Для застосування подвійного критерію *Скітовські* до зростання добробуту необхідно, щоб загальний добробут був інваріантним до змін в структурі витрат і, відповідно, змін в розподілі доходів. Проте, як відзначають *Р.Бодвей* та *Н.Брюс*, при застосуванні

критерію *Скітовські* залишається відкритою проблема нетранзитивності переваг, що виникає при порівнянні більш, ніж двох станів.

Більш широкий підхід до визначення умов, які задовольняють вимогам соціального оптимуму, вперше запропонований в 1938 р. американським економістом *Абрамом Бергсоном* та розвинутий потім *Полем Самуельсоном*. Ключовим поняттям цієї ординалістської теорії виступає суспільна функція добробуту (**функція Бергсона-Самуельсона**), яка формується на припущенні, що необхідно приймати до уваги індивідуальні переваги, відповідно, побудова функції добробуту можлива за наявності правил агрегування для переходу від індивідуальних переваг до суспільних:

$$\Phi CD = f(U_A, U_B, \dots, U_k),$$

де  $\Phi CD$  – функція суспільного добробуту;  $U_A, U_B, U_k$  – функції індивідуального добробуту.

Вчені характеризують  $\Phi CD$  як етичне переконання усіх індивідів, оскільки кожна  $U_k$  залежить від індивідуального споживання і пропозиції їм послуг. Для досягнення оптимуму в теорії економічного добробуту вимагається, щоб  $\Phi CD$  була заданою функцією (визначеною з точністю до зростаючого монотонного перетворення).

До функції *Бергсона-Самуельсона* висувається низка вимог:

1) вона повинна відповідати критерію *Парето* (якщо корисність одних членів суспільства збільшується, а інших не зменшується, то функція повинна зростати);

2) вона повинна узгоджуватись з вимогою симетрії (значення функції не повинно залежати від переміщення її складових – однакова важливість усіх членів суспільства);

3) вона спрямована на ранжування різних станів економіки в контексті актуальності для суспільства.

Однак, оскільки суспільна функція добробуту покликана забезпечити спосіб систематичного введення етичних норм для оцінки умов соціального оптимуму, цю проблему достатньо складно вирішити. Саме на критиці побудови  $\Phi CD$  розвинув свої ідеї *Кеннет Ерроу*. Долаючи існуючі обмеження критеріїв *Парето*, *Калдора-Хікса*, *Скітовські* та *Бергсона-Самуельсона*, вчений висунув свою відому **теорему можливості** (*possibility theorem*) – не існує такого загального правила класифікацій ситуацій на рівні суспільства, яке було б сумісне з деякою обґрунтованою системою індивідуалістичних етичних обмежень суспільної функції добробуту. Згідно постулату *К.Ерроу*,  $\Phi CD$  підпорядковується п'яти ціннісним вимогам: 1) вона повинна відповідним чином ранжувати усі стани на рівні суспільства; 2) це ранжування повинно задовольняти вимозі транзитивності і бути позитивно пов'язаним з індивідуалістичними перевагами; 3) якщо з'являється ймовірність появи нових ситуацій на рівні суспільства, це не повинно впливати на ранжування попередніх станів; 4) система суспільних переваг не повинна нав'язуватися; 5) ця система не повинна бути диктаторсько-примусовою.

Згідно теорему можливості *К.Ерроу*, агрегування індивідуальних переваг найімовірніше не дасть оптимального рішення, оскільки сумарні (суспільні)

переваги не володіють властивістю транзитивності, необхідною для знаходження оптимуму. Розробки *К.Ерроу* сприяли трансформації економічної теорії добробуту в теорію суспільного вибору, в межах якої здійснюється позитивний аналіз того, як формуються і реалізуються різні суспільні переваги.

**Роулзівська концепція** економіки добробуту ґрунтується на ідеях президента Американської асоціації політичних і соціальних філософів *Джона Роулза*, який вважає справедливим таку диференціацію доходів, за якої відносна економічна нерівність припустима лише тоді, коли вона сприяє досягненню більш високого абсолютного рівня життя найбільш вразливими членами суспільства. Роулзівство стверджує, що сукупний добробут залежить від добробуту найбільш вразливої особи, а суспільство виграє тоді, коли рівень життя цієї особи покращується, проте нічого не виграє від зростання добробуту інших (суспільний добробут вимірюється рівнем добробуту найменш забезпеченого члена суспільства):

$$\Phi CD = \min (U_1, U_2, U_3, \dots, U_n),$$

де  $\Phi CD$  – функція суспільного добробуту;  $U_1, U_2, U_3, U_n$  – функції індивідуального добробуту громадян.

Для обґрунтування власної концепції добробуту, *Дж.Роулз*, виходячи з ідеї суспільного договору, пропонує розглядати гіпотетичну ситуацію, яку називає “**початкова позиція**” (*the original position*). В “початковій позиції” знаходяться усі раціональні, рівні та вільні особи, що обирають принципи справедливого устрою суспільства, у відповідності з якими їм доведеться жити в майбутньому. Згода учасників цієї змодельованої ситуації чесно виконувати усі сумісно відпрацьовані правила стала причиною назви “справедливість як чесність”. Але в реальному суспільстві неможливо домовитися щодо справедливості, оскільки кожен учасник договору, володіючи інформацією про свої можливості, буде відстоювати вигідний виключно для нього принцип справедливості. Наприклад, особи, що вже досягли успіхів в житті, при виборі принципів справедливості будуть прагнути зберегти *status quo*. Особи, що володіють певними природними талантами, оберуть, скоріш за все, принципи рівності можливостей та меритократії<sup>4</sup>, згідно з якими усі члени суспільства поставлені в початково рівні соціальні умови, з яких вони й починають свій життєвий шлях. Вершини досягають лише кращі з них завдяки своїм здібностям, наполегливості та енергії.

Однак вплив, що спричиняють випадкові події на життя особи, не можна визнати справедливими. Людина не повинна піддаватись дискримінації залежно від свого соціального статусу (за статтю, расою, віруванням тощо). Більшість осіб визнає несправедливим, якщо блага та становище в суспільстві будуть розподілятися залежно від цих ознак, але *Дж.Роулз* пішов далі. Він стверджує, що людина при народженні отримує випадковим чином розподілені не лише соціальні ознаки, але й природні якості – здоров’я, рівень інтелекту, фізичні вади чи переваги. Несправедливо, якщо хтось досягає успіху завдяки

---

<sup>4</sup> Меритократія (від лат. *meritus kratus* – влада достойних) – влада найбільш обдарованих, коли на керівні посади обирають найбільш здібних осіб з усіх прошарків суспільства (виправдання соціальної нерівності, розподіл на еліту та керовані маси).

своїм природним здібностям, наприклад, геніальній пам'яті, абсолютному слуху, чи, навпаки, через проблеми зі здоров'ям не може досягти бажаного визнання. Відповідно, ці характеристики також повинні нівелюватися в справедливому суспільстві, тобто несправедливою є і концепція меритократії.

Згідно концепції роулзіанства, люди в початковому стані повинні перебувати під **“вуаллю невідання”** (*the veil of ignorance*), тобто бути позбавленими знання про своє майбутнє соціальне становище в конструйованому суспільстві. Більш того, вони повинні бути позбавлені й інформації про своє походження, освіту, професію, національну приналежність, стать, вік, фізичні та розумові здібності, природні таланти тощо. Лише в цьому випадку на їх вибір не буде впливати егоїстичний мотив зробити себе **“рівніше за інших”**. Дійсно, людина, яка володіє хоч якими-небудь якостями, буде в даній ситуації шукати ренти, наприклад, банкір – відстоювати пільги для фінансового сектора, а людина похилого віку – сподіватись на справедливість геронтократії<sup>5</sup>. Сам *Дж.Роулз* відзначає, що учасники його моделі діють таким чином, ніби їх місце в майбутньому суспільстві визначатимуть найзапекліші вороги. В таких умовах діяли засновники американської Конституції, які написали її, не знаючи, хто з них в майбутньому буде обраний президентом.

Більш того, учасники контракту позбавлені навіть знання про свою особисту уяву **“щодо щастя”** (блага) – вони не можуть розташувати конкретні блага на **“карті байдужості”**, тому що не знають своїх переваг. Єдине, з чим ознайомлені учасники такого гіпотетичного договору, – це з існуванням **первинних благ** (*primary goods*) – тих фундаментальних благ, які кожна раціональна людина, незалежно від своїх конкретних прагнень та суспільного становища, хотіла б мати в тій чи іншій формі. Первинні блага можуть бути соціальними, наприклад, основні людські права, свободи, можливості, доходи і багатство, почуття гідності. Ці блага вимагають справедливого розподілу за допомогою встановлених соціальних принципів та інститутів. Доступ саме до цих благ будуть прагнути забезпечити собі особи, що знаходяться в початковій ситуації під **“вуаллю невідання”**. Крім того, існують природні блага – здоров'я, енергія, інтелект та уява, які не знаходяться безпосередньо під контролем суспільства, хоча й підвладні його впливу.

Раціональним вибором для *Дж.Роулза* є стратегія максіміна, згідно якої суспільство прагне максимізувати добробут своїх найменш забезпечених громадян (лише в цьому випадку усі громадяни отримують максимально можливий захист від випадкового розподілу соціальних та природних вигід, і залишаться лише чесно виконувати досягнуті домовленості після того, як люди довідаються про своє реальне становище в суспільстві).

*Дж.Роулз* визначає справедливість як чесність (*justice as fairness*). Згідно його концепції справедливість розподілу (*distributive justice*) полягає в тому, що **“всі соціально найважливіші блага – свобода і можливості, дохід і багатство, а також інші основи самоповаги, – повинні розподілятися порівну, якщо тільки первинний розподіл одного або всіх благ не стає вигідним для найменш**

<sup>5</sup> Геронтократія (від лат. *gerontos kratos* – влада старійшин) – рання форма суспільного устрою, за якої влада належала старшому поколінню.

забезпечених”. Більш чітко принципи справедливості *Дж.Роулз* формулює наступним чином: 1) принцип рівних свобод – кожен індивід повинен володіти рівним правом щодо загальної системи основних прав і свобод, сумісної з подібними системами свобод для всіх інших громадян; 2) принцип диференціації (*a*) та принцип рівних можливостей (*b*) – соціальна та економічна нерівності повинні бути зорганізовані таким чином, щоб вони одночасно (*a*) призводили до найбільшої вигоди найменш забезпечених і (*b*) робили відкритими для усіх посади й становища в умовах рівних можливостей.

При цьому перший принцип має пріоритет над другим (пріоритет свободи): основні свободи можуть бути обмежені лише в ім’я самої свободи (поки не виконана ця умова, говорити про справедливість розподілу немає змісту). Під основними свободами розуміються політичні і громадянські права, стандартні для ліберальних демократій: свобода совісті, слова, пересування, право голосувати і бути обраним, право на судовий захист тощо. Однак ідея свободи вже давно здобула визнання в західній політичній філософії, і тому пріоритет свободи – найменш дискусійна частина роулзівської теорії. Більше суперечок викликає друге правило пріоритету – пріоритет справедливості над ефективністю і добробутом. Другий принцип справедливості передує принципу ефективності і принципу максимізації суми вигід, а рівність можливостей передує принципу диференціації. Таким чином, принципи соціальної та політичної справедливості *Дж.Роулз* однозначно трактує як пріоритетні в порівнянні з принципами економічної ефективності та доцільності (рис. 3.9).

Отже, насамперед, суспільство повинно забезпечити абсолютно рівний розподіл основних свобод і можливостей досягнення соціального успіху. Тобто в роулзівстві не допускається ситуація, за якої збільшується ступінь свободи одного індивіда за рахунок зменшення свободи іншого через те, що це збільшує загальну суму свободи в суспільстві. Після виконання першого принципу можна допустити нерівність в суспільстві, але лише в тому випадку, якщо цей нерівний розподіл благ сприятиме покращенню становища найбільш знедолених. При цьому віднесення людини до забезпечених чи знедолених визначається через володіння первинними благами. І лише потім можна говорити про виконання утилітаристських умов підвищення загального рівня добробуту.



**Рис. 3.9. Пріоритет принципів справедливості *Дж.Роулз***

Розглядаючи економічні питання, *Дж.Роулз* основну увагу приділив нормативним міркуванням щодо інститутів, що здатні підтримувати та відтворювати справедливу соціальну систему, та необхідності зміни існуючих

зв'язків між використанням вільних ринків та приватною власністю на засоби виробництва і що принципам справедливого суспільства може задовольняти як демократія з переважаючою приватною власністю, так і суспільство, в якому пануючою формою є державна власність. При цьому слід відмітити, що сам *Дж.Роулз* визначав свої принципи як базові для побудови структури суспільства, наприклад, при визначенні податкової та соціальної політики, антимонопольного та спадкового права, побудови системи трансфертів тощо. Однак він зовсім не вважав, що ними необхідно керуватись при укладанні конкретних угод або прийнятті локальних рішень.

Сьогодні найбільш видатним представником економіки добробуту вважається Нобелівський лауреат з економіки 1998 р. *Амартья Сен*, внесок якого в теорію благоденства стосується ув'язки проблем економіки добробуту з етичними принципами. З його точки зору, подальший розвиток теорії загального добробуту потребує більш широкого використання філософської традиції, пов'язаної з категоріями свободи, прав, загальної взаємозалежності та визнання багатоваріантності етично значущих тверджень.

З точки зору **етичного підходу** *А.Сена*, єдиним джерелом інформації про соціально-економічний характер міжперсонального розподілу доходу залишаються суб'єктивно-індивідуальні преференції, ранжувати які за єдиним етичним критерієм практично неможливо. Оскільки не існує способу визначення раціональності індивідуально прийнятних рішень, кожен оцінює самостійно себе і свій рівень добробуту.

**Ліберальна концепція** (філософія індивідуалізму) розподілу доходів базується на праці американського соціолога *Роберта Нозіка* "Анархія, держава і утопія" 1974 р. і припускає відповідність доходу кожного власника фактора виробництва граничному продукту, отриманого від нього. Соціальна справедливість при цьому встановлюється ринком та його регуляторами. Таким чином, допускається значна нерівність при розподілі доходів. Вибір принципів соціальної справедливості в перерозподілі доходів визначається в кожному суспільстві по-своєму, виходячи з духовних цінностей і вироблених національних стандартів, що формувалися протягом усього попереднього історичного розвитку даної країни.

Даний підхід не передбачає перерозподілу благ (доходів) та вважає найсправедливішим той розподіл, якого досягнуто на конкурентному ринку, коли добробут кожного досягається з врахуванням індивідуальних стартових можливостей та здібностей. Згідно підходу *Р.Нозіка*, найкращими для суспільства є фактично досягнуті оптимальні за *Парето* варіанти, тоді як попередні критерії вимагають державного втручання для досягнення найкращого (найсправедливішого) стану суспільства.

Ліберальна концепція (*libertarian*), запропонована *Р.Нозіком*, виступає за рівність, проте приписує її забезпечення справедливому і безсторонньому ринку, де всі однакові. Люди володіють непорушним правом необмежено розпоряджатися результатами своєї діяльності й бути максимально вільними від необхідності ділитися через державний бюджет з реципієнтами допомоги,

ким би не виступали останні (погляди вченого поділяє консервативна частина американського суспільства).

Центральне місце в теорії *Р.Нозіка* посідає поняття права або норми. Функції мінімальної держави зводяться до забезпечення належного виконання укладених контрактів та захисту громадян від насильства, злочинства та шахрайства. Сповідуючи ідею мінімальної держави, масштаби діяльності якої звужуються до забезпечення правопорядку і оборони, вчений вважає за справедливе зменшити державний сектор з відповідним скороченням податкових платежів та фінансової відповідальності держави. Лібералізація за такою схемою розширює можливості вільного ринку (мінімізація впливу податкових дестимуляторів, обмеження надмірного тягаря фінансованих з бюджету благ суспільного користування, послуг і соціальних трансфертів). За *Р.Нозіком*, справедливою і виправданою є вся законна діяльність, яку поза державним контролем господарюючі суб'єкти провадять без примусу.

**Егалітаристська концепція** (від франц. *egalite* – рівність) впливає з найпопулярнішого принципу справедливості: до рівноправних агентів має бути однакове ставлення. Застосування цього принципу зумовлює вирівнювання індивідуальних вигід. Вважається, що егалітаризм досить сильно цементує суспільство, оскільки ще в 1859 р. французький соціолог і політик *Алексис Токвіль* констатував: “Прагнення людей до рівності є пристрасним, ненаситним, довічним і непоборним”. Коли всі агенти економічної системи поділяють порівну дохід від кооперації, не може виникати заздрості або розчарування (за винятком випадків, коли деякі індивіди відчувають, що їх внесок в ці доходи був вищим за середній).

Егалітаризм вважає справедливим зрівняльний розподіл доходів, тобто коли усі члени суспільства отримують рівні блага (якщо потрібно розділити визначену кількість благ між людьми, які однаково цього заслуговують, то справедливим був би розподіл порівну). Проблема полягає лише в тому, що слід розуміти під “однаковими заслугами” (*egalitarian*): однаковий трудовий внесок в суспільний добробут, однакові стартові умови в розумінні володіння власністю чи однакові розумові й фізичні здібності? Єдиної відповіді на це питання так і не знайдено, тому доводиться звертатися до моральних суджень.

Ще одним підходом до оцінки добробуту, який набув поширення з середини ХХ століття, є **часова концепція загального добробуту** французького філософа *Анрі Бергсона*, яка стверджує, що добробут вимірюється не грошима, а природними одиницями життя (одиницями часу). Таким чином, суспільний добробут дорівнює сукупному часу людського життя всіх членів суспільства. Тривалість людського життя виступає як час для творення, а добробут – як результат його використання. Суспільний добробут розглядається також як добуток показників екстенсивності (середня тривалість життя – індекс здоров'я) та інтенсивності (якість життя населення – індекс освіти). В підсумку, часовий критерій загального добробуту та етичний підхід *А.Сена* стали основою для формування сучасної концепції людського розвитку.

Незважаючи на таке широке поле можливостей аналізу суспільного добробуту за низкою вищенаведених критеріїв, найчастіше в економіці

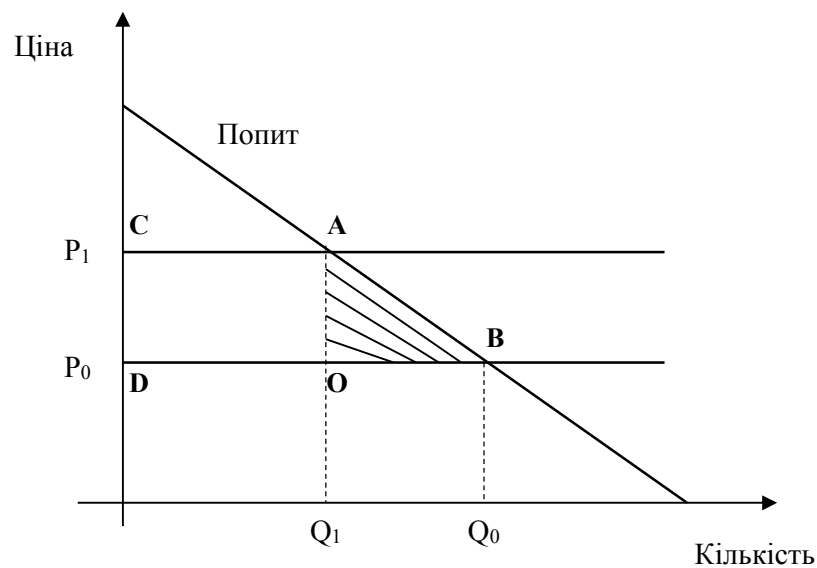


державного сектора використовуються три базових підходи: визнання права індивіда на власний вибір та приватну власність (лібералізм); усвідомлення необхідності максимізації добробуту більшості (утилітаризм); відповідальність суспільства за становище найменш забезпечених його членів (роулзіанство).

### 3.3. Втрати добробуту: сутність та обчислення

Увага багатьох дослідників економіки добробуту (*Гордон Таллок, Харві Лейбенстайн, Роберт Манделл*) акцентована на проблемах втрати суспільного добробуту від тарифів та монополій. Проте результати їх досліджень часто виявляються спірними та недостатньо теоретично обґрунтованими. З огляду на це, в кінці 50-х років ХХ століття американський професор *А.Харбергер* запропонував власний метод оцінок втрат добробуту, який став базовим для здійснення таких порівнянь.

На рис. 3.10 наведений обсяг товарів, які можуть бути вироблені всередині країни за рівня внутрішніх цін  $P_1$  та імпортовані за ціною  $P_0$ . В умовах заданого попиту та відсутності тарифу  $Q_0$  одиниць товару будуть придбані за ціною  $P_0$ , а якщо буде введений обмежувальний тариф, то  $Q_1$  одиниць будуть купуватись за ціною  $P_1$ . Зростання цін є трансфертом від одних членів суспільства іншим, отже, втрати добробуту на рис. 3.10 відображені заштрихованим трикутником *OAB*.



**Рис. 3.10. Оцінка втрат добробуту за А.Харбергером**

Однак існує значна кількість витрат, які ігноруються цією процедурою. По-перше, стягнення тарифів містить витрати на митних інспекторів, податківців (тих, хто здійснює реальний збір), берегову охорону (тих, хто попереджує контрабанду). По-друге, постачальник, звичайно, наймає митних посередників для просування товару через митниці (митне посередництво

додається до податку і, таким чином, збільшується трикутник добробуту). З рис. 3.10 видно, що додавання витрат збору суттєво збільшує “суспільні втрати” від тарифу. По-третє, тарифи часто призводять до марного витрачання ресурсів (якщо, наприклад, збори від тарифів повністю використовуються на соціальні цілі і не інвестуються в розширене відтворення, то суспільні втрати є трапецією  $CDBA$ , яка обмежена лініями витрат).

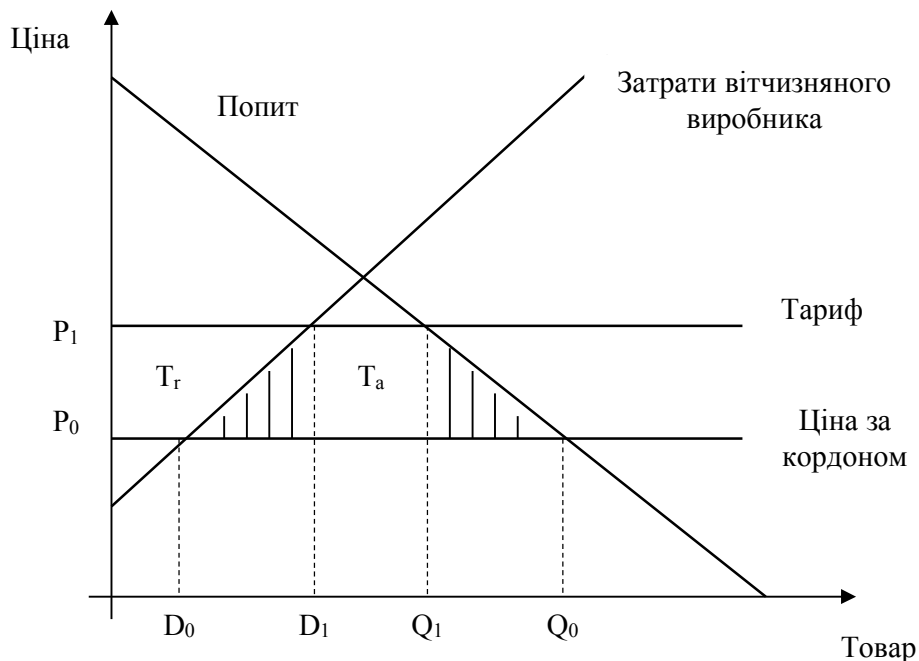
Рис. 3.10 також демонструє зарубіжні та вітчизняні витрати на деякий товар і національний попит на нього. Оскільки вітчизняні витрати вищі, ніж витрати на поставку зарубіжного товару, то жодна одиниця цього товару не буде вироблена в країні за відсутності тарифу. За ціною  $P_0$  було б імпортовано і спожито  $Q_0$  одиниць товару. Якщо країна вводить тариф, то більш високі витрати вітчизняного виробництва поширюватимуться на весь ринок. Для підрахунку втрат добробуту від цієї операції використовується трикутник добробуту  $OAB$ . Обґрунтуванням цієї процедури є те, що більш високі ціни, які сплачуються споживачами, являють собою трансфертний платіж, а не реальні втрати для економіки. Власники ресурсів, які залучаються до неефективного виробництва товарів, отримують не більше того, що вони б мали, якщо б тариф ніколи не був введений або вони були б зайняті в інших сферах економічної діяльності. Однак, ці ресурси використовуються неефективно і прямокутник між  $P_0$  і  $P_1$  з обмежувальною вертикальною лінією через точку  $Q_1$  ( $CAOD$ ) демонструє суспільні втрати від цього витрачання. Таким чином, загальні втрати добробуту в результаті тарифу є трикутником плюс прямокутник зліва від нього (фігура  $CDBA$ ).

Ця ситуація є ідентичною тій, яка б виникла, якщо уряд поставив вимогу до вітчизняної промисловості відмовитися від ефективного способу виробництва і використовувати неефективний. Втрати добробуту складала б не лише площу трикутника  $OAB$ , але й включали неефективне використання ресурсів внаслідок державного регулювання (площа прямокутника  $CAOD$ ). Оскільки тариф, що “переключає” виробництво з виготовлення експортної продукції на продукування імпортозаміщуючих товарів, відносно яких країна не має порівняльних переваг, є фактично вимогою держави отримувати товари неефективним способом, то ситуації є подібними. Втрати від протекціоністського тарифу є трикутником  $OAB$  плюс різниця між вітчизняними витратами на виробництво і ціною, за якою цей товар міг бути придбаний за кордоном.

Розглянемо приклад, який демонструє деякий обсяг вітчизняної продукції до введення тарифу. На рис. 3.11 наведені як імпортована частина товару, який споживається, так і та частина, що виробляється всередині країни. Передбачається, що еластичність пропозиції зарубіжного товару є безмежною, а вітчизняне виробництво здійснюється в умовах зростання витрат. За відсутності тарифу (ціна  $P_0$ ) вітчизняні виробники випускають  $D_0$  одиниць продукції, в той час як  $(Q_0 - D_0)$  одиниць імпортується для того, щоб задовольняти сукупний попит, який дорівнює  $Q_0$ .

Нехай уряд встановлює тариф на імпорт і акциз такого ж розміру на вітчизняну продукцію. За нової ціни  $P_1$  споживачі будуть виявляти попит лише

на  $Q_1$  одиниць товару, а заштрихований трикутник відображає надлишкове навантаження. Вітчизняне виробництво залишиться на рівні  $D_0$ , але імпорт скоротиться з  $(Q_0 - D_0)$  до  $(Q_1 - D_0)$ . Уряд отримає податкові надходження, які дорівнюють усьому прямокутнику, що обмежений двома лініями ціни, вертикальною віссю та  $Q_1$ .



**Рис. 3.11. Втрати добробуту**

Тепер змінимо приклад, роблячи припущення, що податок на вітчизняні товари відмінений (існує лише обмежувальний тариф). Вітчизняне споживання і ціни залишаються незмінними, однак, обсяг вітчизняного виробництва зростає до  $D_1$ , і, відповідно, скоротиться імпорт. З'явиться неефективне використання ресурсів у виробництві товарів, які було б краще імпортувати (заштрихований трикутник між  $D_0$  і  $D_1$ ). Доходи уряду знизяться до прямокутника  $T_a$ , а власники ресурсів у вітчизняному виробництві отримають засоби, що рівні площі трапеції  $T_r$ . Зрозуміло, що втрати суспільства від тарифу – площа обох заштрихованих трикутників на рис. 3.11.

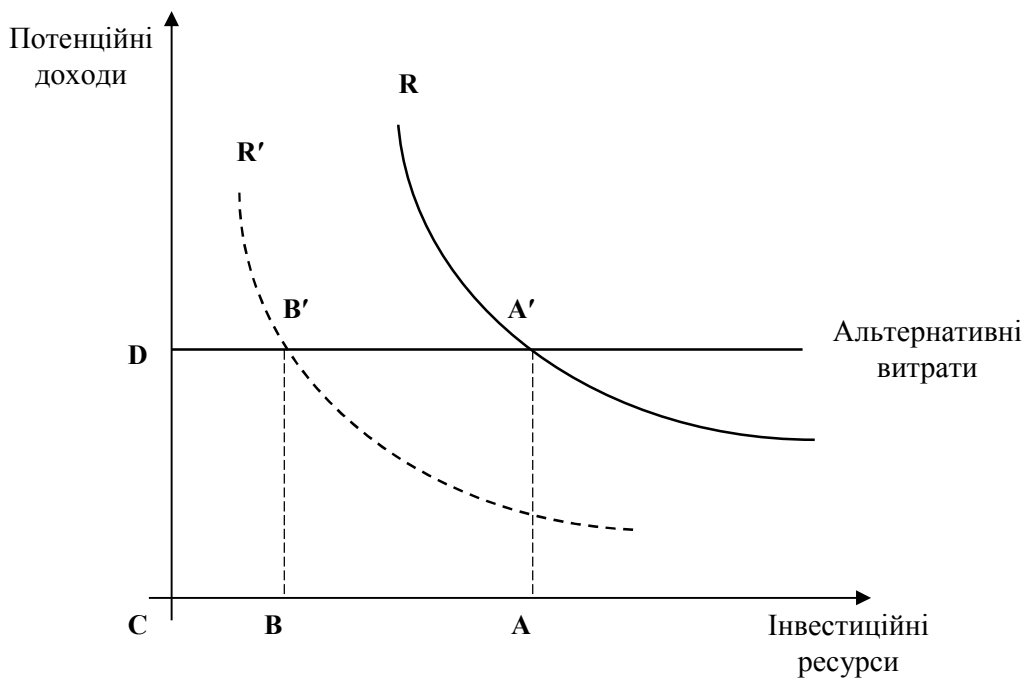
Трапеція  $T_r$  є чистим трансфертом і, відповідно, не повинна включатися в розрахунок втрат від тарифів. Звичайно, уряди не схильні вводити тарифи з власної ініціативи (їх потрібно лобювати та здійснювати на них тиск, витрачаючи при цьому ресурси в політичній діяльності). Можна очікувати, що вітчизняні виробники будуть інвестувати ресурси в лобювання тарифу до тих пір, поки гранична виручка на витрачений таким чином останній долар не зрівняється з імовірною віддачею від введення трансферту.

Монополії спричиняють споріднені за своєю природою втрати, а звідси й впливає, що достатньо важко запропонувати метод обчислення цих суспільних втрат. Але метод трикутника добробуту значно недооцінює ці втрати. Як видно з рис. 3.11, монополіст може призначити монопольну ціну  $P_1$  замість рівної

витратам суспільства на одиницю товару  $P_0$ , що спричинить скорочення споживання з  $Q_0$  до  $Q_1$ . Трикутник добробуту є явною втратою для суспільства, проте прямокутник зліва від нього – це трансферт від споживачів власнику монополії.

Для підтвердження того, що такі міркування ігнорують значні втрати, доцільно розглянути економіку нелегальної діяльності. Крадіжка, звичайно, – це чистий трансферт, і тому можна вважати, що він не здійснює вплив на добробут (нульові суспільні витрати). Проте в дійсності це не так, адже існування крадіжок призводить до значних втрат добробуту. Рис. 3.12 демонструє ситуацію, з якою стикається потенційний грабіжник. На горизонтальній вісі відображена величина зусиль і капіталу (інструменти злочина), які він може інвестувати протягом кар'єри злочина. На вертикальній вісі зображаються потенційні доходи. Лінія альтернативних витрат показує доходи, які б він зміг отримати в результаті аналогічних вкладень праці й матеріалів діяльності іншого типу. Ці затрати приймаються як постійні (*const*).

Спочатку припустимо, що крадіжка чужої власності не є незаконною. За таких обставин доходи від різних розмірів інвестицій в діяльність зображені лінією  $R$ . Потенційний грабіжник вкладав би ресурси, які відповідають за розміром величині точки  $A$ , у крадіжку. Затратами для нього був би прямокутник  $AA'DC$ , а його чистим доходом від інвестицій була б трикутна площа вище  $A'D$ .



**Рис. 3.12. Втрати добробуту від крадіжок і пограбувань**

За допомогою рис. 3.12 можна продемонструвати також становище людини, яка прагне охороняти свої активи (або грабіжника, який захищає награване). На горизонтальній вісі наведені ресурси, вкладені в діяльність з мінімізації втрат (в світі, де крадіжки були б легальними, можна очікувати, що

це призвело б до скорочення виробничих видів діяльності та значного розширення сфери дозвілля). Вартість кожної одиниці ресурсів, які використовуються на ці цілі, зображена горизонтальною прямою можливостей, а “врятоване” від крадіжок зображається на вертикальній вісі. Тепер лінія  $R$  показує доходи у вигляді врятованої на кожну одиницю “попередженої крадіжки”. Сукупна кількість вкладених ресурсів буде дорівнювати знову  $A$ .

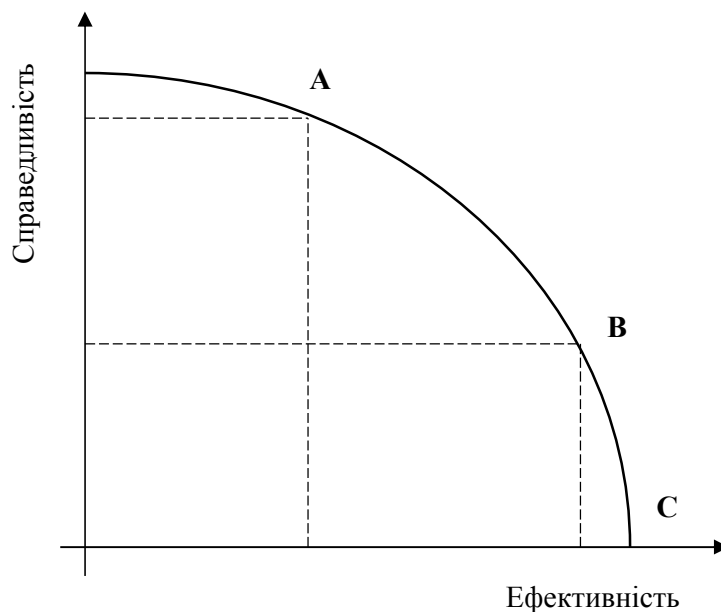
Висота кривої  $R$  для злодія буде залежати від того, скільки ресурсів вклали інші особи в засоби захисту від пограбувань (наприклад, замки, сейфи, сигналізацію, охорону тощо). Аналогічно, людина, яка вирішує проблему фінансування витрат на сигналізацію, виявить, що її крива  $R$  залежить від того, скільки засобів вкладається у спроби здійснення пограбувань злодіями. Коли потенційний грабіжник вкладає гроші, наприклад, у вдосконалення відмички, крива  $R$  для осіб, які прагнуть захистити свою власність, знижується. І навпаки, озброєна охорона для захисту цінностей змістить криву для потенційного злодія вниз. З часом такі взаємодії між інвестиціями в охорону і прибутками від пограбувань сприяють досягненню рівноважного стану (суспільні втрати на рис. 3.12 зображені прямокутником  $AA'DC$ ). Ця рівновага, однак, буде коштувати надто дорого для суспільства, незважаючи на факт, що діяльність у вигляді крадіжок є лише трансфертами. Втратами для суспільства є інвестиції капіталу й праці у пограбування за захист від них.

### **3.4. Дилема “між ефективністю і справедливістю” та проблеми економічної нерівності**

Ефективність розвитку економіки визначається співвідношенням “результати-затрати”, за яким робляться висновки щодо прогресу (регресу) функціонування різних сфер соціально-економічної діяльності. Проте, якщо економічну ефективність забезпечує ринковий розподіл ресурсів й доходів, то держава зобов’язана здійснювати перерозподіл з огляду на дотримання принципів соціальної справедливості. Прагнення підвищити справедливість вимагає від суспільства поступитися якоюсь часткою ефективності, оскільки ефективність і справедливість є альтернативними цілями.

Компромід між справедливістю та ефективністю – це вибір, який треба зробити владі і суспільству: намагання підвищити справедливість у розподілі доходів шляхом їх перерозподілу з використанням податків, субсидій та інших регуляторів призводить до зменшення загальної ефективності економіки, тобто до втрат сукупного добробуту всіх економічних суб’єктів. Цей компромісний вибір ілюструє крива трансформації на рис. 3.13. Точка  $C$  на ньому відповідає максимально ефективному варіанту, який можна досягти без будь-якого перерозподілу (проте навряд чи який уряд піде на вибір  $C$ , адже це призведе до створення кризової ситуації в суспільстві, яка щороку буде загострюватись, а в тривалому періоді загрожує втратою ефективності). Варіантові  $A$  відповідає активніша соціальна політика, ніж варіантові  $B$ , і водночас вибір варіанту  $A$  призводить до нижчої ефективності в порівнянні з варіантом  $B$ .

Паскаль щодо справедливості висунув наступну тезу: “Справедливість без сили немічна; сила без справедливості – тиранічна. Справедливість без сили заперечують, тому завжди є недобрі люди; силу без справедливості звинувачують. Треба, отже, звести разом справедливість і силу, а для цього зробити справедливе сильним або сильне справедливим”. Інститутом, який покликаний слідкувати за додержанням справедливості в ефективній ринковій економіці, виступає держава. Ключовою ланкою між справедливістю та ефективністю є оподаткування, особливо прогресивно-прибутковий податок, за допомогою якого дещо “згладжується” нерівність прибутків за рахунок урізання тих з них, які знаходяться у верхній частині піраміди доходів. Лідер школи монетаристів Мілтон Фрідмен в 1968 р. запропонував поширити рухому шкалу оподаткування на нижчу частину доходів, і в результаті запровадити негативний прибутковий податок (*negative income tax*) як форму виплати гарантованого доходу найменш забезпеченим верствам населення.



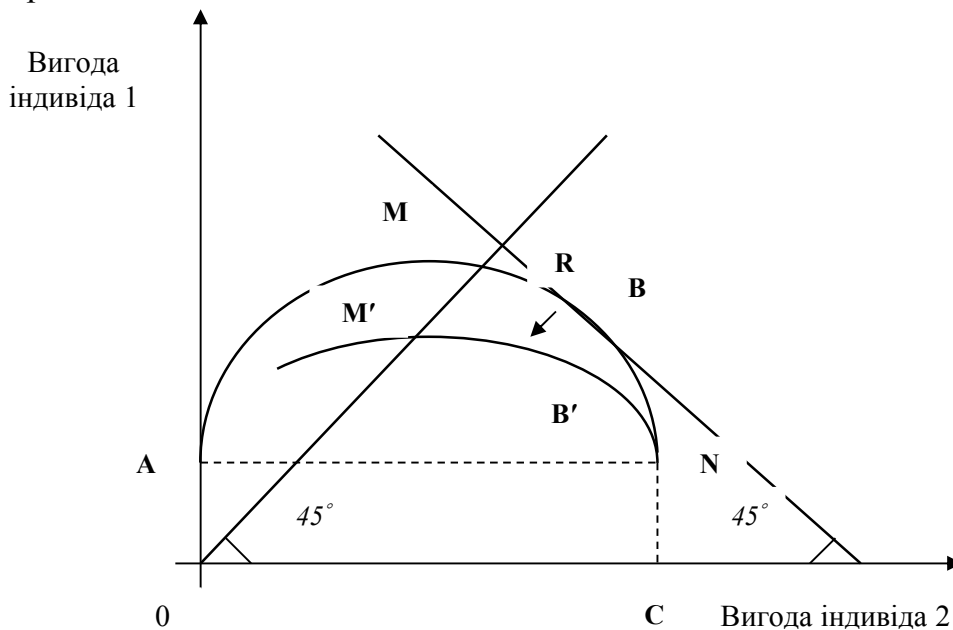
**Рис. 3.13. Вибір між ефективністю та справедливістю**

Професор Браян Баррі з Чиказького університету пропонував наступні критерії розуміння змісту справедливості: 1) справедливість як правильність (*fidelity*); справедливість як винагорода (*requital*); справедливість як додержання правил гри (*fair play*); справедливість як рівні права (*equal rights*). Усі ці прояви справедливості корелюють з критеріями економіки добробуту, проаналізованими в параграфі 3.2.

Традиційна політекономія дотримується точки зору, що справедливість має екзогенний характер. Економіка трактується як наука, що вивчає обмін – здатна проаналізувати ріст добробуту двох індивідів внаслідок обміну, проте не може проілюструвати ступінь його зміни внаслідок перерозподілу. Сучасна економічна теорія намагається вивести ендогенні норми справедливості, що впливають з її гіпотез. Основні ідеї сучасної економічної науки побудовані на протилежних традиційному розумінню нормах справедливості. Якщо

традиціоналісти оцінюють правила за ступенем їх відповідності умовам справедливості, то сучасна політекономія визначає справедливість ступенем її узгодженості з правилами (правила перебувають в логічному підпорядкуванні справедливості).

Дилема між прибутками і справедливістю, сформульована в 1975 р. американським економістом *Артуром Окуном*, в спрощеному вигляді зображена на рис. 3.14. На осях нанесено вигоди індивідів 1 і 2, які спільно формують суспільство. У початковому стані обидва індивіди однаково працюють та отримують доходи, які приносять їм користь *A* і *C*. Розходження в рівнях користі пояснюється тим, що рівень продуктивності індивіда 1 вищий, ніж індивіда 2, тому він отримує більший прибуток, який приносить йому більшу корисність.



**Рис. 3.14. Рівень вигоди і справедливість за різними критеріями розподілу**

За відсутності необхідності в перерозподілі суспільство реалізує комбінацію користі *N*. Якщо здійснити перерозподіл від індивіда 1 із вищим рівнем продуктивності праці на користь індивіда 2, то підриваються стимули індивіда 1 до максимізації свого прибутку. Внаслідок цього він отримає значно менше користі, ніж за відсутності перерозподілу. Водночас завдяки отриманим трансфертним платежам непропорційно покращиться становище індивіда 2. Суспільство наблизиться до точки *B*, в якій максимізується сукупна корисність. Ця точка є точкою дотику 45<sup>0</sup>-ої похилої лінії і кривої *AMB**N*. За подальшого перерозподілу на користь індивіда 2 цей максимум корисності сягне точки *R*. Даний розподіл корисності являє собою максимальну нерівність на користь бідного індивіда 2. При збільшенні обсягів перерозподілу вище точки *R* стимули до максимізації прибутку в індивіда 1 настільки зменшаться, що спричинять скорочення бази перерозподілу. Це, в свою чергу, “переведе” суспільство в позицію *M*, де досягається рівномірний розподіл корисності.

Подальший перерозподіл на користь індивіда 2 ще більше зменшить інтерес індивіда 1 до продуктивної діяльності та отримання прибутку. Якщо рівень оподаткування індивіда 1 сягне 100%, то він більше не буде працювати, і суспільство опиниться в точці *A*.

Таким чином, бажаних перерозподільчих цілей можна досягти за допомогою відповідної системи податкових і трансфертних платежів. Зниження рівня національного доходу виступає як ціна за встановлення справедливості, оскільки особи можуть використовувати різні можливості ухилення від оподаткування (крива *AMBN* зміщується вниз в точці *N*).

Прагнення суспільства досягти соціальної справедливості потребує від державної влади різноманітних заходів щодо перерозподілу доходів. По-перше, необхідно визначити, наскільки нерівним є фактичний розподіл доходів, а для цього необхідно ввести відповідні показники нерівності. По-друге, слід визначитись з поняттям справедливого розподілу доходів, що дає змогу відшукати стан, до якого треба скеровувати рух процесу перерозподілу. По-третє, необхідно розглянути інструменти, які допоможуть перерозподіляти доходи, і оцінити втрати перерозподілу для суспільства (табл. 3.3).

**Табл. 3.3. Базові теореми економіки добробуту**

<i>I теорема економіки добробуту</i>	<i>II теорема економіки добробуту</i>
Доки виробники і споживачі діють в середовищі досконалої конкуренції, доти ринок забезпечуватиме <i>Парето</i> -ефективну аллокацію ресурсів. За таких умов економіка досягатиме максимального рівня виробництва товарів за наявного обсягу ресурсів (межа кривої трансформації).	Досягнення <i>Парето</i> -ефективності не гарантує рівномірного та справедливого розподілу доходів між індивідами. За існування певного механізму перерозподілу доходу можуть послаблюватись стимули до прикладання трудових зусиль: оподаткування – в платника, трансферти – в реципієнта.

**Нерівність** є об'єктивним фактором людського існування, закладеного природою в систему соціальних відносин суспільства. Це пояснюється тим, що доходи домогосподарств утворюються внаслідок продажу або передачі в оренду належних їм ресурсів (праці, грошових заощаджень, землі, підприємницьких здібностей) на ринках відповідних факторів виробництва, проте різні люди мають різні стартові можливості, різні здібності та різну вдачу. Все це призводить до суттєвої диференціації доходів в суспільстві, проблеми несправедливого розподілу доходів і появи феномену бідності. Нерівність має різноманітне походження: 1) “домашня” нерівність, яка пов’язана з розподілом обов’язків всередині родини; 2) громадянська нерівність – стан, за якого особи рівні лише тоді, коли “кожен втілює частку спільної волі”; 3) ринкова нерівність, коли індивіди класифікуються відповідно до кількості благ, які вони можуть придбати; 4) виробнича нерівність – кожен індивід оцінюється за досягненнями.

Для вимірювання економічної нерівності використовуються декілька категорій: 1) коефіцієнт диференціації (децильний або квінтільний); 2) коефіцієнт *Лоренца*; 3) коефіцієнт *Джині* (рівень концентрації).



**Коефіцієнт диференціації ( $K_d$ )** – один з найбільш поширених індикаторів нерівності завдяки простоті розрахунків та інтерпретації, розраховується за формулою:

$$K_d = I_r / I_p,$$

де  $I_r$  – дохід найбагатшої групи населення;  $I_p$  – дохід найбіднішої групи.

Ідея коефіцієнту полягає в співставленні доходів в найбільш заможних і найбідніших групах з однаковою чисельністю населення. Так, якщо йдеться про децильні групи, то співставляються X та I децилі (10% найбільш заможних і 10% найбідніших домогосподарств). Якщо інформація доступна по квінтилях, то співставляються V та I 20%-ві групи населення.

Враховуючи необхідність елімінування так званих “аномальних спостережень” (наприклад, коли до найбільш заможної групи потрапляє сім’я мільйонерів, доходи якої істотно змінюють середній рівень по групі), співставляються не середні по групах значення, а “порогові”. Наприклад, у випадку використання даних по децилях розраховується співвідношення доходів домогосподарства, яке в ряду ранжування займає місце 90% (менші доходи отримують 89,99% сімей, а більші – 9,99%) та 10% (менші доходи отримують 9,99% сімей, а більші – 89,99%). При використанні даних по квінтилях орієнтуються, відповідно, на 80 і 20%. Квінтильний коефіцієнт є завжди меншим за децильний, оскільки передбачає виключення з розрахунків вдвічі більшої частки населення з найбільш відмінними від середнього рівня доходами (витратами).

За цілковитої рівності, що в принципі є неможливим, коефіцієнт диференціації дорівнює 1, проте він необмежений (може бути настільки великим, наскільки значною є економічна нерівність)<sup>6</sup>.

Італійський економіст і соціолог *В.Парето* довів, що між рівнем доходів і кількістю їх отримувачів існує зворотний зв’язок (**закон Парето**)<sup>7</sup>, а американський статистик *О.Лоренц* подав його у графічному вигляді.

**Модель кривої Лоренца** ілюструє ступінь нерівності розподілу доходів між різними групами суспільства. Якщо по вертикалі відкладати кумулятивну частку доходів (від 0 до 100%), а по горизонталі – кумулятивну частку тих, хто отримує ці доходи (також від 0 до 100%), тоді у випадку повної рівності крива *Лоренца* матиме вигляд прямої лінії (будь-який відсоток населення отримуватиме аналогічну частку доходів). За фактичного нерівного розподілу доходів крива *Лоренца* буде відхилитись праворуч вниз від прямої лінії (рис. 3.15). Така форма кривої показує, що однакові частки бідніших і заможніших громадян отримують різні частки від сукупного доходу суспільства.

<sup>6</sup> В реальності в якості стандарту децильний коефіцієнт не повинен перевищувати 10-12, а квінтильний – 6-7.

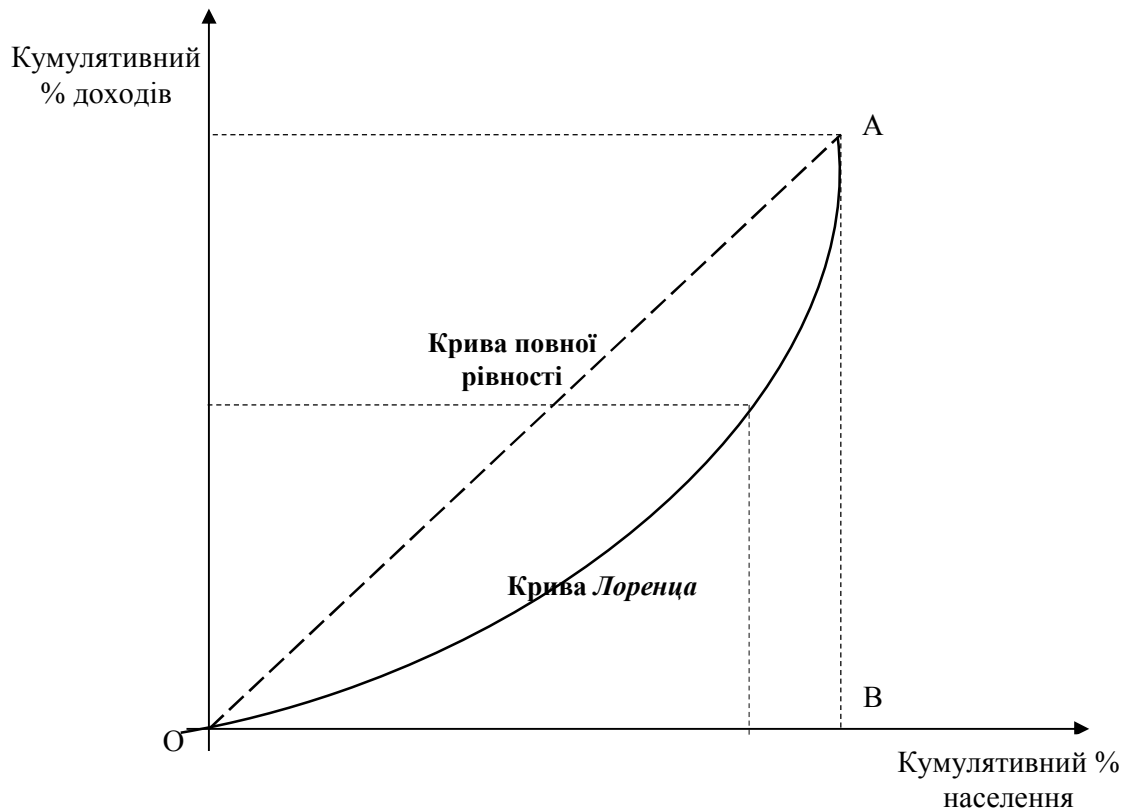
<sup>7</sup> Досліджуючи статистичні матеріали ряду країн, *В.Парето* прийшов до висновку, що доходи розподіляються за єдиним законом незалежно від рівня розвитку країни чи епохи: основну масу в розподілі національного доходу складають середні доходи, меншу – низькі, зовсім незначну – найвищі. Згідно з законом розподілу доходів за *Парето*, до зменшення нерівності розподілу доходів та загального покращення умов життя найбідніших верств населення слід наближатись не шляхом зниження рівня високих доходів, а через підвищення низьких.

Площа відхилення від рівномірного розподілу (сегмента, створеного кривою *Лоренца* і діагоналлю квадрата) свідчить про відносну нерівність в розподілі доходів.

**Коефіцієнт Лоренца ( $L$ )** як відносна характеристика нерівності в розподілі доходів визначається за формулою:

$$L = \sum(Y_i - X_i) / 2,$$

де  $Y_i$  – частка доходів, зосереджена в  $i$ -й соціальній групі населення;  $X_i$  – частка населення, що належить до  $i$ -ї соціальної групи в загальній частині населення.



**Рис. 3.15. Крива Лоренца**

Коефіцієнт *Лоренца* варіює від  $L = 0$  (за цілковитої рівності в розподілі доходів) до  $L = 1$  (за цілковитої нерівності, коли усі доходи концентруються в одному домогосподарстві).

З кривою *Лоренца* пов'язаний інший вимірник нерівності доходів – **коефіцієнт Джині**, який дорівнює відношенню площі фігури, що утворюється між кривою Лоренца та лінією абсолютної рівності, до площі трикутника  $OAB$ , що утворюється лінією абсолютної рівності  $OA$  та координатними осями. Цей коефіцієнт коливається в діапазоні між 0 (у випадку абсолютної рівності чисельник дорівнює 0) та одиницею (у випадку абсолютної нерівності, коли всі доходи суспільства зосереджені в одного індивіда, чисельник дорівнюватиме знаменнику).

Коефіцієнт *Джині* ( $G$ ) розраховується за формулою:

$$G = (2 / \mu * n^2) \sum (r_i - (n + 1) / 2) * c_i,$$

де  $\mu$  – загальний середній дохід по сукупності;  $n$  – кількість спостережень;  $r_i$  – ранг домогосподарства за рівнем доходу;  $c_i$  – середньодушовий дохід домогосподарства.

Вважається, що нормальний розподіл доходів передбачає знаходження коефіцієнта Джині в інтервалі  $0,27 < G < 0,33$ . Отже, якщо значення  $G < 0,27$ , це свідчить про високу рівність розподілу (необхідність зменшення державного втручання в економіку), а якщо  $G > 0,33$ , це означає високу нерівність (аргумент на користь посилення державного втручання в розподіл доходів).

З метою зменшення нерівності в розподілі доходів державна влада здійснює примусове переміщення ресурсів, яке призводить до зменшення добробуту одних і підвищення добробуту інших членів суспільства, тобто фактично до перерозподілу доходів за допомогою податкової системи та трансфертів. **Трансферт** – це невідшкодована передача частки доходів (благ) від одних осіб чи установ до інших. Трансферт може здійснюватись у грошовій формі, у вигляді надання певних послуг (він може набувати також форми передачі економічних можливостей, що означає розширення можливостей досягнення вищих доходів частиною індивідів порівняно з нерегульованим ринком). Рішення про трансферт може бути політичним (примусовим), яке приймається з використанням механізмів суспільного вибору. Трансферти можуть здійснюватись також і в добровільній формі (наприклад, пожертви). Для фінансування трансфертів використовується податкова система.

#### Ключові питання для поточного контролю знань за темою:

1. Які основні етапи розвитку теорії економіки добробуту?
2. Що таке “економіка добробуту” та які її основні характеристики?
3. Які існують критерії економіки добробуту? В чому їх зміст?
4. В чому сутність основних втрат добробуту?
5. У чому полягає проблема вибору між ефективністю і справедливістю?
6. Охарактеризуйте поняття “рівень життя населення” та його основні параметри.
7. Що таке “мінімальний споживчий бюджет” і яка його структура?
8. Здійсніть оцінку рівня прожиткового мінімуму.
9. В чому зміст бідності та які її прояви?
10. Які існують критерії та індикатори бідності?
11. Чому, як правило, рівень суб’єктивної бідності значно перевищує рівень об’єктивної бідності?
12. Які існують форми бідності?
13. В чому різниця між бідністю та злиденністю?
14. Що таке людський розвиток та які його базові напрямки?
15. Які основні індикатори закладені в показник індексу людського розвитку?

## **Тема 4. Генезис і концептуальні контури суспільного вибору**

- 4.1. Ідейний фундамент теорії суспільного вибору**
- 4.2. Зміст та значущість теорії суспільного вибору**
- 4.3. Суть демократії та демократизація суспільства**
- 4.4. Основи концептуалізації політичних систем**

### **4.1. Ідейний фундамент теорії суспільного вибору**

Ринкова економіка визначає обсяг та структуру виробництва благ для індивідуального використання через механізм цін, що забезпечує рівновагу попиту і пропозиції на ці товари і послуги. Споживчий ринок надає інформацію ринку ресурсів стосовно того, яких ресурсів, у якому обсязі та структурі потребує підприємницький сектор. Щодо виробництва благ колективного споживання цей ціновий механізм не спрацьовує з низки причин, що висвітлені в розділі 1. Розподіл ресурсів для виробництва суспільних товарів і послуг покладається на органи державної влади, а сама влада, яка має організовувати виробництво і розподіл суспільних благ, повинна узгоджувати з членами суспільства їх обсяг та структуру, вибір суб'єктів, що будуть здійснювати це виробництво, вибір способів та механізму розподілу суспільних благ. Теоретичне осмислення перерахованих проблем відображається в теорії суспільного вибору (табл. 4.1).

**Табл. 4.1. Порівняння суспільного і ринкового виборів**

<b>Критерії</b>	<b>Ринковий вибір</b>	<b>Суспільний вибір</b>
Попередні умови	Ціни	Регламент голосування
Вплив на інших агентів	Незалежне	Залежне
Коло вибору	Вибір з різноманіття товарів-субститутів	Вибір з обмеженого кола претендентів
Відношення до попиту	Зворотнє (чим менше, тим краще)	Пряме (чим більше, тим краще)
Характер взаємодії	Купівля-продаж	Голосування в обмін на обіцянки політиків
Принципи обміну	Еквівалентність	Платність
Результати	Присвоєння (відчуження) приватних благ	Присвоєння (відчуження) суспільних благ і антиблаг (податків)
Часовий проміжок	Щоденний вибір (в магазинах, на ринках)	Періодичний вибір
Незалежність вибору	Вибір кожного товару окремо	Вибір пакету програм (“товар з навантаженням”)

**Теорія суспільного вибору** (*public choice theory*) виступає найяскравішим напрямком економічного імперіалізму, пов'язаним із застосуванням методології неокласичної економічної теорії задля вивчення феномену політичного процесу. Представники цієї течії, критикуючи кейнсіанців, поставили під сумнів ефективність державного втручання в економіку. Розвиваючи принципи класичного лібералізму і використовуючи методи макроекономічного аналізу, вони “втрутились” у сферу, що традиційно вважалась полем діяльності політологів, юристів і соціологів. Критикуючи державне регулювання, представники теорії суспільного вибору зробили об'єктом аналізу не вплив кредитно-грошових і фінансових заходів на економіку, а сам процес прийняття урядових рішень. На етапі свого зародження (60-ті роки ХХ століття) теорія суспільного вибору, здебільшого, була пов'язана з оподаткуванням та бюджетною політикою в контексті фінансування суспільних товарів і послуг, проте згодом вона значно розширила сферу свого застосування і на сьогодні може розглядатись в якості окремої дисципліни (“економічна теорія політики”).

Теорія суспільного вибору є окремим випадком **теорії раціонального вибору**, а раціональною в неокласичній теорії є максимізація корисності індивідів в межах ресурсів, які є в їх розпорядженні, і очікувань по відношенню до дій інших партнерів. Раціональні індивіди не лише здатні співвідносити вигоди й втрати від своїх дій, але й зрозуміти наслідки власної діяльності.

Теорія раціонального вибору сформувалась під впливом: шотландської моральної філософії (*Ф.Хатчесон, А.Фергюссон, Д.Юм, А.Сміт*), яка сформулювала індивідуалістичну концепцію раціональної поведінки в суспільстві; утилітаризму (*І.Бентам*), який підкреслював значення моральних суджень і оцінок; неокласичної теорії (*А.Маршалл*), що виділяла роль взаємного обміну між людьми.

Теорія раціонального вибору є універсальною і формалізує логіку поведінки індивіда в різних ситуаціях. В політиці вона отримала назву “теорія суспільного вибору”, в соціології – “теорія соціального вибору”, в історії – “кліометрика”, в праві – “економіка і право”.

**Раціональність** визначається наступною формулою: суб'єкт (1) ніколи не вибере альтернативу  $X$ , якщо в той же час (2) досяжна альтернативна  $Y$ , яка, з його точки зору (3), краща за  $X$ . До характеристик раціональності можна віднести її індивідуальний характер, обмеженість та суб'єктивність.

Теорія раціонального вибору бере на озброєння новітній інструментарій економічної науки, розроблений *Р.Коузом* (трансакційні витрати), *Г.Сайманом* (обмежена раціональність), *Дж.Стіглером* (неповнота інформації), *Г.Беккером* (принцип невизначеності), *Р.Хардіном* (зіткнення інтересів груп), *Б.Мандевілем*, *К.Менгером* (методологічний індивідуалізм), *А.Сеном* (моральні зобов'язання) тощо. В межах теорії раціонального вибору, отже, склались два напрямки: суспільний (чиказька та вірджинська школи) та соціальний вибір (табл. 4.2).

Початки теорії суспільного вибору можна знайти в роботах математиків ХVIII-ХІХ століть, які цікавилися проблемами голосування: *Ж.Кондорсе*, *Т.Лапласа*, *Ч.Доджсона* (*Л.Керролла*). Важливу роль в формуванні теорії

суспільного вибору зіграли роботи з політичної філософії *Т.Гоббса*, *Б.Спінози*, політологічні дослідження *Дж.Медісона*, *А.Токвіля*. Проте ідеї, безпосередньо закладені в теорію суспільного вибору, вперше були сформульовані в кінці XIX століття представниками італійської школи державних фінансів: *М.Панталеоні*, *У.Маццолі*, *В. де Марко*. Ці дослідники виявились “піонерами” використання граничного аналізу і теорії ціни для вивчення бюджетного процесу, а також для моделювання попиту і пропозиції на ринку суспільних благ. Такий підхід знайшов подальший розвиток в працях представників шведської школи економічної науки – *К.Вікселя* та *Е.Ліндаля*, які приділяли основну увагу політичним процесам, що забезпечують визначення державної бюджетної політики.

**Табл. 4.2. Школи теорії раціонального вибору**

Школи	Теорія раціонального вибору		
	Теорія суспільного вибору		Теорія соціального вибору
	Чиказька школа (1930 р.)	Вірджинська школа (1950 р.)	
Основні постулати	Саморегулюючий ринок і оптимальний вибір в межах заданих обмежень	Оптимальний вибір обмежень (правил гри)	Побудова функції суспільного добробуту з метою об'єднання послідовностей індивідуальних переваг
Акцент	Ринковий успіх	Неспроможність політики	Політичний успіх або неспроможність ринку
Представники	<i>М.Фрідмен, Р.Коуз, Дж.Стіглер, Г.Беккер, С.Пельцман, Р.Познер, Г.Льюїс</i>	<i>Дж.Б'юкенен, У.Намтер, Р.Вайнінг, Л.Ігер, Дж.Бреннан, У.Буш, Р.Вагнер, Г.Таллок, Д.Мюллер, Р.Толлісон</i>	<i>А.Бергсон, К.Ерроу, А.Сен, Дж.Р'юмер, Дж.Елстер, К.Моен</i>

Розроблені італійськими та шведськими економістами аналітичні підходи залишались довгий час практично невідомими для дослідників, які працювали в традиціях “основного напрямку” економічної науки. Разом з тим, в 1940-1950-х рр. ідеї щодо раціонального характеру поведінки індивідів в політичній сфері стали активно поширюватись в наукових дискусіях, насамперед, завдяки працям *Й.Шумпетера*, *А.Бергсона*, *П.Самуельсона*, *Е.Доунса*, *К.Ерроу*, *Д.Блека*, *Ф.Гайєка*, *Д.Норта*. Об'єднання двох вказаних інтелектуальних напрямків і стало основою розробки комплексу ідей, що зараз відомий як теорія суспільного вибору. Ключову роль в цьому зіграли представники так званої “вірджинської школи” (Вірджинський університет, США) в економічній теорії, визнаним лідером якої є *Дж.Б'юкенен*, який в 1986 р. був нагороджений Нобелівською премією з економіки “за дослідження договірних та конституційних засад теорії прийняття політичних та економічних рішень”.

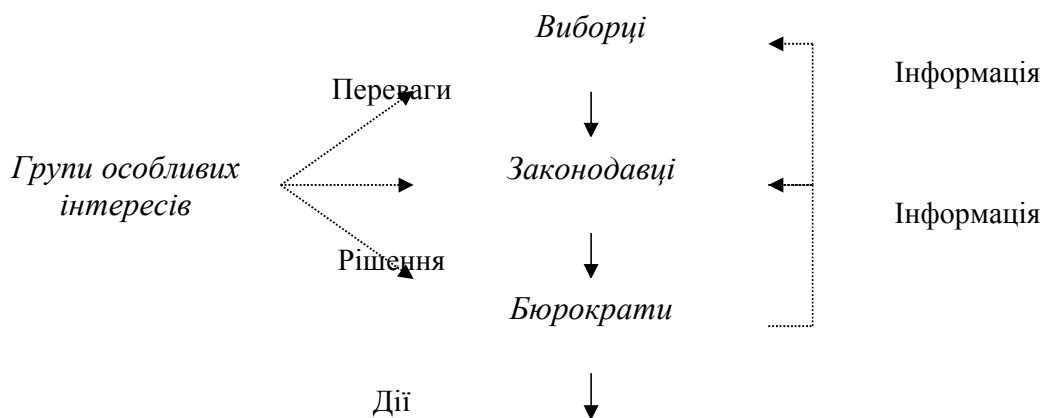
Завдяки численним роботам *Дж.Б'юкенена*, а також інших провідних спеціалістів в сфері теорії суспільного вибору (*Дж.Бреннан*, *У.Нісканен*, *М.Олсон*, *Г.Таллок*, *У.Намтер*, *Д.Мюллер*), на початку 1960-х років був

досягнутий суттєвий прогрес в розробці як базових ідей теорії суспільного вибору, так і “дочірніх” концепцій, які спираються на ці теорії.

## **4.2. Зміст та значущість теорії суспільного вибору**

Тривалий час в політико-економічній науці Заходу домінувала думка, що рішення, які приймаються окремими політиками, державними та громадськими організаціями, повинні мати на меті надання усьому суспільству максимальної користі. В 1897 р. *К.Віксель* вперше визначив політику як взаємовигідний обмін між громадянами та суспільними структурами. В подальшому ця думка була розвинута і знайшла своє втілення в теорії суспільного вибору.

З точки зору adeptів вірджинської школи вважається непослідовним розглядати економічних суб’єктів як раціональних максимізаторів корисності і одночасно ставитися до політичних суб’єктів (груп тих самих осіб) якимось інакше. Тому до політичних суб’єктів необхідно застосовувати стандартні неокласичні мікроекономічні припущення. На відміну від традиційних економічних досліджень, в теорії суспільного вибору досліджується політичний ринок, на якому взаємодіють політики (законодавці), виборці та державні чиновники або бюрократи (рис. 4.1). За аналогією до традиційного ринку товарів та послуг, продавцем в даному випадку виступає політик, покупцем – виборець, а держава покликана виконувати функції посередника. Політики пропонують пакети різних програм дій, а виборці, у випадку вибору когось з них, розраховуються своїми голосами. Саме купівля-продаж передвиборчих програм і складає сутність сучасної представницької демократії.



**Рис. 4.1. Взаємодія основних діючих осіб політичного процесу**

Найпростішу модель політико-економічного кругообігу можна описати таким чином: громадяни-виборці формують суспільні переваги, на політичному ринку відбирають найбільш популярних політиків, яким делегують свої повноваження шляхом голосування, а політики, в свою чергу, приймають закони і організовують забезпечення виборців суспільними благами.

Конкуруючи за голоси виборців, політики здійснюють політичну рекламу, яка постачає виборців політичною інформацією. Стратегічно зорієнтовані політики намагаються врахувати найбільш суттєві потреби своїх виборців.

Проста модель політико-економічного кругообігу може бути ускладнена через включення в неї бюрократії. В цій моделі виборці голосують за політиків, а політики призначають бюрократів, які безпосередньо впливають на виборців. Бюрократія безпосередньо не пов'язана з інтересами виборців, обслуговуючи, насамперед, інтереси різних ешелонів законодавчої та виконавчої влади. Бюрократи не лише реалізують вже прийняті закони, але й активно приймають участь в їх підготовці, надають політикам інформацію та реалізують через систему розпоряджень прийняті ними законопроекти. Через бюрократів групи з особливими інтересами "обробляють" політиків, подаючи інформацію у вигідному для них світлі (рис. 4.2). На політичному ринку замість принципу "один долар – один голос" діє принцип "одна людина – один голос". Саме з цим теоретики суспільного вибору пов'язують високу ймовірність появи в сфері політики результатів, не оптимальних з точки зору суспільства.

В політичному процесі громадяни не можуть керуватися звичайними правилами торгівлі, оскільки споживачем суспільних благ є не окрема людина, а суспільство в цілому. Проте, за *Дж.Б'юкененом*, в політиці існує аналог вільної торгівлі, чим виступає домовленість між людьми, притаманна будь-якому виду обміну. Одностайність, досягнута учасниками колективного вибору в політиці, аналогічна добровільному обміну індивідуальними благами на ринку. В межах політичного обміну виділяються два рівні суспільного вибору:

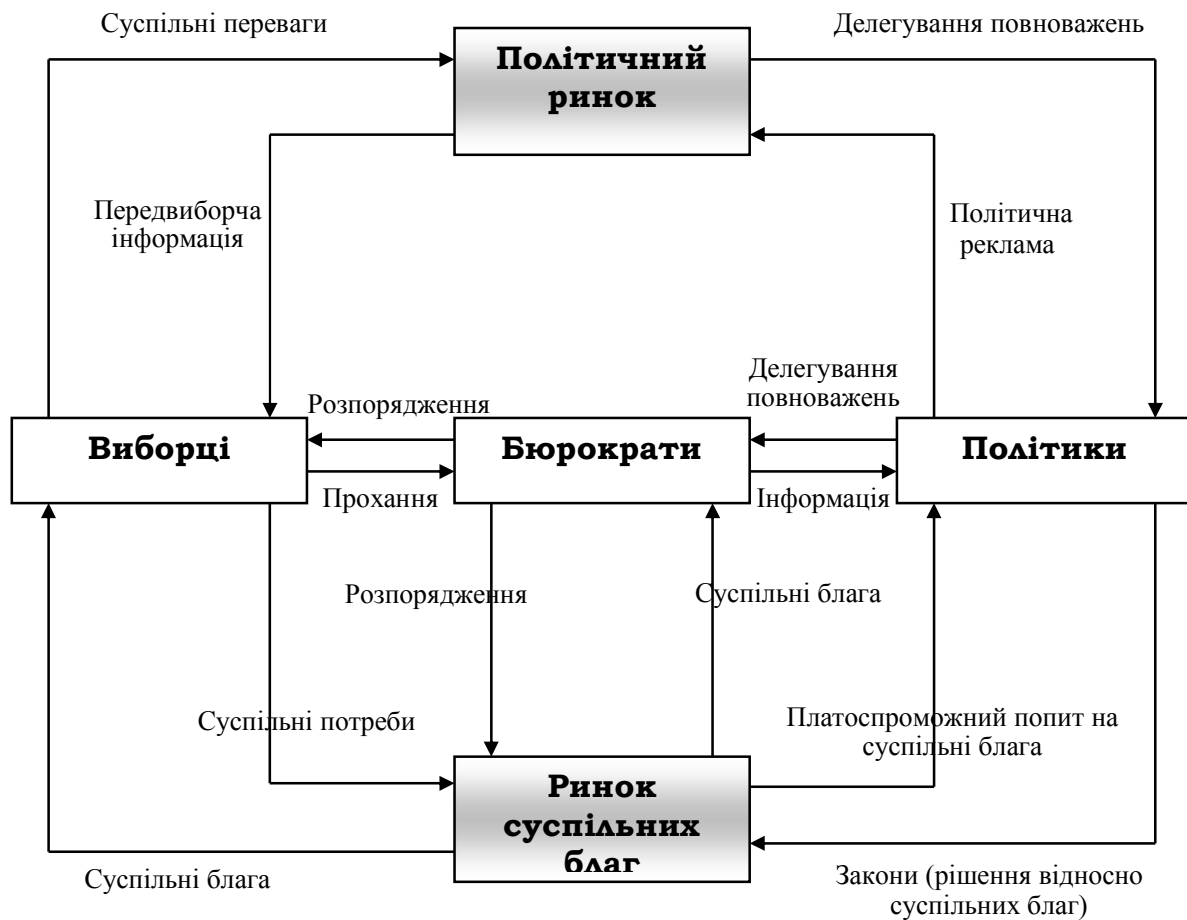
1) початковий або конституційний, на якому визначаються права індивідів, встановлюються правила взаємодії між ними (наприклад, розробка правил, що регламентують способи фінансування бюджету та схвалення державних законів, систему оподаткування);

2) постконституційний, що включає практичну діяльність держави і її органів щодо формування стратегії поведінки індивідів у межах встановлених правил (рис. 4.3).

**Теорія суспільного вибору** – це науковий напрямок неінституційної економічної теорії, що вивчає процедури формування колективних рішень та діючі механізми їх реалізації в демократичному суспільстві (способи і методи, за допомогою яких люди використовують владні установи у своїх власних інтересах). **Предметом** цієї теорії є дослідження взаємозв'язку політичних та економічних чинників у виборі обсягу та структури суспільних благ, якими має забезпечувати громадян держава, а також способів їх виробництва та розподілу. **Об'єктом** теорії є суспільний вибір в умовах прямої та представницької демократії. Сфери аналізу теорії суспільного вибору охоплюють виборчий процес, діяльність депутатів, теорію бюрократії, політику регулювання та конституційну економіку (табл. 7.3). Теорія суспільного вибору взяла на озброєння альтернативний погляд на природу детермінованості державних фінансів. Вважаючи головною першопричиною інтереси і потреби людини, головний акцент ця теорія поставила на врахуванні ролі демократичних



процедур та державних інституцій в процесі перерозподільчих процесів в державних фінансах.



**Рис. 4.2. Модель політико-економічного кругообігу**

Теорія суспільного вибору розкриває питання щодо того, як конкуренція політиків за голоси виборців призводить до посилення втручання держави в економіку; як через державні програми відбувається перерозподіл доходу від різних верств населення на користь середнього класу; як невеликі, проте щільні політичні групи можуть отримати перевагу над широкою, проте розсіяною політичною більшістю.



**Рис. 4.3. Стадії суспільного вибору**

Теорії суспільного вибору притаманні декілька особливих рис, які й визначають характер аналітичних розробок, що ґрунтуються на ній:

**Табл. 4.3. Основні проблеми і розділи теорії суспільного вибору**

<b>ПРОБЛЕМИ</b>	<b>РОЗДІЛИ</b>
Чи можливо побудувати справедливе колективне рішення?	Логіка колективних рішень
Яким чином “виміряти” думку окремих виборців?	Процедура голосування
Чому голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення дійсних переваг суспільства?	Парадокс голосування
Як вплинути на громадян з тим, щоб прийняти необхідне рішення?	Маніпулювання при голосуванні
Чому інтереси споживачів отримують верх у вербальних суперечках, але політику контролюють інтереси виробників?	Групи особливих інтересів, лобізм, логролінг
Як створити коаліційний уряд? Які причини стійкості коаліцій?	Багатопартійні системи
Які цілі суспільного добробуту? В чиїх інтересах, в першу чергу, повинно розвиватись суспільство?	Функції суспільного добробуту
Як люди отримують вигоду за допомогою політичного процесу?	Економіка бюрократії, пошук політичної ренти
Чому відбувається спотворення демократичного ідеалу, а закон перетворюється в свавілля? Як попередити трансформацію демократії в авторитарний режим?	Конституційна економіка

1) для опису поведінки індивіда в політичній сфері використовуються ті ж самі гіпотези, що й в неокласичній економічній теорії (“переслідування власного інтересу”, “транзитивність і повнота переваг”, “раціональна максимізація цільової функції”), адже усі – від виборців до президента – керуються у власній діяльності економічним принципом порівняння граничних витрат і граничних вигод;

2) процес виявлення переваг індивідів розуміється в термінах ринкової взаємодії (передбачається, що відносини між людьми в політичній сфері можуть бути описані в категоріях взаємовигідного обміну, оскільки держава є ареною конкуренції осіб за вплив на прийняття рішень, за доступ до розподілу ресурсів, за місця в ієрархії, проте учасники цього ринку володіють незвичними правами власності: виборці можуть обирати представників у вищі органи влади, депутати – приймати закони, чиновники – слідкувати за їх виконанням);

3) процес виявлення переваг індивідів розуміється в термінах ринкової в ході дослідження порушуються питання, аналогічні тим, які посідають центральне значення в неокласичній теорії ціни (стабільність економічної та політичної рівноваги, шляхи досягнення рівноважного стану, оцінка рівноваги згідно принципу Парето), а політична рівновага виступає угодою щодо рівня виробництва суспільних благ, яка визначається процедурою колективного вибору та внеском кожного індивіда у фінансування суспільного блага;

4) явища і процеси розглядаються з точки зору взаємодії не однієї особи, а цілої групи осіб (люди об’єднуються в групи за соціальною, майновою, релігійною, партійною ознаками), а реалізація конкретних групових інтересів є результатом досягнення згоди в рамках політичного процесу.

### **4.3. Суть демократії та демократизація суспільства**

**Демократія** (від грец. *demokratia* – народовладдя) – форма суспільної влади і держави, що ґрунтується на визнанні народу як джерела влади.

Дослідник процесів демократизації суспільства *Р.Даль* визначав демократію як систему правління, що характеризується постійним реагуванням на преференції громадян, які вважаються рівними в політичному сенсі. Для реагування уряду на преференції необхідно, щоб громадяни: а) формулювали преференції; б) висловлювати побажання уряду через індивідуальні та колективні дії; в) щоб уряд зважував їх преференції однаково – без дискримінації щодо змісту та джерела преференції.

Коли ці демократичні ідеї застосувати в реальному житті, то стає очевидним, що жодна країна повністю не задовольняє цим вимогам. Для розрізнення ідеальної демократії та реальних підходів до цього ідеалу, *Р.Даль* використав термін “**поліархія**” – політичний порядок, що відрізняється наявністю низки інституцій, які мають існувати для того, щоб уряд можна було класифікувати як поліархію: а) виборні посадовці; б) вільні та чесні вибори; в) інклюзивне виборче право; г) право претендувати на посаду; д) свобода висловлювання; е) альтернативна інформація; ж) незалежні об’єднання.

*А.Рів* та *А.Вейр* запропонували влучне визначення демократії – для того, щоб бути цілком демократичним, виборний орган має задовольняти трьома умовам: 1) електорат має складатися з усіх тих, на кого безпосередньо впливають рішення цього органу; 2) усі члени органу мають бути повністю підзвітними; 3) усі виборці повинні мати рівні голоси. Проте, як зазначають *Дж.Перрі* та *Дж.Мойзер*, принцип “одна особа – один голос” робить голосування дещо егалітарним способом участі.

*Д.Бітем* визначив демократію як політичне поняття, що стосується загальнообов’язкових рішень про правила і політику для певної групи, об’єднання чи суспільства (прийняття рішень мають контролювати усі члени спільноти, які є рівними, і вона є такою настільки, наскільки такий контроль здійснюється). Демократія, отже, охоплює споріднені принципи народного контролю і політичної рівності.

Ступінь розвитку демократії досить важко проаналізувати, оскільки показники демократизації можуть існувати лише в межах певної теорії демократії. За *А.Раяном*, “марно визначати демократію на підставі політичного життя будь-якої окремої країни, бо тоді ми вже не можемо хвалити цю країну за те, що вона демократична – не можна хвалити суспільство за якості, які належать йому за визначенням, а не завдяки політичній винахідливості”.

На сьогодні сформувався дві основні теорії демократизації суспільства:

1. **Радикальна школа**, представниками якої є *К.Пейтмен* та *Б.Барбер*. Ця теорія ґрунтується на пошуках змін в структурі політики задля розширення залучення громадян (участь в голосуванні, відвідування партійних зборів, участь в референдумах). Процес участі є для демократії невід’ємним явищем, а

вирішальним тестом виступає її здатність заохочувати населення відігравати активну роль в управлінні.

2. **Реалістична школа**, представниками якої є *Й.Шумпетер*, *Дж.Сарторі* та *Е.Нордлінгер*. Згідно положень цієї теорії індикатори демократії пов'язані з процесом конкуренції між політичними лідерами. Показники демократизації суспільства ґрунтуються на якісній оцінці здатності лідерів реагувати на "сигнали" тих, кого вони представляють. Критикуючи радикальну школу, адепти реалістичної теорії стверджували, що мінімальний внесок народу – це день виборів. Участь, крім голосування, не можна розглядати як головний індикатор, а представництво (здатність еліти реагувати) є більш відповідним фактором демократизації.

#### **4.4. Основи концептуалізації політичних систем**

Зважаючи на масштабні глобальні перетворення, які відбуваються сьогодні не лише в економічній та соціальній сферах, але й у політиці та культурі, надзвичайно актуальним питанням, яке постає перед урядами різних країн, є вибір оптимальної політичної системи, яка б дозволила підвищити ефективність розвитку економіки, гарантувати високу якість життя та стабільність владних інституцій.

**Політична система** – це система соціальних інститутів державно-організованого суспільства (держава, партії, профспілки, церква, громадські організації, засоби масової інформації), що здійснюють визначені політичні функції. З деяким елементом умовності, політичні системи прийнято поділяти на системи з демократичними та недемократичними режимами. До демократичних можна віднести такі режими, за яких існує механізм транспарентного вибору органів державного управління, враховуючи думки усіх повнолітніх громадян країни. Також за панування таких режимів існує високий ступінь публічної організації суспільства і недоторканність основних громадянських прав та свобод.

Виходячи з етимології слова, **демократія** – це влада народу ("демократія як система державного управління забезпечує владу усіх людей над всіма людьми"). Проте варто враховувати, що на практиці реалізація демократичної моделі управління в чистому вигляді пов'язана з певними викликами. В умовах економічного розвитку постсоціалістичних країн проблема некерованості бюрократичних процедур, непрозорість процесів державного управління часто призводять до ситуацій, коли урядовці усіх рівнів під час реалізації своїх владних повноважень обмежують свободу громадян і підпорядковують їх дії власним цілям (рентоорієнтована поведінка). Відповідно, для осіб, що концентрують владу в своїх руках, цілі, бажання, прагнення звичайних громадян з часом втрачають значення (прагнення підпорядкувати собі волю підвладних осіб). Таке підпорядкування робить можливим отримання

бюрократією цілого ряду благ, придбання яких за інших умов було б занадто витратним, або взагалі вони були б недоступними (бюрократична рента).

Якщо будь-яка влада є підпорядкуванням чужої волі, то альтернативою цьому виступає максимальна реалізація власної свободи (незалежність від чужої волі). І хоча поведінка громадянина обмежена масою зовнішніх чинників, варто відзначити, що про свободу йдеться саме тоді, коли дії індивіда не обмежені стороннім впливом і здійснюються на підставі власного вибору. До того ж, індивіди часто відмовляються від свободи на користь інших благ, як правило, матеріального характеру (бажання отримати соціальні гарантії або захист від держави змушує людей відмовлятися від частини своїх свобод на користь матеріальних благ). В таких випадках держава (“починає діяти в ім’я добробуту людей” (уряд-Левіафан за *Т.Гоббсом*). Позбавляючись від будь-яких серйозних противаг і обмежень з боку вільного суспільства, держава починає встановлювати для громадян власні стандарти існування й життєві пріоритети. *І.Кант* з цього приводу відзначав, що “чим гарячіше і щиріше бажання влади слугувати народу, тим більш гіркими є ці плоди”.

Основні риси демократії (демократичний уряд та демократичне суспільство) проявляються в участі в управлінні державою, в реалізації конституційних свобод, в рівності можливостей для розвитку кожного індивіда. Усі ці риси демократії втілюються в голосуванні і, звичайно, закріплені в конституції (табл. 4.4).

**Табл. 4.4. Основні риси демократії**

<b>Ознака</b>	<b>Характеристика</b>
1. Участь	Система способів залучення громадян до управління державою
2. Свобода	Сукупність конституційних прав (свобода совісті, свобода слова, свобода друку, свобода союзів, свобода зборів)
3. Рівність	Рівність можливостей, а не результатів

Поряд з перевагами демократії, у демократичній системі управління існують три основні небезпеки з боку владних структур: пряме пригнічення громадян бюрократією, небезпека тиранії більшості, неефективність обраної влади.

Усі ці небезпеки долаються чіткою системою виборів, розподілом влади, незалежним судом та вільною пресою. Таким чином, ступінь демократичності політичного режиму визначається тим рівнем свободи, який може бути делегований урядовцям і тим обсягом повноважень для ухвалення рішень, що є обов’язковими для виконання всім суспільством. Реальна демократія можлива тільки у разі підпорядкування державної влади інтересам людей (у кожної людини виникає можливість реально впливати на ухвалення державних рішень, що стосуються її життя, не тільки через обраних представників, але і за допомогою існування громадських об’єднань, що охоплюють людей, зв’язаних однією метою: політичні партії, суспільні організації, об’єднання і клуби за інтересами, які можуть на різних рівнях влади лобіювати власні інтереси).

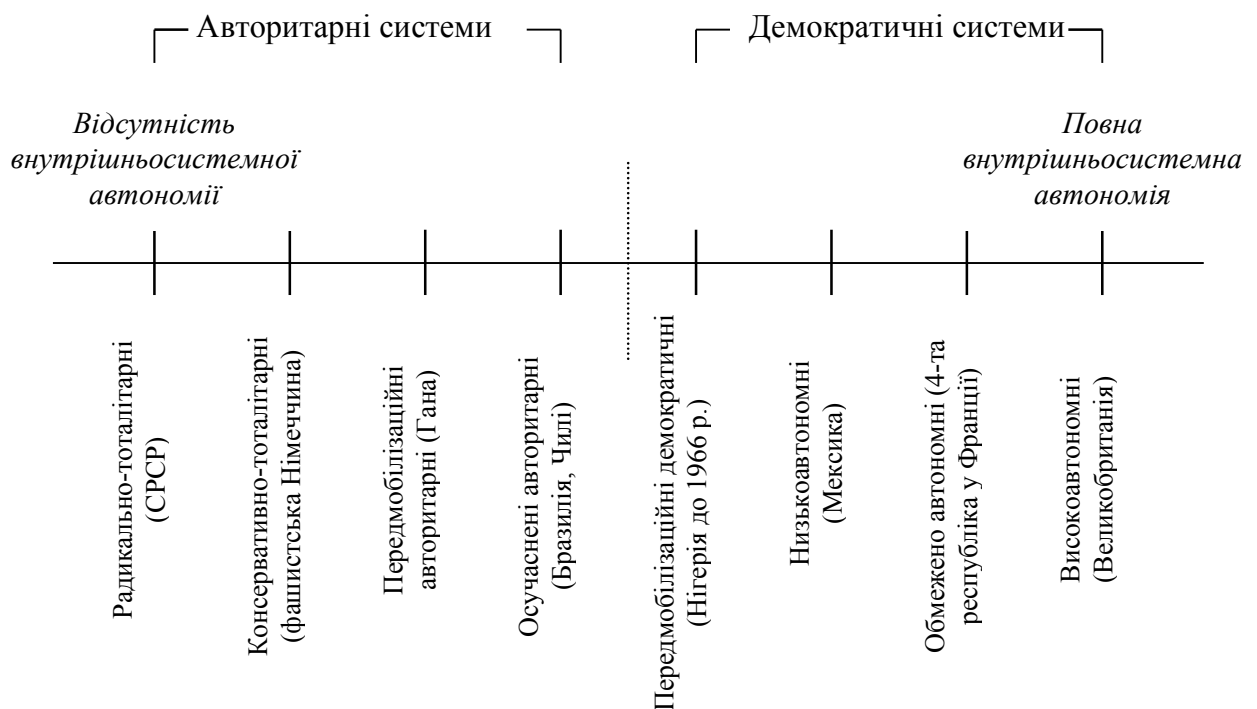
На противагу демократичному режиму, недемократичні політичні системи (диктатури) передбачають використання непрозорих механізмів вибору керівництва вузьким кланом осіб (династичність, перевороти, партійний

монополізм). Класифікація характеристик демократії та деспотії, яка широко використовується в зарубіжній практиці політико-економічних досліджень, наведена в табл. 4.5.

**Табл. 4.5. Характеристика демократичної і деспотичної форм правління**

Характеристики	Демократична форма правління	Деспотична форма правління
<i>Розміщення влади</i>	Республіканське (відкрита еліта)	Автократичне (обмежена еліта)
<i>Межі влади</i>	Ліберальне (добровільність)	Тоталітарне (сувора дисципліна)
<i>Розподіл влади</i>	Баланс (розсіювання)	Диктаторське (концентрація)
<i>Рекрутування еліт</i>	Рівноправ'я (відкритий клас)	Дискримінаційське (закритий клас-каста)
<i>Відповідальність</i>	Лібертаріанське (особистість)	Авторитарне (інші)
<i>Розташування цінностей</i>	Благочинне (держава загального добробуту)	Експлуататорське (пристрасне)
<i>Рішення</i>	Юридичне (оскаржувальне)	Тиранічне (неоскаржувальне)

Увесь спектр демократичних та недемократичних політичних систем може бути представлений класифікацією, запропонованою *Г.Алмондом* і *Б.Пауеллом*, згідно якої демократії поділяються на передмобілізаційні, низькоавтономні, обмежено автономні та високоавтономні, а деспотії – на: радикально-тоталітарні, передмобілізаційні авторитарні, консервативно-тоталітарні та осучаснені авторитарні (рис. 4.4, табл. 4.6).



**Рис. 4.4. Спектр авторитарних і демократичних систем**

Сумісне існування ринкової економіки та недемократичних режимів, хоча і можливе, проте є недовговічним, оскільки ліберальні доктрини функціонування ринку іманентно вимагають наявності свобод приватної власності і

підприємництва. Особи, що володіють власністю, природно прагнуть усіляко впливати на ухвалення вигідних для них політичних рішень. Оскільки в суспільстві є маса людей з різними політичними інтересами, то їх реалізація буде можлива або через перманентні перевороти і змови, що є надзвичайно ресурсномістким процесом, або шляхом встановлення демократичних принципів зміни влади. Можливим є й інший розвиток ситуації, коли правлячий недемократичний режим, щоб уникнути власного відчуження, може істотно обмежити економічну діяльність інших суб'єктів, “переключаючи” усі фінансові потоки на власну користь, що у свою чергу, приводить до формування командної економіки. Отже, сумісне існування в довгостроковій перспективі командної економіки і демократії, а також ринкової економіки і диктатури можна вважати неможливим. Найстійкішими є поєднання “ринкова економіка – демократія” або “командна економіка – диктатура”.

**Табл. 4.6. Характеристика авторитарних та демократичних політичних систем**

<b>Авторитарні системи</b>	<b>Демократичні системи</b>
1) <b>радикально-тоталітарні деспотії</b> (точно розроблена ідеологія, яка охоплює усі аспекти життя суспільства; єдина масова партія, монополія на засоби комунікації; використання владних структур для встановлення масового терору; високий ступінь централізації управління економікою)	1) <b>передмобілізаційні демократичні системи</b> (демократичні інститути є слабкими і формальними, а управління здійснюється без активної участі населення в політиці)
2) <b>передмобілізаційні авторитарні деспотії</b> (збереження традиційних авторитарних структур управління, які, однак, не в змозі здійснити дієвий механізм мобілізації населення для активної підтримки режимів)	2) <b>низькоавтономні демократії</b> (присутні окремі партії, організації, ЗМІ, що здатні відстоювати інтереси широких верств населення, проте існує єдина домінуюча партія, яка впливає на економічну політику)
3) <b>консервативно-тоталітарні деспотії</b> (повне підпорядкування дій і волі людей рішенням центрального планового органу; військові настрої правлячих еліт)	3) <b>обмежено автономні демократії</b> (розвинута система політичних партій і груп інтересів; наявність незалежних ЗМІ; прагнення до об'єднання і коаліційні дії на базі близької ідеології)
4) <b>осучаснені авторитарні деспотії</b> (відсутність політичного плюралізму)	4) <b>високоавтономні демократії</b> (елементи політичної структури є високорозвинутими і незалежними одне від одного)

В перехідних економіках східноєвропейських держав та країн Латинської Америки сьогодні домінують так звані “перехідні політичні системи”, що за методологією *С.Хаггарда* і *Р.Кауфмана*, поділяються на кризові та некризові (табл. 4.7). Сучасні політичні системи можуть бути поділені на парламентські, президентські та змішані (табл. 4.8).

Президентські системи відрізняються від парламентських тим, що в них наперед визначений строк роботи на посаді, тоді як в парламентських системах цей строк є змінним. Президентські вибори, звичайно, здійснюються незалежно від парламентських. В президентських системах переможець отримує все, тоді як при парламентських відбувається розподіл відповідальності між різними політичними структурами. Парламентські системи, як правило, виявляються більш життєво стійкими за президентські.

**Табл. 4.7. Типологія перехідних політичних систем**

	<b>КРИЗОВІ</b>	<b>НЕКРИЗОВІ</b>
<b>Політичний виклик авторитарному правлінню</b>	Політичні вимоги перетинаються з дезертирством бізнес-еліти, економічно вмотивованим масовим протестом, незгодами всередині уряду відносно розподілу ресурсів	Переважно політичні вимоги лібералізації
<b>Процес конституційної реформи</b>	Сильний вплив опозиції	Приймається авторитарними силами як обов'язок
<b>Повноваження обраних офіційних осіб</b>	Скорочення авторитарної території, зниження прерогатив військових	Значні авторитарні території, суттєві прерогативи військових
<b>Бар'єри перед початком політичного переходу</b>	Деякі обмеження на участь, необов'язковий виборець і закони про реєстрацію партій	Триваючі обмеження деяких політичних груп, стриманий виборець і обмежені закони про реєстрацію партій
<b>Політичні переміщення</b>	Партії, що слабо зберігаються, фрагментування або поляризація партійних систем	Партії, що сильно зберігаються, центристські партійні системи
<b>Приклади країн</b>	Аргентина, Уругвай, Філіппіни, Перу, Бразилія, Польща, Україна	Таїланд, Туреччина, Південна Корея, Чилі, Росія

*С.Мейнворінг* дослідив 46 періодів демократичного правління тривалістю не менше 25 років в 30 країнах. Результати дослідження наведені в табл. 4.9.

**Табл. 4.8. Класифікація політичних систем**

<b>Політичні системи</b>		
<b>Парламентські</b>	<b>Президентські</b>	<b>Змішані</b>
Виконавча і законодавча влада співпадають, повнота влади належить кабінету міністрів, посада президента носить церемоніальний характер (Великобританія, Німеччина, Індія)	Голова держави обирається незалежно від парламенту, президентські повноваження надаються на обмежений строк, президент володіє законодавчою і контролює виконавчу владу (США, Росія, Аргентина, Венесуела)	Поєднує дві попередні системи, парламент має право відправити уряд у відставку, проте за президентом закріплено право розпуску парламенту (Франція, Фінляндія, Польща)

Вчений класифікує політичні системи на президентські, парламентські та змішані за принципом домінування партій: системи з однією, двома чи декількома домінуючими партіями (табл. 4.9). В чисельнику вказується кількість країн, де демократія існувала не менше 25 років, а в знаменнику – кількість країн, де існувала відповідна форма правління.

**Табл. 4.9. Стійкість демократії за президентських і парламентських систем правління**

<b>Системи / Партії</b>	<b>Одна домінуюча</b>	<b>Дві</b>	<b>Багато</b>
Президентські	0 / 5	6 / 11	1 / 15
Парламентські	1 / 8	5 / 7	19 / 29
Змішані	0 / 1	0 / 1	4 / 5

Президентські системи, отже, менш стабільні, особливо в умовах багатопартійної системи. З 31 країни з президентською системою тривалі періоди демократичного правління характерні лише для 7 країн. З 15



багатопартійних країн з президентською системою лише одна (Чилі) виявилась стабільною. Загрозу демократії становить і беззаперечне домінування однієї партії. В країнах з однією домінуючою партією демократичні режими менш стійкі, оскільки формою прояву незадоволення стають військові перевороти. Це нерідко відбувається там, де існує домінантна опозиційна партія, кандидат якої не зміг перемогти на президентських виборах. На 14 країн з однією домінуючою партією лише для 1 був характерний тривалий період демократичного правління. З 24 країн з президентською системою правління, які можна вважати нестабільними, в 10 існували однопартійні чи двопартійні, а в 14 – багатопартійні системи. Слабкістю парламентських систем є нестійкість коаліцій. Наявність великої кількості партійних фракцій призводить до того, що вони часто розпадаються.

В міру розвитку суспільства доводиться стикатися з таким поширеним явищем, як спотворення демократичного ідеалу, коли закон підміняється свавіллям. Позбавити суспільство від такого недоліку провідні політологи та економісти намагаються різними способами:

- 1) запровадження авторитарного лібералізму чи ліберального авторитаризму (основні рішення залежать від монарха);
- 2) запровадження анархо-лібералізму з ліквідацією держави (приватна судова влада, приватна міліція, приватні військові, вільні банки);
- 3) встановлення конституційного порядку;
- 4) введення обмеженої демократії (обмеження конституційного порядку, встановлення якого визначає те, чого не можна робити законодавчим зборам навіть за підтримки більшості депутатів; обмеження стосуються не лише діяльності держави, але й економічних прав людей).

Загалом демократичні інститути були створені для потреб управління, а не законодавства. Під демократією спочатку розуміли не зміст управління, а лише форму (процедуру прийняття рішень). Ця форма не стосувалась цілей управління і засобів їх досягнення, а з плином часу уряд набув необмеженої влади в суспільстві, що значно послаблює демократизацію в умовах формування глобальних передумов функціонування ринкової економіки.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. В чому полягає ідейний фундамент теорії суспільного вибору?
2. Охарактеризуйте основні школи теорії суспільного вибору.
3. Порівняйте суспільний і ринковий вибір за критеріальними ознаками.
4. Що таке політичний процес і які основні суб'єкти приймають в ньому участь?
5. Що таке суспільний вибір (суть, предмет, об'єкт, проблеми та стадії)?
6. В чому зміст демократії? Які основні теорії демократизації суспільства?
7. Що таке політична система і які її основні види?

## **Тема 5.1. Суспільний вибір в умовах прямої демократії**

- 5.1. Пряма демократія і правило одностайності**
- 5.2. Правило більшості: позитивний та нормативний підходи**
- 5.3. Парадокси колективного вибору**
- 5.5. Вибори і референдуми як форми прийняття політичних рішень**
- 5.5. Альтернативи правилу більшості: процедури голосування**

### **5.1. Пряма демократія і правило одностайності**

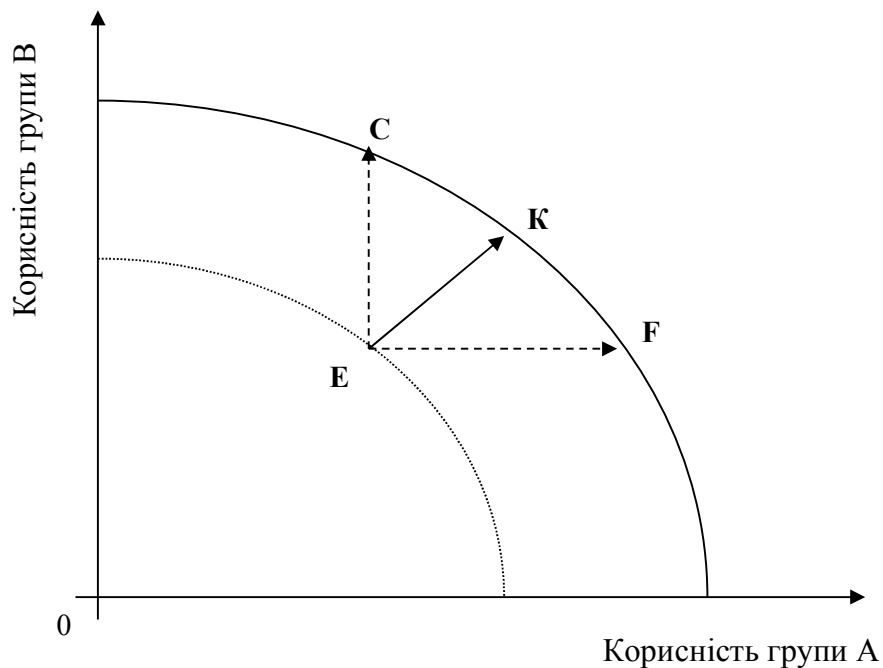
Суспільний вибір являє собою сукупність процесів неринкового прийняття рішень з приводу виробництва й розподілу суспільних благ, що здійснюється через систему політичних інститутів. Якщо ринок виявляє механізми індивідуальних переваг стосовно виробництва приватних товарів і послуг, то держава, виступаючи аналогом ринку, виявляє переваги індивідів щодо виробництва суспільних благ. Переваги виявляються шляхом голосування. **Голосування** – це своєрідна форма врахування індивідуальних переваг, у відповідності з якими і здійснюється волевиявлення учасників цього процесу. *Дж.Перрі* та *Дж.Мойзер* відзначили, що “голосування – єдина політична діяльність, яку здійснює переважна більшість населення”.

**Пряма демократія** (*direct democracy*) – це політична система, в умовах якої кожен виборець має право і можливість особисто висловлювати свою точку зору з будь-якого питання, яке виноситься на обговорення і потребує вирішення.

Пряма демократія зберігається в сучасному суспільстві. Вона типова для зборів трудових колективів підприємств, установ і організацій, роботи клубів і творчих союзів, партійних зборів, вибору депутатів парламенту чи президента, проведення загальнодержавного референдуму. При цьому першочергова увага приділяється процедурі прийняття рішень (регламенту). Регламент повинен виявити та врахувати індивідуальні переваги, що виявляються в ході голосування. Від того, який принцип прийняття рішень закладений при голосуванні (одностайність, проста більшість тощо), часто залежить його результат. Представників теорії суспільного вибору цікавить основа основ правила регламенту – конституційний вибір, який і обумовлює розвиток демократії, адже, за *Дж.Б'юкененом*, саме конституційний регламент може зробити демократичний устрій більш ефективним та дієвим.

Процедура прийняття рішень не завжди сприяє *Парето*-покращенням і призводить до *Парето*-оптимального стану в економіці чи політиці. Лише одна

форма прийняття рішень відповідає жорстким вимогам оптимальності за *Парето* – процедура одностайності.



**Рис. 5.1. Межа можливої корисності за колективних дій**

**Правило одностайності** (*unanimity rule*) – це правило голосування, коли рішення приймається лише в тому випадку, якщо за нього проголосують усі, хто приймає участь в голосуванні. Тим самим враховуються переваги всіх членів суспільства і ні одна з думок не ігнорується (лише така процедура гарантує справедливість). Вибір рішення, яке влаштувало би всіх, є непросту процедурою, оскільки вимагає часу, грошей, пошуку компромісів. За такої процедури голосування кожен учасник фактично володіє правом вето. На рис. 5.1 прикладом реалізації одностайних рішень (консенсус) є рух в напрямку точки *K* (лінія *EK*), оскільки покращення за *Парето* в суспільстві відбувається лише у випадку, коли спільні дії переводять економіку в стан, що відповідає точкам сектора *CEF*.

Одним з перших вчених, хто спробував прослідкувати зв'язок між очікуваною вигодою від колективної дії і правилом одностайності, був шведський економіст *К.Віксель*. В 1896 р. він теоретизував постулат, згідно якого за умови раціональної поведінки осіб, які ухвалюють рішення, логічно очікувати, що зміна величини бюджету та співвідношення бюджетних статей, що приносять вигоди одним особам без завдання шкоди іншим, могла б розраховувати на одностайну підтримку, а рішення, які не відповідають критерію *Парето*, повинні бути відхилені. Проте його ідея критикувалась з двох сторін: 1) перший напрямок критики був пов'язаний зі спробою визначення оптимальної за *Парето* індивідуальної ставки оподаткування, тобто визначення такої точки на кривій “суспільні блага – податки”, яка

влаштовувала б усіх учасників, що приймають рішення; 2) другий напрямок був пов'язаний з критикою правила одностайності на тій основі, що воно відкриває й стимулює можливості для стратегічної поведінки учасників процесу переговорів внаслідок того, що кожен може використовувати правило вето (неврахування зовнішніх витрат правила одноголосного рішення). Використання цього права дозволяє окремим учасникам здобувати переваги за рахунок інших, а, отже, може бути завдана шкода інтересам меншості. Тому дослідження в цій сфері були спрямовані на те, щоб з'ясувати, чи не призводить стратегічна домовленість між учасниками голосування до описаних *Р.Коузом* зовнішнім ефектам і віддалення від *Парето*-оптимального стану. Практичні експерименти показали, що за інших рівних умов ефективність підвищується при зростанні чисельності груп, проте навіть в невеликих групах спостерігається рух в бік рівноваги *Ліндаля*, і спотворень, що пов'язані зі стратегічною поведінкою, може не спостерігатись.

Правило одностайності часто надає надто потужний та непропорційний її чисельності вплив групі меншості, що здатен блокувати будь-які невігідні меншості рішення або навіть шантажувати більшість. Тому приймання рішень за правилом одностайності і соціально недоцільне, і практично нереальне.

## **5.2. Правило більшості: позитивний та нормативний підходи**

Задля зниження витрат на прийняття рішень, пов'язаних з правилом одностайності, в демократичному суспільстві використовують більш прості процедури, наприклад, правило більшості. При рівноправності всіх учасників голосування кожен з них керується власними індивідуально-оціночними висновками. Правило більшості здійснюється реально, воно не блокує рішення, корисні багатьом, заради вигід небагатьох. Однак, рішення, ухвалені більшістю, не обов'язково максимізують добробут за критерієм *Парето*, оскільки вигоди одних людей, одержані за рахунок інших через перерозподільчі механізми державних фінансів, важко порівняти (табл. 5.1).

**Табл. 5.1. Основні передумови правил прийняття рішень**

<b>ПЕРЕДУМОВИ</b>	<b>Правило одностайності</b>	<b>Правило більшості</b>
1. Характер гри	Кооперація, гра з позитивною сумою	Конфлікт, гра з нульовою сумою
2. Необхідність згоди	Всіх	Багатьох
3. Характер проблеми	Збільшення перерозподільчої ефективності (суспільні блага, подолання зовнішніх ефектів), варіанти потенційно багатомірні, від яких всі зможуть виграти	Перерозподіл, права власності (одні отримують вигоди, інші несуть збитки), взамовиключні варіанти вирішення однотипних проблем
4. Інтенсивність	Передумови не обговорюються	Рівність всіх результатів
5. Тривалість обговорення (витрати)	Великі	Незначні

6. Спосіб формування колективу (групи)	Добровільний (об'єднання індивідів відбувається на основі схожих інтересів і переваг)	Вимушений (набір членів визначається екзогенно або випадково)
7. Умови виходу з колективу (групи)	Вихід вільний	Вихід блокований і дорогий
8. Вибір варіантів вирішення проблем	Пропонуються членами групи	Пропонуються екзогенно
9. Коригування варіантів вирішення проблем	Ендогенне, відбувається всередині групи	Виключне або обмежене з метою запобігання зацикленості

На відміну від правила більшості, передумови, закладені в основу правила одностайності, створюють умови для кооперативної гри з позитивною сумою, тому кожен індивід пропонує лише ті варіанти, які приносять вигоду не тільки йому, але й всім іншим. Якщо ця вимога не дотримується, то початкова пропозиція не схвалюється або знімається з порядку денного. Лише рішення за правилом одностайності забезпечує досягнення *Парето*-оптимальних рішень, оскільки покращення добробуту кожного члена досягається без погіршення становища інших членів суспільства. Якби прийняття рішення загрожувало індивіду мінімізацією його інтересів, він би застосував правило вето. Інша ситуація складається в суспільстві, яке використовує правило більшості. Оскільки при використанні цього правила можливе прийняття таких рішень, в результаті яких погіршується становище інших членів суспільства (груп меншості), отже, воно активізує перерозподільчі процеси.

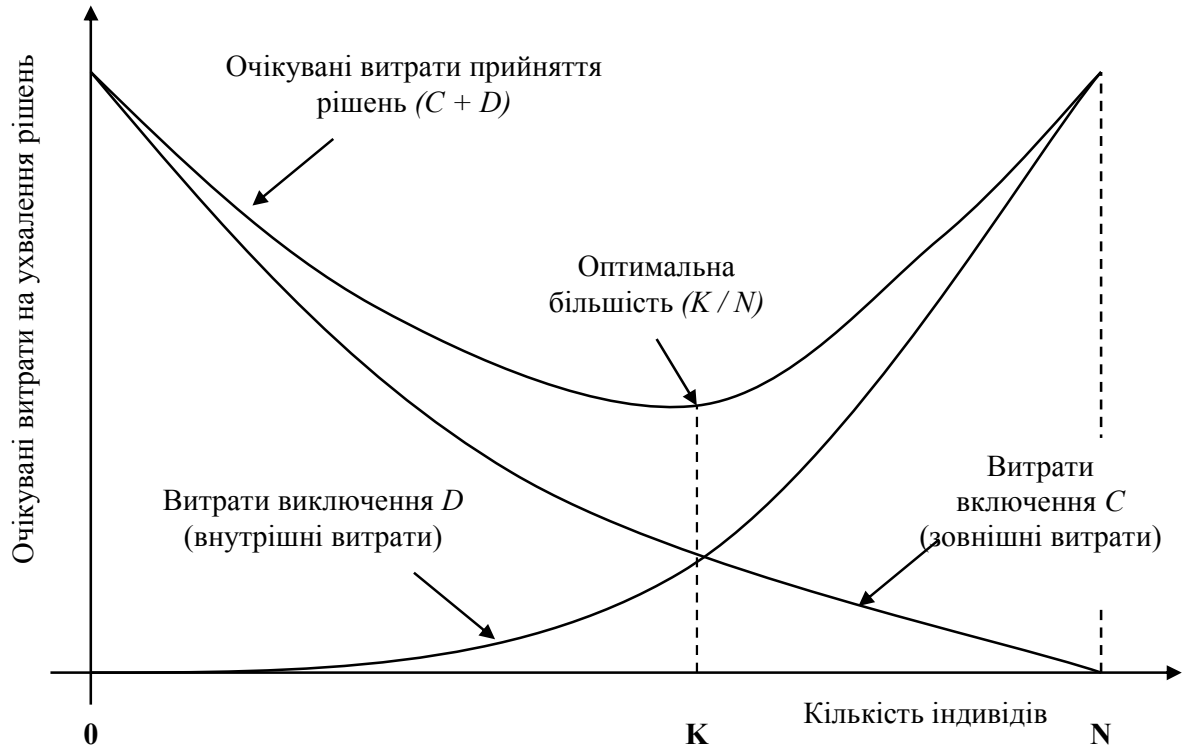
**Правило більшості** (*majority rule*) – це правило голосування, за якого ухваленим вважається таке рішення, яке підтримується простою більшістю виборців (кількість тих, хто “за”, перевищує кількість тих, хто “проти”).

*Дж.Б'юкенен* і *Г.Таллок* запропонували достатньо просту модель, яка показує, як визначається оптимальна більшість. По осі ординат відкладаються очікувані витрати на прийняття рішень, а по осі абсцис – кількість індивідів, згода яких необхідна для здійснення колективної дії. Тоді витрати колективу на прийняття рішення можна розділити на дві основні групи: внутрішні і зовнішні (рис. 5.2).

Нехай функція  $D$  відображає внутрішні витрати (витрати, пов'язані з відхиленням рівнів корисності від тих значень, які могли бути досягнуті за одностайного прийняття рішень). Функція затрат прийняття рішень – це функція  $D_i = f(N_a)$ , де  $D_i$  – поточні витрати, які накладаються на  $i$ -го індивіда внаслідок участі в низці колективних рішень з будь-якого виду діяльності. Якщо для прийняття одного рішення вимагається згода двох чи більше осіб, то, звичайно, необхідними є час і зусилля для досягнення такої згоди. Затрати збільшуються в міру зростання розмірів групи, необхідної для прийняття рішення. В процесі наближення до одностайності відбувається різке зростання очікуваних затрат для прийняття рішень.

Функція зовнішніх затрат – це функція типу  $C_i = f(N_a)$ , де  $N_a$  – кількість індивідів (з групи з загальною кількістю  $N$ ), які повинні досягти згоди для того, щоб було прийняте рішення про колективні дії (для того, щоб колективна дія відбулася, індивід повинен витратити певний час і зусилля для прийняття

колективного рішення і досягнення згоди зі своїми колегами в групі). Із збільшенням кількості осіб, чия згоду необхідно отримати, очікувані зовнішні затрати знижуються. Якщо дотримується правило однастайності, то індивідуальні затрати повинні дорівнювати нулю, оскільки особа добровільно не дозволить, щоб дії інших обумовлювали її зовнішні витрати (якщо вона в змозі їх ефективно попередити). Тому крива  $C$  показує зовнішні витрати, які скорочуються при наближенні до  $N$  (очікувані втрати корисності в зв'язку з проходженням рішення, що погіршує становище частини членів групи).



**Рис. 5.2. Оптимальна більшість (за Дж.Б'юкененом і Г.Таллоком)**

Раціональний індивід в момент конституційного вибору намагається обрати таку процедуру ухвалення рішення, яка б дозволила йому мінімізувати поточну вартість очікуваних затрат, пов'язаних з його прийняттям. Він може цього досягти шляхом мінімізації суми очікуваних зовнішніх і внутрішніх витрат. Геометрично це означає сумування по вертикалі обох функцій, і тоді сумарні витрати будуть дорівнювати  $(C + D)$ . Вони досягають мінімуму, коли для прийняття рішення вимагається  $K$ -голосів. Оптимальна більшість визначається такою кількістю учасників голосування, за якої мінімізується сума обох видів витрат. Оптимальна більшість буде дорівнювати  $(K / N)$ . Природно, що для кожної групи людей, які голосують по певному питанню, буде своя оптимальна більшість. Якщо думки членів групи співпадають, то зовнішні витрати будуть відносно невеликими, тому правило простої більшості є оптимальним для групи, де альтернативні витрати часу мають відносно більше значення. Якщо переваги членів групи надто полярні, то зростають потенційні втрати, пов'язані з ігноруванням думок учасників процесу переговорів. Проста більшість досягається в ситуації, коли вимагається згода, що дорівнює  $(N / 2) +$

1, тобто 50% голосів плюс один голос. Проте, крім простої більшості, існують і інші процедури голосування: правило кваліфікованої більшості (2/3 або 3/5 голосів), правило, близьке до одностайності (правило 95%).

Система відносної більшості використовується для вибору одного кандидата (США, Канада, Росія, Україна), або декількох кандидатів (Японія, Чилі, Тайвань).

Розглянемо простий приклад, коли існують чотири групи виборців різної чисельності і чотири кандидати в депутати (*A*, *B*, *B* і *Г*). Переваги кожної групи наведені в табл. 5.2.

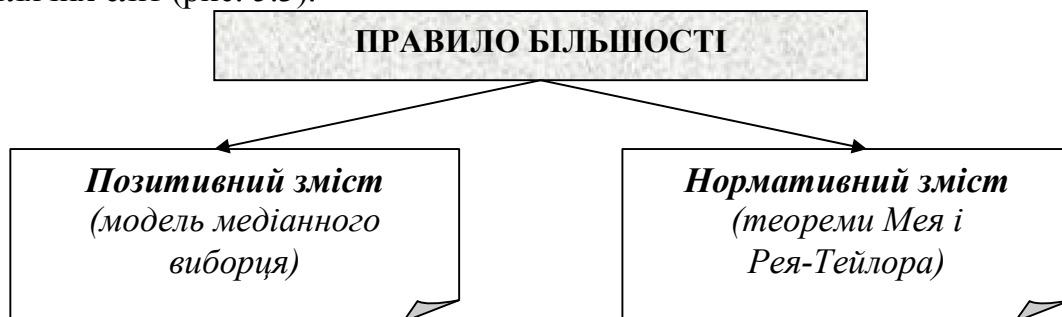
**Табл. 5.2. Відносна більшість голосів**

<b>I група (4 виборці)</b>	<b>II група (6 виборців)</b>	<b>III група (8 виборців)</b>	<b>IV група (7 виборців)</b>
А	А	Б	В
Б	В	Г	Б
В	Б	В	Г
Г	Г	А	А

У випадку дії правила відносної більшості перемогу на виборах отримає кандидат *A*. За нього проголосують 40% виборців (I і II групи, тобто 10 чоловік з 25). Друге місце займе кандидат *B*, за якого проголосує 8 виборців (32%), третє – кандидат *B* (28%) і четверте місце – кандидат *Г*, за якого не було подано жодного голосу. Однак ця система не враховує інтенсивності переваг, оскільки для 60% виборців (III і IV групи) кандидат *A* (переможець) є найменш привабливим з усіх, займаючи в системі їх переваг останнє місце. Така ситуація трапляється в реальному житті досить часто.

Проста більшість могла виникнути і в тому випадку, коли б існували лише три групи виборців (без групи IV). Тоді пройшов би кандидат *A*, за якого проголосували б 10 виборців з 18.

Правило більшості в процесі здійснення суспільного вибору можна розглядати як в позитивному (модель медіанного виборця), так і в нормативному (теореми *Мея* і *Рея-Тейлора*) аспектах. В своїй позитивній версії правило більшості акцентує увагу на технологіях вибору, а також пояснює мотиви поведінки виборців. У нормативній інтерпретації правило більшості апелює до соціальної справедливості, прав і обов'язків громадян, морально-етичних факторів співвідношення альтруїстичності й егоїстичності в поведінці правлячих еліт (рис. 5.3).



**Рис. 5.3. Варіанти розкриття правила більшості**

**Модель медіанного виборця** (*median voter model*) – модель, яка характеризує існуючу в рамках прямої демократії тенденцію, згідно якої прийняття рішень здійснюється у відповідності до інтересів виборця-центриста (людини, яка займає місце в середині шкали інтересів учасників виборів). Вирішення питань з позиції виборця-центриста має як позитивні (утримує спільноту від прийняття однобічних рішень, від крайнощів), так і негативні (не завжди гарантує оптимальність рішення) сторони.

За прямої демократії усі рішення мають тенденцію відповідати інтересам медіанного виборця, що, однак, не завжди економічно виправдано (часто призводить до недовиробництва або перевиробництва благ). Модель медіанного виборця має значення і для представницької демократії, проте тут процедура значно ускладнюється. Кандидат для здобуття перемоги на виборах повинен, як мінімум, два рази звертатися до виборця-центриста: спочатку всередині партії для свого висування від неї, а потім – до медіанного виборця серед населення. При цьому, для отримання прихильності від більшості населення доводиться вносити корективи в свою початкову програму, а нерідко й відмовлятися від її фундаментальних принципів.

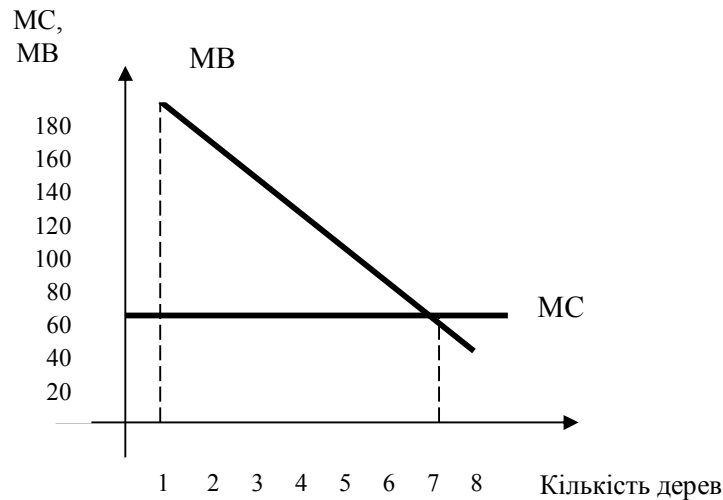
Теорема медіанного виборця розглядається в двох версіях: одновимірний випадок та багатовимірний випадок. Одновимірний варіант теореми медіанного виборця можна проілюструвати наступним прикладом. Нехай жителі певної вулиці вирішили провести її озеленення, що є суспільним благом, яке володіє властивостями неконкурентності і невиключеності у споживанні. Припустимо, що вздовж вулиці розміщено 3 будинки. Посадка дерев принесе користь усім сім'ям, які проживають в цих будинках. Придбання і посадка одного дерева становлять 60 дол. Якщо граничні витрати постійні і розподіляються рівномірно між всіма жителями вулиці, то кожна сім'я повинна сплачувати по 20 дол. Загальна вигода (*ТВ*) від посадки першого дерева складе 180 дол., від посадки двох – 340 дол., чотирьох – 480 дол. і т.д. (табл. 5.3).

**Табл. 5.3. Загальна і гранична вигоди від посадки дерев (в дол.)**

Кількість дерев	Загальна вигода ( <i>ТВ</i> )	Гранична вигода ( <i>МВ</i> )
1	180	180
2	340	160
3	480	140
4	600	120
5	700	100
6	780	80
7	840	60
8	880	40

Якщо вигода і витрати розподіляються рівномірно, то буде посаджено сім дерев (рис. 5.4). На осі абсцис відкладається кількість дерев, а по осі ординат – граничні вигоди і витрати. Функція граничних витрат постійна і дорівнює 60 дол. Функція граничної вигоди є спадною і зображається прямою з від'ємним нахилом. Оптимальна кількість посаджених дерев визначається в точці перетину функцій граничних вигід і граничних витрат (в даному випадку вона дорівнює 7).





**Рис. 5.4. Озеленення вулиці в умовах рівномірного розподілу витрат і вигод**

Розглянемо інший випадок, коли затрати розподіляються рівномірно, а вигоди – ні. Перша сім'я *A* отримає 50% загальної вигоди, друга сім'я *B* – 30%, а третя сім'я *B* – 20% (табл. 5.4).

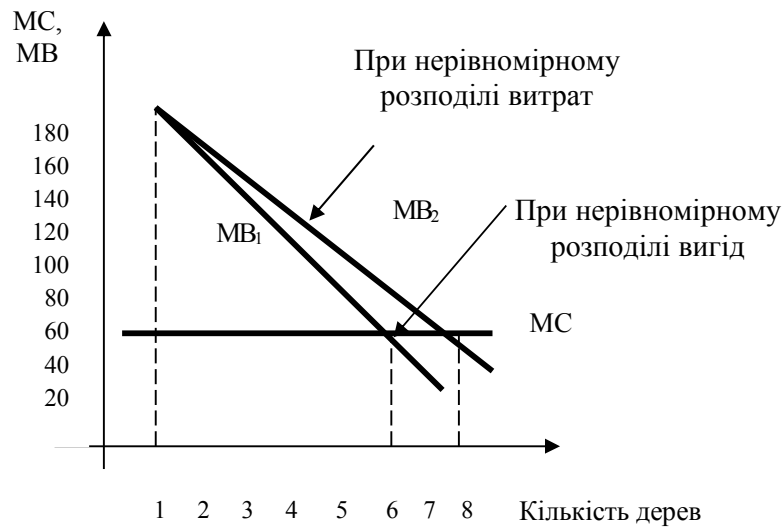
Якщо рішення щодо озеленення приймається простою більшістю голосів, то в другому випадку (при нерівномірному розподілі вигод) буде посаджено менше дерев, ніж в першому. Справа в тому, що для сім'ї *B* посадка вже 6 дерев буде збитковою (гранична вигода цієї сім'ї від посадки 6-го дерева дорівнює 16 дол., а граничні витрати – 20 дол.). Проти посадки 7-го дерева буде голосувати вже дві сім'ї: *B* і *B*, оскільки для них гранична вигода складає 12 і 18 дол. відповідно. Таким чином, якщо затрати розподілені рівномірно, а вигоди – ні, буде мати місце **недовиробництво суспільного блага** (лінія  $MB_1$  на рис. 5.5).

**Табл. 5.4. Розподіл індивідуальної граничної вигоди (граничних витрат) між сім'ями**

Кількість дерев	Індивідуальна гранична користь (граничні витрати)		
	<i>A</i> (50%)	<i>B</i> (30%)	<i>B</i> (20%)
1	90	54	36
2	80	48	32
3	70	42	28
4	60	36	24
5	50	30	20
6	40	24	16
7	30	18	12
8	20	12	8

Розглянемо тепер протилежний випадок, коли вигоди розподіляються рівномірно, а витрати – ні. Нехай 50% граничних витрат несе сім'я *A*, 30% – сім'я *B* і 20% – сім'я *B*. В цьому випадку сім'ї *B* і *B* проголосують за посадку 8 дерев і лише сім'я *A* буде проти, оскільки граничні вигоди в 20 дол. будуть вищими за граничні витрати (8 і 12 дол. відповідно). Таким чином, якщо вигоди

розподіляються рівномірно, а витрати – ні, буде мати місце **перевиробництво суспільних благ** (лінія  $MB_2$  на рис. 5.5). Звернемо увагу на факт, що і в другому, і в третьому випадках вирішальним при голосуванні був голос сім'ї *Б*, яка займала місце в центрі (медіанний виборець).



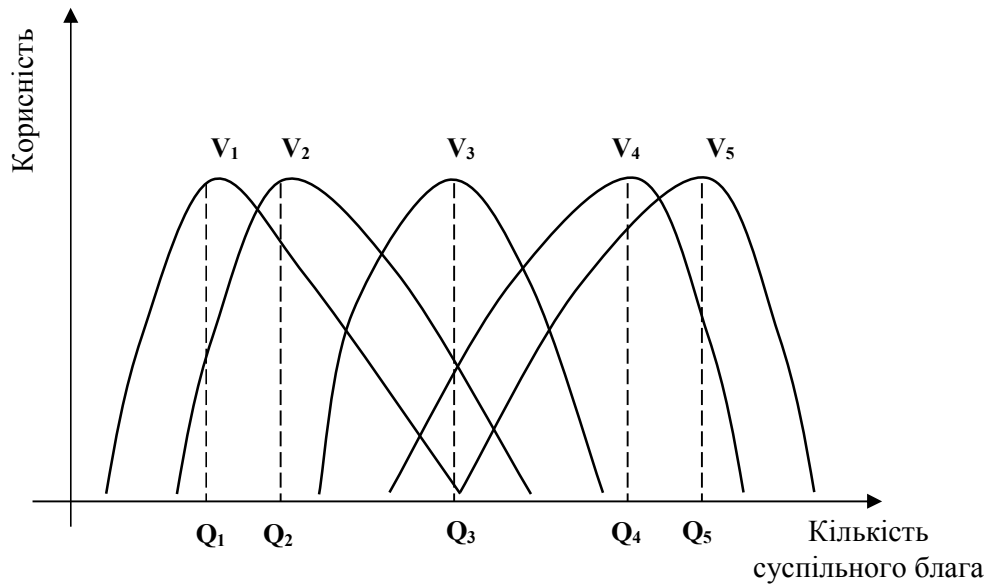
**Рис. 5.5. Озеленення вулиці в умовах нерівномірного розподілу витрат і вигод**

Багатовимірний варіант моделі медіанного виборця розкривається теоремою *Д.Блека*. В 1948 р. дослідник групової поведінки виборців *Дункан Блек* довів, що якщо індивідуальні переваги є одновершинними (мономодальними), то найбільшу підтримку, звичайно, отримує варіант медіанного виборця (медіанна вершина серед усіх виборців).

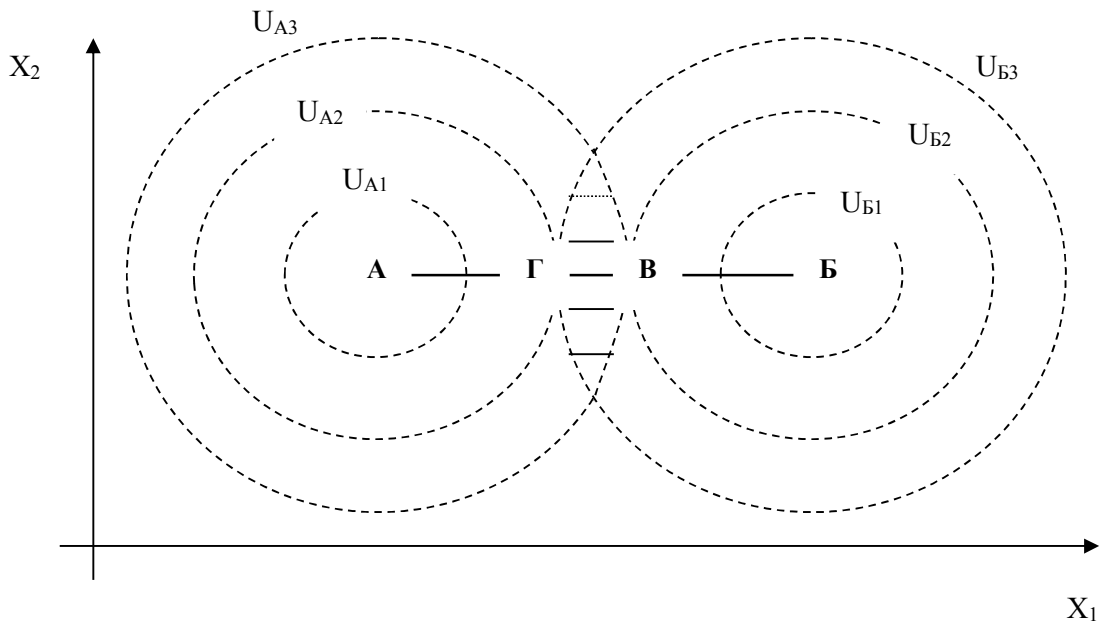
Відкладемо по осі абсцис кількість суспільного блага ( $Q$ ), а по осі ординат – корисність ( $U$ ), яку отримують від його споживання різні виборці (рис. 5.6). Функції корисності окремих індивідів, що відповідають їх перевагам відносно обсягів виробництва суспільного блага, позначимо  $V_1, V_2, V_3, V_4, V_5$ . Звичайно, найбільшу підтримку отримає проект, який знаходиться в середині цього набору переваг. При голосуванні за принципом простої більшості голос медіанного виборця виявиться вирішальним в кооперації або з прихильниками обмеження виробництва суспільних благ ( $V_1 + V_2 + V_3$ ), або з тими, хто настоює на розширенні їх виробництва ( $V_3 + V_4 + V_5$ ).

Однак не завжди переваги виборців можна відобразити на одній шкалі. В реальному житті найчастіше зустрічаються багатовимірні випадки, коли необхідно приймати рішення одразу по декільком питанням. Проілюструємо це на прикладі двох суспільних благ:  $X_1$  і  $X_2$  (рис. 5.7). Припустимо спочатку, що в виборі приймають участь лише два виборці – *А* і *Б*. Замкнені криві  $U_{A1}, U_{A2}, U_{A3}$  тощо відображають рівноцінні з точки зору *А* альтернативи, а  $U_{B1}, U_{B2}, U_{B3}$  тощо – рівноцінні альтернативи для *Б*. Уся множина *Парето*-оптимальних рішень буде знаходитись на контрактній лінії, яка з'єднує точки *А* і *Б*. Якщо максимально допустимим рівнем корисності є криві  $U_{A2}$  і  $U_{B2}$ , то тоді

допустиму множину вирішень проблеми складає заштрихована частина фігури. Проте не виключено, що хтось з тих, хто голосує, може отримати більшу вигоду за рахунок інших. Наприклад,  $A$  переміститься в точку  $B$ , або  $B$  переміститься в точку  $\Gamma$ .



**Рис. 5.6. Рішення медіанного виборця**



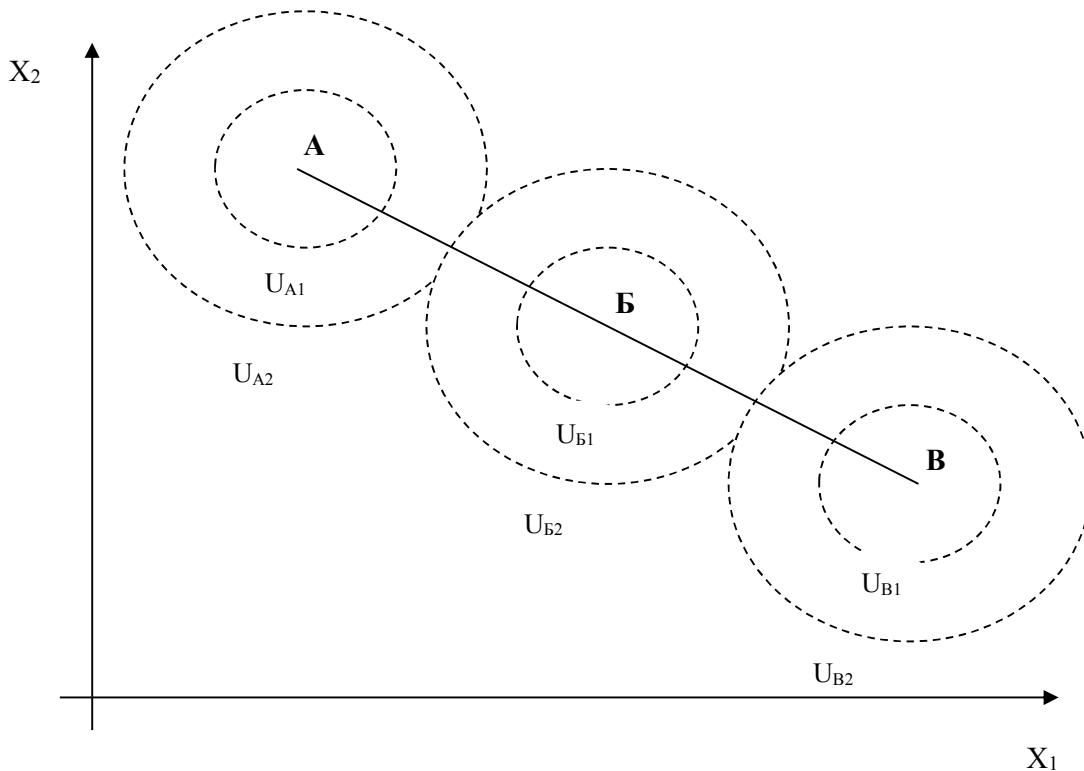
**Рис. 5.7. Багатовимірний випадок правила більшості**

Припустимо тепер, що у виборі приймають участь три виборці:  $A$ ,  $B$  і  $B$ , а переваги одного з виборців, наприклад  $B$ , знаходяться між інтересами  $A$  і  $B$  (рис. 5.8). У цьому випадку будь-які рішення будуть прийматися на користь цього виборця, а його голос буде вирішальним при прийнятті будь-якого

рішення. Таким чином, висновки щодо медіанного виборця справедливі і для одномірного, і для багатовимірного випадків.

Кеннет Мей першим зробив спробу обґрунтувати відповідність правила більшості нормам справедливості і рівності. В своїй теоремі К.Мей визначив функцію колективного рішення у вигляді  $D = f(D_1, D_2, \dots, D_n)$ , де  $n$  – кількість індивідів в групі. Кожне  $D_i$  приймає значення  $+1, 0, -1$  (“за”, “утримався” і “проти”), яке відображає його переваги для кожної пари питань  $xP_iy, xI_iy, yP_ix$ , де  $P$  (*preference*) означає жорстку перевагу,  $I$  (*indifference*) – байдужість або рівноцінність двох альтернатив, а  $R$  (*reference*) – м’яку перевагу. Позначимо м’які переваги  $i$ -го індивіда як  $xR_iy$  і колективу в цілому –  $xRy$ . Правило простої більшості інтерпретується наступним чином:  $(\sum_{i=1}^n D_i > 0) \rightarrow D = +1$ ;  $(\sum_{i=1}^n D_i = 0) \rightarrow D = 0$ ;  $(\sum_{i=1}^n D_i < 0) \rightarrow D = -1$ .

Такий запис дозволяє сформулювати правило простої більшості у формі *теорему Мей* – функція групового вибору являє собою правило простої більшості, якщо воно задовольняє наступним чотирьом умовам:



**Рис. 5.8. Медіанний виборець для багатовимірного випадку**

1) При кожному додаванні до цілого функція прийняття рішення приймає значення  $-1, 0$  або  $+1$ , а, отже, є дискретною. Фактично це – *аксіома однозначності*: за даного набору переваг функція рішень колективу означає вибір найкращого значення (або  $x$ , або  $y$ , або рівнозначність обох варіантів);

2) Зміна будь-якого значення  $+1$  на  $-1$  і  $-1$  на  $+1$  залишає суму незмінною. Ця аксіома означає *анонімність рішень*, що приймаються: рух переваг одного з членів групи (наприклад, від  $xP_iy$  до  $yP_ix$ ) і відповідний рух будь-якого іншого

(наприклад, від  $yP_x$  до  $xP_y$ ) залишає кінцевий результат групи незмінним, а тому не важливо, хто саме прийняв остаточне рішення;

3) Якщо ранжування лишається незмінним для будь-яких двох пар альтернатив, то аналогічним воно буде і при сумуванні голосів. Ця аксіома наголошує на *нейтральності переваг*. Допустимо, що в певній групі  $x > y$ , тому якщо індивіди аналізують  $z$  і  $w$  так само, як  $x$  і  $y$ , то  $z$  повинна надаватись перевага ( $z > w$ );

4) Якщо  $\sum_{i=1}^n D_i = 0$ , то збільшення будь-якого  $D_i$  робить  $\sum_{i=1}^n D_i > 0$  і приносить перемогу деякому  $x$ . Якщо  $\sum_{i=1}^n D_i > 0$ , то збільшення будь-якого  $D_i$  залишає  $\sum_{i=1}^n D_i > 0$  і не змінює результату виборів. Ця аксіома говорить про те, що існує властивість *позитивного реагування*: якщо в якості кінцевого рішення прийняте  $xR_y$  і переваги одного з учасників змінюються, наприклад, від  $yR_x$  до  $xR_y$  або від  $xI_y$  до  $xP_y$ , то за незмінності переваг всіх інших членів групи результат колективного голосування повинен містити  $xR_y$ .

Покажемо, що правило більшості дійсно задовольняє цим чотирьом аксіомам. Спочатку проілюструємо це для трьох перших умов:

$$[N(-1) = N(+1)] \rightarrow D = \sum_{i=1}^n D_i = 0,$$

де  $N(-1)$  – кількість голосів за  $y$ , а  $N(+1)$  – за  $x$ .

Нехай вищенаведений вираз не виконується, наприклад, що:

$$[N(-1) = N(+1)] \rightarrow D = \sum_{i=1}^n D_i = +1.$$

Коли кількість голосів за  $y$  дорівнює кількості голосів за  $x$ , досягається результат  $x$ . Перетворимо тепер  $y$  в  $z$ , а  $x$  – в  $w$ , де голос за  $z$  записується як  $-1$ , а голос за  $w$  як  $+1$ . Поміняємо всі “ $+1$ ” на “ $-1$ ”, а “ $-1$ ” на “ $+1$ ”. За умовою нейтральності остання зміна не повинна вплинути на групове рішення. Всі індивіди, які ставляться до  $x$  так само позитивно, як і до  $y$  ( $xR_y$ ), тепер будуть ставитися до  $z$  так само добре, як і до  $w$ . За аксіомою нейтральності перемогти на виборах повинен  $z$ , якщо він початково був  $x$ , проте  $z$  еквівалентний  $y$ , а не  $x$ , отже, аксіома порушена.

Аналогічно можна показати, що і наступний вираз 8.8 несумісний з першими трьома аксіомами:

$$[N(-1) = N(+1)] \rightarrow D = \sum_{i=1}^n D_i = -1.$$

За аксіомою позитивного реагування отримуємо:

$$[N(+1) = N(-1) + 1] \rightarrow D = +1.$$

Коли кількість голосів за  $x$  на одиницю більша, ніж кількість голосів за  $y$ , то  $x$  повинен перемогти. Тепер уявимо, що коли кількість голосів за  $x$  на  $(m - 1)$  більша, ніж за  $y$ ,  $x$  також перемагає. Зміни в перевагах одного виборця змінюють розрив між тими, хто надає перевагу  $x$ , і тими, хто надає перевагу  $y$ , на величину  $m$  ( $x > y$  на  $m$ ) і це не змінює результату внаслідок позитивного реагування. Таким чином, чотири наведених умови означають правило простої більшості.

Теорема *Мея* дозволяє зробити ряд висновків:

◆ в міру збільшення вимог голосування кількість реальних кандидатів, які їм відповідають, починає скорочуватись;

◆ нормативні риси властиві не лише аксіомам, але й самому правилу простої більшості;

◆ підхід до будь-якого вибору однаковий незалежно від того, про що йде мова (покарання за дрібний злочин чи винесення смертного вироку).

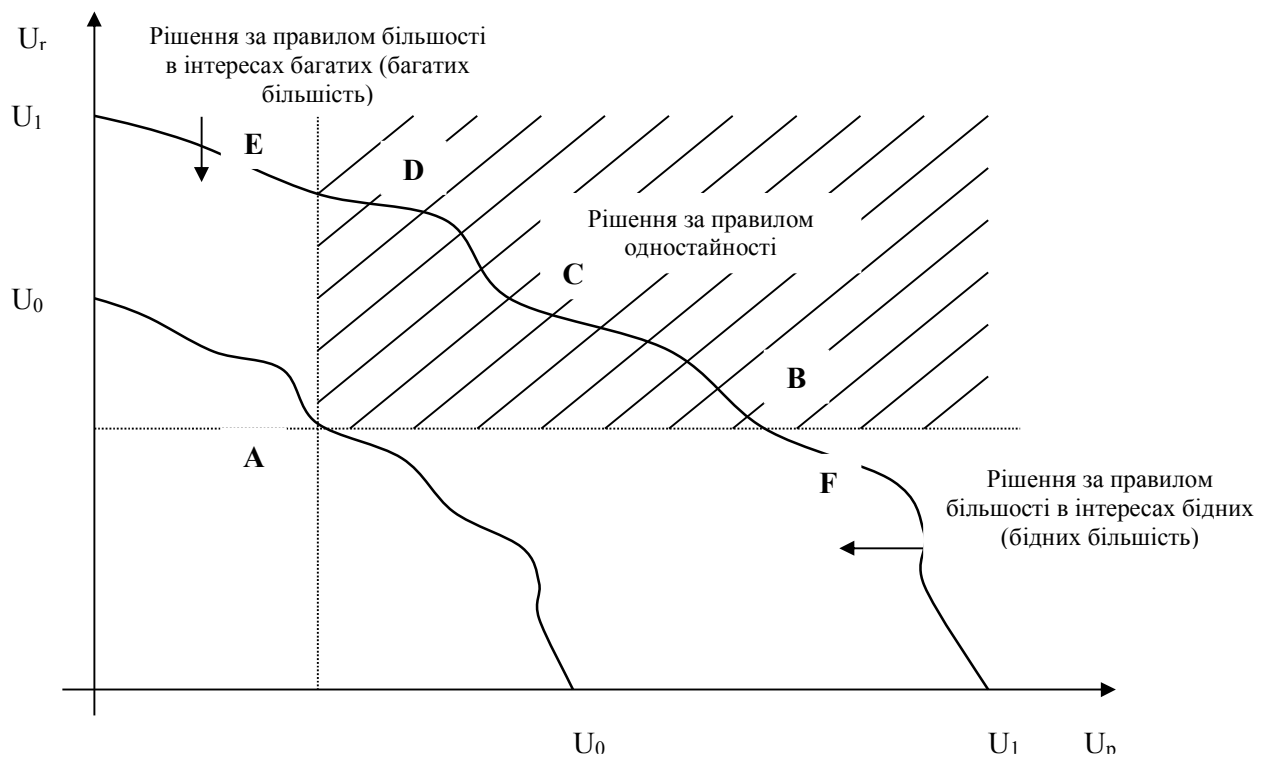
*Теорема Рея-Тейлора* присвячена вибору оптимального правила голосування індивідом, яке потім може застосовуватись до нього, але невідомо на яких умовах. Стратегія поведінки кожного індивіда розглядається як раціональна. Кожен прагне, з одного боку, нав'язати іншим учасникам такий варіант, який прийнятний йому, а з іншої – намагається уникнути ситуації, коли йому самому буде нав'язаний не вигідний для нього варіант. Фактично такий підхід розглядає політику як конфліктну ситуацію – гру з нульовою сумою.

Оскільки ні в першому, ні в другому випадку не враховується інтенсивність переваг, то, стосовно уявлення *Д.Рея*, вигоди, пов'язані із схваленням позитивного для індивіда варіанту, дорівнюють збиткам, що пов'язані з не вигідним варіантом. Це означає, що існують рівні ймовірності одного і того ж варіанту. Теорема доводить, що єдиним варіантом, який узгоджується з критерієм максимізації вигоди виборців, є правило більшості. Таким чином, теорема *Рея-Тейлора* має багато спільного з теоремою *Мея*.

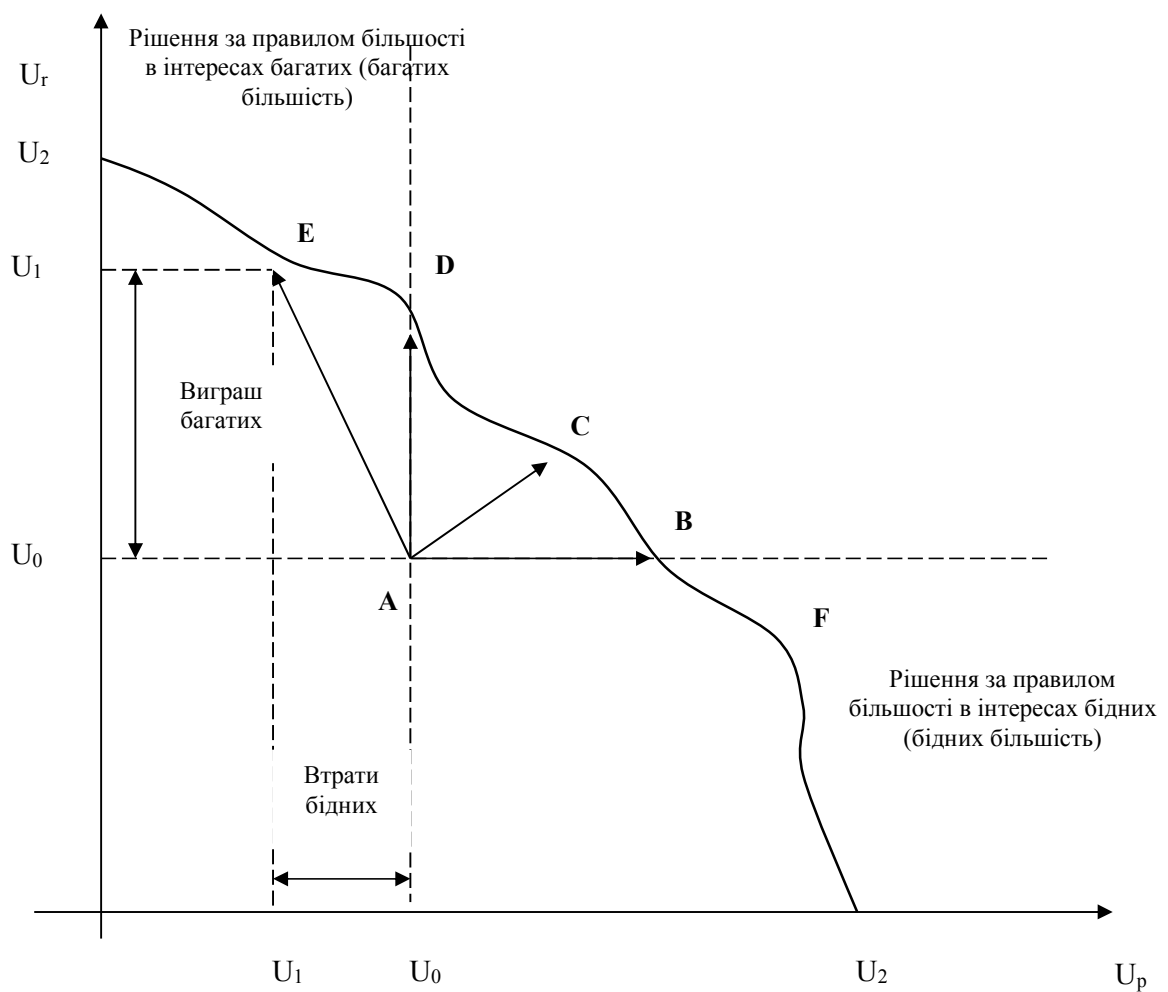
Таким чином, аналіз правила більшості як з позитивної, так і з нормативної позицій, дозволяє зробити висновок, що суспільство, яке використовує це правило, часто приймає такі рішення, в результаті яких погіршується становище його окремих членів, що опинилися в меншості, а, отже, виникає необхідність перерозподілу доходів (багатства).

Відкладемо на осі абсцис функцію корисності для бідних, а на осі ординат – функцію корисності багатих. Нехай початковий стан – в точці *A* на лінії рівня корисності суспільства ( $U_0U_0$ ). Якщо необхідно досягнути більш високого рівня корисності  $U_1U_1$ , то при застосуванні правила більшості можливе прийняття рішення як в інтересах обох груп, так і в інтересах або бідних, або багатих. З рис. 5.9 видно, що уся множина рішень, вигідних як бідним, так і багатим, співпадає з результатом, який міг бути отриманий при вирішенні проблеми за правилом одностайності.

Односторонній виграш буде пов'язаний з тією групою, якій належить більшість голосів. Якщо буде прийняте рішення, завдяки якому можливо буде переміститися з точки *A* в точку *E*, то ситуація призведе до перерозподілу ресурсів від бідних до багатих (рис. 5.10). Однак виграш багатих в цьому випадку суттєво перевищує втрати бідних. В цьому випадку група-переможець може здійснювати компенсаційні платежі. Якщо в результаті прийнятого рішення виграш багатих є суттєвим, то вони зможуть забезпечити собі підтримку в голосуванні через надання бідним деякої компенсації (прийняття пакету документів, в яких передбачені і покращення для групи, що програла).



**Рис. 5.9. Правило однотайності і правило більшості: оптимальність за *Парето* і процеси перерозподілу**



**Рис. 5.10. *Парето*-оптимальний перерозподіл ресурсів і компенсаційні платежі**

### **5.3. Парадокси колективного вибору**

В державах з демократичним устроєм політичний курс визначається не перевагами окремого індивіда (монарха чи диктатора), а результатами всезагальних виборів, а також голосувань в центральних, регіональних та місцевих представницьких органах. Голосування являє собою процедуру колективного вибору, від властивостей якої залежить результат рішення, що приймається.

Зміст **голосування** полягає в тому, щоб виявити свого роду “рівнодіючу” з тих сил, які причетні до прийняття рішення. Ця процедура покликана слугувати пошуку варіантів рішення, які в найбільшій мірі прийнятні для всіх членів суспільства. На практиці процедури голосування базуються на принципі авторитету більшості (факт, що меншість повинна підкорятися волі більшості, – один з етичних постулатів сучасного демократичного суспільства). Однак більшість може бути різною (проста, кваліфікована). І чим більша кількість голосів необхідна для прийняття рішення, тим менш імовірними є різкі зміни політичного курсу, адже якщо за нове рішення голосує меншість, то в силі залишаються попередні рішення.

Існують дві полярні точки зору стосовно голосування (табл. 5.5):

- ◆ індивідуалістична (ліберальна), основи якої були закладені в книзі Д.Локка “Два трактати про державу” (1690 р.);
- ◆ колективістська (популістська), основи якої були закладені в книзі Ж.-Ж.Руссо “Про суспільний договір” (1762 р.).

**Табл. 5.5. Основні точки зору щодо голосування**

<i>Назва концепції</i>	Індивідуалістична (ліберальна)	Колективістська (популістська)
<i>Автор</i>	<i>Д.Локк</i>	<i>Ж.-Ж.Руссо</i>
<i>Основний твір</i>	“Два трактати про державу”	“Про суспільний договір”
<i>Логіка концепції</i>	Конкуруючі ідеї ↓ Політичні партії (кандидати) ↓ Голосування ↓ Політичні рішення (конкуруючі ідеї знаходять свій вираз в програмах політичних партій, а партії, в свою чергу, через отримання підтримки виборців, реалізують програми в політичних рішеннях)	Думки окремих членів суспільства ↓ Голосування ↓ Вища Воля (думки окремих членів суспільства реалізуються через голосування, а в цьому знаходить свій вираз Вища Воля)

При аналізі проблем, які виникають в ході колективного вибору, в якості прикладу можна використати найпростішу процедуру голосування з попарним порівнянням альтернатив на основі правила більшості. Нехай міська влада має в своєму розпорядженні резервні засоби для будівництва або нового стадіону,



або театру, або лікарні. Рішення повинно бути прийняте шляхом опитування громадян або голосування депутатів представницького органу. Як серед громадян, так і серед депутатів є три рівні за чисельністю групи. Члени першої групи найбільшу перевагу надають театру (альтернатива  $T$ ), на другому місці для них – лікарня (альтернатива  $L$ ), а на третьому – стадіон (альтернатива  $C$ ). Для другої групи характерні дещо інші переваги: на першому місці  $L$ , на другому –  $C$ , на третьому –  $T$ . Переваги третьої групи розташовуються в наступному порядку:  $T$ ,  $C$ ,  $L$ . Зведемо ці переваги в табл. 5.6 (варіант 1), яка характеризує такий профіль переваг.

Нехай на голосування поставлене питання про порівняльні переваги будівництва лікарні або стадіону. Голосами першої і другої груп буде обраний варіант  $L$ . Порівняння переваг лікарні або театру свідчить, що підтримку отримає будівництво театру (вибір альтернативи  $T$  відбувся б і за будь-якого іншого розподілу варіантів, наприклад, якщо б спочатку порівнювались  $T$  і  $L$ , або  $T$  і  $C$ ).

Однак колективний вибір не завжди призводить до стійких результатів. Для оцінки цього твердження можна дещо видозмінити розглянутий профіль переваг третьої групи через зміну альтернатив  $T$  і  $C$  (варіант 2). В результаті можна отримати профіль переваг, що породжує циклічність голосування (ні один з варіантів не буде обраний через те, що на кожному етапі голосування перемагатиме інша програма).

**Табл. 5.6. Виявлені переваги груп виборців**

Групи	Переваги					
	Варіант 1			Варіант 2		
I група	$T$	$L$	$C$	$T$	$L$	$C$
II група	$L$	$C$	$T$	$L$	$C$	$T$
III група	$T$	$C$	$L$	$C$	$T$	$L$

Ситуацію, коли в суспільстві відсутній раціональний підхід, французький математик, соціолог, філософ і політик XVIII століття *Жан Антуан Ніколо де Кондорсе* назвав “парадоксом голосування” (1785 р.). Вчений наочно показав, що правило більшості не дозволяє визначити переможця, оскільки порушується принцип транзитивності переваг. Процес голосування можна перервати на будь-якому етапі циклу, тому результат колективного вибору може виявитися довільним. За такого результату відкриваються широкі можливості для впливу на результат голосування, особливо для тих, хто контролює порядок денний (регламент голосування). Результат голосування, таким чином, стає об’єктом маніпулювання. Подальший розвиток це питання отримало в роботах *Кеннета Ерроу*.

**Парадокс голосування** (*paradox of voting*) – це протиріччя, яке виникає внаслідок того, що голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення дійсних переваг суспільства відносно суспільних благ. У випадку, коли для прийняття рішення вимагається менше 50% голосів, існує небезпека одночасного чи послідовного голосування за два взаємовиключних варіанти, що суттєво затягує прийняття кінцевого рішення. Правило більшості, яке виражає волю та інтереси основної маси голосуючих, раціонально структурує

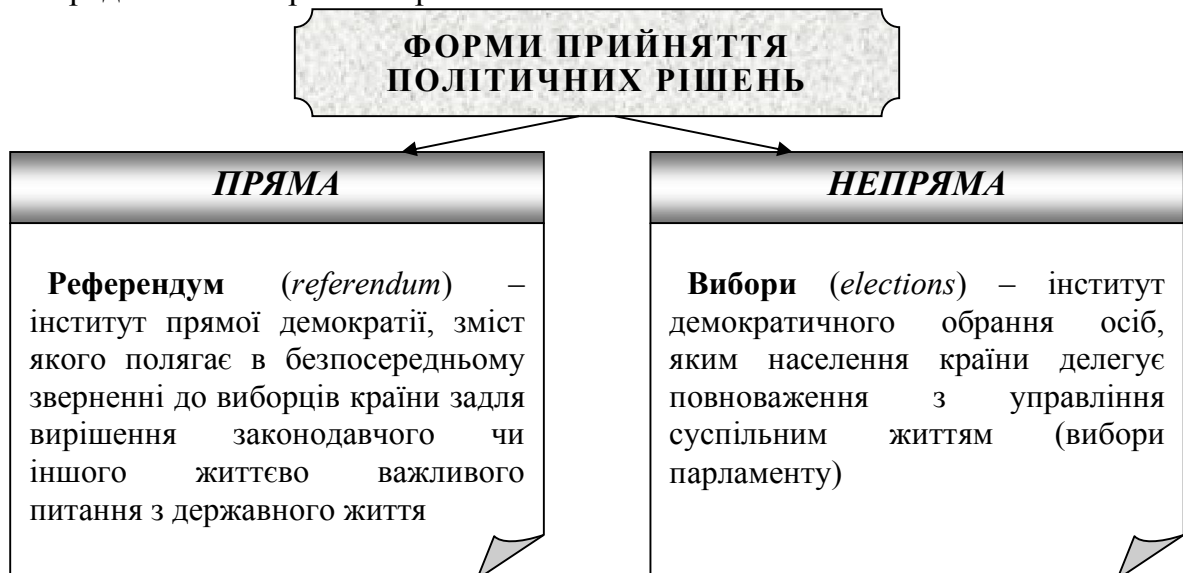
соціально-політичні сили, задіяні в бюджетному процесі, забезпечує суспільно прийнятний рівень оподаткування й бюджетного фінансування благ. Проте група меншості спроможна нав'язати результати, що не відповідають намірам більшості.

В своїх дослідженнях *Дункан Блек* і *Чарлз Плотт* довели, що рівновага в умовах застосування привила більшості існує лише в тому випадку, коли вона персоніфікована максимум одним (єдиним) індивідом, в той час як інші особи можуть бути розбиті на пари з діаметрально протилежними інтересами.

Насправді ж помилковою є сама процедура голосування, яка часто не дозволяє зробити узгоджений висновок. Парадокс голосування не лише дає можливість пояснити, чому нерідко приймаються рішення, які не відповідають інтересам більшості, але й показує, чому результат голосування підвладний маніпулюванню. Він відображає проблему мотивації особистої або групової зацікавленості, коли власний вплив на результати голосування самі учасники вважають близьким до нуля. Тому при розробці регламенту необхідно уникати впливу кон'юнктурних факторів, що заважають прийняттю справедливих і ефективних законопроектів. Демократія не зводиться лише до процедур голосування, оскільки гарантом демократичних рішень покликані виступати жорсткі й стабільні конституційні принципи й закони.

#### **5.4. Вибори і референдуми як форми прийняття політичних рішень**

На відміну від авторитарного суспільства, в демократичній державі політичні рішення оцінюються і регулярно схвалюються народом. Це може відбуватись двома шляхами (рис. 5.11): прямим у формі референдуму та опосередкованим через вибори.



**Рис. 5.11. Шляхи прийняття політичних рішень**

**Референдум** (від лат. *referendum* – те, що повинно бути анонсовано) – безпосереднє звернення до виборців країни для розв’язання життєво важливих питань державного життя. В багатьох країнах проведення референдумів є обов’язковою нормою при прийнятті нової конституції, а також внесенні поправок до існуючої. Проте існує коло питань, за якими референдуми проводяться не повинні: прийняття і зміна бюджету, вжиття заходів безпеки, амністія та помилування.

Як правило, питання, що виносяться на референдуми, формулюються у вигляді альтернативи таким чином, щоб виборець зміг дати чітку відповідь: “так” чи “ні”, оскільки в протилежному випадку можливе неоднозначне трактування результатів референдуму. Проведення референдумів може ініціюватись громадянами країни, парламентом чи президентом.

Сьогодні референдуми майже повністю витіснили таке поширене раніше явище, як плебісцит. **Плебісцит** (від лат. *plebiscitum* – рішення простого народу) – один з видів народного голосування (обговорення), який бере свій початок з Стародавнього Риму, коли постанови приймалися зборами плебеїв.

Батьківщиною сучасних референдумів є Швейцарія, де в XV столітті в м.Берн був проведений перший в сучасному трактуванні цього терміну референдум. З тих пір в цій країні відбулося більше 250 референдумів. В наш час вони часто проводяться в багатьох західноєвропейських країнах, таких як Франція, Італія, Бельгія, Голландія тощо. Виняток складають лише Німеччина та Великобританія, в яких референдуми відбуваються дуже рідко.

Зміст **виборів** полягає в обранні осіб (депутатів в парламент, президента), яким населення доручає управління соціально-економічним життям країни. Стосовно виборів існують дві полярні точки зору: 1) кожен депутат уособлює народ в цілому (голосування за партійними списками, коли окремі депутати “ховаються” за назвами партій); 2) кожен депутат є делегатом громадян виключно свого округу (вибори за одномандатними округами, коли особа депутата має більш вирішальне значення, ніж репутація його партії).

Результати виборів, переважно, залежать від того, яким чином сформовані виборчі округи. Для прикладу використаємо одномандатний округ та дві конкуруючі партії: демократичну (*Д*) та республіканську (*Р*). Переваги виборців наведені в табл. 5.9.

**Табл. 5.9. “Горизонтальний” та “вертикальний” принципи створення виборчих округів**

<b>Переваги жителів населених пунктів</b>			
<b>Округ 1</b>	<b>Округ 2</b>	<b>Округ 3</b>	<b>Переможець</b>
<i>Р</i>	<i>Д</i>	<i>Д</i>	<i>Д</i>
<i>Д</i>	<i>Р</i>	<i>Д</i>	<i>Д</i>
<i>Р</i>	<i>Р</i>	<i>Р</i>	<i>Р</i>
<i>Р</i>	<i>Р</i>	<i>Д</i>	<b>Переможець</b>

Припустимо, що можливі два типи формування виборчих дільниць: по горизонталі і по вертикалі. Якщо виборчі дільниці сформовані за першим принципом, то переможе демократ, якщо по другому – республіканець. “Горизонтальний” принцип утворення дільниць призводить до того, що в 1 і 2

округах переможуть демократи, а в 3 – республіканці. “Вертикальний” принцип, навпаки, забезпечує перемогу республіканцям, оскільки в 1 і 2 округах переважають їх прибічники.

Ефективність участі у виборах (можливість впливу окремого виборця на результати голосування) можна оцінити на прикладі двох кандидатів (*A* та *B*) і трьох виборців. Розподіл їх переваг наведений в табл. 5.10.

**Табл. 5.10. Розподіл переваг (два кандидати, три виборці)**

	Варіанти розподілу голосів			
	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
1-й виборець	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
2-й виборець	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
3-й виборець		↑	↑	

Якщо вибір здійснюється за правилом простої більшості, то для третього виборця є лише дві можливості вплинути на результати голосування – коли точки зору 1-го і 2-го виборців діаметрально протилежні. В цьому випадку з’являється можливість з ймовірністю 50% впливати на результати голосування.

Розглянемо ускладнений випадок, коли за кандидатів голосують вже 5 виборців. Тут лише в 6 випадках з 16 голос 5-го виборця виявиться вирішальним (табл. 5.11 та 5.12). Тобто можливість вплинути на результати голосування знижується з 50% до 37,5% (із збільшенням кількості виборців значимість кожного окремого виборця знижується).

**Табл. 5.11. Розподіл переваг (два кандидати, п’ять виборців)**

	Варіанти розподілу голосів			
	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
1-й виборець	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
2-й виборець	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
3-й виборець	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>
4-й виборець	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
5-й виборець	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>

**Табл. 5.12. Вплив переваг окремого виборця на результат голосування**

	Варіанти розподілу голосів															
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1-й виборець	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
2-й виборець	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
3-й виборець	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
4-й виборець	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
5-й виборець	↑				↑			↑			↑	↑	↑			

Якщо ускладнити наведений приклад і припустити, що виникає проблема вибору не двох, а трьох кандидатів: *A*, *B* та *B*, то переваги двох виборців можна записати у вигляді табл. 5.13. В цьому випадку роль 3-го виборця підвищується (в 6 випадках з 9 голосування 3-го виборця має вирішальний вплив на результат). Однак, якщо цей виборець не є безпринципним індивідом, який переслідує мету хоч якось вплинути на результат голосування, то в нього є певні політичні орієнтації. Нехай в системі його переваг перше місце займає *A*, тоді його думка буде вирішальною лише в 44% випадків (4 з 9).

Збільшення загальної кількості осіб, що приймають участь в голосуванні, зменшує шанси кожного окремого індивіда вплинути на результати виборів. Можливість кожного громадянина здійснити вплив на результат збільшується лише в тому випадку, коли йому не суттєво, кого саме з кандидатів слід підтримати.

Загалом, мотивацію громадян до участі в голосуванні можна описати наступними прикладами: виконання громадянського обов'язку; підтримка демократичних інститутів; прояв лояльності своїй партії; можливість висловити протест проти існуючої ситуації тощо.

**Табл. 5.13. Розподіл переваг (три кандидати, три виборці)**

	Варіанти розподілу голосів								
1-й виборець	A	A	Б	A	B	Б	B	Б	B
2-й виборець	A	Б	A	B	A	B	Б	Б	B
3-й виборець		↑	↑	↑	↑	↑	↑		

В багатьох країнах використовуються як позитивні, так і негативні стимули щодо голосування. Наприклад, в США і Великобританії можна проголосувати листом, в Італії в дні виборів надаються знижки на проїзд транспортом, в Австралії та Греції особи, що не приймали участь в голосуванні, зобов'язані сплатити штраф.

Проте багато виборців не бачать користі в політичному процесі, а, отже, не приймають участь в голосуванні взагалі. Таке явище в теорії суспільного вибору отримало назву **раціонального ігнорування** (*rational ignorance*).

Існує своєрідний **ефект порогу** – мінімальне значення корисності, яке необхідно підвищити для того, щоб виборець приймав участь в політичному процесі. Якщо воно є нижчим від певної величини, то виборець намагатиметься уникнути виконання свого громадянського обов'язку (особа, для якої типовим є раціональне невідання).

Поведінка раціонального виборця може бути описана формулою *Е.Доунса*:

$$R = pB - C + D,$$

де  $R$  – чиста корисність від участі особи у виборах;  $p$  – ймовірність того, що голос виборця спричинить вирішальний вплив на результат голосування;  $B$  – загальна корисність від участі індивіда у виборах;  $C$  – загальні витрати індивіда, пов'язані з відвідуванням виборчої дільниці;  $D$  – конкретна вигода, пов'язана з відвідуванням виборчої дільниці.

Якщо витрати ( $C$ ) перевищують сумарні вигоди ( $pB + D$ ), то раціональний індивід відмовиться від участі в голосуванні.

Отже, як референдум, так і вибори, є найважливішими формами прийняття політичних рішень в демократичному суспільстві, які володіють низкою спільних рис, але й суттєво різняться між собою.

## **5.5. Альтернативи правила більшості: процедури голосування**

В умовах прямої демократії застосовується широкий спектр процедур голосування, серед яких доцільно виділити наступні:

- 1) правило *Кондорсе*;
- 2) правило *Борда*;
- 3) двоступінчате правило відносної більшості;
- 4) багатокрокове двоїсте голосування;
- 5) процедура схвалюючого голосування;
- 6) правило простої більшості з вибуванням;
- 7) правило виключення аутсайдерів за *Борда*;
- 8) правило *Мюллера-Муліна*;
- 9) вибір за максимальним значенням;
- 10) процедура внесення коректив.

Одним з перших, хто зацікавився системами голосування, був французький вчений маркіз *Ж.А. Ніколо де Кондорсе* (1743-1794 рр.), який сформулював критерій, що дозволяє визначити переможця в демократичних виборах за принципом раціональної поведінки. **Принцип Кондорсе** полягає в наступному – кандидат, який перемагає в порівнянні один на один з будь-яким з інших кандидатів, є переможцем на виборах (переможець *Кондорсе*).

Згідно Кондорсе, справедливе визначення переможця можливе шляхом попарного порівняння кандидатів за кількістю голосів, які подані за кожного них. Принцип Кондорсе пропонується як раціональний та демократичний.

Французький фізик, математик та економіст *Жан Шарль де Борда* запропонував іншу систему голосування. Згідно **методу Борда** результати голосування виражаються у вигляді кількості балів, що набрані кожним з кандидатів. Нехай кількість кандидатів дорівнює  $n$ . Тоді за перше місце присуджується  $n$ -балів, за друге –  $(n - 1)$ , за останнє – 0 балів. Якщо є 4 кандидати на виборах, то найбільш привабливий отримає 3 бали, наступний за ним – 2 і т.д. Переможцем за *Борда* буде кандидат, сумарні значення якого виявляться найвищими.

Двоступінчате правило відносної більшості широко використовується на президентських (Росія, Україна, Перу, Чилі) та парламентських (Франція) виборах.

Зміст **багатокрокового двоїстого голосування** полягає в тому, що на кожному етапі голосування порівнюються два варіанти. Переможець першого етапу порівнюється з наступним варіантом і так відбувається до тих пір, поки не буде оголошено остаточного переможця.

**Система схвалюючого голосування** заснована на виключенні з списку кандидатів, які є аутсайдерами. Виборець залишає в списку голосування лише тих кандидатів, проти кого він не заперечує.

В процесі голосування за системою **простої більшості з вибуванням (австралійська система)** перемагає той кандидат, який набирає просту

більшість голосів. Однак в умовах відсутності простої більшості на I етапі вибуває той кандидат, що набрав найменшу кількість голосів.

Згідно **правила виключення аутсайдерів за Борда** підраховується сумарне значення балів на кожному етапі голосування з виключенням найменших.

В механізмі вибору, запропонованого *Д.Мюллером* та *Х.Муліном* (**голосування з правом вето**), голосування спирається на інформацію про систему переваг виборців. Для цього не потрібно знати абсолютний рівень корисності тих чи інших рішень, а достатньо обмежитися ранжуванням їх переваг, що дозволяє провести пряму аналогію з теорією корисності.

Голосування відбувається в два тури. На першому етапі кожен учасник пропонує свій варіант. У випадку  $n$ -учасників формується набір  $(n + 1)$ , оскільки враховуються не лише пропозиції, але й існуюче на початковому етапі становище  $S$  (*status quo*). Далі випадковим чином визначається порядок голосування. Перший учасник виключає найгірше для себе рішення. Так само робить і наступний, хто приймає участь в голосуванні. Процедура продовжується до тих пір, поки всі члени колективу не виключать по одній з пропозицій. Єдина пропозиція, що не була виключена, і є обраною.

Перевагою такої системи голосування є виключення найгірших варіантів для кожного з виборців, тому результат голосування характеризується тенденцією наближення до *Парето*-оптимального стану. Цей механізм дозволяє, наприклад, визначити як обсяг попиту на суспільне благо, так і розміри податкового тиску, пов'язаного з фінансуванням його виробництва.

**Вибір за максимальним значенням** намагається врахувати різну інтенсивність переваг виборців (має багато спільного з правилом *Борда*). Кожній альтернативі присвоюється відповідна питома вага. Якщо максимальне значення дорівнює 10, то воно може використовуватись далеко не всіма учасниками.

Недоліком системи голосування за максимальним значенням є те, що вона легко піддається маніпулюванню шляхом завищення інтенсивності переваг кожною групою виборців, що особливо легко зробити, знаючи переваги інших.

В процесі роботи органів законодавчої влади часто виникає питання про затвердження законопроекту, коли деякі парламентарі пропонують внести в проект зміни. В цьому випадку при голосуванні використовується **процедура внесення коректив**, яка також застосовується для коригування діючого законодавства. Нехай  $X$  – початковий варіант законопроекту,  $a$  – коректива “ $a$ ” до початкового варіанту,  $b$  – коректива “ $b$ ” до початкового варіанту,  $bb$  – зміна до корективи “ $b$ ”,  $S$  – *status quo* (не застосовувати ні в якому випадку).

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Охарактеризуйте пряму демократію і правило одностайності.
2. В чому зміст механізму аукціону *Сміта*?
3. Що таке правило більшості і які підходи його описують?

4. В чому полягає зміст моделі медіанного виборця?
5. Які існують парадокси суспільного вибору?
6. Яка різниця між референдумами і виборами?
7. Що таке раціональне ігнорування в суспільному виборі?
8. Які існують процедури голосування, альтернативні правилу більшості?
9. Порівняйте правило *Кондорсе* і процедуру *Борда*.
10. Порівняйте двоступінчате правило відносної більшості і процедуру багатокрокового двоїстого голосування.
11. Порівняйте процедуру схвалюючого голосування і правило простої більшості з вибуванням.
12. Порівняйте правило *Борда* і процедуру виключення аутсайдерів за *Борда*.
13. Порівняйте правило *Мюллера-Муліна* і процедуру внесення коректив.



## **Тема 5.2. Суспільний вибір в умовах представницької демократії**

- 5.1. Представницька демократія: зміст та варіанти трактування**
- 5.2. Модель двопартійної конкуренції Г.Хоттелінга та Е.Доунса**
- 5.3. Теорема неможливості К.Ерроу і маніпулювання голосуванням**
- 5.4. Особливості застосування системи логролінгу в політичній діяльності**

### **5.1. Представницька демократія: зміст та варіанти трактування**

**Представницька демократія** (*indirect democracy*) є політичною системою, яка широко використовується в умовах парламентаризму, коли обрані виборцями представники (політики) ухвалюють важливі для суспільства рішення (закони, постанови, що стосуються інтересів усіх виборців). Теорія суспільного вибору розглядає 3 аспекти представницької демократії:

- поведінка виборців і їх представників в період виборчих кампаній;
- формування органів представницької влади й оцінка ефективності їх функціонування;
- результати діяльності обраних осіб в різних політичних системах.

В умовах представницької демократії процес голосування ускладнюється, оскільки для вибору кандидата може бути необхідна як відносна, так і абсолютна більшість голосів. Переваги представницької демократії полягають в тому, що така політична система використовує вигоди суспільного поділу праці (депутати спеціалізуються на прийнятті рішень за певним колом питань; законодавчі збори спрямовують діяльність виконавчої влади, слідкують за перетворенням прийнятих рішень в життя), а недоліки пов'язані з тим, що часто схвалюються варіанти, які не відповідають інтересам більшості населення (створюються передумови для прийняття рішень вузькою групою осіб).

Більшість економістів та політологів притримуються думки (наприклад, А.Ліпгарт, Е.Нордлінгер, Дж.Сарторі), що пропорційна виборча система є ефективнішою за принцип відносної більшості, парламентський спосіб обрання виконавчої влади кращий від президентського, а форма децентралізованого, федерального правління привабливіша за централізоване і унітарне правління.

На користь представницької демократії висувається наступний аргумент. Громадськість може мати уявлення про питання, які стосуються особисто її, але тільки політичний клас має реальне розуміння альтернативних розв'язків існуючих проблем в суспільстві. Одним з елементів представницького уряду, за

*Дж.Сарторі*, є здатність реагувати на вимоги громадян. Відповідність між діями влади і бажаннями громадян необхідна тому, що “будь-що менше від повної відповідності означає, що або не демократія, а інші цінності отримують перевагу в суспільстві, або процедурні невідповідності впливають на демократичну природу рішень щодо політики”. Проте уряд, який просто піддається на вимоги, виявляється надзвичайно невідповідальним урядом, який не працює відповідно до покладених на нього обов’язків (представник не лише відповідальний перед кимсь, а й відповідальний за щось).

Ідеальна представницька демократія повинна відповідати семи ознакам інститутів поліархії *Р.Даля*, що відображено в табл. 5.14.

**Табл. 5.14. Ознаки представницької демократії**

<b>Інститути поліархії</b>	<b>Функціональні елементи</b>
1. Виборні посадовці	<ul style="list-style-type: none"> <li>• усі члени парламенту і президент мають бути політично підзвітні виборцям впродовж періоду, визначеного наперед</li> </ul>
2. Вільні та чесні вибори	<ul style="list-style-type: none"> <li>• вага голосів різних виборців повинна бути однаковою</li> <li>• виборча система, а також її адміністрування не повинні піддаватися маніпуляціям на користь будь-якої політичної партії чи кандидата (виборчого шахрайства і підтасування слід уникати)</li> <li>• має бути забезпечено рівний доступ до громадських електронних ЗМІ, газет і журналів</li> <li>• насильство чи примус, пов’язані з виборами, – неприпустимі</li> </ul>
3. Інклюзивне виборче право	<ul style="list-style-type: none"> <li>• електорат має складатися з усіх дорослих громадян, на яких прямо впливають рішення виборчого органу</li> <li>• процедури реєстрації повинні включити до виборчого реєстру всіх осіб, які мають право голосу</li> </ul>
4. Право претендувати на публічну посаду	<ul style="list-style-type: none"> <li>• усі виборці мають право претендувати на публічну посаду</li> </ul>
5. Свобода висловлювання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• свобода слова не має зазнавати утисків</li> <li>• свобода зборів не має зазнавати утисків</li> <li>• усім політичним партіям та групам має бути дозволено змагатися у виборах (зареєструватися)</li> </ul>
6. Існування та доступність альтернативної інформації	<ul style="list-style-type: none"> <li>• право звертатися за альтернативною інформацією не повинно зазнавати утисків</li> </ul>
7. Свобода об’єднання	<ul style="list-style-type: none"> <li>• свобода організації не повинна зазнавати утисків</li> <li>• усі види політичних організацій мають бути дозволені і не повинно існувати дискримінації щодо етичних, расових, релігійних та інших преференцій</li> </ul>

Стосовно представницької демократії існує дві концепції її трактування:

1) **концепція мікрокосму** (американський президент *Дж.Адамс* в 1780-ті рр. сформулював ідею про те, що парламент повинен бути точним портретом в мініатюрі народу країни в цілому – відображати структуру суспільства, його вікові, етнічні, класові параметри);

2) **концепція принципал-агента** (представник діє в інтересах народу як агент в інтересах начальника, з певним ступенем свободи).

Очевидно, що ці концепції не лише доповнюють одна одну, але і часто знаходяться в антагонізмі. Якщо члени представницького органу є мікрокосмом, але не відстоюють його інтереси, то вони реалізують, переважно, власні цілі як принципал-агент. І навпаки, представники можуть виконувати волю народу, навіть не виступаючи його статистичною копією, як професійні політики, економісти чи юристи. Ці різниці представництва відображаються як в системах голосування, так і в типах виборів.

## **5.2. Модель двопартійної конкуренції Г.Хоттелінга і Е.Доунса**

Як раціональні суб'єкти, представники народу, обрані в уряд, прагнуть максимізувати власну корисність. Стосовно політиків і політичних партій така максимізація корисності означає перемогу на виборах. *Ентоні Доунс* сформулював фундаментальну гіпотезу, зміст якої полягає в тому, що “партії найімовірніше формують політику з метою перемоги на виборах, а не виграють вибори з метою здійснення політики”.

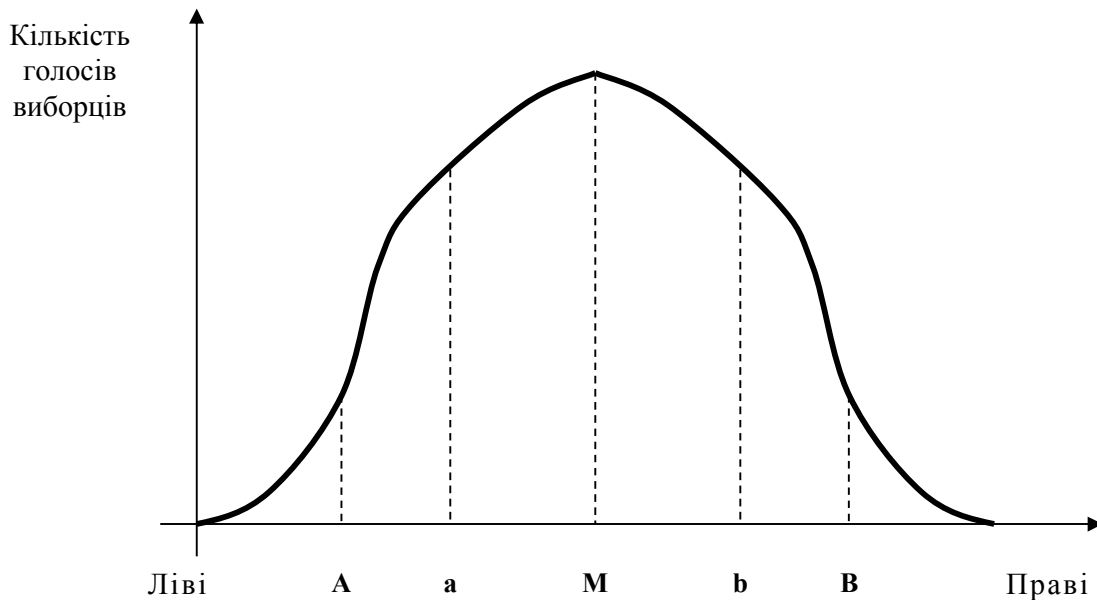
*Е.Доунс* зобразив політичну конкуренцію аналогічно до моделі одномірної просторової диференціації ринку (модель лінійного міста) *Гарольда Хоттелінга*. *Г.Хоттелінг* в 1929 р. пояснив, чому бакалійні крамниці в провінційних містах розташовуються поруч одна з одною. Пропонуючи аналогічні товари, торговці-конкуренти намагаються розмістити свої магазини таким чином, щоб середня відстань від будинку кожного покупця до їх крамниці була якнайменшою. Це призводить до того, що всі продавці опиняються в центрі відрізка, а їх товари – мінімально диференційовані (одноманітність та висока стандартизація пропонованої продукції).

В якості прикладу *Г.Хоттелінг* наводить політичну боротьбу за голоси виборців між демократичною та республіканською партіями США. Замість того, щоб запропонувати виборчі платформи, які б значно відрізнялися одна від одної, партії намагались зробити їх надзвичайно подібними, наскільки дозволяли їх політичні відмінності. Логіку *Г.Хоттелінга* *Е.Доунс* застосував до політичної конкуренції. Розглянемо розподіл голосів виборців у відповідності до їх ідеологічних переваг. На горизонтальній осі відкладаються позиції виборців від виключно лівих до виключно правих (рис. 5.12).

Якщо позиції виборців розподіляються між крайніми полюсами в суспільстві рівномірно, то можна отримати нормальний розподіл з “піком” над точкою *M*. В середині осі позиція медіанного виборця позначена точкою *M*. Загальна площа, обмежена кривою, представляє 100% тих, хто голосує.

Припустимо, що свої кандидатури на вибори висувають дві особи – *A* і *B*. Якщо один з кандидатів обирає серединну позицію (точка *M*), то тоді він здобуде як мінімум 50% голосів. Якщо ж кандидат займає позицію в точці *A* (рис. 9.1), то він отримає менше 50% голосів. Якщо один з кандидатів займає позицію в точці *A*, а інший – в точці *M*, то кандидат в точці *A* отримає голоси виборців, що знаходяться зліва від пунктирної лінії *a* (*a* – серединна позиція

між  $A$  і  $M$ ), тобто – меншість голосів. Кандидат в позиції  $M$  зможе отримати голоси виборців, що знаходяться справа від пунктирної лінії  $a$  – більшість голосів. Найкращою для кандидата на вибори буде стратегія, максимально наближена до позиції медіанного виборця, оскільки забезпечує йому більшість голосів. Аналогічна ситуація складеться, якщо один з кандидатів буде знаходитись справа від іншого (займе позицію в точці  $B$ ). Обидва кандидати, очевидно, будуть прагнути до центру (рис. 5.13). В цьому випадку перемогу на виборах здобуде той, хто краще відобразить позиції виборця-центриста. Важливо лише чітко ідентифікувати інтереси медіанного виборця.



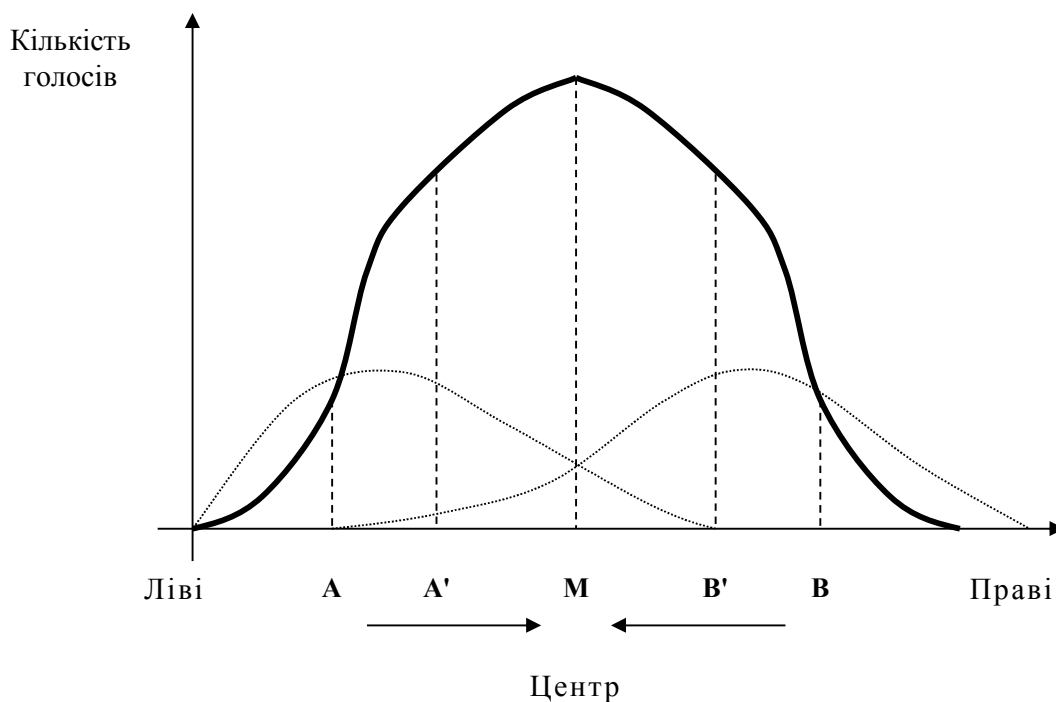
**Рис. 5.12. Розподіл голосів виборців: одномірний випадок**

Якщо ж в боротьбу вступає третій кандидат, то ситуація на політичному ринку ускладнюється. Нехай один з конкурентів займає позицію в точці  $B$ , а два інших – позицію в точці  $M$ . Тоді перший отримає голоси, що знаходяться під кривою розподілу справа від пунктирної лінії  $b$ , а два інших – по половині голосів, що розташовані зліва від цієї лінії. Якщо один з двох кандидатів займає позицію в точці  $A$ , то кандидат, що займе позицію в  $M$ , отримає незначний процент голосів, що дорівнює площі, яка знаходиться під кривою розподілу між пунктирними лініями  $a$  і  $b$  (рис. 5.13). Тому в медіанного кандидата ( $M$ ) є стимул вийти з сегменту  $AB$ , чим він може поставити одного з двох інших кандидатів в достатньо скрутне становище. Процес руху може відбуватись довго, але й він має свої межі. До тих пір, поки “пік” розподілу знаходиться в точці  $M$ , будь-який з кандидатів може підвищити свої шанси перемоги, рухаючись в напрямку до точки  $M$ .

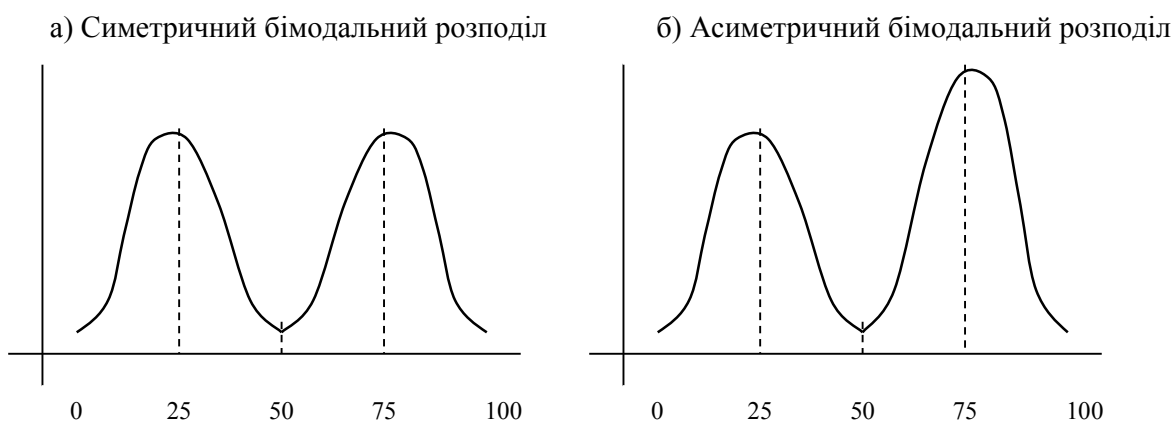
В реальній дійсності кандидати не можуть рухатись безкінечно в напрямку центру, оскільки виборці не настільки забудькуваті, щоб пробачити їм “відрив” від їх початкової позиції. Переорієнтація кандидатів в бік центру може бути основою для звинувачення в нестійкості поглядів. У випадку, якщо позиція середнього виборця в партії і середнього виборця по країні відділені значною

відстанню, то кандидат, обраний на початкових виборах, може не зайняти найбільш вигірної позиції.

В умовах жорсткого протистояння двох партій розподіл голосів може набувати бімодальної форми. В цій ситуації рух до центру може бути пов'язаний з втратою голосів свого електорату. В реальній дійсності бімодальний розподіл симетричної форми, як показано на рис. 5.14а, зустрічається рідко. Найбільш типовою ситуацією є асиметричний розподіл голосів (рис. 5.14б), тому претендент повинен спиратися на вищий "пік" з можливих.



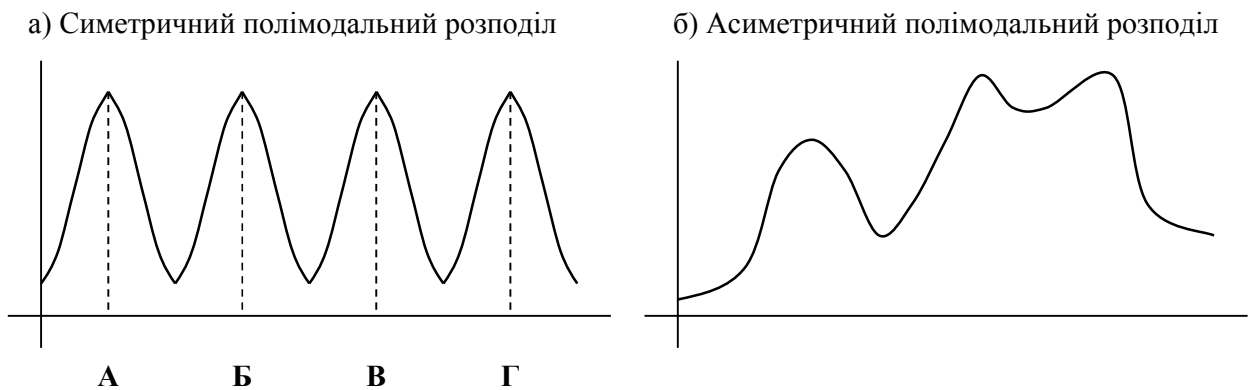
**Рис. 5.13.** Рух до центру в моделі Доунса



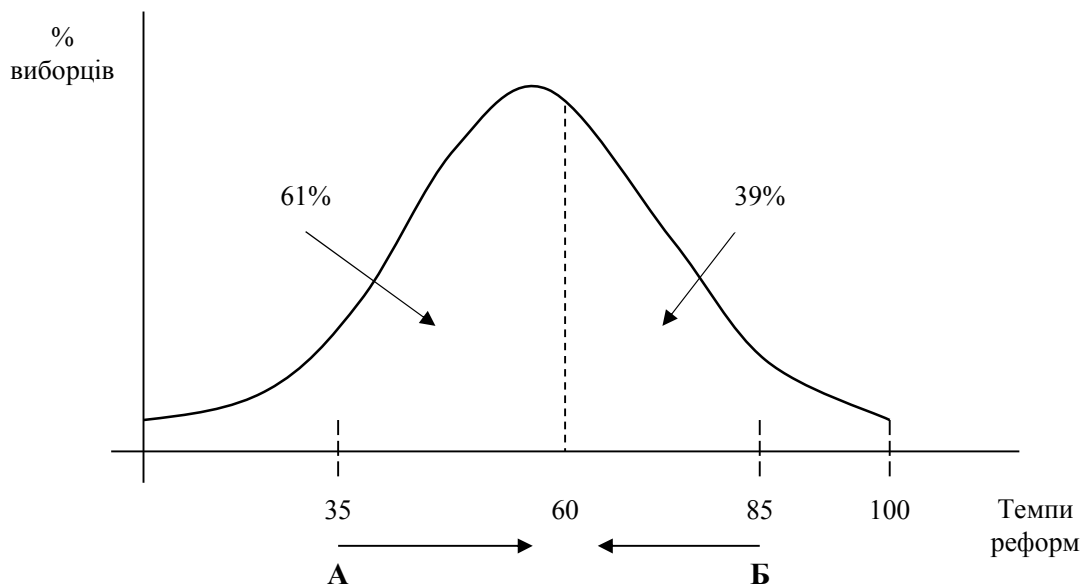
**Рис. 5.14.** Бімодальний розподіл голосів виборців

В суспільстві, де відсутня чітка поляризація інтересів, може зустрічатися і полімодальний розподіл голосів виборців (рис. 5.15). Якщо в такому суспільстві діють чотири партії, то розподіл голосів може набути як ідеальної (симетричної) форми (виключний випадок), так і асиметричного вигляду (найтиповіша ситуація).

Розглянемо конкретний приклад розподілу думок виборців стосовно темпів проведення соціально-економічних реформ. Припустимо, що існує дві партії *A* і *B* з платформами в точках 35 і 85 відповідно. В цьому випадку перемаже партія *A*, яка набирає 61% голосів (рис. 5.16). Однак партія *B* може спробувати “зсунутися” до центру з метою найбільш адекватного відображення переваг медіанного виборця. Поведінка партії *B* може призвести до того, що і партія *A* спробує “зсунутися” вправо (до центру).



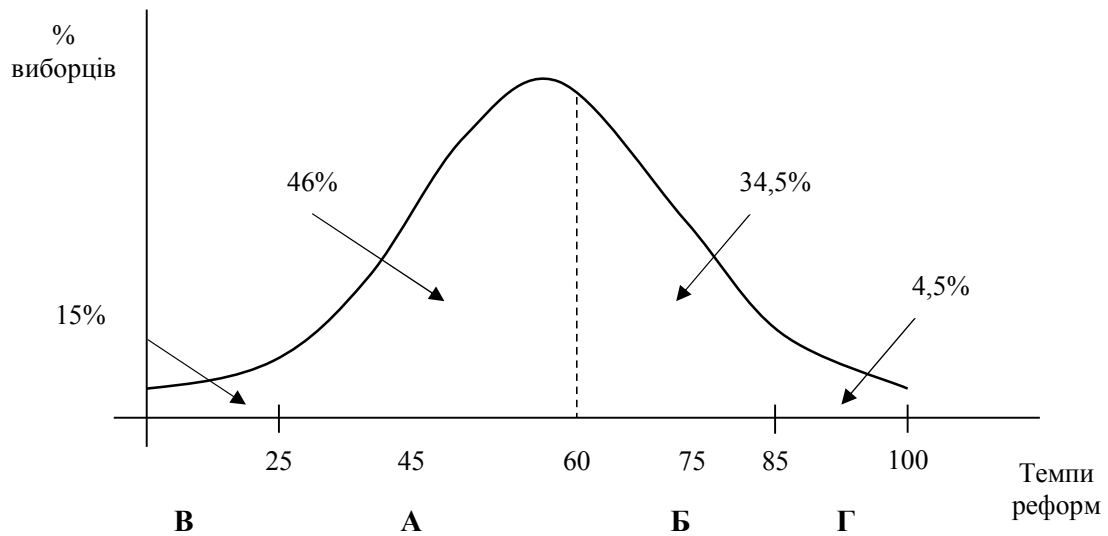
**Рис. 5.15. Полімодальний розподіл голосів виборців**



**Рис. 5.16. Розподіл думок виборців**

Зрозуміло, що рух до центру може викликати розкол в обох партіях. Якщо партія спробує акумулювати надто широкий діапазон думок від лівих (правих) до центристів, то виникне небезпека, що всередині партії може відбутися розкол, який призведе до того, що зліва від партії *A* і справа від партії *B*

виникнуть нові політичні групи *B* і *Г* (рис. 5.17). В цьому випадку партії *A* і *B* втратять частину голосів. Партія *A* втратить 15% голосів, а партія *B* – 4,5%. Такий результат можливий тоді, коли вибори в парламент відбуваються за багатомандатними округами в умовах пропорційного представництва.



**Рис. 5.17. Розподіл думок виборців: коригування початкової моделі**

В табл. 5.15 відображено пропорційне представництво депутатів. Якщо існує 5%-й бар'єр, то партія *Г* не отримає жодного місця, а голоси її виборців здобудуть ті партії, які перейшли цей бар'єр. Якщо кількість місць за багатомандатними округами в умовах пропорційного представництва дорівнюватиме 10, то партія *A* отримає 5 місць, партія *B* – 3, а партія *B* – 2 місця. Якщо ж кількість місць дорівнюватиме 20, тоді партія *A* отримає 10 місць, *B* – 7, *B* – 3 місця. Загальна закономірність наступна – чим більше місць в парламенті, тим більше проходить партій. В Ізраїлі та Нідерландах кількість партій в парламенті, наприклад, досягає 14-16, що свідчить про високу демократичність виборів. В Україні та Росії парламент представлений значно меншою кількістю партій (в середньому, 7-10).

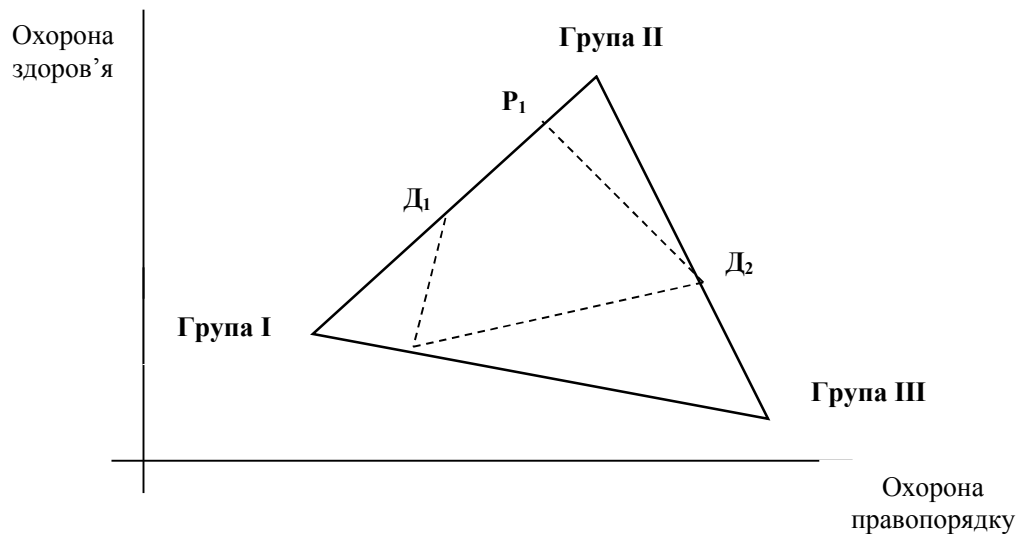
**Табл. 5.15. Пропорційне представництво депутатів в парламенті**

Партія	Кількість місць	
	10	20
<i>A</i>	5	10
<i>B</i>	3	7
<i>B</i>	2	3
<i>Г</i>	0	0

Досить часто в політиці, як і в економіці, суб'єкти для досягнення своєї мети використовують стратегію. **Стратегічне голосування** ґрунтується на принципі, що меншість, яка не в змозі нав'язати більшості свою програму, здатна зруйнувати плани більшості (перешкодити їй прийняти рішення, не вигідні для неї). Наприклад, існує три програми – *A*, *B* і *B*, першу з яких попередньо підтримують 30% виборців, другу – 40%, а третю – 30%. На

перший погляд програма  $B$  з легкістю може набрати більшість голосів. Проте прихильники програми  $A$  можуть змовитись проголосувати за програму  $B$  лише з метою “усунення” очевидного фаворита – програми  $B$ . Тоді в змаганні між програмами, що залишилися, прихильники  $A$  розраховуватимуть на частину голосів колишніх прибічників  $B$ , щоб здобути перемогу над  $B$ . Отже, популярна програма  $B$  з найвищими шансами, завдяки скомбінованій стратегічній протидії її противників, фактично не проходить.

Модель *Хоттелінга-Доунса* є лінійною. В реальній ж дійсності вибір відбувається за багатьма параметрами. Розглянемо двохмірний випадок: витрати на охорону здоров'я і охорона правопорядку. Партії в боротьбі за голоси виборців будуть послідовно пропонувати різні підходи (рис. 5.18).



**Рис. 5.18. Двохмірний випадок моделі голосування**

Нехай існує дві партії (демократи і радикали), а також три групи виборців. Якщо демократи захочуть отримати підтримку I і II груп, то вони запропонують платформу  $D_1$ . На це радикали можуть відповісти платформою  $P_1$ , що розрахована на інтереси II і III груп виборців. Якщо поведінка партій носить стратегічний характер, то для запобігання перемоги радикалів демократи можуть запропонувати платформу  $D_2$ , з тим щоб отримати підтримку і III групи виборців. Оскільки відносно будь-якої платформи партій можна знайти кращу, то партія, що програла, завжди буде прагнути поставити на розгляд нові питання, щоб врахувати нові параметри.

Поряд з детермінованим голосуванням, коли може виникати цикл, що вносить невизначеність в результати політичного процесу, існує група моделей, які вивчають конкуренцію двох партій як імовірнісне голосування. Моделі з імовірнісним голосуванням виходять з двох передумов:

- 1) кандидати не володіють необхідною інформацією про переваги виборців;
- 2) виборці не обізнані з платформами кандидатів.

В цьому випадку вибір визначається екзогенними факторами (наприклад, ідеологією). В таких моделях кандидат збільшує частку поданих за нього



голосів, “роздаючи” обіцянки групі з особливими інтересами, яка діє як посередник між кандидатами і виборцями.

### **5.3. Теорема неможливості К.Ерроу і маніпулювання голосуванням**

В 1951 р. американський економіст *Кеннет Джозеф Ерроу* з Стенфордського університету, який систематично досліджував усю множину систем голосування, розвинув і уточнив парадокс, сформульований *Жаном Антуаном Кондорсе*. Вчений намагався визначити, які саме етичні норми повинні виступати в якості передумов суспільного вибору і які процеси вибору задовольняють цим нормам. Він запропонував очевидні аксіоми і наочно показав, що ні один процес прийняття колективного рішення не задовольняє цим етичним нормам.

**Теорема Ерроу (про неможливість демократії)** наголошує на тому, що не існує правил колективного вибору, що одночасно задовольняють наступним п'яти умовам демократії:

1) **одностайність**, яка пов'язана з принципом *Парето*-оптимальності. Якщо переваги індивіда не знаходяться в протиріччі з перевагами інших індивідів, то вони стають елементом соціального порядку (якщо всі виборці  $xPy$ , то і колективна перевага містить  $xPy$ );

2) **відсутність диктатора**. Серед учасників колективного вибору немає такого індивіда, будь-яка перевага якого завжди перемагає протилежні переваги всіх інших членів і стає обов'язковим елементом соціального порядку;

3) **транзитивність**. Функція суспільного добробуту передбачає певне ранжування усіх альтернатив (якщо  $xPy$  і  $yPz$ , то  $xPz$ ; або  $xIy$  і  $yIz$ , то  $xIz$ );

4) **необмежене охоплення (повнота й універсальність)**. Правило повинно забезпечити вибір між будь-якими двома альтернативами (або  $xPy$ , або  $yPx$ , або  $xIy$ ) за будь-якого поєднання індивідуальних переваг;

5) **незалежність від сторонніх альтернатив** ( $xPy$  незалежне від  $wPz$  або  $zPw$ ).

Єдине правило побудови колективних рішень, яке задовольняє усім п'яти умовам *К.Ерроу*, є зовсім недемократичним – **диктаторським правилом** (колективне рішення завжди повинно співпадати з думкою одного з виборців). Таким чином, *К.Ерроу* сформулював свою другу теорему (**теорему загальної можливості**), зміст якої полягає в тому, що якщо виключити можливість міжособових порівнянь корисності, то єдиним способом трансформації індивідуальних переваг в суспільний вибір, який би задовольняв і окреслював широку сукупність індивідуальних потреб, є нав'язування (диктатура).

Для уникнення такого парадоксального рішення необхідно пом'якшити початкові передумови, тому з середини 50-х років ХХ століття багато економістів і математиків намагались скоригувати різні аксіоми *К.Ерроу* задля уникнення висновку, надто неприємного для демократичної системи голосування. Так, наприклад, *А.Сен* запропонував модифікацію вимоги

транзитивності. Оскільки суспільний вибір повинен бути зроблений за будь-якого набору альтернатив, *К.Ерроу* ввів аксіому транзитивності. Однак на практиці досягнення цієї мети не потребує застосування цієї аксіоми в усій повноті, тому *А.Сен* довів теорему неможливості через заміну транзитивності категорією “квазітранзитивність” (транзитивність жорстких переваг або правило консенсусу). Квазітранзитивність відкриває можливість для нав’язування суспільству влади олігархії. Подолання циклічності означає, що кожен член олігархічної групи фактично володіє правом вето і перехід від транзитивності до квазітранзитивності не відмінює диктаторську владу взагалі, а лише поширює її на олігархічну групу (якщо хоча б один виборець по-іншому порівнює кандидатів *A* і *B*, ніж усі інші, то система голосування оголосить кандидатів еквівалентними, що призведе до колективної байдужості).

*Д.Блейр* та *Р.Поллак* запропонували пом’якшення вимоги універсальності, наголошуючи на тому, що якщо кожен виборець впорядковує кандидатів у відповідності зі своєю політичною симпатією, то висновку *К.Ерроу* можна уникнути. Якщо виборець, наприклад, є прихильником ринку і монетаризму, а також вважає, що *A* краще за *B*, *B* краще за *B*, то це означає, що *A* найближче до його позиції, а *B* – найдалі. Однак на практиці виборці користуються багатьма критеріями і далеко не всі усвідомлюють свою політичну позицію.

Вимога універсальності подібна на постулат свободи вибору: кожен індивід може обирати що захоче, тобто сам визначати порядок переваг. Свобода вибору, проте, може спричинити конфлікт, тобто цей постулат також робить свій внесок в обґрунтування недемократичності прийняття колективних рішень. Для вирішення цієї проблеми існують два методи:

- ◆ обмеження усієї множини можливих варіантів (конституція захищає права власності);

- ◆ обмеження складу суспільства тими членами, чий порядок переваг дозволяє здійснити вибір (делегування повноважень виборців членам парламенту) – до процесу прийняття політичних рішень доміно допускати лише осіб з більш-менш однорідними перевагами, що різко знижує ймовірність зациклювання (чим більш однорідними є переваги виборців, тим менша ймовірність виникнення циклу голосування).

Якщо відмовитись від постулату про незалежність від сторонніх альтернатив, то можна отримати більшу кількість процедур прийняття рішень: метод простої та відносної більшості; правило *Кондорсе*; процедура схвалюючого голосування; правило *Борда* тощо.

Коли кількість варіантів дорівнює двом (“обрання – необрання” чи “схвалення – несхвалення”) і кількість виборців непарна, єдиним правилом, що задовольняє всім п’яти умовам, є правило простої більшості.

Отже, доведення теореми *К.Ерроу* та наступні дослідження наочно продемонстрували, що всі процедури голосування можуть бути поділені на 2 великі групи: 1) диктаторські; 2) маніпульовані.

**Маніпулювання** (*manipulation*) – це процедура, яка дозволяє отримати виборцю більш бажаний результат при зміні своїх переваг.

Існують три основних способи маніпулювання:

1) **маніпулювання з боку виборців.** Проаналізуємо простий випадок, коли розподіл дійсних переваг виборців наведений в табл. 5.16.

**Табл. 5.16. Дійсні переваги виборців**

Група I (5 виборців)	Група II (3 виборці)	Група III (3 виборці)
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>

У випадку застосування правила відносної більшості буде обраний кандидат *A* (5 проти 3). Однак виборці групи III, намагаючись не допустити цього, можуть “спотворити” свої переваги, висуваючи на перше місце кандидата *B*. В результаті він і переможе 6 голосами з 11 (табл. 5.17).

**Табл. 5.17. “Спотворені” переваги виборців**

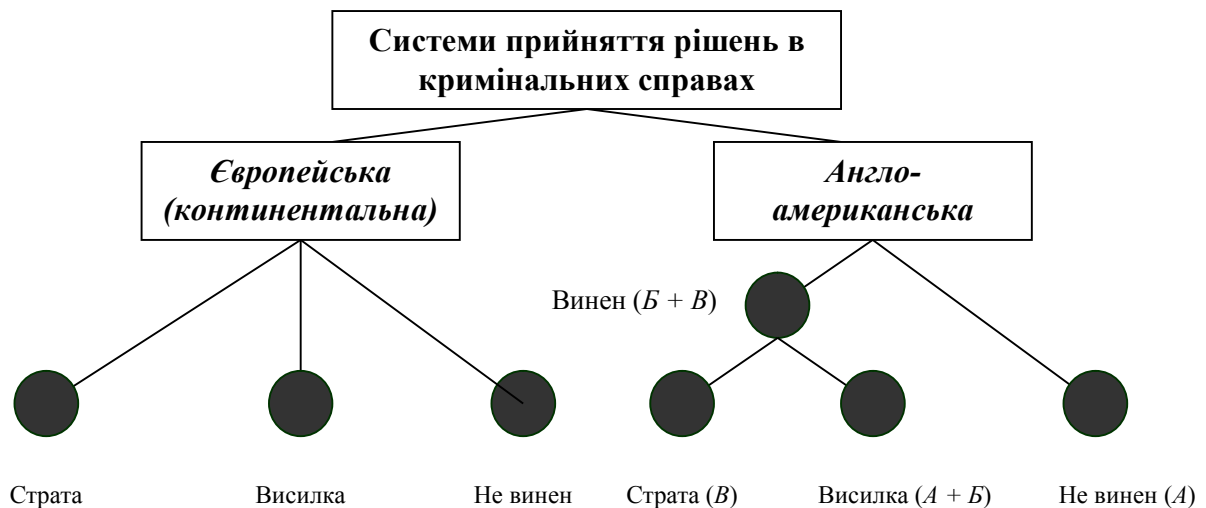
Група I (5 виборців)	Група II (3 виборці)	Група III (3 виборці)
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
<i>B</i>	<i>B</i>	<i>A</i>

2) **маніпулювання з боку організатора голосування.** Таке маніпулювання відбувається через підбір правил голосування, визначення порядку голосування за альтернативи або зміни форм представлення варіантів, що розглядаються.

Класичним прикладом **підбору правил голосування** є маніпулювання в сенаті Стародавнього Риму. Консул *Афраній Декстр* був знайдений вбитим і було незрозуміло, чи покінчив він життя самогубством, чи за наказом господаря його вбив служник. Думки з цього приводу розділились. Одна група *A*, яка складала відносну більшість, вважала за необхідне звільнити служника. Інша група *B* вважала, що служника необхідно вислати за межі країни. Третя група *B* наголошувала на страті служника. При цьому група (*B + B*) складала просту більшість ( $B + B > A$ ). Симпатизуючи служнику, суддя поставив на голосування наступні альтернативи: 1) “винен – не винен”; 2) ступінь покарання (страта чи висилка). Така процедура призвела до того, що хоч служник і був визнаний винним (це рішення підтримали групи *B* і *B*), але міра його покарання була максимально пом’якшена (за висилку проголосували  $A + B > B$ ).

Аналогічний принцип голосування зараз застосовується в англо-американській системі прийняття рішень з кримінальних справ. На I стадії вирішується якісне питання про вину чи не вину підсудного, а на II – визначається ступінь покарання у випадку визнання підсудного винним. В європейській (континентальній) системі, навпаки, на I стадії визначається не лише сама вина, але й міра покарання (рис. 5.19).

Класичним прикладом **визначення порядку голосування** стало прийняття 17 поправки до Конституції США, згідно якої сенатори повинні були обиратися прямим голосуванням в штатах. До прийняття 17 поправки члени Сенату призначались законодавчими органами штатів. На голосування ставились 2 альтернативи: 1) *S (status quo)* – залишити все, як є; 2) *a* – прийняття 17 поправки.



**Рис. 5.19. Системи прийняття рішень**

В 1905 р. переважна більшість в Сенаті підтримувала прийняття 17 поправки ( $a > S$ ). Сенат в той час складався з трьох груп: лібералів, демократів та консерваторів. Намагаючись досягти варіанту  $S$ , сенатор штату Нью-Йорк Ч.Денью (консерватор), запропонував розглянути третю альтернативу ( $b$ ) – прийняти 17 поправку з умовою, що федеральному уряду буде дозволено контролювати вибори у штатах.

Переваги, які склались після запропонування третьої альтернативи, наведені в табл. 5.18.

**Табл. 5.18. Система переваг трьох груп американського Сенату**

<i>Ліберали</i>	<i>Демократи</i>	<i>Консерватори</i>
$b$	$a$	$S$
$a$	$S$	$b$
$S$	$b$	$a$

Порівняння пропозицій  $a$  і  $b$  призвело до того, що перемогла пропозиція  $b$  ( $b > a$ ). А в процесі порівняння  $b$  і  $S$  більшість проголосувала за  $S$  ( $S > b$ ). Так продовжувалось до 1912 р., доки не збільшилось представництво лібералів в американському Сенаті. Вони змінили профіль переваг ( $aPb$ ) і прийняли 17 поправку ( $a > b$ ;  $a > S$ ).

3) **маніпулювання як з боку як виборців, так і організатора.** Для маніпулювання перевагами виборців необхідно прийняти точку зору кожного учасника голосування. Ті, хто дійсно зацікавлений в тому, щоб досягти бажаного результату голосування, знайдуть можливості провести досконале вивчення думок виборців. При сумісному використанні технологій маніпулювання як виборцями, так і регламентом голосування, група меншості все ж може досягнути прийняття вигідного їй рішення, уникаючи “тиранії більшості”. Проте для цього необхідне виконання таких передумов:

◆ маніпулятор повинен точно знати, справедливі чи оманливі оголошені переваги виборців;

◆ перед виборами повинні обов'язково публікуватися опитування громадської думки.

#### **5.4. Особливості застосування системи логролінгу в політичній діяльності**

В повсякденній законодавчій діяльності депутати прагнуть підвищити свою популярність, активно використовуючи систему логролінгу (*logrolling* – від англ. “перекачування поліна”) – практика взаємної підтримки (взаємних послуг) шляхом “торгівлі голосами”. Кожен депутат обирає найважливіші для його виборців питання і прагне отримати необхідну підтримку з боку інших депутатів. Підтримку щодо вирішення своїх проблем депутат може “придбати”, віддаючи взамін свій голос на захист проектів колег.

За прямої демократії застосування системи логролінгу є практично неможливим, оскільки кількість виборців є значною, а, отже, на проведення переговорів потрібні великі кошти та значні затрати часу. В умовах представницької демократії чисельність виборців значно менша і тому для кожної групи інтересів існує безліч комбінаційних можливостей. Таким чином, обмін голосами є типовим явищем для представницької демократії. Групи меншості через логролінг здобувають можливість підтримувати одна одну і формувати певну більшість. Обмін голосами може відбуватися у явному вигляді через послідовність процедур голосування або неявному, коли формується “пакет” документів з диференційованою інтенсивністю переваг учасників голосування до різних елементів “пакету” та спільна програма дій парламентських груп та фракцій.

*Г.Таллок* вперше показав, як відбувається прийняття рішень через обмін голосами. Припустимо, що є 100 будинків, до яких потрібно прокласти шляхи від головної магістралі. Кожна дорога використовується, переважно, мешканцями відповідного будинку, тобто є приватним благом з незначним ступенем суспільності. За прямої демократії державне фінансування будівництва доріг не має ніяких шансів, оскільки на кожній з вулиць “виграє” лише один, а тягар несуть усі. Проте 51 господар будинку можуть вступити до коаліції та внести пропозицію побудувати 51 шлях, а витрати поділити на всіх.

Наслідки утворення коаліцій в зв'язку з можливістю “торгівлі голосами” можна розглянути на прикладі розподілу суспільного продукту між трьома групами населення (табл. 5.19). Припустимо, що пропонується рівний розподіл 100 одиниць суспільного продукту між групами I, II і III (варіант *A* – по 33,3%).

Якщо рішення приймається більшістю голосів, то варіант *A* довго не втримається, оскільки дві групи (наприклад, II і III), можуть створити коаліцію і ухвалити рішення про розподіл між ними всіх одиниць суспільного продукту (варіант *B*). Природно, що група I буде прагнути змінити такий розподіл і увійти в коаліцію з II, запропонувавши їй більшу частину, наприклад 65 одиниць продукту (варіант *B*).

Наступний кроком може бути варіант *Г*, коли I група пропонує III групі вступити з нею в коаліцію і по 43 одиниці продукту забрати собі, залишаючи II групі тільки 14. Проте цей варіант може зруйнувати II група, висувуючи пропозицію I групі вступити з нею в коаліцію і збільшити її частку до 70 одиниць (варіант *Д*) і т.д.

**Табл. 5.19. Процес обміну голосами з створенням коаліцій**

Групи населення	Варіанти розподілу суспільного продукту				
	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<i>Г</i>	<i>Д</i>
I група	33,3	0,0	30,0	43,0	70,0
II група	33,3	50,0	65,0	14,0	30,0
III група	33,3	50,0	5,0	43,0	0,0
<b>Сума</b>	<b>99,9</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Розглянемо інший приклад, коли в міській раді представлено три партії: *A*, *B* і *B*, жодна з яких не володіє більшістю (*A* – 35%, *B* – 35%, *B* – 30%). Однак очевидно, що будь-які дві коаліції становлять більшість (табл. 5.20). Припустимо також, що в місті проживає 10000 податкоплатників. Партія *A* вважає першочерговою проблемою міста будівництво нової лікарні, що “обійдеться” міському бюджету в 50 млн.грн. Якщо податки будуть розподілені рівномірно, то вони становитимуть 5 тис.грн. на особу. Реалізація цього проекту дозволить 1000 індивідам отримати додатковий заробіток в 50 тис.грн. на кожного. Партія *B* вважає першочерговою проблемою організацію нової протипожежної системи безпеки. Нехай вона також “обійдеться” в 50 млн.грн., податки розподілятимуться рівномірно – по 5 тис.грн. і 1000 осіб отримають додатковий заробіток в 50 тис.грн.

**Табл. 5.20. Ефект від застосування логролінгу**

	Лікарня	Протипожежна система
<i>A</i>	+45 тис.грн. / люд.	-5 тис.грн. / люд.
<i>B</i>	-5 тис.грн. / люд.	+45 тис.грн. / люд.
<i>B</i>	-5 тис.грн. / люд.	-5 тис.грн. / люд.

Очевидно, що жоден з проектів не пройде без отримання необхідної кількості голосів. Однак насправді представники партії *A* або *B* могли б “поділитись” частиною своїх доходів з колегами. Вони можуть укласти угоду, яка зробить “крайньою” партію *B*, змушуючи її сплачувати основну величину витрат.

Прихильники теорії суспільного вибору (*Дж.Б'юкенен, Г.Таллок*) не вважають логролінг негативним явищем. Іноді за його допомогою вдається досягти більш ефективного розподілу ресурсів – розподілу, що підвищує загальне співвідношення вигід і затрат у відповідності до принципу *Парето*-оптимальності. Однак можливим є й інший варіант, коли відстоювання локальних інтересів через логролінг дозволяє уряду отримувати схвалення великого дефіциту держбюджету, зростання асигнувань на оборону тощо. Тим самим національні інтереси нерідко приносяться в жертву регіональним вигодам.

Класичною формою логролінгу є “**діжка з салом**” – закон, який включає набір невеликих локальних проектів. Для отримати схвалення до

загальнонаціонального закону додається цілий ряд різних, нерідко слабо пов'язаних з основним законом пропозицій, в прийнятті яких зацікавлені різні групи депутатів. Для забезпечення його проходження через процедуру голосування, до нього додають все нові й нові пропозиції (“сало”), доки не буде досягнута впевненість в тому, що закон отримає схвалення більшості депутатів. Така процедура небезпечна для демократії, оскільки принципово важливі рішення (обмеження громадянських прав, свободи совісті, друку, зібрань) можуть бути “куплені” наданням окремих податкових пільг і задоволенням обмежених локальних інтересів.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. В чому зміст представницької демократії і яка її відмінність від прямої?
2. Які існують концепції трактування представницької демократії?
3. Що таке партії і яка існує їх класифікація?
4. Які існують процедури виборчих компаній?
5. Охарактеризуйте модель двопартійної конкуренції *Хоттелінга-Доунса*.
6. Які існують принципи формування коаліційних урядів?
7. В чому сутність теореми неможливості *Ерроу*? Які її основні умови?
8. Що таке маніпулювання голосуванням і які існують способи маніпуляцій?
9. В чому зміст логролінгу і які особливості його застосування в політиці?
10. Розкрийте зміст такої форми логролінгу як “діжка з салом”.

## **Тема 6. Доходи державного сектора**

- 6.1. Зміст і джерела доходів державного сектора**
- 6.2. Податкова система і критерії її оцінки**
- 6.3. Розподіл податкового навантаження і надлишковий податковий тиск**
- 6.4. Особливості перекладання податкових зобов'язань**
- 6.5. Проблема ухилення від оподаткування**
- 6.6. Оптимізація оподаткування і правило *Ф.Рамсея***
- 6.7. Правило *В.Корлетта* та *Д.Хейга* і принцип “другого кращого”**

### **6.1. Зміст та джерела доходів державного сектора**

**Публічні фінанси** (*public finances*) охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади.

**Доходи державного сектора** – це фіскальні надходження, які акумулюються в державному бюджеті та інших фондах грошових ресурсів, підпорядкованих державі, з метою їх подальшого використання для реалізації державою своїх функцій. До основних джерел фіскальних доходів (від лат. *fiskalis* – державна казна) належать:

- 1) податки;
- 2) відрахування в позабюджетні фонди;
- 3) платежі за ресурси, які належать державі (збори);
- 4) прибутки від власної виробничої діяльності державного сектора (природних монополій);
- 5) соціальні та бізнес-трансферти;
- 6) кошти від продажу державних облігацій;
- 7) кошти іноземних інвесторів;
- 8) дивіденди, одержані від акцій та інших цінних паперів, що належать державі в акціонерних товариствах, створених за участю підприємств державної власності;
- 9) надходження від оренди цілісних майнових комплексів, що перебувають в державній власності;
- 10) доходи від приватизації державного майна;
- 11) кредитні ресурси банків тощо.



Основна мета акумуляції коштів державою полягає у фінансуванні суспільних благ, виплаті трансфертів соціально-вразливим верствам населення, підтримці фінансової стабільності та забезпеченні фінансової безпеки країни (рис. 6.1).



**Рис. 6.1. Взаємозв'язок доходів і витрат держави**

В західній фінансовій науці найпоширенішими є два підходи до класифікації доходів державного сектора: 1) підхід американського фінансиста *Едвіна Селігмана* та французького економіста *Рене Стурма*, викладений ними в праці “Етюди з теорії оподаткування”; 2) підхід американських економістів *Девіда Хаймана* та *Ричарда Бірда* (табл. 6.1).

**Табл. 6.1. Класифікація державних доходів**

Підхід <i>Селігмана-Стурма</i>	Підхід <i>Хаймана-Бірда</i>
За правовим статусом: <ul style="list-style-type: none"> <li>• добровільні доходи</li> <li>• договірні доходи</li> <li>• примусові доходи</li> </ul>	Доходи від: <ul style="list-style-type: none"> <li>• податків</li> <li>• зборів</li> <li>• цільових відрахувань</li> <li>• позик</li> <li>• емісії</li> <li>• реквізиції</li> <li>• реалізації товарів і послуг державними підприємствами та організаціями</li> <li>• пожертв тощо</li> </ul>
За економічними джерелами: <ul style="list-style-type: none"> <li>• доходи від державного майна</li> <li>• доходи від державного підприємництва</li> <li>• доходи від приватної власності та пов'язаної з нею діяльності</li> </ul>	
За політичним походженням: <ul style="list-style-type: none"> <li>• доходи від адміністративної влади</li> <li>• доходи від фіскальних органів</li> </ul>	
За формою мобілізації коштів: <ul style="list-style-type: none"> <li>• доходи від дарування і добровільних внесків</li> <li>• доходи від відчуження майна</li> <li>• податки, мито, відрахування та збори</li> <li>• доходи від санкцій держави (штрафи, пеня, неустойка)</li> </ul>	

Основним джерелом доходів держави виступають податки, відрахування та збори, за рахунок яких мобілізується близько 90% необхідних державі коштів. Незважаючи на деяку схожість цих фіскальних інструментів, між ними існує принципова різниця. **Відрахування** – обов’язкові платежі в бюджетні та позабюджетні фонди, які носять цільове призначення (наприклад, відрахування в Пенсійний фонд). **Збори** – внески фізичних та юридичних осіб до централізованого фонду грошових коштів, які містять ознаки еквівалентності обміну (наприклад, збір за спеціальне використання природних ресурсів, збір за геологорозвідувальні роботи). **Податки** можна визначити як примусові трансферти грошей від індивідів або інституцій до державного (місцевого) бюджету, які володіють низкою ознак: 1) вони характеризуються одностороннім рухом вартості від юридичних і фізичних осіб до держави; 2) в оподаткуванні відсутній конкретний еквівалентний обмін, оскільки еквівалентом виступає суспільне благо та вартісний вираз перерозподільчих заходів; 3) в оподаткуванні відсутнє цільове призначення коштів, що мобілізовані у формі податкових платежів, оскільки вони зараховуються до загального бюджетного фонду; 4) податки запроваджуються лише за допомогою примусу державної влади.

#### **4.2. Податкова система і критерії її оцінки**

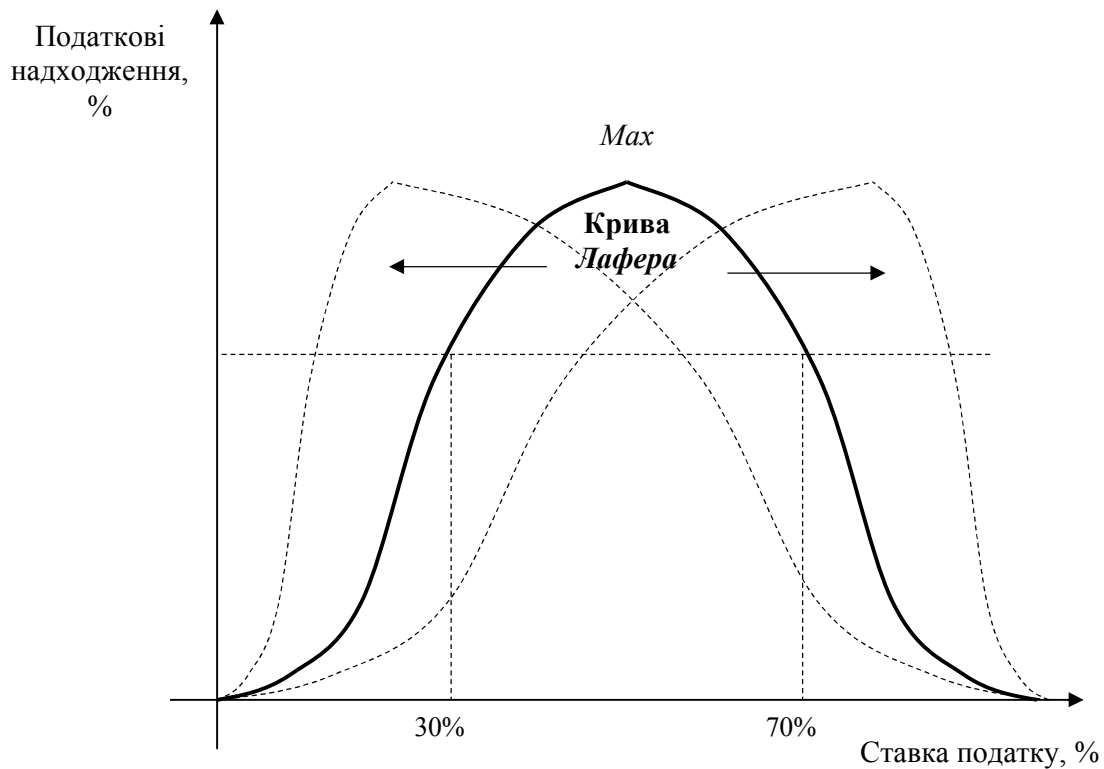
Американський економіст *Артур Лаффер* в 1970 р. на основі праць *Л.Мізеса*, *Ж.-Б.Сея*, *Ж.Тюрго* теоретизував модель, яка базується на спостереженні, що коли розмір податкових ставок досягає певного критичного рівня, подальше підвищення норми оподаткування спричиняє не збільшення, а зменшення податкових надходжень до бюджету. Крива *Лаффера* може набувати різних форм (рис. 6.2), оскільки у військові часи населення погоджується сплачувати податки по завищеним ставкам через почуття патріотизму та виконання громадянського обов’язку, а в мирні часи навіть незначне зростання податкових ставок може спричинити “відхід” підприємців в тіньову економіку. Як правило, підвищення податкових ставок супроводжується зменшенням оподаткованої бази, скороченням бюджетних надходжень, посиленням спокуси до ухилення від оподаткування (див. параграф 4.6). Завищена прогресія податкової шкали дестимулює ініціативу господарюючих суб’єктів та скорочує пропозицію легальних виробників на ринку. З теорії *Лаффера* випливає, що скорочення податків є необхідною умовою активізації інвестиційного процесу, розширення виробництва і споживання.

Зв’язок між висотою оподаткування і податковими надходженнями *А.Лаффер* досліджував за допомогою показника еластичності податкової бази, який вимірюється як відношення процентної зміни величини об’єкта оподаткування до процентної зміни норми оподаткування (податкових ставок):

$$E_T = (\Delta B/B) / (\Delta T/T) = T\Delta B / B\Delta T,$$

де  $E_T$  – еластичність податкової бази;  $B$  – вартісний вимір податкової бази (об'єкта оподаткування);  $T$  – норма оподаткування;  $\Delta B$  – приріст (процент збільшення) податкової бази;  $\Delta T$  – приріст (процент збільшення) норми оподаткування.

Незважаючи на свою теоретичну простоту та логічність побудови, модель *Лаффера* має безліч опонентів, які заперечують існування “ефекту *Лаффера*” в реальній практиці господарювання.



**Рис. 6.2. “Ефект Лаффера”**

Податки в ринковій економіці використовуються не тільки як джерело одержання доходів бюджету, але і як важливий інструмент фіскального регулювання економіки. В цих умовах особливої актуальності набувають дослідження основ податкової політики та формування податкової системи країни. **Податкова політика** – це діяльність держави в сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів в централізовані фонди грошових ресурсів держави.

В складі податкової політики прийнято виокремлювати два фактично самостійні її види: політику податкового регулювання та політику податкових надходжень, які мають свої специфічні цілі, завдання й методи їх розв'язання (рис. 6.3). Як правило, податкова політика не має самостійного характеру, оскільки податки, як інструмент впливу на економіку, застосовуються в комплексі з іншими методами її регулювання (бюджетними, монетарними, ціновими, адміністративними тощо).

Стосовно формування макроекономічної рівноваги та забезпечення економічного зростання виділяють два основні напрямки функціонування податкової політики: 1) дискреційна податкова політика; 2) автоматична (недискреційна) податкова політика.

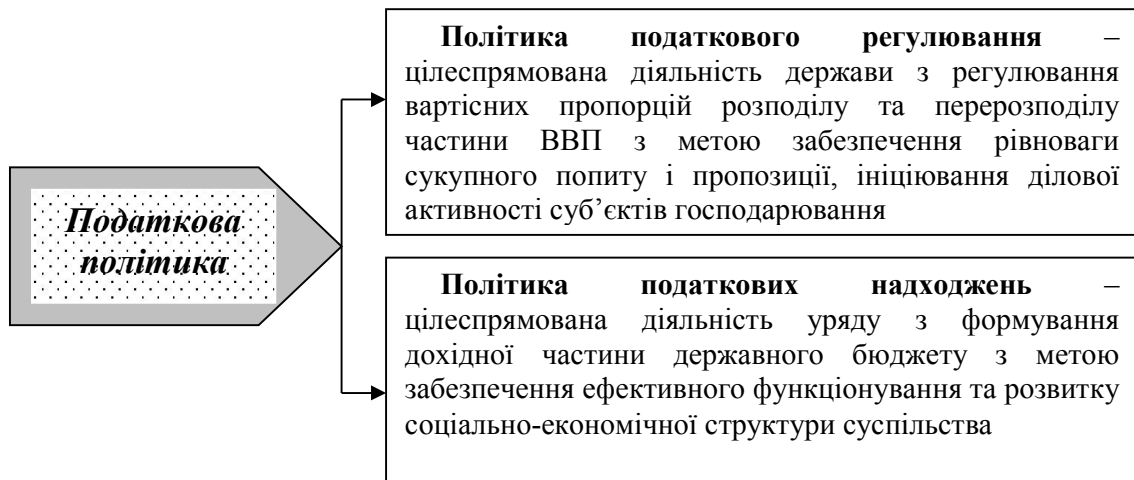


Рис. 6.3. Складові податкової політики

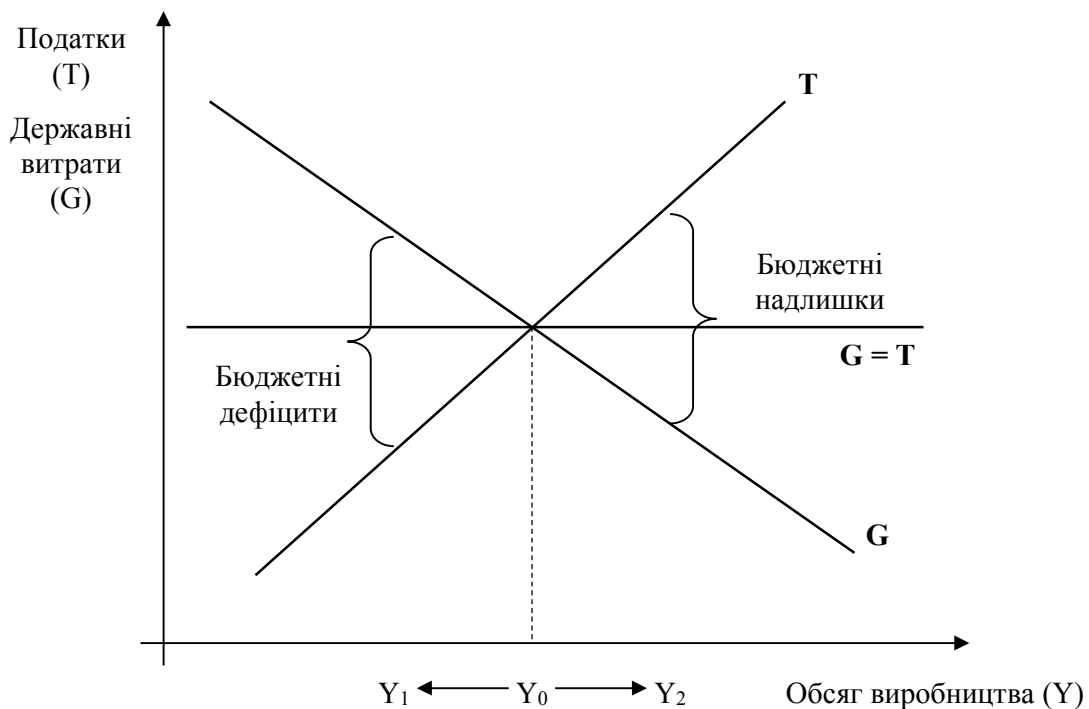
**Дискреційна податкова політика** (від англ. *discretion* – обережність) ґрунтується на цілеспрямованому урядовому регулюванні податкових зобов'язань з метою зміни реального обсягу ВВП, зайнятості, контролю над інфляційними процесами тощо. Дискреційна податкова політика використовується державою для протидії циклічним коливанням економіки. Для стимулювання сукупного попиту в періоди економічного спаду уряд застосовує експансивну (стимулюючу) політику через зниження ставок податків та надання податкових пільг. В періоди економічного підйому та “перегріву” економіки для запобігання інфляції використовується рестрикційна (стримуюча) політика, яка базується на збільшенні обсягів податків та скороченні податкових пільг.

**Автоматична податкова політика** ґрунтується на дії “**вбудованих стабілізаторів**” – механізмів, що дозволяють зменшити циклічні коливання в економіці, врегулювати бюджетні дефіцити без необхідності прийняття спеціальних кроків з боку політиків. Дія вмонтованих стабілізаторів, проте, не повністю компенсує перепади ділової активності, однак знижує їх негативні наслідки приблизно на 30%. Найбільш поширеним “вбудованим стабілізатором” є прогресивна система оподаткування доходів.

Як видно з рис. 6.4, у фазі економічного підйому сукупний дохід збільшується (з  $Y_0$  до  $Y_2$ ), що спричиняє автоматичне зростання податкових вилучень, отже, скорочення особистих доходів, споживчих витрат і сукупного попиту в цілому. Бюджетний надлишок зростає, а інфляція пригнічується. У фазі економічного спаду сукупний дохід знижується (з  $Y_0$  до  $Y_1$ ), через що податкові надходження в бюджет автоматично скорочуються. Наслідком цього

є збільшення бюджетного дефіциту, зростання сукупного попиту і обсягів виробництва.

Безпосереднім виразом податкової політики є податкова система і система оподаткування. Різниця між цими категоріями полягає в тому, що **податкова система** – це сукупність встановлених в країні податків і податкових платежів, що надходять в державний бюджет, а **система оподаткування** – сукупність встановлених податків і податкових платежів, а також принципів, методів, способів їх справляння та контролю.



**Рис. 6.4. Дія вбудованих стабілізаторів економіки**

Для регламентації створення і реформування податкових систем в різні епохи пропонувались різноманітні правила. Так, нормативні принципи *Уільяма Петті* можна звести до твердження, що найважливішим в оподаткуванні є його соціально-психологічний вплив на платників. *Адам Сміт* сформулював свою відому формулу оподаткування: пропорційність, визначеність, зручність та дешевизна сплати податків, орієнтуючись виключно на індивідуальні мотивації податкоплатників. *Давід Рікардо* враховував, що залежне від обсягу видатків оподаткування споживання з фіскальної точки зору сумнівне, оскільки підприємницький сектор і домогосподарства завжди намагаються скоротити свої видатки, а прагнення до збільшення доходів чи нарощування капіталу є необмеженим. За *Джоном Стюартом Міллем*, податкове полегшення одному платнику податку не приносить йому стільки корисності, скільки заподіює шкоди іншому несправедливе оподаткування. Тільки рівний тягар для всіх платників обертається для суспільства найменшими економічними втратами. *Адольф Вагнер*, на відміну від класиків англійської політекономії, на перше

місце ставив соціально-фіскальний фактор, що свідчить про переорієнтацію з індивідуалістичних позицій на державницькі, з мікроекономічних на макроекономічні засади (вчений вбачав в податках не лише обов'язкові платежі для фінансування державних видатків, але й засіб для “згладжування” соціальної нерівності доходів і багатств). У працях італійського економіста *Франческо Нітті* вирізняється правило мінімальних прямих контактів платників з функціонерами податкової служби для уникнення корупції.

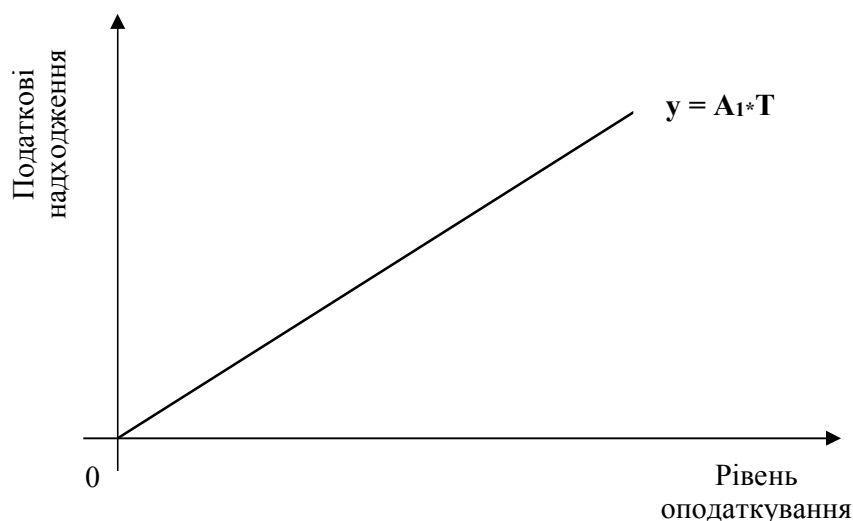
Порівнюючи податкові системи різних країн та різних епох, оцінюючи можливості їх вдосконалення, необхідно приймати до уваги наступні критерії: 1) фіскальної достатності; 2) економічної ефективності; 3) соціальної справедливості; 4) стабільності; 5) гнучкості; 6) організаційної простоти; 7) контрольованості; 8) визначальної бази.

**Фіскальна достатність** зводиться до того, що, здійснюючи податкову політику, необхідно забезпечити таку величину податкових надходжень, яка є оптимально бажаною, виходячи з проголошеної економічної доктрини. Між рівнем оподаткування і величиною податкових надходжень відслідковується чітка пропорційна залежність – чим вища норма оподаткування, тим вищі розміри податкових надходжень:

$$y = A_1 * T,$$

де  $y$  – загальна величина податкових надходжень;  $A_1$  – коефіцієнт залежності податкових надходжень від рівня оподаткування;  $T$  – рівень оподаткування в країні.

За нульового рівня оподаткування податкові надходження будуть відсутні, а при збільшенні норми оподаткування обсяг податків до бюджету буде зростати (рис. 6.5).



**Рис. 6.5. Критерій фіскальної достатності**

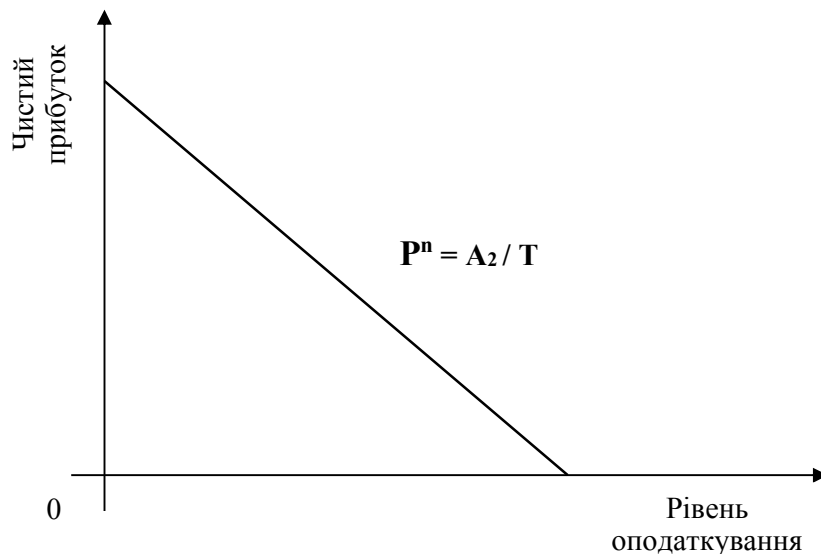
**Економічна ефективність** пов'язана з врахуванням можливості податкоплатника сплачувати податок. Залежність економічної ефективності суб'єктів господарювання від рівня оподаткування досліджується через аналіз величини чистого прибутку (рис. 6.6):

$$P^n = A_2 / T,$$

де  $P^n$  – величина чистого прибутку (доходу);  $A_2$  – коефіцієнт залежності чистого доходу від рівня оподаткування.

**Соціальна справедливість** (відносна рівність зобов'язань) означає, що законне право держави на примус повинно застосовуватись в рівній мірі до всіх громадян. Використання принципу справедливості в оподаткуванні передбачає дві форми рівності платників податків:

- 1) горизонтальна рівність – безпосередня рівність зобов'язань для всіх осіб, що знаходяться в однаковому майновому становищі;
- 2) вертикальна рівність – диференціація податкових зобов'язань індивідів через різницю в їх майновому становищі (див. розділ 1, тему 3).



**Рис. 6.6. Критерій економічної ефективності**

**Стабільність** в оподаткуванні передбачає незмінність правового регламентування справляння податків протягом певного податкового періоду (мораторій на зміну законів чи внесення поправок), що сприяє досягненню наступних позитивних явищ: суб'єкти господарювання внаслідок існування стабільного законодавства в змозі правильно вибрати напрямки фінансової стратегії і отримати заплановані прибутки; покращується податкова робота як платників податків, так і органів податкової адміністрації.

**Гнучкість** оподаткування означає здатність податків адекватно реагувати на динаміку макроекономічних процесів (зміну фаз ділового циклу), оскільки податки використовуються в податковій стратегії держави як вбудовані стабілізатори.

**Організаційна простота** сплати податкових зобов'язань означає, що оскільки збір податків вимагає адміністративних затрат (витрати на утримання податкової служби; затрати часу і засобів платників, пов'язані з визначенням необхідних платежів і їх перерахунком в бюджет, документуванням правильності сплати податків; затрати на придбання послуг податкових консультантів і адвокатів), то їх необхідно мінімізувати для того, щоб збирати

необхідні державі обсяги фінансових ресурсів за відносно низького рівня витрат.

**Контрольованість** податкової системи означає, що в демократичному суспільстві формування структури оподаткування здійснюється у відповідності до волевиявлення громадян, оскільки податкоплатник має право не лише коригувати податкову політику через участь у виборах і референдумах, але й здатний “розпізнавати” особливості податків і проектувати їх на власні інтереси (чим більшою мірою індивідуальні преференції податкоплатників реалізуються в доцільних змінах податкового законодавства, тим більшою мірою податкова система знаходиться під контролем громадськості).

**Визначальна база** характеризується закладеною в основу податкової системи економічної доктрини держави. Виходячи з обраної соціально-економічної політики держави, в країні повинен формуватись середній рівень оподаткування. Проявом на практиці соціально-економічної доктрини держави виступає прогнозована величина видатків бюджету, яка виступає базою для встановлення норми оподаткування.

Світова практика розвитку податкових систем, використовуючи принципи теорії ігор, виділяє чотири базові теорії оподаткування: 1) теорія *Левіафан*-оподаткування; 2) теорія демократичного оподаткування; 3) теорія еволюційного оподаткування; 4) теорія оподаткування в економіці добробуту.

**Теорія *Левіафан*-оподаткування**, сформульована в 1980 р. *Дж.Бреннаном* і *Дж.Б'юкененом* в праці “Право оподаткування”, пов’язана з припущенням, що, максимізуючи бюджет податковим методом, уряд не підлягає жодним обмеженням, окрім мінімальних рамок правової держави. Проте для платників податків ця теорія передбачає систему жорстких рамкових лімітів, крім легального виходу з кола платників (наприклад, скорочення рівня споживання, припинення господарської діяльності).

В основу концепції *Левіафан*-оподаткування покладено твердження, що уряд, який максимізує суспільний добробут, підвищує рівень оподаткування лише в тому випадку, якщо це необхідно для забезпечення оптимального рівня надання суспільних благ. Водночас уряд-*Левіафан* максимально використовує увесь наявний потенціал оподаткування, оскільки його основна мета полягає в максимізації бюджету країни. З іншого боку, громадяни країни перебувають під владою *Левіафана* (їх роль як виборців є незначною, оскільки найважливіші політичні рішення ухвалюються без їх участі).

**Теорія демократичного оподаткування** базується на тому, що структура податків повинна бути закріплена в Конституції, а рівень оподаткування – визначатися виборцями в ході політичного процесу. Шляхом досягнення консенсусу виборці, як платники податків і споживачі суспільних благ, одноставно ухвалюють рішення щодо доходів і видатків бюджету.

**Теорія еволюційного оподаткування** виходить з припущення, що хоча при формуванні фіскальної політики уряд не підлягає жодним формальним обмеженням, індивіди, однак, мають можливість ухилятися від зростаючого податкового тиску шляхом приховування доходів від оподаткування, переміщення діяльності в тіньовий сектор економіки або за кордон.



**Теорія оподаткування в економіці добробуту** спрямована, переважно, на дослідження сфери оподаткування фізичних осіб (оскільки накладання податків зв'язане з втратою корисності та погіршенням рівня добробуту індивіда, доцільним є вибір таких податків, які б мінімізували цей ефект). Згідно гіпотези “доброзичливого диктатора”, рівень оподаткування протиставляється відповідним зустрічним послугам держави. При цьому витрати, пов'язані зі стягненням податків, вважаються мізерними, оскільки мова йде про ідеальну державу, витрати якої на управління і проведення справедливої податкової політики настільки незначні, що ними можна знехтувати.

### **6.3. Розподіл податкового навантаження і надлишковий податковий тиск**

Податкові зобов'язання визначаються законодавством, яке “закладає” ті виплати на користь держави, які повинні понести фізичні та юридичні особи протягом певного періоду (наприклад, фінансового року). Отже, **податкове навантаження (тиск)** є рівнем податкових зобов'язань, який “покладений” на податкоплатників.

Рівень податкового тиску ( $t$ ) на економіку вимірюється відношенням суми зібраних податків до величини створеного ВВП:

$$t = (T / Y) * 100\%$$

де  $T$  – сума податкових зобов'язань;  $Y$  – величина створеного ВВП (національного доходу).

*Едвін Селігман* в “Перекладанні й сфері дії оподаткування” (1892 р.) розглянув процес **трансформації податку** – вплив оподаткування на виробництво, коли виробники намагаються зменшити доподаткові витрати виробництва, щоб не допустити зумовленого податком підвищення цін. *Урсула Хікс* (Великобританія) в статті “Термінологія податкового аналізу” відокремила розподіл податкових зобов'язань від процесу фактичного перекладання, що здійснюється в економічній сфері під впливом ринкових факторів. В результаті перекладання складається остаточний розподіл податкового тягаря та реальне охоплення податками – сплата податку кінцевим податкоплатником.

За розрахунками *Коліна Кларка* (Великобританія) та *Філіпа Тейлора* (США), оподаткування на рівні 25% національного доходу і вище спричиняє інфляційний ефект, а тому є небажаним. У 80-ті рр. ХХ століття німецький фінансист *Фріц Неймак* зосередив увагу на політичних й економічних порогах оподаткування. Політична межа оподаткування становить приблизно 25% національного доходу, оскільки претензії держави за межами цього рівня починають надто дратувати виборців. Економічна межа оподаткування досягається на тому рівні ставок, коли податкові надходження в бюджет починають скорочуватись, знижуватись темпи економічного росту, скорочуватись інвестиції, зростати тіньова економіка (так званий “ефект *Лаффера*”).

В 1996 р. Нобелівську премію отримали американські економісти *Уільям Вікрі* та *Джеймс Мерлі*, нагороджені за цикл робіт з прикладних проблем оподаткування. *Дж.Мерлі* прийшов до висновку, що з метою нейтралізації дестимулюючого впливу оподаткування на економічну активність і трудові зусилля, максимальна податкова ставка не повинна перевищувати 20% для всіх платників без винятку. *У.Вікрі* довів, що оскільки, зумовлені неробством, втрачені доходи не дають фіскальних надходжень, то увесь тягар податків приймають на себе активні дохідодержувачі, зайняті прибутковою діяльністю та творчою роботою. Отже, оподаткування особливо високоталановитих людей взагалі повинно бути нульовим. Роботи *Дж.Мерлі* й *У.Вікрі* підтвердили висновок, що високі податки змушують платників працювати і діяти нижче своїх потенційних можливостей, знижуючи тим самим економічну базу оподаткування та скорочуючи доходи бюджету.

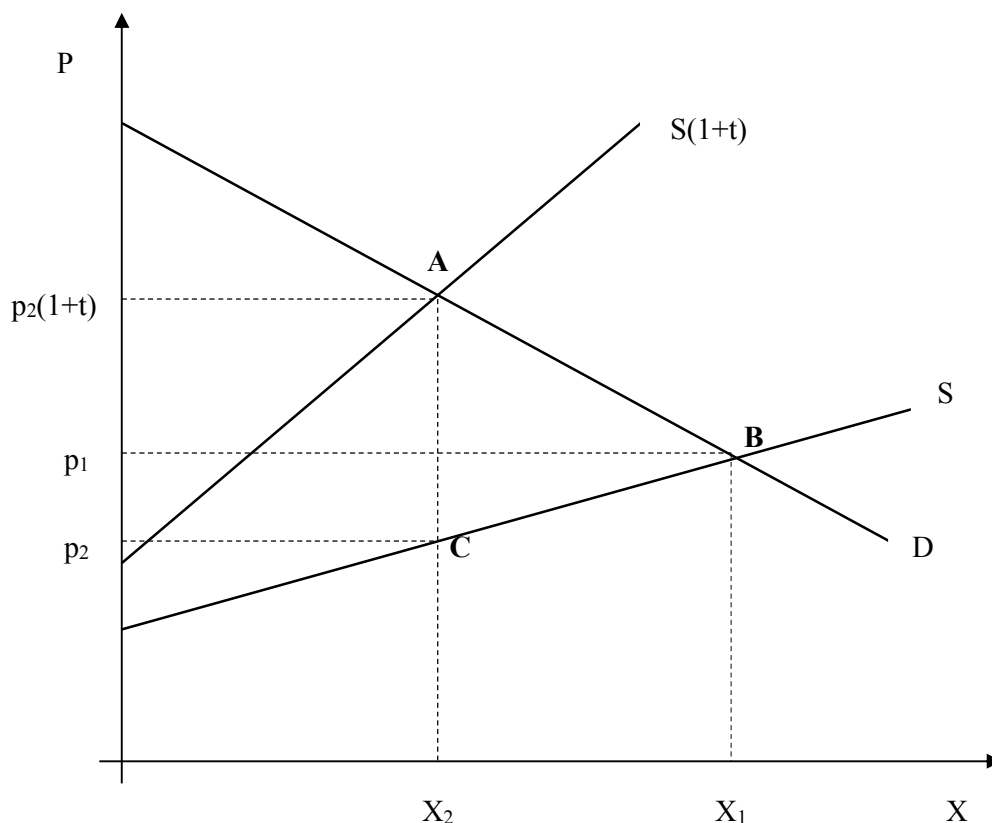
Сучасна теорія податкового тиску обмежується, в основному, аналізом впливу податків на відносні ціни товарів і факторів виробництва. Для визначення персонального податкового тиску необхідно знати, як кожен з податків впливає на різні відносні ціни (теорія податкового навантаження, здебільшого, сконцентрована навколо цього питання). Перехід від змін у відносних цінах товарів і факторів до змін у відносних значеннях корисності індивідів вимагає розуміння того, наскільки важливими є ці товари і фактори для кожної сім'ї. Податкові зміни, що підвищують ціну капіталу і скорочують ціну праці, будуть корисні тим, хто володіє відносно більшою кількістю капіталу (порівняно з працею). Відносне зростання цін товарів з високою етичністю попиту (предмети розкошу) по відношенню до товарів з низькою еластичністю (товари першої необхідності) в більшій мірі “вдарить” по індивідам з високим доходом порівняно з бідними.

Теоретичне дослідження впливу податкового тиску на поведінку платників доцільно розглядати з позицій ізольованого ринку, оскільки таким чином можна абстрагуватись від ефектів оподаткування, що виходять за межі товарного ринку. Нехай  $X$  – сумарний випуск деякої галузі, а  $p$  – ціна продукції, що випускається галуззю. Початкова рівновага на ринку досягається в точці випуску  $X_1$  за ціною  $p_1$  (рис. 6.7). Нехай вводиться податок на випуск за ставкою  $t$ , яка обчислюється в розрахунку на чисту ціну товару.  $D$  – крива попиту для можливих значень цін з включенням податку  $p(1 + t)$ . Крива пропозиції ( $S$ ) відповідає чистим ринковим цінам, а нова ринкова рівновага досягається за обсягу випуску  $X_2$  з чистою ціною  $p_2$  і брутто-ціною  $p_2(1 + t)$ . Продавці вимушені погодитись на падіння цін від  $p_1$  до  $p_2$  (це й визначає їх втрати від податку), однак чиста ціна не знизилась на усю величину податку, оскільки брутто-ціна для покупців зросла від  $p_1$  до  $p_2(1 + t)$ . Таким чином, хоч продавці і несуть податкове навантаження, вони “зсувають” частину тиску на покупців. Аналогічний результат може бути отриманий, якщо криву попиту  $D$  перемістити вниз на величину податку замість зсуву кривої  $S$  вверх.

Податкове навантаження можна виміряти і щодо кожної з сторін, яка несе його. Споживачі втрачають частину споживчого надлишку, який дорівнює площі трапеції з вершинами в точках  $A$ ,  $B$ ,  $p_1$ ,  $p_2(1 + t)$ . Втрати надлишку

виробників відповідають площі трапеції  $p_1BCp_2$ . Відповідно, спільні втрати обох сторін, які перевищують “виграш” уряду від податкових надходжень – це прямокутник з точками  $p_2(1+t)$ ,  $A$ ,  $C$ ,  $p_2$ . Різниця між цими двома величинами (площа трикутника  $ABC$ ) описує незворотні втрати суспільства від податків.

Розподіл податкового тиску та відносна величина втрат як частина від податкових доходів залежать від нахилу кривих попиту і пропозиції. Якщо б крива пропозиції була вертикальною (абсолютно нееластична пропозиція), то податок не змінив би обсягу випуску, брутто-ціна б лишилась без змін ( $p_1 = p_2 + p_2t$ ) і все податкове навантаження припало б на виробників. При цьому не виникло б незворотних втрат. Виробники також несли б увесь податковий тиск, якщо б попит був абсолютно еластичним, хоч в цьому випадку утворився б значний обсяг незворотних втрат. І навпаки, за абсолютно еластичної пропозиції або нееластичному попиту споживачі б несли усе навантаження щодо оподаткування. Слід відмітити, що чисті втрати суспільства, породжені сучасними податковими системами, є надзвичайно масштабними. Так, наприклад, в США приріст податкових доходів в розрахунку на 1 дол. США вимагає від податкоплатників внесків в діапазоні 1,2 – 1,4 дол. США. Отже, надлишковий податковий тиск становить приблизно до третини податкових доходів.



**Рис. 6.7. Розподіл податкового навантаження**

Таким чином, **надлишковий податковий тиск** характеризує втрати корисності в грошовому еквіваленті, що викликані ефектом заміщення через оподаткування, і може слугувати мірилом спотворюючого впливу податків.

Математично обсяг надлишкового податкового тиску ( $EB_X$ ) можна записати у вигляді рівняння американського економіста *Арнольда Харбергера*:

$$EB_X = S * e_x * p_x * X * t_x^2,$$

де  $e_x$  – еластичність ціни з компенсованого попиту на товар  $X$ ;  $p_x$  – ціна товару  $X$ ;  $X$  – кількість спожитого блага  $X$ ;  $t_x$  – ставка податку на товар  $X$ .

Надмірне податкове навантаження може викликати зміни в поведінці споживача по двох напрямках:

- відбувається повне або часткове заміщення оподаткованого товару іншими (товарами-субститутами) на основі співставлення нових співвідношень цін з попередніми оцінками грошових еквівалентів корисності;
- обсяг і структура споживання пристосовуються до нового реального рівня доходу, що пов'язане з переглядом грошових еквівалентів корисності товарів і послуг.

#### **6.4. Особливості перекладання податкових зобов'язань**

Проблема перекладання податків в західній науці розглядається ще з часів фізіократів і є однією з найскладніших тем фінансової науки. Вчення про перекладання податків є сферою застосування теорії вартості, яка емпірично спирається на закономірності розподілу доходів, попиту й пропозиції, що допускає математично формалізовані інтерпретації. Основними дослідниками проблеми перекладання податків є *Петер Місжковський*, *Едвін Селігман*, *Арнольд Харбергер* (США), *Карл Рау* (Німеччина), *Алан Прест*, *Дуглас Доссер* (Великобританія).

**Перекладання (переміщення) податків** – процес повного або часткового перерозподілу сплати податків між різними суб'єктами оподаткування, що знаходяться в соціально-економічних взаємовідносинах між собою. Теорія перекладання податкових зобов'язань має велике значення для всіх суб'єктів цього процесу з декількох причин:

- 1) процес перекладання охоплює різні аспекти соціально-економічного життя суспільства, суттєво і непомітно впливаючи на нього;
- 2) за допомогою перекладання податків дотримується принцип ефективності розподілу та рівень важкості податкового тягара між платниками податку (на добровільній основі);
- 3) рушійною силою перекладання є податкова політика держави та бажання суб'єкта оподаткування зменшити свій податковий тягар.

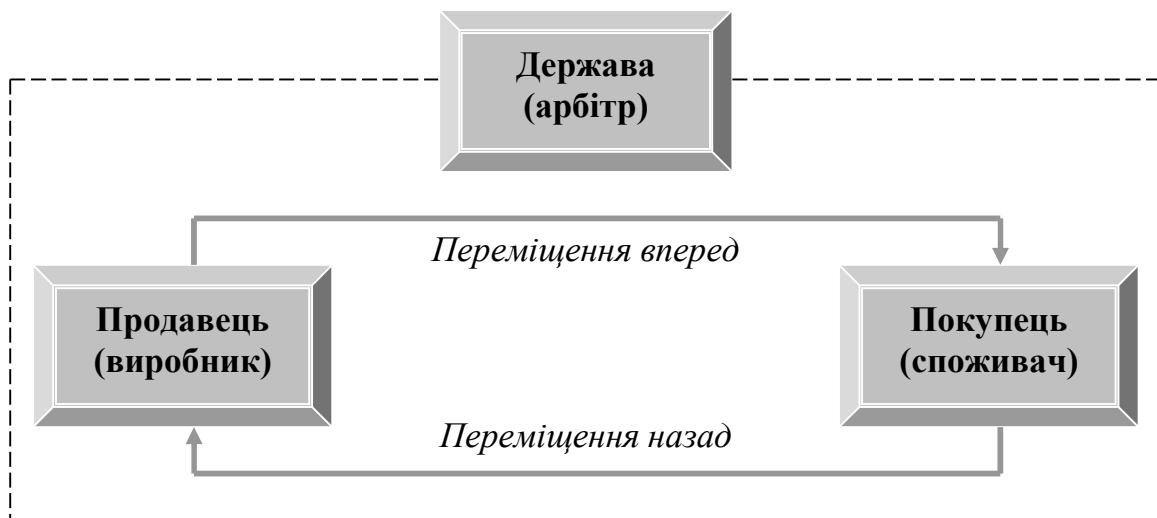
Незважаючи на те, що податкові зобов'язання визначаються на основі норм, встановлених законодавством, податкоплатники намагаються поводити себе таким чином, щоб в кінцевому рахунку зменшити ту частину податкового тиску, яку їм необхідно нести. Намагаючись зменшити податковий тиск, податкоплатник здатний використати два легальні шляхи:

- скоротити податкові зобов'язання за рахунок зміни структури та інтенсивності своєї економічної діяльності (наприклад, скорочення обсягів

діяльності, яка підлягає оподаткуванню, та розширення обсягів діяльності, яка дає право на податкові пільги);

- переміщення податкового тиску на інших осіб (взаємозв'язок трьох суб'єктів: держави, що виступає в якості арбітра у вирішенні проблеми перекидання, виробника і споживача, які зацікавлені в зменшенні свого податкового зобов'язання).

Переміщення податкових зобов'язань може здійснюватись по двох напрямках: як від покупця до продавця, так і від продавця до покупця (рис. 6.8). Переміщення податків від виробників до споживачів отримало назву "**переміщення вперед**", коли на покупця лягає весь податковий тягар через включення податку до ціни виробу, а від споживачів до виробників – "**переміщення назад**", коли виробник знижує ціну виробу і, таким чином, бере на себе обов'язок сплати податку. Особа, на яку перекидається податок, називається **дестинатором** (від англ. *destiny* – неминучість).



**Рис. 6.8. Види переміщення податків**

Історично щодо перекидання податків склалось декілька шкіл:

1) **концепція абсолютизму** англійського філософа *Дж.Локка*, яка ґрунтується на ідеї, що в кінцевому підсумку платником всіх податків є або власник землі, або той, хто платить податок на землю чи орендну плату (пропозиція перекидання всіх податків на землю на чистий дохід з неї і введення єдиного земельного податку);

2) **позитивна (оптимістична) теорія** французького економіста *Н.Канара* та італійського професора *Л.Косса*, яка стверджує, що усі податки після їх введення починають перекидатися на різних платників і автоматично стають рівномірними, оскільки впродовж деякого періоду часу розподіляються між платниками податків пропорційно їх платоспроможності (процес перекидання податків автоматично коригує нерівномірність розподілу податків і в кінцевому рахунку податковий тягар припадає, переважно, на заможних платників);

3) **песимістична теорія** французького філософа *П.Прудона*, яка базується на твердженні, що врешті-решт податок перекидається на кінцевих

споживачів, які, переважно, є малозабезпеченими, а тому податки носять негативний характер і шкідливі для пересічних платників (перекладання податків не піддається визначеності і теоретичному поясненню, воно дезорганізує усю фіскальну систему: одні платники несуть увесь тягар оподаткування, другі – частину, треті повністю перекладають податок на інших, в результаті всі податки є несправедливими, але оскільки основну масу споживачів і платників складають незаможні верстви населення, то основний тягар податків переноситься на них);

4) **математична концепція** європейських вчених *Ж.Дюпона, М.Панталеоне, Д.Копільяні*, яка стверджує, що якщо платник податку перекладає його, то він отримує винагороду за це (податок об'єктивно збільшує ціну виробу, а виробник згоден сплачувати його, поки він не досягне критичної величини, коли ж попит на товар знижується, то податкоплатник намагається знизити ціну і починається процес перекладання податків на інших суб'єктів).

### **6.5. Проблема ухилення від оподаткування**

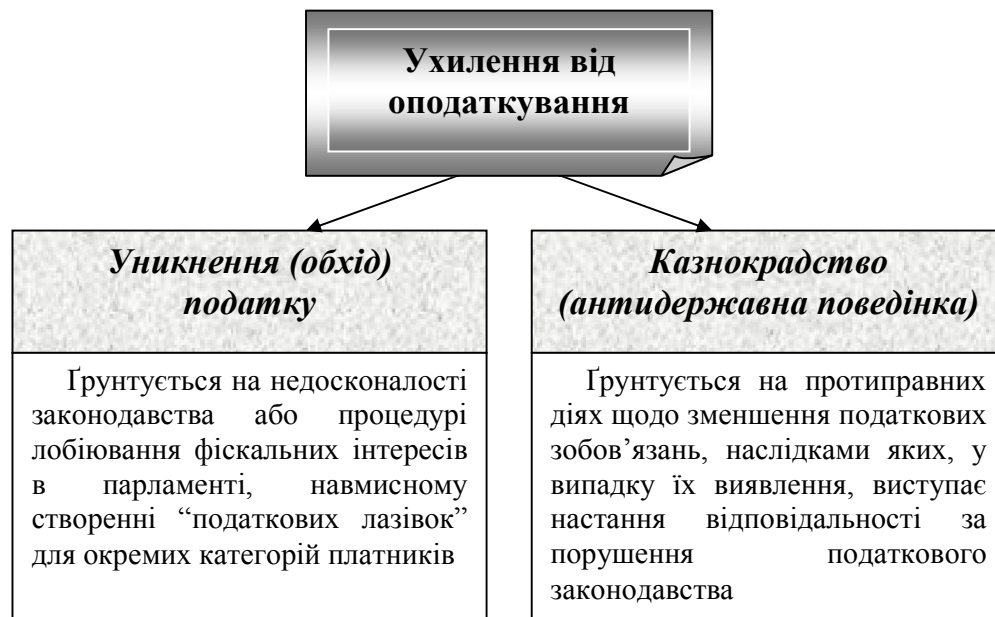
В західноєвропейській економічній літературі значну увагу приділено проблематиці легального або нелегального скорочення податкових зобов'язань громадян та корпорацій перед державою. Існуючі на сьогодні моделі ухилення від оподаткування базуються на врахуванні факторів ризику виявлення порушення законодавства; розміру санкцій та ставок оподаткування; функції вигоди від ухилення тощо.

Процес ухилення від оподаткування зарубіжними та вітчизняними вченими-фінансистами розглядається з двох позицій: 1) **обхід (уникнення) податку** (*tax avoidance*), що носить цілком легальний характер і не передбачає кримінальної відповідальності; 2) **ухилення від податку (казнокрадство)** (*tax evasion*) як антидержавна поведінка платників в силу їх намірів чи створених умов, наслідками чого є штрафні санкції, адміністративна, дисциплінарна та кримінальна відповідальність (рис. 6.9).

Обхід податків в законній формі відбувається в два основні способи: використання “податкових лазівок” та податкових пільг. **Лазівки в оподаткуванні** (*tax loopholes*) виникають внаслідок недосконалості податкового законодавства, передусім, недостатньої регламентації процедурних питань, або навмисно створюються (закладаються у проекти податкових законів розробниками, які лобіюють інтереси окремих платників та їх груп, чи вносяться під час голосування за законопроекти членами парламенту). Податкові лазівки виступають у формах: 1) зміщення доходу; 2) відкладання доходу; 3) податкового арбітражу (“податкового сховища”).

**Зміщенням доходу** називається переведення податкоплатником доходу під більш низьку граничну ставку податку в умовах податкової структури із зростаючими граничними ставками. **Відкладання доходу** – можливість платника податку переносити терміни сплати податку, використовуючи

можливості, надані законодавством. **Податковий арбітраж** (“податкове сховище”) – оподаткування різних об’єктів і платників податків за диференційованими ставками (пільгові режими оподаткування в інших країнах).



**Рис. 6.9. Способи ухилення оподаткування**

Проте, найпоширенішим способом уникнення податків є **податкові пільги** – зменшення податкових ставок або повне звільнення від сплати податків. Пільги в оподаткуванні умовно поділяються на: 1) вилучення; 2) знижки; 3) податкові кредити.

**Вилучення** – це пільги, які дають можливість звільнити від оподаткування окремі об’єкти (предмети) оподаткування (наприклад, вкладання коштів в благодійну діяльність, оподаткування за нульовою ставкою). **Знижки** – це пільги, які зменшують базу оподаткування. Наприклад, в багатьох розвинутих країнах платникам податку на доходи громадян надається право зменшувати валовий дохід на певну суму, яка є різного для сімейних пар і самотніх громадян (стандартна знижка), а також вираховувати з валового доходу медичні витрати, витрати на оплату освіти тощо. **Податковий кредит** – це зменшення суми валових податкових зобов’язань (нарахованого податку) для визначення остаточних зобов’язань (суми податку, що повинна бути сплачена до бюджету). Найбільш важливою формою податкового кредиту є інвестиційний податковий кредит, що застосовується з метою стимулювання інвестицій.

Також в країнах розвинутої демократії дієвим способом уникнення оподаткування є **протест** як формування політичної опозиції проти регламентованих законодавством податків, що спонукає державу дотримуватися певних принципів в сфері оподаткування, та **міграція** – переселення або переміщення діяльності на недоступні для даної держави території (наприклад, в офшорні зони).

Проте найбільший інтерес вчених-фінансистів становить саме ухилення в незаконній формі з огляду на його ризикованість для податкоплатників та мотивацію їх діяльності. На початку 70-х рр. XX століття західноєвропейські вчені *М.Аллінхем* та *А.Сандмо* опублікували працю “Ухилення від прибуткового податку: теоретичний аналіз”, яка спричинила серйозну наукову дискусію щодо ментально-психологічних й фінансово-економічних стимулів й наслідків щодо ухилення від сплати податків. Згідно їх висновків, ухилення від оподаткування пов’язане з ризиками, оскільки обираючи між двома варіантами поведінки: задекларувати дохід повністю чи приховати деяку його частину, податкоплатник, який вибрав друге, потрапляє в залежність від випадку – буде чи не буде перевірена його декларація, розкриють чи ні його злочин.

На сьогодні в західній фіскальній науці широко використовуються дві концепції, що стосуються причин ухилення від оподаткування (рис. 6.10): закон німецьких філософів *Е.Вебера* і *Г.Фехнера*; закон американських математиків *Дж.Неймана* і *О.Моргенштерна*.



**Рис. 6.10. Базові концепції ухилення від впливу податків**

Психофізичний закон *Вебера-Фехнера* акцентує увагу на тому, що абсолютна величина і цінність ухилення від податків як джерела додаткових благ набувають відносно різного значення для конкретних платників. Наприклад, ухилення на 1000 дол. США у відчуттях мільйонера і звичайного податкоплатника не є тотожними. Морально-психологічне задоволення від матеріальної вигоди, джерелом якої стає зекономлений на податках дохід, посилюється з геометричною прогресією, тоді як настрій невпевненості в успіху, побоювання розкриття зростають у арифметичній прогресії. Жадоба збагачення заміщує громадянський обов’язок законотворчості, а передчуття вигоди, авантюрний азарт присвоювання часто випереджають страх покарання, чим і пояснюється поведінку тих платників, що ухиляються від податків.



Закон *Неймана-Моргенштерна* дає можливість інтерпретувати розподіл часу і зусиль між законною та незаконною діяльністю з метою максимізації очікуваної вигоди за умови, що для податкоплатників збереження доходу є пріоритетною метою поведінки. Згідно гіпотези *Неймана-Моргенштерна*, правопорушник поводить себе подібно звичайному раціонально мислячому економічному суб'єкту, який приймає рішення в ризикових обставинах. Гранична корисність доходу залежить не тільки від його абсолютного рівня, але й від зміни величини доходу. Послідовний незначний приріст доходу створює відчуття збільшення граничної корисності, тоді як значний приріст породжує спадну корисність. Наприклад, пересічний платник оцінює за власною суб'єктивною шкалою корисності приріст доходу у 100 дол. США вище, ніж можливу втрату цієї ж суми, а до ухилення на 1000 дол. США ставиться вже інакше – він ще подумає, чи варто так серйозно ризикувати.

Емпіричний аналіз процесів ухилення від сплати податкових зобов'язань, проведений в розвинутих країнах Західної Європи, підтвердив вищенаведені теоретичні постулати. Так, переважну частину втрат бюджет більшості країн несе через дрібні, проте масові й часті ухилення, а не в окремих великих сумах з боку порівняно незначної кількості вагомих податкоплатників, і лише 25% загальної величини ухилень припадає на корпорації, тоді як 75% – на фізичних осіб, що пояснюється вагомих власницьким інстинктом, притаманним окремим особам.

Існує декілька методів ухилення оподаткування:

1) нелегальна діяльність з виробництва товарів та надання послуг (“тіньова економіка”), яка передбачає повну несплату всіх податків і може провадитись у формах заняття підприємницькою діяльністю без відповідної державної реєстрації; імітації зупинення діяльності підприємства; здійснення діяльності, що підлягає ліцензуванню без відповідної ліцензії; нелегального виробництва товарів і надання послуг у межах легальної діяльності тощо;

2) приховування об'єктів оподаткування в межах легальної діяльності, що передбачає неподання податкових декларацій; приховування виручки; заниження сум фактично виплаченої заробітної плати; завищення валових витрат тощо;

3) фальсифікація обліку, яка передбачає ведення податкового обліку з порушенням чинного законодавства, що може відбуватись у формах відображення підприємцем своїх особистих витрат як загальних витрат підприємства; невідображення у податковому обліку деяких операцій;

4) “маскування” дійсних господарських операцій фіктивними юридичними приписами, що може здійснюватись шляхом створення фіктивних фірм; оформлення операцій з продажу як дарунку; оформлення оплати праці як участі у прибутках або відносин позики тощо;

5) ненавмисні правопорушення і помилки, які виникають внаслідок складності чинного законодавства, частой зміни податкових норм, необізнаності платників з причини недостатнього інформування та роз'яснення податковими органами тощо.

Успішну боротьбу з порушниками податкового законодавства можливо проводити за умови забезпечення вищої ймовірності виявлення фактів ухилення, підвищення розмірів штрафів як до порушників, так і до посередників, активізації боротьби з корупцією.

В цілому, природа ухилення від податків носить комплексний характер. З економічної точки зору воно проявляється у вигляді розрахунку на вигоду, за якого корисливі імпульси отримують верх над острахом покарання. З фіскального боку ухилення від оподаткування є казнокрадством в його легалізованій або кримінальній формах. В ментально-психологічному аспекті – це результат спонтанної або вимушеної високою нормою оподаткування атрофії громадянської свідомості й суспільної відповідальності податкоплатників. З соціальної точки зору ухилення від сплати податків проявляється як деструктивна форма відчуження податкоплатників від держави і суспільства.

В цілому, на бажання ухилитися від оподаткування впливають наступні групи факторів: 1) культурно-релігійні чинники (ступінь законслухняності суспільства, особливості конфесіональної етики, явища ідеологічного характеру); 2) соціально-політичні чинники (відношення громадян до політики уряду, соціально-економічна ситуація в країні, суб'єктивно-економічна мотивація поведінки платників); 3) фінансово-економічні чинники (структура податкової системи, норми оподаткування, ступінь і характер покарань за податкові делікти, величина втрат на утримання податкового апарату, активність і компетентність податкового апарату).

### **6.6. Оптимізація оподаткування і правило Ф.Рамсея**

Факт існування надлишкового податкового тиску та похідні від цього проблеми переміщення податків та ухилення від їх сплати, ставлять питання про оптимальне оподаткування. **Оптимізація оподаткування** полягає в мінімізації надлишкового податкового тиску наявних в розпорядженні держави податків за фіксованого обсягу податкових надходжень і деяких обмеженнях на розподіл доходів.

Оптимум в оподаткуванні залежить від еластичності попиту і пропозиції на різні групи товарів. Нехай існує два товари різної еластичності ( $A$  і  $B$ ), кожен з яких необхідно оподаткувати. Проте якщо накладати на ці товари однакові за розміром податки, це означатиме виникнення надлишкового податкового тиску на той товар, еластичність попиту на який вища.

Функція попиту на товар  $A$  з відповідними їй доподатковою і післяподатковою цінами є більш еластичною за функцію попиту на товар  $B$  з відповідним їй доподатковою і післяподатковою цінами. Скорочення обсягу продажу у випадку реалізації товару  $A$  є більшим, ніж товару  $B$ , що визначає різницю в площі заштрихованих трикутників на рис. 4.13. Для функції  $D_1$  на кожну одиницю податкових надходжень припадає більш надмірний тиск, ніж

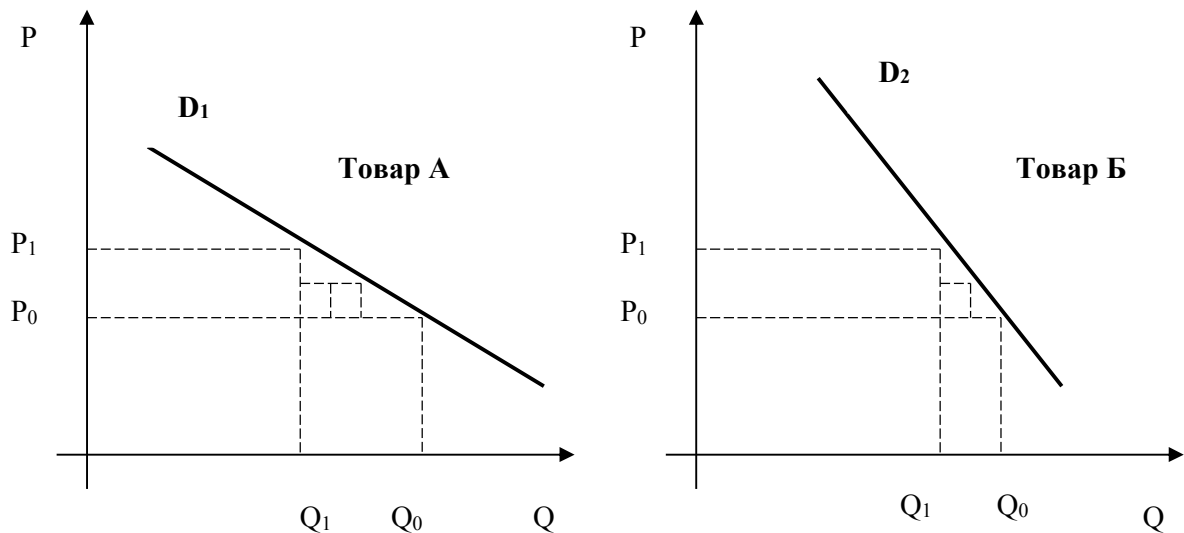
для функції  $D_2$ . Відповідно, податок розміщений неоптимально. Прагнення мінімізації надлишкового податкового тиску за наявної потреби в податках вимагає зменшення оподаткування товару  $A$  і збільшення оподаткування товару  $B$ . Отже, оптимальні ставки податків є обернено пропорційними до величин цінової еластичності товарів (“правило оберненої еластичності”):

$$t_a / t_b = ed_b / ed_a,$$

де  $t_a$  і  $t_b$  – податкові ставки на товар  $A$  і  $B$ ;  $ed_b$  і  $ed_a$  – величини еластичності попиту на товари  $A$  і  $B$ .

Шляхом перетворення рівняння 4.8, отримаємо наступний вираз:  $t_a ed_a = t_b ed_b$ , який означає, що за оптимального рівня оподаткування фізичний обсяг виробництва кожного з товарів ( $A$  і  $B$ ) скорочується в однаковій пропорції. Цей висновок отримав назву “**правило Рамсея**”.

В 30-х рр. ХХ століття американський економіст *Френк Рамсей* задався питанням про те, який розмір податків мусить накладати уряд на різні товари, якщо неможливе введення недеформуючих (однакових за обсягом) паушальних податків. В центрі уваги вченого був не перерозподіл, а лише ідентифікація *Парето*-ефективного переліку податків за умови неможливості накладання паушального податку.



**Рис. 6.11. Вплив еластичності попиту на рівень оподаткування**

Податки *Рамсея*, отже, записуються рівнянням:

$$t_i = k(1/ed_i + 1/es_i),$$

де  $t_i$  – оптимальне значення податкової ставки на  $i$ -й товар ( $t_i = t / p$ );  $t$  – податок на одиницю товару;  $p$  – ціна після оподаткування;  $k$  – коефіцієнт пропорційності, який залежить від величини податкових надходжень;  $ed_i$  – еластичність компенсованого попиту на товар;  $es_i$  – еластичність пропозиції товару.

Оптимальною податковою структурою, за *Ф.Рамсеєм*, є така, за якої відсоткове зменшення компенсованого попиту на кожен з товарів є однаковим. Проте уряд все ж запроваджує деформуючі, а не загальні паушальні податки,

оскільки саме вони містять переваги в плані перерозподілу, яких неможливо досягти інакше.

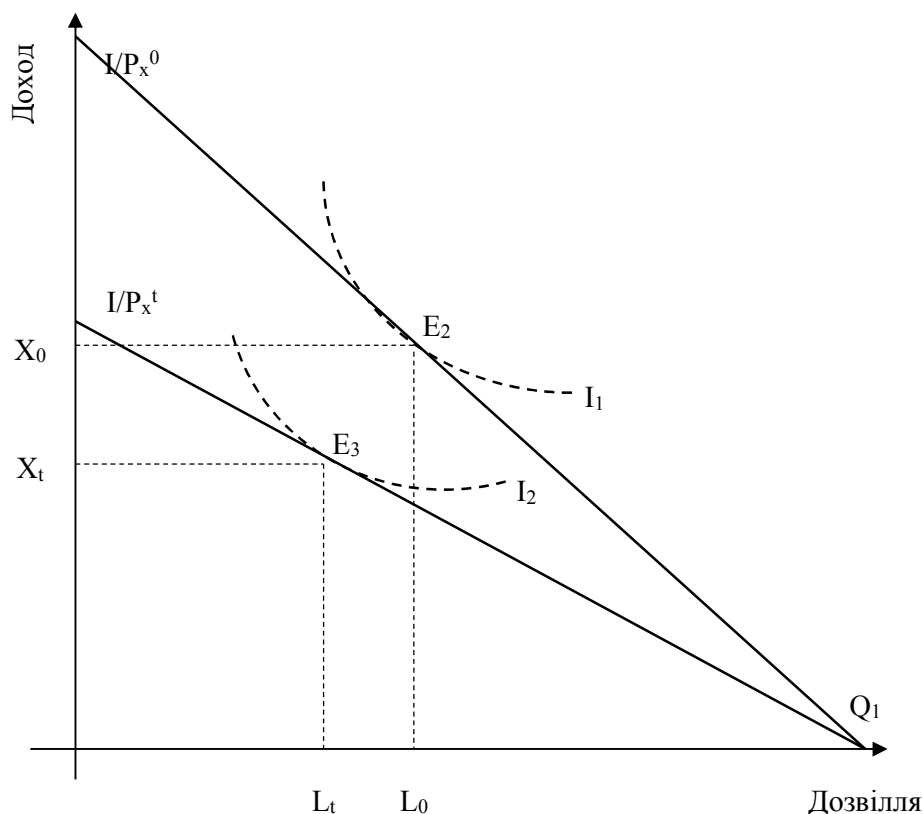
В своїй теорії *Ф.Рамсей* показав, що за відсутності будь-якого прибуткового податку різні товари можуть оподатковуватися за різними ставками, залежно лише від еластичності попиту чи пропозиції. Коли існує оптимально обраний прибутковий податок, запровадження диференційованого товарного податку може бути небажаним. Коли бажаним є запровадження диференційованих товарних податків, вони залежать вже не тільки від еластичності попиту.

### **6.7. Правило В.Корлетта та Д.Хейга і принцип “другого кращого”**

Спотворюючий вплив податків часто пов'язаний з обставиною, що дозвілля, з одного боку, можна співставити з товарами і послугами як фактор економічного добробуту, а з іншого, на відміну від інших благ, дозвілля не підлягає оподаткуванню.

Наслідки спотворення можуть бути зменшені, якщо за інших рівних умов товари і послуги, взаємозамінні по відношенню до дозвілля, будуть оподатковуватись за меншими податковими ставками, ніж товари і послуги, взаємодоповнювані з дозвіллям (наприклад, оподатковуючи гірськолижне спорядження та субсидуючи вартість приміського сполучення, уряд спонукає індивідів більше працювати і споживати менше дозвілля). Цей принцип запропонували відомі економісти *В.Корлетт* і *Д.Хейг* в праці “Взаємодоповнюваність і надлишок податкового навантаження” в 1953 р., після чого воно отримало назву “**правило Корлетта-Хейга**”.

В умовах, коли дозвілля не оподатковується, доцільним є накладання високих податків на товари, що його доповнюють. На рис. 6.12 по осі абсцис відкладаються години дозвілля, а по осі ординат – обсяг доходу, виражений в одиницях товару-агрегату  $X$ , що являє собою благо, яке в сукупності доповнює дозвілля. Таким чином, на осі ординат наводиться дохід в натуральному виразі, обсяг якого отримується через ділення грошового доходу індивіда  $I$  на товарну ціну  $P_x$ . В початковому становищі бюджетне обмеження ілюструється лінією  $Q_1 Y_0$ , а рівновага досягається в точці  $E_2$  з координатами  $(L_0, X_0)$ . Якщо на товар типу  $X$  накладається податок, то ціна на цей товар зростає до рівня  $P_x^t$ , який вище початкової ціни. Рівновага досягається в точці  $E_3$  з координатами  $(L_t, X_t)$ . Якщо попит на товар  $X$  є нееластичним за ціною, то на цей товар буде витрачено більше, хоч обсяг споживання при цьому знижується від  $X_0$  до  $X_t$ . Для забезпечення зростання витрат на товар  $X$  необхідно пожертвувати частиною дозвілля, зменшуючи його від рівня  $L_0$  до  $L_t$ . Відповідно, товар  $X$  “поводить” себе як товар-агрегат, що доповнює дозвілля, а правило оберненої еластичності вимагає, щоб товари, які доповнюють дозвілля, оподатковувались більш високими податками.



**Рис. 6.12. Оподаткування за правилом Корлетта-Хейга**

Правило *Корлетта-Хейга* є прикладом рішення, яке відповідає принципу “другого кращого”, що відіграє важливу роль в економіці державного сектора. Теорія другого кращого (квазіоптимуму) була запропонована *Р.Лінсі* (Канада) та *К.Ланкастером* (США) в 1956 р. в праці “Загальна теорія субоптимальних рішень”, а її зміст зводиться до того, що якщо одна з передумов оптимальності за *Парето* не може бути виконана, то найкраща із досяжних ситуацій (друга найкраща) може бути отримана лише в разі “відходу” від інших умов *Парето*. Тобто, якщо державне втручання не усуває проблем, які перешкоджають виконанню умов теорем добробуту, оптимального розміщення ресурсів не досягається. Наприклад, у випадку існування природних монополій, для яких типовою є зростаюча віддача від масштабу виробництва (див. розділ 1, тему 1), при встановленні регульованих цін доводиться відмовлятися або від ефективних обсягів (коли ціни дорівнюють середній вартості), або вводити субсидії для виробника, які погіршують стан інших ринків (коли ціни встановлюють на ефективному рівні граничної вартості). Регулюючи ціни адміністративними рішеннями, держава наперед порушує загальноприйнятну умову досягнення економічного оптимуму, але якщо мова йде про природні монополії, то безперешкодне встановлення підприємством будь-яких бажаних для нього цін здатне призводити до ще більших відхилень від оптимуму, ніж регулювання.

В західній економічній літературі (*Я.Вінер, Дж.Мід, С.Озга, І.Літл*) теорія “другого кращого” знайшла широке відображення в питаннях, пов’язаних зі зниженням торгових бар’єрів. Так, в своїй праці з теорії митних союзів, професор *Якоб Вінер* показав, що відміна тарифів на деякі імпортні товари може спричинити скорочення світової виробничої ефективності.

*Я.Вінер* описав проблему змін в розміщенні виробництва внаслідок утворення митного союзу в наступний спосіб: “Знайдуться товари, які один з членів митного союзу почне купувати в другого, в той час як до утворення союзу від купував їх в третій стороні, оскільки це був найбільш дешевий (навіть після сплати митних зборів) спосіб постачання. Зміна в місцезнаходженні виробництва відбувається не так між двома країнами-членами митного союзу, скільки між третьою країною з низькими затратами та іншою країною-членом з високими затратами”.

Вчений підкреслював виробничий ефект митних союзів, зосереджуючи увагу на зміни в розміщенні та затратах світового виробництва. Продовжуючи розвивати ідеї *Я.Вінера*, професор *Дж.Мід* показав, що митні союзи мають паралельний вплив на розміщення та “корисність” світового споживання. Вчений стверджує, що митний союз може впливати на затрати світового виробництва дуалістично: з одного боку, митний союз сприяє підвищенню добробуту через стимулювання торгівлі між країнами-членами, а з іншого – сприяє зниженню добробуту, дестимулюючи вже обтяжену “перепонами” торгівлю між союзом та рештою світу. В кінцевому рахунку, митний союз підвищить, знизить або залишить без змін добробут залежно від відносної сили двох протилежних тенденцій.

Інше застосування теорії “другого кращого” надав *С.Озга*, який показав, що процес непріференційного зниження тарифів єдиною країною абсолютно може не кореспондуватися з принципами вільної торгівлі. Запровадження політики вільної торгівлі лише однією країною в світі, де інші держави не збираються відмовлятися від тарифів, може призвести до зниження реальних доходів цієї країни і світу (це пов’язане з тим, що, оскільки споживчі товари є взаємодоповнюючими благами і їх виробництво або росте, або знижується одночасно, то в разі застосування лише однією країною політики вільної торгівлі світове виробництво усіх споживчих товарів може скоротитися).

Аналіз *І.Літла* має справу з проблемою, коли деякі товари можуть оподатковуватися за “плаваючими” ставками, в той час як інші повинні оподатковуватися за фіксованою ставкою. В теорії *І.Літла* існують три товари: *X*, *Y* і *Z* (товар *Z* – це дозвілля). Якщо прийняти товар *Z* за вітчизняний, а *X* і *Y* – за товари, що імпортуються, то автоматично виникає концепція митних союзів. Прибутковий податок перетворюється в систему недискримінаційних імпортних мит, в той час як непряме оподаткування виступає дискримінаційним тарифом, що вводиться після утворення митного союзу з виробниками неоподаткованого імпорту.

Таким чином, принцип “другого кращого” ґрунтується на тому, що за відсутності однієї або декількох умов досягнення оптимуму *Парето* найкраще з

можливих рішень пов'язане з порушенням інших умов, навіть коли вони самі по собі можуть виконуватись.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Що відноситься до доходів державного сектора і які їх основні види?
2. В чому полягає принципова різниця між податками, відрахуваннями та зборами?
3. Охарактеризуйте сутність податкових платежів з наведенням їх визначальних ознак.
4. Що таке прогресивне, регресивне та пропорційне оподаткування?
5. Яка різниця між прямими і непрямими податками?
6. Охарактеризуйте класифікацію податків за суб'єктами та об'єктами оподаткування.
7. В чому сутність паушального оподаткування?
8. Розкрийте зміст "ефекту *Лаффера*".
9. Які принципи висуваються до побудови податкових систем?
10. Які на сьогодні існують основні теорії оподаткування?
11. Що таке податкове навантаження і як воно розраховується?
12. В чому полягає зміст перекладання податків? Які існують способи перекладання?
13. Що таке ухилення від сплати податків? В чому зміст базових теорій ухилення від оподаткування?
14. Які існують способи ухилення від сплати податків? Розкрийте їх зміст.
15. Що таке оптимальне оподаткування? В чому зміст правила *Рамсея* та його основне протиріччя?
16. Чим характеризується принцип "другого кращого" рішення в оподаткуванні?
17. Охарактеризуйте застосування теорії "другого кращого" в регулюванні митних союзів.

## **Тема 7. Державні витрати і соціальна допомога**

7.1. Суть та напрямки видатків державного сектора

7.2. Бюджетний дефіцит: зміст, види і причини виникнення

7.3. Видатки держави на соціальне забезпечення

### **7.1. Суть та напрямки видатків державного сектора**

**Видатки державного сектора** (*public expenditures*) – це усі форми витрат, пов'язаних з діяльністю держави. Державні видатки (*PE*) визначають відносні розміри приватного та державного секторів економіки, і поділяються на чотири категорії:

$$PE = Cg + Tr + i*Dg + Ig,$$

де *Cg* – споживання в державному секторі; *Tr* – трансфертні платежі приватному сектору; *i\*Dg* – проценти з державного боргу; *Ig* – державні інвестиції.

Три перші категорії витрат утворюють поточні видатки держави (*Cg*, *Tr*, *i\*Dg*), а остання категорія – державні капітальні витрати (*Ig*).

Сукупні видатки держави є складовою частиною сукупного попиту країни, а зміна їх структури шляхом вибіркового скорочення окремих категорій витрат не лише спричиняє зменшення сукупного попиту, але й впливає на розміщення ресурсів та розподіл доходів в економіці. Збільшення державних видатків змінює структуру сукупного попиту, проте його рівень не обов'язково змінюється на ту ж саму величину. Все залежить від ступеня заміщення приватних витрат державними. Це заміщення має два види:

1) **“пряме витіснення”**, коли державні видатки рівноцінно замінюють приватні (наприклад, витрати на освіту), то сукупні витрати зростають майже так само, як і державні;

2) **“фінансове витіснення”**, яке пов'язане з тим, що державний сектор конкурує з приватним за залучення обмежених фінансових ресурсів, особливо, коли державні витрати фінансуються за рахунок підвищення податків або позик (в цьому випадку зростання державних витрат підвищує процентні ставки і приватні капіталовкладення “витісняються” з ринку).

Класифікація державних витрат здійснюється за декількома критеріями (табл. 7.1): терміном використання; напрямками використання; галузевою ознакою; цільовим призначенням.

Управління державними видатками реалізується через **бюджетну політику** – інструмент регулювання економіки для підтримки зайнятості та соціального



забезпечення, формування ефективного рівня ВВП через зміни в обсягах державних видатків, що закріплюється в державному бюджеті країни.

**Табл. 7.1. Класифікатор державних витрат**

<b>Ознака класифікації</b>	<b>Види витрат</b>	<b>Характеристика витрат</b>
1. За терміном використання	а) поточні витрати	Витрати бюджету на фінансування підприємств, установ, організацій, а також – заходів щодо соціального захисту населення (витрати на купівлю товарів і послуг, оплату праці працівникам бюджетних установ, нарахування на зарплату, витрати на відрядження, трансферти органам державного управління тощо)
	б) капітальні витрати	Витрати бюджету на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави (фінансування структурної перебудови економіки, інвестиції, субвенції та інші витрати, пов'язані з розширеним відтворенням)
2. За напрямками використання	а) витрати на споживання в державному секторі	Охоплюють зарплату працівників державного сектору та платежі за товари і послуги, які купуються для поточного споживання
	б) державні інвестиції	Включають капітальні витрати на будівництво доріг, портів тощо
	в) трансферти приватному сектору	Охоплюють виплати з безробіття, пільги ветеранам, стипендії студентам, допомоги малозабезпеченим сім'ям тощо
	г) проценти за державним боргом	Включають процентні виплати по внутрішнім і зовнішнім позикам
3. За галузевою ознакою	а) на розвиток промисловості	
	б) на розвиток АПК	
	в) на розвиток будівництва	
	г) на розвиток транспорту і зв'язку	
	д) на розвиток науки і освіти	
	е) на розвиток охорони здоров'я	
	ж) на розвиток фізичної культури і спорту	
	з) на національну оборону	
	і) на державне управління	
	к) на захист довкілля	
л) на соціальний захист населення		
4. За цільовим призначенням	а) капіталовкладення	
	б) дотації, субсидії та субвенції	
	в) операційні витрати	
	г) витрати на зарплату	
	д) нарахування на заробітну плату	
	е) канцелярські та господарські витрати	
	ж) витрати на відрядження та службові роз'їзди	
	з) видатки на харчування	
	і) стипендії	
	к) пенсії	

В загальному розумінні, **бюджет** (*budget*) – це план утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій певної організації. **Державний бюджет** – це кошторис щорічних доходів і видатків держави,



## 7.2. Бюджетний дефіцит: зміст, види і причини виникнення

**Бюджетний дефіцит** (від лат. *deficit* – нестача) є перевищенням видаткової частини бюджету над дохідною (негативне сальдо бюджету). Протилежна ситуація, пов’язана з перевищенням доходів над видатками бюджету, називається **профіцитом** (позитивне сальдо бюджету). Розрізняють декілька видів бюджетного дефіциту, залежно від критерію, покладеного в класифікацію (табл. 7.2).

**Табл. 7.2. Класифікатор бюджетних дефіцитів**

Ознака класифікації	Види дефіцитів	Характеристика дефіцитів
1. За формою прояву	а) відкритий дефіцит	Офіційно визначений дефіцит у законі про бюджет на наступний рік
	б) прихований дефіцит	Виникає в результаті завищення обсягів планових доходів та включення у склад доходів джерел покриття бюджетного дефіциту
2. За причинами виникнення	а) вимушений (циклічний) дефіцит	Виникає внаслідок скорочення обсягів ВВП і обмеженості фінансових ресурсів країни (є результатом циклічного падіння обсягів виробництва внаслідок кон’юнктурних коливань)
	б) свідомий дефіцит	Виникає внаслідок дискреційної податкової політики, яка передбачає цілеспрямовані зміни в розмірі податкових вилучень і сальдо державного бюджету
3. За напрямками дефіцитного фінансування	а) активний дефіцит	Характеризується спрямуванням коштів на інвестування економіки, що сприяє зростанню ВВП
	б) пасивний дефіцит	Характеризується спрямуванням коштів на покриття поточних видатків (наприклад, соціальні трансферти, виплата зарплати в бюджетній сфері)

Причинами бюджетного дефіциту можуть бути як надзвичайні події, пов’язані з війнами, епідеміями, стихійними лихами, що потребує використання значного обсягу грошових коштів за нестачі звичайних резервів; необхідність здійснення великих державних капіталовкладень в розвиток економіки для забезпечення прогресивних зрушень в суспільстві (об’єктивні причини), так і наявність кризових явищ в економіці (наприклад, інфляція чи безробіття), неефективність фінансово-кредитної політики (суб’єктивні причини).

Більшість країн світу мають бюджетні дефіцити, проте їх розміри суттєво відрізняються: від  $-0,1$  до  $-3,9\%$  в країнах Європейського Союзу; та від  $-1,7$  до  $-4,6\%$  в країнах СНД.

Важливим елементом стратегії макроекономічного управління є зменшення розміру бюджетного дефіциту. Для фінансування дефіциту бюджету світова практика управління публічними фінансами використовує два методи його покриття: емісійний (інфляційний) та беземісійний (неінфляційний).

**Емісійним джерелом** фінансування бюджетного дефіциту є його **монетизація** – отримання урядом позик центрального банку та придбання центральним банком державних цінних паперів. Фінансування бюджетного дефіциту через центральний банк безпосередньо впливає на грошову базу та

розмір грошової маси в країні. В процесі монетизації дефіциту держава отримує **сеньйораж** – прибуток, який отримує уряд на основі монопольного права здійснювати емісію грошей. Сеньйораж ( $SE$ ) може бути визначений купівельною спроможністю грошей, випущених в обіг за даний період, і з врахуванням витрат на виготовлення нових грошових знаків, формула обчислення сеньйоражу набуває вигляду:

$$SE = (M_n - M_{n-1}) / P_n - M_c,$$

де  $M_n$  – пропозиція грошей в  $n$ -му році;  $M_{n-1}$  – пропозиція грошей в  $(n - 1)$ -му році;  $P_n$  – рівень цін в  $n$ -му році;  $M_c$  – витрати на виготовлення нових грошей.

Сеньйораж виникає в умовах перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП, наслідком чого є зростання середнього рівня цін. З огляду на це усі економічні агенти змушені сплачувати так званий **інфляційний податок**, який перерозподіляє через високі ціни частину їх доходів на користь держави. Інфляційний податок ( $IT$ ) визначається за формулою:

$$IT = \pi(M/P),$$

де  $\pi$  – темп приросту інфляції за рік в %;  $(M/P)$  – рівень запасів грошових коштів економічних агентів в реальному вираженні.

**Беземісійним джерелом** фінансування бюджетного дефіциту є використання державного кредиту (залучення зовнішніх та внутрішніх ресурсів). Зовнішні ресурси виступають у вигляді кредитів міжнародних фінансових організацій та іноземних держав, а внутрішні – у формі кредитів центрального банку чи доходів від операцій з цінними паперами.

### **7.3. Видатки держави на соціальне забезпечення**

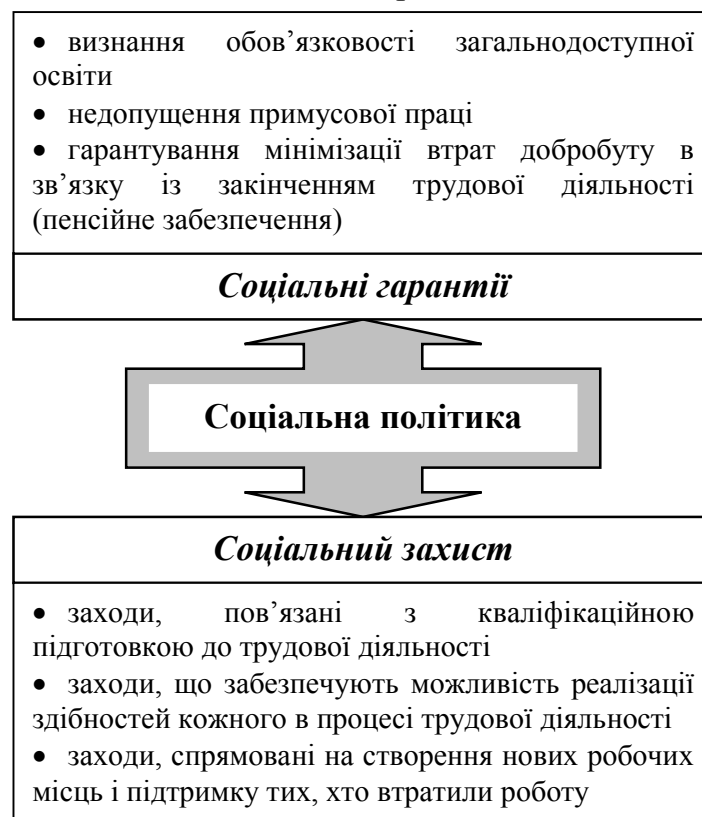
Однією з важливих видаткових статей державного бюджету є витрати на соціальний захист населення країни, що здійснюється в процесі проведення соціальної політики. **Соціальна політика** є системою управлінських, організаційних, регулятивних та саморегулятивних заходів держави, спрямованих на забезпечення оптимального соціального рівня та якості життя, соціального захисту малозабезпечених верств населення, їх соціальної безпеки в суспільстві.

Метою соціальної політики є забезпечення добробуту та посилення соціальної солідарності. Цілі соціальної політики полягають у вирішенні соціальних проблем, зменшенні нерівності в суспільстві і уникненні економічної та соціальної маргіналізації. Завдання соціальної політики – поліпшення умов праці та життя всіх верств населення, надання особливого захисту й допомоги бідним і мало захищеним групам населення. Поле діяльності соціальної політики охоплює групи населення, в яких виникають проблеми. Сфери діяльності соціальної політики – соціальний захист, зайнятість, охорона здоров'я, житло, освіта.

Характерними рисами соціальної політики є:

- 1) колективність (соціальна політика використовує ресурси колективу та відповідає на колективні потреби);
- 2) зосередженість на соціальних відносинах;
- 3) зумовленість незадоволенням в економічному становищі в зв'язку з обмеженістю ресурсів.

Способами реалізації соціальної політики держави є система соціального захисту населення та соціальних гарантій (рис. 7.2). **Соціальні гарантії** – система обов'язків держави перед своїми громадянами стосовно задоволення їх соціальних потреб. **Соціальний захист** є системою урядових заходів (організаційно-правових та економічних) щодо забезпечення гідного матеріального і соціального становища громадян.



**Рис. 7.7. Складові соціальної політики**

Соціальний захист більшістю західноєвропейських вчених розглядається як у вузькому, так і в широкому сенсі. Вузьке значення соціального захисту (*social security*) полягає в тому, що він є сукупністю дій, спрямованих на надання допомоги під час життєвих криз (наприклад, потреба у фінансовій допомозі внаслідок безробіття, низьких доходів, похилого віку, непрацездатності або обов'язку доглядати за утриманцями). Соціальний захист у широкому сенсі (*welfare system*) охоплює певні види колективного забезпечення, що мають на меті підтримку добробуту людей і включають в себе, окрім безпосередньо допомоги у складних життєвих ситуаціях, також запровадження превентивних механізмів, спрямованих на запобігання

виникненню таких ситуацій. Таким чином, система соціального захисту за цим підходом містить три основні складові;

- надання соціальної допомоги, що означає підвищення рівня споживання малозабезпечених сімей за рахунок зниження рівня споживання забезпечених сімей (бідні родини в цьому випадку виступають бенефіціарами (реципієнтами) допомоги, а заможні – донорами коштів);

- соціальне страхування, яке передбачає захист громадян від подій, що властиві суспільству загалом і не зовсім передбачувані для окремої особи (наприклад, тривалість людського життя, бідність, хвороби і каліцтва тощо);

- соціальна справедливість, яка означає компенсацію (матеріальну чи моральну) особам з настанням непередбачуваних подій (наприклад, природних і техногенних катастроф).

До системи соціального захисту, крім держави, залучена також і низка інших інституцій, таких як: сім'я, церква, неурядові організації (рис. 7.3).

*П. Спікер* виокремив декілька стратегій соціального захисту, спрямованих на поліпшення добробуту населення країни:

1) зростання (прискорення економічного розвитку);

2) перерозподіл (горизонтальний та вертикальний);

3) соціальне забезпечення та солідарність (перерозподіл доходів особи між різними періодами її життя; допомога, що надається людині, яка перебуває в скрутному становищі; соціальне страхування як продукт солідарності та взаємодопомоги);

4) колективні підходи (дії, що мають на меті підтримку суспільства як колективного організму).



**Рис. 7.3. Схема функціонування соціального захисту**

Для адекватної соціальної підтримки тих чи інших груп населення в різних соціально-економічних обставинах світова практика соціального захисту виробила декілька базових моделей, серед яких на особливу увагу заслуговують:

1. Нормативна класифікація моделей соціального захисту *Фіони Вільямс*, пов'язана з процесом побудови "ідеальних типів" соціального захисту, в основу чого закладено вплив ідеології та нормативних політичних принципів на соціальну політику (табл. 7.3).

2. Класифікація моделей *Ричарда Тіммусса*, побудована за принципом розподілу державної соціальної допомоги (табл. 7.4) з виділенням залишкової, інституціонально-перерозподільчої моделей та моделі індустріальних досягнень.

**Табл. 7.3. Моделі соціального захисту (за Ф.Вільямс)**

Цінності	Роль держави у наданні соціальної допомоги	Принципи розподілу державної соціальної допомоги	Зв'язок між економічною та соціальною політикою
<b>Антиколективізм (ліберальна ідеологія)</b>			
Індивідуальний вибір, свобода особистості	Мінімальна	Надзвичайна вибірковість, усім іншим надаються шанси самореалізуватися на ринку	Домінує ринкова свобода
<b>Соціальний реформізм (соціалістичні ідеї)</b>			
Несоціалістичний колективізм загального добробуту			
Індивідуальна свобода в межах ефективного, "співчутливого" капіталізму	Поміrkована, поєднана з наданням допомоги приватними та добровільними організаціями	Деяка допомога – універсальна, деяка – вибіркова	Соціальна політика компенсується та підтримується економічною політикою
<b>Фабіанський соціалізм</b>			
Рівність, колективізм, соціальна гармонія	Велика	Універсальність, що базується на потребах	Соціальна політика відповідальна за те, щоб економічна політика якнайкраще відповідала потребам населення
<b>Радикальне соціальне управління</b>			
Рівність, гуманізм, колективізм	Велика, децентралізація, місцевий контроль	Універсальність, що базується на потребах	Уніфікація соціальної та економічної політики через соціальне планування для подолання нерівності
<b>Політична економія "загального добробуту"</b>			
Цінності мають визначатися характером економічного виробництва	Велика	Універсальність, що базується на потребах	Глибокі конфлікти між соціальною та економічною політиками за лібералізму, а в умовах етатизму економіка обслуговує людські потреби

**Табл. 7.4. Моделі соціального захисту (за Р.Тіммуссом)**

Назва моделі	Характеристика
<b>Залишкова модель</b>	Базується на принципі "страхової сітки" (люди в нормальних життєвих обставинах не повинні залежати від соціального захисту, який спрямований лише на тих, хто не підпадає під загальне правило – соціальний захист зображується як "залишковий")
<b>Інституціонально-перерозподільча модель</b>	Перерозподіл спрямований на зрівнювання ресурсів між особами (згладжування соціальної нерівності), а інституціональний блок соціального захисту направлений на те, щоб людські потреби сприймалися в суспільстві як нормальні (інституціоналізовані)
<b>Модель індустріальних досягнень</b>	Деякі напрямки соціальної політики можна розглядати як такі, що підтримують економічний розвиток (освіта, наука, охорона здоров'я)

3. Лейбфрід, Еспінг та Андерсен на основі аналізу державних систем соціального захисту з точки зору розбіжностей в їх політичних ідеологіях, запропонували класифікацію, яка базується на принципі "сімейної схожості" (табл. 7.5). Згідно їх поглядів, існують наступні моделі соціального захисту населення:

**Табл. 7.5. Моделі соціального захисту (за Лейбфрідом-Еспінгом-Андерсеном)**

<b>Цінності</b>	<b>Роль держави у наданні соціальної допомоги</b>	<b>Роль недержавних організацій в наданні соціальної допомоги</b>	<b>Принципи розподілу державної соціальної допомоги</b>	<b>Зв'язок між економікою та соціальною політикою</b>
<b>Скандинавська</b>				
Солідарність, демократія, рівність	Велика	Незначна	Універсальність	Тісний
<b>Залишкова</b>				
Вільний ринок	Функції першочергового втручання та контролю	Переважаючі, виконують функцію догляду	Надзвичайна вибірковість (державна допомога – найбільшій, добровільні організації – всім іншим)	Тісний (застосування ринкових механізмів у соціальній сфері – дуалізм держави та ринку)
<b>Корпоративна</b>				
Солідарність, субсидіарність, рівність можливостей	Мінімальна, виконує функцію контролю, делегування повноважень недержавним організаціям	Головна (включаючи соціальне страхування)	Вибірковість	Соціальна політика підтримується економічною політикою
<b>Рудиментарна</b>				
Прагматизм, індивідуалізм	Мінімальна, юридичні права на соціальний захист практично відсутні	Переважаючі (в т.ч. виконують функцію пошуку клієнтів)	Надзвичайна вибірковість	Соціальна політика залежить від економічної політики

1) **скандинавська модель** (Швеція, Норвегія, Данія, Фінляндія), характерною особливістю якої є солідарна та універсальна система соціального захисту (державні зусилля спрямовуються на мінімізацію соціальних проблем та максимізацію надходжень в бюджет);

2) **корпоративна або інституціональна модель** (Німеччина, Австрія, Нідерланди, Швейцарія, Франція, Італія), яка передбачає участь різних секторів економіки у сфері соціального захисту (принцип субсидіарності), можливість меншої структурної одиниці звернутись до більшої за підтримкою у виконанні своїх функцій, не втрачаючи контролю над своєю діяльністю (принцип солідарності);

3) **залишкова модель** (Великобританія, Австралія, Нова Зеландія, США), що робить наголос на підтримці індивідів виключно поза ринком праці, орієнтації державної допомоги на соціальну патологію (малозабезпечені), поляризації функцій нагляду та контролю, дуалізмі держави і ринку у страхуванні, житловому забезпеченні, освіті, охороні здоров'я, службах допомоги в громаді тощо;

4) **рудиментарна модель** (Португалія, Іспанія, Греція), характерними ознаками якої є те, що соціальне забезпечення перебуває в зародковому стані, юридичні права на соціальний захист є мінімальними або взагалі відсутні, функції соціального захисту покладені на волонтерський та неформальний



сектори, а діяльність соціальних служб є некоординованою та несистематичною.

4. Спрощений підхід до соціального захисту виокремлює три базові моделі реалізації соціальної політики держави:

1) **соціально-демократична модель** ґрунтується на тому, що суспільство повинно гарантувати забезпечення кожному індивіду, незалежно від його трудового внеску, рівня доходів, не нижчого за межу малозабезпеченості (досягнення соціальної справедливості; подолання нерівності, що виникає під час розподілу ресурсів);

2) **ринкова або ліберальна модель** проголошує справедливість створення суспільством тільки умов кожному громадянину для виявлення ним економічної активності щодо одержання доходу (забезпечення рівності можливостей, рівних шансів для самореалізації);

3) **комбінована модель** поєднує переваги попередніх двох та забезпечує результативність соціальної політики й гідний рівень життя населення (використовується в більшості високорозвинутих країн світу).

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Охарактеризуйте зміст та структуру витрат державного сектора.
2. Яка існує класифікація державних витрат? Які їх основні види?
3. Що таке державний бюджет? Що таке місцевий бюджет?
4. В чому зміст бюджетного дефіциту? Які існують способи його покриття?
5. Проаналізуйте переваги і недоліки позикового фінансування дефіцитного бюджету.
6. В чому зміст соціальних витрат державного сектора? Які існують моделі соціального захисту населення?

## **Тема 8. Дефіцити, економічна стабільність та зростання**

**8.1. Державний кредит в системі суспільних позикових операцій**

**8.2. Державний борг: сутність, оптимальні розміри та основні концепції державної заборгованості**

**8.3. Закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти: особливості і проблеми**

### **8.1. Державний кредит в системі суспільних позикових операцій**

Усі сучасні фінансові системи побудовані на двох фіскальних засадах: податковій та кредитній (борговій). У випадку недостачі власних джерел мобілізації грошових коштів у вигляді податків, уряд вдається до державного кредиту як суспільної позикової системи, яка дозволяє профінансувати за рахунок позичених коштів як створення об'єктів суспільної інфраструктури, так і соціальні видатки, пов'язані із забезпеченням стандартів життя громадян країни.

На відміну від приватного власника, який з метою отримання кредитних ресурсів досліджує майбутню прибутковість інвестицій, під які позичає кошти, та забезпечує гарантії повернення кредиту, держава як позичальник не дає докладної інформації про природу інвестиційних проектів, під які залучаються кредити. Вирішальною при залученні державного кредиту є величина потенційних податкових надходжень, за рахунок яких уряд може виконати свої кредитні зобов'язання (основна сума боргу та проценти).

**Державний кредит** – це рух позичкового капіталу в формі здійснюваних на фондовому ринку ф'ючерських обмінних угод, в яких кредитори в порядку особистої послуги передають державні кошти в борг з довіри до уряду та з розрахунком на вигоди економічного, політичного та соціального характеру. Функціонування державного кредиту можливе за наступних умов:

1) матеріально-майновому розшаруванні і соціальної нерівності суспільства, що породжує потенційних кредиторів;

2) наявності об'єктивних фінансових потреб держави та неспроможності уряду обмежитись іншими каналами наповнення бюджету;

3) запозичення держави неможливі в атмосфері недовіри до неї (не заслуговуючи довіри уряд не отримує кредиту, що справедливо з боку кредиторів та відповідає державним інтересам);

4) надання внутрішніх позик мотивується приватною вигодою (зацікавленість кредиторів за рахунок процентної політики і високого рівня гарантій повернення боргу), а не здійснюється під силою політичної влади.

Унікальність держави як боржника визначається наступними рисами:

- публічним призначення благ, на фінансування яких витрачаються запозичені кошти;
- етично-правовим характером кредитних зобов'язань державної влади, яка одна несе відповідальність за виплати боргу;
- в масштабах людського життя – держава є вічною юридичною особою, що за нормальних соціально-економічних умов посилює довіру до неї з боку кредиторів;
- загальним забезпеченням державного кредиту виступає уся сума доходів та вартість державного майна, не потребуючи спеціального забезпечення окремих позик чи застави.

Відомим апологетом позикового фінансування був німецький економіст *Карл Дітцель*, який в праці 1855 р. “Дослідження системи державних позик у залежності від народного господарства” обґрунтовував, що державний кредит абсорбує вільні капітали приватного сектора, які використовуються на потреби господарства країни в цілому, та виступає могутнім важелем прогресу. Проте, поряд з низкою позитивних ознак позикового фінансування, державному кредиту притаманні й негативні характеристики (табл. 8.1), що свідчить про іманентно притаманний йому дуалізм. З одного боку, боргове фінансування є способом гармонізації конфліктних інтересів, здійснюваної урядом з наміром максимізації функції загального добробуту, але з іншого погляду, породжує великим державним боргом гіпертрофія рантьєрства шкодить основам реального підприємництва.

**Табл. 8.1. Порівняльні характеристики позикового фінансування**

<b><i>ПОЗИТИВНІ</i></b>	<b><i>НЕГАТИВНІ</i></b>
1. Суттєво розширюються фінансові можливості держави та органів місцевого самоврядування	1. Змішуючи поняття “моє-твое”, держкредит перетворює позики, взяті урядом, у національний борг, породжуючи суспільно-солідарні зобов'язання з його обслуговування
2. Психологічно позики викликають менше опору, ніж податки, чим полегшується мобілізація коштів	2. За високої доходності облігацій кошти “перетікають” з реального сектора економіки у фінансовий (банківсько-біржову сферу)
3. Забезпечуючи доходи у формі відсотків, облігації державних позик слугують зручним, вигідним і надійним способом вкладання вільних коштів	3. Запозичення держави скорочують можливості кредитування реальної економіки, обтяжують бюджет видатками на обслуговування державного боргу
4. Державно-кредитні операції підтримують або підвищують рівень відсотку на капітал	4. Приплив позичкового капіталу з-за кордону обтяжує платіжний баланс виплатами відсотків, а держбюджет – видатками на погашення боргу
5. Високий відсоток на позичковий капітал сприяє залученню іноземних капіталів	5. Критичні розміри державного боргу загрожують країні дефолтом

6. Дефіцит бюджету фінансується неінфляційним (беземісійним) способом	6. Непродуктивне витрачання коштів державою у споживчому режимі перетворює податкоплатників у кінцевих боржників (позика – це реалізована в сучасності сума майбутніх податків)
7. Державний кредит перерозподіляє заборгованість в часі між поколіннями предків, сучасників та нащадків, створює можливість “позичати у майбутнього”	7. У багатьох країнах світу на теоретично-науковому, суспільно-політичному і законодавчому рівнях висунуті аргументи та здійснені практичні заходи з припинення бюджетних дефіцитів, скорочення державного боргу
8. Держава-боржник не стає біднішою, оскільки внутрішній державний борг – “це борг правої руки лівій”	

Державний кредит виникає як реакція на бюджетні дефіцити і обґрунтованим фінансуванням за рахунок позичених коштів є наступні напрямки діяльності державного сектора економіки: а) створення об’єктів інфраструктури загальнодержавного значення (наприклад, залізниці, аеропорти, автомагістралі); б) соціальні видатки, пов’язані з забезпеченням рівня добробуту і безпеки населення; в) невідкладні видатки, викликані несподіваними (форс-мажорними) обставинами (наприклад, війни, кризові явища, стихійні лиха, політичні потрясіння).

## **8.2. Державний борг: сутність, оптимальні розміри та основні концепції державної заборгованості**

Борг є важливим елементом кругообігу “доходи – витрати”. Створення боргу – це механізм, за допомогою якого заощадження передаються економічним агентам, що здійснюють витрати. Якщо фірми і домогосподарства не схильні до запозичень, то приватна заборгованість зростає недостатньо швидко, щоб поглинути зростаючий обсяг заощаджень. Отже, для того, щоб економіка не відійшла від стану повної зайнятості та максимального використання обмежених ресурсів, ці заощадження повинні бути використані державою шляхом приросту державного боргу.

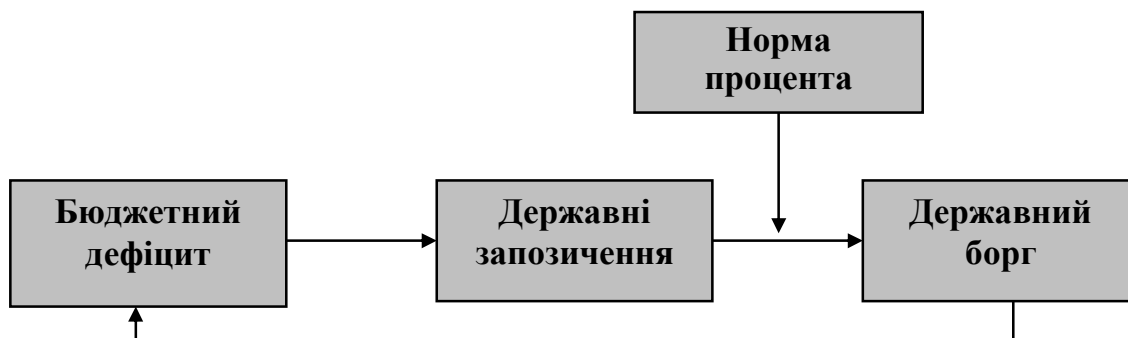
**Державний борг** (*public debt*) – це загальна сума емітованих, але не погашених позик з нарахованими відсотками, а також прийнятих державою на себе у відповідний спосіб зобов’язань. Причинами утворення та збільшення державного боргу є:

- бюджетний дефіцит, викликаний збільшенням державних видатків без відповідного зростання державних доходів;
- рефінансування вже нагромадженого боргу;
- прийняття урядом на себе зобов’язань інших суб’єктів перед третьою стороною;
- набрання сили угоди про гарантування повернення позик;
- списання парламентом певних зобов’язань третіх осіб на державний борг;
- зростання процентних ставок на ринку;

- вплив політичних бізнес-циклів (зростання державних видатків напередодні виборів з метою завоювання популярності виборців та збереження влади);

- здійснення запозичень для підтримки платіжного балансу;
- мілітаризація, ведення війн тощо.

Основний вплив на утворення державного боргу справляє бюджетний дефіцит. Зарубіжними вченими емпірично доведено, що існує стійкий позитивний взаємозв'язок між розмірами бюджетного дефіциту і державного боргу. Бюджетний дефіцит збільшує державний борг через систему державних запозичень, а зростання боргу потребує в майбутньому додаткових витрат бюджету на його обслуговування і тим самим збільшує бюджетний дефіцит. Після утворення первинного боргу на величину заборгованості починає впливати також і динаміка норми відсотка (рис. 8.1).



**Рис. 8.1. Взаємозв'язок державного боргу і бюджетного дефіциту**

Зрозуміло, що в довгостроковому періоді державні видатки не можуть бути вищими за податкові надходження. Тут діють довгострокові бюджетні обмеження: якщо сьогодні фінансування видатків здійснюється за рахунок заборгованості, то завтра обмежуються бюджетні рамки і це може призвести державу до боргової кризи. Державне бюджетне обмеження можна записати у вигляді формули:

$$B_n^g = B_{n-1}^g + rB_{n-1}^g + T_n - Tr_n - (C_n^g + I_n^g),$$

де  $B_n^g$  – чисті фінансові активи держави в  $n$ -му році;  $B_{n-1}^g$  – чисті фінансові активи держави в  $(n - 1)$ -му році;  $r$  – проценти по чистих фінансових активах  $B_{n-1}^g$  попереднього року;  $T_n$  – податки в  $n$ -му році;  $Tr_n$  – трансферти в  $n$ -му році;  $C_n^g$  – державні споживчі витрати в  $n$ -му році;  $I_n^g$  – державні інвестиційні витрати в  $n$ -му році.

Бюджетне обмеження також формалізується в термінах чистого державного боргу ( $D^g$ ), де  $D^g = -B^g$ :

$$D_n^g = D_{n-1}^g + rD_{n-1}^g + C_n^g + I_n^g - T_n,$$

$$D_n^g - D_{n-1}^g = rD_{n-1}^g + C_n^g + I_n^g - T_n,$$

$$D_n^g - D_{n-1}^g = DEF,$$

де  $DEF$  – бюджетний дефіцит.

Державний борг, нагромаджений країною в процесі запозичень, може бути як внутрішнім, так і зовнішнім; в товарній і грошовій формах; монетизованим і немонетизованим; коротко-, середньо- та довгостроковим (табл. 8.2).

В процесі аналізу державного боргу використовують два методичні підходи: 1) макроекономічний; 2) мікроекономічний.

**Табл. 8.2. Види державного боргу**

<i>Класифікаційна ознака</i>	<i>Вид боргу</i>	<i>Характеристика</i>
1. За формою	Товарний	Нагромадження заборгованості в натуральній формі, яке відбувається, переважно, у воєнні часи
	Грошовий	Нагромадження заборгованості у вигляді грошових засобів
2. За проявом	Зовнішній	Заборгованість держави перед іноземними громадянами, фірмами, урядами та міжнародними фінансовими організаціями
	Внутрішній	Заборгованість держави домогосподарствам і фірмам даної країни, які володіють цінними паперами, що випущені її урядом
3. За структурою зобов'язань	Монетизований	Складається з боргів, опосередкованих кредитними стосунками держави з банками
	Немонетизований	Охоплює заборгованість держави з державних замовлень та надання послуг державним установам, виплат зарплати бюджетному сектору економіки, соціальних трансфертів (пенсій, допомог, стипендій)
4. За терміном	Короткостроковий	Борг, який утворюється і погашається в межах 3 років
	Середньостроковий	Борг, який утворюється і погашається від 3 до 10 років
	Довгостроковий	Непогашена заборгованість держави понад 10 років

**Макроекономічний підхід** передбачає з'ясування як впливу динаміки основних макроекономічних показників на державний борг, так і його впливу на основні макроекономічні індикатори. Проте для оцінки рівня "обтяженості" країни державним боргом одних макроекономічних коефіцієнтів часто виявляється недостатньо, тому існують позиції, згідно яких доцільно доповнити стандартну модель оцінки боргової безпеки методами структурного аналізу, серед яких виділяються: 1) критерій ринковості (чим вища питома вага припадає на інструменти позик, які обертаються на ринку, тим більшою мірою структура державного боргу відповідає ринковим змінам в сфері позичкових фінансів); 2) критерій строковості (чим довша структура державного боргу, тим менші витрати несе суспільство при його обслуговуванні); 3) критерій диверсифікації джерел (чим більше держава запозичує на фінансовому ринку, тим довіра до ринкових реформ в цій країні вища).

**Мікроекономічний підхід** до аналізу державного боргу передбачає аналіз ефективності інвестицій, які здійснюються за допомогою позикових операцій уряду. Згідно цього підходу, державні запозичення є ефективними за умови

отримання віддачі від них на мікрорівні (взаємозв'язок приросту державного боргу та приросту державних капіталовкладень).

Ступінь впливу державної заборгованості на сукупний попит і сукупну пропозицію визначається структурою державних доходів і витрат (рис. 8.2). Залежно від характеру наслідків впливу боргу на економіку, їх поділяють на короткострокові (наслідки бюджетного дефіциту, відомі як проблема “витіснення”) та довгострокові (наслідки державного боргу, відомі як “тягар боргу”).



**Рис. 8.2. Наслідки впливу державної заборгованості**

**Ефект “витіснення”** виникає через підвищення ринкових процентних ставок, що трапляється у випадку фінансування бюджетного дефіциту за допомогою випуску державних цінних паперів. Боргове фінансування бюджетного дефіциту збільшує попит на гроші, в той час як центральний банк обмежує їх пропозицію. Таке поєднання заходів економічної політики й стимулює швидке зростання процентних ставок, зменшення інвестицій і скорочення споживчих витрат.

**“Тягар боргу”** в довгостроковій перспективі впливає на нагромадження капіталу і споживання майбутніх поколінь (довгострокове економічне зростання). Накопичення боргу і зростання процентних ставок призводить до заміщення приватного капіталу державним боргом, яке відбувається внаслідок того, що при зростанні процентних ставок приватні інвестиції скорочуються, а приватні заощадження починають розміщуватись в державні боргові зобов'язання. Зростання боргу зменшує виробничі потужності, призначені майбутньому поколінню, яке внаслідок цього матиме нижчий рівень доходу.

Щодо державного боргу існує безліч фундаментальних теорій, основними з яких є:

1. **Класична теорія** (Адам Сміт, Девід Рікардо), яка наголошує на негативному ставленні до державного боргу, мотивуючи це тим, що бюджетний дефіцит і державний борг призводять до неправомірного зростання державної бюрократії, а за рахунок урядових запозичень зменшуються заощадження приватного сектора, через що економіка втрачає джерела фінансування основного капіталу. За А.Смітом, “фінансуючи видатки за рахунок створення боргу, держава споживає мобілізовані під процент ресурси, не створюючи суспільний капітал, або витрачає кошти приватного сектору менш продуктивно

(наприклад, на ведення війн), що знижує капітал в економіці”. Оскільки здійснення видатків в борг відриває їх від податкового тягара, то відбувається обкрадання майбутніх поколінь за рахунок того, що саме їм доведеться сплачувати проценти по державному боргу.

*Д.Рікардо* сформулював так звану “теорему еквівалентності”, згідно якої для індивідів не має значення за рахунок яких джерел уряд покриває свої видатки (податкових чи позичкових). Зменшення податків не призводить до збільшення споживання, оскільки кошти населення, що вивільняються в такий спосіб, спрямовуються на придбання урядових облігацій, оскільки населення розуміє, що зростання державного боргу сьогодні означатиме збільшення податків завтра. Проте *Д.Рікардо* захищав оподаткування в протилежність запозиченню коштів навіть в екстремальних для держави обставинах, оскільки борг призводить до відпливу капіталу з країни, бюджетні дефіцити скорочують приватні заощадження, заборгованість “обростає” виплатою відсотків. Отже, класики застерігали проти боргового фінансування державних видатків з тих міркувань, що позикові фінанси заохочують марнотратство.

**2. Марксистська концепція** (*Карл Маркс*) наголошує на тому, що обслуговування державного боргу – це податки з населення, взяті наперед, а облігації державного боргу виступають засобом переміщення грошових ресурсів з виробництва у сферу непродуктивного державного споживання.

Джерелом оплати процентів за позиками *К.Маркс* вважав ту частину новоствореної вартості, яка набуває форми податків. Облігації державної позики надають право капіталізації податкових надходжень, уникаючи участі в процесі відтворення, що виступає імперативом збільшення капіталу державного кредитора.

**3. Кейнсіанська теорія** (*Джон Мейнард Кейнс*) виробила позитивне ставлення до державного боргу, так як дефіцитне фінансування створення попиту в економіці за рахунок мультиплікації виробництва зменшує тягар боргу, а його нагромадження виступає в ролі первинного каталізатора економічного зростання. Державний борг є заборгованістю “самим собі”, тобто уряд мобілізує кошти в громадян для того, щоб розширити пропозицію суспільних благ, повертаючи ці кошти громадянам, а оскільки в суспільстві доходи дорівнюють видаткам, то не має значення, хто саме є кредитором уряду (в цілому суспільство виграє від запозичень уряду).

Ідея *Дж.М.Кейнса* ґрунтується на тому, що постійне утворення дефіциту нагнітає сукупний попит, а державний борг виступає чинником примноження інвестицій, розширюючи сукупне споживання в економіці.

**4. Нова філософія державного боргу** (*Г.Моультон*) базується на тому, що надлишок невикористовуваних заощаджень над потенційно можливими інвестиціями справляє негативний вплив на обсяг виробництва, величину прибутків і доходів. Запозичення для покриття бюджетних дефіцитів не лише поглинають “бездіяльні” капітали, запускаючи їх в дію, але й справляють на економіку мультиплікативний ефект. Цей ефект буде тим більш відчутним, якщо залучені кошти витрачаються на діяльність, пов’язану зі створенням додаткових виробничих потужностей, а не з фінансуванням соціальних виплат.



Виробнича, оборонна, соціальна та культурна інфраструктура повинні фінансуватись виключно за рахунок позикових коштів. Нова філософія реабілітує позики, охарактеризовані класиками як результат непродуктивних витрат держави.

**5. Інвестиційна гіпотеза** (*Ф.Модільяні, В.Вікрей*) акцент робить на тому, що у випадку диференціації державної заборгованості індивіди починають перевищувати рівень свого споживання. Це відбувається внаслідок того, що вони не відчувають майбутнього тягара оподаткування і в результаті теперішнього зниження податків почувають себе більш забезпеченими (будуть витратити протягом обмеженого часу більше доходів на споживчі цілі).

Якщо держава для виконання запланованих витрат додатково залучить ресурси на кредитному ринку, то пропозиція грошей зменшиться, а процентна ставка зросте. Якщо стримувати зростання процентних ставок, то залучення на кредитний ринок додаткових фінансових ресурсів буде проблематичним, оскільки домогосподарства спрямовуватимуть свої додаткові доходи на споживчі цілі, а не на купівлю облігацій державної позики. Таким чином, внаслідок виходу на ринок кредитних ресурсів держава “витісняє” приватних інвесторів.

**6. Модель життєвого циклу** (*Ф.Модільяні, А.Андо*) ґрунтується на позиції, згідно якої індивіди здатні дисконтувати свій майбутній тягар оподаткування, проте лише до своєї очікуваної смерті. При цьому виникає протиріччя: те, що з колективного погляду є раціональним, не є таким з індивідуальної точки зору.

**7. Неокейнсіанська теорія** (*А.Лернер*) передбачає, що у випадку існування внутрішнього державного боргу перекласти тягар на майбутні покоління шляхом залучення державного кредиту неможливо, оскільки державний борг є одночасно і суспільним активом. Крім того, якщо за допомогою державного кредиту мобілізуються кошти для реалізації певних державних проектів, то водночас відбувається відмова від споживання цих ресурсів в приватному секторі, який кредитує державу. Зобов'язання з виплати процентних платежів являють собою суто трансфертну проблему: одні члени суспільства сплачують податки, інші – отримують цю ж суму грошей у вигляді трансфертних платежів.

Проте у випадку зовнішнього державного боргу одержувачами кредитів і виконавцями зобов'язань за ними є різні покоління. За таких обставин борговий тягар можна перекладати на майбутні періоди, оскільки при залученні зовнішніх кредитів відмова від споживання відбувається за кордоном (в країні-кредиторі). Пізніше, коли прийде час погашати основний борг і сплачувати відсотки, ресурси мають повернутися знову за кордон, що й спричиняє борговий тягар.

**8. Неокласична концепція** (*Джеймс Б'юкенен, Роберт Барро*) притримується позицій, що державний борг є нейтральним щодо руху макроекономічних величин, оскільки індивіди реагують на зростання дефіцитів уряду збільшенням заощаджень через зростання процентних ставок. Зростання державного боргу пов'язане з недосконалістю політичного процесу, коли активні групи виборців чинять тиск на уряд, щоб він збільшував видатки,

уникаючи збільшення податків, а сам державний борг, виникнувши одного разу, вже не зникає, оскільки його погашення потребує радикального скорочення пропозиції суспільних благ, на що виборці не погодяться.

*Р.Барро* за аналогією з *Д.Рікардо*, сформулював теорему нейтральності державного боргу, згідно якої заміна урядових боргових зобов'язань на поточні податкові платежі лише взаємно погашає переміщення ресурсів між поколіннями і тому не порушує параметрів рівня відсотку, обсягу виробництва, рівня цін. Облігації державних позик суттєво не збільшують боргові зобов'язання у масштабі всієї економіки, а заміна податкового фінансування борговим не спричиняє зростання обсягу державних видатків. За *Р.Барро*, будь-яке збільшення державного боргу супроводжується відповідним зростанням індивідуальних заощаджень, призначених для оплати майбутніх податків, оскільки у борговий механізм внутрішньо закладена така можливість.

На думку американського професора *М.Росбарда*, через позикові фінанси приватні кошти фактично двічі передаються в розпорядження держави: перший раз – при витрачанні одержаної позики на фінансування державних видатків, другий раз – коли уряд збирає податки або здійснює емісію для погашення заборгованості. В результаті здійснюється примусове відволікання коштів приватних виробників на державні потреби, вигоди від чого розподіляють між собою чиновники, причетні до операцій з держпозиками, та власники облігацій.

В 1958 р. опублікована праця *Дж.Б'юкенена* “Суспільні принципи державного боргу. Виправдання й підтвердження”, в якій автор тлумачить державний борг за аналогією з приватним. В демократичному суспільстві тягар державного боргу необхідно вимірювати не в цілому на все суспільство, а в аспекті його індивідуального впливу на кожну особистість.

Необхідно дотримуватись розмежування поточних та капітальних видатків державного бюджету, що дозволяє сформувати співмірність між вартістю інвестиційних проектів державного сектора та вартістю обслуговування державного боргу, за рахунок емісії якого фінансується пропозиція капітальних благ.

Загалом, процентні платежі держави в рамках обслуговування державного боргу повинні здійснюватись за рахунок ВВП (в довгостроковому періоді темпи приросту державного боргу не повинні перевищувати темпів зростання ВВП). Здатність держави обслуговувати борги можна записати за допомогою рівняння, яке враховує часовий горизонт і процентні зобов'язання по сплаті боргу:

$$D'(t) = G^r(t) - T(t) + iD(t),$$

де  $D'(t)$  – поточна величина боргу;  $G^r(t)$  – реальні чисті державні видатки, пов'язані з наданням благ, послуг та з трансфертами;  $T(t)$  – реальні державні доходи від податків, зборів;  $iD(t)$  – реальні витрати за процентними платежами.

В деяких випадках через надмірне зростання державних позик та перманентний бюджетний дефіцит держава може опинитися в **борговій кризі** – криза зовнішньої заборгованості, яка проявляється в неспроможності країни-боржника обслуговувати зовнішню заборгованість в повному обсязі та вчасно. Неплатоспроможність країн-боржників спричиняє падіння платоспроможності

фінансових інститутів країн-кредиторів. Вихід з боргової кризи передбачає необхідність ефективного управління заборгованістю та використання основних методів зменшення боргу.

**Управління державним боргом** – сукупність заходів держави, пов’язаних з вивченням кон’юнктури на ринку позичкових капіталів, випуском нових позик, з виплатою процентів, проведенням конверсій та консолідації позик, визначенням ставок процентів по державному кредиту, а також погашенням раніше випущених позик, строк дії яких скінчився.

Для скорочення розміру державної заборгованості уряд використовує наступні інструменти:

1. **Реструктуризація боргу** – перегляд умов обслуговування боргу (наприклад, проценту, суми, строків сплати). Реструктуризація офіційного боргу сьогодні інституціоналізована і охоплює участь в переговорах уряду боржника, урядів кредиторів, організацій кредиторів (Паризький та Лондонський клуби), міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світовий банк). Уряд, який прагне здійснити реструктуризацію зовнішнього боргу, має узгодити з бретон-вудськими інститутами політику стабілізації та структурної адаптації і, отримавши їх згоду на співробітництво, почати переговори з Паризьким або Лондонським клубом.

2. **Конверсія боргу** – зміна початкових умов державних позик, яка набуває трьох форм:

- **викуп боргу** – надання країні-боржнику можливості викупити власні боргові зобов’язання на вторинному ринку боргів (викуп боргів здійснюється за грошові кошти зі знижкою від їх номінальної ціни);

- **капіталізація боргу** – обмін зовнішнього боргу на власність (акціонерний капітал) зі знижкою (іноземні банки мають можливість обмінювати боргові зобов’язання даної країни на акції її корпорацій, а іноземні небанківські організації отримують можливість купувати ці облігації на вторинному ринку цінних паперів зі знижкою для фінансування прямих інвестицій чи купівлі вітчизняних фінансових активів);

- **конверсія “борг-борг”** – заміна існуючих боргових зобов’язань новими борговими зобов’язаннями (змінюються умови боргу, оскільки відсоток доходу за новими цінними паперами може бути нижчим, ніж за старими, при збереженні номінальної вартості облігацій; номінальна вартість нових зобов’язань може бути встановлена з дисконтом до номіналу старих боргових зобов’язань; може змінитися валюта боргу).

3. **Рефінансування боргу** – випуск нових позик для того, щоб розрахуватися з власниками облігацій старої позики. Цей метод називається ще “**операцією Понці**”, коли основна сума боргу та проценти погашаються за рахунок нової заборгованості.

В окремих випадках уряд використовує так звану **демократизацію боргу** – розміщення державних зобов’язань серед якомога ширшої маси населення (якщо облігації розміщені серед усього економічно активного населення, а не вузького кола олігархів, то операції з цінними паперами державних позик,

перетворюючи масу податкоплатників у рантиє і навпаки, в цілому не знижують рівень життя, а тому не викликають опору з боку суспільства).

### **8.3. Закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти: особливості і проблеми**

Для забезпечення себе необхідним асортиментом та обсягом благ (товарів, робіт і послуг) держава використовує механізм **державного замовлення**, згідно якого серед підприємств всіх форм власності розміщаються відповідні угоди на поставку продукції, виконання робіт і надання послуг, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, та здійснюється контроль за їх виконанням. Вперше державні замовлення були запроваджені у Великобританії XIX століття, коли Лондонська корпорація “*Telephone & Telegraph*” отримала урядове замовлення на обслуговування телефонним та радіозв’язком палацу королеви та резиденції прем’єр міністра. На сьогодні ця корпорація володіє більше 40% телерадіотелефонного ефіру і зв’язку Великобританії.

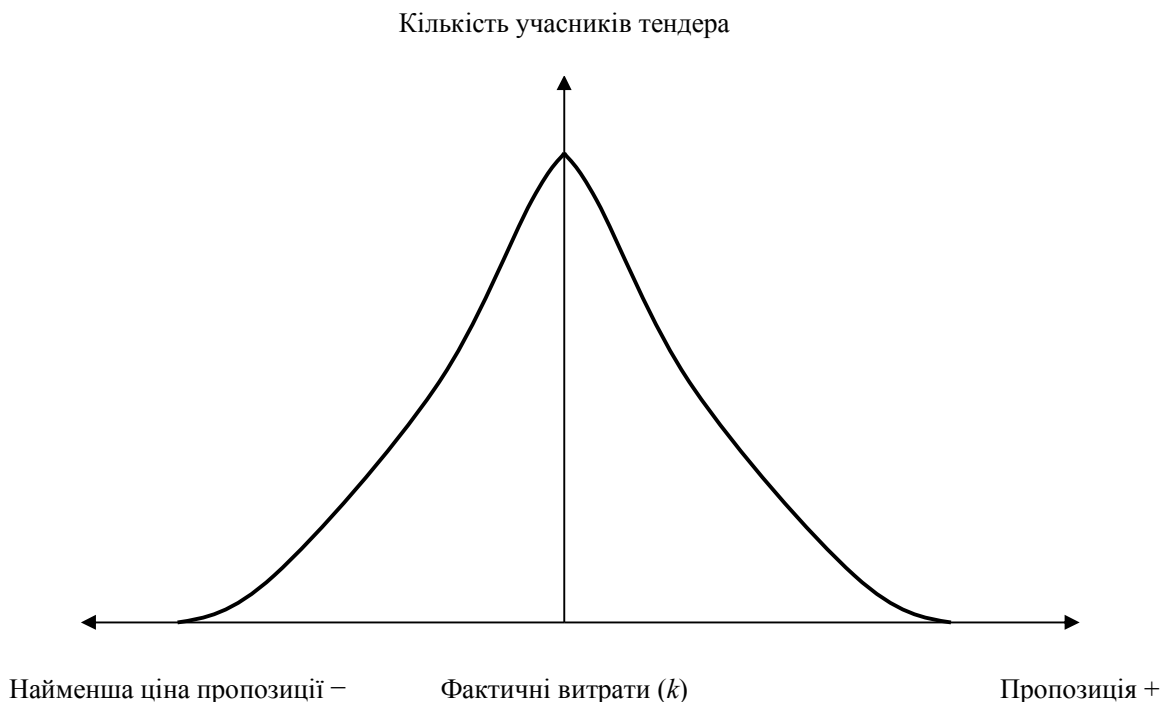
Державне замовлення розглядається як важливий елемент державного регулювання економіки, оскільки виконує низку важливих функцій:

- забезпечення першочергових державних потреб в найважливіших видах продукції (робіт, послуг);
- сприяння прогресивним зрушенням у виробництві та соціальній сфері, модернізації різноманітних елементів суспільної інфраструктури;
- забезпечення функціонування систем, які гарантують підтримку життєвого рівня населення країни та його екологічну безпеку;
- формування державних резервів і запасів;
- задоволення потреб науки і освіти, охорони здоров’я, національної оборони, транспорту і зв’язку, АПК, ЖКГ та інших спецспоживачів;
- забезпечення реалізації державних науково-технічних програм, створення нових інформаційних технологій тощо.

Процес державної закупівлі здійснюється через **тендери (аукціони)** – конкурсний відбір учасників з метою визначення переможця згідно існуючих процедур. При проведенні тендеру відповідальний за державні закупівлі чиновник збирає заявки з усіма пропозиціями, розглядає їх та присуджує перемогу тому учаснику (оференту), який запропонував найменшу ціну (“правило мінімальної ціни”). Такий метод забезпечує визначення найбільш вигідної ціни розміщення замовлення та пошук постачальника, який спроможний виконати це замовлення з найменшими власними витратами. З позицій платника податку такі умови державних закупівель є найменш обтяжливими (ціновий аспект). Для національної економіки в цілому це дає можливість досягти максимальної ефективності пропозиції, завдяки чому витрачаються мінімальні обсяги ресурсів (постулат ефективності).

Механізм проведення тендерних торгів можна проілюструвати графічною моделлю німецького фінансиста *О.Ганденбергера* (рис. 8.3). Припустимо, що всі учасники (*i*) тендера мають однакові шанси на отримання замовлення і

можуть виконати його з однаковим рівнем витрат ( $k$ ). Вони не мають вірогідної інформації про рівень фактичних витрат. Одні оцінюють їх надто високо, інші – надто низько, а відхилення ( $e_i$ ), що при цьому допускаються, є абсолютно незалежними. Для індивідуальної пропозиції ( $b_i$ ) діє умова:  $b_i = k + e_i$ . Таким чином, в основу ціни пропозиції закладено реальні витрати  $k$ .



**Рис. 8.3. Розподіл цін пропозицій ( $b_i$ ) учасників торгів**

Якщо всі учасники тендера мають однакові витрати, метод мінімальної ціни буде зведений до вибору пропозиції, скалькульованої за найнижчою ціною. Учасник, що дістане перевагу при розміщенні замовлення, в процесі його виконання зазнає збитків. Якщо ж витрати будуть різними, то використання правила мінімальної ціни призведе до того, що перевагу дістане offerent, який, ущемляючи власні інтереси, недооцінив реальний рівень власних витрат або зумисне його занизив. Таким чином, індивідуальна раціональна поведінка призводить до колективної нерациональності.

**Ефект “прокляття переможця”** пов’язаний з тим, що якщо учасник тендеру завищує свої витрати, то він ризикує втратити замовлення, проте якщо все ж таки offerent виграє тендер, то це означає, що він їх суттєво занизив. Щоб уникнути перспективи “прокляття переможця”, учасник повинен включити в свою калькуляцію витрати на формування резерву надбавки на випадок ризику селекційного відбору. Тим самим інші учасники аукціону “відсуваються” в позицію “прокляття переможця” (це підштовхує їх до вдосконалення своєї стратегії). Таким чином відбувається взаємне навчання всіх учасників тендера, що суттєво зменшує небезпеку виникнення “прокляття переможця”.

В принципі існує стратегія, яка допомагає учасникам тендера на довгий час уникати сумнівного становища “прокляття переможця”. Учасники тендера

мають можливість вивчати й удосконалювати свою тактику за допомогою методу взаємної адаптації (істотно обмежується тенденція до прояву відмови ринку). Проте *Р.Талер* у своєму ситуаційному експерименті показав, що на практиці таке навчання або взагалі не відбувається, або ж є надто тривалим процесом. Тому можливість опинитися в ситуації “прокляття переможця” існуватиме ще довго.

Проте не для всіх видів товарів і послуг існує постійно діючий ринок, адже існує чимало державних замовлень, вартість яких неможливо чітко ідентифікувати (наприклад, продукція ВПК, сфери телекомунікацій). В такому випадку реальна структура витрат із виконання проектів може бути визначена лише з часом, отже, процес проведення тендера ускладнюється. За таких умов нереально визначити учасника, який виграв тендер, за критерієм найменшої ціни, оскільки неможливо провести цінову калькуляцію. Замість цього укладаються **договори на відшкодування собівартості проекту**, які, однак, не створюють стимулів для економного витрачання коштів і їх виконавці дістають колосальні можливості для завищення рівня витрат (опортуністична стратегія). З метою обмеження тенденції до зростання рівня витрат в таких випадках укладаються **заохочувальні договори** (при цьому витрати, подані в тендерних пропозиціях, приймаються як планові). Якщо ж виконавець проекту перевищує цей рівень витрат, тоді він у певному співвідношенні (наприклад, 50:50) повинен самостійно брати участь у їх покритті. Якщо ж він заощаджує ресурси, то в такому ж співвідношенні отримує прибуток.

Процедура здійснення державної закупівлі відбувається в два етапи:

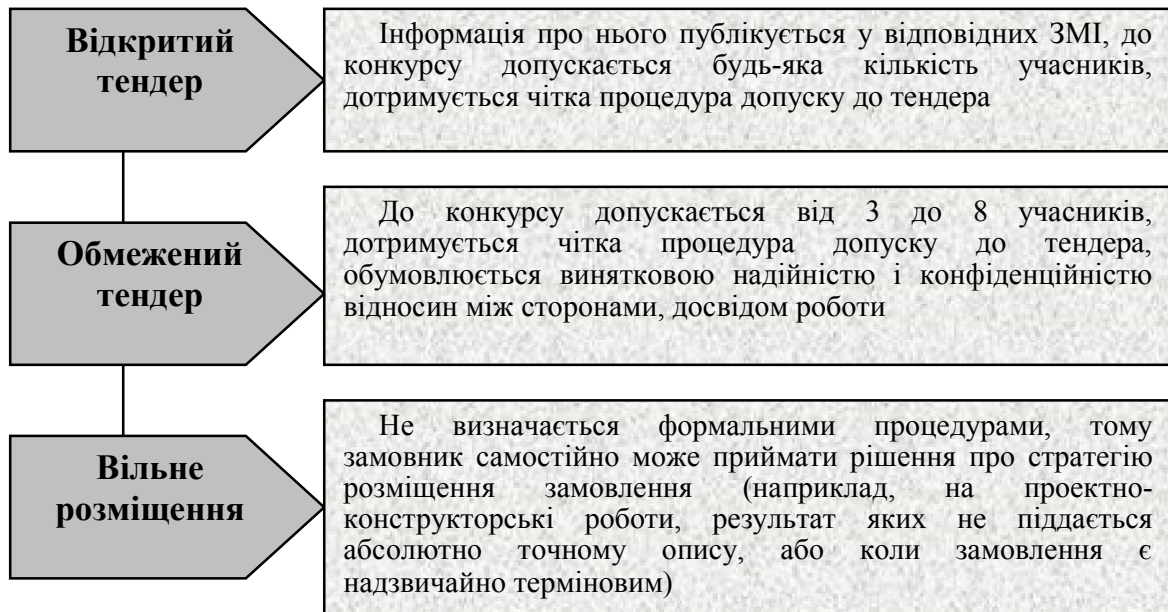
1) тендерний комітет на основі ofert, що надійшли, здійснює дослідження ринку (пропозиції групуються за критерієм цін і рівнем пайової участі у відшкодуванні додаткових витрат);

2) органи, відповідальні за розміщення замовлень, в процесі додаткових переговорів поступово підвищують рівень пайової участі учасників (перегляд калькуляції). Нерентабельні підприємства, які робили ставку на низький рівень своєї дольової участі, змушені піднімати ціну своїх пропозицій значно вище, ніж рентабельні підприємства. Отже, відбувається ідентифікація нерентабельних фірм, які неспроможні приховувати за низьким рівнем дольової участі свою збитковість.

Світова практика організації державних закупівель виробила три основні процедури тендерних торгів: 1) відкритий конкурс (аукціон); 2) обмежений тендер; 3) вільне розміщення (рис. 8.4).

Однією з поширених стратегій опортуністичної поведінки учасників в боротьбі за отримання державного замовлення є картельна змова. На установчому засіданні картелю з кола зацікавлених осіб обирається учасник тендеру, що має одержати замовлення. Він визначає “нульову ціну”, яку як потенційний переможець і буде пропонувати (інші ж учасники визначають квоту, на величину якої ціни їх пропозицій будуть перевищувати “нульову ціну”). При утворенні міжрегіональних картелів із змінною кількістю учасників, підприємства, які відмовляються від боротьби за одержання замовлення на користь узгодженого переможця тендера, отримують від нього

певне відшкодування (компенсаційні платежі, право на участь у прибутках). При утворенні картелю на регіональному рівні із незмінним складом учасників відбувається надання послуг із тендерної підтримки в кредит (взаєморозрахунки). В цілому, картельні змови пов'язані з негативними наслідками у фінансовій, інноваційній та виробничій сферах для їх учасників.

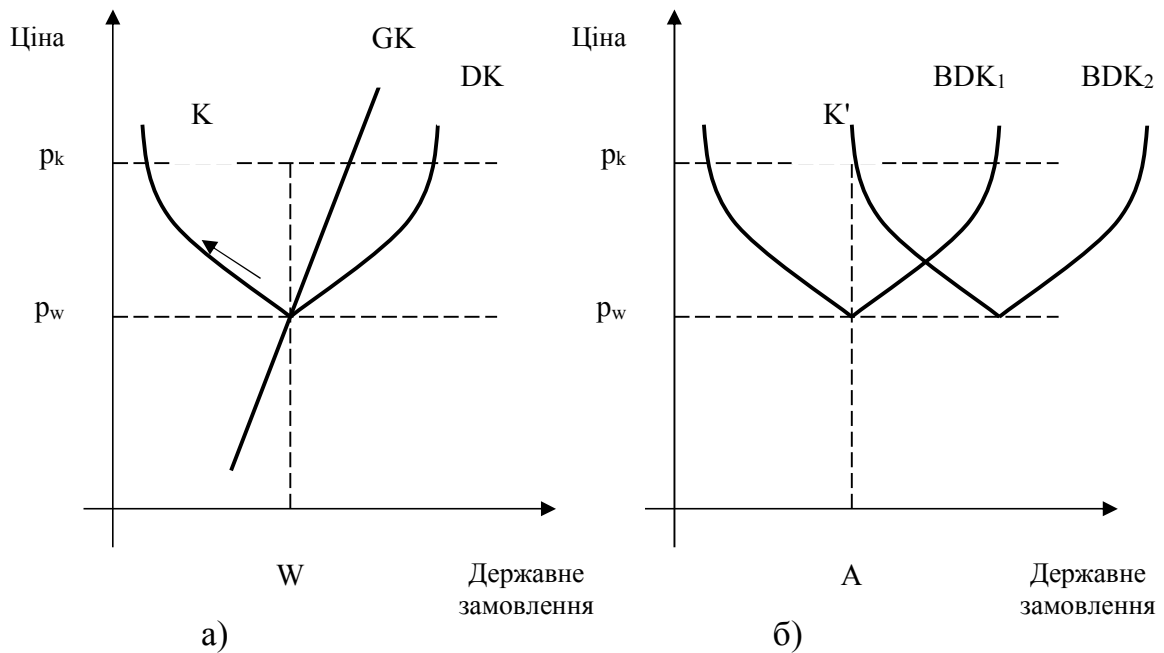


**Рис. 8.4. Процедури проведення тендерних торгів**

Надприбуток картелю приваблює на ринок нові підприємства, внаслідок чого витрати збільшуються, а надприбуток зникає. Для дослідження процесу розмивання надприбутку можна розглянути ринок будівельних послуг, де замовником є держава. Обсяг ринку ( $A$ ) є фіксованим. Припустимо, що існує вільний доступ на ринок і панує конкуренція. Наявність зв'язку з ринком приватних будівельних послуг ігнорується. На рис. 8.5а ілюструється ситуація, в якій перебуває окреме підприємство, а на рисунку 8.5б – весь ринок.

В точці рівноваги кожне підприємство пропонує будівельні послуги в обсязі  $W$  за ціною  $p_w$ , що відповідає граничним витратам  $GK$  у точці мінімуму кривої середніх витрат  $DK$ . Таким чином, звичайна норма прибутку на інвестований капітал ледве досягається. На ринку випуск продукції в обсязі  $A$  досягається за мінімальних середньогалузевих витрат  $BDK_1$ . Якщо узгоджена картелем ціна становить  $p_k$ , – це привабить на ринок нові підприємства. За даних умов прийнятний обсяг замовлень  $A$  має розподілятися вже між більшою кількістю підприємств – учасників картелю, що призведе до зростання витрат до рівня  $K$ , де за ціни  $p_k$  усі підприємства ледь покривають середні витрати (на інвестований капітал отримують лише нормальний прибуток). На ринку виробництво здійснюється у відповідності з кривою середньогалузевих витрат  $BDK_2$ . Фіксований випуск продукції ( $A$ ) досягається за рівня витрат  $K'$ . Очевидно, що на ринку з'являються надлишкові виробничі потужності, витрати на утримання яких несе замовник – орган державної влади, а отже, зрештою,

платники податків. При цьому як окреме будівельне підприємство, так і картель в цілому, не покращили свого становища.



**Рис. 8.5. Наслідки утворення картелів за заданого обсягу попиту і вільного доступу на ринок**

Важливим напрямком підвищення ефективності бюджетних витрат є вдосконалення системи закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти. В цьому аспекті *В.Вікрей* продемонстрував, що проблем, коли надаються переваги іншими учасниками, а не тому, який здатний виконати замовлення з найменшими витратами, можна уникнути, віддавши першість хоча й найбільш ефективному (що пропонує найменшу ціну) учасникові аукціону, проте за ціною другої найбільш прийнятної пропозиції. За цим **“правилом Вікрея”** підрядник, що виграв тендер, отримує компенсацію, величина якої перевищує його власну пропозицію. Проте різниця (між найменшою і другою прийнятною ціною) через її визначення за зовнішніми критеріями не піддається попередньому стратегічному розрахунку. Оскільки учасник тендеру не в змозі впливати на величину прибутку, найбільш оптимальною для нього буде пропозиція ціни, яка відповідає його витратам (розголошення власних витрат). Це гарантує, що перевагу отримає учасник тендеру, який насправді має найменші витрати.

Учасник, який надає пропозицію за ціною, яка не відповідає рівню його витрат, або втрачає додатковий прибуток, або взагалі зазнає збитків. Нехай  $b_i$  – ціна пропозиції учасника ( $i$ ) за загальної кількості претендентів ( $n$ );  $b_j$  – ціна пропозиції інших учасників ( $j \neq i$ );  $b_2$  – найменша ціна пропозиції;  $k_i$  – витрати учасника ( $i$ ), тобто економічні витрати альтернативного (втраченого) замовлення. Дані табл. 8.3 демонструють дві полярні ситуації, коли учасники тендерів або потрапляють в ситуацію “прокляття переможця”, або виграють торги з прибутком.



**Табл. 8.3. Ситуації, які виникають в зв'язку з перемогою в тендерах**

<b>Ситуація 1</b>	<b>Ситуація 2</b>
Рівень витрат учасника ( $i$ ) нижче ціни пропозиції інших учасників тендера ( $k_i < b_j$ для всіх $j \neq i$ )	Витрати учасника ( $i$ ) перевищують ціну щонайменше однієї пропозиції ( $k_i > b_j$ для всіх $j \neq i$ )
Якщо учасник ( $i$ ) здійснює свою пропозицію за ціною $b_i < k_i$ , то він отримує перевагу в замовника і може реалізувати прибуток в розмірі $(b_2 - k_i)$ . Будь-яка інша стратегія не принесе йому більшого прибутку. Так, якщо він підвищить ціну своєї пропозиції, але не вище рівня пропозицій ( $b_j$ ) інших претендентів ( $b_i < b_j$ ), то він, як і раніше, отримає прибуток в розмірі $(b_2 - k_i)$ . При підвищенні ціни пропозиції вище рівня ( $b_2$ ) він втратить шанс виграти це замовлення і отримати прибуток.	Якщо учасник ( $i$ ) робить пропозицію за ціною, що відповідає розміру його витрат $b_i = k_i$ , він програє тендерний конкурс і не зможе отримати прибуток, хоча й не зазнає збитків. У випадку пропонування ним ціни, нижчої за $b_j$ ( $b_i < b_j$ ), він отримав би замовлення, але в результаті його виконання зазнав би збитків ( $b_2 - k_i < 0$ ). За даних обставин для учасника тендерного конкурсу найбільш оптимальною буде пропозиція ( $b_i = k_i$ ). Вона зможе гарантувати йому уникнення збитків при виконанні замовлення і навіть отримання прибутку.

Для обрання процедури, за якою доцільно проводити тендерні торги, необхідно порівняти правило мінімальної ціни з правилом *Вікрея*, щоб визначити випадки і ситуації застосування кожної з них. Нехай існує ринок з  $n$  оферентів, які усі є учасниками картелю. При використанні правила найменшої ціни, ціна пропозиції обраного картелем претендента ( $b_i$ ) складається з суми його витрат ( $k_i$ ) і попередньо узгодженого додаткового картельного прибутку  $P$  ( $b_i = k_i + P$ ). Інші учасники тендера пропонують ціну  $b_i < b_j$ . При використанні правила *Вікрея* учасник ( $i$ ) пропонує ціну, яка відповідає його витратам  $b_i = k_i$ , тоді як пропозиції інших претендентів перевищують рівень витрат і додаткового прибутку даного учасника, а саме  $b_i \geq (k_i + P)$ .

З метою підтвердження тези про відносне сприяння правила *В.Вікрея* процесу утворення картелів, *Ш.Бланкарт* демонструє ситуацію, коли при використанні даного правила учасник, потенційно готовий вийти зі складу картелю, менш зацікавлений в цьому, ніж при застосуванні правила найменшої ціни. Стимули до проведення власної цінової політики значною мірою зумовлюються співвідношенням рівня витрат учасника, що виходить зі складу картелю, і витрат делегованого картелем претендента. При цьому можливі наступні випадки:

1. Витрати оферента, який покидає картель ( $d$ ), дорівнюють витратам делегованого картелем підрядника ( $k_d = k_i$ ) – порівняння наведені в табл. 8.4.

**Табл. 8.4. Порівняльна характеристика (випадок 1)**

<b>Правило мінімальної ціни</b>	<b>Правило <i>Вікрея</i></b>
Для отримання узгодженого прибутку ( $P$ ) оферент ( $d$ ) має запропонувати ціну, меншу за нескінченно малу величину ( $b_d = b_i - e$ ) від ціни пропозиції учасника ( $i$ ). Розмір $P$ визначає доцільність такої стратегії. Картель, що прагне зберегти свою стабільність, не повинен встановлювати надто високий рівень додаткового прибутку.	За таких обставин учасникові ( $d$ ) абсолютно не вигідно розривати картельну угоду. Пропозиція оферента ( $i$ ) орієнтована на його витрати ( $b_i = k_i$ ). Оскільки ( $d$ ) має аналогічні витрати, вихід зі складу картелю не принесе йому ніякого прибутку. При цьому він зможе лише покрити свої витрати, тому навряд чи в нього з'являться мотиви

Непрямий вплив при цьому здійснює елемент конкуренції.	для виходу з картелю.
--	-----------------------

2. Витрати учасника, який покидає картель, не збігаються з витратами делегованого картелем претендента ( $k_d \neq k_i$ ) – порівняння наведені в табл. 8.5.

**Табл. 8.5. Порівняльна характеристика (випадок 2)**

<b>Правило мінімальної ціни</b>	<b>Правило Вікрея</b>
<p>Не створює передумов для стабільного функціонування картелю:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ якщо <math>k_d &lt; k_i</math>, то учасник, який покидає картель, за допомогою граничного “збивання” ціни картельної пропозиції отримає прибуток, величина якого значно перевищить рівень <math>P</math> і складе <math>(P + k_i - k_d)</math>, що підвищує стимули для порушення картельної угоди;</li> <li>◆ умова <math>k_d &gt; k_i</math> також створює для учасника (<math>d</math>) привабливі перспективи при виході з картелю (хоча його прибуток і буде нижчим за рівень прибутку <math>P</math> (<math>P + k_i - k_d</math>), він все ж таки є достатньо великим, щоб зберігся інтерес до розриву угоди).</li> </ul>	<p>Вихід зі складу картелю певною мірою може бути вигідним, хоча й не завжди, а прибуток значно меншим:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ якщо <math>k_d &lt; k_i</math>, то учасник, який покидає картель, виграє замовлення, проте отримує прибуток у розмірі <math>k_i - k_d</math>, рівень якого не зміниться, поки ціна оферента (<math>i</math>) відповідає його витратам;</li> <li>◆ за умови <math>k_d &gt; k_i</math> (<math>d</math>) при виході з картелю не має ніякої можливості підвищити свій прибуток - картельна змова залишається в силі.</li> </ul>

Отже, як видно з наведених прикладів, кожне правило (правило мінімальної ціни чи правило Вікрея) володіє низкою переваг і недоліків, що зайвий раз підтверджує складність і неоднозначність прийняття рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів, а також демонструє проблематичність закріплення вдосконалених процедур закупівель на законодавчому рівні через протидію політиків, які не зацікавлені у втраті вагомому важеля тиску на результати боротьби за голоси виборців.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Розкрийте зміст державного боргу та причин його утворення.
2. Охарактеризуйте основні види державного боргу.
3. Які існують концепції державної заборгованості?
4. Розкрийте основний інструментарій управління державною заборгованістю.
5. Що таке державні замовлення і яку роль вони відіграють в економіці?
6. В чому суть державних закупівель і які їх основні цілі?
7. Що таке “прокляття переможця” в процесі здійснення державних закупівель?
8. Порівняйте правило Вікрея і правило мінімальної ціни в процесі здійснення державних закупівель.

## **Тема 9. Бюджетний федералізм**

- 9.1. Концепція фіскального федералізму і міжбюджетних трансфертів**
- 9.2. Нормативна модель федералізму: теорема В.Оутса про децентралізацію**
- 9.3. Позитивна модель федералізму: гіпотеза Ч.Тьєбу**
- 9.4. Суть та основні характеристики міжбюджетних трансфертів**
- 9.5. Ефективність міжбюджетних трансфертів: “ефект липучки”**

### **9.1. Концепція фіскального федералізму і міжбюджетних трансфертів**

Характерною рисою сучасного державного устрою більшості країн світу є наявність декількох адміністративно-територіальних рівнів: центрального уряду, який відповідає за досягнення визначених цілей та вирішення певного складу завдань на рівні держави в цілому, та інших рівнів державної влади, які функціонують на рівні регіону, штату, провінції, землі, а також на рівні муніципальних утворень, що володіють доходними повноваженнями в межах делегованих їм законодавством витратних обов'язків. Існування подібної інституційної структури органів державної влади та управління, незалежно від політичного устрою країни (табл. 9.1), призводить до появи відповідної галузі економіки державного сектору, що досліджує його вертикальну структуру – фіскального федералізму, предметом якої є нормативний та позитивний аналіз розподілу функцій між різними рівнями державної влади, а також способи взаємодії цих рівнів між собою за допомогою таких інструментів, як міжбюджетні трансферти.

Під **фіскальним (бюджетним) федералізмом** розуміють поділ функцій оподаткування та здійснення видатків між рівнями держави. Тобто, фіскальний федералізм є практикою функціонування сектору державного управління за умови, що в ньому існує більш ніж один рівень, що характерно як для унітарних, так і для федеративних держав (наприклад, сектор державного управління у Франції нараховує 6 рівнів: національний, регіони, провінції, департаменти, території, комуни; у Польщі – 4: національний, воєводства, повіти, гміни; в Україні – 4: національний, регіональний (обласний), міст обласного підпорядкування та сільських районів, міст районного підпорядкування, сіл і селищ).

Між рівнями держави неминуче виникають стосунки з приводу закріплення за рівнями державного управління видатків і доходів, які

називаються **міжбюджетними відносинами**. *Річард Масгрейв* сформулював декілька основних принципів фіскального федералізму:

**Табл. 9.1. Характерні риси політичних устроїв країн світу**

<i>Тип політичного устрою</i>	<i>Характеристика</i>	<i>Переваги (+)</i>	<i>Недоліки (-)</i>
<b>Унітарна держава</b>	Центральний уряд здійснює ефективний контроль за реалізацією усіх державних функцій на території країни (у випадку наявності декількох рівнів державного управління, вони не можуть діяти незалежно від центру, маючи обмежену спроможність самостійно визначати структуру своїх видатків та доходи)	Можливість забезпечувати єдність процесу державного управління в усій державі (однакові умови доступу підприємств і громадян до послуг держави незалежно від місцезнаходження)	Недостатнє врахування локальних особливостей потреб громадян та фірм на суспільні блага, оскільки територіальні одиниці позбавлені автономії, яка б надавала їм змогу реагувати на місцеві відмінності в структурі попиту
<b>Федеративна держава</b>	Конституційно закріплений розподіл владних повноважень між федерацією та її складовими (центральним та регіональними урядами) в такий спосіб, щоб зберегти самостійність та владні повноваження кожної з них (основні політичні рішення приймаються в результаті переговорів між центром та конституантами держави, а тому відбувається поділ відповідальності за прийняті рішення)	Врахування територіальних відмінностей в структурі попиту та інтересів різного роду меншин (національних, релігійних тощо), підвищення відповідальності місцевої бюрократії перед жителями регіону і зниження ризиків, пов'язаних з інноваціями в секторі державного управління	Дублювання діяльності державних одиниць і зменшення рівня контрольованості процесів в державі ("ціна" федералізму), асиметричний розвиток федерації

1) принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ має прийматися тими громадянами, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди та збиратимуться платежі для фінансування суспільного блага);

2) принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі повинні покладатися на центральний уряд, який має необхідні важелі для здійснення політики розподілу);

3) принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими субнаціональними урядами);

4) принцип національних бажаних благ (центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їх виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами, або вони є особливо значущими благами з національної точки зору).

Традиційна теорія фіскального федералізму базується на аналізі розподілу функціональних повноважень між рівнями державної влади, а також аналізі розподілу фіскальних інструментів між рівнями влади, необхідних для виконання таких повноважень. Основним положенням, яке випливає з цього аналізу, є висновок про те, що на рівні центрального (національного) уряду повинні бути сконцентровані повноваження в сфері макроекономічного регулювання, а також повноваження щодо перерозподілу доходу між індивідами у формі підтримки малозабезпечених верств населення. Проте існує низка суспільних благ, з врахуванням яких досягнення максимального рівня суспільного добробуту можливо лише за їх надання на субнаціональному рівні. Як відзначає в своїх дослідженнях *Деніел Рубінфелд*, масштаб приросту добробуту від децентралізованого надання суспільних благ має обернену залежність від еластичності попиту на суспільні блага за ціною.

Американські теоретики фіскального федералізму (*Вілліс Оутс*, *Роберт Счвєб*, *Роджер Гордон*), здійснивши аналіз ефективної структури розподілу податкових повноважень між різними рівнями державної влади, прийшли до висновку, що в процесі їх розподілу необхідно керуватися положенням про те, що субнаціональні органи влади повинні утримуватися від оподаткування економічних одиниць, які володіють високим ступенем мобільності. Разом з тим, в роботах *Робіна Боудвєя* та *Майкла Кіна*, стверджується, що в сучасній федеративній державі процес децентралізації супроводжується як вигодами, так і втратами, які набувають трьох основних форм:

- децентралізація повноважень призводить до міжрегіональної диференціації **чистих фіскальних вигід** (*net fiscal benefits*) – різниці між обсягом отриманих вигід від надання субнаціональних суспільних благ та рівнем сплачених податкових внесків (така диференціація створює стимули для переміщення в інші регіони фірм та індивідів, а також призводить до порушення принципу горизонтальної справедливості);

- високий рівень децентралізації характеризується наявністю горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, пов'язаних, насамперед, з прагненням субнаціональних органів влади досягати власних цілей за рахунок інших регіонів (наприклад, недобросовісна податкова конкуренція, експорт податкового тиску);

- для федеративної держави характерні також і вертикальні фіскальні зовнішні ефекти, які полягають в прагненні субнаціональних органів влади до переміщення податкового і видаткового навантаження на національну владу.

Частково роль регулятора балансу вигід і втрат децентралізації відіграють конституційні та законодавчі положення про розмежування компетенції між рівнями державної влади. Однак найважливіша роль в досягненні ефективного функціонування публічних фінансів у федеративній державі покладена на різноманітні **фіскальні інструменти** (*fiscal arrangements*):

- 1) підтримка певної вертикальної незбалансованості бюджетної системи через прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення окремих витрат (децентралізація видаткових повноважень більш ефективна, ніж децентралізація податкових повноважень);

2) вертикальна та горизонтальна координація і гармонізація податково-бюджетної політики між органами влади різних рівнів;

3) міжбюджетні трансферти, спрямовані на: компенсацію зовнішніх ефектів, що виникають у вигляді переміщення вигід від діяльності органів влади одного адміністративно-територіального утворення в інші адміністративно-територіальні утворення; вирівнювання доходів субнаціональних бюджетів між собою; виправлення недоліків податкової системи.

На сьогодні, стосовно побудови теоретичних моделей, до яких наближаються існуючі системи публічних фінансів, найбільш поширеним є підхід *Ларса Сьодерстрьома*, який виокремлює три типові моделі фіскального федералізму:

1. **Фрагментарна локалістична модель**, в основу якої закладені принципи: найкраще працює уряд, наблизений до громадян; громадяни мають право голосувати за набір та обсяги послуг місцевого уряду. В таких умовах держава надає лише національні суспільні блага, тоді як локальні суспільні блага фінансуються місцевими урядами.

2. **Централістична модель**, яка головне завдання держави вбачає у максимізації добробуту нації, а субнаціональні органи влади є агентами у виконанні цього завдання. Центр (принципал) створює стимули за допомогою грантів для субнаціональних урядів, роль яких в наданні послуг є незначною, а участь в перерозподілі – несуттєва. Цей підхід є традиційним для більшості концепцій фіскального федералізму, за якими основні повноваження субнаціональних урядів належать до сфери розміщення, а не розподілу.

3. **Прагматична кооперативна модель**, що є усередненим варіантом з двох попередніх, оскільки до певної міри дозволяє місцевим урядам проводити політику перерозподілу. Проте це викликає проблему міжрегіональної податкової конкуренції, а тому фрагментована локалістична модель не може забезпечити оптимального перерозподілу. Держава може здійснювати перерозподіл за кількома підходами: 1) самостійно, залишивши субнаціональних урядам фінансування тих послуг, до яких при оплаті можна застосувати принцип користувача; 2) підтримувати акції перерозподілу на місцевому рівні, надаючи місцевим урядам для цього кошти з державного бюджету (ніхто не може ухилитися від участі у перерозподілі).

## **9.2. Нормативна модель федералізму: теорема В.Оутса про децентралізацію**

**Нормативна теорія федералізму** акцентує увагу на проблемі оптимальної величини адміністративно-територіальної одиниці та особливостях врахування преференцій громадян в невеликих громадах (базова позиція організації федералізму).

Припустимо, що певна область складається з двох агломерацій *A* і *B* з кількістю населення в кожній по 50000 (в цілому 100000), громадяни яких

мають право голосу на виборах. На обговорення винесено два проекти  $X$  і  $Y$ . 55000 жителів висловлюються за проект  $X$  і 45000 – за проект  $Y$ . Якщо обидві агломерації консолідується в унітарну державу, то відповідно до правила більшості перевагу отримає проект  $X$ . Більшістю голосів будуть проігноровані преференції майже половини населення (45000). За інших рівних умов у федеративній державі такі недоліки можна дещо згладити шляхом проведення окремого голосування з приводу цих проектів в кожній окремій агломерації. Згідно з розподілом преференцій, наведених в табл. 9.2, в агломерації  $A$  за проект  $Y$  висловиться 30000 жителів, проти – 20000, а в агломерації  $B$  – 35000 громадян за проект  $X$ , а 15000 – проти. Отож, будуть проігноровані преференції лише 35000 громадян (20000 + 15000), а не 45000.

**Табл. 9.2. Врахування індивідуальних преференцій за федеративної та централізованої системи управління**

Жителі	Проект	
	X	Y
Регіон А	20000	30000
Регіон В	35000	15000
Усього	55000	45000

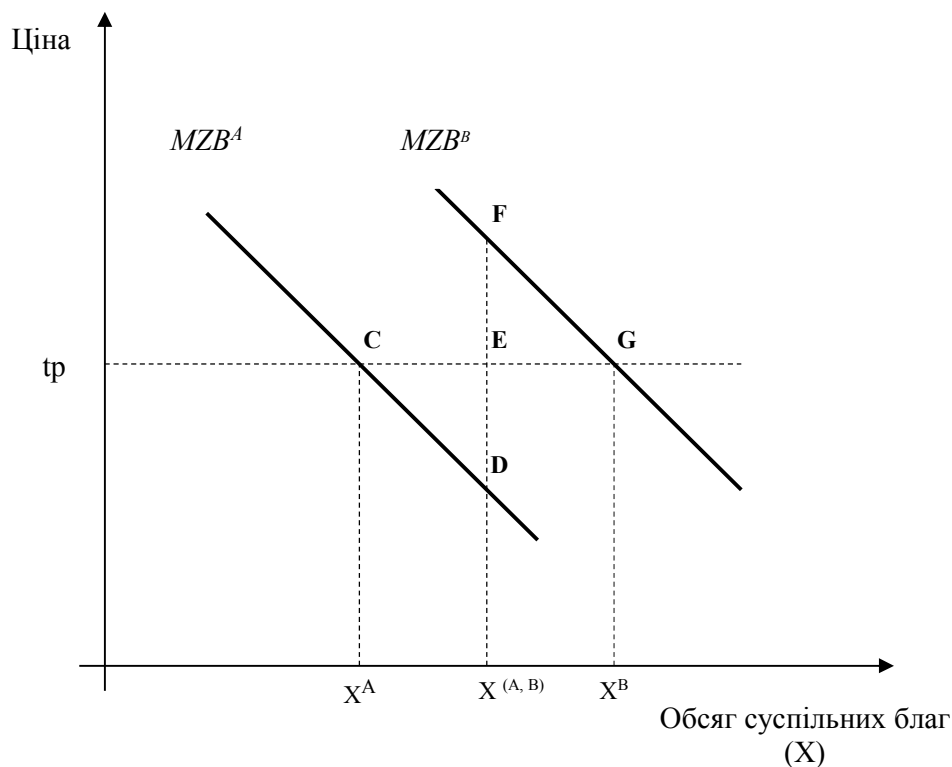
З посиленням однорідності преференцій в межах даної агломерації знижується можливість ігнорування у федеративній державі чиїх-небудь переваг. За повної внутрішньорегіональної гомогенізації рішення приймаються одноголосно. В іншому випадку, якщо, незважаючи на адміністративно-територіальний поділ, в обох агломераціях більшістю голосів буде підтриманий проект  $X$ , а не  $Y$ , то кількість проігнорованих преференцій буде ідентичною результату, отриманому в унітарній державі.

Окрім того, федеративна система створює додаткові умови для виявлення й використання прогресивного досвіду. Якщо, наприклад, проект  $X$  містить пропозиції щодо введення прогресивної шкільної системи, а  $Y$  – консервативної, то за федеративної системи обидва вони будуть експериментальними. На підставі досвіду їх апробації можна буде виявити, яка з шкільних систем є більш ефективною, і розробити пропозиції з подальшого реформування системи освіти в цілому. Таким чином, федералізм слугує інструментом пошуку інституціональних новацій.

Табл. 9.2 можна представити у графічній формі, наприклад, як рис. 9.1. У вихідній ситуації в агломераціях  $A$  і  $B$  мешкає однакова кількість населення зі схожими преференціями щодо обговорюваного в державі суспільного блага  $X$ . Причому в кожній агломерації це благо може бути надане автономно. Граничну згоду кожного жителя на оплату ціни блага  $X$  можна зобразити у вигляді функції кількості:  $MZB^A$  – в агломерації  $A$ , і  $MZB^B$  – в агломерації  $B$ . При застосуванні податкової ціни  $tp$  відносно всіх індивідів (наприклад, паушального податку) агломерація  $A$  буде відстоювати кількість блага  $X^A$ , а агломерація  $B$  –  $X^B$ .

Якщо ці агломерації будуть підпорядковані центральному уряду, то їх жителі вимушені будуть приймати рішення про сукупну кількість блага, наприклад  $X^{(A, B)}$ . При застосуванні уніфікованої податкової ціни рівноваги не

досягнуть жителі як агломерації  $A$ , так і агломерації  $B$ . У випадку надання блага в кількості  $X^{(A, B)}$  індивіди агломерації  $A$  змушені будуть сплачувати ціну  $DE$ , що значно перевищить рівень їх граничної оцінки, а індивіди агломерації  $B$  –  $FE$ , що менше такої ж їх оцінки.



**Рис. 9.1. Адаптація пропозиції суспільних благ до адміністративно-територіального поділу**

Обсяг втраченої вигоди буде відповідати споживчій ренті  $CED$  і  $EFG$ . Ця вада має місце і в тому випадку, якщо узгоджена кількість блага буде знаходитись лівіше чи правіше по осі абсцис. Наприклад, якщо прийнято рішення про надання блага в кількості  $X^A$ , погіршення добробуту буде спостерігатися тільки в індивідів агломерації  $B$ , і навпаки, в індивідів агломерації  $A$ , якщо приймається рішення про кількість блага  $X^B$ .

Керуючись такими міркуваннями, *Вілліс Оутс* в 1972 р. сформулював **теорему децентралізації**, згідно якої, якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, яка відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання урядом в фіксованому обсязі (на постійному рівні). *Шарль Бланкарт* на основі цієї теореми формулює наступний висновок щодо політичного устрою країни: фінансово-політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини



бюджету має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не надрегіональний уряд чи централізовану державу, оскільки саме таким чином відбувається більш повне врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних одиницях.

Якщо в агломераціях  $A$  і  $B$  преференції розподілені відповідно до  $MZB^A$  і  $MZB^B$ , то більш вірогідною буде децентралізація у дві політично незалежні громади. Цей висновок базується на допущенні екзогенно заданого розподілу преференцій в регіонах. Проте розподіл переваг може проводитись і ендогенно шляхом міграції населення, якщо громади наділені політичною самостійністю. Так, індивіди з преференціями на користь кількості блага  $X^A$  консолідується в агломерації  $A$ , а індивіди з преференціями на користь  $X^B$  – найімовірніше у  $B$ . Таким чином. За федералізму міграція населення сприяє підвищенню рівня ефективності пропозиції локальних суспільних благ.

Теорія *В. Оутса* базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному рівні, а національні – на загальнодержавному (дотримання принципу інституційної конгруентності).

Принцип **інституційної конгруентності** передбачає відповідність між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків в межах відповідного адміністративного рівня. Проте вигода від наданих в певній громаді суспільних благ, як правило, не обмежується її територіальними межами. Отже, виникає так званий ефект **спіловеру** (*benefit spillovers*) або просторового зовнішнього ефекту – “перетікання” корисного ефекту чи видатків суспільної послуги за межі юрисдикції територіальної одиниці, діяльність якої стала джерелом переливу вигоди.

### **6.3. Позитивна модель федералізму: гіпотеза Ч.Тьєбу**

**Позитивна теорія федералізму** відшуковує механізми взаємодії адміністративно-територіальних одиниць за наявності альтернативних рамкових умов. Якщо федералізм не існує спонтанно і адміністративно-територіальні одиниці не діють на свій розсуд, то існує своєрідна “невидима рука”, яка здійснює ефективний розподіл функцій між різними рівнями управління. Такий висновок був зроблений в 50-х рр. ХХ століття американським економістом *Чарльзом Тьєбу*.

В своїй моделі *Ч.Тьєбу* розглядав лише ті блага, які є суспільними на локальному рівні (вони можуть використовуватися тільки жителями певного регіону, а значить при їх споживанні діє принцип виключення в між обшинному просторі). Внаслідок цього між громадами виникає конкуренція, оскільки кожна адміністративно-територіальна одиниця буде прагнути запропонувати найбільш бажаний (очікуваний) громадянами комплекс благ. Це зумовлює прояв ефекту “голосування ногами” – зміна місця проживання

громадян, які через міграцію здатні підібрати найбільш ефективний для себе набір локальних суспільних благ та їх “цін” – місцевих податків. Міграційний механізм *Ч.Тьєбу* виступає як додатковий аргумент на користь децентралізації компетенцій в моделі *В.Оутса*.

Модель *Ч.Тьєбу*, розроблена в 1956 р., була першою роботою в сфері публічних фінансів на місцевому рівні. Вчений підкреслював можливість міграції між муніципалітетами. Якщо кількість муніципалітетів є достатньо великою, то надання суспільних благ на локальному рівні стає подібним на конкурентний ринок приватних благ. Конкуренція між муніципалітетами відображається в комбінаціях суспільних благ і податків. **Гіпотезу *Тьєбу*** можна сформулювати в такий спосіб: за наявності великого числа територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє *Парето*-покращенню, оскільки створює передумови для адекватного виявлення переваг, що стосуються локальних суспільних благ і найбільш повної реалізації цих переваг. У граничному випадку механізм, описаний *Ч.Тьєбу*, працював би подібно ринковому механізму, що забезпечує досягнення *Парето*-оптимальних станів.

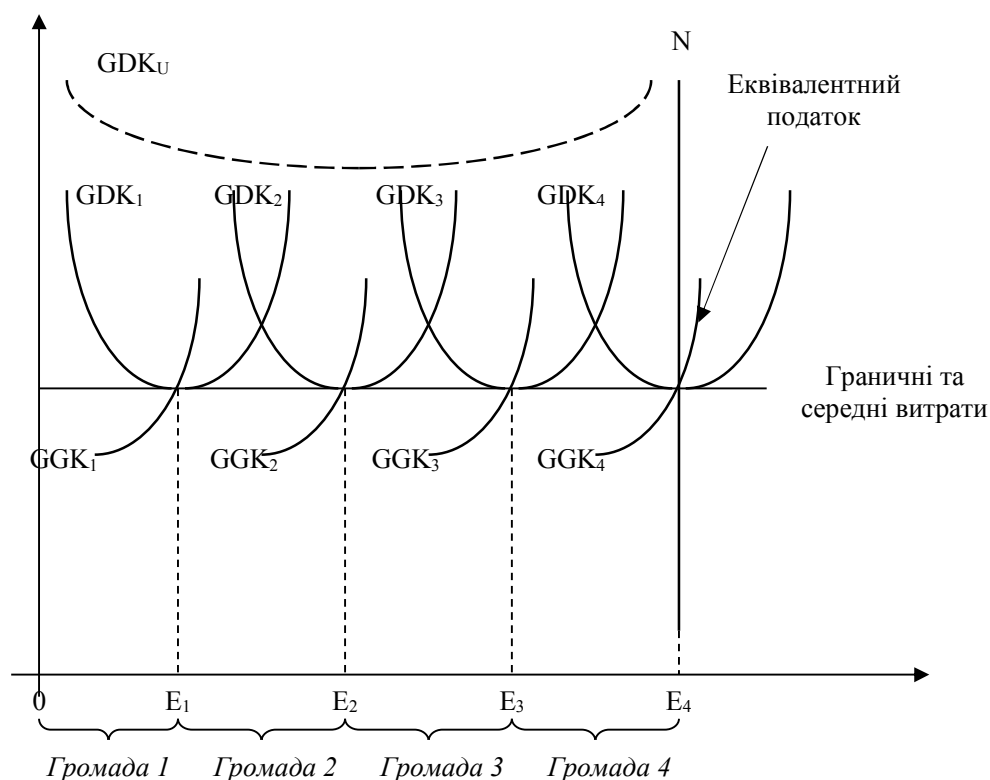
Вихідну позицію моделі *Тьєбу* формують наступні припущення:

- 1) усі індивіди, які максимізують власну вигоду, мають ідентичні переваги, однакові доходи та споживають одне й те саме суспільне благо;
- 2) громади розглядаються як підприємства, діяльність яких спрямована на максимізацію прибутку (витрати, які припадають на кожного громадянина, мають форму  $U$ , і кожен громадянин отримує повноцінну його частину);
- 3) суспільне благо можуть споживати тільки жителі даної адміністративно-територіальної одиниці – платники податків (справджується принцип міжобщинного виключення, який в межах окремої громади не діє);
- 4) громадяни не несуть витрат, пов'язаних з переїздами і обирають місце проживання виключно з міркувань оптимальності співвідношення комплексу суспільних благ та рівня оподаткування;
- 5) не існує ніяких витрат, пов'язаних зі вступом на ринок і виходом з нього (заснування та ліквідація громад, котрі вже існують, не породжують жодних затрат і здійснюються без особливих обмежень).

На рис. 9.2 наведена ситуація, коли населення певної країни обслуговує значна кількість громад, що надають суспільні блага за мінімальними середніми витратами. Масштаби громад та їх кількість визначаються на базі функцій середніх і граничних витрат  $GDK_i$  і  $GGK_i$  та виходячи з кількості населення  $E_i$ , яке формує попит  $N$  на суспільне благо – місце проживання (при усуненні можливостей міграції в міжнародному просторі попит є повністю нееластичним відносно ціни блага).

При заданій кількості населення та за наявного рівня технологій (рис. 6.2) надання суспільного блага формують чотири субнаціональні уряди (громади). Припустимо, що діє умова оптимальності ціни на суспільне благо та граничних витрат його надання, що означає, що кожен член громади сплачуватиме суму податку, яка покриває граничні витрати громади з його надання (еквівалентний податок). **Еквівалентний податок** в моделі *Ч.Тьєбу* набуває характеру збору,

що стягується за користування локальними суспільними благами, і залежить від місця проживання індивідів.



**Рис. 9.2. Забезпечення суспільними благами та оподаткування в моделі Ч.Тьєбу**

Оптимізація процесу надання суспільних благ за такої рестриктивної моделі Ч.Тьєбу є цілком можливою, проте за послаблення вихідних припущень гіпотези можуть змінитися результати моделювання (табл. 9.3).

Після послаблення основних припущень моделі Ч.Тьєбу, можна зробити висновок, що навіть в умовах децентралізованого федерального устрою існують потужні сили, спрямовані на збільшення кількості федеральних рівнів. Проте монополізм, який виникає на вищих федеральних рівнях, спонукає громадян закріпити в конституції правила, які визначають підпорядкованість вищих громад нижчим та регламентують розподіл компетенцій між ними.

Зрозуміло, що на практиці існує чимало факторів, що стримують прояв тенденції Ч.Тьєбу. По-перше, зміна місця проживання пов'язана з витратами (грошові витрати на переїзд, можливі втрати заробітку, збиток для добробуту, обумовлений втратою звичного оточення, кола спілкування, кліматичних умов). По-друге, витрати не завжди цілком переміщуються на тих, хто приймає рішення про зміну місця проживання (мають місце зовнішні ефекти, які не сприяють підвищенню аллокаційної ефективності: від'їзд або приїзд великої кількості жителів може значно змінити рівень витрат, що припадають на інших осіб, які проживають у населеному пункті). По-третє, локалізація вигід від суспільного блага майже ніколи не буває абсолютною, що також обумовлює

появу екстерналій (покращення охорони суспільного порядку в окремому населеному пункті якоюсь мірою впливає на ситуацію в цілому регіоні). По-четверте, індивіди не мають достатньої інформації, що потрібна для прийняття оптимальних рішень. По-п'яте, кількість потенційних місць проживання для індивідів не є безмежною, отже параметри розвитку державного сектору навряд чи можуть диференціюватися настільки ж широко, як споживчі переваги. По-шосте, призвести адміністративно-територіальний розподіл та бюджетні повноваження в повну відповідність з економічно оптимальними умовами виробництва локальних суспільних благ є вкрай важким завданням як в силу історичних і політичних причин, так і в силу розмаїття самих цих благ, вигоди від яких поширюються в неоднакових межах.

**Табл. 9.3. Результати послаблення припущень в моделі Ч.Тьєбу**

<i>Припущення</i>	<i>Результат</i>
Послаблення припущення 1	Якщо індивіди мають різні переваги та різні доходи, то громади-конкуренти збільшать асортимент суспільних благ. Мігруючи, індивіди будуть намагатися знайти громаду, що найбільш повно задовольняє їх попит на суспільні блага. Бідніші верстви населення оселяться в громадах, які пропонують менш досконалий комплекс благ, а багаті – там, де існують найкращі блага. Таким чином, поряд з громадами, де є середні школи, поліклініки та служби соціальної допомоги, будуть існувати громади з вищими навчальними закладами, театрами, концертними залами та фітнесцентрами (сегрегація в громадах бідного та багатого населення).
Послаблення припущення 2	Громади можуть надавати широкий спектр суспільних благ за умови їх подільності. Якщо функції витрат для різних видів послуг надто відрізняються, то постануть переваги спеціалізації. Відтак, громадам доцільно заснувати регіональні утворення (наприклад, землі). Поява регіональних утворень залишає за громадянами право вільного вибору місця проживання.
Послаблення припущення 3	Якщо принцип виключення в міжобщинному просторі діє не сповна, то виникає ефект спіловеру. Заїжджі громадяни, які не сплачують податків до бюджету даної громади, так чи інакше споживають її суспільні блага. Тому рівновага не буде <i>Парето</i> -оптимальною. Спірною є можливість вступу громад в переговори між собою з приводу усунення ефекту переливу вигоди, оскільки величина витрат на переговори є надто високою.
Послаблення припущення 4	Витрати мобільності громадян послаблюють конкуренцію між субнаціональними урядами. В місцевих органах самоврядування виникає діапазон для монопольних дій. Рівень оподаткування за максимізації прибутку буде вищим за граничні витрати зміни місця проживання, а кількість суспільних благ – далекою від оптимальної. Як правило, міграційний механізм в моделі Ч.Тьєбу, спрацьовує лише на малих відстанях. На федеральному рівні міграційні витрати є настільки високими, що це майже не впливає на рівень конкуренції між окремими регіонами.
Послаблення припущення 5	Послуги, що надаються громадами, мають характер інфраструктурних – специфічні інвестиції, зроблені ними, є незворотними. Отже, вступ на ринок і вихід з нього потребують значних витрат, а конкуренція між цими громадами є недосконалою. В разі виникнення руйнівної конкурентної боротьби між окремими монополістами певну перевагу отримують вищі федеральні рівні, оскільки вони мають більший простір для монопольних дій, ніж нижчі. При заданих витратах вступу та виходу з ринку та обмеженій мобільності громадян монополізація ринку є надто високою. Врешті-решт ці процеси призведуть не тільки до субоптимального надання суспільних благ, але й до надмірної централізації компетенцій.

Отже, дискусійність положень гіпотези Ч.Тьєбу зумовила появу низки емпіричних досліджень цієї теорії, серед яких виділяються роботи В.Оутса,

*Р.Шваба, М.Едела, Е.Склара, Б.Гамільтона, К.Коллена, Дж.Міллера та С.Пейджа.* Так, *В.Оутс* і *Р.Шваб* визначають зв'язок між вартістю нерухомості, місцевими податками на нерухомість та витратами. Вчені будують свою модель конкуренції, засновану на неокласичному підході, задля дослідження того, яким чином місцеві органи влади залучають новий капітал в муніципалітети, використовуючи податкову ставку та якість місцевої інфраструктури. Висновок, який вони роблять на основі своїх економетричних досліджень, стосується факту, що муніципалітети часто вимушені підвищувати податки на капітал, якщо їм не вдається фінансувати суспільні блага за допомогою неспотворюючих податків. **Модель Оутса-Шваба** стверджує, що за однорідності переваг громадян та голосуванні за правилом простої більшості вибір муніципалітету є оптимальним (податок на капітал дорівнює нулю, а граничні витрати покращення інфраструктури дорівнюють граничній згоді платити). Коли муніципалітети є неоднорідними і ставка податку на капітал позитивна, виникають спотворення у рішеннях субнаціональних урядів. Існують три джерела спотворення в процесі прийняття рішень:

- відсутність доступу до ефективних податкових інструментів;
- відхилення від волі електорату;
- неоднорідність агентів в межах муніципалітету.

*М.Едел, Е.Склар* і *Б.Гамільтон* вважають, що місцеві податки можна розглядати в якості ціни, яку агенти сплачують за місцеві суспільні блага. Відповідно, ціна житла як вартість оподаткованого товару не пов'язана з доходами і витратами. *К.Колмен, Дж.Міллер* та *С.Пейдж* розглядають проблему “сортування” в моделі *Тьєбу*. Їх дослідження демонструють, що політичні інститути відрізняються своєю здатністю ефективно “сортувати” громадян (переважно, за рівнем добробуту).

#### **9.4. Суть та основні характеристики міжбюджетних трансфертів**

Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів при реалізації концепції фіскального федералізму впливає з того, що в публічних фінансах, за даного розподілу податків та функцій між рівнями держави, виникають вертикальний та горизонтальний дисбаланси, що можуть бути подолані лише передачею коштів від державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.

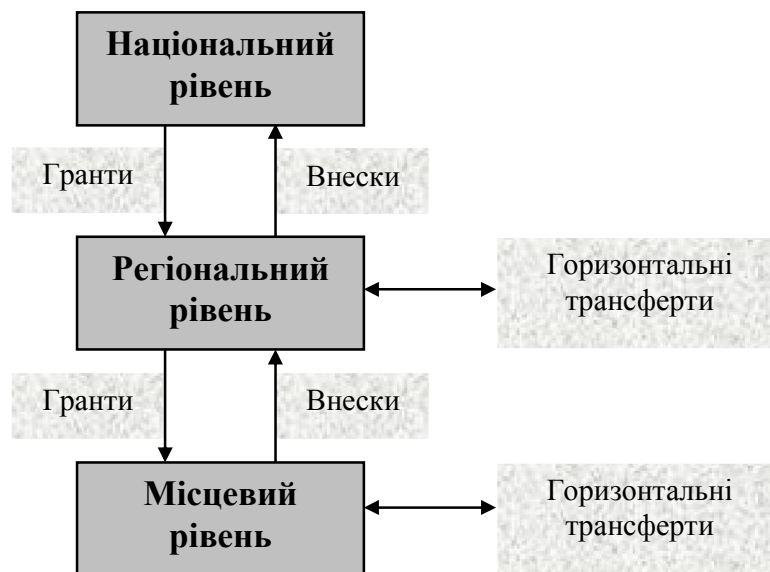
**Трансферти** (від лат. *transfere* – переносити, переказувати) характеризують процес передачі майнових цінностей між економічними суб'єктами на незворотній та безоплатній основі, за якого відбувається передача права власності на кошти. Трансферти є інструментом фінансових відносин між основними економічними суб'єктами:

- 1) між окремими домогосподарствами;
- 2) між окремими фірмами;
- 3) між домогосподарствами і фірмами;
- 4) між домогосподарствами, фірмами та державою (міжсекторальні);

5) між суб'єктами сектору державного управління (внутрішньосекторальні).

Характеристика незворотності щодо надання трансферту не передбачає його обов'язкового повернення (подавець трансферту втрачає право власності на кошти, проте він отримує не грошові вигоди, пов'язані з певною поведінкою одержувача трансферту). Характеристика безоплатності означає, що отримані трансфертні кошти не тільки не повертаються, а й за користування ними не стягується платня. Особливістю трансфертів є також те, що самі по собі вони можуть не означати безпосередньої зміни в суспільному добробуті, оскільки кошти просто передаються від одного економічного суб'єкта до іншого, проте використання трансфертних коштів одержувачами може цьому сприяти.

Інструментами державної політики в галузі міжбюджетних трансфертів є гранти (позитивні трансферти) та внески (негативні трансферти). Основні напрямки руху коштів в рамках міжбюджетних відносин наведені на рис. 9.3.



**Рис. 9.3. Основні потоки міжурядових трансфертів за трірівневої структури сектору державного управління**

Домінуючим інструментом є гранти, що практикуються в будь-якій країні з декількома рівнями сектору державного управління без винятку, а внески є інструментом, який частіше зустрічається в трансформаційних економіках. **Грант** – це фінансова винагорода (благодійна), яка надається установою-розпорядником гранту одержувачеві з метою підтримки певного виду діяльності. Різні дослідники виділяють різноманітні види грантів, проте найбільш детальною є класифікація *Е.Гремліча* та групи економістів Брукінгського Інституту США, наведені в табл. 9.4 і 9.5.

**Табл. 9.4. Типологія міжбюджетних грантів (за *Е.Гремлічем*)**

Тип гранту	Характеристика
Грант-субсидія	Співфінансування центральним урядом усіх витрат субнаціональних органів влади на продукування суспільних благ в межах територіального утворення в разі, якщо існує явне переміщення вигід (позитивний зовнішній

	ефект)
<b>Грант-дотація</b>	Перерозподіл доходу від високозабезпечених територій в низькозабезпечені регіони або відрахування деякої частки податкових надходжень, стягнення яких є більш ефективним на національному рівні, в субнаціональні бюджети (зміна обсягу доходів нижчестоящих рівнів влади)
<b>Цільовий грант</b>	Наявність політичних обов'язків, відповідно до яких національні органи влади повинні забезпечувати мінімальний (стандартний) рівень надання державних послуг в країні незалежно від того, з бюджету якого рівня фінансується виробництво відповідного суспільного блага (справляє вплив як на відносні ціни суспільних благ для субнаціональної влади, так і на рівень їх доходів)

**Табл. 9.5. Типологія міжбюджетних грантів (*Brookings Institution*)**

<i>Тип гранту</i>	<i>Характеристика</i>
<b>Фунгібельний</b> ( <i>fungibility</i> )	Грант є таким, якщо реципієнт спроможний використовувати кошти він нього на інші цілі, аніж визначені при наданні
<b>Стимулятивний</b> ( <i>stimulative</i> )	Грант є таким, якщо видатки одержувача на визначену мету зростають більше, ніж це було б за відсутності гранта (у випадку фінансування за рахунок власних коштів)
<b>Субститутний</b> ( <i>substitutive</i> )	Грант є таким, якщо його використання реципієнтом веде до скорочення фінансування підтримуваної діяльності за рахунок власних доходів, вивільняючи кошти для інших програм або стабілізації чи скорочення податкового навантаження
<b>Суппортивний</b> ( <i>supportive</i> )	Грант є таким, якщо скорочення або ліквідація гранту навряд чи зменшить фінансування підтримуваної діяльності з власних ресурсів місцевого уряду
<b>Таргетивний</b> ( <i>targeted</i> )	Грант є таким, якщо умови отримання та розподіл сприяють підтримці діяльності, яка є дійсно необхідною, а суми допомоги були прямо пропорційні програмним потребам

В роботах ряду зарубіжних економістів відзначаються такі причини, що вмотивовують використання державою міжбюджетних грантів:

- 1) потреба в корекції зовнішніх ефектів субцентрального суспільних благ;
- 2) неможливість місцевого управління мати систему податків, яка б задовольняла усім вимогам теорії та надавала урядам ефективний обсяг фінансових ресурсів;
- 3) відмінності між географічними районами, які держава вважає за необхідність вирівняти;
- 4) стимулювання виробництва бажаних суспільних благ;
- 5) потреба забезпечення мінімальних стандартів надання послуг;
- 6) політичні фактори (наприклад, намагання шляхом фінансової допомоги забезпечити лояльність регіональної та місцевої еліт, послабити відцентрові тенденції в країні).

**Прямі трансферти** мовою законодавства називають “офіційними трансфертами”, для яких характерні наступні риси:

- 1) безоплатність – суб'єкти державного сектору отримують грошові кошти від інших суб'єктів не за надання певної послуги, а в силу легально визначених обставин, згідно з якими певний суб'єкт державного сектору набуває право на їх отримання;

2) необов'язковість – одержувач набуває трансфертні кошти не автоматично, а внаслідок певних наперед визначених процедур, які визначають джерела формування трансфертного фонду та механізми його розподілу;

3) неповоротність – отримані субнаціональним урядом кошти від іншого уряду не повертаються до подавця.

Прямі міжбюджетні трансферти реалізуються через широкий спектр інструментів, який включає так звані “**видаткові мандати**” – прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення певного виду видатків; стимули до їх виконання (цільові трансферти в різних формах); бюджетне вирівнювання за допомогою прямих грантів; кредитні гарантії урядів вищого рівня урядам нижчого рівня тощо.

Багатовимірність феномену прямих міжбюджетних трансфертів дозволяє здійснювати їх класифікацію за великим набором ознак: за призначенням коштів, натуральною формою, напрямом руху, характером обмежень на використання коштів, механізмом вилучення величини трансфертів (табл. 9.6).

**Табл. 9.6. Види прямих трансфертів**

<i>Критерій</i>	<i>Вид прямого трансферту</i>	<i>Характеристика</i>
1. Призначення коштів	<i>Загальні</i>	Обмежень на використання коштів немає
	<i>Цільові</i>	Кошти призначаються на більш-менш конкретні цілі
2. Натуральна форма	<i>Грошові</i>	Уряд-подавець повинен мати виняткове право розпоряджатися державними коштами, які він може надавати іншим суб'єктам державного сектору – урядам нижчого рівня (такі трансферти включаються до видаткової частини його бюджету)
	<i>Реальні</i>	Безоплатна передача благ та послуг між адміністративними одиницями сектору державного управління
3. Напрямок руху коштів	<i>Горизонтальні</i>	Виникають між одиницями одного рівня і призначені для інтерналізації зовнішніх ефектів надання суспільних благ
	<i>Вертикальні</i>	Виникають між одиницями різних рівнів і призначені для вирівнювання як вертикального дисбалансу, так і горизонтального вирівнювання
4. Характер обмежень на використання коштів	<i>Безумовні</i>	Повна відсутність обмежень (наприклад, дотація вирівнювання)
	<i>Блокові</i>	Широкі обмеження на використання коштів (наприклад, на інвестиційні цілі, місцевий розвиток, освітні програми)
	<i>Категорійні</i>	Вузькі обмеження на використання коштів (наприклад, проектні гранти)
5. Механізм вилучення величини трансфертів	<i>Повні (фіксовані за сумою)</i>	Субнаціональні уряди одержують від інших бюджетів фіксовані наперед суми, які покривають їх видатки на надання конкретного суспільного блага
	<i>Часткові (пайові, процентні)</i>	Субнаціональні уряди отримують компенсацію лише певної частини понесених видатків, величина якої визначається законодавством

**Непрямі трансферти**, на відміну від прямих, характеризуються тим, що уряди певного рівня не отримують їх безпосередньо від урядів іншого рівня



(першим гарантується лише отримання певної частки від надходжень бюджету іншого рівня сектору державного управління). За своєю натуральною формою непрямі міжбюджетні трансферти поділяються на реальні та грошові.

**Непрямі реальні трансферти** виникають тоді, коли одна одиниця державного сектору реально виконує зобов'язання за іншу, що несе за це відповідальність, без повної компенсації витрат (наприклад, виплата компенсацій транспортним організаціям за надання пільг за проїзд у міському транспорті, обов'язкове підвищення зарплати певним категоріям бюджетних працівників). В економічній літературі це явище отримало назву "**непрофінансовані видаткові мандати**" – одержувач міжбюджетного трансферту утримується від безпосереднього виконання завдання, перекладаючи його на інші субнаціональні уряди, які внаслідок цього стають подавцями трансфертів (ці трансферти є примусовими, оскільки визначаються національним законодавством).

**Непрямі грошові трансферти** мають місце, якщо одна одиниця державного сектору бере на користь іншої фінансові зобов'язання щодо третьої сторони (наприклад, гарантії з кредитів) або надає іншій стороні права щодо отримання надходжень, відмовляючись від них цілком або частково (наприклад, розщеплені податки).

Можна виділити три базових види непрямих грошових бюджетних трансфертів: 1) Кредитні гарантії – поручительства, що надаються вищестоящим урядом, за виконання нижчестоящим взятих на нього зобов'язань (в разі невиконання цих зобов'язань несе відповідальність гарант); 2) Поділ податкової бази – надання права субнаціональним рівням держави через механізм додаткових податкових ставок до національних податків отримувати доходи від цієї дохідної бази (гранична величина додаткових ставок встановлюється законодавством, визначення податкової бази покладається також на національний рівень).

При поділі податкової бази субнаціональні уряди отримують змогу використовувати адміністративні ресурси урядів вищого рівня для одержання доходів і тим самим економити суттєві видатки на адміністрування податком (сплата місцевого податку відбувається одночасно зі сплатою національного). Уряд на національному рівні, здійснюючи контроль за сплатою національного податку, автоматично контролює дисципліну і акуратність сплати податків до місцевих бюджетів.

Цей вид непрямих трансфертів є досить гнучким, оскільки надає субнаціональному уряду змогу певного маневру у виборі ставок оподаткування. Найбільш придатними видами державних доходів, що можуть використовуватися для поділу податкової бази, є прибутковий податок з громадян та податки на споживання, оскільки їх податкова база характеризується відсутністю складнощів у визначенні того, до якого бюджету повинні надходити доходи. Поділ податкової бази може бути як досконалим, коли усі елементи її визначення є однаковими як для національного податку, так і для додаткового субнаціонального, а усю адміністративну роботу бере на себе національний рівень; так і недосконалим, коли визначення бази можуть

дещо відрізнитись (наприклад, за рахунок місцевих винятків з податкової бази), а місцеві уряди беруть участь в адмініструванні податком.

**3. Податкові розщеплення (загальна фінансова підтримка)** – передача коштів від субцентрального уряду одного рівня до субцентральных урядів інших рівнів через механізми фіксації частки останніх у певних бюджетних надходженнях перших. Цей метод бюджетного регулювання характеризується тим, що законодавчий, адміністративний та фіскальний суверенітет щодо окремих видів доходів держави знаходяться на тому її рівні, який приймає рішення щодо здійснення податкового розщеплення, а одержувачі податкових часток мають необмежений суверенітет лише стосовно використання надходжень від пайових податків.

Використання системи податкових розщеплень означає, що певний рівень державного сектору отримує необмежений доступ до наперед визначеної частки податкових доходів іншого (як правило, вищого) рівня. Застосування податкових розщеплень в регулюванні вертикального та горизонтального дисбалансів фіску *Чарльз Гьотц* обґрунтував наступними положеннями:

1. Ефективність (централізоване збирання надходжень від найбільш вагомих національних податків, база яких характеризується просторовою мобільністю об'єкта оподаткування, дає змогу зменшити ухилення від сплати податків та уникнути небажаних економічних наслідків, що можуть виникати при збиранні цих податків на іншому рівні сектору державного управління).

2. Економія (з огляду витрат податкові органи центрального уряду можуть збирати їх більш повно і з меншими адміністративними видатками, ніж субнаціональні уряди).

3. Неспроможність забезпечити покриття видатків субцентральных урядів за рахунок їх власних податків внаслідок того, що дохідний потенціал податків, які за всіма критеріями підходять до субцентральных, як правило, виявляється недостатнім.

4. Перерозподіл, оскільки зменшується зв'язок між наявною податковою базою субцентральных урядів та їх доходами.

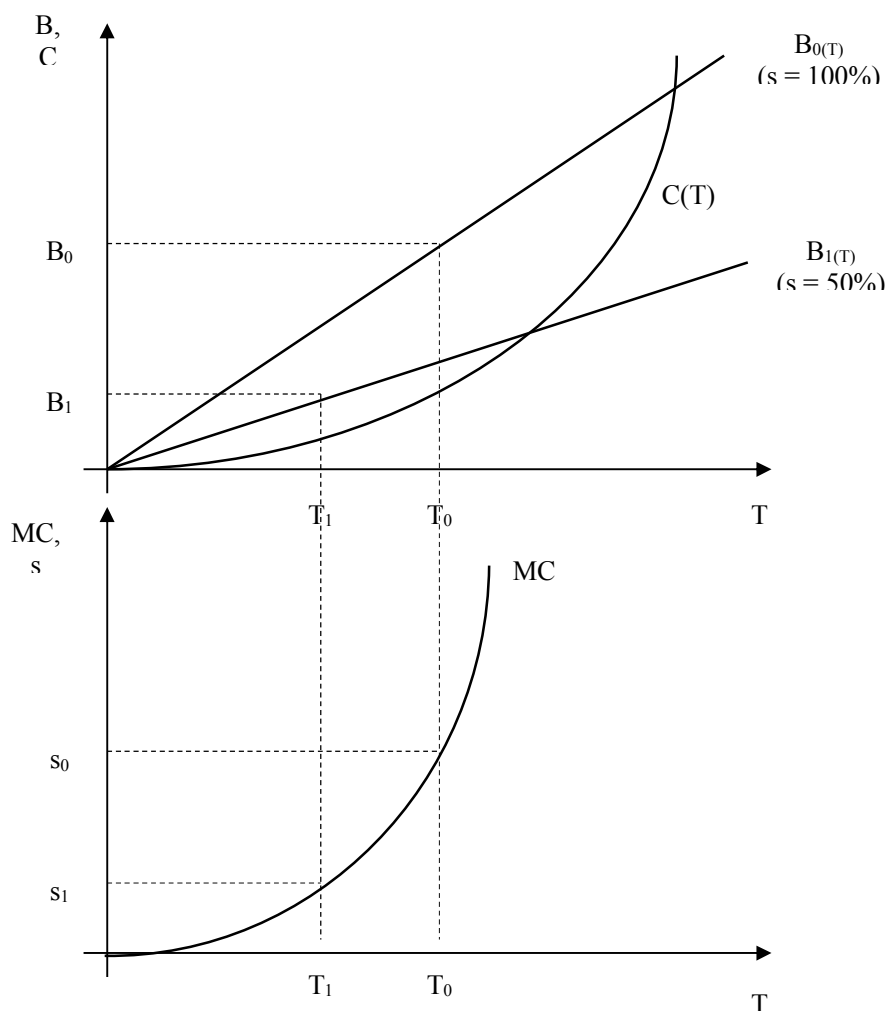
Для податкових розщеплень як методу фінансування субнаціональних бюджетів використовуються три механізми субсидування: 1) обмеження на витрачання коштів (має, переважно, мінімальне застосування); 2) формування джерела коштів для субсидування (контингенту доходів бюджету, які підлягають розщепленню); 3) механізм розподілу коштів від **податкового пулу** – визначеного законодавством переліку державних податків, частка надходжень від яких формує фонд прямих трансфертів (табл. 9.7).

Розподіл коштів пулу державних доходів може здійснюватись або відповідно до принципу походження (податки зараховуються до бюджетів відповідно до того, де локалізується податкова база), або принципу рівності (податки розподіляються пропорційно чисельності мешканців територіальної громади). Залежно від оформлення, податкові розщеплення по-різному впливають на фінансову ефективність державного сектору. *С.Слухай* виокремлює декілька базових моделей, які демонструють характер такого впливу:

**Табл. 9.7. Види податкових пулів**

<i>Критерій</i>	<i>Види пулів</i>	<i>Характеристика</i>
1. Повнота охоплення доходів	<b>Повний</b>	Охоплює усі або переважну частину доходів уряду певного рівня держави (наприклад, в Японії, Південній Кореї, Венесуелі, Філіппінах, Колумбії розщеплюються сукупні податкові надходження державного бюджету)
	<b>Частковий</b>	Охоплює лише деякі види податків
2. Спосіб фіксації нормативів відрахувань	<b>Постійний</b>	Фіксація нормативів відрахувань від окремих елементів податкового пулу на тривалий період (наприклад, це практикується в конституціях Німеччини, Колумбії, Бразилії)
	<b>Змінний</b>	Норматив розщеплень встановлюється лише на декілька років (наприклад, це практикується в Польщі, Чехії, Вірменії, Грузії, Казахстані, Росії)

1. **Модель з одним податком в разі використання принципу розподілу надходжень “за походженням”.** В моделі припускається, що субнаціональний уряд максимізує чисті податкові надходження, бюджет його фінансується лише за рахунок одного розщепленого податку, витрати на збирання податків описуються неокласичною функцією  $C = C(T)$ , фіксований норматив податкових розщеплень приймається за  $s$ , а уся сума податкових надходжень ( $B = sT$ ) вільно використовується на визначені цілі.



**Рис. 9.4. Ефект антистимулювання при використанні принципу “за походженням”**

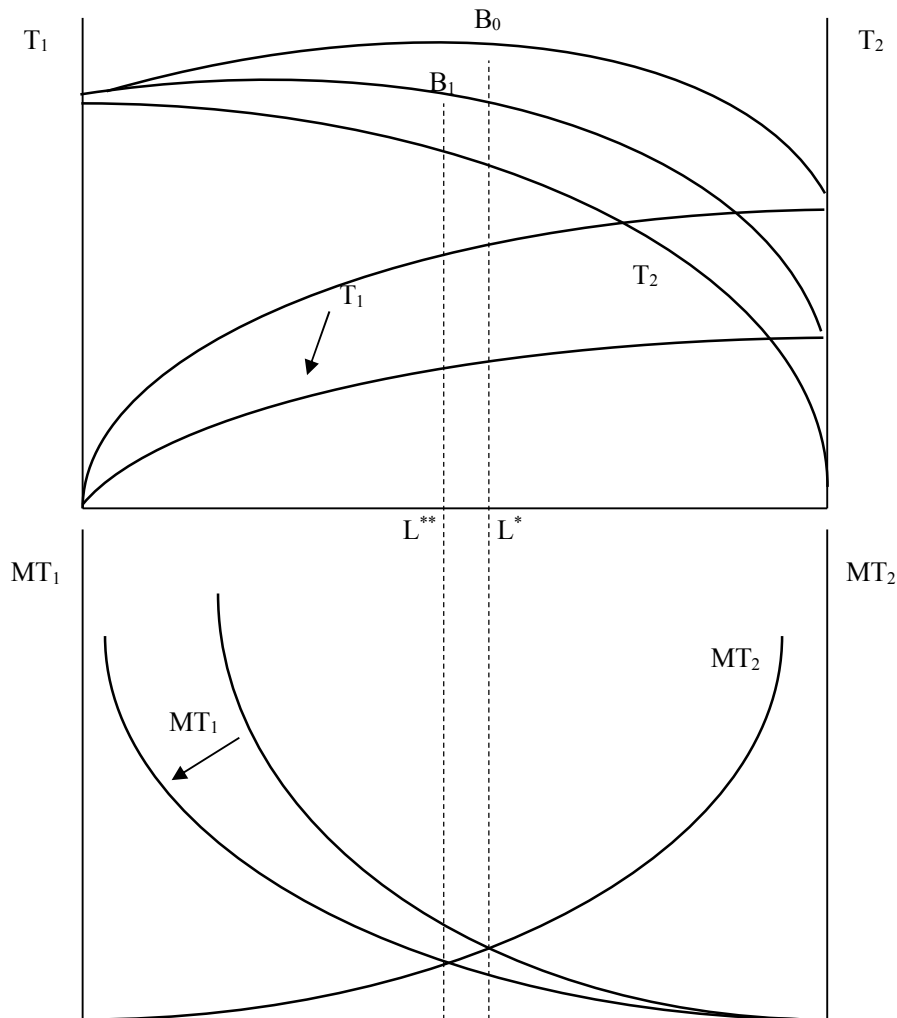
У випадку, коли норматив розщеплень  $s = 100\%$ , то сума доходів бюджету дорівнює сумі зібраних на території юрисдикції субнаціонального уряду надходжень ( $T = B$ ), а функція податків  $B_0(T)$  буде лінійною з нахилом  $45^\circ$  (рис. 9.4). В такій ситуації субнаціональний уряд не намагатиметься зібрати максимум надходжень, а лише таку суму, за якої його чистий вигравш на одиницю витрат досягатиме максимуму, тобто  $T_0$  ( $B_0(T) - C(T) = T_0$ ). При зменшенні нормативу розщеплення до  $50\%$  функція податкових надходжень набуде вигляду  $B = 0,5T$ , а кут нахилу її графіка зменшиться. Відповідним чином скоротиться і сума надходжень як до державного бюджету, так і до місцевого, причому скорочення надходжень до бюджету субнаціонального уряду буде відносно більшим ( $B_0 - B_1 > T_0 - T_1$ ). Відносне і абсолютне скорочення суми загальних надходжень від податку ілюструє величину прямого **ефекту антистимулювання** – зниження стимулів для місцевих урядів збирати податки (скорочення податкових надходжень).

Таким чином, податкові надходження в цій моделі досягають максимуму, якщо податки є закріпленими (норматив розщеплень складає  $100\%$ ), а величина ефекту антистимулювання залежить від функції видатків на збирання податків та нормативу податкових розщеплень (чим меншими є видатки на одиницю бюджетних надходжень, тим менш вагомим є вплив нормативу розщеплень на обсяг податкових надходжень).

**2. Модель з двома податками в разі використання принципу розподілу надходжень “за походженням”.** Якщо місцевий уряд збирає не один, а декілька податків ( $T_1$  і  $T_2$ ), то крім прямого ефекту антистимулювання, може виникати і негативний **ефект заміщення податків** – місцевий уряд все більше звертатиметься до тих джерел, норматив розщеплення для яких і питома вага яких в бюджетних надходженнях більші (фінансовий результат на одиницю зусиль буде більш вагомим). Внаслідок такої практики відбувається надмірна експлуатація одних доходних джерел за недостатнього рівня використання інших. На рис. 9.5 зображені втрати сектору державного управління внаслідок між податковою диференціацією нормативів податкових розщеплень.

Припустимо, що місцевий уряд у вихідній ситуації збирає два розщеплених податки  $T_1$  і  $T_2$  з однаковими нормативами розщеплення ( $s_1 = s_2$ ). Функція загальних чистих податкових надходжень ( $B_0 = s_1T_1(L_1) + s_2T_2(L_2)$ ) досягатиме свого максимуму при такому розподілі ресурсів податкової адміністрації субнаціонального уряду між фіскальними сферами, за якого граничний чистий вигравш від збирання податків ( $MT$ ) для всіх буде однаковим. Такому стану відповідатиме розподіл зусиль податкової адміністрації  $L^*$ . Запровадження для першого податку більш низького нормативу розщеплення порівняно з другим ( $s_1 < s_2$ ) веде до зменшення надходжень від даного джерела та перерозподілу зусиль місцевого уряду на користь більш вагомого джерела доходів (функція чистих податкових надходжень  $B_1$ ). Новий оптимальний розподіл зусиль податкової адміністрації буде зафіксований на рівні  $L^{**}$ . Втрати податкових надходжень внаслідок зміни нормативу розщеплення відповідають різниці  $B_0(L^*) - B_1(L^{**})$ . Візуальні втрати відображені у верхній частині рис. 6.6 зниженням кривої  $B_0$  до рівня  $B_1$ .

Таким чином, чим більшою є різниця в нормативах розщеплення між окремими податками, які надходять до місцевого бюджету, тим більшими можуть бути, за інших незмінних умов, фінансові втрати державного сектору.



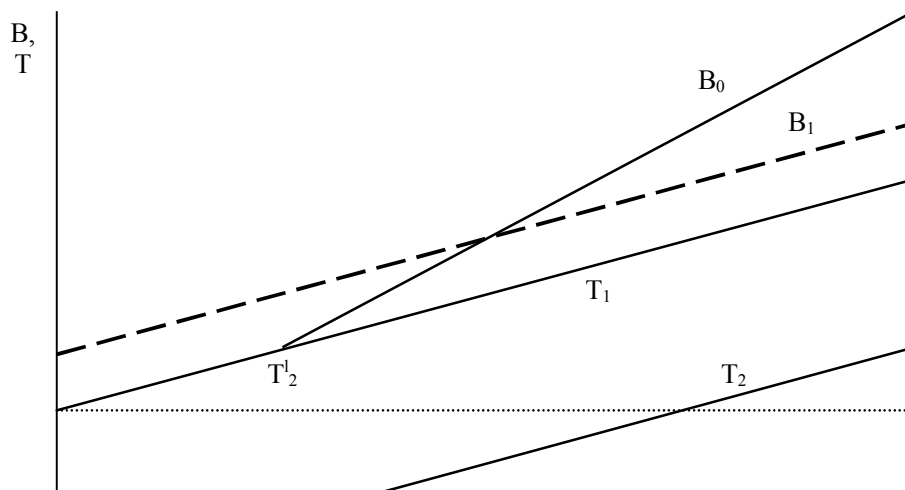
**Рис. 9.5. Втрати внаслідок заміщення податків при диференціальних нормативах розщеплення**

3. **Модель податкових розщеплень в разі використання принципу розподілу “рівність на душу населення”.** При використанні критерію чисельності мешканців на території юрисдикції субнаціонального уряду кожен регіон отримує доходи у формі податкових розщеплень незалежно від зусиль щодо збирання податків (пропорційно чисельності населення). В цьому випадку проблема антистимулювання постає найбільш виразно, оскільки в окремого місцевого уряду немає суттєвих стимулів до збирання податків, а єдиною метою цього підходу є вирівнювання фінансової спроможності регіонів з огляду на надання певного набору суспільних благ.

Припустимо, що збирається лише два розщеплених податки з недиференційованими регіонально нормативами, надходження від одного з яких розподіляються між адміністративно-територіальними одиницями

пропорційно населенню, а від іншого – за принципом походження. На рис. 9.6 по вертикальній осі відкладені надходження субнаціонального уряду від податків ( $T$ ) та сукупні надходження ( $B_i = \sum T_i$ ) на душу населення, а на горизонтальній осі розміщені субнаціональні уряди одного рівня  $i = 1, 2, \dots, n$ , ранжовані за величиною бюджетних надходжень. В моделі припускається, що ефективність збирання податків однакова, а розподіл податкової бази  $T_2$  кореспондує з розподілом податкової бази  $T_1$  (якщо  $T_{2i} < T_{2i+1}$ , то  $T_{1i} < T_{1i+1}$ ).

Податок  $T_1$  збирається в усіх територіях, і надходження від нього розподіляються згідно принципу походження, податок  $T_2$  збирається не на всіх територіях внаслідок відсутності податкової бази (наприклад, мито на імпорتنі товари чи податок на природні ресурси) – надходження від нього розподіляються у фіксованій сумі на душу населення. Спосіб розподілу надходжень від податку  $T_2$  призводить до повного вирівнювання надходжень на душу населення в кожній громаді (горизонтальна лінія  $T'_2$ ), внаслідок чого розподіл загальних бюджетних надходжень всіх субнаціональних урядів змінюється (замість лінії  $B_0$  – лінія  $B_1$ ). Оскільки надходження від податку  $T_1$  не приймають участі у вирівнюванні, то лінія кінцевого розподілу податків на душу населення  $B_1$  не стає горизонтальною. Проте ефект антистимулювання при цьому не зникає: в субнаціональних урядів, які мають навіть значну базу податку  $T_2$ , відсутні вагомні стимули для її нарощування та підвищення ефективності збирання доходів, тому що загальні надходження мало залежать від їх власних зусиль (місцеві уряди докладатимуть зусиль до збільшення бази податку  $T_1$  та підвищення ефективності збирання надходжень, оскільки тут існує пряма залежність між докладеними зусиллями та отриманими результатами).



**Рис. 9.6. Часткове вирівнювання бюджетних надходжень місцевого уряду в разі використання критерію “рівність на душу населення”**

Отже, оформлення системи податкових розщеплень суттєво впливає на фінансові результати як субнаціональних бюджетів, так і центрального бюджету країни.

## **9.5. Ефективність міжбюджетних трансфертів: “ефект липучки”**

Масштабні дослідження ефектів міжурядових трансфертів почалися з початку 50-х рр. ХХ століття в США, коли за допомогою множинної регресії робились спроби виявити вплив різних факторів на видатки місцевих урядів. Проте перші спроби не були достатньо вдалими, оскільки не спирались на теоретичну концепцію поведінки субнаціональних урядів.

В кінці 60-х рр. ХХ століття з'явилися моделі, що спирались на гіпотезу максимізації функції корисності місцевого уряду, за допомогою яких було визначено, що різні типи грантів по-різному впливають на видатки – загальні спричиняють появу лише ефекту доходу, тоді як цільові – ефекту заміщення. Ці моделі дали змогу виявити так званий “ефект липучки” (*flypaper effect*) – ситуація, коли отримання загального трансферту від уряду вищого рівня не призводить до відповідного очікуваного скорочення податкового навантаження на платників податків до бюджету субнаціонального уряду, що перебувають на території його юрисдикції (“гроші липнуть до бюджету уряду в місцях дотику”).

Щодо пояснення цього ефекту було запропоновано декілька версій:

- виборці не сприймають фактичну граничну ціну державних видатків в момент наявності недоповнюючих субсидій (граничні затрати перевищують середні, а виборці більш обізнані з останніми, ніж з першими);
- в короткостроковому періоді державні чиновники мають значну свободу вибору щодо розпорядження виділеними бюджетами (якщо чиновники отримують додаткові фонди, виборці не одразу дізнаються про це, а навіть якщо дізнаються, то не мають засобів примусити бюрократів повернути їм гроші);
- федеральні чиновники можуть гарантувати затрати грошей в інкрементальний спосіб (володіють достатнім ступенем свободи вибору, щоб затримувати видачу фондів, якщо, на їх думку, федеральні фонди використовуються просто з метою заміщення фондів штату).

Численні емпіричні дослідження показують, що не завжди спостерігається відповідність між ефектами, що отримуються в результаті зростання доходу суспільства у вигляді отримання гранта та у вигляді збільшення доходу кожного індивіда (наприклад, в результаті надання податкової пільги). Звідси часто випливає висновок про те, що при отриманні гранта політики і чиновники не приймають рішення про скорочення власних податків, необхідність чого випливає з моделей, які засновані на передумовах максимізації ними суспільного добробуту (табл. 9.8).

Публікації 80-90-х рр. ХХ століття присвячені розгляду грантів як ендогенних факторів, оскільки вони часто є об'єктом переговорів між місцевими урядами та агенціями центру. *Ентоні Скотт* виділив три головних чинники, які визначають реакцію субнаціональних урядів на грант: 1) уподобання уряду; 2) відносні ціни приватних та суспільних благ; 3) величина

власного бюджету уряду. Таке розширення теорії поведінки споживача на активність одиниць сектору державного управління припускає, що місцеві уряди адекватно представляють інтереси своїх виборців щодо виробництва локальних суспільних благ. В протилежному випадку уряд може представляти інтереси не виборців, а місцевої бюрократичної еліти, яка намагається максимізувати свою корисність, збільшуючи обсяг бюджету і видатків на своє утримання.

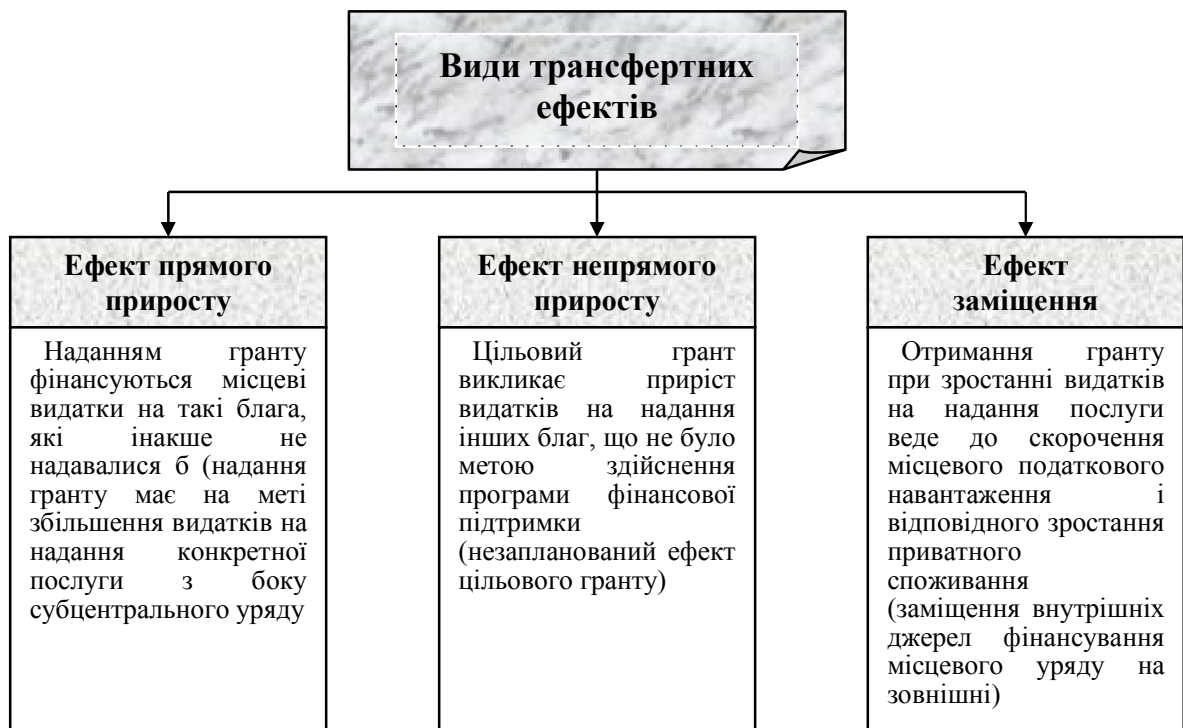
**Табл. 9.8. Моделі поведінки субнаціональної влади при отриманні гранта з врахуванням власних пріоритетів**

<i>Моделі</i>	<i>Характеристика</i>
<b>Модель В.Нісканена</b>	Невідповідність між результатами отримання гранта та перевагами виборців пояснюється невідповідністю між функціями добробуту, які максимізують виборці та представники органів влади. Добробут чиновників визначається зарплатою, вигодами від займаної посади, репутації, обсягу владних повноважень (змінні, що залежать від розміру бюджету установи). В цій моделі органи влади асоціюються з монополією, що реалізує власні послуги виборцям чи їх представникам. Отримання паушального гранту, що дозволяє владі знизити рівень оподаткування та скоротити розмір власного бюджету, стимулює субнаціональні органи влади діяти в цих умовах так, ніби отриманий грант був умовним.
<b>Модель Т.Ромера та Х.Розенталля</b>	Модель передбачає, що субнаціональні органи влади максимізують розмір власного бюджету, залучаючи в процес визначення обсягу виробництва суспільних і приватних благ виборців. Органи влади щорічно самостійно встановлюють витрати власного бюджету на певному рівні, якщо виборці не проголосували за інший рівень витрат на референдумі. Проте референдум про зміну витрат регіонального бюджету скликається чиновниками лише в тому випадку, якщо фактичні витрати бюджету фінансуються на рівні нижчому за оптимальний для виборців (референдум проводиться лише з приводу схвалення виборцями зростання бюджетних витрат). Органи влади роблять пропозицію щодо встановлення нового рівня витрат, що перевищує оптимальний, а виборці схвалюють його, оскільки такий рівень є єдиним з варіантів, що виносяться на референдум. Виникнення “ефекту липучки” пояснюється тим, що зростання доходів виборців призводить до рішення про перегляд рівня бюджетних витрат лише в тому випадку, якщо оптимальний рівень споживання суспільних благ, що відповідає цьому збільшенню, виявляється вище фактичного. В результаті, при отриманні будь-якого гранта витрати субнаціонального бюджету зростають на величину, що або дорівнює сумі гранта, або перевищує її.
<b>Модель В.Оутса</b>	Згідно цього підходу, субнаціональні органи влади встановлюють обсяг витрат бюджету у відповідності до переваг медіанного виборця (див. розділ 3, теми 8-9), однак не надають виборцям усієї повноти інформації про стан державних фінансів в регіоні. Якщо уявити, що населення регіону обирає рівень виробництва суспільних благ на основі їх податкової ціни (відношення податкових зобов'язань до обсягу надання суспільних благ в регіоні), то у випадку відповідності переваг населення і влади отримання паушального гранту розглядається регіональною владою як загальне зростання доходу регіону. Однак можливий і інший варіант, коли регіональна влада надає населенню інформацію про можливість виробництва суспільних благ за новою (субсидованою) податковою ціною. При отриманні такої інформації виборці приймають рішення про зростання споживання суспільних благ в залежності від попиту на суспільні блага за ціною.
<b>Модель Д.Брейка</b>	В цій моделі передбачається, що виборці субнаціонального утворення одночасно є виборцями для національної влади, яка розподіляє міжбюджетні трансферти. Субнаціональні органи влади, навіть бажаючи підвищити рівень бюджетних витрат в разі зростання індивідуальних доходів, можуть остерігатися негативних ефектів, пов'язаних із зниженням суми фінансової допомоги. В такому випадку



	зростання власних доходів виборців не призводить до прийняття рішень щодо підвищення витрат субнаціональних бюджетів, однак еквівалентний приріст обсягу грантів більшою мірою спрямовується на зростання рівня бюджетних витрат.
<b>Модель Д.Кінга</b>	В модель вводяться додаткові передумови відносно цільової функції медіанного виборця: його завданням є максимізація власної корисності шляхом вибору оптимального набору з суспільних і приватних благ за умови, що правила оподаткування на субнаціональному рівні не повинні призводити до погіршення добробуту найбільш вразливих верств населення в регіоні нижче визначеного медіанним виборцем рівня (див. розділ 3, теми 8-9). В цій ситуації бюджетне обмеження при зростанні доходів виборців внаслідок зниження федеральних податкових ставок набуває вигляду ламаної, що не дозволяє суттєво збільшити витрати субнаціонального бюджету. В той же час, надання гранту призводить до ефектів, що описані в попередніх моделях.
<b>Модель Е.Зампеллі</b>	В моделі стверджується, що якщо збільшення витрат на виробництво субсидованих видів суспільних благ понад певний рівень не є пріоритетним для владних органів – отримувачів цільових грантів, органи влади зменшують власні витрати на виробництво даних видів благ, спрямовуючи вивільнені засоби на фінансування інших видів суспільних благ. Таким чином, цільові гранти за відсутності обмежень на обсяг власних витрат грантоотримувачів щодо виробництва субсидованих суспільних благ є більш складним видом нецільових трансфертів, які в більшій мірі збільшують доходи грантоотримувачів, але не призводять до значної зміни відносних цін суспільних і приватних благ.

Концептуальними поняттями для проведення теоретичного аналізу міжбюджетних трансфертів є: ефект прямого чистого приросту, ефект непрямого чистого приросту, ефект заміщення (рис. 9.7).



**Рис. 9.7. Види ефектів при використанні міжбюджетних трансфертів**

Надання вертикальних міжбюджетних трансфертів, оскільки призводить до скорочення інших функціональних видатків державного бюджету, зменшує можливості виробництва національних суспільних благ, але збільшує можливості надання благ з боку субнаціональних урядів. У випадку горизонтальних трансфертів змінюється здатність виробляти суспільні блага урядів одного рівня, оскільки відбувається трансферт коштів в просторовому аспекті.

Отримання загального трансфертного переказу означає збільшення споживчих можливостей населення як щодо суспільних, так і приватних благ (рис. 9.8). Якщо члени громади самостійно визначають обсяги витрат на усі види благ, то їх сукупний бюджет виглядає як:

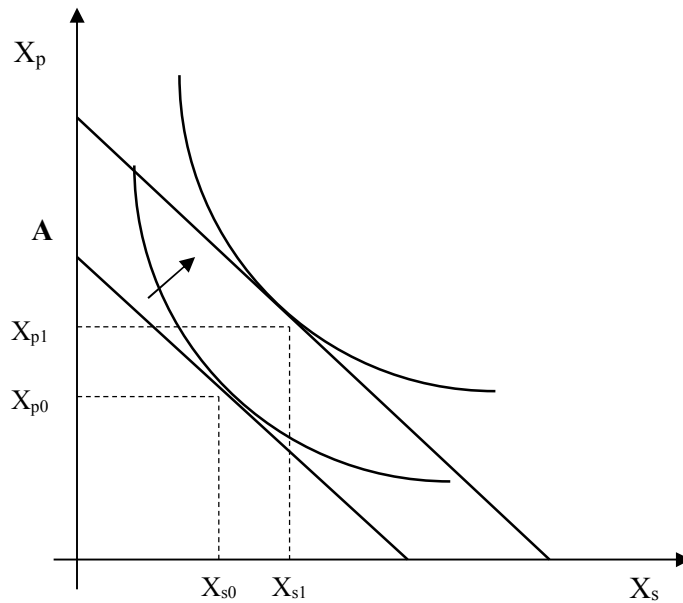
$$B_i = \sum I_{ij} = \sum E_{ij} + \sum T_{ij},$$

$$\sum T_{ij} = \sum E_{ik},$$

де  $B_i$  – бюджет  $i$ -ї громади;  $I_{ij}$  – доходи індивідів до сплати місцевих податків;  $E_{ij}$  – витрати індивідів на приватні блага;  $T_{ij}$  – сума податків, сплачених мешканцями до бюджету місцевого уряду;  $E_{ik}$  – видатки місцевого уряду на надання суспільних благ.

Одержання загального міжбюджетного трансферту призводить до зміни бюджетного обмеження місцевого уряду, яке виражається в паралельному зсуві бюджетної лінії. Відповідно до уподобань, громада обере таку структуру видатків (на блага  $X_p$  і  $X_s$ ), що відповідає її оптимальному плану споживання. Кількість приватних чи суспільних благ, яку споживатиме громада, залежить від еластичності попиту за доходом. Так, якщо еластичність попиту на суспільні блага менша 1, то обсяг видатків на це благо зросте на меншу суму, ніж величина трансферту – частина гранту буде використана на скорочення місцевого податкового навантаження; якщо, навпаки, вона є більшою за 1, то на більшу суму; якщо показник еластичності дорівнює 1, то приріст видатків на надання суспільного блага дорівнюватиме сумі гранту. У випадку нульової еластичності обсяг надання суспільного блага після отримання гранту не зросте, оскільки уся отримана сума буде витрачена на збільшення приватного споживання шляхом скорочення податкового навантаження на доходи індивідів.

Наведена на рис. 9.8 ситуація характеризує еластичність надання суспільних благ, меншу за 1 (якщо раніше обсяг витрат на приватні блага становив  $X_{p0}$ , то після гранту –  $X_{p1}$ ; до отримання гранту надання суспільного блага “купувалося” відмовою від обсягу приватних витрат  $AX_{p0}$ , то після –  $Ax_{p1}$ , тобто частина суми гранту буде спрямована на фінансування витрат приватного сектору, оскільки завдяки отриманню трансферту місцевий уряд теоретично зможе скоротити податкове навантаження на доходи громадян). Проте існування “ефекту липучки” означає, що домогосподарства не будуть згодні суттєву частину вивільнених коштів від податкового полегшення спрямувати на фінансування місцевих видатків (в свою чергу, субнаціональні уряди не виявляють схильності до зниження податкового навантаження при отриманні грантів – експансія державного сектору).



**Рис. 9.8. Вплив загального гранту на співвідношення між приватним і суспільним споживанням на місцевому рівні**

Однією з головних цілей, яку переслідує центральний уряд при наданні трансфертів, є забезпечення більш справедливого розподілу коштів між місцевими урядами одного рівня – **фінансове вирівнювання** (*fiscal equalization*). Якщо  $B^*$  – сукупні нормативні податкові надходження,  $E^*$  – сукупні нормативні видатки, а  $k$  – коефіцієнт вирівнювання (за  $k = 0$  вирівнювання не проводиться, за  $k = 1$  відбувається повне вирівнювання), то величина гранту становитиме:

$$Gr = k(E^* - B^*).$$

Загальна схема ефективного фінансового вирівнювання на практиці має різні варіанти оформлення. Наприклад, можна виплачувати загальний грант без врахування рівня збирання податків на території. В табл. 9.9 наведена ситуація, за якої два субнаціональні уряди  $A$  і  $B$  є однаковими за розмірами, проте відрізняються податковим потенціалом. Місцевому уряду  $B$  важче збільшити на той самий відсоток власні доходи, оскільки він інтенсивніше експлуатує свою податкову базу. За такої схеми (фіксована сума вирівнювального гранту) субнаціональні уряди мають стимул до збільшення власних податкових надходжень, отже відмінності в податковій базі не дають змоги досягти повного вирівнювання.

**Табл. 9.9. Вплив фіксованого гранту на видатки місцевих урядів, у.о. на душу населення**

<i>Показники</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Величина нормативного доходу $B^*$	1000	2000
Величина нормативних видатків $E^*$	3000	3000
Величина гранту $Gr$	2000	1000
Величина фактичного доходу без гранту	2000	4000
Величина фактичних видатків	4000	5000

В іншій ситуації, якщо використовувати схему гранту, прив'язаного до суми бюджетних надходжень, держава наперед визначає, до якої межі мають зростати видатки субнаціональних урядів при однаковому зусиллі щодо збирання податків. Сума гранту функціонально пов'язана з сумою фактичних податкових надходжень по відношенню до нормативних видатків. Якщо, наприклад, допустити, що при збільшенні надходжень на 100% проти нормативу  $B^*$  рівень видатків має зрости на 50%, то за вихідних умов табл. 9.9 результати вирівнювання наберуть вигляду, наведеного в табл. 9.10. За цією схемою уряд  $A$  отримає більшу суму гранту, ніж уряд  $B$ .

**Табл. 9.10. Вплив змінного гранту на видатки місцевих урядів, у.о. на душу населення**

<i>Показники</i>	<i>A</i>	<i>B</i>
Величина нормативного доходу $B^*$	1000	2000
Величина нормативних видатків $E^*$	3000	3000
Величина фактичного доходу	2000	4000
Величина фактичних видатків	4500	4500
Величина гранту $Gr$	2500	500

Проте проблемою такого фінансування є те, що воно непрямо стимулює підвищення частки податків у фінансуванні видатків субнаціональних урядів (частка власних джерел фінансування уряду  $B$  зросла з 80 до 88%, тоді як у уряду  $A$  скоротилась з 50 до 45%), а також достатньо складне в адмініструванні.

В цілому, кожен окремих вид трансферту передбачає реалізацію різних, часто альтернативних, цілей, а тому економісти схильні критикувати навіть ті системи трансфертів, які вважаються досконалими в кожній окремо взятій країні. Проблема полягає в тому, що одним типом трансферту неможливо досягти виконання усіх цілей, які вмотивовують використання трансфертних інструментів. Отже, оптимальної системи міжбюджетних трансфертів, як і оптимальної системи державного управління не може існувати, а при оцінці грантів може йтися лише про ступінь цільової відповідності того чи іншого елемента системи фінансової підтримки місцевого уряду.

Приклади “вдалого” і “невдалого” оформлення системи міжбюджетних трансфертів наведені в табл. 9.11.

**Табл. 9.11. Принципи та оформлення трансфертів в окремих країнах світу**

<i>Мета надання трансферту</i>	<i>Оформлення трансферту</i>	<i>Приклади кращої практики</i>	<i>Практика, якої бажано уникати</i>
Покриття фіскальних розривів	Перерозподіл відповідальності Податкові знижки Розщеплення податкової бази	Податкові знижки в Канаді та розщеплення податкової бази у Канаді, Бразилії, Пакистані	Дефіцитні гранти, індивідуальне розщеплення податків в Індії
Скорочення регіональної фіскальної нерівності	Загальний повний трансферт на вирівнювання	Програми фінансового вирівнювання в Австралії, Канаді, Німеччині	Загальне розщеплення доходів за багатофакторної формули
Компенсація за спіловер вигод	Відкриті неповні трансферти з нормативом участі відповідно до масштабу витоку	Грант для навчальних лікарень у Південній Африці	

	вигод		
Встановлення національних мінімальних стандартів	Умовний повний блоковий грант за умови досягнення рівня стандарту та забезпечення доступності послуг	Гранти на утримання шляхів та початкове навчання в Індонезії, освітні трансферти в Колумбії, Чилі	Умовний трансферт на видатки взагалі, спеціальні гранти для окремого випадку
Вплив на місцеві пріоритети (висока нагальність з національної точки зору і низька – з місцевої)	Відкриті часткові трансферти (за нормативом участі, оберненим до фінансової спроможності)	Часткові трансферти на соціальну допомогу в Канаді	Цільові гранти для окремого випадку
Стабілізація	Капітальні гранти на утримання об'єктів	Обмежене використання капітальних грантів і стимулювання участі приватного сектору через надання гарантій для упередження політичного ризику	Стабілізаційні гранти без наступних зобов'язань щодо утримання об'єктів

На ступінь дієвості трансфертів впливає безліч факторів: 1) законодавче оформлення; 2) практика надання трансфертів; 3) політичні інтереси тощо.

### **Ключові питання для поточного контролю знань за темою:**

1. Яка різниця між країнами з унітарним та федеративним типом політичного устрою?
2. Охарактеризуйте сутність та основні моделі фіскального федералізму.
3. В чому полягає ідея *В.Оутса* про децентралізацію?
4. Що таке ефект спіловеру?
5. В чому полягає зміст гіпотези *Ч.Тьєбу*? Які її основні припущення?
6. Що таке міжбюджетні трансферти та які їх основні види?
7. Здійсніть характеристику видаткових мандатів та податкових розщеплень як інструментів бюджетного регулювання.
8. Що таке “ефект липучки” при наданні бюджетних грантів? Які моделі пояснюють причину виникнення цього ефекту?
9. Охарактеризуйте основні види трансфертних ефектів.
10. В чому суть фінансового вирівнювання і яких видів воно набуває на практиці?