

## УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ ЯК ЦІЛІСНОЮ СИСТЕМОЮ

А.Г. Єфанова (м. Запоріжжя)

### **Анотація**

*В статті розглядаються основні напрямки діяльності соціальної політики: складний взаємозв'язок соціального захисту, економічного добробуту та економічного зростання; поглиблено розуміння закономірностей процесу становлення соціально-орієнтованої держави; саморозвитку людини в її соціальних вимірах.*

### **Ключові слова**

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ, СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ, ЕКОНОМІЧНИЙ ДОБРОБУТ, ЛЮДСЬКИЙ ВИМІР ЕКОНОМІКИ І ПОЛІТИКИ.

### **Вступ**

Перші теоретичні концепції соціальної політики, які виникли на рубежі ХІХ –ХХ ст., розпочинаючи з праці, створеної в м.Ейзенах (Німеччина) “Союзу соціальної політики”, акцентували увагу на соціальних реформах як головних задачах державної соціальної політики, направленої на покращення умов життя людей. Такої позиції притримувалися М. Вебер, В. Зомбарт.

Розвиток соціальної політики в країнах Заходу був пов'язаний з переходом від державного суспільного благоденства по відношенню до нижчих верств суспільства до вироблення загальнодержавних, локальних систем соціальної допомоги, оптимальний рівень розвитку якої допомагає реалізувати ідею держави.

Розвиток соціальної сфери життя суспільства розглядається у всіх цивілізованих країнах як першорядна і невід'ємна задача. Людський вимір економіки і політики потребує кардинальних змін у сфері освіти, побуту, культури, охорони здоров'я. При переході до більш сучасних форм потрібно і створення інших умов життя, нова соціальна якість життя. Соціальна політика в передових західних країнах базується на таких теоріях:

- 1) кейнсіанство;
- 2) теорія середнього класу;
- 3) теорія соціального партнерства;
- 4) теорія соціальної стратифікації;
- 5) теорія людських відносин.

### **Обговорення проблеми**

В Україні першочерговим завданням є забезпечення правових рамок, у яких відбуваються всі операції в економіці. У цих рамках можна розмежувати діяльність уряду на три категорії:

- виробництво товарів та послуг, регулювання та субсидування діяльності приватних виробництв;
- купівля товарів та послуг;
- перерозподіл доходу, тобто виплати конкретним групам осіб для підвищення їхніх споживчих можливостей. Такі виплати

називаються трансфертними і включають виплати на соціальне забезпечення та соціальне страхування.

Ці три категорії – виробництво, купівля та перерозподіл – є не що інше, як зручний спосіб групування широкого спектру урядових витрат та видів діяльності. Економісти та філософи часто намагаються уявити, яким було б життя за повної відсутності держави. Без існування законів, які захищають право власності, тільки застосування сили могло б змусити одну особу не красти майно інших. Не маючи змоги захистити власність, люди не мали б значних стимулів до накопичення. Немає необхідності згадувати, що економічна активність у таких умовах була б серйозно загальмованою. Крім забезпечення правової основи, на якій взаємодіють особи та фірми, уряд відіграє дедалі більшу роль у прийнятті виробничих рішень.

#### **ОБГРУНТУВАННЯ РОЛІ ДЕРЖАВИ У ФІНАНСУВАННІ, ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА РЕГУЛЮВАННІ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

До законодавчих актів, що регулюють захист прав пацієнта, можна віднести Конституцію України, «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [1]. Правові норми, що стосуються захисту прав громадян у сфері охорони здоров'я, регулюються також законами України: «Про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення» [2], «Про психіатричну допомогу» [3], «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині» [4], «Про захист прав споживачів» [5] тощо. Найважливішим поясненням зростаючої ролі держави у субсидуванні медичних послуг є турбота про наслідки, пов'язані з неоднаковими рівнями доходу.

Існує думка, згідно з якою жодна особа незалежно від рівня її доходу, не має виключатися із системи відповідної медичної допомоги. Якщо необхідно робити вибір, то робити його треба не на основі достатку, а на основі інших критеріїв, як наприклад, вік або ймовірність успішної операції тощо. Ця точка зору розмежовує медичні послуги і споживання одягу, фільмів, автомобілів та більшості інших товарів. Так само, як право голосу не може бути ринковим товаром (особи не можуть купувати і продавати свої голоси) і як під час призову в армію особам не дозволяється відкуповуватися від виконання військового обов'язку, право на життя – доступ до медичних послуг не може бути підконтрольним ринку.

У США найбільша за масштабом медична програма – це «Medicare», яка надає медичні послуги для осіб віком понад 65 років та певної категорії непрацездатних осіб. Всі індивіди, які старші 65 років, можуть користуватися послугами «Medicare»; особа, яка має у своєму розпорядженні мільйон доларів, одержує від цієї програми такі самі вигоди, як і особа з невеликими заощадженнями чи взагалі без грошей.

«Medicare» складається з двох частин – лікарняне страхування та додатковий фонд медичного страхування, з якого оплачуються

послуги хірургів. Пацієнти мають зробити певний внесок у фонд додаткового страхування, але цього явно не досить для покриття вартості медичних послуг. Решта суми надходить з 2,9 % -го оподаткування зарплатні (що сплачується працюючими особами у вигляді складової частини податку на суспільне забезпечення) та із суми загальних надходжень бюджету.

“Medicaid” надає медичні послуги сім’ям з низьким рівнем доходу, на забезпеченні яких перебувають неповнолітні діти, та багатьом особам похилого віку, сліпим та непрацездатним громадянам.

Більшість західних демократів схиляються до того, що кожен мусить мати право на певний мінімальний рівень охорони здоров’я. Положення «Medicaid» можна розглядати як відображення цієї точки зору. Водночас ті, що дотримуються цього погляду, більше зважають на наслідки економічної ефективності альтернативних методів забезпечення для кожної особи доступу до певних мінімальних рівнів медичного обслуговування.

### **Ринкові невдачі**

Існують серйозні ринкові невдачі, які можуть виправдовувати втручання держави у тій чи іншій формі. В основі цих специфічних ринкових невдач та державних заходів лежать більш загальні невдачі ринків охорони здоров’я. Ринок охорони здоров’я характеризується недосконалою інформацією та недосконалою конкуренцією

### **Страхування здоров’я**

Можливість розвитку медичного страхування в Україні обумовлена ст. 49 Конституції України, де записано, що “кожен має право на охорону здоров’я, медичну допомогу та медичне страхування» [6].

Принципові можливості використання такого потужного джерела, як обов’язкове медичне страхування населення, визначені прийнятими Верховною Радою у 1998 р. Основами законодавства України про загальнообов’язкове державне соціальне страхування [7].

Головна мета страхування – знизити ступінь ризику, тобто перенести цей ризик на тих, хто більш підготовлений до нього (тобто перебуває у кращому становищі завдяки розподілу ризику та його диверсифікації). Розмір виграшу від страхування залежить від величини ризику, а також від тієї межі, до якої цей ризик можна передбачити. Наприклад, більшість випадків вагітності є запланованими, хоча вони й коштують дорого; вони не являють собою не передбачуваного ризику. Ризик можуть породжувати певні ускладнення, які іноді супроводжують вагітність.

Хоча страхування відіграє важливу роль у зменшенні індивідуального ризику, воно має ще один важливий наслідок: воно спонукає індивіда витратити на медичні послуги більше, ніж витрачав би в іншому разі. Проте у більшості існуючих програм медичного

страхування точна сума виплати залежить не тільки від характеру нещасного випадку чи діагнозу хвороби індивіда, але також від суми, яку він фактично витрачає на медичне обслуговування.

Отже, надання страховки спонукає індивідів купувати медичні послуги аж до тієї межі, де гранична віддача є значно меншою, ніж граничні суспільні затрати на ці послуги. Вони купують медичні послуги доки гранична віддача дорівнює їхнім приватним граничним затратам, тобто додатковій сумі, яку вони можуть сплатити і яка є невеличкою часткою сумарних додаткових затрат. Страхування впливає не лише на кількість та якість медичних послуг, які купують індивіди, будучи хворими. Воно також може вплинути на їхню діяльність по «підтримці здоров'я». Оскільки індивідам не доводиться оплачувати всі затрати на хворобу, вони можуть бути недбалими у профілактиці захворювань. Чим менше платитимуть особи, чи менше вживатимуть спиртних напоїв, сідаючи за кермо, якщо їм доведеться відповідати за всі економічні наслідки їхньої діяльності?

Страхові фірми, звичайно знають про стимуляційні впливи страхування. Вони можуть, наприклад, обумовити, щоб застраховані системи протипожежної охорони знижували ймовірність пожежі, навіть якщо вигоди для застрахованих, за умови, що вони надійно захищені страховими послугами, є меншими, ніж затрати. Проте залишається багато важливих видів діяльності, щодо яких страхова фірма може зробити небагато – вона не може, наприклад, гарантувати, що застрахована особа не палитиме у ліжку.

Таким чином:

1. Рішення щодо охорони здоров'я приймати нелегко, необхідно здійснювати розподіл ресурсів, а це означає вибір серед альтернативних напрямків використання фондів.

2. Видатки з національного бюджету на медичні послуги, ціни на них та існуючі державні затрати на медицину зросли за останні кілька років. Затрати, пов'язані з медициною, є третьою за величиною категорією державних затрат після оборони та освіти.

3. Існують дві важливі категорії податкових затрат: фінансована роботодавцями система медичного страхування та податкові відрахування на медичні потреби, що перевищують певний рівень.

4. Галузь охорони здоров'я характеризується кількома видами ринкових невдач, таких як:

- непоінформованість споживачів;
- обмеженість конкуренції;
- діяльність, що не спрямована на максимізацію прибутку.

5. Швидке зростання затрат на потреби медицини породжується екстенсивним розвитком системи приватного страхування та державними програмами компенсації медичних видатків.

6. Багато хто вважає, що зміна методів пропозиції медичних послуг – зокрема, екстенсивніше використання можливостей системи

профілактики – є найоптимальнішим способом зменшення затрат на медицину.

7. Існує стурбованість з приводу існування деяких випадків значної неспроможності компенсації видатків, зокрема пов'язаних з безробіттям та надмірними затратами.

### **Програми добробуту та соціальне страхування**

Одним з основних напрямів подолання бідності є реформування системи соціального захисту населення шляхом поглиблення адресності державної соціальної допомоги, реалізація Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям [8].

Програми добробуту можна вважати страхуванням від таких випадковостей, з якими може спіткнутися суспільство. Оскільки ми не знаємо, якими з'явимося на цей світ – бідними чи багатими, - тому кожний може вимагати від держави гарантування певної «страховки» від ймовірності бути бідняком (тобто можна вимагати від уряду проведення перерозподілу добробуту, підвищення рівня споживання бідняків за рахунок багатих). Саме з цієї позиції програми, спрямовані на перерозподіл доходу, можна розглядати як програми страхування. Чи слід державі втручатися у процес індивідуального вільного вибору?

Держава прагне переконатися, що виділені нею кошти витрачаються на «хороші» цілі – житло, харчі та медичне обслуговування. З цієї точки зору державу турбує не так рівень добробуту адресатів, як проблеми бідності, незадовільних умов проживання, недостатнього харчування, тощо, що є результатом низького рівня достатку. Деякі економісти не погоджуються з такою патерналістською позицією держави; на їхню думку, таке втручання порушує принцип суверенітету споживача. Інші зазначають, що однією з головних цілей більшості таких програм є підвищення добробуту дітей бідняків, а тому виплати готівкою можуть бути менш ефективними порівняно з певними виплатами натурою.

Отже, головна мета формування та практичної діяльності єдиного медичного простору України – цілеспрямоване, спеціально організоване нагромадження ресурсного потенціалу країни для якісної та ефективної реалізації державної політики в галузі охорони здоров'я. Важливою передумовою становлення, розвитку та працездатності єдиного медичного простору є результативне державне управління охороною здоров'я, що теж є досить складною соціальною системою, яка перебуває у стані постійних динамічних змін [9].

Таким чином, виходячи з того що єдиний медичний простір України – це складна соціальна керована система, використання основних аспектів системного підходу (системно-компонентного визначення і формування елементного складу; системно-функціонального – визначення статусу у взаємодії компонентів;

системно-структурного – встановлення внутрішнього взаємозв'язку між компонентами; системно-інтегративного – використання нових методів, методик, знань, досвіду тощо; системно-комунікаційного – розробка схеми, правових засад і делегування повноважень щодо зовнішньої взаємодії та системно-історичного – з'ясування того, чим система є сьогодні та які перспективи щодо її розвитку) як методичної основи управління нею дає змогу досягти високого ступеня її упорядкування та виключити елементи стихійності.

### **Житлові програми**

Житлові програми є однією з форм допомоги натурою, яка нещодавно стала об'єктом особливої уваги. Одним із шляхів розв'язання цієї проблеми, який останніми роками став об'єктом серйозної уваги, є програма житлових ваучерів, згідно якої сім'ї бідняків не концентруватимуться разом у державних будівлях, а одержуватимуть субсидії на приватне будівництво житла. Особливу увагу необхідно зосередити на проблемах безпритульних. У той час, як деякі представники з цієї категорії людей були з дуже бідних сімей, інші являли собою індивідів, яким раніше ставився діагноз легких форм психічних захворювань, і які не мали засобів для того, щоб утримувати себе самостійно. Програма, відповідно якої ті пацієнти, які не становили загрози для суспільства і могли утримувати себе самостійно, виписувалися з психіатричних лікарень, називалася деінституціоналізацією.

### **Диференційовані види широкомасштабної допомоги**

Існує друге значне протиріччя, пов'язане з проблемою адресованості допомоги: всім бідним чи лише деяким їх категоріям.

Диференційована допомога (натуральна чи готівкова) вимагає більших затрат ніж широкомасштабна перш за все тому, що вона передбачає спрямування коштів на встановлення належності допомоги індивідам.

Крім проблеми адміністративних затрат, існують дві проблеми ефективності і одна проблема рівності. Вони виникають на основі порівняння диференційованого та широкомасштабного видів допомоги. Ефект диференційованої допомоги може полягати у спонуканні індивідів до переходу в категорію, яка може користуватись благом певної програми; цей ефект може бути руйнівним. Це не стосується соціального забезпечення: індивіди не можуть старіти швидше лише для того, щоб користуватись видами певних програм.

За останнє десятиліття в Україні значно збільшилася кількість дітей, народжених у сім'ях без батька. Відкритим залишається питання випадковості зв'язку між цими явищами.

Без належної сімейної політики неможливо відродити за зміцнити сім'ю як соціальний інститут, оскільки в сучасному соціумі відсутні іманентні внутрішні механізми, які б забезпечували б спонтанне формування потреби в сім'ї, сімейному способі життя,

сімейних цінностей. Відсутність такої політики або її необ'єктивний характер призводить до виникнення серйозних проблем, які негативно позначаються на стані сім'ї і суспільства загалом.

Найбільшою перевагою програм диференційованої допомоги над програмами широкомасштабними є те, що за певних умов вони пропонують більш ефективний перерозподіл за менших витрат ефективності. Це дає змогу спрямовувати допомогу на тих, хто найбільше її потребує і не користуватиметься нею не за призначенням. Пропозиція високого рівня базового доходу через трансфертні програми, яка зменшується в міру зростання доходу від зарплатні або інших джерел, може негативно впливати на продуктивність праці. Як правило, це означає, що нижчий рівень перерозподілу є більш бажаним для індивіда, який працює більш ефективно, ніж для тих, хто працює з меншою віддачею (наприклад, люди кому за 70).

Чим більшим є перерозподіл, тим значнішим є втрати у випуску продукції. Але, оскільки зниження випуску є меншим для літніх (на кожне збільшення рівня перерозподілу), то залишається бажаним створення більшої кількості програм перерозподілу для літніх. Створюючи окремі програми перерозподілу для різних груп, можливо добитися більш ефективного перерозподілу доходу.

Проти диференційованих програм висувається аргумент рівності. Деякі спеціалісти вважають, що держава не має допускати дискримінації з боку або стосовно окремих суспільних груп. Отже, існує згода стосовно того питання, що трансфертні програми значно знизять кількість українців за межею бідності, хоча програма соціального забезпечення відіграє більш важливу роль, ніж готівкова програма соціального захисту.

Прихильники соціальних реформ вважають, що ставка робиться не лише на зменшення затрат нашої системи соціальної допомоги; від усвідомлення себе повноцінним членом суспільства залежить самоповага індивіда. Втрата самоповаги сприяє розпаду сімей, а розпад сімей призводить до поширення бідності, виникає замкнене коло, яке часто вважають найбільш драматичною проблемою України протягом тривалого часу.

Допустимість альтернативи між забезпеченням допомогою всіх, хто її потребує, та створення умов, за яких ті, хто не потребує допомоги, не отримують її, між пропозицією адекватної безпеки (особливо для дітей, бідність яких у жодному разі не є наслідком їх вчинків) та відповідним переліком стимулів на роботі і в сім'ї, продовжує бути предметом широкого обговорення в майбутньому.

Таким чином, державна допомога повинна передбачати готівкові та безготівкові виплати бідним.

Безготівкові програми перерозподілу мають певні недоліки: а) вони адміністративно дорогі; б) у деяких випадках вони мають лише

ефект доходу (тобто мають той самий ефект, що й готівковий трансферт); в інших випадках вони породжують ефект заміщення, і в такому разі держава може поліпшити становище бідних меншими затратами через готівкову субсидію; в) ефект багатьох стандартів належності до соціальної програми полягає в зміцненні праці та в комбінації з податком на соціальне забезпечення та прибутковим податком на рівні регіону може породжувати високі граничні норми податку.

Диференційовані програми мають такі самі недоліки: а) вони адміністративно дорогі; б) вони розглядаються деякими спеціалістами як несправедливі, оскільки ставлення до індивідів з однаковими доходами може бути різним; в) може мати руйнівний ефект, оскільки індивіди намагатимуться безпідставно претендувати на користування програмою. Проте, коли групи відрізняються рівнями трудової віддачі або іншої віддачі від державних програм, уряд може виявитися спроможним досягти вищого рівня перерозподілу за тієї самої втрати неефективності, пропонуючи диференційовану допомогу.

Негативний прибутковий податок: головним питанням є те, чи може він забезпечити адекватний мінімум життєвого рівня для найбільш бідних, не накладаючи водночас дуже високої граничної норми податку на індивідів з середнім доходом.

Втілення трансфертних програм дасть можливість суттєво зменшити кількість індивідів, які проживають в бідності та буде сприяти зменшенню загальною нерівності.

Отже, соціальне забезпечення – це ті види і форми матеріального забезпечення, що надаються на умовах, передбачених законом або договором, із спеціально створених для цього фондів особам, які через незалежні від них життєві обставини не мають достатніх засобів існування.

### **Освіта**

Деякі з найбільш запеклих політичних дискусій останніх років ведуться навколо освіти, третьої за обсягом статті затрат у державному секторі після національної оборони та соціального забезпечення. Дебати стосуються того, як повинна фінансуватися освіта та якою повинна бути її організація. Як слід розподіляти наявні фонди між компенсаційною освітою для менш здібних та прискореною освітою для більш обдарованих?

В основі цих дискусій лежать такі питання: яким є найефективніший шлях освіти для української молоді? Яким має бути співвідношення ролей державного та приватного секторів в організації та фінансуванні освіти? Яким є співвідношення між рівністю та ефективністю? Чи достатньо (чи не занадто багато) ми витрачаємо на освіту і наскільки правильно ми витрачаємо кошти?

Питання про співвідношення рівності та ефективності породжує майже однастайну згоду щодо участі держави у гарантуванні освіти.

Менше одностайності є у питанні суті цієї участі. На цьому етапі об'єднуються пропозиція та фінансування початкової та середньої освіти. Якщо учні хочуть отримувати підтримку з боку держави, вони повинні відвідувати державну школу. Відвідуючи приватну школу, вони не отримуватимуть жодної або отримуватимуть незначну державну підтримку.

До сучасних проблем освіти належать такі:

Чи слід розривати зв'язок між пропозицією та фінансуванням?

Чи слід здійснювати державну підтримку приватних шкіл?

Яку кількість коштів слід витратити на державні школи?

Як треба здійснювати розподіл фондів на державну початкову та середню освіту?

Скільки і якої допомоги потребує вища освіта?

Якщо максимізувати національний випуск продукції з єдиною метою ефективності, то потрібно розподіляти фонди так, щоб додаткове підвищення продуктивності від вкладеної додаткової гривні на користь одного індивіда було таким самим, як і додаткове підвищення продуктивності від вкладеної додаткової гривні на користь іншого. Якщо здібніші індивіди не лише досягають вищої продуктивності на кожному з рівнів освіти, а й виграють від цього, так що гранична віддача від освіти є вищою, то наслідком такої політики є розподіл освітнього бюджету на користь більш здібних. Дехто вважає це несправедливим; ці індивіди вважають, що держава повинна забезпечувати рівність у затратах на освіту. Але коли затрати на освіту вирівнюються, то більш здібні індивіди, або ті, хто живе у сприятливих домашніх умовах, опиняються у кращому становищі. Відповідно, інші вважають, що держава повинна пропонувати компенсативну освіту; вона повинна прагнути до рівноваги не у вкладенні (затратах), а у випуску (досягненнях). Вона повинна компенсувати нерівноцінність умов, у яких знаходяться різні суспільні групи. Відмінності в освітньо-виробничому співвідношенні між двома індивідами можуть бути результатом природжених здібностей або ж відмінностей у вихованні (домашній обстановці).

Протягом тривалого часу існує протиріччя щодо відносного внеску обох чинників у формуванні показників успішності. У випадку з двома індивідами з однаковими вродженими здібностями, але відмінними умовами життя природа освітньо-виробничого співвідношення може залежати від того, чим є домашня освіта (домашнє середовище) – заміником чи доповненням до шкільної. Якщо домашнє середовище є доповненням до шкільного, це означатиме, що віддача від освіти збільшиться. Якщо ж воно є його заміником, то віддача від формальної освіти буде тим меншою, чим більшою є частка домашньої освіти.

Центром проблеми є не лише основне співвідношення між ефективністю та рівністю; дехто вважає, що кожен із батьків повинен

користуватись правом вирішувати питання освіти своїх дітей. За місцевого контролю в освіті батьки почуваються принаймні частково здатними впливати на кінцевий результат. Тому місцева автономія шкіл стала для багатьох справою принципу; дехто може віддавати перевагу місцевому управлінню, навіть якщо централізований контроль є більш справедливим та ефективним. У центрі уваги інших знаходиться співвідношення між правами батьків (у питанні освіти дітей) та правами дітей (у питанні рівних можливостей, враховуючи становище їх батьків).

### **Обмеження рівності як наслідок батьківського вибору**

Деякі спроби досягти більшої справедливості, як, наприклад, встановлення меж затрат відділів освіти, піддавались критиці як само нищівні. Дійсно важливим питанням є не просто ступінь нерівності в нашому суспільстві. Доки уряд буде незацікавлений у тому, щоб перешкоджати індивідам навчатись у приватних школах, будь-яка спроба впровадження занадто значної рівності в системі державної освіти призводитиме до вибору індивідів на користь приватної освіти.

### **Освіта як метод добору**

Освіта – це інвестування в індивідів, яке породжує віддачу, як і будь-яке інше капіталовкладення. Однією з найважливіших функцій освіти є визначення здібностей окремих індивідів. Ті, хто навчається довше, отримують вищу платню і вважаються більш продуктивними; але школа не закладає основ продуктивності. Вона швидше визначає тих, хто здатен бути продуктивним. Шкільна система виступає свого роду методом добору, що відділяє здібніших індивідів від менш здібних. Якщо така точка зору вірна, або навіть якщо частина віддачі від освіти свідчатиме про вкладення капіталу в більш продуктивних індивідів, протистояння між ефективністю та рівністю може бути значно меншим, ніж тоді, коли основною причиною вищої платні індивіда є вищий рівень його освіти, що робить його більш продуктивним. Зменшення “добору” може зменшити відсоток нерівності, не знижуючи рівня випуску національного продукту. З іншого боку, якщо ця точка зору вірна, це може ускладнити використання державної освіти як засобу гарантування рівності. По-перше, затрати на освіту можуть мати відносно незначний вплив на продуктивність, а відтак, і на доход, який є відображенням індивідуальної продуктивності; і по-друге, якби система державної освіти не змогла виявити здібних, то батьки, переконані в обдарованості своїх дітей, намагалися б сигналізувати про їх здібності іншими способами, наприклад, посилаючи їх до приватних шкіл. Навіть якщо б державі вдалося домогтися рівності серед випускників державних шкіл, залишалась би нерівність між випускниками державних та приватних шкіл. Фактор добору і фактор людського капіталу спираються на систематичне співвідношення між рівнем

освіти та платнею: середня платня менш освічених є вищою від середньої платні більш освічених.

Актуальним є питання державної підтримки приватних шкіл.

Існуюча система державної підтримки критикується як в аспекті ефективності, так і в аспекті рівності. Найістотнішим обґрунтуванням державної підтримки є той факт, що вона веде до більш рівномірного розподілу доходу. Більше того, субсидування освіти призводить до надмірного “споживання” вищої освіти. Вирішуючи питання про продовження навчання, індивіди порівнюють приріст добробуту та майбутні доходи з додатковими затратами (включаючи і альтернативні затрати – тобто суму незароблених за час навчання грошей), що лягають на їх плечі. Оскільки ці затрати є меншими порівняно з затратами суспільства (на суму субсидії), дехто воліє продовжувати навчання, навіть якщо додаткова віддача не дуже відрізняється від граничної соціальної вартості.

Тому, якби індивіди могли фінансувати свою освіту, але змушені були платити повну вартість навчання, вони збалансовували б вигоди та затрати і приймали б ефективні рішення. Бідніші індивіди, які мають здібності, могли б мати таку ж можливість навчатись в університетах, як і діти багатих батьків. Якби індивіди мали можливість брати позики, жодному, хто вважає освіту надійним капіталовкладенням, не було б відмовлено в ній.

З цієї точки зору проблема полягає в неспроможності (ринкова невдача) брати позики, а її відповідним рішенням є державна пропозиція (або гарантування позик). Прихильники програм студентських позик заявляють, що вони є більш справедливими, ніж стипендіальні програми, і стимулюють економічну ефективність. Прибічники субсидування (стипендіальних програм) – принаймні для дітей-бідняків – вважають, що неефективність, пов'язана з «надмірним» споживанням освіти, є мінімальною – школи намагаються позбавитись тих, хто не може ефективно розпоряджатись освітою, а розміри субсидій є незначними порівняно із сумарними затратами (до яких входять суми незароблених під час навчання грошей). Вони вважають, що несубсидовані позики відвертатимуть дітей незаможників від вищої освіти (зокрема, тому, що капіталовкладення не принесе бажаної віддачі у вигляді вищої платні; якщо так, то вони опиняться у ярмі боргу). Якби існували досконалі ринки ризику, індивіди могли б позбавити себе такого ризику. Відсутність таких ринків можна розглядати як ще одну ринкову невдачу; ця ринкова невдача, у свою чергу може бути віднесена до проблем недосконалої інформації. Щоб зарадити проблемі ринків ризику, пропонувалася “програма позик з непередбачуваними виплатами”, де сума виплати боргу залежала від майбутніх доходів індивіда. Такий план був реалізований в Йельському університеті. З цієї точки зору роль субсидій у стимулюванні поступального руху

серед бідних важко переоцінити. Прихильники субсидій для дітей бідноти вважають такий ефект основним фактором.

Таким чином, основою обґрунтування державної підтримки початкової та середньої освіти є переконання, що якість отримуваної учнем освіти не повинна виключно залежати від достатку його батьків. Недосконалість ринків капіталу створює основу обґрунтування державної підтримки вищої освіти. Можливою є незбалансованість чинників ефективності та рівності у пропозиції освіти. Спроби пропозиції компенсативної освіти, де уряд намагається звести до мінімуму нерівність становища для дітей бідняків, можуть призводити до зменшення випуску чистого національного продукту. Те, чи матиме такий ефект компенсативна освіта, залежатиме від технологічного питання, в якому немає згоди: яким є граничний продукт освіти для менш забезпечених – меншим чи більшим? Доки батьки мають можливість вибору на користь приватної освіти, лише частково можна досягти рівності через систему державних шкіл. Хоча освіта є не єдиним визначальним чинником майбутньої платні індивіда, існує систематичне співвідношення між рівнем освіти та платнею; проте пояснення цього співвідношення є суперечливим. Одні вважають, що основною причиною цього є збільшення обсягів знань, отримуваних учнями в школі (фактор людського капіталу), тоді як інші стверджують, що причиною є діяльність школи в напрямку виявлення здібніших учнів (фактор добору). Повинна існувати зростаюча підтримка приватної освіти через податкові кредити та через програму ваучерів.

### **Висновки**

Для досягнення управління як єдиного соціального організму важливе втілення в практику таких понять, як “людська цінність”, “соціальна відповідальність”, “мотивація”. Головна задача науки управління – збільшити ймовірність вибору кращого напрямку діяльності в заданих умовах, бо саме від цього вибору залежить наше майбутнє” [10].

Таким чином, управління державою як цілісною системою включає:

- визначення стратегії, яку потрібно забезпечити в інтересах реалізації цілей національної економіки і соціальної політики;

- визначення збалансованої економічної політики, необхідної для реалізації цієї стратегії, а також розробку основи для ефективного управління ресурсами з урахуванням їх обмеженості;

- після визначення цілей, оцінки загроз для національних економіки і розроблення економічної стратегії держави напрацьовуються можливі варіанти організації і розвитку економіки, які за своїми потенційними можливостями, тобто в умовах функціонування необхідних підсистем, дозволять вирішити весь комплекс економічних завдань.

Єдиним засобом вирішення завдань планування розвитку економіки у відповідності з цілями національної економіки і управління нею у процесі функціонування може бути тільки створення загальнодержавної системи підтримки прийняття управлінських рішень на базі економіко-математичної моделі, яка включається у контур управління соціальної системи. Тому структурна схема перспективного процесу прийняття рішень в економіці повинна включати, як один з головних елементів, не фрагментарну підтримку прийняття рішень, а систему підтримки прийняття рішень, тобто блок "фрагментарна підтримка прийняття рішень" повинен бути замінений блоком "система підтримки прийняття рішень". Така заміна передбачає необхідність перекладання всього процесу державного регулювання економіки на значно вищий рівень системної організації процесів прийняття управлінських рішень, яка реалізується на принципово новій методологічній і технологічній основі.

### **Джерела**

1. Основи законодавства України про охорону здоров'я // Відом. Верховної Ради України. – 1993. - № 4. – Ст. 19.
2. Закон України про запобігання захворюванню на синдром набутого імунodefіциту (СНІД) та соціальний захист населення» // Відом. Верховної Ради України. – 1992. - № 11. – Ст. 152.
3. Закон України про психіатричну допомогу // Відом. Верховної Ради України. – 2000. - № 19. – Ст. 143.
4. Закон України про трансплантацію органів та інших аналітичних матеріалів людині // Відом. Верховної Ради України. – 1999. - № 41. – Ст. 377.
5. Закон України «Про захист прав споживачів» // Відом. Верховної Ради України. – 1991. - № 30. – Ст. 379.
6. Конституція України. – К.: Україна, 1996. – 54 с.
7. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування // Відом. Верховної Ради України. – 1998. - № 23. – С. 121.
8. Адресна грошова допомога // Уряд. кур'єр. – 2002. - № 56 (2227).
9. Бойчук М.П., Голик Л.А., Радиш Я.Ф. Формування єдиного медичного простору як важливої складової реформування охорони здоров'я України // Охорона здоров'я України. – 2001. - №3. – С.39-44.
10. Воронкова В.Г. Управление как единый социальный организм // Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії. – Запоріжжя: ЗДІА. – Вип. 11. – 2002. – 191 с.

*Стаття надійшла 01.02.2005*