

О.В.Длугопольський, канд. екон. наук

Тернопільський державний економічний університет

ПОЛІТЕКОНОМІЯ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРА: ЗАХІДНІ ОРІЄНТИРИ

У статті проаналізовано основні підходи до концептуалізації публічного сектора економічної системи, виокремлено базові теорії економіки суспільного сектора, конкретизовано магістральні тенденції та напрями розвитку публічного сектора, виходячи з домінуючих західних концепцій.

Трансформація економічних систем у ХХІ столітті характеризуються всеохоплюючою глобалізацією, яка проявляється в динаміці розвитку економік розвинутих держав та країн з перехідною економікою по-різному: 1) через зростання масштабів світової торгівлі в умовах більш відкритої, інтегрованої та регульованої наднаціональними структурами світової економіки; 2) через формування єдиного загальносвітового фінансового та інформаційного простору на базі нових технологій, що дозволяють прискорити здійснення всіх операцій з переміщення капіталу та інформації по всьому світу, здійснювати їх управління; 3) через появу міцних потоків креативної інформації і споживчих образів у вигляді експансії культури західного типу, яка культивується через телекомунікації по всьому світу; 4) через необхідність вирішення на наднаціональному рівні глобальних екологічних проблем. Усе це вимагає від урядових організацій розроблення адекватного інструментарію економічної політики, який би допоміг ефективно реагувати на виклики глобальної економіки та коригувати макроекономічну політику відповідно до ситуації, що склалась. За таких умов актуалізується проблема наукового обґрунтування механізму формування та ефективного функціонування суспільного сектора економіки, який у зарубіжній літературі прийнято позначати дефініцією "публічний сектор" (public sector)¹.

Вітчизняна економічна література порівняно недавно почала розглядати публічний (суспільний) сектор економічної системи в якості каталізатора зростання ВВП, базису перерозподільчих процесів, детермінуючої сили покращення якості життя громадян країни. В умовах перехідного періоду увага, переважно, акцентується на формуванні корпоративного та приватного секторів

¹ Віскозі В.К., Вернон Дж.М., Гарингтон Дж.Е. Економічна теорія регулювання та антімонополярна політика: Пер. з англ. – К., 2004. – 1047 с.; Гелбрейт Дж.К. Суспільство блага. Пора гуманності. – К., 2003. – 160 с.; Starrett David A. Foundations of Public Economics. – Cambridge University Press, 1988; Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph E. Lectures on Public Economics. – McGraw-Hill, 1980; Brown C.V., Jackson P.M. Public Sector Economics. – Oxford, 1990. – 622 p.; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. – К., 2000. – 654 с.; Auerbach A., Feldstein M. Handbook of Public Economics. – Elsevier, 1985.

економіки², що видається цілком зрозумілим, особливо після тривалої історії функціонування директивно-планової системи в Україні, яка довела свою недієздатність, проте недооцінка важливості ефективного розвитку суспільного сектора може стати на заваді масштабних соціально-економічних реформ, яких потребує українська економіка в глобальному вимірі (рис. 1).

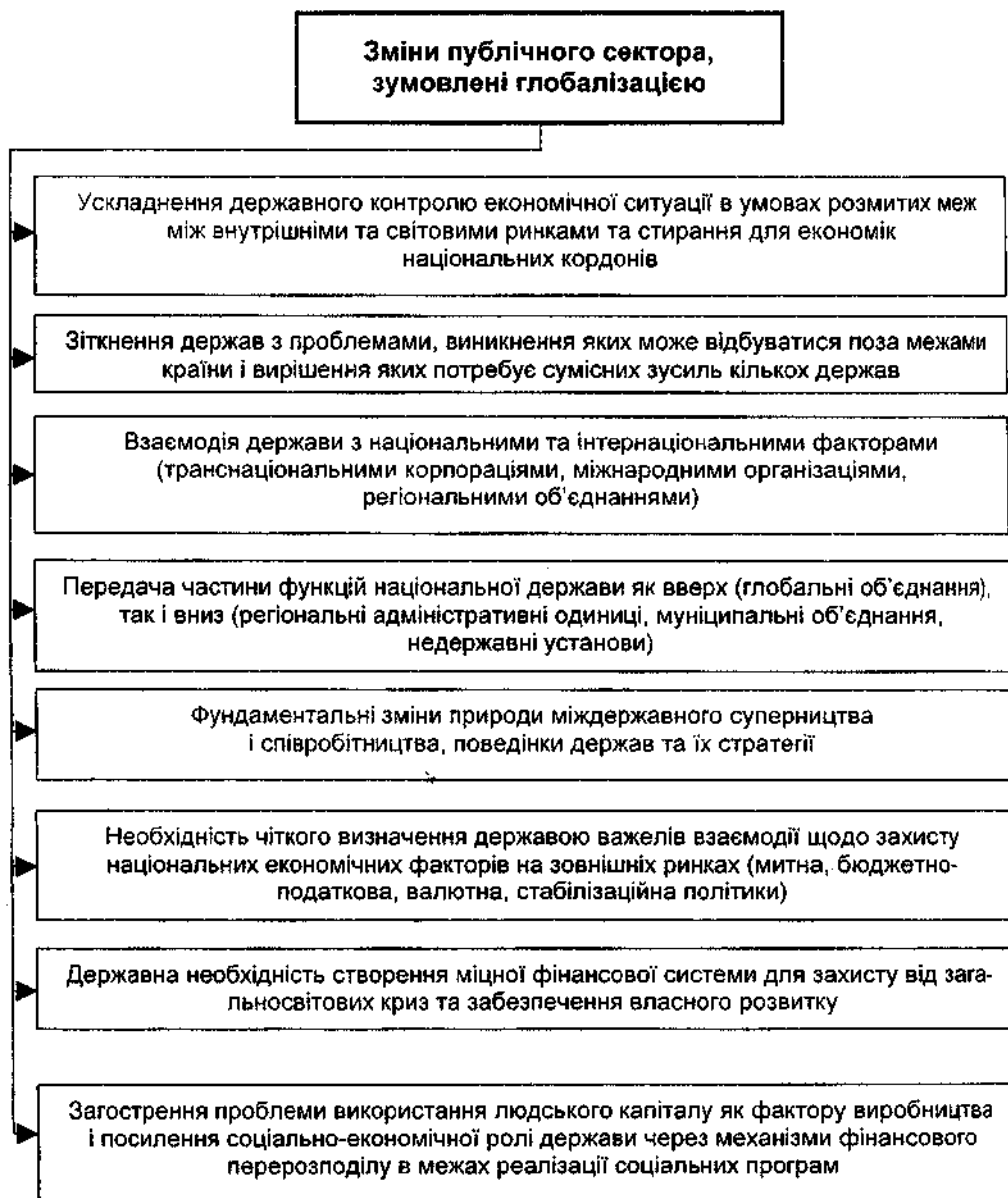


Рисунок 1. Основні зміни публічного сектора економіки, детерміновані глобалізаційними перетвореннями

² Кучеренко В.Р., Карпов В.А., Кузнецов Е.А. Основы государственного регулирования экономики: Учебное пособие. – Одесса, 2001. – 160 с.; Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник / Под ред. Кушлина В.И., Волгина Н.А. – М., 2000. – 735 с.; Макаров В.Л. Государство в Российской модели общества: Доклад на научном семинаре Отделения экономики и ЦЭМИ РАН "Неизвестная экономика"; Ещенко П.С., Кваснюк Б.Е., Бірюков О.А. Нова модель держави. – Слов'янськ, 2002. – 144 с.

Суспільний сектор економіки більшістю українських та російських економістів ототожнюється з державним, проте ця точка зору є помилковою, оскільки муніципальні підприємства та суспільні організації не є державною власністю, а тому не можуть бути включені в державний сектор, проте, є власністю суспільства, отже, належать до публічного сектора³. Сьогодні навіть 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. А.Кіреєв включає до складу державного сектора усі урядові одиниці, що утворені в результаті політичного процесу, здійснюють монопольну владу в країні в інтересах економічного, соціального та політичного розвитку, спрямовану, переважно, на надання суспільно-необхідних послуг⁴. За визначенням С.Мочерного⁵, державний сектор – це частина економіки, що перебуває в державній власності, управляється, регулюється і контролюється державними органами. Згідно з поглядами Є.Ставровського⁶, державний сектор – інструмент держави та органів місцевого самоврядування, за допомогою якого вони правомочні здійснювати пряме та опосередковане втручання в економіку країни (регіону) для виконання своєї регуляторної функції.

Згідно з термінологією О.Кухар⁷, державний сектор включає в себе підприємства, установи і організації, діяльність яких безпосередньо забезпечують державні органи управління, що перебувають у повній або частковій власності держави й функціонують з метою отримання прибутку (соціального ефекту) та розв'язання загальнонаціональних або регіональних соціально-економічних проблем. П.Єщенко та Б.Кваснюк⁸ характеризують державний сектор як такий, що призначений для відтворення суспільних благ. Відповідно до з поглядів В.Кучеренка, В.Карпова, Є.Кузнєцова⁹, державний сектор економіки являє собою комплекс господарських об'єктів, які належать центральним та місцевим органам влади. Н.Абдуллаєв¹⁰ дає таке визначення: "Держа-

³ Бухвальд Е.М. Институты публичной собственности и экономический механизм федеративных отношений // Федерализм. – 1996. – № 3.

⁴ Киреев А. Международная экономика. В 2-х ч. – Ч. 2. Международная макроэкономика: открытая экономика и макроэкономическое программирование. Учебное пособие для вузов. – М., 1999. – 488 с.

⁵ Економічна енциклопедія: У 3 т. – Т. 3. – К., 2002. – 864 с.

⁶ Ставровський Є. Про формування державного сектора економіки // Економіка України. – 1999. – № 1. – С. 12–19.

⁷ Кухар О.В. Державний сектор в умовах ринкової трансформації економіки України: Автореф. дис... канд. екон. наук: 08.01.01 / Львівський національний університет імені І.Франка. – Львів, 2004. – 20 с.

⁸ Єщенко П.С., Кваснюк Б.С., Бірюков О.А. Нова модель держави.

⁹ Кучеренко В.Р., Карпов В.А., Кузнєцов Е.А. Основы государственного регулирования экономики.

¹⁰ Абдуллаев Н.А. Государственный сектор экономики переходного периода. – М., 2003. – 176 с.; Абдуллаев Н. Формирование государственного сектора экономики // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 5. – С. 52–56.

вний сектор – це системно структурована множина взаємопов'язаних елементів, що виконують певні функції в інтересах досягнення встановлених державою цілей, реалізація яких здійснюється шляхом державного регулювання, що стає складовим елементом системи організації функціонування сучасної ринкової економіки та управління нею". В.Орешин, О.Віссаріонов та І.Федорова¹¹ включають до складу державного сектора акціонерні товариства з закріпленням у власності держави контрольного пакета акцій й акціонерні товариства з "пакетом державних акцій, що дозволяють здійснювати суттєвий вплив на управління".

Американські економісти К.Р.Макконнел та С.Л.Брю¹² визначають роль державного сектора як суб'єкта аллокації ресурсів та розпорядника державних коштів через оподаткування та урядові видатки (урядові закупівлі та трансфертні платежі). Через суспільні фінанси розглядають державний сектор і Дж.М.Б'юкенен та Р.А.Масгрейв, а також А.Аткінсон та Дж.Стігліц¹³. Угорський вчений Я.Корнаї¹⁴ відносить до держсектора все різноманіття форм суспільної власності.

Узагальнюючи численні напрацювання вітчизняних вчених щодо механізмів функціонування та розвитку державного сектора економіки¹⁵, а також зарубіжних економістів стосовно особливостей формування суспільного сектора в умовах глобальних координат¹⁶, відзначимо, що суспільний сектор економіки є сферою діяльності, що зорієнтована на ліквідацію "провалів ринку" та створення соціально значущих благ. До його складу входять бюджетні установи, державні підприємства, державні фінанси, державні резервні фонди, державні банки, органи влади та державного управління, а також недержавні некомерційні (суспільні) організації та муніципальні підприємства (рис. 2). Неважко помітити, що запропонована класифікація є суперечливою, оскільки частиною бюджетних організацій є й муніципальні підприємства, а установи науки, охорони здоров'я, що не перебувають на забезпеченні держави, включа-

¹¹ Віссаріонов А., Федорова І. Государственный сектор: границы, контроль, управление // Экономист. – 2003. – № 6. – С. 3–12.

¹² Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Макроекономіка. Аналітична економія: принципи, проблеми і політика. – Ч. 1. – Львів, 1997. – 670 с.

¹³ Б'юкенен Дж.М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К., 2004. – 175 с.; Atkinson Anthony B., Stiglitz Joseph E. Lectures on Public Economics. – McGraw-Hill, 1980.

¹⁴ Корнаї Я. Шлях до вільної економіки. Відхід від соціалістичної системи: угорський приклад: Пер. з англ. – К., 1991. – 140 с.

¹⁵ Государственное регулирование рыночной экономики: Учебник; Ещенко П.С., Кваснюк Б.С., Бірюков О.А. Нова модель держави; Гончарова Н.Г. Світовий досвід регулювання державного сектору економіки та можливості його використання у вітчизняній практиці // Економіка. Фінанси. Право. – 2004. – № 5. – С. 3–9.; Гончарова Н.Г. Теоретичні питання визначення змісту та структурних складових державного сектору економіки // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 8. – С. 9–17.; Кухар О.В. Державний сектор в умовах ринкової трансформації економіки України.

¹⁶ Starrett David A. Foundations of Public Economics; Brown C.V., Jackson P.M. Public Sector Economics; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії; Б'юкенен Дж.М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір; Rosen Harvey S. Public Finance. – IRWIN, INC., 1995; Alesina A. The Political Economy of High and Low Growth. – Washington D.C., 1997.

ються в публічний сектор. Проте наведена структура володіє певною логікою та відповідає діючій статистиці. Отже, суспільний сектор – це життєво важливий соціальний капітал, що доповнює ринок, а не конкурує з ним.

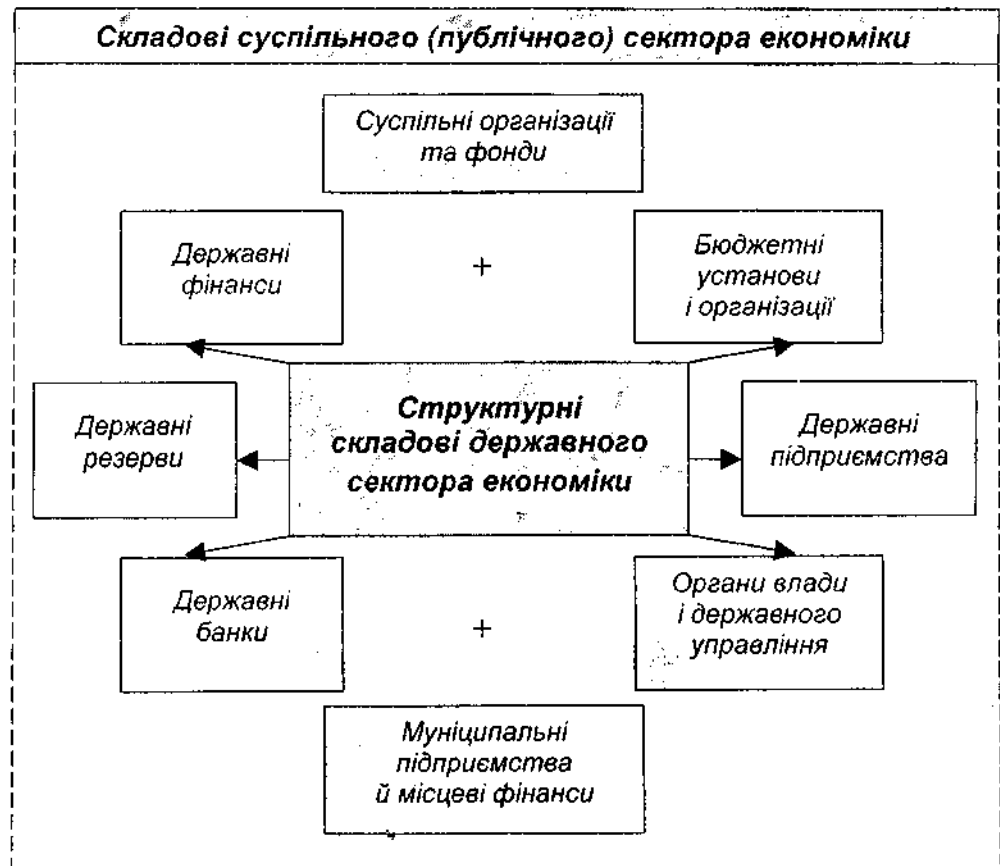


Рисунок 2. Структурні складові суспільного сектора економіки

Розмір суспільного сектора визначається співвідношенням тих вигід і втрат, що пов'язані з його функціонуванням. До основних вигід від суспільного сектора можна віднести: 1) компенсацію "провалів ринку"; 2) згладжування циклічних коливань економіки; 3) досягнення більшої соціальної стабільності за рахунок вирівнювання доходів. Втрати від існування суспільного сектора включають: 1) зростання податкового навантаження; 2) розширення бюрократії та зростання витрат на утримання держапарату; 3) вплив політичної кон'юнктури на ухвалення економічних рішень.

Систему показників, що використовується світовою наукою для оперативної оцінки масштабів діяльності держави¹⁷, можна згрупувати у вигляді табл. 1.

¹⁷ Балацкий Е.В. Проблемы оценки масштабов и эффективности государственного участия в экономике // Вестник Московского университета. – 1997. – № 6. – С. 22–44; Starrett David A. Foundations of Public Economics; Геартни Дж., Холкомб Р., Лоусон Р. Размер государства и богатство наций // <http://www.polit.ru/research>; Иппарионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост // Вопросы экономики. – 2002. – № 9. – С. 18–45.

Таблиця 1

**Показники оцінки масштабів публічного сектора економіки
на макроекономічному рівні**

Зміст показника	Формула для розрахунку	Умовні позначення
1. Масштаб суспільного сектора економіки з точки зору результатів його діяльності	$K_{\text{прод.}} = D / Y$	$K_{\text{прод.}}$ – питома вага продукції та послуг суспільного сектора у ВВП; D – додана вартість, що вироблена та реалізована суспільним сектором у поточних цінах; Y – ВВП країни в поточних цінах
2. Ресурсна міць суспільного сектора економіки (ступінь поглинання ним робочої сили)	$K_{\text{зайн.}} = L_g / L$	$K_{\text{зайн.}}$ – питома вага зайнятих у суспільному секторі в загальній кількості зайнятих; L_g – кількість зайнятих у суспільному секторі економіки; L – загальна кількість зайнятих у народному господарстві країни
3. Рушійні можливості держави (довгостроковий потенціал)	$K_{\text{інв.}} = I_g / I$	$K_{\text{інв.}}$ – питома вага інвестицій в суспільний сектор у загальному обсязі інвестицій; I_g – обсяг інвестицій в суспільний сектор, I – загальний обсяг інвестицій в економіку країни
4. Внесок суспільного сектора в економічний розвиток країни	$K_{\text{інтегр.}} = (K_{\text{прод.}} + K_{\text{зайн.}} + K_{\text{інв.}}) / 3$	$K_{\text{інтегр.}}$ – інтегральний (усереднений) показник питомої ваги суспільного сектора економіки
5. Рівень концентрації	$K_{\text{конц.}} = m / n$	$K_{\text{конц.}}$ – коефіцієнт концентрації; m – кількість державних та муніципальних об'єктів власності; n – кількість усіх офіційно зареєстрованих юридичних осіб в державі
6. Питома вага суспільної власності в національному багатстві країни	$K_{\text{власн.}} = S_g / S$	$K_{\text{власн.}}$ – коефіцієнт частки суспільної власності; S_g – обсяг суспільної власності; S – національне багатство країни
7. Питома вага державних доходів у ВВП	$K_{\text{доход.}} = I_n / Y$	$K_{\text{доход.}}$ – коефіцієнт акумуляції державних доходів; I_n – обсяг державних доходів
8. Питома вага державних витрат у ВВП	$K_{\text{витр.}} = E_x / Y$	$K_{\text{витр.}}$ – коефіцієнт витрачання державних коштів (продукт, що мобілізується та перерозподіляється державою); E_x – обсяг державних витрат
9. Участь держави в економічному розвитку	$K_{\text{учас.}} = (K_{\text{інтегр.}} + K_{\text{конц.}} + K_{\text{власн.}} + K_{\text{доход.}} + K_{\text{витр.}}) / 5$	$K_{\text{учас.}}$ – інтегральний (усереднений) показник державної активності

Відповідно до положень сучасної економічної теорії¹⁸, здійснення державою визначених видів діяльності (забезпечення суспільного порядку, національної безпеки, інвестиції в інфраструктуру та людський капітал) може прямо сприяти економічному зростанню. Незважаючи на те, що оптимального розміру суспільного сектора економічною теорією не встановлено, загальної політекономії державної власності не розроблено¹⁹, за дослідженнями Джеймса

¹⁸ Віскозі В.К., Вернон Дж.М., Гарингтон Дж.Е. Економічна теорія регулювання та антимоніопольна політика; Сулян В. Роль государства в экономике. Американский опыт создания механизма национальных приоритетов развития страны // <http://politeconomy.ng.ru/printed/research>.

¹⁹ Ставровський С. Про формування державного сектора економіки.

Гвартні, Рендала Холкомба, Роберта Лоусона²⁰, витрати на здійснення цих функцій повинні складати не більше 15% від ВВП. Подальше зростання розміру суспільного сектора економіки може уповільнювати темпи економічного зростання та сприяти деформації здатності суспільства до нововведень. Взаємозалежність між розмірами суспільного сектора і середньорічними темпами приросту ВВП в середньому має обернено пропорційний зв'язок²¹: за частки сукупних державних витрат у ВВП менше 25% середні темпи зростання ВВП становлять 6,6%; за частки державних витрат у ВВП в 25–30% темпи економічного зростання складають у середньому 4,7%; за частки державних витрат у ВВП в 30–40% середньорічний приріст ВВП складає 3,8%; за частки сукупних державних витрат у ВВП в 40–50% темпи економічного зростання становлять 2,8%; за 50–60% присутності держави в економіці зростання ВВП уповільнюється до 2,0%, і за державної присутності в економіці більше 60% темп економічного зростання становить в середньому 1,6%.

У зарубіжній науковій економічній літературі сформулювалось декілька концепцій, які обґрунтовують доцільність та розмір державного втручання в економіку. Серед низки таких теорій²² на особливу увагу заслуговує концепція А.Вагнера про експансію публічного сектора, теорія "нафтової плями" Л.Мізеса та концепція Р.Армі щодо оптимального розміру держави.

Провідний 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 року, 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 у сфері соціально-економічних явищ"²³.

Вчений наполягав на ролі публічного сектора в добре збалансованому розвитку змішаної економіки. У макроекономічному розумінні даний закон означає абсолютну та відносну експансію публічного сектора, причини чого полягають в удосконаленні державних та громадських потреб, активізації нових механізмів проведення соціальної політики та політики фінансування суспільних благ. Інформація про рівень державних витрат у ВВП по країнах

²⁰ Гвартни Дж., Холкомб Р., Лоусон Р. Размер государства и богатство наций.

²¹ Макаров В.Л. Государство в Российской модели общества.

²² Віскозі В.К., Вернон Дж.М., Гарингтон Дж.Е. Економічна теорія регулювання та антимоніопольна політика; Стігліц Дж.Е. Економіка державного сектора: Пер. з англ. – К., 1998. – 854 с.; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії.

²³ Біль Д. Закон Вагнера: вступ до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад // Журнал європейської економіки. – 2004. – Том 3 (№ 1). – С. 5–15.

ОЕСР (табл. 2) підтверджує концепцію А.Вагнера, яка є актуальною і сьогодні, оскільки частка держави в середньому зросла в 1,53 раза (з 28,9% до 44,3%). Найменший темп зростання державних витрат у ВВП спостерігається в Ірландії (на 20,7%) та США (на 23,2%), а найбільший – у Португалії (на 176,4%), Греції (на 187,3%) та Іспанії (на 202,9%).

Таблиця 2

Сукупні державні витрати в країнах – членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР)²⁴, % до ВВП

Країна	1965	1975	1985	1995	2005
Австрія	36,6	44,4	50,1	52,4	49,7
Бельгія	35,0	47,6	57,3	50,3	48,8
Данія	31,8	47,1	58,0	56,6	56,7
Фінляндія	30,3	37,0	42,3	54,3	51,1
Франція	37,6	42,3	51,9	53,6	55,9
Німеччина	35,3	47,1	45,6	46,3	46,5
Греція	22,0	27,1	42,3	46,6	50,0
Ісландія	...	...	...	37,3	45,1
Ірландія	36,0	40,7	50,5	37,6	33,8
Італія	32,8	41,0	50,6	52,3	48,1
Люксембург	...	...	...	49,3	44,5
Нідерланди	34,7	45,7	51,9	47,7	48,2
Норвегія	29,1	39,8	41,5	47,6	45,9
Португалія	18,1	25,2	42,9	41,2	47,0
Іспанія	19,5	24,1	39,4	44,0	41,5
Швеція	33,5	43,7	59,9	62,1	58,3
Швейцарія	...	...	...	36,9	36,4
Великобританія	33,5	44,4	44,0	44,4	44,1
США	25,6	32,3	33,8	32,9	35,0
Канада	27,8	38,9	45,4	45,3	39,3
Корея	14,5	16,9	17,6	19,3	28,1
Японія	19,0	26,8	31,6	35,6	37,2
Австралія	24,6	31,3	37,8	35,4	34,7
Нова Зеландія	...	...	...	42,3	38,2
В середньому по наведених країнах	28,9	37,2	44,7	44,6	44,3

Наведені дані демонструють яскраво виражену тенденцію до зростання частки державних витрат у ВВП розвинутих держав. Розмір і частка державної власності в багатстві країн не є основою і передумовою посилення ролі держави в перерозподільчих процесах. Характерне для сучасного етапу посилене державне втручання в економічні процеси супроводжується обмеженням ролі держави як власника національних ресурсів і колективного підприємництва. Різниця в переважаючому типі власності на засоби виробництва не визначає безпосередньо ступінь і форми втручання держави в розподільчі процеси в національній економіці. Поширена раніше уява про те, що основою активізації

²⁴ Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public Sector Efficiency: An International Comparison // Working Paper. European Central Bank. – 2003. – № 242 (July) // www.ecb.int; Tanzi V., Schuknecht L. Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective // American Economic Review. – 1997. – № 87(2). – P. 164–168; Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective. – Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

державного втручання в економічне життя слугує розширення державної власності, сьогодні є помилковою.

Австрійський економіст Л. фон Мізес, який в кінці 30-х років XX століття 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 (при встановленні верхньої цінової межі хліба пекарі переключатимуться на здобу, якщо ж буде введена гранична ціна і на здобу, то замість цих двох виробів виготовлятиметься печиво, поки і на нього не буде встановлено цінової межі).

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 (рис. 3). 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 публічного сектора виявляється недоцільним, оскільки скорочується продуктивність.

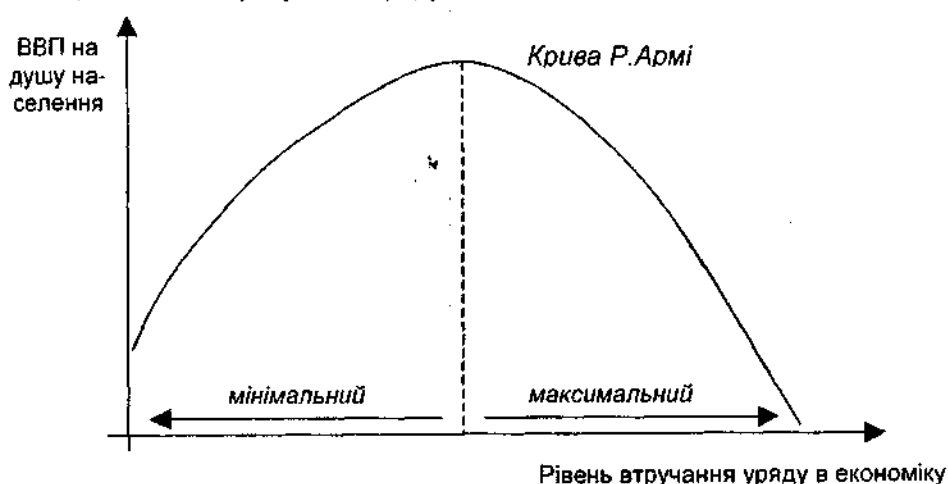


Рисунок 3. Крива Р.Армі

Зростання державних витрат відображає суттєве розширення меж держави, яке на сьогодні вийшло далеко за рамки її традиційних функцій, до яких прийнято відносити: 1) діяльність щодо захисту особи і власності від насильства, грабунків; 2) забезпечення громадян обмеженим набором благ, виробництво яких ринок не забезпечує; 3) стабільність грошової системи; 4) попит на низку суспільних благ (національна безпека, дороги); 5) освіта. Як показують

численні емпіричні дослідження зарубіжних вчених²⁵, існує достовірний обернено-пропорційний зв'язок між рівнем державних витрат з одного боку та темпами зростання ВВП з іншого (з моменту перевищення державою оптимального розміру втручання в економіку – О.Д.). За 10% зростання частки урядових витрат у ВВП зростання самого продукту уповільнюється приблизно на 1%.

Серед головних причин негативного впливу на економіку надмірного зростання державних витрат (табл. 3) можна виділити: 1) при розширенні функцій держави та зростанні податків економічні втрати, що спричинені таким розширенням, не збільшуються пропорційно зростанню податків, оскільки їх приріст випереджає приріст податкових вилучень (за Е.Браунінгом²⁶, зростання податкових вилучень на 1 доллар призводить до зростання додаткових витрат платників податків в діапазоні від 30 до 50 центів); 2) через зростання масштабів держави знижується продуктивність її дій (державні витрати, спрямовані на захист особи та власності (освіта та інфраструктура), мають високу норму доходності, проте якщо державний сектор продовжує розширюватись, випереджаючи зростання приватного сектора, норма віддачі знижується й уповільнюється економічне зростання); 3) політичні процеси перешкоджають підприємницькій активності, яка генерує економічне зростання (якщо ринок швидко винагороджує "підприємницький хист" та наукові винаходи²⁷, які сприяють поступу НТП, то державний сектор пристосовується до змін повільніше, таким чином, випереджаючи розширення держави негативно впливає на найважливіше джерело економічного зростання); 4) держава в більшій мірі втягується в процес перерозподілу доходів та регулювання економіки, ресурси переміщуються від тих видів діяльності, які створюють багатство, до тих, які обслуговують процес перерозподілу (таке зміщення структури ресурсів уповільнює економічне зростання та призводить до того, що рівень доходів усіх економічних суб'єктів стає нижчим, ніж рівень, що відповідає повному використанню економічного потенціалу країни).

Зважаючи на розвиток публічного сектора економіки та концентрації в його фондах значних обсягів суспільних ресурсів зростає актуальність проблеми економічної ефективності держави в широкому діапазоні її проявів: від теоретичних розробок до оцінок результативності окремих програм і проектів. Функціонування суспільного сектора далеко не завжди призводить до досягнення бажаних результатів. У цьому зв'язку сформувалася концепція "провалів держави"²⁸, тобто

²⁵ *Holcombe R.G.* Public Policy and the Quality of Life. – Westport: Greenwood, 1995; *Tanzi V., Schuknecht L.* Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective; *Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V.* Public Sector Efficiency: An international Comparison; *Rodrik D.* Institutions for the High-Quality Growth: What they are and How to Acquire them // NBER Working Paper. – 2000. – № 7540; *Barro R., Lee J.W.* Losers and Winners in Economic Growth // NBER Working Paper. – 1993. – № 4341; *Engen E.M., Skinner J.* Fiscal Policy and Economic Growth // NBER Working Paper. – 1992. – № 4223.

²⁶ *Browning E.K.* The Marginal Welfare Cost Of Taxation // *American Economic Review*. – 1987. – Vol. 77. – P. 11–23.

²⁷ *Tullock G.* The Welfare Costs Tariffs, Monopolies and Theft // *Western Economic Journal*. – 1967. – Vol. 5. – P. 224–232.

²⁸ *Шаститко А.* Дискретные институциональные альтернативы в контексте дерегулирования экономики // *Вопросы экономики*. – 2004. – № 2. – С. 94–110; *Танци В.* Роль

обставин, що об'єктивно перешкоджають досягненню Парето-ефективних станів за рахунок дій уряду. Частина провалів держави безпосередньо пов'язана з її особливостями як своєрідної організації з примусовим членством. Ефективності управління будь-якою організацією з добровільним членством сприяє вільний вихід з неї у разі, якщо вигоди, що вона надає своїм членам, не компенсують витрат (наприклад, членських внесків). Стосовно держави подібні дії виключаються і цілий ряд проблем, що властиві іншим установам, набувають цілком нетипових проявів. Виникають також і специфічні проблеми, характерні тільки для організації особливого типу, якою є держава.

Таблиця 3

Розміри держави за групами країн світу залежно від рівня економічного розвитку та чисельності населення (20 груп, 166 країн)²⁹

Групи країн за: ВВП на душу населення, дол.	Чисельністю населення, чол.	менше 1 млн	від 1 до 5 млн	від 5 до 20 млн	більше 20 млн	усього
<i>менше 3000 дол.</i>						
Державні доходи, % до ВВП		33,2	24,6	18,9	19,7	21,8
Дефіцит бюджету, % до ВВП		-5,5	-8,0	-4,7	-4,5	-5,5
Державні витрати, % до ВВП		38,6	32,6	23,6	24,2	27,3
Кількість країн		6	16	30	14	66
<i>від 3000 до 9000 дол.</i>						
Державні доходи, % до ВВП		34,0	30,2	29,8	26,2	29,8
Дефіцит бюджету, % до ВВП		-3,4	-3,0	-3,4	-3,3	-3,2
Державні витрати, % до ВВП		37,4	33,1	33,2	29,5	33,0
Кількість країн		13	16	10	17	56
<i>більше 9000 дол.</i>						
Державні доходи, % до ВВП		35,4	38,1	41,2	37,8	38,7
Дефіцит бюджету, % до ВВП		-2,4	1,2	-2,4	-2,8	-1,7
Державні витрати, % до ВВП		37,8	36,8	43,6	40,5	40,3
Кількість країн		8	10	16	10	44
<i>в цілому</i>						
Державні доходи, % до ВВП		34,3	29,9	27,2	26,8	28,9
Дефіцит бюджету, % до ВВП		-3,5	-3,9	-3,8	-3,6	-3,7
Державні витрати, % до ВВП		37,8	33,8	31,0	30,4	32,7
Кількість країн		27	42	56	41	166

"Вади держави" виникають у зв'язку з тими ж причинами, що і "провали ринку". Подібно будь-якому суб'єкту ринку, держава користується обмеженою інформацією. Кінцевий результат втручання не тільки не перебуває під її повним контролем, але і не завжди піддається надійній оцінці. Провали держави пов'язані як з недосконалістю політичного процесу, так і з обмеженістю контролю виборців за державним апаратом. Ця проблема існує й у корпораціях, де менеджери вищих рівнів наділені досить широкими повноваженнями і можуть діяти у власних інтересах, завдаючи збитки власникам. Однак останнім доступні індикатори якості управління, пов'язані з прибутковістю, обсягом про-

государства в экономике: эволюция концепций // МЭМО. – 1998. – № 11. – С. 51–62; Barro R.J. Economic Growth in a Cross Section of Countries. – Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1989.

²⁹ Илларионов А., Пивоварова Н. Размеры государства и экономический рост.

дажу, і зміна їх значень ретельно відслідковується власниками великих пакетів акцій, які володіють стимулами і можливостями втручання. У суспільному секторі пересічний громадянин здатний впливати на ухвалення рішень лише через право голосу на виборах, що проводяться періодично. Імовірність того, що саме голос виборця відіграє вирішальну роль, є мізерною, тому типовий громадянин не має стимулів детально аналізувати процеси, що відбуваються в суспільному 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"³⁰. Його наслідком навіть у найбільш демократичних державах виступає залежність політичних рішень від позицій окремих, найбільш активних і організованих прошарків виборців.

Проте, якими б недосконалими не були дії уряду та якими б обмеженими не видавалися його можливості, необхідність державної участі в економіці не викликає сумніву, отже, закономірно постає питання про доцільне використання ресурсів, якими володіє держава. У цьому відношенні важливу роль відіграє аналіз витрат і вигід, тобто інструментарій формалізованої оцінки раціональності суспільних 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. У суспільному секторі аллокаційні рішення ґрунтуються на більш повному і точному визначенні компонентів витрат та їх віддачі. Однак саме в суспільному 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 урахуванням як негативних, так і позитивних екстерналій; у ряді випадків необхідно істотно коригувати ринкові ціни, визначаючи компоненти витрат і результатів, що не одержують ринкової оцінки.

Дебати про роль держави в економіці розглядаються в академічній літературі через стабілізаційну функцію, аллокацію та дистрибуцію (ефекти публічних витрат). Багато дослідників відзначають той факт, що публічні витрати можуть бути значно меншими та більш ефективнішими, ніж існують на сьогодні³¹. Проведені авторські емпіричні дослідження зв'язку рівня державних ви-

³⁰ Длугопольський О.В. Податок Кларка як варіант вирішення проблеми фрірайдера при наданні суспільних благ // Економічна система України: минуле, сучасне, майбутнє: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (21–22 жовтня 2005 р.). – Львів, 2005. – С. 99–101.

³¹ Landau D. Government Expenditure and Economic Growth: a Cross-Country Study // Southern Economic Journal. – 1983. – Vol. 49. – № 3; Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public Sector Efficiency; Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective; Musgrave R.A., Musgrave P.B. Public Finance in Theory and Practice. – McGraw-Hill, 1976; Michael S.B., Michael N. Private Sector Development During Transition // World Bank. – Washington, DC, 1996; Comes Richard, Sandler Todd. The Theory of Externalities, Public Goods, and Club Goods. – Cambridge University Press, 1986; Lipset S. Political Man. The Social Basis of Politics. – New York, 1960; Rawles John. A Theory of Justice. – Cambridge: Harvard University Press, 1971; Shleifer A., Vishny R. The Grabbing Hand: Government Pathologies and their Cures. – Cambridge: Harvard University Press,

трат у ВВП та темпу його зростання на душу населення по розвинутих країнах – членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) – вказують на пряму залежність між часткою ВВП, що перерозподіляється через бюджет, і темпами економічного зростання (рис. 4), хоча аналогічні дослідження по країнах з перехідною економікою та середнім рівнем доходу на душу населення вказують на цілком протилежні результати³².

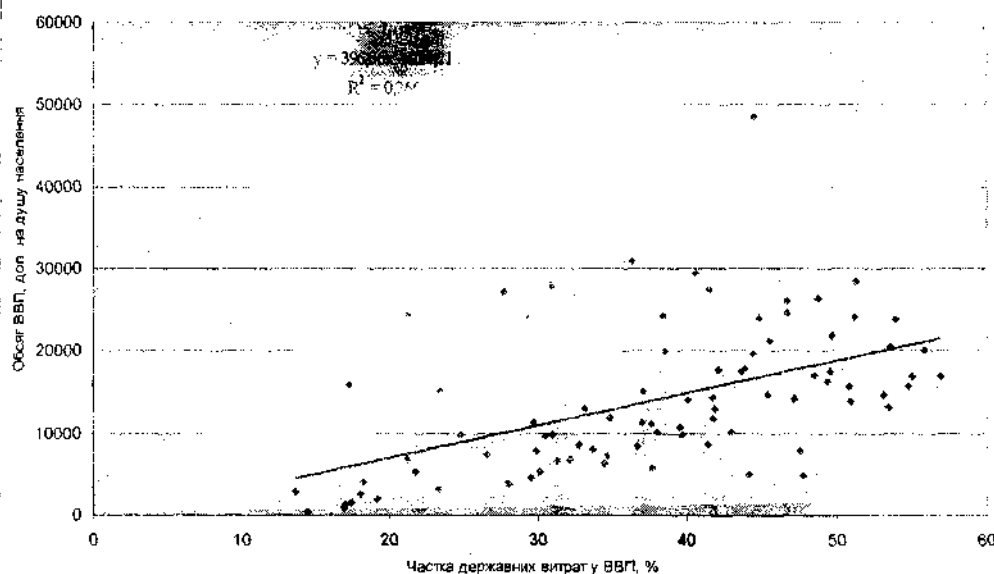


Рисунок 4. Взаємозв'язок рівня активності уряду та обсягу ВВП на душу населення, 1960–2000 роки, у середньому по країнах ОЕСР

Такий парадокс можна пояснити так:

1) обернений зв'язок між часткою ВВП, що перерозподіляється через бюджет, і темпами економічного зростання (ВВП на душу населення) для країн з середнім доходом може впливати з аллокаційної неефективності державних видатків (коли їх перерозподіл та мобілізація через неефективність інституцій громадянського суспільства та невідпрацьовані бюджетні процедури відображають вплив не загальноекономічних, а вузькокорпоративних інтересів, або ж є свідченням неефективного бюджетного менеджменту та розвитку корупції в таких країнах, що підтверджується низкою досліджень³³;

1998; Persson T., Tabellini G. Political Institutions and Policy Outcomes: What are the Stylized Facts? – Mimeo, 2001; Rodrik D. Institutions for the High-Quality Growth: What they are and How to Acquire them; Engen E.M., Skinner J. Fiscal Policy and Economic Growth // NBER Working Paper. – 1992. – № 4223.

³² Afonso A., Schuknecht L., Tanzi V. Public Sector Efficiency.

³³ Мілер В., Гределанд О., Кошечкіна Т. Звичаєва корупція? Громадянин та уряд в посткомуністичній Європі. – К., 2004. – 328 с.; Роуз-Екерман С. Корупція та урядування: причини, наслідки та зміни. – К., 2004. – 96 с.; Роузфилд С. Сравнительная экономика стран мира: культура, богатство и власть в XXI веке: Пер. с англ. – М., 2004. – 432 с.

2) прямий зв'язок між часткою ВВП, що перерозподіляється через бюджет, і темпами економічного зростання (ВВП на душу населення) для розвинутих країн є свідченням протилежної тенденції, оскільки інституціональна організація публічних фінансів у них є високочутливою до суспільного вибору, внаслідок чого і макроекономічний ефект від експансії суспільного сектора є більш позитивним, що засвідчує важливість такого параметра, як якість бюджетного менеджменту для сприятливої макроекономічної динаміки.

Резюмуючи розгляд проблеми, відзначимо, що розширення державного регулювання економіки виправдане до тих пір, поки "провали держави" не починають перевищувати втрати від "провалів ринку". Розмір суспільного сектора повинен відповідати попиту на суспільні блага, масштабам зовнішніх ефектів, реальним можливостям країни з управління наявними ресурсами.

Теорія економіки суспільного сектора повинна увібрати в себе такі положення.

1. Контурами функціонування суспільного сектора є ексклюзивне вироблення і виготовлення продукції, що перебуває у сфері інтересів країни і забезпечує національну безпеку; виробництво продукції, повністю чи частково вилученої з суспільного обігу; дотаційні види діяльності.

2. У цілому, при переході на більш високий ступінь економічного розвитку розміри держави мають тенденцію до розширення (відповідно до закону Вагнера), а з підвищенням рівня економічного розвитку бюджетна політика стає більш відповідальною (якість її проведення зростає). При збільшенні чисельності населення країни розміри держави демонструють тенденцію до скорочення.

3. Суспільний сектор є каталізатором нової рушійної сили економіки й громадянського суспільства (створення конкурентного середовища, досягнення високої якості життя, вироблення соціальних стандартів).

4. 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).