

Длугопольський О.В.,

кандидат економічних наук,

доцент кафедри державного і муніципального управління

Тернопільського національного економічного університету

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ У ГЛОБАЛІЗОВАНІЙ ЕКОНОМІЦІ

Проаналізовано базові теорії економіки державного сектору, конкретизовано магістральні тенденції та напрямки його розвитку, виходячи з домінуючих західних концепцій.

The author studies the basal theories of state sector economy and specifies the main trends and directions of its development proceeding from the dominant Western concepts.

У сучасній глобалізованій економіці радикально трансформуються усталені закономірності функціонування макроекономічних систем, що зумовлено масштабним соціально-економічним взаємозв'язком всіх країн світу в результаті зростаючого обсягу й різноманіття товарів, послуг, капіталів та робочої сили; виникненням мережевої економіки та поглибленням інтрасекторної торгівлі; масштабною дифузією технологій тощо¹. Разом з тим експансія глобалізації відбувається через поширення ринкової моделі економічної організації суспільства (ринку виступає основною ланкою функціонування національних економічних систем). За таких умов актуалізується проблема розвитку державного сектору як найбільш контраверсійного сектору економічної системи, в якому іманентно поєднуються імперативні та ринково-саморегулятивні витоки його активності. Сьогодні держава перестає бути єдиним постачальником публічних товарів і послуг, делегуючи частину повноважень з фінансування таких благ недержавному сектору економіки.

Державний сектор зазвичай розглядається як системно структурована множина взаємопов'язаних елементів, що виконують певні функції в інтересах досягнення встановлених державою цілей, реалізація яких здійснюється шляхом державного регулювання². До складу цього сектору економічної системи входять бюджетні установи, державні підприємства, державні фінансові, резервні фонди, державні банки, органи влади й державного управління.

Питання щодо розвитку державного сектору детально розглядаються в працях всесвітньо відомих вчених, серед яких варто відмітити Е. Аткінсона, Ш. Бланкарта, Дж. Б'юкенена, Дж. Вернона, В. Віскузі, Дж. Гелбрейта, М. Олсона, Дж. Ролза,

¹ Длугопольський О.В. Політекономія публічного сектора: західні орієнтири // Економічна теорія. — 2006. — № 2. — С. 3—16.

² Абдуллаєв Н.А. Государственный сектор экономики переходного периода. — М.: Финансовый контроль, 2003. — 176 с.; Абдуллаєв Н. Формирование государственного сектора экономики // Проблемы теории и практики управления. — 2003. — № 5. — С. 52—56.

Фінансова політика й економічне регулювання

Дж. Стігліца³. Проте проблема функціонування державного сектору в умовах глобальних перетворень, з огляду на теоретико-методологічну неортодоксальність, залишається недостатньо розв'язаною, особливо враховуючи динамізм глобалізації, що перманентно змінює роль і місце держави. Метою дослідження є всебічний аналіз базових теорій, які пояснюють особливості існування державного сектору в ХХІ столітті, та формування пропозицій стосовно його розвитку в економіці України.

У зарубіжній науковій економічній літературі сформувалося декілька концепцій, які обґрунтовують тенденції розвитку державного сектору та розмір державного втручання в економіку. Серед низки таких теорій на особливу увагу заслуговують: 1) теорія викликів соціального середовища М. Олсона; 2) закон А. Вагнера про експансію публічного сектору; 3) теорія "нафтової плями" Л. Мізеса; 4) теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна; 5) концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави; 6) теорія помірної державності В. Гумбольдта. Розглянемо кожну з названих концепцій з виокремленням найбільш важливих висновків і рекомендацій щодо місця та ролі державного сектору в ХХІ столітті.

Американський економіст Манкур Олсон відзначав, що зростання ролі державного сектору 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 спричиняють потребу здійснення активної 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. З табл. 1, яка демонструє структуру державних видатків провідних країн світу, видно, що в більшості з них витрати на охорону здоров'я досягають 6 % ВВП, освіту — 4 % ВВП, соціальний захист (в т. ч. пенсійне забезпечення) — 7 % ВВП.

Структура стимулів держави як суб'єкта економічної системи описана М. Олсоном та М. МакГіром у двох моделях поведінки⁴: 1) "Бандит-гастролер" — додержавна форма нерегулярного прямого насилля, яка поступово набуває систематичного та передбачуваного характеру. В ході цієї трансформації індивід,

³ Гелбрейт Дж. К. Суспільство блага: Пора гуманності. — К.: Скарби, 2003. — 160 с.; Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.; Віскозі В. К., Вернон Дж. М., Гарингтон Дж. Е. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика: Пер. з англ. — К.: Основи, 2004. — 1047 с.; Олсон М. Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп: Пер. з англ. — К.: Лібра, 2004. — 272 с.; Бьюкенен Дж., Талок Г. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии. — М.: Таурус Альфа, 1997; Роулз Дж. Політичний лібералізм: Пер. з англ. — К.: Основи, 2000. — 382 с.; Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектору: Пер. з англ. — К.: Основи, 1998. — 854 с.

⁴ McGuire M. C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // Journal of Economic Literature. — 1986. — Vol. 34; Марков М. В. Экономический анализ природы государственной власти: договорной и принудительный подходы // Вестник СПбГУ. Серия 5. — 2004. — Вып. 1 (№ 5). — С. 61–70.

Фінансова політика й економічне регулювання

Таблиця 1. Структура державних видатків провідних країн світу в 2005 році, % ВВП⁵

Країна	Видатки на охорону здоров'я	Видатки на освіту	Видатки на оборону	Видатки на пенсійне забезпечення	Обслуговування державного боргу
Бразилія	3,4	4,0	1,4	9,8	11,4
Канада	6,9	5,2	1,2	5,4	2,5
Китай	2,0	...	1,9	2,7	2,4
Франція	7,7	5,6	2,5	13,4	0,2
Німеччина	8,7	4,8	1,4	12,1	2,7
Індія	1,2	4,1	2,3	...	2,6
Італія	6,3	4,7	1,9	17,6	5,3
Японія	6,4	3,6	1,0	6,9	1,5
Мексика	2,9	5,3	0,4	7,8	6,8
Росія	3,3	3,8	3,9	5,8	4,1
Великобританія	6,9	5,3	2,6	10,3	1,5
США	6,8	5,7	4,0	7,5	1,8

який має владу, 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, яке структурує взаємодію між індивідами, беручи до уваги, що оподаткування справляє дестимулюючий вплив на економічну активність).

Отже, для нормального соціально-економічного життя країні необхідний дієвий і ефективний уряд. Пізніше цю теорію підтвердили вчені Лондонського центру економічних та політичних досліджень⁶, які обґрунтували, що більш відкрита економіка потребує масштабнішого державного сектору, оскільки в умовах глобалізації апriorі є більш нестабільною.

Німецький економіст Адольф Вагнер вперше виклав основну ідею свого закону в 1863 році у праці, що була присвячена державному бюджету Австрії. Останню версію закону Вагнера можна знайти в статті “Економічні функції держави” 1911 року, у якій цей 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 сектору 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 сектору в тому розумінні, в

⁵ Rogov S. Социальное государство: Россия и мировой опыт // Международная экономика. — 2007. — № 8. — С. 26—37; <http://www.devdata.worldbank.org/wdi2006/contents>.

⁶ Discussion Paper Series. — № 1389. — London: Center for Economic Policy Research, 1996.

Фінансова політика й економічне регулювання

якому цей термін існує і може бути виправдано використаний в сфері соціально-економічних явищ”⁷.

Табл. 2 і 3 наочно демонструють зростання активності державного сектору як за показником “державні видатки до ВВП”, так і за критерієм “податки до ВВП”.

Таблиця 2. Сукупні державні видатки в країнах — членах ОЕСР, % ВВП⁸

Країна	1965	1975	1985	1995	2005	Темп зміни (1995 до 1965)	Темп зміни (2005 до 1995)
Австрія	36,6	44,4	50,1	52,4	49,7	143,2	94,8
Бельгія	35,0	47,6	57,3	50,3	49,9	143,7	99,2
Данія	31,8	47,1	58,0	56,6	57,1	178,0	100,9
Фінляндія	30,3	37,0	42,3	54,3	53,2	179,2	98,0
Франція	37,6	42,3	51,9	53,6	54,5	142,5	101,7
Німеччина	35,3	47,1	45,6	46,3	46,1	131,2	99,6
Греція	22,0	27,1	42,3	46,6	50,0	211,8	107,3
Ісландія	...	...	...	37,3	45,1	...	120,9
Ірландія	36,0	40,7	50,5	37,6	33,8	104,4	89,9
Італія	32,8	41,0	50,6	52,3	47,8	159,4	91,4
Люксембург	...	...	...	49,3	44,5	...	90,3
Нідерланди	34,7	45,7	51,9	47,7	46,5	137,5	97,5
Норвегія	29,1	39,8	41,5	47,6	41,8	163,6	87,8
Португалія	18,1	25,2	42,9	41,2	47,0	227,6	114,1
Іспанія	19,5	24,1	39,4	44,0	41,5	225,6	94,3
Швеція	33,5	43,7	59,9	62,1	56,7	185,4	91,3
Швейцарія	...	...	...	36,9	36,4	...	98,6
Великобританія	33,5	44,4	44,0	44,4	45,6	132,5	104,7
США	25,6	32,3	33,8	32,9	36,6	128,5	111,2
Канада	27,8	38,9	45,4	45,3	39,3	162,9	86,7
Корея	14,5	16,9	17,6	19,3	28,1	133,1	145,6
Японія	19,0	26,8	31,6	35,6	36,7	187,4	103,1
Австралія	24,6	31,3	37,8	35,4	34,8	143,9	98,3
Нова Зеландія	...	...	...	42,3	38,2	...	90,3

Індикатор “державні видатки до ВВП” показує той обсяг річного продукту, що концентрується державою, а потім нею перерозподіляється. Дані про рівень державних видатків у ВВП по країнах — членах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) (табл. 2) свідчать, що в переважній більшості з них за останні 40 років активність держави суттєво зросла. Найбільший обсяг державних видатків у 2005 році відмічався в Данії (57,1 %), Швеції (56,7 %), Франції (54,5 %) та Фінляндії (53,2 %), що пов’язано з особливостями функціонування держав загального добробуту. Найменший обсяг державних видатків у

⁷ Біль Д. Закон Вагнера: вступ до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад // Журнал європейської економіки. — 2004. — Т. 3 (№ 1). — С. 5—15.

⁸ Рогов С. Зазнач. праця; Дрогопольський О.В. Зазнач. праця.

Таблиця 3. Податки в країнах — членах ОЕСР, % ВВП⁹

Країна	1965	1975	1985	1995	2005	Темп зміни (1995 до 1965)	Темп зміни (2005 до 1995)
Австрія	33,9	37,7	41,9	41,6	49,4	122,7	118,7
Бельгія	31,1	40,8	45,8	45,9	47,4	147,6	103,3
Данія	29,9	41,4	47,4	49,8	57,1	166,6	114,6
Фінляндія	30,3	37,7	40,0	44,9	53,2	148,2	118,5
Франція	34,5	36,9	43,8	44,0	50,1	127,5	113,8
Німеччина	31,6	36,0	32,9	38,2	43,8	120,9	114,6
Греція	18,2	21,0	28,6	31,7	43,3	174,2	136,6
Ісландія	...	...	...	...	...	...	...
Ірландія	24,9	30,2	35,0	32,8	35,7	131,7	108,8
Італія	25,5	26,2	34,4	41,2	45,3	161,5	109,9
Люксембург	27,7	39,0	44,4	41,7	44,7	150,5	107,2
Нідерланди	32,8	43,0	42,4	41,9	45,0	127,7	107,4
Норвегія	29,6	39,9	43,3	41,5	40,2	140,2	96,9
Португалія	15,8	21,2	26,9	32,7	35,6	207,0	108,9
Іспанія	14,7	19,5	27,6	32,8	38,9	223,1	118,6
Швеція	35,0	43,4	48,5	47,6	58,7	136,0	123,3
Швейцарія	19,6	27,9	30,2	33,1	35,9	168,8	108,4
Великобританія	30,4	35,4	37,6	35,1	40,7	115,5	115,9
США	25,0	26,9	26,1	27,6	28,9	110,4	104,7
Канада	25,9	33,1	33,6	36,6	37,5	141,3	102,5
Корея	...	...	...	...	...	...	...
Японія	18,3	20,9	27,5	27,9	27,1	152,4	97,1
Австралія	22,3	26,6	29,1	29,4	30,6	131,8	104,1
Нова Зеландія	24,7	31,1	33,6	38,0	36,2	153,8	95,3

ВВП станом на 2005 рік зафіксований в таких країнах, як Канада (39,3 %), Нова Зеландія (38,2 %), Японія (36,7 %), США (36,6 %), Швейцарія (36,4 %), Австралія (34,8 %), Ірландія (33,8 %) та Корея (28,1 %), що пояснюється домінуванням нео-ліберальних ідей в розвитку економік цих країн та особливостями їх політичного устрою.

Як демонструють дані табл. 2, з 1965 по 1995 рік в усіх країнах ОЕСР чітко спостерігалася дія закону Вагнера, оскільки за вказаний період темп зростання сукупних державних видатків становив від 104,4 % (Ірландія) до 227,6 % (Португалія). Проте за період з 1995 по 2005 рік у більшості країн відмічалося скорочення частки державних видатків у ВВП, що прийнято пов'язувати з поступом глобальної економіки¹⁰. Наприклад, для Канади співвідношення цього показника за 2005 рік до показника за 1995 рік склало 86,7 %, Норвегії — 87,8 %, Нової Зеландії — 90,3 %, Швеції — 91,3 %, Австрії — 94,8 %.

⁹ Дзугопольський О.В. Теорія економіки державного сектора: Навч. посіб. — Тернопіль: Економічна думка, 2007. — 488 с.

¹⁰ Детальніше див.: Козюк В.В. "Рейнська модель" у глобальних торговельних та монетарних процесах // Фінанси України. — 2007. — №7. — С. 141—154.

Фінансова політика й економічне регулювання

Аналіз показника “податки до ВВП” аналогічно до індикатора “державні видатки до ВВП” засвідчує зростання податкового тиску (табл. 3). Максимальним рівнем податкового навантаження на економіку в 2005 році характеризувалися Швеція (58,7 %), Данія (57,1 %), Фінляндія (53,2 %) та Франція (50,1 %). Мінімальний розмір податкового тиску в 2005 році демонстрували такі країни, як Японія (27,1 %), США (28,9 %) та Австралія (30,6 %). Знову ж таки, незначний обсяг податкових вилучень обмежує можливості фінансування соціальних видатків та колективних благ урядом, а, отже, вимагає проведення соціально-економічної політики згідно з доктринами неолібералізму. Ідеї етатизму щодо функціонування економіки природно домінують в політиці тих країн, які максимізують обсяг податкових вилучень, мають високий рівень податкової культури та історично закріпили в інструментарії державного регулювання практику патерналізму¹¹.

Д. Родрік (Гарвардський університет) вважає¹², що невеликі відкриті економіки характеризуються вищим рівнем державних видатків у ВВП. На його думку, причиною цього є прагнення урядів відповідних країн застрахувати своїх громадян від ризиків, пов'язаних з високим ступенем “включення” їх національних економік у світову. А диверсифіковані економіки великих країн забезпечують своїм жителям вищий ступінь наявного захисту від коливань світового ринку. У будь-якому випадку перерозподіл доходів можливий, якщо він ґрунтується на згоді платників податків.

Через відкритість економічних систем, як відмічає провідний оглядач “The Financial Times” М. Вольф¹³, скорочуються можливості перерозподілу доходів з допомогою національних систем оподаткування. Уряди можуть перерозподіляти доходи доти, доки платники високих податків погоджуються платити, сподіваючись, що натомість вони отримають у майбутньому певні вигоди. Це можливо, якщо особи з високими доходами, виступаючи платниками великих податків, або ідентифікують себе з одержувачами перерозподіленого доходу, або цінують те, що можуть проживати в безпечніших (відповідно, більш високооплачуваних) районах, серед людей свого кола.

На підставі оцінки тенденцій зростання податкового тиску в країнах з розвинутою економікою К. Крук (журнал “Economist”) відмічає, що “концепція “великого уряду” сьогодні зовсім не мертва, а навпаки, переживає свій розквіт”¹⁴. Упродовж останнього століття державні видатки і доходи в більшості країн зростали швидшими темпами, ніж обсяги їх ВВП. Цей висновок підтверджується серйозною роботою В. Танці (Міжнародний валютний фонд) та Л. Счукнехта (Європейський

¹¹ Серегина С.Ф. Роль государства в экономике. Синергетический подход. — М.: Дело и Сервис, 2002. — 288 с.

¹² Rodrik D. Has Globalization Go Too Far? — Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1997.

¹³ Вольф М. Изменяют ли новые технологии и глобализация рынков капитала масштабы государственного участия в экономике? // Cato Journal. — 2001. — Vol. 21. — № 1. — P. 143—150.

¹⁴ Crook C. The World Economy: The Failure of the State // The Economist. — 1997. — September.

Фінансова політика й економічне регулювання

центрального банку). У їх спільній праці “Державні витрати в ХХ столітті” показано¹⁵, що обсяг державних видатків за період 1910—1995 років зріс майже у 70 разів. Проте, як відзначають автори, “останніми роками зростання податкових вилучень у більшості країн призупинилося”. Це можна пояснити не тільки результатом опору виборців, але й наслідком низки труднощів, з якими стикаються уряди в процесі збирання податків. На думку В. Танці, доцільно говорити про появу “фіскальних термітів”, що “роз’їдають” систему нарахування, обліку і збору податків¹⁶. “Фіскальними термітами” прийнято називати явища і процеси, які зменшують податкову базу та роблять її менш доступною і зручною для оподаткування, що загрожує державі добробуту втратою матеріального базису її існування. До таких “фіскальних термітів” можна віднести зростання обсягів електронної торгівлі, розширення використання “податкових гаваней” та офшорних зон, зарубіжний шопінг, розвиток нових фінансових інструментів та появу різноманітних фінансових посередників, збільшення внутрішнього обороту транснаціональних компаній, а також можливість заміни банківських рахунків електронними грошима. Відзначимо, що лише за період з 1994 по 2005 рік обсяг електронних грошей у структурі світової грошової маси зріс з 4,5 до 19,7 %¹⁷.

Що стосується країн колишнього соціалістичного табору (Східна Європа), то динаміка індикатора “державні видатки до ВВП” (табл. 4) свідчить про скорочення масштабів державного сектору практично по всіх країнах, крім України та Молдови. Натомість, динаміка показника “податки до ВВП” показує розширення державної активності в усіх країнах, за винятком Угорщини, Польщі та Литви. Таку тенденцію, на наш погляд, можна пояснити тим, що оскільки сьогодні кейнсіанські доктрини макроекономічного регулювання поступово втрачають “широкі кола” своїх прихильників, то цілком закономірним явищем стає скорочення соціальних програм, реформування системи пенсійного та трудового законодавства, жорсткий контроль за структурою державних видатків. Водночас часткове послаблення податкового тиску в напрямку модернізації системи оподаткування доходів фізичних і юридичних осіб більшістю країн Східної Європи стимулює підприємницьку активність та дає змогу податкам виконувати свою фіскальну функцію набагато краще, ніж за умов “неліберального” податкового законодавства.

Слід зазначити, що А. Вагнер наголошував на важливості ролі державного сектору в добре збалансованому розвитку змішаної економіки. В макроекономічному розумінні цей закон означає абсолютну та відносну експансію державного сектору, для чого є дві основні причини¹⁸: 1) економічна (зростання державних видатків пов’язане з удосконаленням державних та громадських потреб, активізацією

¹⁵ *Tanzi V., Schuknecht L. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective.* — Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

¹⁶ *Tanzi V. Globalization and the Future of Social Protection.* — Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2000.

¹⁷ gopher://umslvma.umsf.edu:70/11/library/govdoo5.

¹⁸ *Андрущенко В. Нульове бюджетування як інструмент фінансового аналізу та управління ресурсами // Економіка і ринок: облік, аналіз, контроль.* — 2000. — № 2. — С. 5—14.

Фінансова політика й економічне регулювання

Таблиця 4. Розмір державного сектору в країнах Східної Європи, % ВВП

Країна	1995–2000		2000–2005		Зміна, %	
	за доходами бюджету	за витратами бюджету	за доходами бюджету	за витратами бюджету	за доходами бюджету	за витратами бюджету
Угорщина	44,9	48,5	44,5	47,9	–0,4	–0,6
Чехія	39,1	45,0	41,6	44,6	+2,5	–0,4
Польща	40,9	44,7	40,8	44,7	–0,1	0,0
Словаччина	37,1	43,6	37,3	40,5	+0,2	–3,1
Словенія	45,1	49,0	45,8	47,9	+0,7	–1,1
Естонія	37,9	37,6	38,4	36,9	+0,5	–0,7
Латвія	34,1	36,2	35,2	36,1	+1,1	–0,1
Литва	33,2	35,1	32,1	33,5	–1,1	–1,6
Росія	37,5	34,6	38,6	33,6	+1,1	–1,0
Білорусь	44,9	46,8	46,2	46,2	+1,3	–0,6
Україна	33,5	34,4	35,6	40,2	+2,1	+5,8
Молдова	29,1	29,4	36,1	35,7	+7,0	+6,3

нових механізмів проведення соціальної політики та політики фінансування суспільних благ в державах загального добробуту); 2) політична (збільшення обсягу державних видатків в умовах представницької демократії виконує роль своєрідного компромісу між претензіями конкуруючих політичних сил за доступ до обмежених фінансових ресурсів). Деякі економісти (П. Бернгольц, А. Вільямс) акцентують увагу на тому, що Карл Умпфенбах набагато раніше за А. Вагнера виявив тенденцію до зростання державного сектору в економічній системі, тому цей закон слід називати законом Умпфенбаха–Вагнера¹⁹.

Австрійський економіст Людвіг фон Мізес наприкінці 1930-х років, передбачаючи неефективність та занепад директивно-планової системи господарювання, сформулював ідею зростання інтенсивності інтервенцій держави в економіку за теорією “нафтової плями”. Згідно з цією теорією “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 на хліб пекарі переключатимуться на виробництво здобы, 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).

Зростання активності державного сектору через необхідність забезпечення економічного розвитку відстоював американський історик та економіст Ф. Гершенкорн, який відмічав, що ті країни, які пізніше стали на шлях індустріалізації, володіють, як правило, масштабнішим державним сектором та більш розвинутою системою державного регулювання економіки. Держава виступає своєрідним “локомотивом” економічних перетворень через акумуляцію цілеспрямованих зусиль на технічне переозброєння галузей, наукові програми, структурну політику, збільшення інвестицій.

¹⁹ Б'юкенен Дж. М., Масгрейв Р. А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. — К.: КМ Академія, 2004. — 175 с.

Зростання ролі держави через вплив внутрішніх політичних процесів також має неабияке значення, оскільки політичні партії, профспілки сприяють зміцненню держави як виразника та координатора інтересів різних суспільних груп. Держава є своєрідною 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 підсумку, розширяє державні структури та їх функції).

Аналогічно до кривої А. Лаффера, яка ілюструє залежність між розміром податкового навантаження на економіку та рівнем наповнення державного бюджету, американський економіст Річард Армі довів взаємообумовленість приросту ВВП на душу населення та розміру 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. 1).

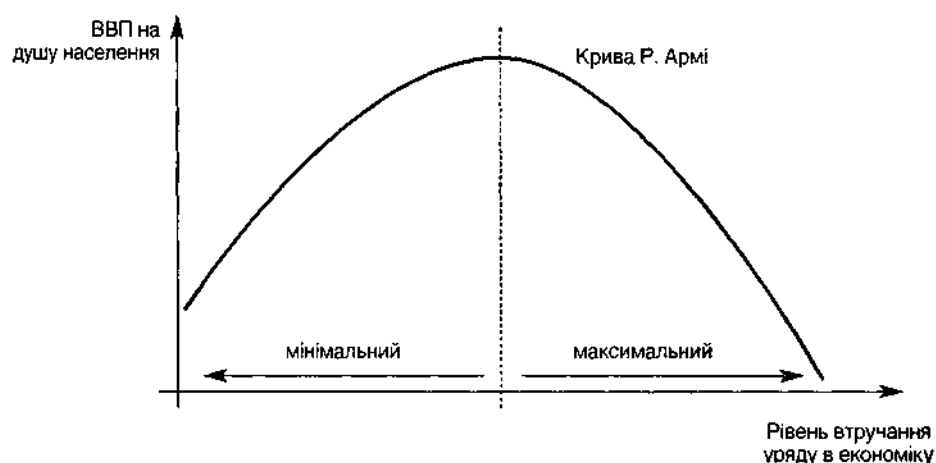


Рис. 1. Крива Р. Армі

Його концепція апелює до трьох типів політичної свідомості (рис. 2): 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)²⁰. У країнах, де запроваджено ефективні механізми поєднання державного і ринкового регулювання, розмір ВВП є достатньо високим. Після досягнення певної межі державної активності уряду (за деякими дослідженнями, 25—30 %²¹) подальше розширення державного сектору виявляється недоцільним, оскільки скорочується його продуктивність²².

²⁰ Мамут Л.С. Этатизм и анархизм как типы политического сознания. — М.: Наука, 1989.

²¹ Гвартини Дж., Халкомб Р., Лоусон Р. Размер государства и богатство наций. — <http://www.polit.ru/research>.

²² Детальніше див.: Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки: сутність, тенденції розвитку та ефективність // Вісник ТДЕУ. — 2006. — № 3. — С.41—59.

Фінансова політика й економічне регулювання

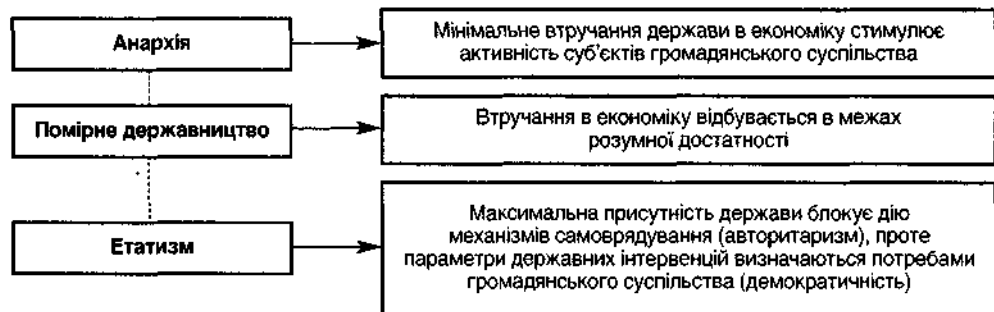


Рис. 2. Моделі співвідношення громадянського суспільства і держави

Німецький представник радикального лібералізму Вільгельм фон Гумбольдт вперше комплексно поставив проблему меж державного втручання²³, відстоюючи позицію “помірного державництва”. У своїх працях вчений висуває ідею щодо ролі різноманітних національних спілок і установ як реальних противаг етатизації суспільного життя, пропагує функціональну заміну державних органів національними установами (заміна держави національною спілкою). Ідеали “істинного порядку” управління, за В. Гумбольдтом, стосуються таких факторів²⁴: свобода (розширення прав та стимулювання ініціативи громадян); багатоманітність (надмірний патерналізм з боку держави часто призводить до того, що люди відмовляються від наданої їм свободи вибору); безпека (усі блага поділяються на позитивні, які не потребують патронажу держави, і негативні — безпека, про яку необхідно піклуватися).

Усі наведені концепції свідчать про безсумнівну актуальність існування державного сектору для ефективного функціонування ринкової економіки, по-різному трактуючи лише причини необхідності державної активності. Проте, звичайно, державний сектор повинен підлягати певним інституційним обмеженням, оскільки надмірне адміністративне регулювання економічних процесів з боку урядових організацій створює широке поле для появи так званого “ефекту кобри”²⁵, який ґрунтується на природному прагненні раціональних індивідів обійти правила, встановлені політиками. Цей ефект проявляється в тому, що законодавчі норми, встановлені урядом задля стабілізації соціально-економічної ситуації, спричиняють цілком протилежні ефекти²⁶ (табл. 5).

²³ Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства. — М.: Прогресс, 1985.

²⁴ Верник О.І., Куфтірев П.В., Машков А.Д., Самохвалов В.В., Самохвалов В.П. Межі державної влади. — К., 2001. — 216 с.

²⁵ Зиберт Х. Эффект кобры. Как избежать заблуждений в экономической политике. — М.: Новое издательство, 2005. — 270 с.

²⁶ У роки англійського колоніалізму в Індії розвелася безліч кобр. Для розв'язання проблеми нашествия отруйних змій уряд встановив премію за кожну доставлену голову кобри (передбачалося, що населення почне відловлювати змій). Проте раціональні індивіди на політику уряду відреагували інакше, — вони почали вирощувати кобр задля отримання грошової винагороди за їх голови.

Таблиця 5. Приклади прояву “ефекту кобри”

Країна	Прояв “ефекту кобри”
Венесуела	Під час нафтової кризи 1992–1994 років уряд Венесуели, намагаючись скоротити споживання нафтопродуктів в середині 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 запроваджено 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, незважаючи на те, що місця їх професійної діяльності знаходилися далеко за межами столиці. Отже, квартири простояли порожніми: 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 в 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 навчальних 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	До 1996 року 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 року 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 “культивация уряду”). Такі обмеження на виплати великим фермерським господарствам спричинили появу 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 великі господарства здавали свої ділянки в оренду дрібним, ринкова ціна ренти залежала виключно від рівня федеральних субсидій (вищі субсидії — вища рента).
Україна	В Україні в 2005 році 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 паливо-мастильних матеріалів, що пропонувалися на ринку.

Таким чином, ситуація, коли регуляторна політика уряду обертається проти нього самого, призводячи до незапланованих або непередбачуваних ситуацій, актуалізує проблему масштабів та ефективності державного регулювання економіки. 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 виникає питання про доцільне використання ресурсів, якими володіє держава. В цьому відношенні важливу роль відіграє аналіз витрат і вигод, тобто інструментарій формалізованої оцінки раціональності суспільних програм і проектів. Чіткі формалізовані процедури порівняння

Фінансова політика й економічне регулювання

витрат і результатів можуть слугувати альтернативою як волюнтаризму в прийнятті рішень, так і плануванню майбутніх витрат від досягнутого попереднього рівня. В державному секторі алокаційні рішення ґрунтуються на більш повному і точному визначенні компонентів витрат та їх ефективності. Однак саме в державному секторі здійснити адекватну оцінку набагато складніше, тому що витрати і вигоди оцінюються з позицій не індивіда, а всього суспільства, і чистий ефект, що підлягає максимізації, являє собою різницю між вигодами і втратами для суспільства. 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.

Країна, яка обрала своєю ціллю інтеграцію в міжнародну економіку, приймає обмеження на дії власного уряду. Проте гіпотеза, згідно з якою ці обмеження призводять до послаблення здатності держави стягувати податки, регулювати економіку, не є вірною. Натомість міжнародна інтеграція полягає в зростанні можливостей приватного сектору відповідати на ті або інші заходи економічної політики держав. Причиною розширення цих можливостей є збільшення варіантів поведінки суб'єктів ринку у відповідь на дії політиків конкретної країни. Сучасні технології міжнародних комунікацій підсилюють такі тенденції, але не означають неодмінної втрати здатності держави стягувати податки і здійснювати суспільні витрати. Доти, доки можливості міграції людей залишаються обмеженими, а їх витрати — передбачуваними, держави будуть в змозі продовжувати збільшувати податки і перерозподіляти доходи.

На завершення розгляду проблеми додамо, що державний сектор є каталізатором нової рушійної сили економіки й громадянського суспільства (створення конкурентного середовища, досягнення високої якості життя, вироблення соціальних стандартів), а 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).