УДК 336.018:330.341.2

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2020-6.4>

Дерлиця А.Ю.

кандидат економічних наук,
викладач кафедри фінансів та економіки,
Подільський спеціальний навчально-реабілітаційний
соціально-економічний коледж

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ СУСПІЛЬНИХ ФІНАНСІВ І СУСПІЛЬНИЙ ВИБІР

У статті розглянуто концептуальні основи інституційного механізму суспільних фінансів. Інституційне середовище визначено як сукупність інституційних одиниць, інституцій-норм і трансакцій та вказано, що інституційний механізм суспільних фінансів виконує функції цілевизначення та цілереалізації. Зазначено, що колективна взаємодія на рівні держави, регіону та громади має власну економічну логіку, яка продиктована обсягами трансакційних і трансформаційних витрат. Зауважено, що мінімізація трансакційних витрат на етапі суспільного вибору попри економію може мати наслідком невідповідність бюджетної політики потребам суспільства. Розкрито логіку цілевизначення у сфері суспільних фінансів, як послідовності етапів: передвиборчі програми – програма діяльності парламентської більшості – стратегія уряду – бюджетні програми – бюджет, що забезпечує розгортання суспільного інтересу від загального до конкретного.

Ключові слова: Суспільні фінанси, суспільний вибір, фінансові інститути, інституційний механізм, трансакційні витрати.

INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC FINANCE AND PUBLIC CHOICE

Derlytsia Andrii

Podilsk Special Educational and Rehabilitation
Socio-Economic College

The article considers the conceptual foundations of the institutional mechanism of public finance – the procedures of public choice. The institutional environment of public finance is defined as a set of: institutional units, institutions-norms (formal and informal rules), transactions (relationships and operations). It is noted that the institutional mechanism of public finance performs the functions of goal setting and goal realization for the public sector. It is indicated that the emergence of a certain model of collective organization at each level (state, region, community, team) has its own economic logic, dictated by the volume of transaction and transformation costs compared to economic and social benefits from the functioning of the institutional structure. It is argued that certain effects of institutional asymmetry arise due to the presence of populist fiscal and budgetary promises in election programs, which are economically unbalanced financial plans. It is noted that the minimization of transaction costs at the stage of public choice may result in the inconsistency of fiscal policy with the needs of society, which leads to the use of funds for non-priority areas. More effective involvement of public organizations and analytical services in the government's work on drafting the budget and approving budget programs can contribute to the effectiveness of public choice. It is stated that this "third sector" of the economy is underdeveloped in Ukraine. It is emphasized that the rules of collective decision-making should be closely related to the size of the group and the importance of issues in order to optimize transaction costs and a balanced satisfaction of the interests of participants. The logic of goal setting in the sphere of public finance as a sequence of stages is revealed: election programs – program of activity of the parliamentary majority – financial strategy of the government – budget programs – budget. This approach ensures the "heredity" of financial planning – a hierarchy of political programs of different levels of detail, which ensure the development of public interest in the process of convergence from general to specific.

Keywords: public finance, public choice, financial institutions, institutional mechanism, transaction costs.

Постановка проблеми. Сучасне вивчення суспільних фінансів (public finance) західною економічною наукою неможливо уявити без аналізу функціонування їх інституційного середовища. Застосування до цієї сфери поряд із підходами мейнстрімного економіксу, також і положень інституціоналізму, забезпечує врахування широкого спектру факторів, що впливають на кількісні та якісні параметри фінансних феноменів. Узагальнення ключових сфер аналізу інституційного підходу на основі праць таких авторитетів, як Д. Норт [1] та О. Вільямсон [2], дозволяє виділити такі складові: функціонування інституційних одиниць; роль інституцій-норм (формальних та неформальних пра-

вил); трансакції та трансакційні витрати (відносин та особливості операцій у цій сфері). У сукупності дані елементи становлять інституційне середовище, у якому народжуються фінансово-бюджетні показники та параметри – доходи та видатки бюджетів, кошториси і фінансові плани суб'єктів суспільного сектору економіки, тощо. Однак первинні витоки фінансової політики у демократичному суспільстві все ж знаходяться у сфері індивідуальних преференцій, які завдяки механізму суспільного вибору трансформуються у фінансові рішення. Тобто, середовищем для реалізації детермінованості суспільних фінансів виступають політико-правові інститути. У одній із своїх робіт

Р. Масгрейв підкреслює, що «бюджетна детермінованість є політичним, а не ринковим процесом» [3, с. 5]. Дані аспекти вивчає теорія суспільного вибору (public choice theory), що виникла у середині XX століття, як одна із гілок інституціоналізму.

Доробок даної теорії недостатньо імплементований у вітчизняній фінансовій науці. Попри це, врахування положень теорії суспільного вибору для дослідників фінансів важливе, оскільки політико-інституційні обмеження встановлюють для науковця жорсткі рамки щодо можливостей впровадження його реформаторських пропозицій. Лише ті з них можуть бути реалізовані, які одночасно володіють політичною привабливістю, отримують суспільну підтримку та відповідають пріоритетам вищих ешелонів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про наукову значимість підходу, орієнтованого на дослідження державних фінансів у контексті суспільного вибору свідчить той факт, що ряд науковців-розробників проблематики: Дж. Б'юкенен [8], К. Ерроу, Ф.А. Хайєк [5], Д. Норт [1], стали лауреатами Нобелівських премій. Серед її дослідників також інші вчені зі світовим іменем: К. Вікселль, А. Даунс, Е. Ліндаль, У. Нiskanen, Г. Таллок, М. Олсон [6], Й. Шумпетер [4]. Вітчизняними вченими, які намагались застосовувати підходи теорії суспільного вибору до аналізу сфери державних фінансів є: Л.І. Краснікова, О.П. Процьків, Н.В. Савчук, С.І. Юрій та ряд інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження інституційного механізму суспільних фінансів у частині процедур суспільного вибору.

Виклад основного матеріалу. Важливою перевагою інституційного підходу є здатність дослідження певного феномену з процедурної точки зору. При такому баченні можна вивчати фінансові явища через призму послідовності етапів та операцій, які виходять із уподобань та преференцій індивідів і трансформуючись через усю інституційну систему суспільних фінансів набувають форм фінансових інститутів та повертаються до громадянина у вигляді створюваних державою благ. Для цього складного процесу найбільш відповідним буде використання семантичної конструкції *інституційний механізм суспільних фінансів*. Вказаний інституційний механізм розбивається на дві послідовні складові: інституційний механізм суспільного вибору та інституційний механізм реалізації суспільного вибору. Якщо говорити термінами управлінської науки, кожен із вказаних етапів виконує свою функцію для сфери суспільних фінансів:

– інституційний механізм суспільного вибору забезпечує *цілевизначення*, – те, ким і у який спосіб відбувається встановлення пріоритетів і цілей суспільства у сфері фінансів. У демократичних державах це реалізується шляхом застосування механізмів загальносуспільного прийняття рішень і формуванням органів представницької влади. Тобто, демократія розглядається як «сукупність інституційних методів прийняття політичних рішень, шляхом яких реалізується загальне благо шляхом надання самому народу можливості вирішувати проблеми через вибори індивідів» [4, с. 337]. У авторитарних і тоталітарних державах цілевизначення у сфері фінансової політики є прерогативою вузького кола осіб, знаходиться у рамках нав'язаної суспільству ідеології;

– інституційний механізм реалізації суспільного вибору здійснює функцію *цілереалізації*, – практично діяльності по втіленню суспільних пріоритетів щодо публічних фінансів. Даний адміністративний аспект переважно забезпечується за допомогою функціонування органів виконавчої влади на шляху до досягнення попередньо визначених цілей.

Механізм суспільного вибору є певним відображенням національних традицій, законодавчих норм, політичного та державного устрою, партійної структури, розмежування повноважень суб'єктів законодавчої ініціативи тощо. Ця сукупність складних процедур, законодавчих норм і інституційних одиниць у державах Заходу приводилась у відповідність протягом століть. Стійкість та ефективність сучасних західних держав ховається саме у тому, що їх фінансові та політичні інститути встановлювались еволюційно й паралельно, органічно переплітаючись із історичними традиціями, економічними та політичними умовами. Дану інституційну систему характеризують саме як результат своєрідного «еволюційного відбору» [5, с. 54].

На думку автора, усвідомлення ролі інституційного механізму для суспільних фінансів потребує чіткого бачення його економічної логіки. Суспільний вибір, це складний процес, який здійснюється не лише на загальнодержавному рівні. Його спрощеною формою слід вважати прийняття колективних рішень у малих групах (collective choice) стосовно питань співіснування. На такому рівні, як показав М. Олсон, спостерігається забезпечення колективним благом на добровільній основі, не покладаючись на примус [6, с. 30].

Прикладом такої взаємодії може бути функціонування об'єднань співвласників багатоквартирних будинків. Уже на такому рівні мова іде про створення певного колективного блага для узгодження постачання якого створюються організаційні структури і акумулюється фінансовий ресурс. Більш інституційно складно організовується колективна взаємодія на рівні територіальної громади, вимагаючи формування легітимних владних інститутів, нормативно-правового оформлення фінансово-бюджетних рішень тощо.

Таким чином особливості суспільного вибору тісно пов'язуються із рівнем на якому він здійснюється. Для незначної спільноти можливим є вирішення більшості питань за безпосередньої участі усіх зацікавлених. Це дозволяє доходити компромісу, однак характеризується високими транзакційними витратами внаслідок необхідності регулярного залучення усіх для вироблення рішення. По мірі зростання розмірів громади управлінські функції стає раціональним делегувати представницьким структурам, що призводить до зниження частки транзакційних витрат, при зростанні трансформаційних витрат на реалізацію колективних рішень. А це, в свою чергу, обумовлює зміну системи фінансового забезпечення, застосування моделі фінансових інститутів, оскільки опора на добровільні внески з ростом числа групи стає неможливою внаслідок появи проблеми «вільного користувача» (free-rider problem) [7, с. 75]. Таким чином, виникнення певної моделі колективної організації на кожному рівні (держава, регіон, громада, колектив) має власну економічну логіку, продиктовану обсягами транзакційних і трансформаційних витрат у протиставленні із економічними та соціальними вигодами від функціонування встанов-

леної інституційної структури, що можна характеризувати, як взаємнообумовлену комбінацію політико-владних та фінансових інститутів.

Якими ж є вимоги до інституційного середовища суспільних фінансів, щоб забезпечити ефективне функціонування суспільного вибору? На думку Д. Норта умови, яким повинні відповідати політичні інститути, задіяні у процесах суспільного вибору є наступні [1, с. 139]:

- усі учасники повинні бути добре поінформовані стосовно того, як певна пропозиція, або законопроект, впливає на їх інтереси, доходи та видатки;

- інтереси учасників можуть бути делеговані певним виконавцям зокрема законодавцям, які повинні голосувати у точній відповідності із ними;

- результати завжди ведуть до виграву та програшу окремих сторін, що вимагає оцінки результату, а також передбачає можливість відшкодування тим хто опинився у програві;

- такого роду прийняття рішень повинне здійснюватися з низькими транзакційними витратами для того, щоб бути ефективним і вигідним.

Розглянемо складові інституційного механізму суспільного вибору (див. рис. 1). Джерелом ініціатив та легітимації суспільних фінансів в демократичній державі є вибір громадян. Виявлення індивідуальних пріоритетів щодо напрямків державної діяльності, розмірів і видів суспільних благ, розподілу податкового тягаря в суспільстві відбувається кількома шляхами:

- у ході виборів до представницьких органів (рад різного рівня) та посадових осіб (Президент, мер тощо);

- прямим впливом на окремі питання на референдумі;

- за допомогою нових форм демократії, які з'являються завдяки становленню цифрового суспільства (створення петицій, електронної демократії, голосування за окремі проекти та програми, наприклад електронний бюджет тощо);

- опосередкованим шляхом, – за допомогою функціонування неурядових, громадських організацій, які намагаються здійснювати вплив на владу, приймають участь у громадських слуханнях, розробляють пропозиції проектів рішень тощо.

Теорія суспільного вибору доводить, що сам факт участі у голосуванні стає об'єктом раціонального розрахунку для індивіда. Громадянин приймає рішення порівнюючи вигоди та затрати, пов'язані з цим кроком. Бажання вплинути на рішення, усвідомлення важливості виконання свого громадянського обов'язку сприяють участі у голосуванні. Одночасно це потребує цілком реальних витрат: часу на вивчення кандидатів та їх програм, відвідування виборчих дільниць тощо. Оскільки вигоди від голосування для особи є невідчутними, іноді цілком раціональною є свідома відмова від виконання свого громадянського обов'язку.

З іншого боку, самі передвиборні програми партій і кандидатів часто є джерелом інституційної асиметрії, оскільки містять популістські фінансові та бюджетні обіцянки, які є економічно незбалансованими, одночасно пропонуючи несумісне поєднання суттєвого зниження рівня оподаткування із радикальним зростанням бюджетних витрат. Саме це є вкрай характерним для виборчого процесу в Україні.

Тому виняткова роль у якості виборчого процесу відводиться «третьому сектору», який у розвинутій демократії бере на себе значну частину транзакційних витрат, пов'язаних із незалежною експертною оцінкою фінансо-

Рис. 1. Складові інституційного механізму суспільного вибору

вої реалістичності передвиборних програм й інформує про це громадськість. Саме даний «третій сектор» економіки, який складається із некомерційних та громадських організацій, недостатньо розвинутий в Україні. Хоча трансакційні витрати прийнято вважати перешкодою, втратою ефективності, однак, на нашу думку, в окремих випадках такий погляд не враховує їх роль і необхідність для раціоналізації суспільного вибору.

Раціональний бюджетний вибір неможливо здійснити без суттєвих вкладень у визначення пріоритетів, врахування потреб, а також оцінки ефективності альтернативних бюджетних програм. Мінімізація витрат на даному етапі ніби й приводить до економії для суспільства, однак насправді це може має своїм наслідком невідповідність бюджетної політики первинним запитам суспільства, може вести до марнотратства, використання коштів на незатребувані пріоритети. Саме тому, як вказує зарубіжна практика, за кордоном величезні кошти витрачаються на функціонування комітетів парламенту, їх допоміжних структур, громадських організацій, залучених до аналізу й оцінки, лобіювання у сфері суспільних фінансів.

Теорія суспільного вибору твердить, що на суспільні фінанси впливає не тільки поведінка учасників суспільного вибору, але й самі правила на основі яких відбувається прийняття рішень. Як показав у своїх роботах Дж. Б'юкенен, найбільш використовуване у практиці голосування правило простої більшості є далеким від оптимальності. Адже воно завжди несе загрози для економічних інтересів меншості, хоча й дозволяє оптимізувати трансакційні витрати на сам процес вироблення політики: «суттю процесу колективного вибору за правилом більшості є примус меншості до дій, які вона не може попередити і за збитки від яких не може вимагати компенсації» [8, с. 122]. Повне врахування інтересів усіх учасників процесу прийняття колективних рішень забезпечує лише застосування правила одноголосності. Тому оптимізація суспільного вибору вимагає гнучкого застосування процедур і правил прийняття фінансових рішень. На цьому наголошував ще К. Вікселль, пропонуючи застосування навіть правила 3/4 та 9/10 при голосуванні з окремих суспільно важливих питань [3, с. 128]. Таким чином, правила прийняття колективних рішень повинні знаходитись у тісному зв'язку із розмірами групи та значенням винесених на розгляд питань з метою оптимізації трансакційних витрат і збалансованого задоволення інтересів учасників.

На основі вивчення інституційного механізму суспільних фінансів у контексті суспільного вибору вибудовується наступна оптимальна послідовність трансформації інтересів громадян у конкретику фінансової політики:

1. Основи фінансової політики закладаються на виборах шляхом голосування громадян стосовно передвиборчих програм партій/кандидатів. Для раціоналізації даного процесу доцільною є обов'язкова наявність у партійних програмах розділу по стратегії фінансової політики.

2. Утворена у парламенті більшість повинна формувати програму своєї діяльності на основі синтезу та деталізації положень передвиборчих програм партій, що увійшли до коаліції. У даній програмі необхідно забезпечити максимально деталізований опис власних фінансово-бюджетних пріоритетів і дій на протязі каденції.

3. На основі програми діяльності доцільно розробляти фінансову стратегію уряду, із деталізацією фінансових показників на середньострокову перспективу (5 років). У такий спосіб забезпечуватиметься жорстка система цілепокладання, а також система обмежень і політичної відповідальності за виконання програм.

4. На основі фінансової стратегії щорічно формується уся сукупність нормативних документів, які стають основою складання та розгляду-затвердження бюджету у поточному році.

5. Посприяти ефективності суспільного вибору може більш активне залучення громадських організацій та аналітичних служб у процес роботи уряду над складанням проекту бюджету та затвердженням бюджетних програм, які планується виконати у наступному бюджетному періоді.

6. Завершальним етапом суспільного вибору у сфері публічних фінансів є затвердження бюджету відповідними радами, – процесу, який повинен відбуватись максимально публічно та із залученням до обговорення громадських організацій.

Отже, логічний ланцюжок цілевизначення у сфері суспільних фінансів виглядає наступним чином: передвиборчі програми – програма діяльності уряду і парламентської більшості – фінансова стратегія – основні напрямки бюджетної політики – бюджетні програми – закон/рішення про бюджет. За такого підходу бюджетний процес буде механізмом реалізації преференцій громадян.

Висновки з проведеного дослідження. Інституційне середовище відіграє визначальну роль для функціонування фінансових інститутів внаслідок впливу на трансакційні витрати, які виникають у сфері суспільних фінансів.

Інституційний механізм суспільного вибору формується у кожній державі еволюційно, на протязі доволі тривалого періоду, оскільки потребує узгодження законодавства, діяльності політичних інститутів, напрацювання традицій та становлення повноцінного громадянського суспільства, яке готове нести трансакційні витрати по участі у прийнятті колективних рішень та контролі за витрачанням публічних коштів.

Ефективність управління публічними коштами може бути забезпечена лише при відповідності інтересів громадян показникам бюджетно-фінансової політики. Досягнути цього можна шляхом дотримання принципу «спадковості» фінансового планування – ієрархії політичних програм різного рівня деталізації, які забезпечують розгортання суспільного інтересу, його сходження від загального до конкретного у процесі виконання функції цілевизначення.

Список використаних джерел:

1. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. Пер. з англ. Київ : Основи, 2000. 198 с.
2. Вільямсон О. Економічні інституції капіталізму: Фірми, маркетинг, укладання контрактів. Київ : Арттек, 2001. 472 с.

3. Musgrave R.A. The Theory of Public Finance. New York: McGRAW-HILL BOOK COMPANY, 1959. 628 p.
4. Шумпетер Й. Капіталізм, соціалізм і демократія / пер. з англ. Київ : Основи, 1995. 528 с.
5. Хайек Ф. А. Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма: Пер. с англ. Под ред. У.У. Бартли III. Москва : Новости, 1992. 302 с.
6. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. Пер. с англ. Москва : ФЭИ, 1995. С. 174.
7. Rosen H.S. Public finance. Burr Ridge: IRWIN, 1992. 657 p.
8. Бьюкенен Д.М. Сочинения: Пер. с англ. Т. 1. Москва : Таурис Альфа, 1997. 560 с.

References:

1. Nort D. (2000) Instytutstii, instytutstiina zmina ta funktsionuvannia ekonomiky [Institutions, Institutional Change and Economic Performance]. Kyiv: Osnovy. (in Ukrainian)
2. Viliamson O. (2001) Ekonomichni instytutsii kapitalizmu: Firmy, marketynh, ukladannia kontraktiv [The Economic Institutions of Capitalism]. Kyiv: Artek. (in Ukrainian)
3. Musgrave R. A. (1959) The Theory of Public Finance. New York: McGRAW-HILL.
4. Shumpeter Y. (1995) Kapitalizm, sotsializm i demokratiia [Capitalism, Socialism and Democracy]. Kyiv: Osnovy. (in Ukrainian)
5. Khajek F.A (1992). Pagubnaya samonadeyannost: Oshibki soczializma [Pernicious Arrogance: The Mistakes of Socialism]. Moskva: Novosti. (in Russian)
6. Olson M. (1995) Logika kollektivnykh deystviy. Obshchestvennie blaga i teoriya grupp [The logic of collective action: Public goods and the theory of groups]. Moscow: FEI. (in Russian)
7. Rosen H. S. (1992) Public Finance. Burr Ridge: IRWIN.
8. Byukenen D. M. (1997) Sochineniya [Essays]. Moscow: Taurus Alfa. (in Russian)

E-mail: derlytsya@gmail.com