УДК 32-027.555:378

Савченко І. М.

ЗАСТОСУВАННЯ ТЕОРІЇ СУСПІЛЬНОГО ВИБОРУ ДЛЯ АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ (НА ПРИКЛАДІ ГАЛУЗІ ВИЩОЇ ОСВІТИ)

У статті розглянуто основи теорії суспільного вибору, зокрема такі її складові, як суспільне благо, перерозподіл, раціональність, держава тощо. Детально проаналізовано роль виборців, законодавців, бюрократів і груп інтересів у процесі прийняття політичних рішень. Представлено основні обмеження теорії суспільного вибору. На прикладі галузі вищої освіти запропоновано алгоритм для дослідження публічних політик із позиції теорії суспільного вибору.

Ключові слова: теорія суспільного вибору, аналіз публічної політики, політика у галузі вищої освіти.

Теорія суспільного вибору є одним із підходів до аналізу процесу здійснення колективного вибору. В рамках підходу існує чимало моделей, які концентруються на тому, як індивідуальні інтереси агрегуються у колективний вибір [12]. Теорія має класичне ліберальне підґрунтя, а також пов'язана з теоріями суспільного договору та раціонального вибору.

Варто зазначити, що в англомовній політологічній літературі можна зустріти два визначення, які у вітчизняних джерелах часто ототожнюють і перекладають як теорію суспільного вибору: *public choice* (Джеймс Бьюкенен) і *social choice* (Кеннет Ерроу). І Д. Бьюкенена, і К. Ерроу вважають класиками теорії суспільного вибору.

Також основи теорії суспільного вибору розвивали Роберт Толлісон (Robert D. Tollison), Деніс Мюллер (Dennis C. Mueller) та інші. Максвел Стірнс (Maxwell L. Stearns) концентрувався на співвідношенні суспільного вибору та публічного права. Амартья Сен (Amartya Sen) дослідив залежність між суспільним вибором та добробутом. Патрік Данліві (Patrick Dunleavy) детально вивчав роль груп інтересів та бюрократії при здійсненні суспільного вибору. Український дослідник Валерій Кузьменко розглядав суспільний вибір у контексті транзитивної економіки. Лариса Краснікова аналізувала співвідношення теорій суспільного вибору та державних витрат. Галузь освіти за допомогою теорії суспільного вибору досліджували Кевін Сміт (Kevin B. Smith), Кеннет Майєр (Kenneth J. Meier), Крістофер Лубінскі (Christopher Lubienski), Марк Ґаллахер (Mark Gallagher), Генрі Лвін (Henry M. Lvin), зокрема галузь вищої освіти – Джон Квіглі (John M. Quigley) та Деніел Рубінфельд (Daniel L. Rubinfeld).

Хоча К. Ерроу детально аналізує те, як індивідуальні преференції акумулюються у суспільний вибір, у цій статті ми більшою мірою спиратимемося на теорію public choice, оскільки вона дає більше конкретного методологічного матеріалу для аналізу практичної політики.

Якщо розглядати теорію суспільного вибору у широкому парадигмальному вимірі, то вона є своєрідним поєднанням економіки та політики: «*Теорія суспільного вибору – це економічна теорія політики або "нова політична економія"*» (Д. Бьюкенен) [5, p. 11]. Процес прийняття політичних рішень розглядається крізь призму того, що політика діє за економічними законами, в тому числі тут існують попит і пропозиція. Зокрема, Д. Квіглі та Д. Рубінфельд у своїй праці «Публічний вибір у державній вищій освіті» («Public Choices in Public Higher Education») дослідили, які чинники впливають на вступ до університетів США, і визначили, що попит у галузі вищої освіти формують інтереси студентів, а пропозицію – законодавчі рішення у цій галузі [9].

Специфіка підходу суспільного вибору до розуміння процесу прийняття колективних рішень полягає у тому, що рішення перш за все приймає кожен окремий індивід раціонально, відповідно до своїх інтересів та потенційної корисності (utility). Отже, колективний вибір громади є сукупністю індивідуальних виборів її членів. Вважають, що таке рішення має бути Парето-

© *Савченко І. М.,* 2016

ефективним (дія є ефективною, якщо поліпшується стан принаймні одного індивіда, при цьому стан інших не погіршується) [13, p. 3]. Тим не менш, К. Ерроу вказує на те, що під час здійснення індивідами суспільного вибору ціннісні судження все одно наявні, а також на те, що на практиці можливі конфлікти волі різних груп [4, p. 2–4].

Відповідно до теоретичних здобутків Д. Мюллера та Д. Бьюкенена, суспільний вибір відбувається за таким умовним алгоритмом:

1. Здійснюється конституційний вибір (індивіди утворюють державу шляхом укладання договору). На цьому етапі визначають права індивідів і правила взаємовідносин між ними.

2. Утворюється держава, яка відповідальна за розподіл та перерозподіл суспільних благ.

3. Індивіди живуть за створеними ними правилами:

– через вибори обирають тих представників (законодавців), які забезпечать їхні інтереси;
– представники у законодавчій владі максимально реалізують інтереси своїх виборців через виконавчу гілку (бюрократичний апарат).

Вища освіта як суспільне благо

Менкур Олсон визначає *суспільне благо* як будь-який товар або послугу, які може споживати кожен. Це загальна колективна вигода, яку забезпечує держава [3, с. 12]. Суспільні блага розподіляють і перерозподіляють шляхом прийняття політичних рішень.

Перерозподіл (redistribution) благ здійснюють через податки, з одного боку, і дотації, матеріальну допомогу тощо – з іншого. Об'єктами перерозподілу можуть бути економічні (товари, послуги, ресурси) та інституційні (зміна правил гри) фактори [2, с. 79]. У сфері вищої освіти держава може перерозподіляти такі економічні фактори, як обсяг бюджетних місць, надання нових приміщень та коштів для ремонту старих приміщень, видатки на розвиток різних освітніх сфер, обсяг та кількість стипендій тощо. Також держава може перерозподіляти інституційні фактори, зокрема, вводити гендерні квоти або квоти за станом здоров'я на вступ до університетів, змінювати критерії оцінювання якості знань студентів, змінювати обсяг обов'язкових предметів, визначати правила вступу до вищих навчальних закладів та отримання післядипломної освіти тощо.

Розрізняють суто суспільні, суто приватні і змішані блага [2, с. 67].

Суто суспільні блага (pure public goods) – це блага, які використовуються колективно усіма громадянами, незалежно від того, чи платять вони за них (наприклад, національна оборона, протипожежна безпека, пам'ятник на площі тощо). Суто суспільні блага надаються у рівній кількості усім членам громади й мають такі риси: спільність постачання та невиключеність зі споживання. *Спільність постачання (jointness of supply)* означає, що якщо одна людина споживає благо, то це не зменшує його доступності для інших. За користування суто суспільним благом немає плати; його не можна поділити та продати по частинах. *Неефективність виключення когось зі споживання (inefficiency of excluding others from consumption)* означає, що жодна людина не може бути обмежена або виключена зі споживання блага, навіть якщо не платить за нього [8, p. 11].

Суто суспільних благ дуже мало. Більшість благ, які належать до відання держави, – *змішаного типу*, в тому числі і галузь вищої освіти.

Вища освіта є суспільним благом, адже теоретично кожен громадянин має право здобути освіту певного рівня. Цю галузь більшою або меншою мірою контролює чи регулює держава. Тим не менш, вища освіта не має таких ознак суто суспільного блага, як спільність у постачанні та неефективність виключення зі споживання, оскільки зазвичай кількість бюджетних місць або державних грантів на навчання в університеті є обмеженою, і ці місця розподіляють між охочими за конкурсним принципом. Комусь доводиться платити за споживання цього суспільного блага: освіта може бути повністю чи частково оплачена. Також вища освіта як суспільне благо може бути забезпечена приватним способом і споживатися не колективно, а індивідуально (наприклад, приватні вищі навчальні заклади).

Варто також згадати про *проблему «зайця» (free-rider problem)*, яка має важливі наслідки у практичному вимірі вищої освіти. Проблема «зайця» полягає в тому, що, оскільки суспільне благо може споживатися незалежно від оплати за нього, у індивідів з'являється бажання не платити (зокрема це проявляється в утриманні від сплати податків). Через це якість та обсяг суспільного блага можуть бути досить низькими [2, с. 72]. Досить часто приватні послуги більш ефективні, ніж державні [8, p. 370]. Нерідко

якість державної вищої освіти знижується через нестачу коштів, які виділяють із бюджету. На практиці це проявляється у низьких зарплатах викладачам, низьких стипендіях для студентів, застарілому навчальному обладнанні тощо.

Основні актори суспільного вибору у сфері вищої освіти

Як було зазначено вище, згідно з теорією суспільного вибору колективний вибір є сумою індивідуальних виборів індивідів. Основним мотивом для здійснення суспільного вибору з боку усіх акторів цього процесу є не стільки загальний добробут (welfare), скільки задоволення особистих інтересів [11].

Можна виділити кілька основних категорій акторів у процесі здійснення суспільного вибору.

1. **Виборці** беруть участь у суспільному виборі шляхом здійснення актів прямої демократії: вони обирають політиків-законодавців. Виборці формують попит на певне суспільне благо, але є більш обмеженими у виборі, ніж покупці товарів на ринку, адже не володіють повним обсягом інформації [2, с. 88]. Обмеженість інформації впливає на те, як виборці обирають законодавців, а також не дає виборцям змоги ефективно слідкувати за діяльністю уряду.

Однак цей брак інформації є цілком нормальним і закономірним явищем. Виборці не є і не можуть бути постійно зацікавленими в політиці. Делегувавши право на прийняття політичних рішень і право на здійснення рутинного щоденного врядування іншим, виборці стають більш пасивними у цій сфері, що є для них раціональним [11]. Одним із крайніх проявів такої пасивності може бути проблема *раціонального утримання від виборів (rational ignorance of voters)*, коли виборець, розуміючи, що його єдиний голос суттєво не вплине на результат виборів, свідомо утримується від них і присвячує цей час іншим справам [8, p. 329].

Особливість вищої освіти полягає в тому, що вона є лише однією зі складових загального комплексу політик, за які голосують на виборах. Тому тільки частина електорату (наприклад, абітурієнти, студенти, батьки, викладачі тощо) враховуватиме при здійсненні вибору те, що пропонують у галузі вищої освіти кандидати на виборах. Усі інші категорії виборців, скоріш за все, не звернуть особливої уваги на запропоновані політиками зміни в освіті, оскільки їхній особистий інтерес буде прикутий до інших галузей. Політикам у процесі формування та реалізації своєї передвиборчої програми у галузі вищої освіти вигідно враховувати кількість електорату, який зацікавлений у цьому суспільному благу, його інтереси та позиції.

Аналізуючи політику в галузі вищої освіти, необхідно враховувати позиції зацікавлених категорій виборців, які, висловлюючись в економічних термінах, становлять попит на це суспільне благо. Для цього можна використовувати інформацію, отриману шляхом різних опитувань, статистичні дані, інформацію про рейтинги вступу на різні спеціальності, популярність конкретних освітніх ініціатив та проектів тощо.

Хоча, відповідно до теорії суспільного вибору, виборці впливають на перерозподіл суспільного блага тільки опосередковано, обираючи законодавців, вони все одно впливають на реалізацію політики в процесі споживання суспільного блага. Зокрема, у галузі вищої освіти важливим є попит абітурієнтів на спеціальності та стипендії, попит студентів і викладачів на програми та курси тощо. Якщо враховувати, що політика діє за економічними законами, то попит повинен впливати на пропозицію. Концентруючись саме на ролі громадян у формуванні політики в галузі вищої освіти, Д. Квіґлі та Д. Рубінфельд визначили, що у США на вступ студентів до університетів впливають такі чинники, як можливість абітурієнтів отримати платну вищу освіту, можливість знайти роботу, якість публічних інституцій, наявність додаткових витрат на освіту, рівень видатків на одного студента та пропорції населення віком від 18 до 24 років [9].

2. **Політики** (законодавці – legislatures), реалізовуючи свої передвиборчі програми, приймають визначальні рішення стосовно використання суспільних ресурсів та перерозподілу суспільних благ. Основною мотивацією політиків є не стільки досягнення добробуту, як переобрання на наступних виборах [2, с. 88]. Для того, щоб бути переобраними, політики шукають спонсорів передвиборчої програми, якими часто виступають групи інтересів. Таким чином політики *«максимізують не прибуток, а престиж»* [2, с. 88]. Після обрання політикам треба балансувати між тиском з боку груп інтересів та очіку-

ваннями виборців. У своєму прагненні сподобатися виборцям політики можуть приймати рішення, які шкодять добробуту більшості, але вигідні тій меншості, що їх обрала або може потенційно обрати [10].

Теорія суспільного вибору дає змогу аналізувати прийняття політичних рішень у форматі realpolitik, адже законодавча влада розглядається як ринок, де мають місце такі явища, як rent-seeking та log-rolling. Rent-seeking – це конкуренція між політиками, лобістами за економічні вигоди, що може, зокрема, прибрати форм хабарництва та корупції. Це може бути боротьба за прийняття рішень стосовно оподаткування, видатків, регуляторних політик тощо [7, p. 291]. Теорія суспільного вибору дає змогу визначити, які політичні вигоди може принести діяльність законодавців у галузі вищої освіти. Log-rolling – це коли законодавці/інші актори «торгують» своїми голосами, підтримуючи ініціативи один одного. Таким чином законодавці та інші актори вдаються до взаємних послуг [9, p. 244].

Під час аналізу вищої освіти необхідно сконцентруватися на двох вимірах діяльності законодавців. По-перше, треба визначити, що вони пропонують виборцям. Політичні сили пропонують по-різному перерозподіляти суспільне благо, що виражається у їхньому баченні реорганізації, реформуванні вищої освіти. Таку інформацію можна знайти в офіційних заявах, передвиборчих програмах тощо.

По-друге, необхідно визначити, як інші актори, особливо групи інтересів, чинять тиск на законодавців. Відстежити та врахувати фактори log-rolling та rent-seeking можна на основі відкритої інформації щодо прийняття нового законодавства у сфері вищої освіти: які є законопроекти, які депутати як голосують тощо. Неформальні зв'язки між законодавцями можна визначити на основі аналізу перевірених інформаційних повідомлень у ЗМІ, журналістських розслідувань тощо.

3. **Державні службовці (бюрократи)** формують виконавчий апарат та відповідальні за практичну імплементацію рішень законодавців. Відповідно, перерозподіл суспільних благ також напряму залежить від державних службовців, хоча вони не були безпосередньо обрані виборцями. Основною мотивацією бюрократів є збереження посади та/або підвищення по службі. Законодавчі органи оновлюються внаслідок виборів, а ієрархічна бюрократична система є порівняно стабільною. За Д. Мюллером, метою бюрократа є примноження процедурної сили (power), яка виникає як наслідок зайняття посади (наприклад, право формувати порядок денний) [8, p. 360–362].

Проблематичною залишається ефективність бюрократів. У першу чергу це пов'язано з використанням формальних числових показників для визначення ефективності політики [8, p. 370]. Прикладом застосування формальних показників у сфері вищої освіти є встановлення залежності якості вищої освіти в країні від кількості університетів або випускників. Оскільки зарплата бюрократів не залежить від ефективності установи, у тих чи тих бюрократів деколи немає стимулу до підвищення ефективності. Роль бюрократів у сфері вищої освіти можна дослідити на основі детального аналізу діяльності міністерства освіти під керівництвом того чи того міністра.

4. **Групи інтересів/групи тиску** впливають на політиків і бюрократів. Ці групи можуть набувати різних інституційних форм. Як пише П. Данліві, це можуть бути профспілки, громадські організації, асоціації тощо [6, p. 16]. Тобто в рамках теорії суспільного вибору сукупність груп інтересів є громадянським суспільством і представляє активну частину виборців. Як зазначає Олександр Дем'янчук, *«в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада внаслідок впливу і постійного контролю з боку структур громадянського суспільства перетворюється фактично на державне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства (публіки)»* [1].

Якщо виборці цікавляться політичним життям «одномоментно», тобто під час виборів, то групи інтересів здійснюють постійний тривалий вплив на процес прийняття політичних рішень. Більше того, групи інтересів мають змогу ефективніше впливати на політиків, адже володіють детальною інформацією в тій чи тій галузі.

Групи інтересів можуть фінансувати політиків, віддавати за них свої голоси, надавати інформацію, чинити тиск. Усе це робиться в рамках лобізму на користь певної мети. Д. Мюллер зазначає, що сьогодні групи інтересів все частіше діють таким чином, що забезпечують політиків фінансами для передвиборчої компанії,

а політики у відповідь реагують на їхні запити та допомагають досягати цілей [8, p. 475]. Згідно з П. Данліві, групи тиску можуть діяти за такими стратегіями:

– *демонструвати свої інтереси* через участь у консультаціях, подання петицій, лобіювання конкретних кандидатів, діяльність у медіа (аж до організації протестів);
– *здійснювати постійний вплив*, що можливо завдяки ефективному фандрейзингу, організаційному вдосконаленню, регулярному лобізму та моніторингу, консультаціям з урядом та законодавцями;
– *прямо впливати на думку більшості* через роботу зі ЗМІ, громадськістю [6, p. 20–22].

М. Олсон зазначає, що меншим групам, на відміну від більших, легше забезпечити себе оптимальною кількістю колективного блага [3, с. 32]. Відповідно, більш успішно на політиків та бюрократів можуть впливати малі гомогенні групи з вузькими, конкретними інтересами, а не великі групи із загальнішими вимогами. Невеликі групи легше організувати, вони можуть краще контролювати втілення колективної мети [10]. Часто групи створюють для втілення однієї мети, але, досягнувши її, набувають інших цілей.

Аналізуючи діяльність груп інтересів при розгляді політики у галузі вищої освіти, слід зазначити, що досить часто групи інтересів можуть бути неформальними. Відповідно, варто дослідити «відкриті форми» груп інтересів, зокрема викладацькі профспілки, студентські організації, науково-дослідні установи і навіть окремі університети. Більше того, залежно від контексту, групами впливу у галузі вищої освіти можуть бути релігійні, феміністські, етнічні групи та організації. Неформальні групи інтересів складніше визначити й окреслити.

Приклад галузі вищої освіти дає зрозуміти, що теорія суспільного вибору відкриває широкий спектр концептів і моделей для аналізу будь-якої публічної політики. Однак при застосуванні цього підходу варто враховувати такі його обмеження:

– на практиці індивіди не діють абсолютно раціонально. Вони можуть діяти афективно, а також відповідно до своїх цінностей. Навіть за умови, якщо індивід хоче діяти раціонально, він може не володіти всією інформацією для того, щоб оцінити всі можливі альтернативи і прийняти раціональне рішення;
– раціональне рішення не завжди є ефективним, що доводить приклад раціонального утримання від голосування (rational ignorance of voters);
– індивідуальні оцінки можуть змінюватися в процесі прийняття рішення (К. Ерроу).

Доцільно запропонувати такий алгоритм аналізу публічної політики з позиції теорії суспільного вибору:

– визначення особливостей перерозподілу суспільного блага, який здійснює держава: матеріальні ресурси та інституційні фактори;
– співвідношення між попитом і пропозицією стосовно суспільного блага;
– характеристики та діяльність основних акторів процесу прийняття політичних рішень:
• виборців (які категорії населення та якою мірою зацікавлені у суспільному благу);
• законодавців (зокрема, як відбувається log-rolling та rent-seeking);
• бюрократів (зокрема, наскільки ефективною є їхня діяльність);
• основних груп тиску (формальні та неформальні, їхні розміри, інтереси та цілі, діяльність і основні методи впливу на прийняття політичних рішень (демонстрування інтересів, вплив на політиків та бюрократів, робота з населенням тощо).

Для аналізу політики у галузі вищої освіти важливо враховувати зацікавленість цільових груп політики. Розвиток демократичних механізмів у політичній системі дає поштовх до пошуку консенсусу цінностей між представниками вищої, середньої ланки управління галузю та цільовими групами політики. Саме тому важливим є не лише розгляд політичного аспекту освітньої політики, а й визначення того, наскільки політичні інтереси акторів, причетних до ухвалення рішень із галузі, кореспондують із соціальними очікуваннями.

Список літератури

1. Дем'янчук О. П. Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. П. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с.
2. Нуреев Р. М. Теория общественного выбора : курс лекций / Р. М. Нуреев. – М. : ГУ ВШЭ, 2005. – С. 45–95.
3. Олсон Мансур. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / Мансур Олсон : [пер. с англ. Елены Окорченко]. – М. : ФЭИ, 1995. – С. 174.
4. Arrow Kenneth J. Social Choice and Individual Values / Kenneth J. Arrow. – Cowles Foundation for Research in Economics at Yale University, 1963. – P. 124.
5. Buchanan James M. Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications / James M. Buchanan // James M. Buchanan and Robert D. Tollison. The Theory of Public Choice-II. – The University of Michigan Press, 1984. – P. 11–22.

6. Dunleavy Patrick. Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science / Patrick Dunleavy. – Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991. – P. 286.
7. Krueger Anne O. The Political Economy of the Rent-Seeking Society / Anne O. Krueger // American Economic Review. – 1974. – Vol. 64. – P. 291–303.
8. Mueller Denis C. Public Choice III / Denis C. Mueller. – Cambridge University Press, 2003. – P. 680.
9. Quigley John M. Public Choices in Public Higher Education / John M. Quigley, Daniel L. Rubinfeld // Studies of Supply and Demand in Higher Education / edited by Charles T. Clotfelter and Michael Rothschild. – University of Chicago Press, 1993. – P. 243–284.
10. Shughart William F. II. Public Choice [Electronic resource] / William F. Shughart // The Concise Encyclopedia of Economics, 2-nd edition. – Mode of access: http://www.econlib.org/library/Enc/PublicChoice.html. – Title from the screen.
11. Shaw Jane S. Public Choice Theory [Electronic resource] / Jane S. Shaw // The Concise Encyclopedia of Economics, 1-st edition. – Mode of access: http://www.econlib.org/library/Enc1/PublicChoiceTheory.html. – Title from the screen.
12. Social Choice Theory [Electronic resource] // Stanford Encyclopedia of Philosophy. – Mode of access: http://plato.stanford.edu/entries/social-choice/. – Title from the screen.
13. Van Eijck Jan. On Social Choice Theory / Jan Van Eijck // Van Eijck and Verbrugge. Discourses on Social Software. – Amsterdam University Press, 2009.

I. Savchenko

APPLYING THE PUBLIC CHOICE THEORY TO ANALYSIS OF PUBLIC POLICY (ON THE EXAMPLE OF THE HIGHER EDUCATION SPHERE)

The Public Choice theory considers collective choice as a sum of individual choices (individuals make them according to their interests and understanding of utility). According to the theory, politics operates under economic laws. That is why we should define a supply-demand situation concerning one or the other public good as a general collective benefit.

There are purely public goods, purely private goods, and mixed goods. Higher education is a mixed public good. Higher education is distributed on a competitive basis, so it does not have such qualities as jointness of supply and inefficiency of excluding others from consumption.

Public goods are distributed and redistributed through political decision making. For example, in the sphere of higher education, allocation can be made regarding resources (budget places, buildings, scholarships, etc.) and institutional factors (quotas, criteria, rules of entry, etc.).

The main actors of public choice in the sphere of higher education are as follow:

– Voters: they form demand for a public good when voting for politicians-legislatures. When we perform analysis, it is important to determine interests of such a part of voters which forms demand for higher education as a public good.

– Legislatures: they make proposals concerning redistribution of the public good (for example, different ideas on how to reform higher education). Their main motive is to be reelected.

– Bureaucrats: they are responsible for implementation of legislatures' decisions. It is necessary to study bureaucrats' efficiency (for example, analysis of activity of the Ministry of Education). Bureaucrats' motivation is to save their position and/or to get a promotion.

– Interest groups: being formal or informal, they lobby their interests in a particular sphere through a lasting influence and pressure to legislatures and bureaucrats.

A few limitations of the public choice theory should be taken into account: a) values influence individuals' actions; b) individuals may change their preferences and evaluations; c) a rational choice is not always effective .

It is important to define how political interests of actors who are involved in the decision-making process in higher education correspond to public expectations.

Keywords: theory of public choice, public policy analysis, policy in higher education.

Матеріал надійшов 22.02.2016