

С.В. Слухай

ТРАНСФЕРТНІ ВІДНОСИНИ У КОНТЕКСТІ НЕОІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ТЕОРІЇ

Ідеї неоінституціоналізму, розроблені такими відомими економістами, як Дж. Б'юкенен, О. Вільямсон, Р. Коуз, Р. Масгрейв, М. Олсон, Дж. Стігліц, Г. Таллок та іншими, отримують все більшу прихильність з боку вітчизняних економістів. У публікаціях останніх років наголошується на методологічній цінності неоінституціональних теорій, які дозволяють застосувати неокласичний інструментарій до аналізу розвитку суспільства, долаючи соціальну вихолощеність неокласики¹; перед економістами-теоретиками ставиться завдання „більш повного використання в економічних дослідженнях комплексу фундаментальних розробок інституційної теорії з огляду на її значний евристичний і теоретично-методологічний потенціал”². Враховуючи те, що неоінституціональна теорія приділяє особливу увагу відносинам між людьми, механізмам взаємодії різноманітних суспільних структур (інститутів), проблемам еволюції економіки, варто ширше застосовувати її інструментарій для аналізу проблем становлення постсоціалістичної економіки. З огляду на проблематику суспільних фінансів, якій присвячено дане дослідження, заслуговує на особливу увагу методологія аналізу групової дії, представлена, зокрема, у роботах відомого американського економіста М.Олсона³.

Метою статті є дослідження взаємовідносин між інститутами суспільної влади з приводу розподілу фінансових ресурсів. Завдання роботи полягає у демонстрації креативного потенціалу неоінституціональної економічної теорії для аналізу міжурядових фінансових відносин у трансформаційній економіці.

Минуло майже сорок років від моменту опублікування знаменитої книги Менкура Олсона „Логіка колективної дії”, у якій міститься економічне дослідження поведінки різних за розміром груп, яке стало за цей час класичним взірцем неоінституціонального аналізу (про це свідчить двадцятиразове стереотипне перевидання цієї книжки англійською мовою та її переклад на більшість європейських мов та всі світові). Ця книга, як і наступні публікації М.Олсона, мала значний резонанс не лише серед економістів, а й політологів та соціологів, представників інших суспільних наук.

Як показав М.Олсон, причина об'єднання людей у групи полягає у тому, щоб набути колективне благо, яке неможливо забезпечити в результаті дії окремого індивіда. В основі об'єднання людей лежить, таким чином, спільний (груповий) економічний інтерес. Проте наявність самої лише потреби у колективному благу не робить дії групи ефективними, тобто такими, які приводять до визначеного результату: забезпечення оптимального рівня суспільного блага. Так, М.Олсон відмічав, що ефективність дії групи визначається: а) її розміром; б) наявністю формальної організації, в) доступністю дієвих механізмів, які спонукали б членів групи сприяти досягненню загального інтересу.

Основна проблема поведінки індивідів у групі полягає у тому, що вона покликана реалізувати інтерес окремих осіб саме до суспільного, а не приватного блага; як відомо, суспільні блага, на відміну від приватних, характеризуються такими рисами, як неподільність пропозиції та відсутність конкуренції у споживанні⁴. Звідси випливає, що здебільшого у окремого індивіда немає суттєвого стимулу докладати зусиль до набуття колективного блага – адже він зможе скористатися ним незалежно від того, сприятиме він у якийсь спосіб виробництву суспільного блага чи ні. Тобто раціонально діючий індивід не буде брати активної участі у дії групи у разі, якщо він не матиме додаткових (економічних чи неекономічних) стимулів так чинити.

Неможливість об'єднати зусилля індивідів задля досягнення спільної мети веде до того, що великі групи, які вочевидь мають суспільно значущий інтерес, виявляються неспроможними його реалізувати. М.Олсон називає такі групи „забутими”. І справді, поза сумнівом, суспільний інтерес щодо забезпечення захисту інтересів споживачів, до яких належить кожен член суспільства, є значним, проте практично повсюдно організації споживачів виявляються неспроможними протидіяти краще організованим групам крупних підприємців. Це саме стосується і зацікавленості членів суспільства у стримуванні інфляції: хоча переважна більшість членів суспільства зацікавлена у стабільності цін, активно діяти задля цього, жертвуючи своїми приватними інтересами (наприклад, відмовитися від підвищення цін чи заробітної плати), індивіди не будуть, отже це завдання перекладається на державу, яка здатна застосувати силу для забезпечення макроекономічної стабільності.

Ця низка прикладів може бути продовжена щодо менших за розміром суспільних груп. Так, чи зацікавлені вітчизняні підприємці у досягненні економічного зростання в Україні? У принципі так, але чи готові вони для цього чимось жертвувати, наприклад, сплачувати податки у повному обсязі? Щоб спонукати їх до цього, українська держава, упевнившись у безперспективності неекономічних засобів примусу, застосовує інструменти стимулюючої податкової політики, погоджуючись на скорочення у короткостроковому аспекті податкових надходжень до державного бюджету.

Постає питання, наскільки описана вище теорія груп та колективних благ може бути поширена на сектор суспільного управління, адже він складається не з окремих індивідів, а з територіально локалізованих груп, які у своїй сукупності складають те, що називається нацією, державою. Концептуальні засади теорії М.Олсона надають підстави для позитивної відповіді на це питання; сам М.Олсон вважав, що аналіз поведінки, властивої індивідам, об'єднаним у групу, може бути поширений і на поведінку груп, які, своєю чергою, складаються з менших спільнот, тобто так званих “федералізованих груп”⁵, які завдяки особливості свого формування поєднують у собі крупний розмір (тобто значний потенціал впливу на суспільство в цілому) з перевагами малої групи, якими є члени такої федерації. Проте на відміну від груп, з якими мав справу М.Олсон, у даному випадку ми аналізуватимемо інший тип федералізованих груп – територіально локалізовані групи.

Разом з тим застосування економічної теорії груп до сектора суспільного управління має свою специфіку в силу природи феномена „територіально локалізована група”. Класична Олсонівська концепція приділяла в основному увагу групам, чий інтерес до набуття суспільного блага не був територіально локалізованим, а мав, так би мовити, функціональну спеціалізацію (профспілки, фермерські кооперативи, професійні асоціації тощо). Територіально локалізована група нами асоціюється з територіальною громадою (далі ТГ), яка має суттєву специфіку порівняно з традиційними суспільними групами – а тому вимагає виокремленого розгляду.

Спільним у територіальних груп з традиційними групами є те, що вони створюються задля задоволення потреби членів у визначених суспільних благах. Разом з тим взаємодія членів таких груп з метою реалізації цієї мети вирізняється певною специфікою.

По-перше, це обмеження, які накладаються на взаємодію індивідів специфікою територіальної організації суспільства. Особливості територіальної організації суспільства полягають, по-перше, у тому, що ТГ здебільшого створюються не на основі раціональної добровільної взаємодії окремих членів суспільства, а формуються державою. Хоч певний вплив інтересів окремих членів суспільства на формування ТГ і може відбуватися, але він здебільшого стосується не кордонів, а сукупності повноважень територіальних органів управління; кількість і кордони адміністративно-територіальних одиниць встановлюють на найвищому рівні і можуть бути змінені лише рішенням найвищих органів влади. Так, Законом „Про місцеве самоврядування в Україні”, ст.6, лише для сільських ТГ передбачається право на об’єднання з іншими ТГ шляхом проведення місцевого референдуму⁶.

Чому держава регулює зверху чисельність і кордони ТГ? Тому що у протилежному випадку може початися неконтрольований поділ ТГ, як це відбулося у ряді країн Центральної та Східної Європи. Так, після початку демократичних перетворень відбувся поділ ТГ у Чехії, Угорщині, Словаччині, що призвело до збільшення у декілька разів кількості самоврядних одиниць базового рівня, внаслідок чого відзначалося суттєве погіршення ефективності сектора суспільного управління з точки зору його фінансової спроможності надавати колективні блага⁷.

По-друге, членство у цих групах носить примусовий характер, оскільки індивід, який проживає на території ТГ, автоматично належить до неї, а значить, повинен, бажає він того чи ні, робити внесок у набуття колективного блага у вигляді сплати податків до місцевого бюджету, автоматично отримуючи доступ до споживання суспільних послуг, вироблених місцевою владою.

По-третє, ці групи є з самого початку організованими, тобто їм не треба створювати організацію для забезпечення колективного блага – законодавство держави встановлює, які саме представницькі органи і на яких засадах мають формуватися мешканцями громад. Організація діяльності ТГ припускає існування поділу на представницьку та виконавчу влади. Наявність цих гілок місцевої влади робить процес забезпечення

суспільних благ більш ефективним, тому що в силу їх особливостей (неподільності пропозиції зокрема) окремі індивіди, які належать то ТГ, не будуть нічого робити, щоб забезпечити благо. Організація, представлена двома гілками влади, створює можливість спрямувати діяльність окремих осіб у визначеному напрямі згідно з виробленими нею рішеннями, що впливають у тому числі і з побажань мешканців громади, адже чим більше людей є втягнутими у процес прийняття суспільного рішення, тим меншою є вірогідність того, що це рішення взагалі буде досягнутим: трансакційні витрати в міру збільшення кількості учасників групових переговорів зростатимуть, а час реалізації рішення затягнеться на невизначений період. Ілюстрацією цього може бути традиційно низька явка виборців на вибори до місцевих органів влади.

Особливістю України з цього погляду є те, що на рівні області та району, які мають уособлювати спільні інтереси ТГ базового рівня, існують лише представницькі органи влади, тоді як виконавчі повноваження належать до компетенції державних територіальних адміністрацій, що свідчить про неповноту розвитку самоврядування на цих рівнях влади.

По-четверте, на відміну від традиційних груп, з якими має справу економічна теорія, ТГ здебільшого надають не окремі суспільні блага, а цілий їхній набір, отже вони виступають поліфункціональними одиницями, здійснюючи таким чином пакетну пропозицію цих благ. Звичайно, не треба виключати можливості того, що для окремих видів суспільних благ можуть створюватися монофункціональні громади, у тому числі на добровільних засадах; значна багатоманітність такого роду ТГ відзначається у країнах з розвинутими традиціями федералізму. Наприклад, у США переважна більшість місцевих урядів належить до спеціальних місцевих урядів, які займаються наданням лише окремих послуг населенню, як-то: шкільна освіта, пожежна охорона, охорона берегів річок, використання водних ресурсів тощо.

По-п'яте, самоврядні одиниці виконують не лише власні повноваження, а й делеговані державою функції, що робить необхідною компенсацію видатків на ці функції, яка зазвичай здійснюється шляхом надання трансфертів (загальних чи цільових) від державного бюджету.

Трансферти є тим економічним інструментом, який разом з іншими дозволяє утримувати певну територіальну групу від виходу з-під юрисдикції центрального уряду; тобто вони є платнею за те, щоб територіальна група залишилася у складі федерації ТГ, що складають національну державу. Звичайно, домінуючим інструментом збереження єдності держави є елементи примусу – політичного та адміністративного – з боку центру. Проте не можна зневажати і ролі економічних важелів, які, будучи м'якшою формою примусу, діють як “селективні стимули” – позитивних спонук, які є неколективними благами, що їх отримують ТГ і які вони втрачають, якщо виходять з-під юрисдикції національного уряду.

Оскільки загальноновизнаним є факт, що, залежно від виду, трансферти спричиняють визначені зміни у поведінці самоврядних одиниць, вони є тим інструментом, який забезпечує активну участь окремих урядів у реалізації

лізації загальнодержавних пріоритетів. Значну роль тут відіграють цільові трансферти, які забезпечують найбільший вплив на зміну видаткових програм місцевої влади у бажаному напрямі⁸.

В зв'язку з цим цікаво дослідити, яким чином трансфертна система, запроваджена згідно з Бюджетним кодексом, впливає на поведінку місцевих урядів та сприяє підвищенню ефективності функціонування держави в цілому.

Перше, на що варто звернути увагу – це зростання частки трансфертів у доходах місцевих урядів та суттєве збільшення значення цільових трансфертів. У 2003 р. частка прямих трансфертів у місцевих доходах склала понад 34 % порівняно з 14 % у 1998 р. Якщо до 1999 р. трансферти надавалися у нецільовій формі, то у 2003 р. частка цільових трансфертів у трансфертному фонді сягнула майже 50 %*. Друге, незважаючи на такі зміни, провідною формою субсидування місцевих урядів залишаються трансферти на вирівнювання, які розподіляються за формулою: їхня частка досягла у 2003 р. 50,4 % від загальнодержавного трансфертного фонду.

Чимало вітчизняних економістів звертають увагу на недоліки компонентів формули розподілу трансфертних коштів на вирівнювання, зокрема показника відносної податкоспроможності. Хоч ми й погоджуємося з багатьма аспектами цієї критики, проте вважаємо, що запроваджений підхід є результатом компромісу між необхідністю мати об'єктивний показник, який слугував би індикатором відносних переваг одних територій порівняно з іншими щодо спроможності генерувати бюджетні доходи, та суттєвими вадами бюджетної статистики, які не дозволяють застосувати менш вразливі з точки зору методології підходи.

Критика, наведена зокрема Л.Тарангул⁹, стосується 1) завищення значення коефіцієнта через врахування податкових пільг, які надаються в основному центральним урядом; 2) застосування у формулі коефіцієнта податкоспроможності показника чисельності населення, оскільки він не відображає соціально-економічних процесів внаслідок тінізації економіки (можна ще додати не менш суттєвий фактор – значний тимчасовий вплив населення працездатного віку за кордон у пошуку працевлаштування, що нараховує декілька мільйонів громадян); 3) позбавлення місцевих урядів стимулів збільшувати власні доходи; 4) стабільність у часі; 5) залежність від змін у законодавстві; 6) неврахування одноразових заходів місцевої влади з мобілізації доходів.

Якщо з першим положенням можна погодитися, то усі наступні мають бути предметом дискусії. Так, якщо не враховувати у формулі чисельність населення, виникне ситуація, коли необхідно шукати інший показник, на який потрібно ділити величину доходів; навряд чи він буде кращим, інакше його вже застосовували б у багатьох країнах світу.

Більш цікавим з позиції дискутованої вище неоінституціональної економічної теорії є третій аргумент, стосовно позбавлення стимулів акумулювати доходи. Аргументація цього положення у Л.Тарангул виглядає

* Розрахунок автора за даними Міністерства фінансів України.

так: збільшення доходів окремим урядом не вплине на обсяг дотацій від центрального уряду, проте, якщо так діятимуть усі уряди, то за даної величини коефіцієнта відносної податкоспроможності зменшиться загальний обсяг трансфертів, а значить, і сума, отримувана кожним місцевим урядом. Проте чи є це недоліком формули коефіцієнта?

Якщо застосувати до цієї ситуації концепцію групової дії М. Олсона, то, з точки зору інтересів кожного окремого місцевого уряду, існують стимули для збільшення власних доходів, оскільки він не може знати, чи робитимуть те саме інші уряди; більш того, навіть знаючи про те, що за певних обставин його зусилля призведуть до негативного результату у вигляді зменшення отримуваних трансфертів, він все одно не зважатиме на можливі дії інших. Збільшення загального обсягу трансфертів – колективне благо для усіх урядів, що є членами цієї специфічної групи економічних суб'єктів, – може за даної формули коефіцієнта відбутися лише у тому випадку, якщо усі вони домовляться зменшити свої бюджетні надходження. Проте це (змова) є неможливим з двох причин.

По-перше, місцеві уряди в Україні мають дуже незначний вплив на свої бюджетні доходи, головна частина яких формується за рахунок непрямих трансфертів, тобто відрахувань від загальнодержавних податків, які збираються податковою адміністрацією, підпорядкованою центральному уряду; отож обсяг надходжень залежить від ефективності дії цієї адміністрації та фіскальної поведінки господарських суб'єктів (їхньої схильності до легального та нелегального ухилення від сплати податків), що знаходяться на території юрисдикції того чи іншого уряду.

По-друге, навіть якби вони мали суттєву можливість впливати на свої бюджетні доходи, то не стали б їх зменшувати, оскільки втрата податкових надходжень є реальними їхніми втратами, тоді як обсяг трансфертів – це колективне благо, якого буде набуто незалежно від того, чи скорочуватиме окремий уряд свої бюджетні надходження, чи ні. М.Олсон показав, що така спільна дія неможлива у добровільному порядку, якщо члени групи (у даному випадку – територіальні громади) переслідують свої власні інтереси. Але примусу щодо інших членів групи ніхто застосовувати не може – асоціації місцевого самоврядування є суто добровільними організаціями, які не мають подібних важелів впливу, тоді як селективні стимули, що пропонуються цими асоціаціями, навряд чи можуть переважити схильність окремого уряду зайняти позицію “безбілетника”. Крім того, слід взяти до уваги, що асоціації органів самоврядування в Україні поки що є доволі слабкими щодо їхніх реальних можливостей впливу на своїх членів та на центральний уряд.¹⁰ Відомо, що ефективність діяльності групи залежить від її згуртованості; саме це є суттєвою проблемою для територіальних урядів України: їхні інтереси є доволі різними, якщо не взаємовиключаючими. Звідси випливає висновок: *навіть якщо місцеві уряди й усвідомлять, що проведення політики на зниження доходів їм вигідне, вони все одно не будуть її здійснювати.*

Таким чином, причиною, що пояснює неможливість координованої дії місцевих урядів з метою досягнення суспільного блага (збільшення

обсягу трансфертів), є, по-перше, велика їхня кількість, що утруднює процес координації взаємодії і посилює “синдром безбілетника”; по-друге, відсутність дієвої організації, яка представляла б інтереси усіх членів групи; по-третє, брак стимулів для скоординованої дії.

Проведений вище аналіз показує, що неоінституціональна методологія є продуктивною з погляду дослідження процесів трансформаційної економіки, які неможливо всебічно проаналізувати традиційними методами, і дозволяє по-новому подивитися на складні процеси, що протікають в економіці та її окремих секторах, знайти пояснення проблемам, які виникають, та визначити напрями їх усунення. На наш погляд, практиковані нею підходи створюють нові можливості для економіко-теоретичного дослідження, підсилюють аргументованість пропозицій економістів щодо подальшого реформування сектора суспільного управління в Україні, а отже, повинні ширше використовуватися вітчизняними дослідниками.

¹ *Гайдай Т.* Неоінституціоналізм та його аналітично-дослідний потенціал // Економіка України. – 2003. – № 9. – С.61.

² *Вплив сучасної інституційної теорії на розвиток економічної думки* // Економічна теорія. – 2004. – № 3. – С.94.

³ *М.Олсон* написав за своє життя три книжки, які викликали суттєвий суспільний резонанс. Окрім згаданої “Логіки колективних дій” (Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge, Mass. – London, Harvard University Press, 1965, 1971, переклад на українську мову київського видавництва “Лібра” вийшов у 2004 р.), до них належать “Піднесення та занепад держав” (The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven and London, Yale University Press, 1982; переклад на українську мову харківського видавництва “Каравела”, 2002) та “Влада і процвітання: прощання з комуністичними та капіталістичними диктатурами” (Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships, New York, Basic Books, 2000, переклад на українську мову планується київським видавництвом “КМ Академія” у 2005 р.).

⁴ *Samuelson P.* The Pure Theory of Public Expenditure // Review of Economics and Statistics. – 1954. – November. – Vol. XXXVI. – P.387–390.

⁵ *Олсон М.* Логіка колективної дії: суспільні блага і теорія груп. – К.: Лібра, 2004. – С.103.

⁶ *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – Ст.170.

⁷ *The Transfer of Power. Decentralization in Central and Eastern Europe* / Ed. by J.D.Kimball. – Budapest: OSI/LGI, 1999. – P.18–24.

⁸ *Слухай С.В.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. – К.: Лібра, 2002. – С.55–58.

⁹ *Тарангул Л.Л.* Оподаткування та регіональний розвиток. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2003. – С.100–110.

¹⁰ *Молодцов О.* Лобіювання інтересів місцевого самоврядування: реальна практика та перспективи // Аспекти самоврядування. – 2001. – Число 4 (12). – С.12.