

С. В. Слухай

ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ ПІД КУТОМ ЗОРУ ТЕОРІЇ ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ ДРУГОЇ ГЕНЕРАЦІЇ

Розглянуто особливості сучасного неоінституційного підходу до аналізу держави. Показано, що удосконалення інституційного оформлення відносин усередині сектору державного управління, зокрема здійснення заходів з децентралізації, спроможне підвищити ефективність функціонування економіки країни.

Peculiarities of the modern neo-institutional approach to the analyze of the state are considered. It is shown that improvements in institutional framing of relations within the sector of public administration, especially improvement of measures towards decentralization, can enhance efficiency of the country's economy functioning.

Ключові слова: неоінституційна теорія, теорія суспільного вибору, теорія суспільних фінансів, фіскальний федералізм, держава, місцеві бюджети.

Ефективний розвиток сучасної економіки можливий лише за наявності адекватного реагування держави на виклики сьогодення. Це підтверджено подіями у фінансово-економічній сфері, які збудують світову економіку, починаючи з 2008 р. Оскільки економічна наука виявилася неспроможною передбачити таку ситуацію та запропонувати належний інструментарій, який дав би змогу змінити економічну політику держави та вивести економіку на траєкторію стабільного зростання, необхідно ще раз критично розглянути її здобутки, що становлять основу політичних рекомендацій. На наш погляд, одним із чинників безпорадності держави перед обличчям економічних негараздів є неадекватність домінуючого погляду на функціонування інститутів економіки, зокрема держави як одного з найважливіших з них.

Вітчизняні історики економічної думки [1] зазначають, що особливо важливим для теоретичного дослідження держави є науковий доробок неоінституційної економічної школи, до якої належать такі всесвітньо відомі економісти, як Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Р. Коуз, Р. Масгрейв, В. Нісканен, М. Олсон, Г. Таллок [2–9], чії наукові дослідження ґрунтувалися на теоретичній спадщині ХІХ–ХХ ст., представлений працями італійських (А. ді Вітті ді Марко, У. Мадзола, М. Пантелеоні) та шведських (К. Віксель, Е. Ліндал, Л. Йохансен) [10–12] учених. Діяльність держави вони розглядали крізь призму теорії державних фінансів. Зокрема, Дж. Б'юкенен охарактеризував внесок К. Вікселя до традиційної теорії державних фінансів таким чином: “Віксель визнав необхідним розглянути ту інституційну структуру, крізь яку приймаються колективні рішення, і звернути серйозну увагу на правила. Він чітко усвідомив, що тільки змінивши правила, можна очікувати зрушень у результатах діяльності системи” [2, с. 23].

Проведений цими економістами аналіз функціонування міжурядових фінансових відносин ґрунтується на неокласичній парадигмі, за якою вони

визнають так званий принцип методологічного індивідуалізму. Дж. Б'юкенен, один із засновників цього напрямку економічної теорії, зауважував: "В економічній науці людина — це індивід, який визначає цінність благ, робить вибір та бере участь у певній діяльності. Тому вихідним пунктом аналізу завжди є вибір або "навколишнє середовище" рішень індивідів, які повинні вибирати з альтернатив. У центрі уваги економіста — процес індивідуального вибору, який не залежить від складного інституційного механізму його реалізації" [3, с. 19].

Сучасна неінституційна теорія сектору суспільного управління (ССУ) та відносин усередині нього представлена двома основними напрямками, які, проте, перебувають у процесі взаємодії та взаємопроникнення в межах синтетичного аналізу багаторівневої держави — теорії фіскального федералізму. Такими напрямками є теорія суспільних фінансів і теорія суспільного вибору.

Держава в інтерпретації представників теорії суспільних фінансів являє собою структуровану багаторівневу систему, в якій національний рівень є "центром" стосовно нижчих рівнів, що за умов "чистого федералізму" виступають "підприємствами" з виробництва суспільних благ. Держава надає цим "підприємствам" свої послуги у вигляді відповідного законодавства та підтримує їхню діяльність матеріально й фінансово, передаючи їм через різні механізми певну частку надходжень державної скарбниці.

З огляду на основні завдання держави (розміщення, розподіл, макроекономічна стабільність) [6], дійдемо висновку, що національний рівень ССУ має відповідати за функції, пов'язані насамперед із забезпеченням макроекономічної стабільності та справедливого розподілу. Завдання "розміщення" (надання суспільних благ) може бути децентралізованим, тобто реалізовуватися нижчими рівнями влади.

Щодо теорії суспільного вибору, то основна відмінність між позицією щодо функціонування держави та позицією стосовно теорії суспільних фінансів полягає у стриманому оптимізмі стосовно загальних результатів функціонування держави і скорочення патерналістичних функцій щодо суспільства. Держава вважається недосконалим інститутом, який дбає про власну мету, яка відрізняється від мети індивідів у суспільстві (невипадково Дж. Б'юкенен запропонував для пояснення цього феномену модель держави-Левіафана), а тому суспільство повинно накладати на таку державу конституційні обмеження, котрі унеможливили б суттєві відхилення від мети максимізації суспільного добробуту.

Певну специфіку має і підхід прибічників теорії суспільного вибору до принципів фіскального федералізму, а саме до держави як інституту, передбачаючи зменшення її сили шляхом децентралізації функцій. Зокрема, Дж. Б'юкенен поставив під сумнів принцип централізованого розподілу, сформульований Р. Масгрейвом, та показав, що з точки зору максимізації суспільного добробуту дистрибутивна функція має не зосереджуватися на центральному рівні, а реалізовуватися окремими рівнями влади згідно з уподобаннями їхніх громадян [13, с. 39, 40].

Розмежування теорії функціонування на два основних напрями (теорію суспільних фінансів і теорію суспільного вибору) дало підстави виокремити два основних напрями теорії фіскального федералізму — першої та другої генерації (*дали* — ФФПГ та ФФДГ)¹.

ФФДГ з'явився як реакція на неспроможність традиційної теорії фіскального федералізму, котра ґрунтується на неокласичній традиції, дати відповідь на запитання: що треба зробити, аби політики та бюрократи діяли в інтересах народу.

Історично саме ФФПГ вийшов на перший план і перетворився на мейн-стрім теорії фіскального федералізму, тоді як теоретичні концепції ФФДГ були сформульовані лише частково, знаходилися на периферії наукової думки і не були затребувані для реалізації фінансової політики держави. Про це свідчить цитата Р. Масгрейва, який разом з П. Самуельсоном і К. Ерроу віднесений У. Оутсом [14, с. 350, 351] до традиції, що лежить в основі базових теоретичних положень ФФПГ: “Теорії суспільного сектору можна розглядати у два способи. По-перше, ми намагаємося встановити правила та принципи, що забезпечують ефективну поведінку суспільної економіки... За другого способу ми намагаємося виробити теорію, що дасть змогу пояснити, чому саме застосовуються певні заходи, і спрогнозувати, які заходи застосовуватимуться у майбутньому” [6, с. 4]. Ця різниця у нормативному та позитивному аспектах відіграє принципову роль у розмежуванні теоретичних підходів ФФПГ та ФФДГ.

Для ФФПГ характерний статичний підхід, тобто розглядається система ССУ у визначений період часу та досліджується, як ті чи інші зміни у розподілі доходів та видатків вплинуть на суспільний добробут. Натомість ФФДГ спирається на динамічний підхід, тобто беруться до уваги зміни в часі, які є наслідком певної архітектоники МФВ. За такого підходу з'ясовується, які саме рушійні сили, зокрема відцентрові, стоять за динамікою фіскальних відносин. Так, Дж. Б'юкенен та Р. Фейт показали, що у випадку фіскальної експлуатації ССУ з боку окремих СНУ (наприклад, отримання надто високої фінансової підтримки за рахунок інших СНУ), ті СНУ, чії втрати від участі у федерації перевищують вигоди, починають з неї виходити [15]; дезінтеграція країни відбуватиметься, якщо високою є різниця в уподобаннях СНУ щодо політики у державі. Ї. Ч'єн та Б. Вайнгаст додали до цих причин надмірну централізацію та неспроможність держави приборкати “фіскальні апетити” регіональних еліт.

Головне питання, на яке мають відповісти дослідники держави, полягає не просто у тому, як досягти її ефективного функціонування, а яким чином забезпечити ефективне виробництво суспільних благ, не втративши стимулів, властивих ринковій економіці. Тобто ФФДГ намагається розглядати державу не як ізольований інститут, а у нерозривній єдності з ринком.

¹ Вперше термін ФФДГ з'явився у публікації Ї. Ч'єна та Б. Вайнгаста у 1997 р. (див.: Qian Y. Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives / Y. Qian, B. Weingast // Journal of Economic Perspectives. — 1997. — Vol. 11, № 4. — P. 83—92).

Традиційна відповідь на це питання полягає в обмеженні функцій держави засобами забезпечення верховенства права, вертикального поділу влади, розвитку демократії. Рекомендації ФФДГ, крім того, стосуються створення політичних інституцій, які забезпечували б збіг інтересів виборців, політиків і чиновників. Нові аспекти дослідження функціонування держави, на які звертають увагу науковці, стають можливими завдяки широкому використанню аналітичних інструментів, запозичених із різноманітних теорій та суспільних наук: теорії ігор (Р. Інман, П. Сангінетті), моделей олігополістичної поведінки (Д. Відласін), теорії прав власності (Дж. Б'юкенен, Р. Вагнер, К. Люльфесманн), економіки ресурсів спільного користування (Дж. Б'юкенен), теорії страхування (С. Буковецькі, Б. Локвуд, Й. Хаген), політичної економії (Ж. Гайндрікс, Ф. Гросман, Р. Інман, М. Сمارт, Г. Чернік), відносин “принципал — агент” (У. Оутс), соціальної психології (Дж. Гайнс, Р. Тейлер), соціології тощо.

Роль держави у приватній економіці має полягати насамперед у забезпеченні ефективного функціонування ринків через збереження позитивних стимулів (винагорода ефективним підприємцям); вона не повинна вилучати надмірної частки прибутку та генерувати неадекватні економічні сигнали для учасників ринку (наприклад, фінансово підтримувати неефективні види діяльності та проекти) і у такий спосіб знижувати ефективність економіки. Це можна забезпечити, якщо держава візьме на себе зобов'язання не допускати такої політики. На жаль, найчастіше цього не відбувається або взяті зобов'язання порушуються через міркування політичної доцільності, що переважають економічні.

Для того щоб держава брала на себе зобов'язання забезпечувати ефективне функціонування суспільної та приватної економіки й виконувала його, ФФДГ рекомендує:

- по-перше, здійснити вертикальний перерозподіл інформації та компетенції всередині держави на користь її нижчих щаблів;
- по-друге, забезпечити розвиток конкуренції між субнаціональними урядами, яка змусила б менеджерів суспільних фондів адекватно реагувати на суспільні потреби.

Важливість перерозподілу інформації всередині держави як інституту пояснюється таким чином. Позбавлення центру можливості контролювати усі інформаційні потоки створює більший простір для виконання завдань та прояву ініціативи місцевих органів влади. Наприклад, чим менше державні органи поінформовані про їхні фінансові можливості, менше контролюють рахунки, тим меншою буде спокуса вилучати їхні кошти у випадку неспроможності власної дохідної політики, тим більшою є готовність урядів нижчого рівня ефективно використовувати дохідний потенціал територій.

У сфері розподілу інформації в Україні наявний перекис у бік централізації. Однак із практичної точки зору це зовсім не означає, що наявність великих обсягів інформації дає можливість краще керувати господарством; скоріше це дає змогу здійснювати жорсткіший контроль руху коштів, тоді як ефективність управління має передумовою не тільки цей факт, а й насамперед

наявність якісних інституцій і стимулів. Приклад планової економіки СРСР показує, що результатами надцентралізованого управління можуть стати розвал економіки та занепад держави, тому справа полягає не так в обсягах інформації, як у її ефективному використанні.

Проти необхідності перерозподілу інформаційних потоків на користь нижчих шаблів влади можна висунути той традиційний аргумент, що місцеві органи влади неефективно використовуватимуть бюджетні кошти, а отже, треба всіляко обмежувати їхню фінансову автономію. Такий аргумент можна було б прийняти, якби не знати устрою унітарних країн, де місцеві органи влади наділені широкою компетенцією й ефективно нею користуються (наприклад, Норвегія, Швеція). Крім того, емпіричні дослідження показують, що децентралізація сприяє зменшенню рівня корупції у державі, тобто кращому використанню бюджетних коштів, але за наявності дієвих інститутів місцевого самоврядування [16; 17]. Тож, якщо на субнаціональному рівні бюджетні кошти дійсно використовуються неефективно, то проблема насправді полягає у відсутності інституційних засад для ефективного самоврядування, і за це відповідає держава, яка не зацікавлена у такому розвитку.

Слід зазначити, що є формальні підстави вважати — в унітарній країні конкуренції між юрисдикціями не повинно бути. Проте фактично вона існує, адже відбувається доволі інтенсивна міграція виробничих ресурсів між регіонами та населеними пунктами країни. Незважаючи на те, що великий обсяг видаткових повноважень місцевих органів влади належить до делегованих, спостерігається відчутна диференціація регіонів щодо надання окремих суспільних послуг, які створюють специфіку місцевого попиту.

Дані таблиці доводять, що в Україні завдяки процедурі фінансового вирівнювання сукупні видатки місцевих бюджетів на одного жителя у 2011 р. практично вирівнялися, про що свідчить незначний коефіцієнт варіації. Однак стосовно видатків на ЖКГ і місцеву економіку цього сказати не можна — коефіцієнти варіації є на порядок вищими. Це означає, що місцеві органи влади, незважаючи на неможливість впливати на поведінку суб'єктів господарювання з допомогою податкової політики, можуть використовувати кошти для створення кращих умов господарювання, що впливає насамперед на просторовий рух виробничих капіталів.

За високої фіскальної автономії місцевих органів влади може виникати ризик того, що надмірне втручання цих органів у локальні ринки призведе до зниження їхньої ефективності, тож наявність горизонтальної конкуренції зменшить “апетити” місцевої бюрократії, адже мобільні ресурси “втікатимуть” із територій з незадовільним системним адмініструванням, високими податками та надмірним втручанням у ринкові відносини. Така конкуренція також обмежує підтримку неефективних комунальних підприємств, нераціональні місцеві запозичення, що зобов'язує до більших податків з місцевої громади. Тобто конкуренція між юрисдикціями спонукає місцеві органи влади до більшої фінансової відповідальності, не виходячи за рамки наявного бюджетного обмеження.

Таблиця. Динаміка коефіцієнтів варіації видатків зведених обласних бюджетів на одного жителя

Рік	Видатки					
	загалом (без трансфертів)	на соціальну сферу	на освіту	на охорону здоров'я	на житлово-комунальне господарство	на народне господарство
1992	0,20	0,12	0,13	0,15	—	2,13
1996	0,16	0,17	0,15	0,16	0,68	0,52
2001	0,30	0,17	0,14	0,19	0,86	0,81
2006	0,25	0,10	0,10	0,13	0,82	0,86
2011	0,09	0,07	0,09	0,14	0,59	0,65

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України.

Все наведене свідчить на користь того, що однією з передумов ефективного функціонування будь-якої держави є її децентралізація.

За статистичними даними формально Україна — децентралізована держава. У 2011 р. частка місцевих видатків у зведеному державному бюджеті становила 42,3 %. Проте фактично, з урахуванням рівня фіскальної автономії, який можна виміряти часткою бюджетних надходжень від податків, вона, навпаки, є досить централізованою.

Рисунок підтверджує, що останніми роками частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті зростала лише за рахунок міжбюджетних трансфертів, частка яких у відповідних надходженнях перевищила 50 %.



Джерело: дані Міністерства фінансів України.

Рисунок. Динаміка частки місцевих бюджетів у видатках і доходах зведеного бюджету України

Американський дослідник Б. Вайнгаст сформулював інституційні критерії, які дають змогу оцінити, наскільки досконалою є взаємодія держави й приватної економіки, які у сукупності характеризують явище, назване “федералізмом, що стимулює ринок” (*market-preserving federalism*). На наш погляд, їх урахування допомагає зрозуміти, чому економіка однієї країни є успішнішою, ніж економіка іншої країни.

До головних критеріїв оцінювання децентралізованої системи урядування ним віднесено [18]:

1) ієрархію (рівні влади з визначеною компетенцією), умови, необхідні для забезпечення конкуренції між урядами);

2) автономію щодо управління місцевою економікою, видатками та доходами;

3) спільний ринок (відсутність внутрішніх бар’єрів задля мобільності ресурсів і товарів);

4) жорстке бюджетне обмеження для всіх органів влади, але насамперед місцевих, зокрема, стосовно запозичень та використання міжбюджетних трансфертів;

5) інституціоналізацію повноважень рівнів влади (наскільки чітким є розподіл політичної компетенції, зокрема існування та додержання правил, які не дають змоги центральному уряду обмежувати фіскальну автономію місцевих органів влади).

Перевагою такого підходу до аналізу є те, що, по-перше, враховуються не тільки особливості функціонування інституту держави, але і його взаємозв’язок з приватною економікою; по-друге, користуючись перерахованими вище критеріями, можна аналізувати не тільки розвинуті країни, а й країни, що розвиваються, та постсоціалістичні країни.

Позитивні риси цієї системи, де наявні усі п’ять ознак, полягають у мінімізації корупції, відсутності неефективної податкової конкуренції, прагненні ренти на всіх рівнях влади, максимальному зростанні суспільного добробуту.

Якщо застосувати ці критерії до України, то можна помітити, що найгірша ситуація спостерігається стосовно пунктів 2, 4, 5, тож очевидно, що саме через ці інституційні недоліки вітчизняна економіка зазнає більших труднощів, аніж економіки інших країн. Це означає, що Україні потрібні системні інституційні реформи, спрямовані на підвищення рівня автономії місцевих органів влади у дохідній та видатковій політиці й водночас посилення їхньої відповідальності перед виборцями за проведення бюджетної політики; забезпечення чіткого розмежування сфер діяльності урядів різних рівнів та унеможливлення втручання держави у справи місцевого значення. За цих умов економіка гнучкіше та адекватніше реагуватиме на зовнішні й внутрішні виклики, що дасть змогу сконцентруватися на вирішенні проблем стратегічного рівня.

Список використаних джерел

1. Андрущенко В. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів : монографія / В. Андрущенко. — Л. : Каменяр, 2000. — С. 104—148.
2. Б'юкенен Дж. Суспільні фінанси і суспільний вибір — два протилежних бачення держави / Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв ; пер. з англ. — К. : КМ Академія, 2004. — 175 с.
3. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики / Дж. Бьюкенен // Избранные труды. — М. : Таурус Альфа, 1997. — 558 с. — С. 15—30. — (Нобелевские лауреаты по экономике).
4. Эрроу К. Информация и экономическое поведение / К. Эрроу // Вопросы экономики. — 1995. — № 5. — С. 98—107.
5. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. — М. : Нов. изд-во, 2007. — 224 с. — (Б-ка фонда “Либеральная миссия”).
6. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance / R. A. Musgrave. — N. Y. : McGraw-Hill, 1959. — P. 10—32.
7. Niskanen W. A. Autocratic, Democratic, and Optimal Government: Fiscal Choices and Economic Outcomes / William A. Niskanen. — Cheltenham, UK : Edward Elgar, 2003.
8. Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / М. Олсон ; пер. с англ. — М. : Фонд Экон. Инициативы, 1995. — 165 с. — (Сер.: Экономика; Т. 1).
9. Таллок Г. Общественные блага, перераспределение и поиск ренты / Г. Таллок ; пер. с англ. — М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. — 221 с.
10. Wicksell K. Interest and Prices / Knut Wicksell ; translated by R. F. Kahn. — N. Y. : Sentry Press, 1936. — 239 p.
11. Lindahl E. R. Studies in the Theory of Money and Capital / Erik Robert Lindahl, Tor Fernholm. — N. Y. : Rinehart & Co., 1939. — 391 p.
12. Johansen L. The Theory of Public Goods: Misplaced Emphasis / L. Johansen ; University of Oslo, Institute of Economics. — Oslo, 1976.
13. Buchanan J. M. Who Should Distribute What in a Federal System? / J. M. Buchanan // Redistribution Through Public Choice / ed. by H. M. Hochman and G. E. Peterson. — N. Y., 1974. — P. 22—42.
14. Oates W. E. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism / W. E. Oates // International Tax and Public Finance. — 2005. — № 12. — P. 349—373.
15. Buchanan J. M. Secession and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit / J. M. Buchanan, R. L. Faith // American Economic Review. — 1987. — Vol. 77. — P. 1023—1031.
16. Arikian G. G. Fiscal Decentralization: A Remedy from Corruption? / G. G. Arikian // International Tax and Public Finance. — 2004. — Vol. 11. — P. 175—195.
17. Bahl R. Public Financing in Developing and Transition Countries / R. Bahl, S. Wallace // Public Budgeting & Finance. — 2005. — Vol. 25, Is. 4. — P. 83—98.
18. Weingast B. R. Second Generation Fiscal Federalism: Implication for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / B. R. Weingast ; Hoover Institution and Stanford University // Working Paper. — 2007. — 68 p.