

Національна академія державного управління
при Президентіві України

І. В. Розпутенко

Публічні фінанси

Навчальний посібник
до дисципліни “Публічні фінанси”

Київ
2008

УДК 336.1/5(477)(075.8)

Р64

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентіві України
(протокол № 142/І-9 від 31 січня 2008 року)*

Рецензенти :

Ю. В. Ковбасюк, доктор наук з державного управління, професор;

В. В. Юрчишин, доктор наук з державного управління, професор.

Розпутенко І. В.

Р64 Публічні фінанси : навч. посіб. до дисципліни “Публічні фінанси”. - К. : НАДУ, 2008. - 48 с.

У навчальному посібнику лаконічно висвітлюються роль держави та її функції, вивчення яких робить процес державного управління фінансово-ціннісним; аналізуються основи державних фінансів; визначається сутність суспільних благ. Особлива увага приділяється питанням оподаткування.

Для слухачів Національної академії державного управління при Президентіві України.

УДК 336.1/5(477)(075.8)

© Розпутенко І. В., 2008

© Національна академія
державного управління
при Президентіві України, 2008

Зміст

Вступ	4
Лекція 1. Роль держави та її функції	5
Лекція 2. Функції державних фінансів	8
Лекція 3. Держава, ринок та економічна ефективність ...	10
Лекція 4. Суспільні товари, публічні ефекти та державна політика	14
Лекція 5. Державна політика і державні видатки	19
Лекція 6. Складання державного бюджету та аналіз витрат	22
Лекція 7. Теорія оподаткування	26
Лекція 8. Податкова структура: принципи та концепції	29
Лекція 9. Теорія суспільного вибору та економіка добробуту	33
Лекція 10. Аналіз вигід і витрат у публічних фінансах	38
Лекція 11. Державні фінанси і монетарна політика	42
Лекція 12. "Презентація" українських проблем	46

Вступ

У цьому стислому викладі матеріалів ідеться про основні концепції у галузі державних фінансів. Сам цикл лекцій був підготовлений на початку 90-х рр. ХХ ст. з метою ознайомлення слухачів Інституту державного управління і місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України з найважливішими поняттями державних фінансів та відповідним методологічним знаряддям.

Запропонований підхід є досить широким і дещо концептуальним, тому що ми прагнули досягти розуміння загальних понять, які б стали слухачам Національної академії державного управління при Президентові України у нагоді при поглибленому вивченні інших курсів, у тому числі і більш складного курсу з державних фінансів.

Сподіваємося, що слухачі, оволодівши базовими поняттями та знаннями зі сфери державних фінансів, зможуть успішно конкурувати як на специфічному ринку знань державного управління, так і в процесі кар'єрного просування державних службовців. Отримані знання, як засвідчує 15-річний досвід роботи зі слухачами, дають змогу вирішувати навіть такі питання, пов'язані з державними фінансами, з якими досі слухачі (а це випускники різноманітних гуманітарних і технічних закладів) не зустрічалися.

Відтак лекційні тексти доповнені посиланнями на літературні джерела, що появилися в науковому обігу останнім часом. Це дають змогу слухачам Національної академії поглибити знання з теорії державних фінансів.

Унаслідок такого підходу у слухачів може виникнути відчуття певного розчарування з приводу "дефіциту" конкретних пропозицій щодо вирішення унікальних економічних проблем України, особливо у галузі фінансових реформ. Ці питання будуть розглядатися на подальших ступенях програми, а поки що пропонуємо у 12-лекційному циклі занять зосередити увагу на теоретичних питаннях, принципах та методах організації державних фінансів, знання яких дозволить слухачам безпосередньо брати участь у вирішенні цих проблем як представникам майбутньої української адміністративної еліти.

Лекція 1. Роль держави та її функції

За умов змішаної економіки держава виступає як покупець товарів та послуг, що виробляються у приватному секторі. У цьому разі держава ні в якому разі не експропріює товарні цінності, як це спостерігається в адміністративно-командній економічній системі. Щоб мати змогу купувати товари та послуги в приватному секторі, держава збирає податки та вводить певні платежі з приватних фірм та громадян. Ці надходження згодом перерозподіляються у вигляді товарів, послуг та прямих грошових виплат. Взаємодія між державним і приватним секторами має характер кругообігу (рис. 1).

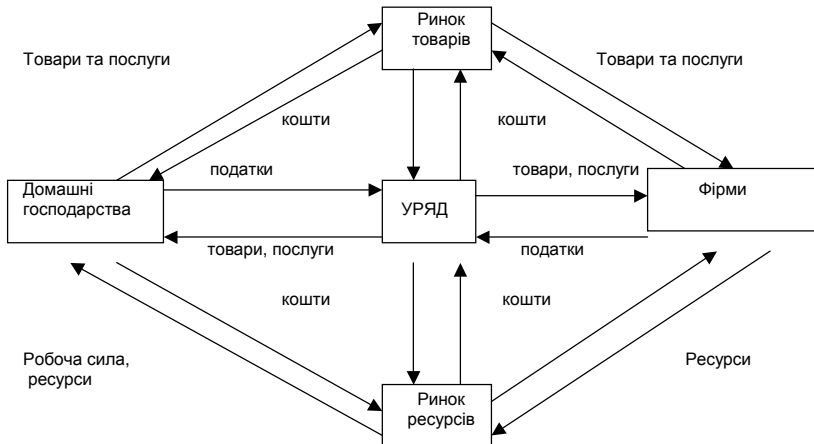


Рис. 1. Кругообіг ресурсів за умов змішаної економіки

Державні фінанси - це галузь економічної науки, яка вивчає діяльність уряду та альтернативні способи її фінансування. Державні фінанси - це система грошових ресурсів, які належать державі й призначені для виконання притаманних державі економічних, соціальних і політичних функцій, та сукупність форм і методів, за допомогою яких ці фонди формуються.

Головні теми економіки державних фінансів базуються на розумінні того, що:

- діяльність держави має під собою економічні основи;
- державні видатки, система оподаткування та позичання впливають на стимулювання праці, інвестицій і на спосіб використання прибутків;

- активність держави, навіть у країнах "вільного ринку", впливає на добробут громадян - не обов'язково безпосередньо;
- всі економічні взаємозв'язки не слід приймати як щось дароване чи незмінне - навпаки, всі вони можуть бути проаналізовані та змінені політичними заходами.

Нормативна база діяльності уряду:

- багато концепцій державних фінансів неминуче мають як практичний, так і нормативний виміри;
- держава існує для того, щоб задовольняти громадські інтереси. У чому ж полягають ці інтереси?

У ліберально-демократичних суспільствах, таких як Сполучені Штати Америки чи Канада, держава існує для того, щоб розвивати та відстоювати певні громадянські цінності, а саме: життя, свободу, власність, тобто цінності, що стосуються людської особистості. Ці цінності є відображенням шотландської традиції Природного Закону за часів епохи Просвітництва - наріжного каменю законів ліберального режиму правління. Наприклад, у преамбулі до конституції Сполучених Штатів Америки міститься переконливий та змістовний перелік цілей, що стоять перед національним урядом Америки. Держава відстоює ці цінності саме через свою діяльність, через яку вона задовольняє потреби громадян у певній комбінації суспільних продуктів та послуг. Це передбачає баланс між продуктами та послугами, що виробляються у державному секторі, та продуктами і послугами приватного сектору (рис. 2).

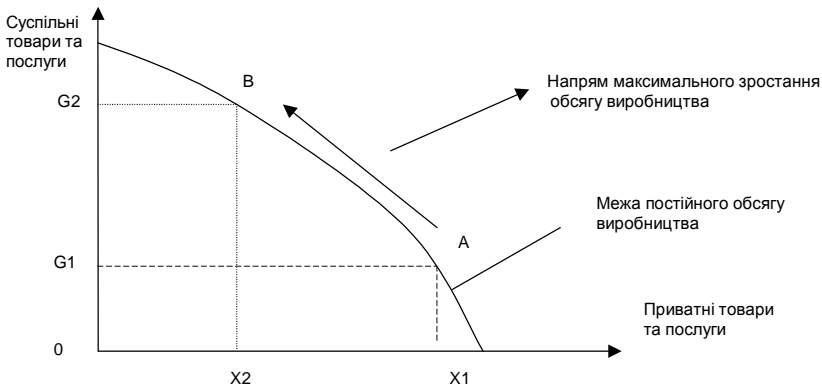


Рис. 2. Крива можливостей виробництва (альтернативні комбінації суспільних і приватних товарів та послуг)

Визначення оптимальної комбінації суспільних і приватних товарів та послуг не є суто економічною проблемою, а обов'язково передбачає розгляд альтернативних варіантів того, яке саме суспільство та уряд насправді хотіли б мати (та заслуговують) громадяни країни. Це неминуче приводить до розгляду поняття "цінності".

Уряд у країнах зі "змішаною економікою". Коротка характеристика:

- економіка Сполучених Штатів та більшості інших країн є "змішаною";

- у таких системах уряд забезпечує постачання значної кількості продуктів та послуг і регулює діяльність приватного економічного сектору в інтересах суспільства;

- у країнах із змішаною економікою держава споживає щонайменше одну четверту частину національного прибутку через оподаткування;

- державні видатки у таких країнах, як правило, становлять від однієї четвертої до половини валового національного прибутку;

- "змішана економіка" відрізняється від суто ринкової економіки значним втручанням держави в економіку;

- оскільки надання суспільних послуг та продуктів передбачає використання неринкових механізмів регулювання, то ми вже маємо справу не з суто ринковою економікою;

- отже, вивчення державних фінансів має визначити роль держави у суспільстві зі змішаною економікою.

Список рекомендованих джерел

1. *Стігліц Дж.Е.* Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998. - Ч. 1. - С. 29-122.

2. *Василик О.Д.* Державні фінанси України. - К.: Вища шк., 1997. - С. 3-28.

3. *Reed B.J., Swain J.W.* Public Finance Administration. - New Jersey, 1990. - Introduction (p. 1-9).

4. *Hockley G.C.* Fiscal Policy. An Introduction. - London and New York, 1992. - Part I. The Public sector. - P. 1-21.

Лекція 2. Функції державних фінансів

Як зазначалося в попередній лекції, кругообіг продуктів та ресурсів у суспільстві зі змішаною економікою відбувається під певним "протекторатом" держави:

- за умов змішаної економіки уряд виступає як покупець товарів та послуг, що виробляються у приватному секторі;
- у цьому випадку держава ні в якому разі не експропріює товари, як це робиться в адміністративно-командних державних системах;
- однак держава інколи має у власності та контролює ряд підприємств, що мають стратегічне та визначальне значення для країни, а також такі, наприклад, як поштові відділення, водо- та електропостачальні підприємства, проводить державні лотереї;
- взаємодія між державними та приватними секторами має характер кругообігу (див. рис. 1);
- як можна бачити, важлива функція держави полягає у забезпеченні загальної стабільності економічної системи.

Функції держави по Масгрейву

Згідно з теорією професора Ричарда Масгрейва (Richard Musgrave. *The Theory of Public Finance*. - New York: McGraw-Hill, 1959), за умов змішаної економіки держава відіграє такі три головні функції:

- 1) стабілізації;
- 2) розміщення;
- 3) перерозподілу.

Функція стабілізації. Головна функція держави останнім часом полягала у стримуванні інфляції, запобіганні хронічному безробіттю та економічній стагнації. Метою тут виступають високий рівень зайнятості, низька інфляція та стале економічне зростання. Очевидно, що для того щоб досягти цих цілей разом, необхідно утримувати певний "економічний гомеостазис".

Функція розміщення. Йдеться про суспільне споживання товарів та послуг. Західні країни досягли високого рівня суспільного споживання, але переважно це суспільне споживання товарів приватного сектору. Однак ці товари розміщуються через неринкові (квазіринкові) механізми.

Функція перерозподілу. Держава розподіляє суспільні доходи та власність за посередництвом різноманітних програм прямих

виплат, в основному адресованих окремим громадянам, для чого була розроблена велика кількість програм соціального захисту. (*Примітка.* При цьому йдеться про товари, що виробляються приватним сектором, а споживаються індивідуально.)

Фінансова функція держави також полягає у забезпеченні фінансових потреб державних органів, що виконується у три різних способи, кожний з яких по-різному впливає на функціонування змішаної економіки:

- 1) оподаткування;
- 2) позичання;
- 3) упродовження додаткових грошей.

Оподаткування. Як відомо, населенню більше подобається безкоштовно отримувати матеріальні блага та користуватися послугами держави, ніж сплачувати податки для їх продукування. Здебільшого опікуються проблемою податкового тягара, ніж майбутньою вигодою від цих послуг.

Частково це пояснюється можливим зменшенням суспільного добробуту, що може трапитися внаслідок надмірного оподаткування. Оподаткування потенційно має великий вплив на економіку. (Йдеться про те, що не можна нехтувати популярними твердженнями щодо несправедливих чи занадто тяжких податків.) Слід чітко усвідомити, що самі по собі податки не є зло, але деякі з них, залежно від використання, можуть такими бути.

Позичання. У більшості країн не всі державні видатки фінансуються за рахунок податків. Частина видатків фінансується за рахунок "боргу" або позик. Є багато неясного в тому, який розмір позики вважати оптимальним та хто (майбутні покоління?) має тягнути борговий тягар. Однак зрозуміло, що великий державний борг обмежує зростання економіки в майбутньому та перекладає борговий тягар на плечі майбутніх поколінь, які будуть змушені розплатуватись за помилки своїх батьків.

Упродовження додаткових грошей. Цей спосіб боротися з державним фінансовим дефіцитом виявився найпопулярнішим в Україні та призвів до катастрофічних наслідків. Приклад інших країн (Аргентина, Бразилія, Ізраїль) мав би застерегти проти застосування цієї практики. З політичної точки зору скорочення дефіциту через інфляцію дуже привабливе, оскільки дає можливість уникнути підвищення податків, хоча б тимчасово. Політики спокушаються на вживання цих заходів, що фактично руйнують національну валютну систему.

Список рекомендованих джерел

1. Сучасна економічна теорія і державні фінанси. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Ч. 2.
2. Державні фінанси України. - С. 126-169.
3. *Стігліц Дж.Е.* Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998. - Ч. 1. - С. 51-91.
4. *Hockley G.C.* Fiscal Policy. - Part II. Aims and principles of public finance. - London and New York, 1992. - Part I. The Public sector. - P. 79-89.

Лекція 3. Держава, ринок та економічна ефективність

Колишні соціалістичні країни Східної Європи та республіки колишнього Радянського Союзу намагаються перетворити свої централізовані економічні системи на ринкові економічні системи змішаного типу.

Десятироччя централізованого планування призвели до руйнівних наслідків для економіки цих країн, а саме:

- відсутності зацікавленості у зростанні виробництва товарів, у яких зацікавлені споживачі;
- відсутності стимулів для зберігання ресурсів;
- поширення великих і неефективних підприємств-монополістів;
- низького порівняно з індустріальними країнами заходу рівня життя;
- серйозних технологічних і організаційних проблем.

Займося питанням, що саме дає змогу так званим "системам вільного ринку" витискувати більше з виробничих ресурсів, ніж це вдається системам з центральним плануванням?

Чи можна цілком покладатися на ринок у забезпеченні всіх членів суспільства?

У якому розумінні ми можемо говорити про неспроможність ринку забезпечити бажані кількості та асортимент товарів?

Для пояснення поставлених питань скористаємося існуючими концепціями економічної ефективності.

Критерій "економічної ефективності"

Класичне формулювання економічної ефективності належить італійському економісту Вільфредо Парето (1848-1923).

Концепція Парето пропонує нормативний критерій для оцінювання впливу використання ресурсів на добробут окремих громадян.

"Ефективність" найвища, якщо неможливо підвищити добробут якої-небудь людини без того, щоб не зменшити добробут іншої людини.

Коли така ситуація має місце, кажуть, що досягнуто "оптимуму за Парето".

Основна суть "ефективності за Парето" полягає у наданні свободи індивідам відстоювати свої інтереси, але тільки не за рахунок інших.

Ефективність ринку

Чи можна виходячи з наведеного визначення ефективності казати, що "чистий" вільний ринок є ефективним?

У західних неокласичних економічних системах ефективно використання ресурсів через ринкові механізми буде мати місце тоді, коли маргінальні суспільні доходи (МСД) дорівнюватимуть маргінальним суспільним витаткам (МСВ). Саме за цих умов і визначатиметься ринкова ціна:

$$\text{МСД} = \text{МСВ} = \text{Ціна}.$$

Цій ситуації відповідає перетинання кривих попиту (МСД) та пропозиції (МСВ) (рис. 3).

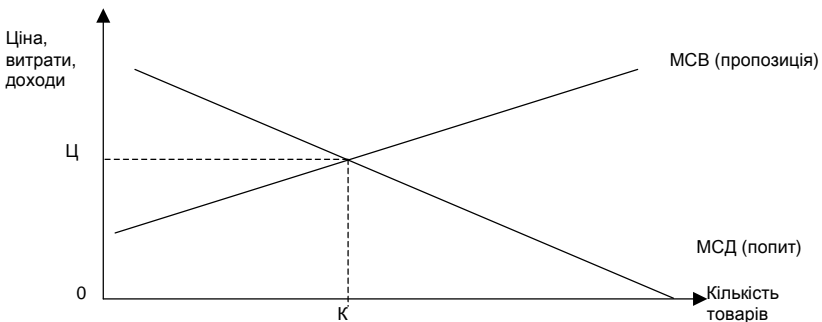


Рис. 3. Перетинання кривих пропозиції і попиту

За умов "ідеальної ринкової конкуренції" ціна завжди повністю відображає маргінальні суспільні витатки та доходи.

Але вільний ринок не завжди "ідеальний". Насправді, "вільний" ринок зустрічається рідко.

Причина полягає у ринковій неефективності, що призводить до порушення співвідношення $\text{МСД} = \text{МСВ} = \text{Ціна}$, тобто до

того, що ринкова ціна не завжди відображає маргінальні суспільні видатки та доходи.

За своєю природою деякі товари не можуть бути ефективно розміщені, якщо застосовувати ринкові механізми.

Існування так званих "суспільних товарів" наводить на думку, що для поліпшення ефективності змішаної ринкової економіки можливо вжити політичних заходів.

У такому випадку ми можемо мати логічно обґрунтований принцип, що нормував би втручання держави в ринкову економіку.

Ми також можемо розробити спосіб визначення умов, за яких державна політика може підвищити ефективність, а за яких - ні. Це дуже важливо для урядовців-фінансистів.

Приклад "влади монополій"

Державна політика, що спрямована на обмеження практики монопольного ціноутворення, може поліпшити суспільний добробут через підвищення ефективності ринку.

У випадку монополії ми маємо співвідношення $\text{Ціна} > \text{МСВ} = \text{МСД}$, за якого порушуються умови ефективності ринку (див. рис. 4).

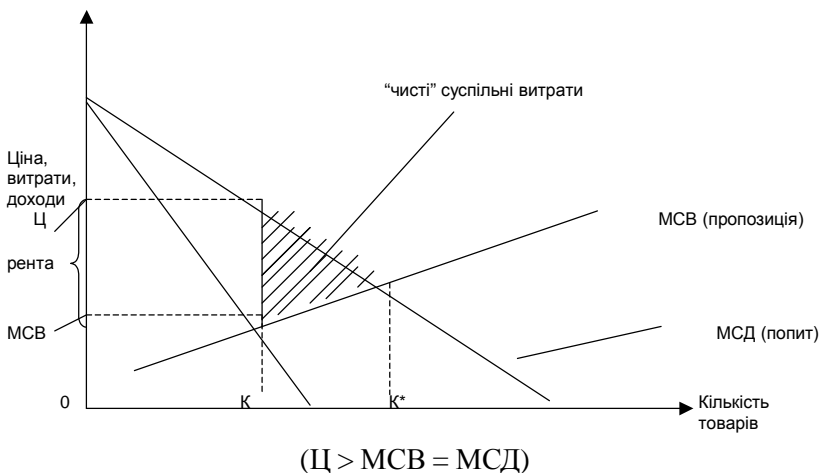


Рис. 4. Монополія порушує умови ефективності ринку

Монопольні прибутки досягаються завдяки обмеженню кількості продукції до рівня нижчого за оптимальний K .

З огляду на економічну ефективність, стримування монополій є об'єктивно необхідним процесом у системі державного управління.

Оподаткування може перешкоджати ефективному функціонуванню ринку.

Як податки, так і державні субсидії можуть погіршити ефективну роботу ринку.

І податки, і субсидії призводять до "чистих збитків" у суспільному доході (див. рис. 5).

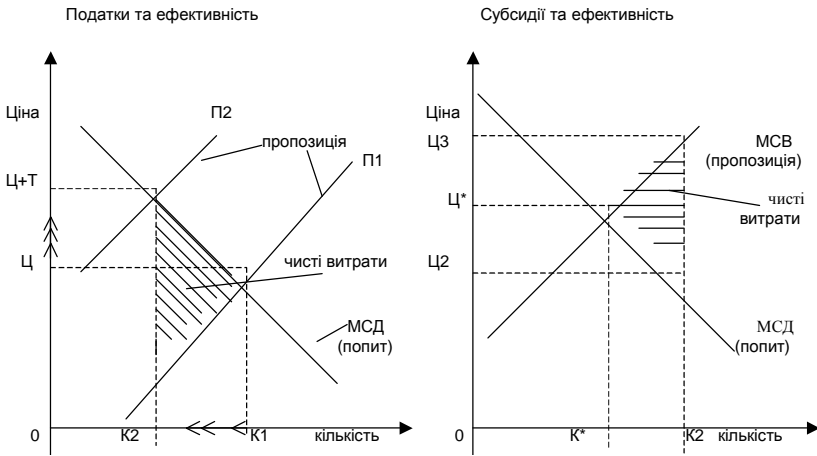


Рис. 5. Податки, субсидії та ефективність

Ці приклади допомагають державним посадовцям зрозуміти обмеженість політичних заходів і показують, що деякі заходи безпосередньо призводять до економічної неефективності (і, як наслідок, до зменшення суспільного добробуту).

У наступній лекції ми зосередимо увагу на причинах ринкових недоліків та на позитивних підставах для втручання держави у ринок.

Список рекомендованих джерел

1. Кілієвич О., Мертенс О. Мікроекономіка для аналізу державної політики. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - Розд. 7. Концепція ефективності і державна політика на конкурентних ринках. - С. 254-275.

2. Сучасна економічна теорія і державні фінанси. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Ч. 1. - Аналіз державної політики: мікроекономічні аспекти. - С. 53-86.

Лекція 4. Суспільні товари, публічні ефекти та державна політика

Концепція "ринкового банкрутства" (Market Failure)

Ми не можемо очікувати, що ринок забезпечить надання всіх товарів та послуг точно у тій кількості, у якій того потребує суспільство. Якби така ідеальна ситуація трапилася, то, очевидно, необхідність у державі та її інститутах щезла. І не потрібно було б досліджувати та вивчати державні функції, як і функції державних фінансів.

Отож, неспроможність ринку надати необхідні товари та послуги у випадку, коли $МСД > МСВ$, часто призводить до виникнення вимог до уряду стосовно вжиття регулюючих заходів.

"Ринкове банкрутство" можна розглядати як "нормативну економічну основу" державної політики.

У певному розумінні ця концепція може служити для проведення межі або водорозділу між державним та приватним секторами економіки.

Банкрутство може мати багато причин, а саме:

- вплив монополій;
- "сусідські ефекти" (побічні ефекти, що впливають на "третю сторону");
- суспільні товари та послуги;
- брак інформації у покупців;
- наслідки державних заходів щодо стабілізації економіки (особливо антиінфляційна політика, яка може призводити до зростання безробіття).

Що таке "побічні", або "зовнішні ефекти"?

Взагалі кажучи, недоліки ринку призводять до суспільних витрат та доходів, що не відображені у ціні товару.

З цієї точки зору, всі причини банкрутства ринку можна вважати "зовнішніми ефектами".

Доходи/збитки громадян чи підприємств, що не беруть прямої участі у ринкових операціях, фактично є "зовнішніми приватними витратами та доходами".

Розрізняють зовнішні ефекти двох типів:

1) негативні зовнішні ефекти (зовнішні витрати) - це витрати "третіх партій", що не відображені у ціні. Негативні побічні ефекти призводять до неефективності через занадто високий обсяг виробництва;

2) позитивні зовнішні ефекти (зовнішні прибутки) - прибутки "третьох партій", які також не відображені у ціні, призводять до неефективності через недостатньо високий обсяг виробництва.

(Примітка. Звичайні зміни попиту та пропозиції, які приводять до коливань цін, не належать до "зовнішніх ефектів", оскільки у цьому випадку прибутки та видатки відображаються у цінах.)

Інтерналізація зовнішніх ефектів

Компенсація ринкових зовнішніх ефектів - одна з основ державної політики у західних країнах.

На думку А.Маршала та А.Пігоу, "без допомоги ринок не здатний максимізувати ефективність".

Головна мета полягає у тому, щоб "приватні прибутки та витрати" включались у ціни на товари. Якими заходами ця мета може бути досягнута, залежить від типу зовнішніх ефектів (негативних чи позитивних).

Приклад 1. Податкова корекція (негативні зовнішні ефекти) (див. рис. 6).

Приклад 2. Корекція через субсидії (позитивні зовнішні ефекти) (див. рис. 7).

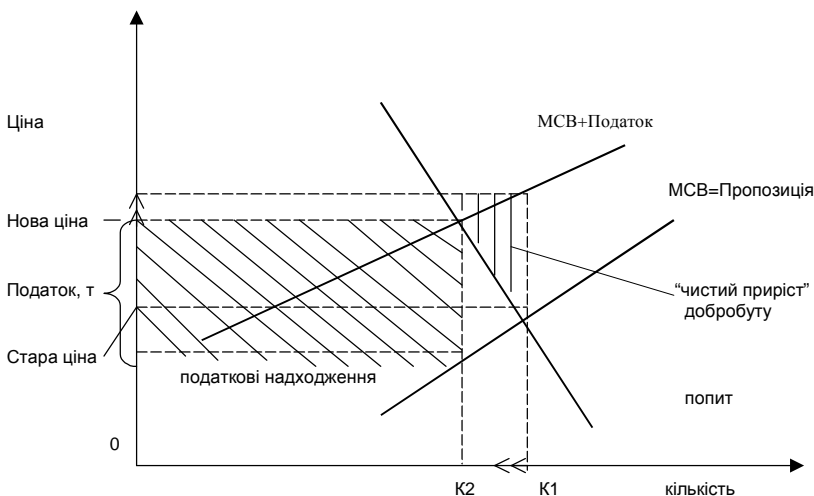


Рис. 6. Податкова корекція

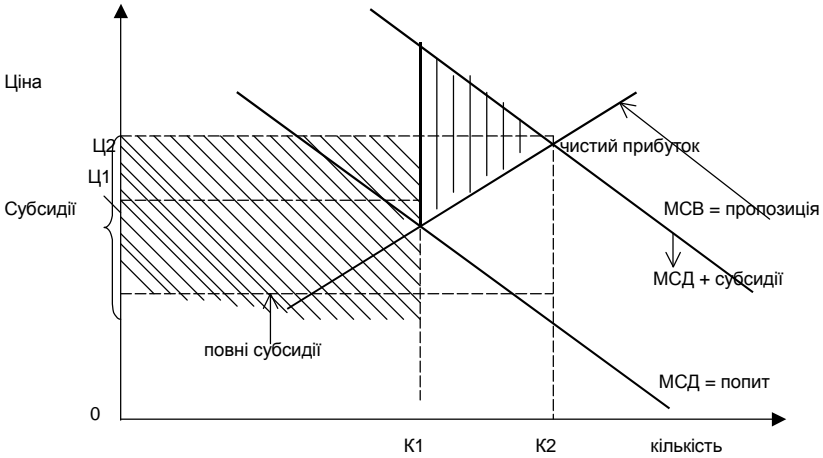


Рис. 7. Корективні субсидії

Суспільні товари та послуги

Це форма ринкових зовнішніх ефектів, за яких повні витрати та прибутки не відображені у ринковій ціні товару. Йдеться про товари, якими користуються ті, хто за них не сплачує (національна оборона, вода, не забруднене повітря тощо). Суспільні товари визначаються через характеристики елементів вичерпності (рис. 8).

		Вичерпність	
		Альтернативне використання	Спільне використання
Виключення	Можливе	“Чисто” приватні товари	“Довгі” товари
	Неможливе	Спільні ресурси	“Чисто” суспільні товари

Рис. 8. Елементи вичерпності (nonappropriability)

Ці продукти перебувають у колективному користуванні, але не можуть бути вичерпні; при цьому ті, хто не сплачує за ці товари, можуть бути виключені з користування ними (так звана проблема "зайця", "Free Rider Problem").

Додатково до вже викладеного можна графічно проілюструвати позитивні та негативні зовнішні ефекти (див. рис. 9 і 10).

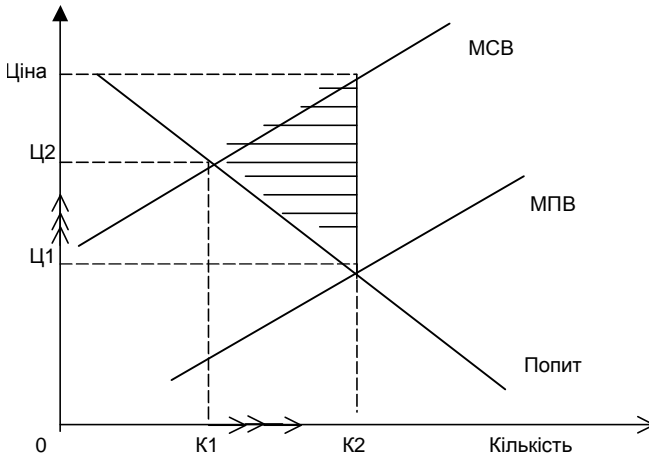


Рис. 9. Негативні ефекти

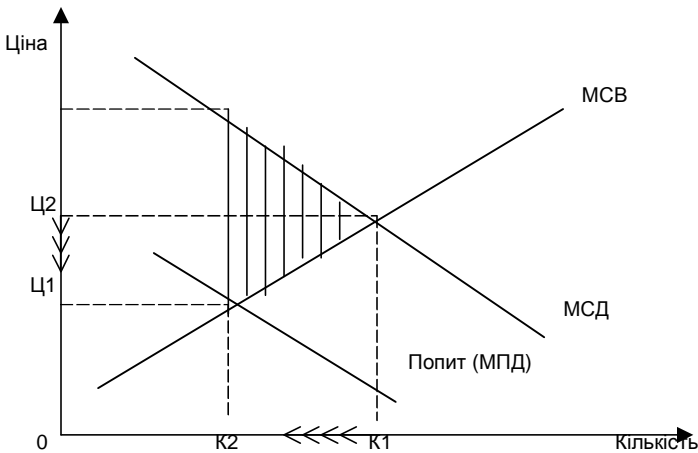


Рис. 10. Позитивні ефекти

де МПВ - маргінальні приватні витрати; МПД - маргінальні приватні доходи; МЗВ - маргінальні зовнішні витрати; МЗД - маргінальні зовнішні доходи; МСВ - маргінальні суспільні витрати = МПВ + МЗВ; МСД - маргінальні суспільні доходи = МЗД + МПД.

Концепція суспільних товарів була використана для створення нормативної теорії державного сектору. Головний принцип цієї теорії полягає у тому, що держава повинна постачати необхідну кількість суспільних, і тільки суспільних товарів. Але звичайно держава постачає велику кількість товарів та послуг, які не належать до "чисто суспільних продуктів".

Отже, концепція суспільних продуктів виступає початковим моментом для ширшої дискусії про природу державного сектору, роль державної політики та засоби підвищення ефективності. Звичайно, при обговоренні державної політики до уваги необхідно брати не лише суто економічні питання та цінності.

Список рекомендованих джерел

1. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектору. - К.: Основи, 1998. - Ч. II. - Теорія державних витрат. - С. 159-188.

2. *Кілієвич О., Мертенс О.* Мікроекономіка для аналізу державної політики. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - Розд. 11. Зовнішні ефекти, суспільні блага і суспільний вибір. - С. 451-482.

3. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник: У 2 ч. / За заг. ред. С.Будаговської. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - Розд. 15. Суспільні блага. - С. 188-196; Розд. 16. Ефективність, справедливість і державна влада. - С. 197-210.

Лекція 5. Державна політика і державні видатки

Втручаючись у суспільне життя, держава переслідує кілька цілей, а саме:

- компенсувати неефективність ринку;
- забезпечити справедливіший перерозподіл суспільних благ;
- оптимізувати розміщення ресурсів у суспільстві;
- забезпечити макроекономічну стабілізацію.

Державні видатки (фінансування) і є одним із заходів для досягнення цих цілей.

Головне виправдання державних витрат полягає у мікроекономічних проблемах, особливо таких, як розміщення ресурсів. Але державні витрати приводять і до широкого кола макроекономічних наслідків, тому вони часто використовуються як інструмент запровадження макроекономічної політики.

Однак ми маємо підкреслити, що політика державних видатків є лише одним із заходів досягнення цілей економічної політики, таких як:

- політика державних видатків;
- політика оподаткування;
- кредитна політика;
- монетарна політика;
- політика щодо виробництва.

Макроекономічне міркування

Обсяг та склад державних видатків може приводити до суперечливих наслідків щодо економічного піднесення, інфляції чи платіжного балансу. Інфляція та проблеми платіжного балансу часто вимагають "фіскального скорочення" з тим, щоб зменшити загальний попит. Ці фінансові пристосування мали тенденцію більше впливати на політику бюджетних витрат, ніж на надходження до бюджету. Наприклад, скорочення витрат на оборону чи на соціальний захист населення здійснити складніше, ніж скорочення капітальних інвестицій (особливо у перебудову інфраструктури), тому останні, звичайно, виглядають більш припустимими з політичної точки зору.

Але такі скорочення погіршують довгострокові перспективи економічного розвитку через те, що зменшують темпи зростання промислового виробництва.

Далі спроби сприяти економічному зростанню можуть призвести до зростання інфляції та внутрішніх цін, що, у свою чергу,

гальмуватиме експорт та може спричинити проблеми з платіжним балансом.

Головна мета полягає у тому, щоб забезпечити такий обсяг та структуру державних витрат, які б були сумісними з вимогами макроекономічної стабільності. Але такий обсяг та склад державних видатків ще має бути сприйнятий як справедливий, інакше він може не знайти політичної підтримки.

Визначення структури державних видатків

Визначити структуру державних видатків означає задати обсяг та зміст державних витрат. Інакше кажучи, при затвердженні обсягу витрат, визначенні змісту, компонент державних витрат, необхідно брати до уваги макроекономічні фактори.

Композиція державних витрат має як економічні, так і політичні аспекти. Як наслідок, визначення обсягу та змісту державних видатків виявляється дуже складною процедурою, яка у таких країнах, як Україна, може вимагати кілька років для свого завершення. Щоб зробити перший крок у цій процедурі, політичні керівники мають визначити довгострокові національні пріоритети, потім необхідно оцінити найбільш бажані шляхи для досягнення цілей.

Нарешті, треба зробити вибір щодо створення та активізації належних механізмів, які б забезпечили фінансування та надання суспільних послуг.

Моделі прийняття рішень

Щоб продовжити аналіз державних видатків, нам необхідно мати модель прийняття рішень. Дві моделі заслуговують на нашу увагу:

- 1) раціонально-детальна модель;
- 2) логічно-інкрементальна модель.

Раціонально-детальна модель передбачає процес, що складається з п'яти етапів:

1. З'ясування проблеми.
2. Визначення цілей.
3. Визначення всіх альтернатив.
4. Оцінювання альтернативних шляхів.
5. Вибір найкращого варіанта.

Ця послідовність виглядає досить логічною. Але чи завжди вдається ретельно здійснити послідовність цих кроків? При застосуванні такого підходу виникає багато труднощів, а саме:

- існує не одна, а кілька проблем;
- цілі теж численні;
- кількість альтернативних варіантів обмежена;

- наявна інформація неповна;
- можливості збирати та обробляти інформацію обмежені.

Отже, хоч раціонально-детальна модель і залишається ідеальною, бажаною моделлю, на практиці ми часто змушені робити те, що можна зробити за несприятливих умов.

Логічно-інкрементальна модель може точніше описувати процес прийняття рішень урядом, вона передбачає наступне:

1) послідовне порівняння альтернативних варіантів за умов неповної визначеної ситуації;

2) виходячи з досягнутого зосередження тільки на тих можливих змінах, що були вже запропоновані;

3) вважати прецедент або досвід головним політичним показником ("А що вже було зроблено у минулому?");

4) до виконання приймається тільки така політика, яка вважається "доброю політикою" (це стає головною умовою для її прийняття; але і раціонально-детальний підхід не слід ігнорувати).

Отже, і економічні, і політичні фактори разом впливають на формування фінансової політики уряду. Але, незважаючи на це, ми здатні користуватися наведеними моделями з тим, щоб аналізувати політичні альтернативи та зрозуміти, як саме формується державна політика у галузі видатків.

Список рекомендованих джерел

1. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998. - Ч. 3. - Програма витрат. - С. 295-462.

2. *Розпутенко І.* Управління державними видатками в перехідних економіках. - К.: Основи, 1993. - С. 7-62.

3. *Reed B.J., Swain J.W.* Public Finance Administration. - New Jersey, 1990. - 9. Expenditure administration. - P. 167-179.

Лекція 6. Складання державного бюджету та аналіз витрат

Складання державного бюджету, по суті, стосується аналізу державних витрат, установлення пріоритетів та розподілу ресурсів серед конкуруючих цілей (груп) у суспільстві. Воно також стосується забезпечення високого рівня державної відповідальності за використання суспільних фондів.

Професор Аллен Шик з Мерілендського університету (США) визначив "чотири цілі бюджету", які відповідають певним ключовим функціям державного управління, а саме:

Цілі	Функції державного управління
Встановити пріоритети	планування
Розподілити ресурси	керування
Забезпечити відповідальність	контролю
Контролювати виконання	оцінювання

Отож, можемо визначити "бюджет" як декларацію державних або колективних пріоритетів для ефективного розподілу ресурсів, що відповідає соціальним цілям, а також документ, за здійсненням якого оцінюються ті, хто приймає рішення на урядовому рівні.

Складання бюджету - це робота зі створення цього документа.

Таким чином, бюджет є водночас економічним і політичним документом. Фактично бюджети насичені політичним змістом, і це повинні мати на увазі управлінці і політики. На рис. 11 зображена типова форма бюджетного циклу. Варто визначити такі аспекти бюджетного циклу:

- цикл завжди виходить з прогнозованих прибутків та витратків, причому враховується наявний список державних статей витрат. Він є основою для оцінювання дозволених будь-яких нових або запропонованих урядових статей витрат;
- за підготовку бюджету відповідають виконавчі органи влади;
- підготовка бюджету є ітераційним процесом, в якому присутні обидва напрями: "згори - вниз" та "знизу - вгору".
- запропонований бюджет, схвалений на вищому виконавчому рівні, надсилається на розгляд до законодавчого органу, і в нього починається "інше життя";
- бюджет, створений виконавчими органами, має бути прийнятим з політичної точки зору, у протилежному разі законодавці не

поставляться до нього серйозно. У цьому випадку про бюджет говорять як про "мертвороджений";

- створений законодавчим органом бюджет набуває сили закону і має ретельно виконуватись;
- виконання бюджету пов'язане головним чином з витрачанням коштів;
- остання стадія - стадія аудиторської перевірки бюджетних підсумків - має наміром досягнення кількох важливих цілей:
 - забезпечити відповідальність шляхом перевірки чи витрачання коштів згідно з наміром законодавців;
 - проаналізувати бюджетну ефективність урядових програм з метою її підвищення;
 - удосконалити керування шляхом визначення можливостей ефективнішого розміщення ресурсів;
 - протистояти корупції з допомогою заходів, які заважатимуть незаконному привласнюванню державних коштів.

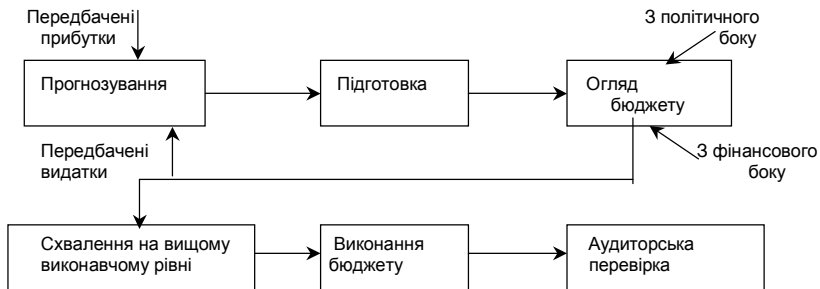


Рис. 11. Типова форма бюджетного циклу

Формат бюджету

Структура та формат бюджету, тобто те, як він підготовлений, і те, як надається бюджетна інформація, визначатимуть ступінь того, наскільки він відповідає "чотирьом цілям бюджету" та здійсненню відповідних "функцій державного управління". Трьома найпоширенішими підходами до складання бюджету в порядку зростання їх "витонченості" є:

- 1) "постатейний" (цільовий бюджет);
- 2) раціональний ("performance") бюджет;
- 3) програмний бюджет.

У "постатейному" (цільовому) бюджеті підкреслюється детальне регулювання урядових витрат, застосовується жорстка прив'язка витрат до цілей. Типовий "постатейний" бюджет міститиме такі статті витрат:

- утримання персоналу (заробітна плата);
- інші грошові витрати (крім заробітної плати);
- транспортні витрати;
- офісне обладнання (комп'ютери та ін.);
- забезпечення контор (папером, олівцями тощо);
- безпосередні перекази громадянам (розрахунки готівкою і т.ін.);
- капітальні витрати;
- інші категорії (залежно від потреби).

Ці статті видатків детально визначаються для всіх головних урядових підрозділів. Усю цю інформацію містить сам документ бюджету. Повний бюджет складається з пунктів, поданих різними урядовими органами.

Наступні два "витонченіші" підходи до складання бюджету не підмінюють "постатейне" складання, а будуються на ньому. Отож, два інших підходи містять цільовий бюджет як основу.

Раціональний бюджет надає особливого значення організації та ефективності дій уряду. Це досягається тим, що цільове складання бюджету спирається на певні функції або напрями діяльності в рамках урядових підрозділів, що використовують кошти. "Питомо-вартісні" орієнтири визначаються згідно з ефективністю витрат, яку очікують керівники програм. Вони розраховуються як "вартість одиниць" виконаної роботи або виданої продукції. Те, якою мірою діяльність урядових структур відповідає питомо-вартісним орієнтирам, є основою для оцінки ефективності складання програм.

Програмний бюджет - більш "витончений" підхід до складання бюджету, який був розвинений у західних країнах. Тут наголос робиться на програмному плануванні. Планування та складання бюджету виконується для конкретних урядових програм, які визначаються як групи функцій або напрямів діяльності, покликаних відповідати певним соціальним цілям певних груп громадян. Загальна послідовність дій при програмному складанні бюджету така:

- Планування.

Визначення соціальних цілей, які будуть досягатися.

- Програмування.

Проектування спеціальних програм для досягнення цих цілей.

- Бюджетування.

Розподіл коштів серед урядових програм найбільш ефективним чином.

Персонал, який займається складанням бюджету, застосовує методи системного аналізу та мікроекономіки, включаючи видатково-прибутковий аналіз з метою розподілу обмежених урядових ресурсів серед конкуруючих програм. Програмне складання бюджету також використовує постатейний формат для подання деталей у бюджетному документі. Він може також містити базову розбудову та риси раціонального бюджету, такі як питомо-вартісні орієнтири.

Список рекомендованих джерел

1. *Василик О.Д.* Державні фінанси України. - К.: Вища шк., 1997. - Розд. 14. Складання і виконання бюджету. - С. 301-320.

2. *Reed B.J., Swain J.W.* Public Finance Administration. - New Jersey, 1990. - Budgeting and finance administration - P. 10-18.

3. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі. - К.: Основи, 1998. - Ч. 3. - Державні видатки. - С. 360-441.

Лекція 7. Теорія оподаткування

Більшість сучасних урядів, особливо на ліберальному Заході, одержують переважну частину фінансових ресурсів шляхом оподаткування. Як уже зазначалося, податкова політика може мати серйозні економічні наслідки, насамперед стосовно розподілу доходу в суспільстві. Отож, життєво важливим є застосування низки критеріїв для оцінювання податкової політики.

Американські економісти Дж.Брік та Дж.Печмен чітко описали основні принципи, з яких виходять при оцінюванні податкової політики: "Першочергова мета оподаткування - передати управління ресурсами від однієї суспільної групи до іншої та зробити це такими засобами, які не заважатимуть, а може навіть сприятимуть досягненню інших економічних цілей" (Федеральна податкова реформа. Неможлива мрія? - Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975. - Р. 4).

Це "передавання", про яке йдеться у Дж.Бріка та Дж.Печмена, суттєво впливає на макроекономіку. Очевидно, оподаткування приводить до перерозподілу коштів двома окремими шляхами: 1) між приватним сектором та державним; 2) усередині самого приватного сектору.

Отже, податкова політика ставить перед урядом важливі політичні та економічні проблеми. Ми повинні чітко зрозуміти ці проблеми, оскільки маємо давати рекомендації стосовно оподаткування з тим, щоб вони відповідали фінансовим проблемам уряду і не шкодили решті економіки.

Деякі основні визначення

Податки є обов'язковими виплатами урядові, пов'язаними з певними напрямками його діяльності.

Податкова основа є напрям діяльності або стаття, за якою проводиться оподаткування. Це - основа для окремого податку. Три найпоширеніші податкові основи: 1) доход; 2) споживання; 3) багатство.

Загальний податок - це податок, яким обкладаються всі компоненти податкової основи, без будь-яких винятків, звільнень або інших вилучень.

Вибірковий податок оподатковує лише певні частини податкової основи, або він дозволяє певні винятки, звільнення та/або вилучення.

Структура податкової ставки описує взаємозв'язок між зібраним податком та податковою основою:

$$\text{середня (маргінальна) податкова ставка} = \text{СПС} = \frac{\text{сума виплачених податків}}{\text{величина податкової основи}}$$

Структура податкової ставки може бути використана для того, щоб визначити, які громадяни несуть тягар податкової структури. Вживаючи з цією метою структуру податкової ставки, корисно дотримуватись двох загальних принципів:

1) принцип вигоди - засоби фінансування урядових структур мають бути пов'язані з вигодами, які громадяни одержують від уряду. Ідеальним станом вважається такий, коли всі громадяни оподатковуються згідно з маргінальними вигодами, які вони отримують від уряду. (Це приведе до положення, яке в літературі має назву "рівноваги Ліндахла", за прізвищем шведського економіста Еріка Ліндахла, який розробив цю концепцію.) Але такий ідеальний стан справ не може бути здійсненим, більшість напрямів діяльності урядових структур не приводить до вигід, які можуть бути віднесені до окремих людей;

2) принцип платоспроможності. Це компромісне рішення проблеми, яка пов'язана з неможливістю впровадити повною мірою "принцип вигоди". Принцип платоспроможності передбачає, що оподаткування має провадитись згідно зі здатністю платників платити податок. Це потребує від суспільства досягнення певного консенсусу (згоди) щодо справедливого розподілу податків серед усього населення. Взагалі тут ми торкаємось того, як має розподілятися податковий тягар:

- хто повинен платити?
- скільки вони повинні платити?

Ці питання належать до галузі нормативної політики. Але ми можемо застосувати методи економічного аналізу, щоб досягти розуміння в цьому питанні.

Оцінювання платоспроможності потребує, щоб ми взяли до уваги два важливих аспекти податкової справедливості:

1. Горизонтальна рівномірність досягається, коли всі особи, які є однаково платоспроможними, платять однакові податки. Це можна перевірити.

2. Вертикальна рівномірність стосується певного взаємозв'язку між відносними податковими тягарями, які лягають на групи осіб з різною платоспроможністю. Береться до відома, зокрема,

що особи або групи з більшою платоспроможністю мають платити більші податки. Аналіз вертикальної рівномірності дозволяє розподілити податки та структури податкової ставки за трьома загальними категоріями:

1. Прогресивна структура податкової ставки - середня податкова ставка зростає разом із платоспроможністю.

2. Пропорційна структура податкової ставки - середня податкова ставка не змінюється залежно від платоспроможності.

3. Регресивна структура податкової ставки - середня податкова ставка зменшується при зростанні платоспроможності.

Ці взаємозалежності наведені на рис. 12.

Значною мірою податковий аналіз торкається взаємозалежностей між рівнями доходів, платоспроможністю та структурами податкової ставки. Відзначимо, що хоча основна проблема є проблемою величин та норм, застосування методів економічного аналізу може бути дуже корисним.

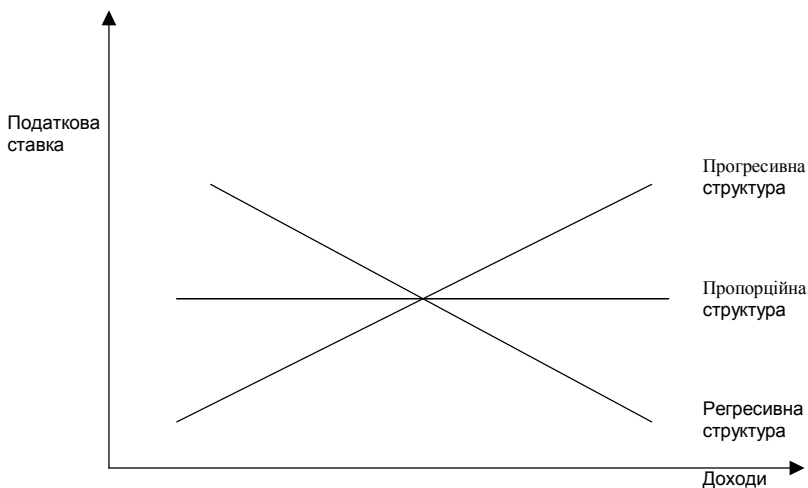


Рис. 12. Податкова рівномірність та структури податкової ставки

Список рекомендованих джерел

1. *Базилевич В.Д., Баластрик Л.О.* Державні фінанси. - К.: Атіка, 2002. - С. 368.
2. *Льченко-Сюйва Л.В.* Податкова політика України в контексті європейської інтеграції. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 44 с.
3. *Ковбасюк Ю.В.* Державні фінанси і бюджетний процес (опорний конспект дистанційного курсу): Навч. посіб. - К.: Центр навч. л-ри", 2004. - 76 с.
4. Сучасна економічна теорія і державні фінанси. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - Ч. 3. Шляхи та способи уникнення від сплати податків. - С. 170-191; Ч. 4. Пільги при оподаткуванні. - С. 192-206.
5. *Василик О.Д.* Державні фінанси України. - К.: Вища шк., 1997. - Розд. 5. Податкова система і податкова політика. - С. 66-76; Розд. 6. Організаційні і правові засади функціонування податкової системи України. - С. 77-89; Розд. 7. Особливості обчислення і сплати окремих видів податків. - С. 90-192.

Лекція 8. Податкова структура: принципи та концепції

Критерії оцінки змінних податків

Потрібно розширити набір критеріїв, з допомогою яких оцінюється податкова політика, щоб урахувати всі необхідні фактори:

- податкова справедливість;
- адекватність;
- адміністрування податків;
- економічні наслідки.

Під **податковою справедливістю** слід розуміти, з одного боку, встановлення податків та інших обов'язкових платежів на підставі показників розвитку національної економіки та фінансових можливостей, враховуючи необхідність досягнення збалансованості витрат бюджету з його доходами; - рівномірність сплати - встановлення строків сплати податків та інших обов'язкових платежів виходячи з необхідності забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджету для фінансування витрат, а з другого, забезпечення соціальної підтримки малозабезпечених верств населення шляхом запровадження економічно обґрунтованого неоподаткованого

мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують високі та надвисокі доходи.

Адекватність - податок (або будь-який інший канал надходжень) є корисним тільки в тому разі, якщо він дає відчутний прибуток при суспільно прийнятих податкових ставках. У цьому розумінні податкова або прибуткова адекватність - це спроможність забезпечувати видаткові функції уряду. Часова стабільність є головним фактором при визначенні податкової або прибуткової адекватності. Тобто податкова основа має бути стабільною і водночас солідною.

Адміністрування податків - збирання податків не повинно коштувати надто багато для суспільства. Кошти, витрачені на збирання податків, не можуть бути використані суспільством. Цінним є доход, а не процес його збирання. Часто зустрічається суперечність між податковою справедливістю та можливістю збирати податки. Здається, спроби зробити податки справедливішими призводять до того, що вони стають складнішими, а відтак ускладнюють процедури їх збирання. Це особливо стосується податків з широкою основою (таких як податок на особистий доход, на додану вартість, на нерухомість тощо).

Слід зауважити, що збирання податків з вузькою основою, таких як вигул собак тощо, коштує недешево і вони можуть бути першочерговими кандидатами на скасування.

Економічні наслідки. Цей критерій є особливо важливим. Тут ідеться про те, наскільки той чи інший податок змінить економічну діяльність. Податки можуть мати далекосяжні наслідки для економіки, оскільки вони впливають на вибір, який люди роблять між:

- працею та вільним часом;
- типами організації бізнесу;
- різними структурами споживання;
- інвестиційними альтернативами;
- варіантами місця споживання.

У попередніх лекціях ми показали, що податки можуть впливати на ринкові ціни та економічну ефективність. Тепер ми повинні дослідити інші економічні наслідки оподаткування, зосередившись безпосередньо на тягареві оподаткування. Це логічно виводить нас на обговорення сфери оподаткування.

Сфера оподаткування - це сукупний об'єкт для розподілу податкового навантаження. Як раніше ми з'ясували, податки мо-

жуть призвести до того, що ринкова ціна оподаткованого товару зміниться. Якщо податки змінять ринкові ціни, то надходження тих, хто насправді сплачує ці податки, зменшаться. Це призводить до зміщення податкового навантаження. Зміщення можуть виникнути також завдяки змінам попиту та пропозиції, що викликані оподаткуванням.

Зміщення податкового навантаження можуть бути двох загальних типів:

- **Зміщення вперед.** Перенесення податкового навантаження з продавців (які офіційно зобов'язані сплачувати податки) на покупців через зростання ринкової ціни.

- **Зміщення назад.** Перенесення податкового навантаження з покупців (які фактично сплачують податки) на продавців завдяки зниженню ринкової ціни.

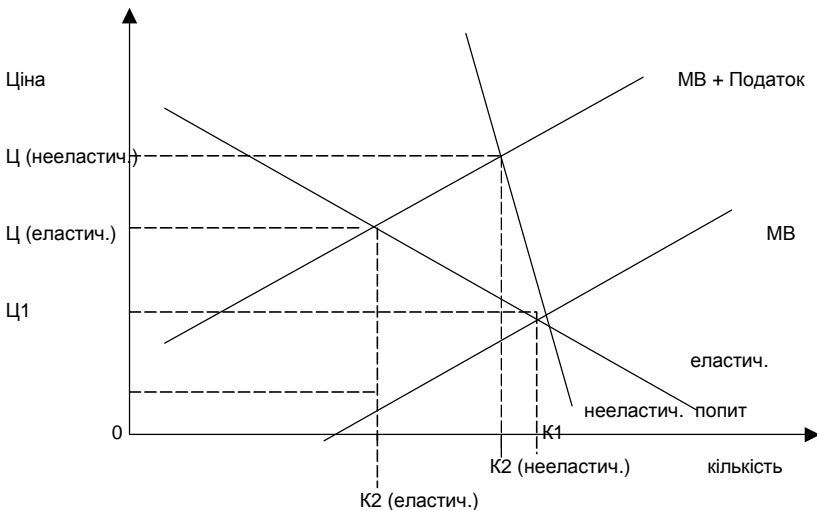


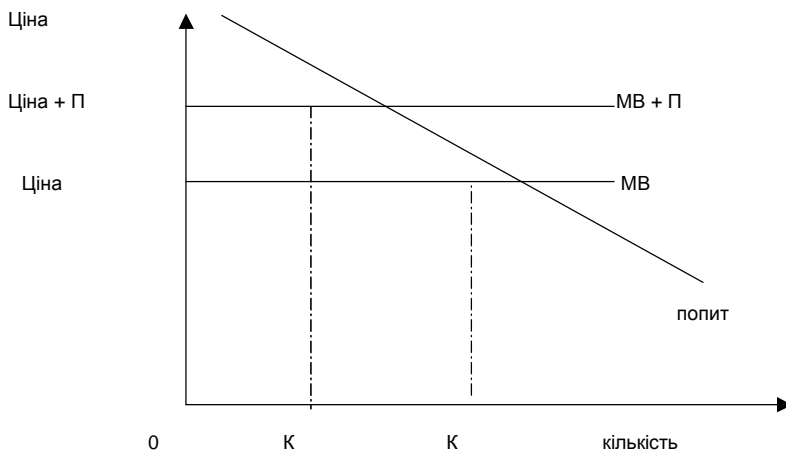
Рис. 13. Зміщення навантаження та еластичність попиту

Роль еластичностей у податковому зміщенні

Податкове зміщення може бути проаналізовано шляхом вивчення еластичностей попиту та пропозиції товарів, що оподатковуються. Взагалі, чим стабільніший є попит на оподаткований товар чи послугу, тим більшою є частка податкового тягаря, що лягає на покупців.

Стабільний попит дозволяє продавцям скинути більшу частину податку на покупців. Навпаки, чим стабільнішою є пропозиція товарів або послуг, що оподатковуються, тим більшою є частина податкового тягаря, що лягає на продавців. Обидва ці наслідки наведені на рис. 14.

Приклад А. Ідеально еластична пропозиція



Приклад Б. Ідеально нееластична пропозиція

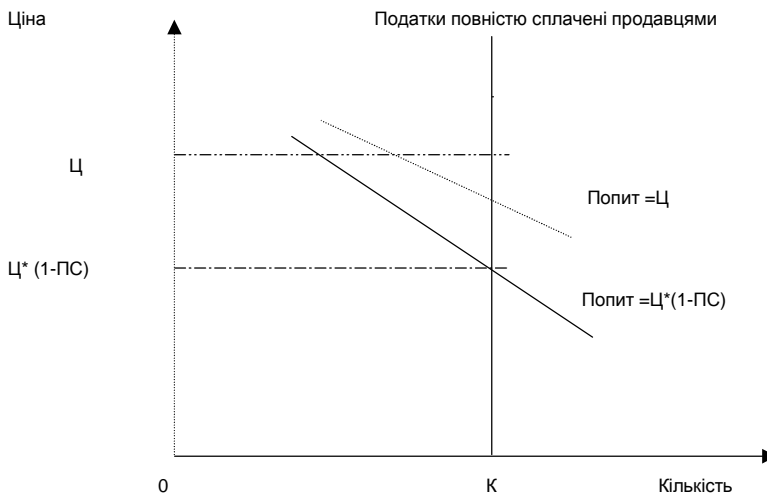


Рис. 14. Еластичність пропозиції та зміщення податкового навантаження

де П - податок; ПС - податкова ставка.

Тривала та короткотривала еластичності

Взагалі тривала пропозиція та попит більшості товарів та послуг значно еластичніші за короткотривалі. Це стосується навіть основних продуктів, таких як енергоносії - нафта та бензин. Це означає, що за великий період часу продавці швидше за все платитимуть більшу частку податку, незважаючи на те, стягується податок на ринку з покупців чи з продавців.

Аналіз, необхідний для створення ефективної податкової системи, має враховувати всі ці економічні наслідки.

Лекція 9. Теорія суспільного вибору та економіка добробуту

Економічна ефективність та суспільний добробут

У цьому стислому викладі ми лише висвітлюємо деякі існуючі концепції економічної ефективності.

Економіка добробуту - це нормативний аналіз економічного обміну, функцією якого є визначення умов ефективного використання суспільних ресурсів.

Як правило, під час цього аналізу застосовується певна концепція ефективності розміщення ресурсів. Він починається з ефективності за Парето. У цьому розумінні ефективним вважається такий стан справ, за якого ніхто не може підвищити свій добробут, не зменшивши добробут когось іншого.

Слід зазначити, що багато досконало розроблених моделей ефективного економічного обміну базуються саме на цій концепції. Але насправді її значення для розробки державної фінансової політики є досить обмеженим.

Доречно звернути увагу на те, яка проблема виникає саме з ефективністю за Парето. Майже все, що робить уряд, включає стягнення з одних фізичних і юридичних осіб і передачу іншим. Тобто домінує функція перерозподілу. Отож, ефективність за Парето не може служити чітким, узгодженим та недвозначним порадником в урядовій діяльності.

Критерій потенційного виправлення за Парето

З метою подолання цих теоретичних труднощів два економісти з Кембриджу (Ніколя Лорд Калдор та Джон Р. Хікс) розвинули альтернативний критерій ефективності. Інколи його називають на їх честь "ефективність за Колдором-Хіксом".

Ефективність за Колдором-Хіксом вважає ефективним такий стан справ, коли ті, чий добробут зростає, можуть підтримувати тих, чий добробут зменшується, і разом з тим мати користь від цієї угоди. Як бачимо, ефективність за Колдором-Хіксом базується на принципі "більшої користі для більшої кількості". Тож чітко проглядається впровадження утилітарної філософії Джона Стюарта та Джерелі Бентама в життя.

Концепція ефективності за Колдором-Хіксом втілена в більшості західних підходів до проблеми добробуту та ефективності урядової політики.

Концепція ефективності за Колдором-Хіксом теж має свої труднощі, але не будемо в них заглиблюватися. Досить сказати, що урядова політика, дії або видатки будуть підносити ефективність суспільства в тому разі, коли ті суб'єкти (фізичні/юридичні особи), що є значно заможнішими, прибутковішими, зможуть більше, аніж просто покривати збитки тих, хто став менш заможним чи прибутковим.

Отож, те, яким чином такі політичні рішення стають фактором підвищення ефективності крізь призму державної діяльності, складає предмет теорії суспільного вибору.

Теорія суспільного вибору вивчає процес прийняття колективних рішень щодо розміщення ресурсів та перерозподілу доходу політичними засобами.

Суспільний вибір - це вибір, який здійснюється шляхом політичних взаємодій і багатьох осіб за згодою, відповідно до встановлених правил. Такі правила можуть служити основою для створення та підтримки певних важливих політичних заходів, через які та з допомогою яких приймаються державні рішення.

Політична рівновага - це згода щодо обсягу державних функцій та розподілу податкових часток серед окремих осіб у політичному суспільстві.

В ідеалі впевненість у тому, що досягнута політична рівновага є стабільною, дає тільки однастайна згода. Загалом однастайної згоди з більшістю урядових рішень щодо видатків та оподаткування досягти важко, а скоріше за все - неможливо.

Правило більшості є набагато практичнішим, оскільки воно дає змогу урядові діяти на основі простої або 2/3 більшості. Важливим міркуванням на користь відмови від однастайної згоди є те, що несправедливим видається дозволяти незначній меншості зривати плани більшості. Взагалі, чим меншим є відсоток у суспільстві, який потребується для схвалення того чи іншого пункту, тим вищою є

ймовірність його успішного схвалення. Аналогічно, правило простої більшості 50% +1 приведе до більшої кількості схвалених політичних рішень, ніж правило абсолютної більшості. У даному контексті спостерігається й інша якість, коли правило простої більшості призводить до надто великої кількості прийнятих недбалих, неефективних рішень.

Нижче викладемо базисний аналіз суспільного вибору на основі правила простої більшості.

Суспільний вибір у режимі правила простої більшості

Раціональним, найбільш бажаним політичним наслідком для особи є такий обсяг маргінальних суспільних вигід, які отримує ця особа за умови, що він (обсяг) узгоджується з податковою часткою, яка припадає на цю особу.

Ми можемо скласти суму всіх осіб у суспільстві і визначити "політичну рівновагу" в суспільстві, як це зображено на рис. 15 і 16.

На рис. 16 зображені досить цікаві результати. Окреслимо деякі пояснення.

Медіанний виборець - це той виборець, чий найбажаніший наслідок є медіанним для найбільш бажаних наслідків усіх виборців.

Один платник

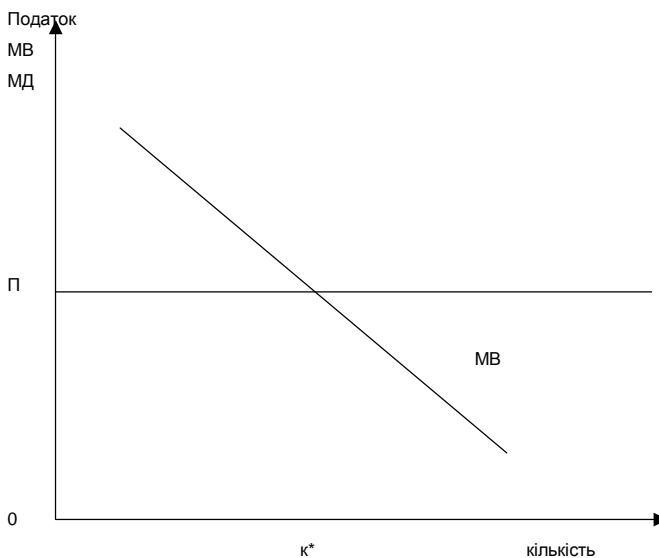


Рис. 15. Аналіз суспільного вибору за умов дії правила простої більшості,

де П - питомий податок.

Примітка. У цьому аналізі допускається, що всі платники податків сплачують однакові частки податку. Результат залишиться правильним навіть у тому разі, коли виборці сплачують неоднакові частки податку.

Колективна рівновага

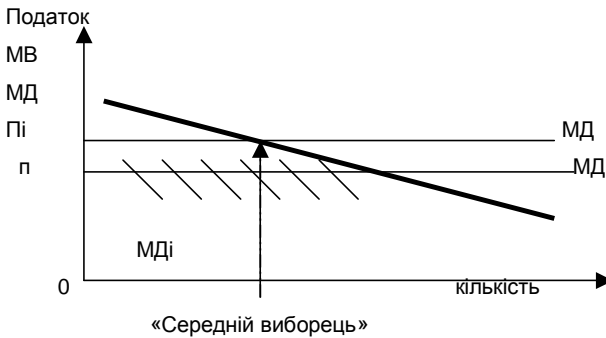


Рис. 16. Аналіз суспільного вибору за умов дії правила простої більшості, де і- множинна кількість.

За умов правила простої більшості медіанний виборець завжди показує політичну рівновагу. Але чи є ця рівновага стійкою?

Стійкість політичної рівноваги залежить від ступеня задоволеності рівнем одержаних урядових послуг та розподілом податкових часток. Зазначимо, що на прикладі, який зображено на рис. 16, є певна дисперсія. Зауважимо також, що в даному випадку тільки медіанний виборець одержує свій найбільш бажаний результат, ніхто, крім нього. Це є дуже важливим.

Взагалі чим більшою є дисперсія найбільш бажаних наслідків (тобто чим більшою є величина відхилення від медіани), тим більшим є рівень незадоволеності, що часто трапляється у тому разі, коли суспільний вибір робиться на основі правила простої більшості. Це означає, що чим більший є відсоток виборців і чий найбажаніший очікування є згрупованими навколо найбільш бажаного результату медіанного виборця, тим більшим є ступінь задоволеності політичною рівновагою (за інших рівних умов).

Зауважимо також, що коли існує два або більше можливих наслідків, то правило більшості не обов'язково забезпечує те, що

більшість виборців отримує свої найбільш бажані результати. Тут відчувається різниця між тим, чого прагнуть люди, і тим, що вони отримують. Цілком можлива велика різниця. Відтак, це підвищує можливості політичного тиску, тобто зниження добробуту завдяки тому, що виборці не отримують свої найбажаніші очікування за існуючих часток податку, що на них лягають.

Існує припущення, що коли усі акти суспільного вибору робитимуться на основі одностайної згоди, то не буде ніякого політичного тиску. Будь-який виборець може накласти вето на будь-яке рішення, якщо для нього МД дорівнює МВ!

Проте, ураховуючи мікроекономічний потенціал "маргіналізму", можемо сказати, що політичний тиск буде дорівнювати нулю, якщо податкові частки усіх виборців будуть відкориговані так, щоб вони зрівнялися з МД від урядових послуг.

З цього можемо зробити висновок, що незважаючи на те, хто саме виграє від державних витрат або політики, або наскільки справедливим є процес прийняття рішень, завжди існуватимуть ті, хто незадоволений наслідками. Їхня незадоволеність ні в якому разі не є емоційною. Можливо, вона базується на раціональному розумінні їхнього особистого добробуту.

Список рекомендованих джерел

1. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник: У 2 ч. / С.Будаговська, О.Кілієвич, І.Луніна та ін. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 517 с.

2. *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998. - Ч. 2. Суспільний вибір. - С. 189-224.

3. *Кілієвич О., Мертенс О.* Мікроекономіка для аналізу державної політики. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - Розд.11. Зовнішні ефекти, суспільні блага і суспільний вибір. - С. 451-506.

Лекція 10. Аналіз вигід і витрат у публічних фінансах

Аналіз вигід і витрат є методом практичного визначення відносних корисностей різних варіантів державних видатків.

Аналіз вигід і витрат використовується для оцінювання проєктів, програм та політичних альтернатив. Це зручний засіб для упорядкування інформації і для того, щоб визначати чи підвищувати ефективність запропонованих урядом акцій.

Аналіз вигід і витрат - це раціонально-комплексний метод, який надає допомогу у прийнятті урядових рішень. Звідси, аналіз містить у собі всі труднощі, які розглядаються нами у зв'язку з раціонально-комплексною моделлю рішення. По суті, процедура аналізу вигід і витрат точно відображає базисну модель раціонального рішення. Це є п'ятиступінчаста процедура:

- 1) визначити проєкт(и), що підлягає аналізу;
- 2) гіпотетично передбачити всі наслідки (сприятливі/несприятливі) для всього суспільства в коротко- й довгостроковій перспективі;
- 3) знайти кількісне вираження цих наслідків, бажано у вартісних одиницях тієї чи іншої валюти;
- 4) розрахувати чистий дохід (оскільки сума всіх доходів є меншою за суму всіх витрат);
- 5) зробити вибір.

Як раніше було з'ясовано, за раціонально-комплексною моделлю прийняття рішення така процедура може бути впроваджена з дещо обмеженим ступенем точності.

1. Відтак розглянемо детальніше процедуру аналізу вигід і витрат, починаючи з визначення проєктів, які підлягають аналізу. Слід зауважити, що це не така вже й проста проблема, як це може видатися на перший погляд. По-перше, ми мусимо окремо визначити наслідки (як позитивні, так і негативні) кожного з альтернативних рішень з метою проведення об'єктивного аналізу. По-друге, загалом це вимагає від нас збирання всіх можливих варіантів і групування їх так, щоб вони були: взаємовиключні та сумарно вичерпні.

2. Друга процедура щодо визначення всіх наслідків (позитивних/негативних) для суспільного загалу є особливо проблематичною. Фактично, інформаційні вимоги витратно-дохідної моделі є дуже обтяжливими. Не лише всі наслідки можуть бути нам невідомі, а й, по суті, про деякі з них дізнатися неможливо. Далі, навіть якщо ми все-таки дізнаємося про всі факти, то навряд чи

ми змогли б провести всі необхідні розрахунки з тим ступенем точності, якого вимагає аналіз вигід і витрат.

Практично це означає, що ми повинні уважно ставитися до збирання інформації, даних. Ми також повинні робити практичні висновки у процесі аналізу щодо того, яку інформацію потрібно включати та якою мірою. Очевидно, це означає нехтувати деякими фактами на користь іншим фактам.

Існує кілька важливих вказівок, яких слід дотримуватися.

1. Розподілити всі надходження та видатки на дві категорії: прямі та непрямі. Легше за все визначити прямі видатки. Прямі надходження визначити трохи важче. Визначення непрямих доходів та витрат є найважчим.

2. Щодо непрямих видатків та надходжень (вони ще називаються ефектами переливу, або сторонніми ефектами), то їх потрібно розглядати шляхом визначення опосередкованих факторів, через які й може бути отримано доход, або які витрати відносять до непрямих унаслідок варіанта рішення, що досліджується.

3. Зовнішні фактори теж повинні розглядатися як непрямі видатки і надходження. Іноді вони оцінюються у формі "тіньових цін", якщо ринкових цін для них не існує. Натомість вони оцінюються за допомогою інших методів. Практично це означає, що використовується найбільш "політично справджений" метод.

4. Ринкові ціни використовуються для оцінки всіх витрат та доходів, що можуть бути віднесені до товарів чи послуг, які купуються або продаються на ринку.

5. Оцінити "тіньові ціни" для всіх видатків та доходів, що не можуть бути оцінені через ринкові ціни.

Розміри видатків та надходжень, які належать до різних періодів у майбутньому, мають бути викладені через "спільний знаменник", що дозволить їх комбінувати та порівнювати.

З цією метою ми "знижуємо" (проводимо "дисконт") всі майбутні витрати та доходи. Необхідність дисконту впливає з того, що в економіці існують позитивні відсоткові ставки. Мається на увазі, що гроші, якими ми можемо скористатися в майбутньому, ціняться нижче від тих, які ми маємо зараз. Слід зауважити, що це не має нічого спільного з рівнем інфляції і залишиться правильним навіть тоді, коли рівень інфляції в Україні дорівнюватиме нулю.

Загальна форма дисконтного рівняння:

$$NB = \frac{X}{(1+r)^n},$$

де NB - нинішня вартість; r - суспільна дисконтна ставка; n - кількість періодів часу в майбутньому, коли виникають витрати та доходи; X - майбутня вартість.

Для загальних періодів часу в майбутньому:

$$NB = \frac{X_1}{(1+r)^1} + \frac{X_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{X^n}{(1+r)^n} = \sum_{t=1}^n \frac{X_t}{(1+r)^t}.$$

Вибираючи " r ", "суспільну дисконтну ставку", треба бути уважним. Вибір дисконтної ставки може безпосередньо впливати на оцінку проекту або варіант політики. Це, очевидно, позначиться на оцінці його прийнятності (див. табл. 1).

Таблиця 1

Застосування дисконтної ставки

Дисконтна ставка, що застосована	Теперішнє значення, проект 1	Теперішнє значення, проект 2
0%	\$90	$\frac{\$100}{(1+0)^2} = \100
5%	\$90	$\frac{\$100}{(1+0,05)^2} = \$90,90$
10%	\$90	$\frac{\$100}{(1+0,10)^2} = \$82,60$

З таблиці видно, що взагалі чим більшою є дисконтна ставка, тим більшою є ймовірність відхилення проекту. В ідеалі суспільна дисконтна ставка повинна відображати відсоток повернення, який може бути досягнутий у приватному секторі.

Ідеальним методом для визначення суспільної дисконтної ставки була б оцінка обсягу приватних інвестицій, що були витиснені державою. Але на практиці такі оцінки важко отримати. Більш зручний метод - оцінити прибутки без урахування сплачених податків з активів у приватній промисловості та скористатися цією ставкою як суспільною дисконтною ставкою.

3. Викласти наслідки кількісно.

У деяких випадках викласти результати складно. Наприклад, яким чином зважити або визначити ціну людського життя або особистого пошкодження? Ряд економістів є прихильниками дисконту дохідного потоку особи, тобто розрахування теперішнього значення доходу, що витрачений померлою людиною протягом очікуваної решти її робочої кар'єри - як економічної характеристики її життя. (Аналогічно у разі втрати частин тіла).

Ми також не маємо можливості включити міркування справедливості (рівномірності) до аналізу вигід і витрат, наприклад зміни в розподілі доходу, що викликані урядовою політикою.

4. Розрахувати чистий доход.

Чистий доход розраховується досить простою, навіть механічною процедурою:

$$\sum B - \sum C = \text{чистий доход},$$

де В - доход (benefit); С - витрати (cost).

Для проектів зі зниженими майбутніми витратами та доходами:

$$\sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = \text{чистий доход}.$$

Зауважимо, що цей критерій неявно має на увазі умови ефективності за Калдором-Хіксом.

5. Зробити вибір.

Різні проекти або політичні варіанти можуть бути оцінені та вишикувані за допомогою показника аналізу витрат і вигід:

$$\text{Показник аналізу} = \frac{\sum B}{\sum C} = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}.$$

Якщо показник є позитивним (+), то проект є прийнятним, якщо негативним (-), то неприйнятним.

Вирахування цього показника допомагає приблизно оцінити суспільні доходи та видатки, як це робиться при вивченні ринку (рис. 17).

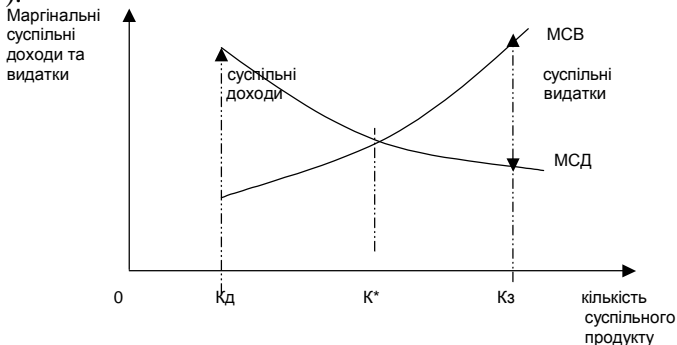


Рис. 17. Суспільні доходи і суспільні видатки в контексті аналізу ефективності

Список рекомендованих джерел

1. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади. - К.: Основи, 1999. - 175 с.
2. *Misham E.J. Cost-Benefit Analysis: An informal introduction.* - London and New York, 1994. - 461 p.
3. *Кілієвич О., Мертенс О.* Мікроекономіка для аналізу державної політики. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. - Розд. 8. Економічні аспекти аналізу державної політики. Аналіз вигід і витрат. - С. 299-340.

Лекція 11. Державні фінанси і монетарна політика

Бюджетний дефіцит за умов порівняно сталої ринкової економіки

Бюджетний дефіцит - це перевищення державних видатків над надходженнями до бюджету у вигляді податків, відрахувань та платежів. Дефіцит перетворився на звичайне явище у фінансах західних країн. Наприклад, державні видатки у Сполучених Штатах Америки перевищують надходження до бюджету. Починаючи з 1970 р. протягом 30 років американський федеральний уряд змушений щороку позичати кошти для покриття дефіциту.

У 1990-му фінансовому році федеральний бюджетний дефіцит Сполучених Штатів Америки становив 220 млрд дол., що дорівнювало 4% ВВП. (Рекордно високий рівень дефіциту було досягнуто за часів президентства Рональда Рейгана, у 1983 р. - 5,3% ВВП.)

Дефіцит США зріс настільки, що у 1990 році загальний федеральний борг досяг рівня у 3,2 трлн дол. Всі ці кошти пішли на фінансування державних послуг та капітальних проектів (а також на сплачування боргових процентів).

Інакше кажучи, один з кожних п'яти витрачених американським урядом доларів було позичено!

Чи дефіцит - це дійсно важливо?

Навколо цього питання й досі немає ясності. На противагу до рекомендацій кейнсіанської теорії, американський уряд не використовував державний дефіцит з метою стабілізації економіки. Фактично, він нещодавно почав робити кроки зі скорочення дефі-

циту, незважаючи на те, що країна перебувала на порозі економічного спаду.

Крім того, це також суперечить положенням кейнсіанської теорії, дефіцит виявилось важко скоротити, навіть якби економіка працювала на повну потужність.

Які наслідки має дефіцит?

Дефіцит перекладає податковий тягар на плечі наступних поколінь.

Дефіцит споживає певні ресурси, які могли б бути використані для інших цілей (наприклад, для капітальних інвестицій).

Дефіцит скорочує реальні рівні заощаджень або нагромаджень в економіці (фактично, дефіцит - це форма "негативних" або від'ємних накопичень).

Однак не всі економісти з цим погоджуються. Згідно з традиційними поглядами, державні позики з метою покриття дефіциту призводять до зростання процентних ставок та до стримування позичання у приватному секторі.

Якщо у відповідь на збільшення державної позики громадяни збільшать заощадження (скоротять споживання з тим, щоб мати змогу сплачувати зростаючі податки для покриття боргу в майбутньому), то у цьому випадку процентні ставки не зростатимуть та позичання у приватному секторі не скоротиться.

З цієї точки зору покриття дефіциту шляхом державних позик не становить небезпеки. Це означає, що зміни дефіциту не впливатимуть на загальний попит через те, що зміни у державній позиці будуть врівноважені за рахунок змін у приватних заощадженнях.

Однак емпіричні дослідження показали, що збільшення приватних заощаджень дійсно є наслідком дефіциту, але його обсяг не дозволяє повністю врівноважити зростання державної позики.

Отже, певний тиск на процентні ставки та скорочення приватного позичання все-таки мають місце.

У чому полягає вплив дефіциту на заощадження та на економічне зростання?

Добре відомо, що чим більше заощаджень робиться у суспільстві зараз, тим вищими будуть темпи зростання економіки в майбутньому:

зростання заощаджень → зростання капітальних вкладень → підвищення ефективності виробництва → збільшення виробництва в майбутньому → підвищення життєвого рівня

Для заохочення заощаджень уряду слід забезпечити перевищення надходжень до бюджету над видатками. За умов дефіциту заощадження або накопичення національного капіталу зменшується. Фактично, при дефіциті має місце негативне або від'ємне заощадження.

Те, що американський уряд більше позичав, ніж віддавав борги, помітно вплинуло на зменшення обсягів заощаджень.

Низький обсяг заощаджень стримує довгострокові перспективи економічного зростання. Зменшення фінансового накопичення сповільнює швидкість зростання життєвого рівня населення.

Значна різниця у темпах (рівнях) заощаджень в Америці та Японії виступала як один з аргументів на користь скорочення американського бюджетного дефіциту (табл. 2).

Таблиця 2

Аргументи скорочення бюджетного дефіциту

Країни	Рівні національного заощадження (1975 – 1987)
США	15%
Японія	> 30%

Ця різниця призвела до серйозних і тривалих наслідків для конкуренції між Америкою та Японією.

Національний або державний борг

Незважаючи на суперечливе ставлення до проблеми державного боргу, позика лишається головним джерелом державного фінансування.

Наприкінці 1990 р. чистий національний борг Сполучених Штатів Америки дорівнював 3,2 трлн дол., тобто 58% від валового національного продукту. (У 1970 р. ця частка становила 22% від ВВП.)

Наскільки це серйозна проблема?

Щоб заплатити всі борги, США треба було б сплатити суму, що дорівнює всім державним видаткам протягом трьох років (згідно із сучасним рівнем видатків).

З практичної точки зору, існує дуже мала вірогідність того, що значне скорочення заборгованості може трапитися скоріше, ніж через 10 років і без помітного скорочення державних послуг.

Кому Сполучені Штати сплачують свій державний борг?

Переважна частина державного боргу Сполучених Штатів складається із заборгованості перед американськими громадянами та фірмами. Це так званий внутрішній борг.

Однак у грудні 1990 р. приблизно 18,5% несплаченого боргу становила заборгованість перед іноземцями, тобто зовнішній борг.

Внутрішній борг не складає дуже серйозної проблеми, оскільки у цьому випадку йдеться лише про перерозподіл добробуту серед громадян Америки, а не серед громадян зарубіжних країн.

Зовнішній борг - це більш серйозна проблема, тому що у цьому випадку матиме місце відтік виробничих ресурсів з Америки через те, що майбутні платники податків повинні будуть віддавати борг іноземцям. Але зовнішній борг - не така велика біда, якщо темпи зростання виробництва вищі за боргову процентну ставку. Насправді, за таких умов позичання за кордоном може виявитися розумною фінансовою стратегією.

Хто тягне податковий тягар?

За умов ринку не існує примусовості щодо продажу або купівлі державних позикових облігацій. Уряд змагається на загальних підставах з іншими (приватними) позичальниками на ринку за отримання позик. Уряд сплачує проценти відповідно до ринкової процентної ставки, що враховує такі фактори, як ризик і термін сплатення боргу.

У якому розумінні ми кажемо, що державний борг - це тягар? Ми вже згадували, що існують ефекти перерозподілу боргу між поколіннями. І, насправді, саме майбутні покоління мають тягнути податковий тягар для сплатення державного боргу.

Разом з тим майбутні покоління могли б і виграти від вдалих інвестицій, зроблених за рахунок позичених коштів. Це могло б полегшити їх тягар.

Серйозна проблема для Сполучених Штатів полягає в тому, що починаючи з 1970 р. кошти, позичені для покриття державного дефіциту, використовувались не для інвестицій, а для стимулювання споживання. Якщо у минулому дефіцит привів до скорочення заощаджень, зроблених минулими поколіннями, то через це і рівень життя наступних поколінь буде не таким високим, як міг бути. Але цей тягар може бути зменшений, якщо нинішні покоління у відповідь на зростаючий бюджетний дефіцит збільшать свої заощадження.

Тож, чи існує борговий тягар чи ні і хто повинен сплачувати його, залежить від того, як суспільство буде реагувати на зростання державного бюджетного дефіциту.

Позики та монетарна політика

Продаж та купівля державних боргових облігацій Федеральною резервною системою, так званим американським центральним банком, являє собою дуже важливий інструмент здійснення монетарної політики у Сполучених Штатах.

Головне призначення цього інструменту полягає у контролюванні грошової маси або пропозиції і грошей з боку центрального банку. Обсяг банківських депозитів та/чи резервів, а також пропозиції грошей залежить від так званих "вільно-ринкових операцій" (openmarket operations), запроваджених центральним банком. Якщо центральний банк зацікавлений у зменшенні грошової маси, він продає державні облігації, і навпаки.

За умов економіки вільного ринку немає і не повинно бути фіксованого чи незмінного зв'язку між фіскальною та монетарною політикою. Насправді, для того щоб позбутися таких проблем, як ті, з якими зараз має справу Україна, просто необхідно, щоб фіскальне та монетарне регулювання запроваджувалося незалежно одне від одного.

Список рекомендованих джерел

1. Мікроекономіка і макроекономіка: Підручник: У 2 ч. / За заг. ред. С.Будаговської. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - Розд. 7. Гроші, банківська система та грошово-кредитна політика. - С. 321-343.

2. *Hockley G.C.* Fiscal Policy. - London and New York, 1992. - Part Y. The European Monetary System and European budget. - P. 219-235.

3. *Розпутенко І.* Вплив бюджетного дефіциту і державного боргу на економіку. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - С. 5-26.

4. *Розпутенко І.* Інструменти державного регулювання грошово-кредитної політики. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - С. 5-26.

Лекція 12. "Презентація" українських проблем

Зосередимо увагу на шести складових кризи урядів, що спіткала багато країн світу (включаючи індустріально розвинені ліберально-демократичні країни).

Можливо, слухачі самі зможуть знайти приклади того, як до вирішення цих питань сьогодні підходять в Україні.

1. Криза цілей або пріоритетів

За умов зростання потреб у державних послугах та небажання сплачувати податки перед сучасним урядом постає проблема визначення пріоритетів. Питання, яке постійно домінує у всьому світі, таке: що саме ми хотіли б, щоб уряд зробив у першу чергу (чи не зробив)? Можливо, це питання залишатиметься найголовнішим протягом кількох наступних десятиріч.

2. Криза керівництва (лідерства)

Часто обрані народом лідери виявляються неспроможними чесно брати на себе відповідальність за вирішення серйозних проблем. У відповідь на несміливість політиків професійна бюрократія все більше перебирає на себе роль лідерів та відповідальність замість обраного керівництва, створює умови для позитивних перетворень та надає громадянам правдиву інформацію про існуючі проблеми.

3. Криза компетентності

Часом уряд "справляється" з проблемами замість того, щоб вирішувати їх. Урядова машина, звичайно, зосереджується на забезпеченні малих, поступових змін, тоді як те, що дійсно необхідно, - це радикальні перетворення. Державні керівники мають перетворити бюрократичний апарат з консервативного, стагнаційного інституту на інструмент для поліпшення життя людей.

4. Криза законності пов'язана з кризою лідерства, відсутністю національної управлінської еліти та компетентності. Це відображається у ставленні суспільства до несправедливості та неефективності роботи уряду. Це одна з найсерйозніших проблем у сучасному світі.

5. Криза довіри

Нечутливість та безвідповідальність урядових установ, відсутність або неналежний контроль з боку вищих рівнів уряду над нижчими створюють прецедент довіри суспільства до державних структур. В умовах трансформації суспільства якість регулювання та контролю стає серйозною умовою зближення державних і суспільних інтересів. Аксиоматично, слід забезпечити більшу довіру до урядових установ та надати їм більшу свободу дій.

6. Фінансова криза

Сьогодні багато держав користуються анахронічними фінансовими системами, які необхідно привести у відповідність зі змінами у суспільстві. Особливо на нижчому урядовому рівні помітна тенденція до відмежування фінансової політики від реальних практичних потреб.

Навчальне видання

Розпутенко Іван Васильович

Публічні фінанси

Навчальний посібник
до дисципліни “Публічні фінанси”

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*
Редактор *М. В. Золотова*
Коректор *С. Г. Крушельницька*
Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 20.08.2008.
Формат 60 x 84 ¹/₁₆. Ум. друк. арк. 2,7. Обл.-вид. арк. 1,9.
Тираж 100 пр.

Видавець і виготівник: Національна академія державного управління
при Президентові України
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20; тел. 456-94-36.
E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.