

**ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Навчально-науковий інститут управління, економіки та
природокористування**

Кафедра публічного управління та адміністрування

КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ

з дисципліни

"ЕКОНОМІКА ТА ВРЯДУВАННЯ"

*програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти
"Магістр" за спеціальністю "Публічне управління та
адміністрування"*

укладач Бовсунівська І. В.

Київ – 2019

Розділ 1. Врядування як системне явище у суспільстві та його економічна організація

Тема 1. Предмет, методологічна основа дисципліни «Економіка та врядування».

Дисципліна «Економіка та врядування» орієнтована на формування систематизованих знань щодо механізмів регулювання розвитку різних сфер та секторів національних економічних систем в умовах глобалізації ринків; врахування мікро- та макроекономічних умов при прийнятті управлінських рішень та обґрунтуванні вибору інструментів державної економічної політики; використання форм та методів врахування пріоритетів державної політики у бюджетному процесі. Дисципліна входить до циклу дисциплін, що формують загальні компетентності, освітньо-професійних програм підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Мета нормативної дисципліни: сформувати компетентності слухачів досліджувати та розв'язувати складні проблеми економічного розвитку, його інституційного та фінансового забезпечення в системі публічного управління та адміністрування. Основними **завданнями** навчальної дисципліни є: узагальнення теоретичних засад у сфері світового врядування, дослідження основних тенденцій та напрямів їх еволюції; визначення сутності, законів, принципів і механізмів врядування в сучасному розвитку суспільства; вивчення основ методології, технологій та методів формування, моніторингу та контролю управлінських рішень на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях, а також на рівні суб'єктів публічної сфери, з позицій загальноцивілізаційних цінностей, світового досвіду та осмислення наукових здобутків; набуття навичок розроблення та впровадження заходів із забезпечення результативної і ефективної діяльності суб'єктів врядування; вивчення кращого міжнародного досвіду у сфері врядування, економіки розвинених держав світу, стандартів, норм, технологій.

Після вивчення дисципліни слухачі повинні:

знати: закони, принципи і механізми врядування; предметну сферу і методологічну основу врядування; перспективні наукові напрями розвитку врядування; технології та процедури формування цілей врядування; засади, механізми, органи, методи та стилі врядування у розвинених державах світу; основні засади здійснення врядування в соціальній та економічній сферах; особливості та моделі економічного розвитку промислово розвинених держав; механізми, методи та інструменти публічного управління економічними процесами та відносинами; причинно-наслідкові та функціональні зв'язки між економічними, соціальними та політичними явищами і процесами, врахування цих зв'язків при розробленні і реалізації заходів публічного управління в економічній сфері; процеси, що відбуваються у публічній сфері в контексті соціально-економічної та історичної динаміки; основні ситуації неспроможності ринків, що є підставами для державного втручання, та основні ситуації неспроможності влади, що розглядаються як обмеження для результативного

державного втручання, в контексті глобалізації та євро інтеграційних процесів; знати теорії державних фінансів, необхідні умови ефективного функціонування фінансово-бюджетного механізму в контексті прийняття державно-управлінських рішень; розуміти напрями, форми та методи забезпечення ефективного функціонування фінансово-бюджетного механізму.

вміти: аналізувати розвиток економічних процесів, ідентифікувати проблеми та обґрунтовувати необхідність їх вирішення, добирати для цього необхідну та релевантну кількісну і якісну інформацію, робити обґрунтовані та неупереджені висновки на основі аналізу даних; ідентифікувати мотиви та інтереси основних зацікавлених груп економічних суб'єктів у процесі формування та впровадження заходів публічного управління та адміністрування в економічній сфері, забезпечувати взаємоузгодження та збалансування конкуруючих груп економічних суб'єктів, вміння аргументувати та представляти результати групової роботи та досліджень громадськості; здійснювати аналіз ефективності проектів бюджетних програм; розуміти цілі та інструменти бюджетної політики, теорії управління фінансовими ризиками, основи бюджетування та фінансового менеджменту; підготувати нормативну документацію (накази, розпорядження тощо), пропозиції, рекомендації (проекти) для суб'єкта врядування щодо визначення стратегічних цілей, завдань та етапів управлінських рішень на основі результатів системного аналізу суспільно-політичного та соціально-економічного стану розвитку сфери управління (об'єкта управління), застосовуючи методики визначення певних показників; вживати заходи із впровадження сучасних форм і методів врядування, оптимізації його функціональної та організаційної структури, з урахуванням змісту сучасних управлінських технологій та міжнародного досвіду; застосовувати методи та критерії оцінювання результативності та ефективності врядування в умовах сучасних соціально-економічних і політичних змін у державі.

За останні 50 років концепція державного управління суттєво змінилася. Її розвиток відбиває 4 різні етапи. Спочатку, історично, державне управління (public administration) сприймалося крізь призму державних структур, інституцій та процесів. Воно характеризувалося, серед іншого, ієрархією, послідовністю, незаангажованістю, стандартизацією, домінантою правової раціональності та професіоналізмом. Базові функції та очікування зводилися до гарантування безпеки людини та захисту власності, встановлення та посилення соціальних стандартів та дотримання верховенства права. У 70 ті роки ХХ ст. традиційне державне управління було піддано жорсткій критиці за бюрократичну тяганину, повільність, патерналізм у відносинах із громадськістю, зайве витрачання ресурсів та більшу увагу до процесів та процедур, аніж до результатів.

На другому етапі була артикульована концепція публічного менеджменту (public management), яка передбачала застосування принципів менеджменту, принципів приватного сектора у діяльності організацій публічного сектора, органів влади. Так, зокрема, наголошувалося на ефективності використання ресурсів, результативності / дієвості діяльності, покладанні на ринкові механізми, орієнтації на споживача/ клієнта та більшій чутливості до потреб

громадян. Характерним стає заклик до розширення ролі приватного сектора та, відповідно, мінімізації розмірів державного сектора та царини традиційного державного управління. З часом стали акцентувати концепцію нового публічного менеджменту (*new public management*), зорієнтовану радше на «спрямовування, аніж безпосереднє керування»; партнерство між державним та приватним секторами, надання послуг громадськості. *Серед основних принципів:* 1) підвищення спроможності забезпечення більш ефективної управлінської діяльності, гнучкість для того, аби дозволити управлінцям враховувати постійні зміни у національних та глобальних умовах; 2) фокусування більшою мірою на результатах та наслідках діяльності, аніж на процесах; 3) нові механізми відповідальності, що виходить за межі простої відповідності для пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами, включаючи аутсорсінг (*out-sourcing*) та зовнішні контракти (*contracting out*); 4) розвиток професійної етики у державній сфері; 5) програмно-цільове управління та розробка бюджету – орієнтація на визначені завдання діяльності та показники досягнень (*performance oriented management and budgeting*).

Концепція врядування

Врядування – термін, що використовується в теорії публічного управління для позначення кількох близьких за змістом, але неідентичних понять. «Врядування» тлумачиться як вироблення і реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування (які створюють сприятливі політико-правові і фінансові передумови) із приватним сектором (який генерує робочі місця і забезпечує доходи) та громадянським суспільством (яке мобілізує внутрішні ресурси для досягнення пріоритетних цілей суспільного розвитку). Інше значення може розглядатися як «правління» і як «скеровування» тощо. Використовується воно й у складі поняття «електронне врядування» (Е-уряд), що означає спосіб організації публічної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі.

Поряд застосовується споріднений термін – урядування, що створює низку незручностей у трактуванні понять «урядування» та «врядування». Причиною цього є англomовний відповідник *governance*, уведений в науковий обіг американським економістом Рональдом Коузом 1937 року, що з початку 1990-х років перекладався як «врядування» та «урядування». Якщо підходити з позицій дослівного перекладу, то *governance* (від *government* – «уряд») – це урядування. Якби не було іншого тлумачення терміна врядування, то у визначенні понять «врядування» та «урядування» можна було б констатувати синонімізм, що й відбувається часто у вітчизняній науковій думці. Відповідно в науці державного управління є два базових підходи до визначення змісту поняття «врядування».

Перший підхід З. Балабаєвої постає як вироблення й реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади, місцевого самоврядування, приватного сектору і громадянського суспільства та є важливим кроком на шляху демократизації системи публічного управління.

Другий підхід – П. Надолішнього – визначає зміст поняття врядування як самостійного вирішення (вряджання) народом, окремими його спільнотами (як територіальними, так і етнонаціональними) проблем і питань своєї ідентичності, життєдіяльності та національних традицій.

Підсумовуючи викладене, висуваємо припущення, що «врядування» не слід ототожнювати з концепцією другої половини ХХ ст. – «governance», яка в середині 90-х років стала науковою категорією державного управління, а потрібно розглядати як значно глибше суспільне явище, котре варто дослідити передусім в історичному контексті.

Публічне управління є видом діяльності органів публічної влади, який передбачає здійснення управлінського організаційного впливу шляхом використання повноважень органів публічної влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку суспільства, її окремих територій, а також забезпечення реалізації публічної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод.

Публічне управління постає і багатогранним суспільним явищем, адже держава та місцеве самоврядування є універсальною політичною формою організації суспільства, що характеризується суверенною владою, реалізацією своїх повноважень на певній території через систему спеціально створених органів управління, за допомогою яких здійснюється політичне, економічне, ідеологічне керівництво суспільством, а також управління загальносуспільними справами.

Суспільство є первинним об'єктом здійснення публічного управління. На сьогодні суспільство диктує нові виклики перед публічним управлінням і спрямовує його на пошук нових форм та методів взаємодії публічних і суспільних інститутів. Якщо раніше держава була владним інструментом у руках окремих членів суспільства, а своєю суттю реалізовувалася в механізм суспільного примусу, то на сьогоднішньому етапі діяльність органів державної влади й управління потребує своєї реалізації як партнера суспільства. Вітчизняна наука державного управління, як і держава в цілому, перебуває в процесі свого становлення. Теорія публічного управління розглядає, вивчає та аналізує власний досвід практичного державотворення а також досвід державного будівництва багатьох інших країн світу, насамперед Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки. В умовах усієї складності і масштабності проблем публічного управління розвиток теорії публічного управління, яка забезпечує виникнення нових і вдосконалення чинних наукових підходів до їх вирішення, набуває особливого значення. Однією з важливих тем теорії публічного управління є дослідження такого непересічного соціального та управлінського явища, як «врядування». Енциклопедії державного управління розглядає категорію «врядування» як термін для позначення кількох близьких за змістом, проте не ідентичних понять. Це поняття тлумачиться як вироблення та реалізація публічної політики на засадах партнерської взаємодії державної влади й місцевого самоврядування із суспільними інститутами, а також як самостійне вирішення (вряджання) народом та окремими спільнотами питань своєї життєдіяльності, відповідно до їх суверенної волі, що може

розглядатися як «правління» і як «скерування». Власне, «врядування» походить від спільнокореневого слова вряд. Великий тлумачний словник сучасної української мови дає кілька визначень – вряд – «один біля одного; поряд; один за одним (у часі); підряд». Також цей словник пропонує інший відповідник терміна – уряд. Поняття «уряд» має більш ширші варіанти тлумачення – «правління; як діяльність; дія; посада, що дає право керувати людьми; державна установа; вищий державний орган управління; орган державної влади який здійснює управління державою; місцеве правління».

Довести на основі поданих визначень тлумачного словника принципову різницю між термінами вряд і уряд досить важко, тому що всі похідні чи однокореневі слова подаються як синоніми. Однак це лише за умови, якщо ми дотримуємося однієї з версій тлумачення, а за іншою ж – вряд і уряд – це різні за значенням терміни. Вряд означає рівність у відносинах, зокрема суспільних. Уряд – це ознака підпорядкованості, впливу органів влади та управління на суспільні процеси. Отже врядувати, (звідси – рядувати, ряджати, радитися) – це означає ухвалювати рішення разом, а урядувати (уряджувати, урядити) – правити, керувати, виконувати службові обов'язки. За тією ж таки версією тлумачного словника, урядування і врядування є далеко не синонімами.

Якщо порівнювати з іншими слов'янськими мовами (наприклад, з російською та білоруською), то термін врядування застосовується лише в українській. Проаналізувавши вищенаведену інформацію, ми дійшли висновку, що ці підходи для визначення змісту поняття «врядування» можна розмежувати двома термінами – врядування та урядування, де перше – це управління, друге – самостійне вирішення (скерування). Спочатку теорія державного управління досліджувала врядування як відповідник англійського поняття «governance», хоча в Енциклопедії державного управління зазначається, що це англійське поняття не є ідентичним поняттю «урядування», зміст якого охоплює виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади «government». Проте детальний аналіз матеріалу переконує нас у протилежному: дослівний переклад governance дає такі україномовні відповідники: «керівництво, підпорядкованість, управління» та один із російськомовних відповідників перекладу – «влада». Реалізація ж самостійного вирішення (вряджання), скерування, на нашу думку, більше відповідає визначенню «врядування». Зміст понять «врядування» і «урядування» є близьким, але принциповою є різниця у засобах впливу на цю дію.

«Урядування» відбувається під керівництвом та координацією органів державної влади й управління, тобто згори донизу. «Врядування» ж має протилежний напрямок дії – знизу догори, де рушійною силою постає народ (громадянське суспільство, суспільні інститути). Термін governance увійшов в теорію державного управління в другій половині 1990 рр. «...як: особливий новий тип управління; новий тип співпраці громадян та органів влади; нові механізми та інститути для забезпечення реагування на нестатки простих громадян; співробітництво між державним і недержавним сектором; більш широке коло інститутів і відносин, залучених у процес управління, процес, який допоможе змінити ставлення громадян до політичних лідерів та інституцій, поступово

впроваджуючи в практику управління, не відкидаючи повністю старих норм і «старих» управлінських технологій». Те, що governance – у найзагальнішому розумінні є «урядуванням» і визначається як процес здійснення урядом (чи ширше – органами влади) своїх функцій для регулювання суспільних процесів та здійснення публічної влади, зазначає і відомий український дослідник А. Колодій.

«Врядування», на відміну від «урядування», є природним процесом здійснення народовладдя, що є притаманним українській історії державотворення. Природність «врядування» полягає в безпосередній спрямованості суспільства на створення форм і засобів самоуправління, де контроль за виконання управлінських функцій здійснюється безпосередньо народом.

Сучасна концепція врядування наголошує на системі цінностей, політик та інституцій, завдяки яким суспільство управляє своєю економікою, соціальними та політичними справами завдяки взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу (приватного сектора). Врядування має три дійові сили: державу, яка створює сприятливі політико-правові умови, приватний сектор, який генерує робочі місця й доходи, та громадянське суспільство, яке посилює політичну та соціальну взаємодію.

Сутність врядування – сприяти розвитку взаємодії між цими трьома секторами для підтримки орієнтованого на людей розвитку. Врядування спирається на правила, інституції та практики, які визнають різноманітність, визначають межі та стимулюють осіб, підприємства та організації, ґрунтується на механізмах та процесах, через які громадяни, групи та об'єднання громадян можуть артикулювати свої інтереси та реалізовувати свої законні інтереси, права та обов'язки.

Врядування, для полегшення аналізу, можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах:

політичне врядування – різні процеси, завдяки яким суспільство досягає консенсусу та реалізовує норми, закони та політики, забезпечує права людини,;

економічне врядування – архітектура національної та міжнародної активності, включаючи процеси управління виробництва благ і надання послуг, формування та захист природних, фінансових і людських ресурсів;

соціальне врядування – набір норм, цінностей та поглядів і переконань, які скеровують рішення та поведінку.

Концепція належного врядування (good governance) пов'язана з питанням про те, яким чином суспільство може себе зорганізувати для того, аби гарантувати рівність можливостей та соціальну й економічну справедливість (equity) для всіх громадян. Належне врядування є цінністю саме по собі, й водночас є ключовим засобом досягнення Цілей тисячоліття (Millennium Development Goals). Серед базових характеристик: 1) дієвість системи стримувань та противаг (між законодавчою та виконавчою гілками); децентралізація; 2) підзвітність та прозорість; 3) гарантування справедливих та легітимних виборів; 4) адекватна управлінська спроможність для посилення доступу до правосуддя; 5) забезпечення публічних благ; 6) подолання «соціального виключення» та захисті прав меншин і маргінальних груп; 7) використання потенціалу інформаційно-комунікаційних технологій для сприяння доступу громадян та участі; 8) розвиток

умов для активного залучення та діяльності громадянського суспільства й приватного сектора (бізнесу) тощо.

Засадничі принципи належного урядування: верховенство права, плюралізм, субсидіарність, справедливість, партнерство, участь, прозорість, підзвітність, доступ, ефективність та результативність, чутливість до потреб/викликів, оперативні послуги (responsiveness), стратегічне бачення, орієнтація на досягнення консенсусу.

Ці принципи та характеристики визначають основи для визначення місії органів влади, розбудови та структурування державних інституцій, управлінських процесів та механізмів тощо. Зміна концепцій державного управління не заперечує необхідності виконання державною своїх ключових функцій, зокрема підтримки законності та правопорядку, визначення суспільних стандартів та цілей, захисту вразливих груп населення та охорони навколишнього середовища. Водночас, державне управління має відповідати новим умовам. Зміни у контексті зумовлюють зміни у внутрішній структурі та функціях. Ключовим сьогодні є розвиток та посилення партнерства різного типу для досягнення цілей та завдань демократичного розвитку.

Запровадження і розвиток практики оцінювання ефективності публічного управління у різних сферах суспільного життя є однією з визначальних характеристик сучасної системи належного урядування («Good governance»)

Основні характеристики якісного управління «Good governance» (відповідно до трактування ООН):

Участь – всі громадяни мають право голосу при прийнятті рішень. Їхня участь у процесі урядування може бути як прямою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників. Участь має бути інформованою та організованою. Це означає свободу об'єднань та вираження поглядів з однієї сторони та організоване громадянське суспільство з іншої сторони.

Верховенство права – належне урядування вимагає справедливих правових рамок, які створені неупереджено. Воно також вимагає повного захисту прав людини, в тому числі прав меншин. Неупереджене застосування законів вимагає незалежного правосуддя та неупередженої та не корумпованої поліції.

Прозорість – прозорість урядування означає, що рішення приймають та їхнє введення в дію відбувається відповідно до процедур, передбачених законом та інструкціями (законодавством). Це також означає, що інформація є у наявності та є вільнодоступною для тих, кого може стосуватись це рішення, чи його введення в дію. Це також означає, що інформація надається у достатній кількості, у зрозумілій формі, а також через засоби масової інформації.

Належне реагування – належне урядування вимагає, щоб всі інституції та процедури намагались задовольнити всіх бажаючих у розумний проміжок часу.

Орієнтація на консенсус – у певному суспільстві є декілька суб'єктів (акторів) та відповідна кількість точок зору. Належне урядування вимагає медіації різних інтересів в суспільстві з метою досягнення загального консенсусу щодо найкращого інтересу всієї спільноти, та засобів його досягнення. Це також вимагає загальної (широкої) та довготривалої перспективи щодо потреб тривалого (стабільного) людського розвитку та засобів, як можна досягти цих потреб. Це

може реалізуватись виключно на основі розуміння історичних, культурних та соціальних контекстів певного суспільства чи спільноти.

Рівність та врахування інтересів добробут суспільства залежить від забезпечення відчуття врахування інтересів кожного члена суспільства у ньому. Також має бути забезпечено відчуття невідірваності від основної маси суспільства. Це вимагає аби всі групи, в тому числі найбільш незахищені, мали можливість вдосконалювати та підтримувати свій добробут.

Ефективність та результативність – належне урядування означає, що всі процедури та інституції створюють результат, що задовольняє потреби суспільства, раціонально використовуючи надані ресурси. Концепція ефективності в контексті належного урядування також включає тривале (стабільне) використання природних ресурсів та захист навколишнього природного середовища.

Відповідальність (підзвітність) – відповідальність (підзвітність) є ключовою умовою належного урядування. Не лише урядові інституції, а й приватний сектор і організації громадянського суспільства мають бути відповідальними (підзвітними) громадськості та їх інституалізованим представництвом. Хто є відповідальним (підзвітним) перед ким (кому) залежить від того, які рішення чи дії здійснюються, чи є вони внутрішніми чи зовнішніми, і чи стосуються вони організацій чи інституцій. Загалом, організація чи інституція є відповідальною (підзвітною) перед тими (тим), кого стосуються рішення чи дії. Відповідальність (підзвітність) не може бути впроваджено без прозорості та принципу верховенства права.

Отже, розширення сфер застосування методики оцінювання ефективності державного управління фінансово-економічними процесами і відносинами доцільно розглядати в якості одного з пріоритетних напрямів утвердження принципів і механізмів модернізації системи публічного управління в Україні.

Тема 2. Порівняльний аналіз публічного управління розвитком економічних систем

У сучасній економічній літературі немає єдності у поглядах на категорію

«економічна система» та на типологізацію економічних систем. Визначення терміна «економічна система» наводили десятки зарубіжних учених-економістів – Дж. Габурро, П. Грегорі, Д. В. Конклін, Дж. Макглейд, М. Мендоза, Ф. Прайор, Г.С. Петерс, С. Розфідьд, С. Стюарт, а також вітчизняних – В. Базилевич, Г. Башнянин, Б. Гаврилишин, І. Грабинський, С. Дзюбик, Б. Кульчицький С. Мочерний, А. Гальчинський, Ю. Пахомов та ін.

Поняття економічної системи (її зміст, елементи і структура) залежать від економічної школи. У неокласичній парадигмі опис економічної системи розкривається через мікро- і макроекономічні концепції. Предмет неокласиків визначається як дослідження поведінки людей, які максимізують свою корисність у середовищі обмежених ресурсів за необмежених потреб. Основними елементами є фірми, домогосподарства, держава.

Інституціоналісти основний акцент у дослідженні економічних систем роблять на інститути. Дослідження інституціоналістів характеризуються прагненням розділити інститути та організації. Інститут розглядають як будь-яке усталене правило або норму економічної поведінки.

Неоінституціоналісти роблять акцент на системному підході і звертають увагу на специфіку економічних систем, вивчаючи спосіб координації, систему прав власності, трансакційні витрати і систему контрактів.

Марксизм акцентує свою увагу на системній методології, заснованій на діалектичному системному підході. Діалектичний підхід у марксизмі, по-перше, як фундамент використовує принцип дослідження суперечностей, діалектичної єдності протилежностей як основу функціонування економічних систем, по-друге, виділяє не тільки кількісні, а й якісні стрибки в розвитку економічних систем, по-третє, зосереджує увагу на історичній обмеженості економічних систем.

Економічні системи також вивчають з погляду інших теоретичних шкіл, безпосередньо пов'язаних з економічною теорією. З погляду дослідників сучасного постіндустріального суспільства, постіндустріальна економіка (неоекономіка, інформаційне суспільство або суспільство знань) народжується як особливий технологічний уклад, який суттєво видозмінює економічні та соціальні системи в цілому. У парадигмі економіки розвитку» виділяється спеціальна група країн «третього світу», де наявні такі важливі закономірності: інституційна структура, особливості макроекономічної динаміки, особлива модель. Отже, економіка розвитку розглядає клас спеціальних економічних систем. На відміну від панівних концепцій неокласиків і неоінституціоналізму, історична школа робить акцент на історично сформованих відмінностях національних економічних систем.

Одним з перших, хто дав визначення поняття «економічна система був Ф. Прайор, який зазначив, що «економічна система охоплює частину політичних, соціальних, економічних інституцій та організацій, що визначають майнові відносини у певному суспільстві і які безпосередньо чи опосередковано впливають на споживання, розподіл, обмін і виробництво товарів та послуг». Г.С. Петерс зазначає, що економічна система охоплює, крім економічних суб'єктів та їхнього контролю над споживчими та виробничими ресурсами, також економічні принципи порядку, механізми та правила, які пов'язані зі спільним економічним управлінням та системою координації, що

вирівнює економічні взаємодії між економічними суб'єктами на раціональне зменшення дефіциту товарів й оптимальне задоволення матеріальних потреб.

Отже, виходячи з визначення, автор виокремлює такі завдання економічних систем: – упорядкування економічних прав на самостійне прийняття рішень; – належний контроль за використання продуктів виробництва; – своєчасне інформування економічних суб'єктів про дефіцит товарів або інші рівнозначні факти; – заохочення суб'єктів берегти вичерпні природні ресурси.

Італійський економіст Дж. Габурро визначає економічну систему як всю діяльність індивіда та роботу соціальної влади, яка спрямована на координацію цілей індивіда для суспільного блага на законодавчо-політичній основі.

С. Розфільд подає таке визначення економічної системи: «Економічні системи є набором саморегульованих і культурно-регульованих родів діяльності, які спрямовані на пошук корисності за допомогою добровільного обміну обмеженими ресурсами, а також взаємних або односторонніх зобов'язань». Е. Гарнсей та Дж. Макглейд пропонують розглядати економічну систему як соціоекономічну на основі чотирьох властивостей: неможливість маніпулювання нею, необхідність вивчення її в цілому, розподілений характер інформації та самоорганізація. Важливою властивістю складних систем є спосіб їх самоорганізації. Саме ця здатність дає змогу, на думку вищеназваних англійських учених, економічній системі спонтанно змінювати свої внутрішні структури. Такі еволюційні властивості притаманні «людському мозку, клітинній еволюції чи соціоекономічній системі».

Серед українських учених-економістів першим визначення економічної системи дав І. Грабинський, який тлумачить її як еколого-економічну систему. Він зазначає, що ані економічна, ані екологічна системи не існують в ізольованому середовищі. Їхній розвиток взаємопов'язаний і взаємозумовлений. На підставі цього вчений пропонує наступне визначення економічної системи: «Економічна система є результатом розвитку національних господарських форм, яка має на собі відбиток системи національних цінностей та навколишнього природного середовища». Багато вчених, характеризуючи види економічних систем, не дають визначення «економічної системи». На думку сучасного вченого-економіста Б. Кульчицького, відсутність єдності поглядів на категорію «економічна система» зумовлена тим, що поняття, яке розглядається, є складним системним утворенням з різними характеристиками, кожна з яких хоч і відображає суттєві ознаки економічної системи, але не повністю. П. Леоненко та О. Черепніна наводять найчастіше вживані визначення економічної системи: – сукупність відносин між людьми, що складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання економічних благ; – сукупність людей, об'єднаних спільними економічними інтересами; – історично визначений спосіб виробництва; – особливим чином упорядкована система зв'язків між виробниками та споживачами матеріальних і нематеріальних благ; – сукупність усіх економічних процесів, що функціонують у суспільстві на основі притаманних йому відносин власності й організаційно правових норм тощо.

А. Гальчинський, П. Єщенко та Ю. Палкін дають таке визначення економічної системи: «це одна з підсистем суспільства, яка інтегрує в собі сукупність усіх компонентів економіки, природне середовище та виробничі відносини». Своє визначення економічної системи пропонує С. Мочерний: «економічна система – це комплекс економічних підсистем та елементів, які взаємодіючи, формують нову інтегративну цілісність». В. Базилевич визначає економічну систему як «сукупність взаємопов'язаних і відповідним чином упорядкованих елементів економіки, що утворюють певну цілісність, економічну структуру суспільства, яка має загальну мету».

Особливої уваги заслуговує концепція відомого українського вченого-економіста Б. Гаврилишина, автора праці «Дороговкази в майбутнє: до ефективних суспільств. Доповідь Римському клубові». На його думку суспільний лад складається із трьох важливих компонентів: цінностей, політичного правління та економічної системи. Він виділяє кілька прототипів цінностей, форм політичного правління та економічних систем, наводячи їх переваги та недоліки.

Б. Кульчицький запропонував таке визначення: «економічна система суспільства – це складне системне утворення, що пронизує усі сфери життєдіяльності суспільства і, поєднуючи чинники виробництва з урахуванням панівних цінностей і, відповідно, форм власності, забезпечує створення матеріальних і духовних благ і на цій основі – самовідтворення суспільства».

Отже, узагальнюючи вищенаведені визначення економічної системи, ми дійшли висновку, що *економічна система* – це сукупність економічних компонентів та елементів національного господарства, які базуються на національних цінностях, соціальному становищі та навколишньому середовищі. Як уже зазначалося, є безліч підходів до класифікації економічних систем. Класичною типологією економічних систем є їхній поділ за панівною формою власності на засоби виробництва. Такий підхід підтримували М. Фрідман та Ф. Гайєк (представники неолібералізму та монетаризму).

Відповідно національні економіки поділяють на економіку вільного підприємництва (де панівною є приватна власність, а питання економічної організації регулюється ринком) та командно-адміністративну економіку (де панівною є державна власність, держава сама вирішує, скільки виробляти, як розподіляти і кому споживати).

За способом організації ринку економічні системи поділяють на капіталізм та соціалізм, які поділяють ще на два підвиди. Коли ведуть мову про капіталізм, то найчастіше розрізняють:

1) ринковий капіталізм, який характеризується приватною власністю на засоби виробництва, регулюванням ринковим механізмом виробництва та розподілу. Як приклад називають Англію та США XIX ст., а також Гонконг у XX ст.

2) змішаний капіталізм, в якому переважає приватна власність, ринковий механізм виробництва і розподілу модифікований втручанням уряду і фактом володіння ним частиною продуктивної власності держави. Приклади охоплюють США, Японію, Канаду, а також більшість країн Західної Європи.

Для характеристики німецького капіталізму часто вживають термін соціальна ринкова економіка (як «метод соціальної політики, який поєднує у собі принцип свободи на ринку з принципом соціального зрівнювання).

У представників німецької ордоліберальної школи було своє бачення класифікації економічних систем, яке базувалося на виділенні шляхом аналізу конкретних економічних фактів ідеальних типів господарських систем. Вихідним пунктом аналізу є те, що, оскільки будь-яка господарська діяльність має доцільний характер, то вона зводиться до складання та реалізації господарських планів.

Цікаве вчення про «ідеальні типи господарства, на наш погляд, запропонував представник німецької фрайбурзької школи В. Ойкен. Він вирізняє дві господарські системи:

1. Централізовано-кероване господарство: - просте центрально-кероване господарство (натуральне); - центрально-адміністративне господарство.

Ці дві форми центрально-керованої економіки реалізуються у трьох варіантах: – повністю централізоване господарство (зовсім не допускається обмін товарами та послугами); – центрально-кероване господарство з вільним обміном предметів споживання; – центрально-кероване господарство з вільним споживчим вибором (громадяни самі можуть обирати, що вони хочуть купити).

2. Ринкова економіка, яка за формою попиту та пропозиції поділяється на: – відкриту (на ринок у ролі покупця чи продавця допускається будь-яка особа або широке коло осіб); – закриту (не кожен має право з'явитися на ринку як покупець чи продавець).

Відкрита і закриті ринкові економіки мають такі форми: – конкуренцію; – часткову олігополію; – олігополію; – часткову монополію; – монополію.

На думку В. Ойкена, економіка будь-якої країни складається з великої кількості одних і тих же елементів – грошей, цін, праці, прибутку, капіталу, заробітної плати, відсотка. Ще один німецький вчений-ордоліберал А. Мюллер-Армак пропонує свою типологію економічних систем: – лібералізм (господарському розвитку надається повна свобода; діє принцип «природного відбору», дарвінізм); – диктатизм або соціалізм (державна як єдиний власник майна і засобів виробництва керує усім, зокрема будь-яким різновидом особистої ініціативи. Державна також надає підтримку бідним за допомогою заходів примусу та коштом багатих); – соціально-ринкове господарство, метою якого є добробут і достаток кожного (акцентується на свободі й особистості людини).

Прихильник ідеї типологізації економічних систем за способом організації ринку Е. Неубергер поділяє їх на: 1. Капіталістичну ринкову економіку (Франція, Японія, Швеція); 2. Соціалістичну ринкову економіку (Югославія); 3. Центрально-планову економіку (Китай, СРСР).

С. Гасліл у своїй книзі «Freedom in the World: Political rights and civil liberties» (1987), виділяючи такі економічні системи:

1. Капіталістична, яка харакретизується високим рівнем економічної свободи та порівняно незначними втручаннями держави у функціонування ринку (США, Канада, Австралія, Іспанія, Німеччина, Швейцарія);

2. Статичний капіталізм, який характеризується значним втручанням уряду у ринок та значною часткою державного сектора в економіці, проте держава все ж залишається вірною інститутам приватної власності (Аргентина, Бразилія, Італія, Туреччина);

3. Змішаний капіталізм, який характеризується розподілом доходу, втручанням держави у функціонування ринку та регулюванням, хоча розмір прямого розподілу бюджетних ресурсів не є великим (Австрія, Данія, Франція, Греція, Нідерланди, Швеція, Великобританія);

4. Змішаний соціалізм, який характеризується деякою економічною свободою, приватною власністю та ініціативою індивідів у межах соціалістичної економіки (Югославія, Китай, Польща);

5. Соціалістичні системи, які головню є командними економіками з незначною економічною свободою, приватною власністю та ініціативою індивідів (Чеська Республіка, Румунія, В'єтнам, Болгарія, СРСР).

Особливої уваги заслуговує класифікація сучасних економічних систем Ф. Прайора. Для аналізу сучасних ринкових економічних систем Ф. Прайор застосував сорок показників, з яких можна виділити п'ять основних категорій: ринок виробництва, ринок праці, сектор бізнесу та виробництва, урядовий сектор та фінансовий сектор. Проаналізувавши ці показники для країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), він виділив такі сучасні економічні системи:

- Південно-європейська (Греція, Італія, Португалія, Іспанія);
- Англосаксонська (розширена: Швейцарія, Японія, Австралія, Ірландія, Нова Зеландія, Канада, Великобританія, США);
- Північноєвропейська (Данія, Фінляндія, Норвегія, Швеція);
- Західноєвропейська (Франція, Австрія, Бельгія, Німеччина, Нідерланди).

Крім вищезазначених економічних систем, Ф. Прайор окремо виділяє *марксистську* економічну систему. Така система була створена і підтримувалася авторитарними урядами, які на базі певної ідеології створювали інституції, які суттєво відрізнялися від тих, що діяли в ринковій економіці. Ця система характеризувалася неринковим механізмом розподілу товарів та послуг, контролем за цінами, додатковими відкритими та закритими ринками. До такої економічної системи належали СРСР, Югославія, Куба, Китай.

У багатьох аспектах *англосаксонська* економічна система набуває характеристик традиційної ліберальної економіки з відносно низькою позицією організації праці. Контролюючи ВВП на душу населення, ці країни мають нижчі бар'єри для входу нових підприємств на ринок, фірми мають більшу свободу у визначенні цін, частка урядових витрат у ВВП є незначною, частка працівників, які належать до профспілок, є значно меншою, ніж в інших економічних системах, і працівники відіграють незначну роль у прийнятті рішень на підприємствах. Така система надає менший захист від втрати роботи і менші гарантії в укладенні колективних угод, проте надає більший захист прав акціонерів і має більш ефективне антитрастове законодавство. У такій системі інвестиції здійснюються більше через фондовий ринок, аніж через банки.

Північна економічна система значною мірою протистоїть англосаксонській, особливо це стосується ролі держави в економіці. До характерних рис цієї економічної системи належать система професійного навчання, укладання угод стосовно заробітної плати на національному та індустріальному рівнях, більший вплив профспілок, більша частка урядових витрат у ВВП, розвинена система соціального забезпечення та вища активність банківського сектора. Північна економічна система має меншу конкуренцію на товарному ринку і більше соціальне партнерство між капіталом і працею.

Західноєвропейська економічна система відображає різні типи впорядкованої ринкової економіки. Значна частина робочої сили у цій системі належить до профспілок, акціонери мають менші права, а урядові трансферти становлять значну частину ВВП. До інших характеристик цієї системи можна віднести тісне соціальне партнерство між капіталом і працею, незалежність центрального банку, не надто складні бухгалтерські стандарти, а також те, що частка інвестицій, які вкладаються через фондовий ринок, є значно меншою ніж у попередній системі.

Південно-європейська економічна система має більш регульований товарний ринок, більше бар'єрів на входження на ринок, більший захист від безробіття, а також менша кількість робітників, які належать до профспілок. Ця система забезпечує менші права акціонерам та має меншу концентрацію банківської активності. Падіння центрально-планової економіки наприкінці ХХ столітті, призвело до збільшення акценту на дослідженні видів капіталістичної системи. Капіталізм стає дедалі глобальнішим, оскільки щораз більше елементів глобального населення може брати участь у його формуванні. Проте він також робить кожного суб'єкта відносин більш залежним від інших, і тим самим забирає його незалежність. Однією з відомих праць, які стосуються типів капіталізму, є дослідження Б. Амадле («The Diversity of Modern Capitalism»). Він вивчає економічні системи країн за такими критеріями: ринкова конкуренція, і трудовими інституціями, зв'язок між найманими працівниками фінанси та корпоративне управління, соціальний захист, держава загального достатку, система освіти, підвищення кваліфікації.

Згрупувавши капіталістичні економіки на підставі спільних рис, він виділив такі моделі капіталізму: 1. Ринкова; 2. Соціально-демократична; 3. Континентальна європейська; 4. Середземноморська; 5. Азійська.

В. Баумоль і його колеги пропонують типологію економічних систем, яка диференціює розмір та монополію на владу економічних підприємств країни в цілому чи на окремих ринках. У цьому випадку акцент робиться на підприємництво або створення і поширення нових продуктів або методів. Як стверджує В. Баумоль, економіки світу діляться на державно керований капіталізм, де держава відіграє центральну роль (деякі азійські країни), олігархічний капіталізм, орієнтований на інтереси кількох гравців (країни Близького Сходу та Латинської Америки), капіталізм великих фірм, де переважають гігантські підприємства (Японія та Корея), а також підприємницький капіталізм, де малі інноваційні фірми відіграють значну роль

(США та Канада). Ця класифікація є досить обмеженою і, на нашу думку, вимагає доопрацювання.

М. Контено та Дж. Коен стверджують, що немає однакового капіталізму у всьому світі. Нас менше цікавлять різновиди внутрішнього капіталізму, ніж те, як у різних суспільствах виявляється його глобальний варіант. У цьому випадку можна вести мову про набагато більшу конвергенцію, ніж її можна знайти серед національних варіацій. Тому значною мірою всі учасники глобальної системи капіталізму повинні грати за однаковими правилами (але, як ми розглянемо далі, їх застосовують по-різному, залежно від того, хто їх використовує). Одним із таких правил є право власності, яке охороняється державою. Оскільки країни існують у цій системі по-різному, автори запропонували класифікувати їх за часткою у світовій економіці.

До першої групи належать США та країни НАФТА, які займають 30% світової економіки. І хоча частка американського експорту у ВВП країни становить лише 10% (порівняно з 26% у Франції та 35% у Німеччині), вони залишаються найбільшим світовим імпортером (16% світового імпорту припадає на США).

Друга група ділиться на дві підгрупи – європейську (охоплюючи Великобританію та зону євро) та азіатську (охоплюючи Тайвань, Японію та Пд. Корею). Хоча економіка ЄС є більшою за економіку США, проте жодна з країн Європи не здатна претендувати на перше місце лідера, яке посідають США. Автори слушно зазначають, що ці дві підгрупи мало торгують між собою, але підтримують сильні торговельні зв'язки із США. Проте, ці країни є набагато значнішими гравцями на міжнародній торговельній арені. Загальний обсяг експорту таких країн, як Франція, Німеччина, Великобританія, Японія, Корея і Тайвань, перевищує експорт США вдвічі і становить третину світового експорту. Проте автори зазначають, за формою капіталізму Великобританія більш тяжіє до США, а Японія та Корея сповідують свою власну комбінацію державного капіталізму та капіталізму великих фірм.

До третьої групи країн автори відносять так звані країни БРІК (Бразилія, Російська Федерація, Індія та Китай). Разом ці країни приносять 10% глобального доходу. Проте, якщо вести мову про їхню роль у світовій торгівлі, то їхні позиції виходять наперед. Китай у цій групі є основним гравцем (на нього припадає 10% світового експорту). Та все ж цю групу можна назвати «групою контрастів», оскільки, незважаючи на процвітання глобального капіталізму на сході Китаю, більша частина його населення все ж далека від системи споживач-виробник.

Четверту групу країн становлять країни, багаті на нафту, газ і, мінерали та продукти харчування. До першої її підгрупи належать багаті країни, які є значним споживчим ринком зброї та предметів розкоші (країни Персидського заливу). До іншої – роздвоєні економіки, про які зазначали вище. Це країни, які відіграють центральну роль у глобальному капіталізмі, проте їхні національні економіки ще є недорозвинутими (Ангола, Конго).

І до останньої категорії належать країни, які мають маргінальне значення у глобальному капіталізмі. Це – більшість країн Африки, значна частина

Південної Азії та Латинської Америки. І хоча населення цих країн становить третину світового населення, частка їх у світовій торгівлі є меншою від 3%.

Ця типологія відкриває новий погляд на сучасні економічні системи, оскільки розглядає їх відповідно до інтеграційних процесів у глобальній економіці.

Г. Еспінг-Андерсен виділяє три „капіталістичні світи”: ліберальний (або англосаксонський), християнсько-демократичний (або континентальний) і соціально-демократичний (або скандинавський).

«Ліберальна» (або «англо-саксонська») модель (ЛРЕ) – ідеальний вид економічної системи, в якому роль держави зводиться до мінімуму. Ліберальна держава добробуту забезпечує соціальну допомогу та основні соціальні й медичні послуги для потребуючих, а всім іншим залишає можливість піклуватися самим за себе за допомогою страхування, приватних інвестицій чи ринку послуг. Крім того, в ліберальній ринковій економіці держава створює передумови для функціонування ринків, захисту прав власності, дотримання приватних контрактів і запровадження режиму неспотвореної конкуренції. У разі потреби держава може втручатися на ринок для забезпечення охорони здоров'я населення, безпеки праці, навколишнього середовища і прав споживачів. Однак ліберальна держава покликана звести до мінімуму свою участь у створенні інфраструктурних функцій та послуг.

Держава у координованій ринковій економіці (КРЕ) активно бере участь у максимізації економічних вигод від інфраструктури, технологій і політики підготовки кадрів. Її ринки праці жорстко регулюються і є відносно негнучкими; виробничі відносини здебільшого формуються на основі колективних «кооперативних переговорів» у різних галузях промисловості та фірмах, а також за допомогою взаємодії між фірмами та банками і серед фірм, вбудованих у мережу відносно стабільних відносин.

Водночас континентальні та скандинавські моделі економічних систем забезпечують не лише соціальну допомогу, але й соціальну безпеку у вигляді забезпечення виплати пенсій, допомоги за станом здоров'я та допомоги по безробіттю для всіх верств населення. Держави зі скандинавською моделлю загального добробуту надають універсальні соціальні послуги для сімей із дітьми, для інвалідів і літніх людей. Вони фінансуються завдяки прогресивному оподаткуванню, що в поєднанні із «солідарною політикою» виплати заробітної плати могутніх і монополістичних спілок забезпечує дуже високий ступінь соціальної рівності.

У ЛРЕ фірми вирішують свої проблеми більшою мірою через конкурентні ринкові механізми чи ієрархічний контроль. У КРЕ фірми зазвичай більше покладаються на неринкові механізми управління у вирішенні проблем. Ця економічна система також характеризується глибшим рівнем стратегічних взаємодій між економічними суб'єктами, в тому розумінні, що економічні суб'єкти намагаються передбачити рішення своїх партнерів. Наприклад, провадження радикальних інновацій у КРЕ не досягне таких самих результатів у ЛРЕ, зважаючи на відсутність певних інституцій. Якщо в ЛРЕ уряди більше зацікавлені у збільшенні ролі економічної продуктивності, то вони будуть загострювати ринкову конкуренцію. Уряди КРЕ на противагу ЛРЕ більше

схиляються до розроблення політичних рішень разом з економічними суб'єктами, тому що підтримка неринкової координації вимагає всеохоплюючої інформації про потреби фірм.

П. Голл та Д. Соскіс вирізняють два види системи капіталізму: координовану ринкову економіку та ліберальну ринкову економіку. В ліберальній ринковій економіці рішення приймаються або через ієрархію всередині фірми або за допомогою ринкового механізму. Відносини є інструментальними і спрямовані на благо окремих гравців. У координованій ринковій економіці відносини існують поза офіційним ринковим механізмом і передбачають співпрацю у досягненні деяких колективних цілей. Ліберальні ринкові системи зазвичай забезпечують меншу безпеку, ніж скоординовані економіки, і тим самим наражають людей на більш жорсткі труднощі, якщо їм не вдається знайти своє місце в економічній системі. Також однією з важливих інституцій КРЕ, на думку П. Голла та Д. Соскіса, є делібералізація. Делібералізацію вони розглядають процес, який забезпечує проведення дискусій між фізичними чи юридичними особами, які укладають договір. Ці інститути також корисні тоді, коли економічні суб'єкти стикаються з непередбачуваними обставинами, які не можуть самостійно вирішити. Важливе значення у координованій ринковій економіці має культура та історія. Це означає, що інституційні правила створювалися впродовж певного періоду часу, а також є наслідком певного історичного досвіду. КРЕ краще розвиває інновації завдяки використанню добре освіченої та надійної робочої сили на рівні виробництва, що дає можливість самим робітникам робити свій внесок у виробництво. Тісна співпраця між виробниками та споживачами ще більше заохочує впровадження інновацій через поширення знань та інформації.

ЛРЕ не така відкрита до впровадження інновацій з декількох причин. По-перше, мобільність робочої сили заохочує робітників ставити на перше місце власні інтереси над можливістю розвитку їхньої фірми. По-друге, договірне право та антитрастове законодавство знеохочує співпрацю всередині фірми. Проте ЛРЕ заохочує впровадження інновацій іншим шляхом. Завдяки мобільності робочої сили вона має можливість залучити висококваліфіковану робочу силу, необхідну для розробки нового продукту. А великий та динамічний ринок дає можливість фірмам набути досвід та технології для досягнення мети.

Отже, простежується взаємозалежність між усіма вищенаведеними класифікаціями, де домінують ліберальна (або англосаксонська модель) і так звана континентальна (координована) або європейська.

Основою неоліберального дискурсу стали концепції «держави загального добробуту» та «соціальної ринкової економіки», які сприяли виникненню умов для формування суспільної відповідальності. Сама ідея «соціальної відповідальності» була запозичена у соціал-демократичної доктрини. Актуальними також стали ідеї консенсусу (між тими, хто керує, і тими, ким керують), орієнтація на певні моральні настанови, визнання необхідності участі в політичному процесі всіх громадян, незалежно від їхньої соціальної приналежності тощо.

У 80–90-х роках ХХ століття країни дедалі більше застосовували ідеї державного соціально-економічного регулювання, що усувало консервативні ідеї жорсткого розмежування держави та ринку. Навпаки, метою неолібералів стало кваліфіковане управління соціальною та економічною політикою за допомогою державних інститутів (як це відбувалося у Німеччині та Японії). Кінець ХХ століття характеризується такою значною подією у житті суспільства, як крах командно-адміністративної економіки. Більшість країн, які належали до соціалістичного табору, стали на шлях трансформації до капіталізму. Капіталізм стає дедалі глобальнішим, оскільки дедалі більше елементів глобального населення може брати участь у його формуванні. Проте він також робить кожного суб'єкта відносин більш залежним від інших, забираючи його незалежність.

Відсутність теорій переходу від централізовано–планового та ринкового соціалізму до відкритої ринкової економіки в цілому вважають одною з головних причин, яка призвела до багатьох небажаних подій в останнє десятиліття ХХ століття. З розпадом СРСР та Югославії утворилися нові незалежні держави, у яких або мирно, або за допомогою збройних втручань відбувалося становлення влади. У більшості цих країн економік характеризувалася різким зниженням життєвого рівня внаслідок падіння виробництва, скороченням робочих місць унаслідок реструктуризації та зростання безробіття, збільшенням організованої злочинності, проституції, смертності, народжуваності та багатьма іншими факторами. Новоутворені країни повстали перед вибором напрямку розвитку їхніх власних економік, більшість з них стала на шлях до капіталізму.

Перехід від соціалізму до капіталізму можна вважати своєрідним доповненням капіталістичної моделі (ринку, системи управління, правових механізмів, соціальних і культурних норм). Однією з важливих тем є проблеми «трансплантації: інститути, які працюють добре в одному середовищі, можуть стати нефункціональними в іншому.

Трансформація централізованої економіки Східної Німеччини є одним з прикладів ефективного переходу від соціалізму до одного з видів капіталізму – соціально-ринкової економіки. Урок із цього досвіду має значні обмеження, оскільки це була інституційна трансплантація з масовим перерозподілом ресурсів із Західної Німеччини, чого не мали, наприклад, держави- правонаступниці Югославії. Проте концепція соціально-ринкової економіки набула значного поширення у країнах колишньої Югославії, оскільки у неї було більше спільних рис із ринковим соціалізмом (за винятком питання права власності), який був офіційною економічною системою союзу. Наприклад, соціально-ринкова економіка дозволяє певне планування на державному рівні, що у чистому варіанті англо-американського капіталізму повністю відсутнє; у сфері міжнародної торгівлі товари мають відповідати вимогам ЄС, а у колишніх республіках Югославії – вимогам Югославії; СРЕ передбачає захист добробуту та максимізацію прибутку робітників (що також було і у Югославії), а також існування профспілок, які відстоюють інтереси робітників.

Тема 3. Сучасний вибір стратегії трансформації економічної системи України в процесі глобальних структурних зрушень

Трансформація – процес перетворень, який поєднує в собі як еволюційну, так і революційну форми розвитку економічної системи. При цьому момент переходу системи до іншої траєкторії розвитку трактується як царина революційних зрушень, а процес адаптації системи до нової траєкторії та накопичення факторів, що призведуть до майбутньої катастрофи, визнається процесом її еволюційного розвитку. Тобто йдеться про синергізм еволюційних та революційних змін в структурі трансформаційного процесу, логічну цілісність та нерозривність ланцюгу переходів економічної системи зі стійкого стану в нестійкий, і навпаки. Таке бачення змісту економічної системи, на наш погляд, здатне зняти акценти із зовнішніх форм трансформації (характерні наведеним вище визначенням процесу трансформації економічних систем), звертаючи увагу дослідника на глибинну сутність, економічну роль і призначення трансформаційного процесу.

Моделі економічної трансформації

- Суть соціально-економічної трансформації у загальному вигляді зводиться до того, щоб змінити існуючий економічний порядок (економічну систему), забезпечити економічне зростання. У цілому стратегії економічної трансформації, реалізовані різними країнами, можна умовно розділити на три великі групи (за І. Бураківським):

- *1. Модель трансформації країни, що розвивається.* Цю стратегію, як правило, реалізують економічно відсталі держави. Її ключовий елемент — індустріалізація як основний засіб подолання економічної відсталості й скорочення розриву з індустріально розвиненими державами. Така стратегія (стратегія руху навздогін) була свого часу успішно реалізована в нових індустріальних країнах. Загалом ця модель на практиці може набувати двох основних форм — експортної орієнтації та імпортозаміщення.

- *2. Модель економічної реконструкції.* Вона була успішно реалізована в країнах Західної Європи та Японії після Другої світової війни. Післявоєнна реконструкція також відбувалася в колишньому Радянському Союзі. Досвід східних та центральноєвропейських країн, де була створена економічна система радянського типу, можна також віднести певною мірою до згаданої економічної стратегії. У цьому випадку реконструкція відбувалася поруч з політичними та економічними змінами системного характеру.

- *3. Модель системних перетворень.* Її можна розглядати як певну комбінацію елементів першої та другої стратегій. Але, на відміну від цих стратегій, системні зміни передбачають перехід від адміністративно-командної економіки (що будується на державній власності та вертикальних ієрархічних зв'язках) до ринкової господарської системи (в основі якої лежить приватна власність у різних формах і поєднання вертикальних та горизонтальних взаємовідносин).

Стратегії трансформації постсоціалістичного суспільства

- Зводять до вибору одного з двох можливих підходів: «шокова терапія» і «градуалізм».

- Доктрина «шокової терапії» передбачала проведення усього комплексу радикальних реформ у найкоротші терміни. Йшлося про швидку лібералізацію і фінансову стабілізацію з одночасним започаткуванням системних інституційних змін. Основні заходи: лібералізація цін; обмеження підвищення зарплати і доходів; різке скорочення бюджетних витрат, дотацій, субсидій; обмеження сукупного попиту; ускладнення умов надання кредитів; забезпечення відкритості національної економіки.

- Градуалістська стратегія пропонує поступовий, поетапний перехід до ринку на відміну від шокової терапії, яка пов'язана з досить високими соціальними втратами. Прихильники виступають проти разової, одномоментної лібералізації цін і швидкої приватизації. Градуалісти провідне місце відводять стабілізації виробництва, стратегія ґрунтується на сподіваннях щодо підвищення ефективності і зростання доходів вже в результаті первісних часткових реформ, що мають слугувати поштовхом до більш складних економічних перетворень.

Сучасний вибір стратегії трансформації економічної системи України в процесі глобальних структурних зрушень

Через низку об'єктивних і суб'єктивних чинників шанси України, які ґрунтувалися на величезному ресурсно-економічному потенціалі, швидко наблизитись до розвинених країн були втрачені, а ризики нівелювання своїх переваг значною мірою проявилися. Тому на сучасному етапі цивілізаційного розвитку забезпечення ефективної соціально-економічної трансформації України вимагає зміни економічної системи, забезпечення економічного зростання та високих соціальних стандартів життя на основі науково-обґрунтованих підходів, концепцій, моделей.

- На певних історичних етапах розвитку перед державою, суспільством постають різні цілі, які обумовлюють завдання державної політики та, відповідно, необхідність розвитку наукової думки, направленої на вирішення цих завдань.

- Щодо питань трансформації командно-адміністративної економіки в ринкову, шляхів та основних напрямів економічної політики перехідного періоду велися доволі суперечливі дискусії. За основу бралися популярні у 80-і роки ХХ сторіччя теорії економічного зростання та економічного розвитку і їх трактування в неолібералізмі, неокласиці та неокейсіанстві. На основі врахування наявних в українській економіці факторів розвитку виокремились два варіанти моделей розвитку для перехідного періоду.

Неоліберальна модель

- Серед учених, які перебували під впливом неоліберальної концепції американського монетаризму, сформувався напрям реформаторів, лідерами якого були В. Пинзеник, В. Лановий, які виступали за суттєве обмеження втручання держави в економічні процеси, за структурну перебудову економіки.

- Погляди представників цього напряму ґрунтувалися на визнанні переваг ринкового механізму над економічною політикою держави. На їхню

думку, втручання держави в економічні процеси є шкідливим, оскільки вона у багатьох випадках диктує однобічну, лобістську та підпорядковану політичним амбіціям керівництва програму дій на тривалий період.

- Українські прихильники монетаризму переконували, що тільки повна економічна свобода та вільне підприємництво спроможні забезпечити перехід до ринкового господарювання та ефективного економічного розвитку.

Кейнсіанська модель

- Більш помірковані прихильники другого напрямку: А. Гальчинський, С. Мочерний, Ю. Пахомов, В. Черняк взяли за основу кейнсіанську методологію з її теорією державного регулювання економіки.

- Прихильники кейнсіанства переконували, що держава спроможна забезпечити макроекономічну рівновагу, і українська економічна система повинна бути економікою змішаного типу, орієнтованою на соціальні проблеми.

- Обидва напрями проходили апробацію на рівні наукових дискусій, однак, цілісної концепції суспільної трансформації впродовж 90-х років так і не було розроблено, як і не було відповідної програми на перехідний період.

Інституціональний напрям

- Завершення ХХ – початок ХХІ сторіччя характеризується в Україні поживленням процесів системних досліджень стану національної економіки, істотним розширенням сфери наукових досліджень проблем її структурної трансформації. Деякі вчені, узагальнюючи теоретичні положення неоінституціоналістів доводять, що основними складовими процесу економічного розвитку й структурної трансформації економіки повинна стати інституціональна модернізація.

- Окремі українські економісти беруть за основу інституціональний підхід, який уможливорює комплексне охоплення проблем структурних реформ. Прихильники цього підходу, у першу чергу, акцентують увагу на активізації ролі держави в економічних перетвореннях, на посиленні її регулюючих і розподільчих функцій.

Економічна модель зростання

- На початку 2000-х років у центрі наукових дискусій постала модель економічного зростання, її теорія, складові та різновиди. Науковці Інституту економічного прогнозування НАН України зупинилися на **теорії ендогенного зростання**, головна особливість якої полягає в орієнтації на внутрішні чинники і механізми господарського розвитку, які, в сукупності, здатні забезпечити саморозвиток і самовідтворення цілісних господарських систем.

- Теорія економічного зростання орієнтує на збільшення використання внутрішніх ресурсів і можливостей, здатних створити необхідні стартові умови економічного піднесення у довготерміновому періоді. Особливий акцент, при цьому, робиться на активній економічній політиці держави, яка зобов'язана сприяти максимальному залученню всіх наявних у країні ресурсів і механізмів з метою формування дієздатної і стабільної власної національної економічної системи, її постійного кількісного та якісного зростання.

Інноваційна модель розвитку

Акцентування уваги провідних українських науковців (В. Гейця , В. Александрової , Л. Федулової та інших) на початку ХХІ сторіччя відбувалося на утвердженні **інноваційної моделі** розвитку .

Дефіцит енергоресурсів у країні, з одного боку, та наявність високого інтелектуального потенціалу, – з другого, ставлять вимогу і є підставою для переходу до інноваційного зростання економіки як найбільш перспективного шляху розвитку, яким ідуть усі розвинені країни світу.

У національній моделі інноваційного розвитку українські вчені виділяють шляхи і методи розвитку: державна підтримка підприємств та організацій, які освоюють інновації і стимулювання інвесторів – вкладників коштів у високотехнологічні, наукомісткі виробництва; здійснення комплексу спеціальних заходів з метою забезпечення структурно-технологічної перебудови вітчизняної економіки на базі розповсюдження інновацій нового технологічного укладу, у тому числі створення мережі інноваційних центрів, технопарків тощо; всебічний розвиток інфраструктури інноваційного процесу, який включав би систему інформаційного забезпечення, кредитування техніко-технологічного оновлення діючого виробництва та створення нового, систему сертифікації та просування інновацій; модернізацію системи освіти, підготовки і перепідготовки кадрів; блокування руйнування науково-виробничого комплексу країни, створення умов для фінансового забезпечення кадрів, знань, технологій та їхнього використання у перспективних напрямках; формування інституціональних і законодавчих умов, сприятливого інноваційного клімату для позитивних змін у даній сфері.

Модель соціально орієнтованої економіки

- У сучасних процесах соціально-економічного розвитку країн характерним є трансформація традиційної ринкової економіки в соціально орієнтований її різновид.

- Визначення: як системи, в якій найбільш значущою є перерозподільна функція держави, яка дозволяє усунути істотну диференціацію доходів в суспільстві і ліквідувати полюса бідності і багатства.

- «...соціально-орієнтована ринкова економіка повинна характеризуватися високим рівнем економічного, політичного, культурного розвитку та високим рівнем суспільної свідомості, що слугуватиме досягненню високого рівня добробуту і якості життя, соціальної справедливості і захищеності. Таким чином, модель, яка характеризується високим рівнем, у тому числі, і економічного розвитку проявляється у виробництві істотного обсягу ВВП на душу населення».

- Не зважаючи на багатоваріантність розвитку, сьогодні основними складниками національного успіху є поєднання безперервної модернізації з інноваційністю. Саме такою є універсальна формула не тільки економічного, але й соціального-культурного й, навіть, політичного розвитку.

- Розв'язувати соціально-економічні проблеми в Україні необхідно комплексно, формуючи соціально-економічну політику на засадах ефективного макроекономічного регулювання.

Сучасні тенденції і суперечності глобалізації світового господарства та фінансових ринків

Глобалізація – всеохоплюючий процес трансформації світового співтовариства у відкриту цілісну систему інформаційно-технологічних, фінансово-економічних, суспільно-політичних, соціально-культурних взаємозв'язків та взаємозалежностей. При цьому глобалізація – явище багатогранне, а відтак її слід розглядати як комплекс трансформаційних процесів, що охоплює різні сфери світового співтовариства.

- регулятори глобального характеру призводять до тектонічних зрушень у міжкраїнній і міжцивілізаційній конкуренції
- релігійний фундаменталізм, екстремізм і міжнародний тероризм перетворюються на справжню чуму 21 сторіччя
- глобалізація не відміняє національну відособленість країн та їх економік
- національні інтереси підміняються економічними інтересами домінуючих на політичному Олімпі фінансово-промислових груп
- зазначені і далеко неочікувані для національної економіки наслідки глобальних перетворень світового господарства свідчать, що глобалізація є процесом динамічної взаємодії двох протилежно спрямованих тенденцій – інтеграції і дезінтеграції

Суперечливість глобалізації виявляється у:

- інтенсифікації взаємопроникнення національних економік, злитті та укрупненні економічних систем і міжнародних ринків, формуванні глобальних фінансових та економічних союзів, створенні наднаціональних органів управління
- зростанні фрагментарності світового економічного простору, урізноманітненні траєкторій та поглибленні асиметрії національного господарського розвитку, локалізації економічної активності, посиленні культурної диференціації народів
- тенденції до послаблення взаємозв'язків між елементами глобальної економічної систем внаслідок локалізації економічних відносин у формі макрорегіональних угруповань, фінансово-економічного егоїзму і націоналізму окремих країн, маргіналізації, витіснення найбільш бідніших держав на периферію цивілізаційного розвитку та своєрідного «замикання» економік постіндустріального типу на самих собі.

Глобальна фінансово-економічна криза викликана:

- демонтажем у 80-90-і роки ХХ ст. в розвинутих країнах системи державного регулювання економіки кейнсіанського типу внаслідок «неоконсервативної контрреволюції»
- формуванням в країнах з розвиненим ринковим господарством боргової, ігрової, віртуальної економіки
- переходом світового господарства на рубежі ХХІ ст. на понижувальну фазу довгої хвилі світової економічної кон'юнктури

Державне регулювання повинно:

- протидіяти ринковій турбулентності
- компенсувати неефективність ринків
- згладжувати наслідки нераціональної поведінки економічних агентів
- коригувати ефект асиметричної інформації
- знижувати нові ризики, що виникають в процесі функціонування господарської системи

Регулювання неминуче в ситуації, коли не діє механізм саморегулювання.

- але регулювання є процес, що здійснюється на основі суб'єктивних рішень і за умов асиметричної інформації.
- найбільша проблема регулювання у тому, що регулятори звичайно приймають рішення на короткому обрії, тобто йдуть за подіями.

Головна мета регулювання економіки – створення якісного економічного середовища.

У такому середовищі забезпечується:

- адекватна оцінка праці і капіталу як факторів виробництва;
- взаємна збалансованість публічного і приватного секторів;
- запобігання надмірному розшаруванню населення за рівнем доходів.

Переосмислення традиційних концепцій державного регулювання ринкової економіки в умовах глобалізації приводить до таких висновків:

- Глобалізація висуває підвищені вимоги до суспільного сектору, в орбіту якого втягуються так звані міжнародні суспільні блага
- Глобалізація висуває підвищені вимоги до якості інституційного середовища
- В умовах глобалізації, яка супроводжується ослабленням національної держави, доля авторитарних режимів не є заздалегідь визначеною
- Під впливом глобалізації у західних суспільствах відбувається демонтаж концепції та практики «держави добробуту», на зміну якій, на думку деяких дослідників, має прийти «держави загальної праці» або «держави реальної праці»
- Вплив глобалізації на окремі країни визначається комплексом суперечливих факторів, в т.ч. місцем нації-держави у міжнародному поділі праці, в окремих блоках влади, позицією щодо міжнародної системи законодавства, взаємовідносин з основними міжнародними організаціями

Процеси інтеграції і децентралізації виступають як дієвий інструмент держави, який створює умови для визрівання інтернаціоналізованих циклів відтворення як плацдарму для прориву до світового доход

Приоритетними для національних систем регулювання економіки в умовах глобалізації є такі функції держави:

➤ Визначення і реалізація стратегічних національних інтересів, формування національної моделі соціально-економічного розвитку, здатної забезпечити органічне включення економіки країни у транснаціональні відтворювальні процеси

➤ Сприяння інституційним змінам, спрямованим на утвердження ззагальноцивілізаційних засад соціально орієнтованого устрою ринкового господарства

➤ Підвищення національної конкурентоздатності, стимулювання інноваційного розвитку, «вирощування» підприємств – національних лідерів, конкурентоздатних на світових ринках, лобювання інтересів вітчизняних товаровиробників на міжнародних тендерах, активна участь у міжнародних дебатах щодо принципів і правил світогосподарських відносин, вплив на поточну діяльність міжнародних економічних організацій

➤ Захист національної безпеки, попередження фінансової спекуляції, контроль над ключовими ресурсами та галузями економіки з метою протидії негативним проявам глобалізації, захисту від зубожіння, міжнародної злочинності та тероризму

Національні системи регулювання економіки в умовах глобальних викликів покликані виконувати роль формуючої, креативної сили, спрямовуючого вектора соціально-економічних трансформацій. Вони повинні задавати необхідні параметри для успішної самоорганізації, саморозвитку економіки і суспільства трансформаційного типу, інтеграції в глобальну систему світового господарства з урахуванням безперервного забезпечення добробуту і безпеки громадян

• *Стратегічні пріоритети економічних та інституційних перетворень національної економіки у контексті європейського вибору.*

З початком нового століття і тисячоліття світова економіка вступила в період кардинальних трансформацій, зумовлених як новою хвилею технологічних інновацій, так і розвитком людини, піднесенням і диверсифікацією її потреб і творчих можливостей. Ці трансформаційні процеси мають системний характер і ведуть до утворення якісно нових структурних характеристик глобальної економіки, які в сукупності означають становлення нового технологічного та соціально-економічного укладів життєдіяльності людства.

У рамках цього процесу відбуватимуться кардинальні соціальні зрушення, зумовлені змінами в способах сприйняття світу, системах життєвих смислів і цінностей, ідентичностей та формах комунікацій і людської взаємодії, загалом – в культурі суспільств в її найширшому розумінні. Ці зміни справлятимуть кардинальний вплив на всі структури світової економіки, істотно змінять способи організації бізнесу та пріоритети і методи макроекономічного регулювання і забезпечення економічного зростання й розвитку. Технологічний компонент зазначених глобальних змін нині

характеризується як Четверта промислова революція, яка має кардинально змінити обличчя світової економіки, напевно призведе до висунення на авансцену нових економічних лідерів і нових провідних сфер економічної діяльності. Водночас, вона становитиме кардинальний, по суті екзистенційний, виклик не лише для низки галузей економіки, але й для окремих країн світу. Адже країни – генератори технологічних інновацій будуть набувати домінуючих позицій у виробництві та експорті новітніх виробів і послуг, тоді як багато морально застарілих виробництв попередніх технологічних укладів згортатимуться і закриватимуться, породжуючи масове вивільнення робочої сили. При цьому країни, які покладаються на пасивні схеми економічного розвитку, без вкладання зусиль у власний технологічний розвиток, можуть опинитися у пастці і втратити позиції у світовій економіці.

Україна вступає в епоху кардинальних глобальних трансформацій з істотно деформованою структурою економіки, яка зазнала за період державної незалежності дуже неоднозначних змін. Макроструктура виробництва країни, поряд із слідуванням позитивному світовому тренду зростання частки сектору послуг у виробництві, зіткнулася із занепадом промислового виробництва та особливо обробної промисловості, виробництва машин і обладнання та непропорційним розростанням аграрного сектору та сектору з виробництва продовольства. Має місце очевидний процес структурного спрощення економіки України та її наближення до структурних характеристик менш розвинутих країн світу.

Як наслідок деформації макроструктур економіки, Україна включається у процеси міжнародного виробництва на основі асиметричної моделі, коли гіперзалежність від зовнішніх ринків збуту доволі обмеженої групи напівфабрикатів не супроводжується включенням у міжнародні мережі виробництва по лінії імпорту – що стримує нарощування і диверсифікацію структури експортного потенціалу. Це свідчить про формування такої структури міжнародного обміну, яка зумовлює периферійний статус національної економіки. За ключовими параметрами структури попиту Україна виявляє істотні деформації, серед яких найбільше значення мають завищені частки споживання і критично низькі рівні капіталоутворення (насамперед, інвестицій в основний капітал). Ці деформації істотно стримують її модернізацію та розвиток української економіки, визначають консервацію її економічної відсталості та низького рівня міжнародної конкурентоспроможності.

Глобальні структурні зрушення у сфері формування науково-технічного потенціалу розвитку мають у світі виразно асиметричний характер: основна маса наукових досліджень і розробок стосовно ключових макротехнологій майбутнього концентруються нині насамперед у трьох великих географічних ареалах – Східній та Південно-Східній Азії, Північній Америці та Європі. Україна знаходиться далеко за межами кола глобальної науково-технологічної еліти і за наявних рівнів спрямування ресурсів на фінансування наукових досліджень і розробок не має перспектив приєднатися до неї у найближчі 10-15 років.

У структурі підготовки кадрів в Україні закріпилися важливі диспропорції, найбільш небезпечною з яких є дуже низький відсоток фахівців, які мають вищу освіту в галузі природничих наук. Рівні інноваційної діяльності в Україні критично відстають не лише від рівнів найбільш інноваційно активних розвинутих країн світу, але й від рівнів багатьох країн, що розвиваються та намагаються долати відставання в технологічному розвитку від передових країн.

Для України кардинальні структурні зрушення, що відбуваються у світовому господарстві, ставлять життєво важливе питання – дилему: або долучитися до провідних трендів економічного розвитку під впливом новітніх технологій, або опинитися на узбіччі світового господарства та світової цивілізації загалом. Відповідь на цей виклик можна знайти лише в рамках стратегічно орієнтованої національної політики розвитку.

Її формування передбачає необхідність зміни філософії, що лежить в основі економічної поведінки в Україні та поширення «культури довгостроковості» серед управлінців на державному та корпоративному рівнях.

До ключових принципів, на яких має ґрунтуватися інноваційно спрямована довгострокова економічна політика України, слід віднести стимулювання попиту на інноваційні продукти та відповідні зміни у споживчих перевагах; диверсифікацію і зміни у структурі форм капіталу, з наданням пріоритету таким його формам, як людський (гуманітарний) та інтелектуальний капітал, перетворення фактора довіри на ключовий економічний актив; опору на власні культурні основи розвитку; безпеку розвитку.

Стратегічно орієнтована інноваційна політика може оперувати широким набором різних інструментів регулятивного впливу, найбільш важливу роль серед яких можуть відігравати такі: • інформаційні послуги, на безоплатній чи пільговій основі, які мають сприяти зниженню рівня невизначеності під час інноваційних процесів; • створення постійних і прозорих для суспільства інституційних рамок для консультацій влади та бізнесу, а також представників громадянського суспільства в питаннях розробки і реалізації стратегії соціально-економічного розвитку та адаптації новітніх технологій; це сприятиме зниженню рівня невизначеності та породжуватиме синергетичні ефекти взаємодії, які розширюватиме коло доступних варіантів розвитку та полегшуватиме прийняття рішень, оптимальних з позиції балансу суспільних інтересів; • впровадження прозорих механізмів державних або місцевих (муніципальних) дотацій для підтримки пріоритетних досліджень і розробок, адаптації відповідних новітніх технологій – за умови дотримання вимог прозорості та мінімізації викривлень ринкової конкуренції. Формами таких дотацій можуть бути: національні, регіональні або місцеві фонди технологічного розвитку; надання податкових пільг для розвитку пріоритетних наукоємних галузей (у т.ч. через можливість зменшення податкової бази в певних пріоритетних сферах, можливість покриття збитків минулих періодів, пов'язаних з інноваційною діяльністю); функціонування пільгових механізмів кредитування для сфер, економічної діяльності, пов'язаних з підвищеним ризиком; • спеціальні пільгові кредитні механізми (лінії) для фінансування

придбання інноваційних продуктів; • надання на тимчасовій основі цінових дотацій, які б дозволили знижувати вартість придбання новітніх продуктів у період, коли їх виробництво ще не досягло оптимальних масштабів і через це є занадто дорогим; • механізм спеціальних компенсацій для тих економічних суб'єктів, які вкладають певну суму власних коштів у закупівлю новітнього обладнання та послуг, із застосуванням при цьому регресивної у часі шкали; • надання комплексних державних послуг щодо придбання новітніх продуктів, в яких поєднуються інформаційні, консультаційні послуги з наданням фінансових стимулів (пільгових кредитів, компенсацій тощо); для цієї мети доцільно створювати спеціалізовані інститути сприяння поширенню новітніх технологій.

Для стимулювання інноваційних процесів необхідно реалізувати в Україні політику формування підприємницьких екосистем (додаток 3 Аналітичної доповіді), активно розширювати ті високотехнологічні плацдарми, які вже створені в економіці України, і зокрема, в аспекті розвитку сектору інформаційних технологій.

Реалізація в Україні стратегічно орієнтованої інноваційної політики може бути забезпечена винятково в рамках кардинального перегляду параметрів інвестиційної політики – передусім щодо піднесення частки капіталоутворення у ВВП, як мінімум, до 30%. При цьому в процесах інвестування необхідна зміна пріоритетів – перенаправлення коштів із гіпертрофованого інвестування у сферу нерухомості в інвестиції в новітні машини, обладнання та виробничі процеси. На центральному на регіональному рівнях має бути створений ефективний механізм жорсткого контролю за безпечністю поширення новітніх технологій, для чого необхідне прийняття відповідних законів на національному рівні та глобальних конвенцій – на міжнародному.

Особлива увага в цьому контексті має бути приділена біотехнологіям і новітнім медичним технологіям, пов'язаним з методами генної інженерії; нейрофізичним технологіям, які можуть бути пов'язані із вторгненням у надзвичайно чутливий світ психічних процесів людини; розробці штучного інтелекту, що пов'язано з можливим наданням автономності дій і саморегулювання машинам і машинним системам, а отже й спонтанного виходу їх зі сфери контролю людей. Уряду України доцільно розробити та ухвалити далекосяжні заходи (програми) з масового навчання новітнім спеціальностям, які будуть затребувані в рамках Четвертої промислової революції, відповідної професійної орієнтації та полегшення доступу до ресурсів розвитку для відносно менш заможних верств населення всередині національних держав та у відносинах між державами.

Тема 4. Лідерство в економічному врядуванні та можливості застосування елементів і концепцій *new public management* і *public governance* на регіональному рівні та в містах України.

Практичне впровадження принципів концепції врядування передбачає

зміни не лише в публічному управлінні та організації органів публічної влади, але й у самому функціонуванні держави. Відхід від традиційної бюрократії обумовлює активне використання інноваційних технологій у діяльності органів публічного управління.

Як відомо, поняття «інновація» походить від англійського *innovation* – процес створення, розповсюдження та використання новації, яка сприяє розвитку та підвищенню ефективності діяльності суб'єктів економічної діяльності. Побудова системи інноваційних технологій у публічному управлінні та місцевому самоврядуванні базується на парадигмі системно-синергетичного підходу, яка виходить з того, що система – це не лише сума елементів, а ціле, що має інші властивості, ніж його складові. Визначною якістю складної системи є її самоорганізація, яка реалізує принципи синергетики (від грецького «діючий спільно»).

Отже, управління – це постійна творчість, спонтанна флуктуація систем (структуроутворюючих елементів) зовнішнього середовища, здатна викликати точку біфуркації тієї чи іншої організаційної системи без гарантії щодо її подальшого існування. Конструювання зовнішнього середовища здійснюється з використанням ефекту синергетики. Якісні перетворення системи можливі на основі її удосконалення та розвитку. Удосконалення системи управління - це цілеспрямована локальна зміна, обґрунтована на основі результатів дослідження та покликана сприяти підвищенню ефективності рішень, що приймаються.

Згідно з Н. Вінером будь-яка система має мету існування. Принцип цілепокладання поєднує численні ідеї системного аналізу та синергетики. Видається доцільним в основу методології, що пропонується, покласти розуміння того, що існування системи управління – це цілеспрямована локальна зміна системи, що визначає потенціал системи публічного управління та місцевого самоврядування.

Формування системи управління починається з визначення підсистем, що забезпечують нормальне функціонування системи та досягнення поставлених завдань. Виділення підсистем та цих елементів має цільову спрямованість, а вирішення всіх завдань забезпечує повне досягнення мети системи управління, що формується.

Виділені підсистеми наділяються компетенцією, необхідною для вирішення поставлених завдань. З метою виявлення кола проблем необхідний точний критерій, і в якості такого критерію пропонується використовувати принцип ефективності.

Формування системи інноваційних методів та технологій публічного управління та місцевого самоврядування обумовлене тим, що на сучасному етапі публічна сфера являє собою професійні дії апарату управління з пошуку кращих методів та технологій випередження конкурентів. Ці технології дозволяють вивчати, аналізувати причини свого відставання та запроваджувати адаптований до існуючих умов удосконалений варіант кращих практик з метою підвищення соціальної та економічної ефективності публічного управління та місцевого самоврядування.

До групи таких технологій можна віднести технології та методи

мережевої взаємодії, які використовуються в системі публічного управління та місцевого самоврядування та спрямовані на підвищення ефективності діяльності публічних організацій.

Інноваційні мережеві технології публічного управління спрямовані, перш за все, на зниження комплексності політичного процесу. П. Данліві та ін. виділяють три траєкторії змін, необхідних для мережевого врядування: реінтеграція (створення такого інституціонального дизайну корпорацій та державних структур, який дозволить різним елементам знаходитися в залежності один від одного та ефективно обмінюватися інформацією, однак не призведе до централізації системи); орієнтований на реальні нужди холізм (створення більш великих адміністративних блоків, відмова від непотрібних операцій, затрат, форм взаємодії, перехід до більш гнучкої системи управління, яка буде здатна швидше відповідати на виклики зовнішнього середовища); «дигіталізація» (від *англ.* digital – цифровий) – повний перехід до цифрової взаємодії замість адміністративних та бюрократичних процедур. В основу змін, що відбуваються та плануються, поставлено як самий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, так і різні методи їх ефективного застосування, які дозволяють вийти на новий рівень взаємодії держави та суспільства у вирішенні соціально-економічних проблем. Пропонується сфокусуватися на трьох найбільш розповсюджених методах мережевої комунікації: бенчмаркінгу, краудсорсингу та краудфандингу.

Бенчмаркінг. Широке застосування методу «бенчмаркінг» (від *англ.* benchmark – критерій, стандарт) пов'язане як з появою нових комунікаційних технологій, так і з популяризацією концепції нового публічного менеджменту. Вперше метод було застосовано ще у 1972 р. у США консалтинговою компанією «PIMS». Дослідники аналітичного відділу компанії дійшли висновку, що досвід інших компаній, працюючих у схожих умовах може бути використаний задля підвищення ефективності та результативності власної компанії. Вже у 1979 р. компанія «Хегох» здійснила перший проект з бенчмаркінгу.

Розповсюдження методу в публічному управлінні пов'язане з ідеєю маркетинга публічного сектору: «Уряди здійснювали спроби посилення конкуренції за рахунок впровадження ринкових механізмів та забезпечення більшого спектру послуг для своїх клієнтів... Організації публічного сектору біли змушені працювати більш ефективно у зв'язку з введенням конкурентних тендерів та тестувань. У неринкових секторах були введені форми неринкової конкуренції за рахунок нагород за якість та механізмів бенчмаркінгу». Згідно з Н. Джексоном та Х. Лундом, бенчмаркінг – це перш за все процес навчання, структурований таким чином, щоб ті, хто залучені в нього могли б порівняти якість послуг/заходів/продукції з метою визначення переваг та недоліків задля самовдосконалення та/або саморегулювання. Як наголошують С. Гарлік та Г. Пріор, метод бенчмаркінгу забезпечує більш досконалу оцінку якості та ефективності діяльності організації.

Розрізняють декілька типів бенчмаркінгу.

Бенчлернінг – робота організації над розумінням того, що саме сприяє її успіху та мотивації до більш успішної діяльності. Наголос робиться на спільній

участі співробітників, на досягненні результату через навчання всієї організації та через можливості, які дозволяють створити систему удосконалення для інших людей та груп. Сутність цього методу полягає у обчисленні відношення між причинним фактором та кількістю необхідних ресурсів (кадрових, фінансових, організаційних), відборі із традиційних неформальних інститутів найбільш життєздатних, здатних сприяти подальшому розвитку суспільства.

Бенчфьючинг (*від англ. bench – місце, лат. futurum – майбутнє*) моделювання успішного майбутнього на 5-10 років (побудова майбутнього успішного результату).

Бенчрейсінг - шляхи досягнення цілей, поставлених за допомогою методу бенчфьючингу. Це формування послідовності нарощування сильних сторін або конкурентних переваг продукту або об'єкта. Цей метод нагадує «дорожню карту», що досить широко застосовується у сучасній вітчизняній політичній сфері (мета – вироблення оптимальної траєкторії розвитку продукту (об'єкта), за якої мінімізуються затрати та зменшується час очікування перших результатів).

Вказана методика у цілому заснована на безперервному навчанні, співробітництві та процесах управління, які постійно вдосконалюються. Європейський круглий стіл промисловців (далі – ЄКСП) спільно з Європейською комісією у доповіді 1996 р. «Бенчмаркінг для політичних діячів» розглядають бенчмаркінг як простий, гнучкий та динамічний процес, який спрямований на те, щоб мотивувати компанії та уряди порівнювати їх резул та досягати кращих результатів. Основне досягнення бенчмаркінгу, згідно з ЄКСП, полягає в тому, що він не просто вказує на необхідність працювати краще, але й виявляє шляхи та рішення, яким необхідно слідувати для більш ефективного роботи. У цьому сенсі бенчмаркінг безперервний, вимагає постійного інформаційного обміну, моніторингу, інтенсивної роботи, спрямованої на підвищення адаптивних здатностей будь-якого типу організацій. У зв'язку з цим, бенчмаркінг з початком нового століття став невід'ємною технологією публічного управління, особливо у Західній Європі, Північній Америці, Австралії та Новій Зеландії.

Можна визначити низку специфічних рис, притаманних методу:

- цінність навчання на прикладах, що лежать поза звичною «системою координат» організації;
- здійснення навчання структурованим, формалізованим чином;
- постійне порівняння практики організації з кращими зразками;
- використання отриманої інформації у діяльності організації.

Бенчмаркінг використовується як вертикально (при моніторингу продуктивності діяльності різних акторів – від місцевої влади до центрального уряду, приватних надавачів послуг тощо), так і горизонтально, коли організації добровільно залучаються до систематичних дослідницьких заходів. В якості прикладу горизонтального бенчмаркінгу найбільш часто згадується організаційне навчання. Мета такого навчання – удосконалення за рахунок постійних змін (методика активно застосовується на муніципальному рівні влади Норвегії). Окрім цього, виділяють внутрішній (в межах однієї організації) та конкурентний (порівняння з прямими конкурентами), галузевий (наприклад,

муніципальний або регіональний) та глобальний бенчмаркінг, також бенчмаркінг процесів та результатів, стратегічний та функціональний, спрямований на конкуренцію та на співробітництво тощо.

Технології підвищення конкурентоспроможності, до числа яких входить і бенчмаркінг, як наголошує П. Тріантафілу, мають здатність створювати проблемно-орієнтовані мережі. «Різноманітні техніки бенчмаркінгу, само оцінювання та рейтингування мотивують організації функціонувати ефективніше, відповідно до наявних більш чи менш стабільних показників ефективності. Організації змушені займатися моніторингом та оцінкою, тим самим вибудовуючи проблемно-орієнтовану мережу у своїх сферах діяльності для обміну інформацією та досвідом. Вони також встановлюють у межах цих мереж певні коди поведінки, таким чином, роблячи мережу більш щільною», – наголошує дослідник.

Ще один позитивний ефект, що приносить використання бенчмаркінгу, перш за все, у сфері публічного управління – відкритість та прозорість інформації. Без доступу до внутрішніх інформаційних ресурсів неможливо проведення адекватної порівняльної оцінки ефективності послуг/продукції/діяльності. Тому бенчмаркінг часто використовується для оцінки якості електронної демократії в розвинутих країнах Заходу, де за одиницю порівняння може бути взята, наприклад, доступність електронних послуг для населення, оснащення сайтів тощо. Ідеальним з точки зору бенчмаркінгу, є таке положення, при якому сайт органу та сам орган являють собою одне й те саме.

Не дивлячись на значну кількість позитивних сторін та високу застосовність, бенчмаркінг має один суттєвий недолік – він нездатний оцінювати унікальність ситуації, в якій знаходиться кожна організація приватного або публічного сектора. Позитивний досвід, отриманий у ході порівняння, не універсальний, щоб застосовувати його у всіх схожих напрямках розвитку. Іноді можливість відмови від використання досвіду інших компаній та агенцій або позиція статус-кво після проведення бенчмаркінгу – найбільш оптимальне рішення для організації.

Краудсорсинг. Краудсорсинг, так само як і бенчмаркінг, передбачає вихід на межі внутрішнього середовища організації у пошуках креативного потенціалу для вирішення завдань, поставлених перед компанією або державною структурою.

Поява краудсорсингу, як методу мережевої взаємодії напряму пов'язана з розвитком інтернет-комунікації. Приклади використання краудсорсингу свідчать на користь того, як Інтернет, в якості засобу миттєвої комунікації дозволяє організаціям приватного та публічного сектору нарощувати інноваційний та мобілізаційний потенціал.

Термін «краудсорсинг» (від *англ.* crowd – натовп, source – походження) вперше був застосований Джефом Хоувом (Jeff Howe) у 2006 р. у журналі “Wired” з метою позначення нового способу аутсорсингу – передачі виконання завдання «натовпу», якщо більш точно, найбільш талановитій публіці. Хоув так описує цей метод: «Краудсорсинг є актом компанії або закладу з передачі

певної функції, що раніше виконувалася власними співробітниками, зовнішньому виконавцю, який є невизначеним (і зазвичай численною) множиною людей у мережі, у формі відкритого заклику... Важливою передумовою є використання формату відкритого звернення до широкої мережі потенційних виконавців».

Існує два види краудсорсингу: краудсорсинг, заснований на змагальності (tournament-based) та на співробітництві (collaboration-based).

Ці типи об'єднують припущення щодо того, що груповий розум (wisdom of crowds) здатний приносити більший позитивний ефект, аніж розум окремо взятої людини. У цьому сенсі краудсорсинг має більший інноваційний потенціал, а також здатен формувати мережі взаємодії між людьми. Окрім вже приведеної класифікації краудсорсингу, прийнято ділити його на три специфічних напрями: «краудкриейшн» (crowdcreation), «краудвотінг» (crowdvoting) та «краудфандінг» (crowdfunding). Краудкриейшн націлений на розробку ідей, рішень, концепцій, дизайн-проектів. Краудвотінг більш пов'язаний з публічним управлінням – опитування громадської думки, голосування, оцінювання законопроектів тощо. Краудфандінг – це спосіб колективного фінансування заходів та проектів через мережу Інтернет.

Краудсорсинг було вперше успішно застосовано в одній з компаній фармацевтичної промисловості «Eli Lilly», яка зіштовхнулася зі складностями в процесі розробки продукту. Не дивлячись на високу кваліфікацію та достатню кількість співробітників, компанія була не в змозі запропонувати ефективне рішення проблеми. У підсумку фірма залучила зовнішніх експертів за грошову винагороду. Дослідники, мотивовані як самим фактом пропозиції рішення, яким скористається відома корпорація, так і матеріальною винагородою, на конкурсній основі пропонували свої ідеї. У результаті компанія отримала необхідне їй рішення проблеми за порівняно невисокою ціною у короткий термін. Відразу після успішного використання колективного інтелекту через краудкриейшн, компанія створює власне експериментальне підприємство «InnoCentive», в якому мережі експертів пропонується так звані «відкриті інновації» для значних бізнес-корпорацій. Один з найбільш яскравих прикладів краудсорсингу сьогодні – це Вікіпедія (Wikipedia), яка в якості вільної онлайн-енциклопедії налічує понад 19,5 млн. авторів.

Однак краудсорсинг застосовний і у сфері публічного управління.

На сьогодні прийнято виділяти три основних види краудсорсингової діяльності у сфері публічного управління:

- управління в умовах надзвичайних ситуацій;
- законотворчий краудсорсинг;
- взаємодія органів влади та громадськості на регіональному та місцевому рівні.

В якості прикладу застосування ресурсів краудсорсингу у публічному управлінні можна розглянути процес написання нової Конституції Ісландії. Протести 2009 р., викликані економічною кризою, призвели до зміни уряду в країні, а також до створення Національного форуму, який прийняв рішення щодо скликання Конституційної асамблеї. До Асамблеї було представлено 1500

осіб від всього населення Ісландії, з них двадцяти п'яти було доручено розгляд поправок та пропозицій, які надійшли від населення до проекту Конституції. На сайті Конституційної ради з'явився перший чорновий проект Конституції, створеної шляхом краудсорсингу.

Після цього Рада створила для населення можливість доступу до ресурсу через сторінку у Facebook, а також через Twitter, YouTube та Flickr, де всі зміни відображались через стрічку новинного контенту. Новий інтернет-проект Конституції виявився досить успішним та був схвалений на референдумі 2012 року населенням країни. Ісландія, яка вперше застосувала краудсорсинг (а саме краудвотінг) у законотворчому процесі, отримала неформальний статус демократії 2.0 (згідно з назвою інформаційної системи Web 2.0, що забезпечує роботу більшості вільних комунікаційних порталів у Інтернет). Однак нова Конституція доки не вступила в дію, оскільки прогресисти, що прийшли до влади в країні після виборів 2013 р., практично залишили проект поза увагою, зайнявшись натомість реформою банківського сектору.

Тим не менш, неможливо не відмітити роль краудсорсингу в підвищенні інтересу громадян до політики та розвитку інноваційного потенціалу у сфері публічного управління. Використання нових технологічних можливостей, як наголошують Реддік та Айкінс, дозволяє забезпечувати, по-перше, демократичну участь, по-друге, спільне продукування (co-production) або творення певного продукту або послуги, й, по-третє, краудсорсингові рішення.

Розглянуті вище два типи краудсорсингу (краудкріейшн та краудвотінг) разом із методом бенчмаркінгу являють собою нові технології мережевої взаємодії в сучасному суспільстві, націлені на підвищення ефективності та прозорості публічного управління. Ці технології здатні формувати мережі взаємодії між людьми, об'єднаними спільними інтересами, підвищувати конкуренцію, адаптивну здатність, інноваційний потенціал організацій.

Отже, краудсорсинг в широкому сенсі – це передача певних виробничих функцій невизначеному колу осіб на підставі публічної оферти, без укладення трудового договору. Сучасні ІТ значно розширили межі застосування й ефективність краудсорсингу, вможлививши реалізацію масштабних проектів глобального охоплення, базованих на об'єднанні та координації зусиль великої кількості людей в режимі реального часу. Приклади: «Wikipedia» - пропонує користувачам самим створювати та редагувати статті; «Microsoft» – використовує метод краудсорсингу, залучаючи користувачів свого ПЗ залишити пропозиції щодо поліпшення розробок компанії на корпоративному сайті, а також проводить опитування громадської думки; «OpenStreetMap» – відкрита для редагування карта світу он-лайн; користувачам пропонується створювати карти/схеми міст, вулиць і доріг, ґрунтуючись на даних, отриманих із супутникових знімків, або використовуючи GPS-треки. Також серед компаній, що застосовують краудсорсинг – Fiat, Starbucks, Nokia, Procter & Gamble, CocaCola, Harley-Davidson та багато інших. Окремим перспективним напрямом застосування технологій краудсорсингу в сучасному світі є моніторинг надзвичайних ситуацій та ліквідація їх наслідків.

Наразі в Україні реалізується декілька перспективних краудсорсингових

проектів, хоча й менш масштабних за їх західні аналоги. Серед них слід відзначити проект “ЕкоМапа”, розроблений під егідою Всесвітнього фонду природи в Україні¹. Мета проекту полягає у створенні інтерактивної екологічної мапи, де кожен користувач може позначити екологічно небезпечні або проблемні місця у своєму регіоні та об’єднати свої зусилля з однодумцями задля пошуку ефективних шляхів боротьби із забрудненням природного середовища в Україні. Проектом передбачено процедуру інтернет-голосування щодо вибору п’яти найбільш гострих екологічних проблем України, до вирішення яких долучатиметься Всесвітній фонд природи. У процесі збільшення кількості відвідувачів цього ресурсу зростає також перелік засобів щодо вирішення природоохоронних питань. Авторами проекту розроблено також алгоритми природоохоронних заходів, якими можуть скористатися активісти, наприклад, порядок організації прибирання парку, ліквідації сміттєзвалища, запобігання жорстокому поводженню з тваринами тощо. У цілому, як повідомляють ініціатори проекту, він отримав свою практичну реалізацію завдяки активним та небайдужим до проблем охорони довкілля людям.

Іншим прикладом використання краудсорсингової платформи у сфері публічного управління може слугувати «Зелена книга державної політики у сфері електронного урядування». Розроблений експертами, цей документ використовується урядом для декларування та обговорення головних напрямів та змісту державної політики у тій чи іншій сфері, узгодження їх з громадськістю та бізнесом.

«Зелена книга» передувє розробці конкретних нормативно-правових актів та ухваленню рішень і передбачає попереднє ретельне вивчення та відкрите публічне обговорення ключових проблем в тій чи іншій сфері державної політики, а також способів їх вирішення.

Наразі визначені такі базові напрями дослідження в межах цієї книги:

- електронна взаємодія органів влади;
- електронні послуги;
- відкриті дані;
- електронна демократія.

Краундфандінг. Краундфандінг як різновид краудсорсингу, заснований на фінансуванні проектів «натовпом» за рахунок електронних ресурсів, набув популярності за останні декілька років. Однак ідея, що лежить в основі методу, використовувалась і раніше. Статуя Свободи у Нью-Йорку була зведена, у тому числі, за рахунок коштів, зібраних за ініціативою редактора “Brooklyn Sunday Press” Джозефа Пулітцера, який на сторінках своєї газети публічно закликав профінансувати будівництво статуї, обіцяючи надрукувати імена всіх вкладників. У підсумку 120 тис. осіб інвестувало 102 тис. дол. США.

Особлива актуальність краундфандінгу на сьогоднішній день полягає в нестачі фінансових засобів як у приватному, так і в публічному секторах, що частково викликане загостренням світової економічної ситуації 2008 року та наступною нестабільністю. Механізм краундфандінгу достатньо простий: організації збирають кошти через інтернет-платформи, на яких приватні інвестори

за рахунок електронної реєстрації та електронних фінансових ресурсів (наприклад, WebMoney, Qiwi-гаманець, а також електронні термінали оплати послуг тощо) здійснюють платежі. Такий спосіб фінансування проектів виступає як яскравий приклад використання прозорих схем управління фінансовими ресурсами у мережі Інтернет. Прозорість та оперативність фінансових процедур часто приваблює не лише окремих громадян, але й цілі компанії. Не менш важливим з точки зору мотивації є усвідомлення причетності до проекту, до спільної справи, відчуття себе здатним дати розвиток якій-небудь новій та цінній ідеї. Інтернет-платежі, як правило, не обкладаються високими податками, за виключенням комісії. У березні 2012 р. у США за активної участі лобістів було прийнято законопроект “Jumpstart Our Business Startup Act”, спрямований на оптимізацію державного регулювання у сфері краудфандінгу та на зниження різного роду побічних видатків.

Краудфандінг також має декілька напрямів: краудспонсоринг (crowdsponsoring), краудінвестинг (crowd-investing), краудлендинг (crowdlending), та крауддонетинг (crowddonating/laising). Перший тип передбачає колективне спонсорство будь-яких проектів (не обов'язково виражається у грошовому еквіваленті, іноді просування послуг, залучення волонтерів тощо). Другий тип спрямований на стартап-фінансування фірми з подальшою участю у прибутках (використовується, наприклад, при публічно-приватному партнерстві). Третій тип передбачає повернення коштів, однак кошти вкладаються у проект без урахування відсотків, у цьому полягає соціальна спрямованість цього виду краудфандінгу. Останній тип – чисті соціальні інвестиції, не вимагають повернення, абсолютно безвідплатне вкладання коштів.

Серед прикладів колективного фінансування можна виділити асоціацію “Wikimedia” і проект “Wikipedia”, про які вже йшлося раніше, що був підготований на основі діяльності асоціації. Окрім колективного створення інформаційних баз, проект також колективно фінансувався. Публічні заклики до фінансування публікуються безпосередньо на сайті енциклопедії. Ще один приклад – музична платформа «SellaBand», де відвідувачі інтернет-порталу можуть переводити кошти виконавцям, які їм сподобалися.

Серед вітчизняних ініціатив слід відзначити проект “ПриватБанку” із запуску сервісу P2P-кредитування для бізнесу КУБ (Кредити українському бізнесу), який у самому банку назвали «українським Kickstarter», хоча це й непрямий аналог краудфандінгової платформи. Це сервіс, де компанії малого та середнього бізнесу можуть оформити кредит, але не в банку, а у його вкладників. Невеликі компанії, такі як кафе, крамниці, перукарні тощо можуть подавати заявку на участь. Для цього на сайті є онлайн-форма «Взяти кредит». Не всі компанії, що подадуть заявку зможуть потрапити на сайт, для цього необхідно відповідати низці критеріїв: мати стаж роботи, гарну кредитну історію та бути клієнтом «Приват-банку».

Краудфандінг використовується і для реалізації політичних цілей. Так, для виборчої кампанії Барака Обама у 2008 р. За рахунок механізму колективного фінансування через Інтернет було отримано приблизно три четвертих мільярда доларів США. Краудфандінгова мережа існує і в Європейському Союзі. Вона офіційно зареєстрована у Брюсселі в 2012 р. як

некомерційна організація. Мережа переслідує економічні (фінансування досліджень, створення робочих місць тощо), соціальних (захист довкілля, фінансування культурних заходів) та політичні цілі (учать на правах некомерційної організації у різних дорадчих органах, у т.ч. при Європейській комісії - у проектах, спрямованих на підвищення прозорості управління).

Краудсорсинг використовується також на рівні окремих міст. Так, в англійському місті Брістоль краудсорсинг використовується для фінансування соціальної сфери через інноваційну діяльність. Інтернет-донорам пропонується самостійно профінансувати проекти інноваційного розвитку міста. Тим самим місцева влада, яка запропонувала цю ідею спільно з бізнес-організаціями, полегшує молодим дослідникам шлях до втілення своїх ідей у життя, який зазвичай ускладнений значною кількістю бюрократичних процедур.

Отже, переваги краудфандінгу неможна недооцінювати: це прозорість та демократичність самої процедури фінансування, скорочення часу, що зазвичай витрачається на супроводжувальну документацію, допомога в розвитку малого бізнесу, підтримка молодих учених, талановитих людей, економія бюджетних коштів, створення мережевих механізмів взаємодії, які можуть підвищити рівень довіри в суспільстві, і більш глобально – перехід до більш прозорого та демократичного управління фінансами та масштабними проектами за допомогою інтернет-технологій.

Електронна демократія, в якій інформаційні технології передбачаються в якості засобу управління та комунікації, на сьогодні ще не даність, а скоріше мета, до якої прагнуть переш за все розвинуті країни. Говорити про досягнення цієї мети ще зарано, оскільки традиційні та ринкові засоби управління, поряд з новими мережевими способами, як і раніше мають істотне значення.

Однак неможливо не помічати переваги нових мережевих форм. Так, розглянуті вище методи мережевої взаємодії значно сприяють підвищенню відкритості та прозорості управління, залученню населення до процесу вирішення важливих соціальних проблем, виробленню практики співуправління публічним процесом та співучасті в суспільному житті, які дуже важливі для демократичного розвитку за межами глобальної мережі.

Сама по собі мережева взаємодія сприяє формуванню у населення відчуття приналежності спільній справі та відповідальності за вироблені товари та послуги, прийняті рішення. Технології бенчмаркінгу, краудсорсингу, краудфандінгу дозволяють розвинути інноваційний потенціал організацій приватного та публічного сектора, роблячи їх діяльність більш ефективними.

Мережеві технології знайшли місце у просторі між ієрархічними моделями управління, які були притаманні традиційній бюрократичній моделі державного управління, та ринком, що виступає як основна ланка у концепції нового публічного менеджменту. Якщо ієрархія та ринок вже продемонстрували свою недосконалість в якості засобів управління, то мережева модель все ще розвивається, можливо, саме вона буде здатна адекватно реагувати на виклики зовнішнього середовища й зробить публічне управління більш гнучким та прозорим, дієвим та ефективним. Однак сітьові методи криють у собі також потенційну загрозу, оскільки вони здатні мобілізувати як людські ресурси, так і

фінансові засоби у короткий термін. Тому мережеве управління повинно передбачати контроль. Питання у тому, наскільки потенційна необхідність у контролі звужує поле демократичного розвитку та наскільки електронна демократія може стати реальною демократією.

Отже, сучасна парадигма публічного управління, що базується на принципах концепції врядування, вимагає впровадження не просто ринкових, а інноваційних методів та технологій управління, що призведе до накопичення нових властивостей (флуктуацій) у системі державного управління. Накопичення нових властивостей у системі сприяє її біфуркації та переродженню шляхом виникнення якісно нової поведінки елемента при кількісній зміні його параметрів. Фаза біфуркації дуже важлива для системи. Вона створює можливість декількох варіантів розвитку подальших подій, втрату стабільності попереднього стану та потребу вибору нових шляхів розвитку. Можна стверджувати, що для підвищення стійкості системи державного управління необхідне формування та застосування системи інноваційних управлінських технологій. Її впровадження потребує серйозного реформування існуючої моделі публічного управління на основі принципів концепції врядування та змін у взаємодії із зовнішнім середовищем. Без цього неможливе підвищення ефективності управління на національному, регіональному та місцевому рівнях, трансформація економіки та забезпечення високої якості життя населення.

Розділ 2 Практичний досвід врядування та його результативність

Тема 5. Мікро- та макро-економіка для розроблення публічної політики

Мікроекономіка як складова сучасної економічної теорії у своєму розвитку випереджує макроекономіку. Вона вивчає ефективність

функціонування окремих механізмів економічної системи і структурних елементів національної економіки, а також з'ясовує: 1) як приймаються рішення на ринку його суб'єкти – покупці і продавці; 2) як встановлюють ринкові ціни на різні товари і послуги; 3) як, виходячи з установлених цін, здійснюється розподіл виробничих ресурсів. Через це мікроекономіку часто називають «теорією цін», оскільки предметом її дослідження є механізм розподілу ресурсів, а головний індикатор цього механізму – ціна.

Формування сучасної економічної теорії поступово перетворилося у дворівневу структуру: поряд із мікроекономікою сформувалася більш широка, складна і самостійна підсистема – макроекономіка, яка із 1930-х років захопила пріоритетні позиції як у практиці, так і в теорії. При вивченні макроекономіки потрібно враховувати певні особливості: 1) макроекономіка є складнішою за мікроекономіку, оскільки об'єднує різні точки зору, інколи навіть протилежні; 2) макроекономічний аналіз передбачає врахування багатьох чинників, зокрема соціальних, що деформують ринок; 3) загальна постановка проблем і поняттєвий апарат макроекономіки розроблені Д. М. Кейнсом та збагачені консерваторськими аналітичними підходами. Варто зазначити, що найперші Нобелівські премії з економіки (засновані 1968 року) були присуджені за особливі досягнення саме в галузі макроекономіки. І лише з 1990-х років першість у нагородах отримують наукові дослідження в галузі мікроекономіки. Це пояснюється тим, що мікроекономіка більшою мірою орієнтується на вирішення завдань економічної практики із застосуванням математики. Адже сучасні моделі прийняття рішень стали більш реальними і втратили свою абстрактність. Вони виконують роль важливого інструменту в розв'язанні проблем високого рівня безробіття, інфляції, некерованості ринків, економічного зростання, соціальних реформ тощо.

Державна (публічна) політика – курс дій (або утримання від дій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємно пов'язаних проблем.

Економічний аналіз державної політики (ЕАДП) стосується економічних аспектів аналізу політики, зокрема:

(1) обґрунтування неможливості вирішення проблем за допомогою ринкових механізмів, тобто визначення – (а) підстав для втручання (неспроможність ринків) та (б) ризиків втручання (неспроможність влади);

(2) визначення ефективності і результативності політики - (а) формулювання показників ефективності і результативності, (б) вибір методів оцінювання ефективності і результативності заходів державної політики (зокрема, аналіз вигід і витрат – АВВ), (в) методичне та інституціональне забезпечення АВВ;

(3) аналіз регуляторних впливів (АРВ) державного втручання (економічних, соціальних, політичних), методичне та інституціональне забезпечення АРВ.

Неспроможність ринків (відмови ринків):

- асоціальність ринку;
- його байдужість до вирішення довгострокових проблем, пов'язаних

із збереженням довкілля, здійсненням фундаментальних наукових досліджень;

- вичерпність природних ресурсів;
- нездатність ринку подолати свавілля монополій, які є закономірним результатом розвитку самого ринку;
- небажання виробляти суспільні блага, які споживаються як тими, хто платить, так і тими, хто не платить;
- нездатність ринку врегульовувати «зовнішні ефекти» економічної діяльності;
- неспроможність обмежити (а тим більше подолати) загрози для долі людства нерівномірність у розподілі ресурсів, доходів та благ.

Дж. Е. Стігліц називає шість обставин, пов'язаних із відмовами ринку, які обґрунтовують діяльність уряду: 1. Неефективність конкуренції. 2. Необхідність виробляти товари суспільного споживання. 3. Екстерналії. 4. Неповні ринки. 5. Недостовірність інформації. 6. Безробіття, інфляція і дисбаланс.

Неефективна конкуренція

- необхідно, щоб ринок був конкурентним;
- на відміну від конкурентної фірми, яка максимізує свій прибуток за умови, що її граничні витрати на виробництво додаткової одиниці товару дорівнюють граничній виручці, монополіст забезпечує собі максимально високий прибуток завдяки обмеженню обсягів виробництва;
- обмежуючи обсяг виробництва і продаж та піднімаючи ціни, монополіст реалізує свій економічний інтерес. Разом із тим він не додає необхідних товарів суспільству, порушуючи Парето-ефективність ринку.

Приватні блага – це блага індивідуального споживання, які не можуть водночас споживатись різними особами, тобто споживання цих благ одними особами виключає можливість їх споживання іншими.

Характеристика: 1) вони подільні, тобто складаються з окремих дрібних одиниць, що дає змогу їх придбати окремим покупцям; 2) на них поширюється принцип вилучення, тобто вигодами (корисністю) від певного товару користуються тільки ті, хто хоче і може їх оплатити. Ті ж, хто не хоче, або не може їх оплатити, усуваються від можливості скористатись вигодами від них, тобто усуваються від можливості їх споживати.

Суспільні блага – це ті блага, які в один і той самий час можуть споживатись багатьма особами, незалежно від того, може чи не може їх оплатити кожен із споживачів зокрема.

Характеристика: 1) **неподільність**, яка означає, що ці блага являють собою такі великі одиниці, які не можуть бути продані індивідуальним споживачам; 2) на них **не поширюється принцип вилучення**, тобто людство не придумало ефективних способів усунення (вилучення) індивідів від використання вигід від вироблених суспільних благ, якщо останні (індивіди) не хочуть або не можуть їх оплатити.

Чисті суспільні блага – це ті блага, від споживання (використання вигід) яких неможливе вилучення будь-кого із членів суспільства.

До чистих суспільних благ належать дотримання та захист політичних свобод, прав людини, забезпечення правопорядку, стабільність та суспільний

спокій у державі, національна безпека тощо.

Змішані (квазісуспільні) блага – це ті блага, якими міг би забезпечувати споживачів ринок, оскільки для цих благ можливе усунення від вигід тих, хто не хоче або не здатний платити, але у зв'язку з тим, що існують вигоди суспільні, які перевищують індивідуальні вигоди від споживання цих благ, а ринок передбачає відшкодування витрат, пов'язаних із оцінкою індивідуальної корисності (оскільки корисність оплачується на ринку приватних благ індивідами), то виробництво квазісуспільних благ буде меншим за обсягом, ніж того вимагає суспільна доцільність.

Змішані (квазісуспільні) блага теж існують у двох формах:

1) платних, які передбачають можливість усунення від споживання, але за умови відсутності боротьби за право їх виробляти;

2) загальнодоступних, які передбачають відсутність усунених від споживання, але наявне суперництво за право виробляти ці блага.

До змішаних платних благ належать бібліотеки, музеї, кабельне та супутникове телебачення, автомагістралі, повітряні шляхи сполучення, трубопроводи, водопостачання, зв'язок, пошта і т. ін. Виробництво цих благ, як правило, пов'язане з природними монополіями.

До змішаних загальнодоступних благ належать ті блага, які виробляються при використанні не створених людською працею (метафізичного походження) природних ресурсів, таких як землі, ліси, повітря, риба у природних водоймах, фауна у природних лісах і т. ін., або ті, суспільна корисність яких значно вища від індивідуальної і, за умов їх доступності (безоплатні або знижені ціни), споживачі виявляють надмірну схильність до їх споживання.

Державне втручання в економіку здійснюється з метою компенсації неспроможності (небажання) ринку виробляти ту кількість благ і тієї структури, яка б найповнішою мірою відображала обсяг і структуру суспільних потреб.

Щодо виробництва платних суспільних благ державне втручання виявляється у таких формах:

- виробництво цих благ підприємствами державного сектору;
- надання субсидій для їх виробництва підприємницькому сектору;
- адміністративне обмеження доступу до використання цих благ.

Регулювання виробництва і розподілу загальнодоступних благ з боку держави здійснюється двояко:

а) надання виключних прав на використання ресурсів для виробництва цих благ, що за своїм змістом означає підтримку неприродної монополії;

б) запровадження адміністративних бар'єрів для входження на ринок цих благ шляхом ліцензування, квотування, надмірного оподаткування і т. ін.

Екстернальні ефекти в економіці пов'язані:

а) з тим, що подекуди дії одних суб'єктів зумовлюють необхідність збільшення витрат іншими суб'єктами без будь-якої компенсації останнім за нав'язані їм додаткові витрати;

б) з тим, що одні економічні суб'єкти створюють іншим суб'єктам вигоди, але останні не компенсують витрат виробникам цих вигід.

Екстернальні ефекти, таким чином, набувають двох форм: позитивних і

негативних.

Перекладання своїх витрат на інших без компенсацій — вияв **негативних екстерналій**,

надання вигід без компенсації своїх витрат — вияв **позитивних екстерналій**.

Оскільки виробництво благ з позитивним екстернальним ефектом є вигідним споживачам, а виробництво благ з негативним ефектом — виробникам, то на ринку блага з негативними екстерналіями пропонуються з надлишком, а з позитивними екстерналіями — в недостатньому обсязі.

Держава може впливати на негативні екстерналії через:

- адміністративне встановлення нормативів та обмежень щодо забруднення довкілля і т. ін.;
- запровадження певних санкцій (податки, які використовують на усунення екстернальних ефектів, додаткова плата за викиди в атмосферу, що перевищують критичний рівень і т. ін., позбавлення права виробляти продукт, поки фірма не забезпечить запровадження екологічно чистих технологій і т. ін.).

Вплив на позитивні екстерналії уряд може здійснювати шляхом стимулювання тих, хто виробляє такі блага, тобто запроваджуючи систему винагород.

Неповні ринки:

Критерієм поділу ринків на повні та неповні є здатність (чи нездатність) ринку запропонувати всі блага, ціна пропозиції яких менша за ціну попиту.

Повні ринки пропонують всі блага за умови, що вартість пропозиції менша за ціну попиту.

Неповні ринки це такі ринки, які не забезпечують належною кількістю благ, навіть якщо ціна пропозиції менша за ту ціну, яку споживач готовий запропонувати. До неповних ринків найчастіше відносять страховий і кредитний ринки.

Необхідність втручання держави в економіку:

- по-перше, це глибока диференціація в розподілі ресурсів та доходів у ринкових економіках, яка вимагає здійснення державою перерозподільчих функцій з метою забезпечення соціальної спрямованості економічної системи.

- по-друге, це патерналізм держави щодо тих суб'єктів, які не усвідомлюють до кінця шкоду від споживання (наркотики, тютюн, алкоголь і т. п.) або від недоспоживання (профілактичні прививки, освіта і т. ін.) певних благ. У зв'язку з цим держава повинна заохочувати своїх громадян до споживання корисних благ та обмежувати споживання шкідливих.

Причинами відмов держави можуть бути:

- слабкість держави та її нездатність вирішувати ті проблеми, які не може вирішити ринок;

- відсутність чітких критеріїв відмов ринку (не завжди вдається визначити чи порушення Парето-ефективності, пов'язані з відмовами ринку, чи вони є наслідком дії якихось інших чинників, зокрема негативного впливу держави);

- відсутність чітких критеріїв оцінки результативності власне державного регулювання (вплив урядової політики на економіку може бути як позитивний,

так і негативний).

Активність держави спрямовується на компенсацію неспроможності ринку забезпечити Парето-ефективну економіку, а відмови держави пов'язані з відсутністю її впливу на економіку, навіть за умови нагальної потреби у цьому втручанні. Структура змішаної (з державним сектором) економічної системи представлена на рис. 1 і включає ринки і учасників. **Ринок** (вільний) – суспільний механізм добровільного взаємовигідного обміну благами між економічними агентами – виробниками і споживачами. Кожний окремий ринок ідентифікується: 1) *товарними межами* (види благ, якими здійснюється обмін), 2) *географічними межами* і 3) *часовими межами*.

Виділяють два основних види ринків: **ринки продуктів** (товарів і послуг кінцевого споживання) і **ринки факторів виробництва** (ресурсів).

Учасники ринку кінцевої продукції в змішаній економіці: 1) *домогосподарства* – в ролі покупців (споживачів); 2) *фірми* – в ролі продавців (виробників); 3) *органи влади* – в кількох ролях – споживачів і виробників специфічних благ; особлива роль – регулятор з певними повноваженнями.

Ефективність у споживанні на окремому ринку

Раціональний вибір споживача: вибір щодо обсягів споживання благ, який задовольняє обмеженим можливостям споживача і максимізує корисність для індивіда від споживання обраних благ.

Попит (D) на благо - це співвідношення між ціною блага (P) та його обсягом (QD), який споживачі бажають і можуть (або *готові*) придбати за цією ціною за інших рівних умов. *Готовність купити* означає таке поєднання бажань і можливостей споживача, коли він намагається максимізувати корисність від споживання блага з урахуванням власних обмежених можливостей.

Нецінові чинники попиту: 1) смаки та вподобання споживачів; 2) дохід, який можна витратити на придбання блага; 3) ціни на суміжні товари (доповнювачі або замітники); 4) кількість споживачів (для ринкового попиту); 5) інші специфічні чинники (напр., очікування споживачів).

Функція попиту – це залежність обсягу попиту від чинників, що його визначають. Існує три форми функції попиту (аналітична, таблична, графічна). Аналітична: $QD = F(P)$ – загальний вигляд, $QD = a - bP$ – лінійна функція попиту (напр., $QD = 7 - P$; тут $a=7$, $b=1$ – додатні параметри).

Надлишок споживача: різниця між максимальною ціною, яку споживач готовий заплатити за благо, і фактичною ціною (PE), яка встановилась на ринку.

Ефективність у споживанні досягається, якщо споживачі не можуть покращити своє становище - досягти вищого рівня корисності при заданому бюджеті і цінах - шляхом перерозподілу своїх бюджетних витрат.

Умові ефективності у споживанні відповідають точки кривої індивідуального попиту споживача. Якщо всі споживачі досягають ефективності у споживанні, тоді це відповідатиме якійсь точці кривої ринкового попиту.

Крива попиту є одночасно *кривою граничних вигід* (MB) споживача.

Умова ефективності для споживача: $MB=P$

Ефективність у виробництві на окремому ринку

Пропозиція (S) – це співвідношення між ціною блага і його обсягом, який продавець бажає і можуть (*готові*) продати за цією ціною за інших рівних умов. Тобто пропозиція характеризує *готовність* виробника продати певний обсяг блага за кожною даною ціною за певний проміжок часу.

Обсяг пропозиції (QS) – обсяг блага, яке пропонується за певною ціною при незмінності інших чинників, які впливають на пропозицію. *Ціна пропозиції (P)* – це мінімальна ціна, за якою продавець погоджується продати (беззбитково для себе) відповідний обсяг блага.

Нецінові чинники пропозиції: технологія виробництва; ціни на фактори виробництва; очікування майбутніх змін цін; організація ринку (конкурентний чи неконкурентний); податки і субсидії; кількість продавців на ринку (для ринкового попиту); специфічні чинники.

Функція пропозиції – залежність обсягу пропозиції від чинників, що його визначають. Приклад: лінійна функція $QS = c + fP$, або $QS = -2 + 2P$ (тут $c=-2$, $f=2$ – параметри).

Ефективність економіки як системи ринків

Ефективність у споживання благ

В економіці досягається *ефективне (оптимальне за Парето) розміщення* благ, якщо покращити добробут якогось домогосподарства можливо тільки через перерозподіл шляхом погіршення добробуту хоч одного з інших домогосподарств.

Покращання за Парето (у розподілі благ) – перерозподіл, який принаймні не погіршує нічье становище, і покращує становище хоч одного домогосподарства (тобто *взаємовигідний обмін*).

Ефективність у виробництві

Ефективність (ресурсів між галузями, що неможливий ніякий їхній перерозподіл, який збільшував би виробництво будь-якого блага без одночасного зменшення виробництва хоч одного з інших благ. Покращання за Парето (у виробництві) – перерозподіл ресурсів, який принаймні не зменшує обсяги виробництва жодного з благ і збільшує обсяги виробництва хоч одного з благ.

Для того, щоб *ринкова система в цілому функціонувала ефективно*, треба, щоб структура виробництва і ціни виробників, які відповідають умові ефективності за Парето у виробництві, відповідали би за структурою і цінами споживання, які відповідають умовам ефективності за Парето у споживанні, тобто, мають одночасно на всіх ринках виконуватися три умови ефективності функціонування кожного ринку.

Фундаментальна теорема добробуту твердить, що за умови досконалої конкуренції на всіх ринках, рівновага у ринковій економіці є Парето-ефективною.

Тема 6. Економічні аспекти аналізу публічної політики. Аналіз вигід і витрат

Аналіз ефективності проектів

Статична ефективність пов'язана з умовами повної зайнятості, за якими економіка не лише використовує всі свої наявні ресурси, але використовує їх «правильно», тобто використовує «правильне» сполучення затрат ресурсів для виробництва «правильної» комбінації вихідної продукції.

Умови статичної ефективності: 1) всі національні ресурси використовуються повністю; 2) виробляється «правильна» комбінація кінцевої продукції; 3) використовується «правильне» сполучення затрат ресурсів («внесків»).

Динамічна ефективність пов'язана з економікою, яка зростає «правильними» темпами (вони пов'язані із суспільним вибором між поточним і майбутнім споживанням); за умов досконало функціонуючих фінансових ринків такий вибір має бути детермінованим ринковою ставкою процента. Тіньова ціна блага (ресурсу) дорівнює граничній суспільній вартості блага за умов відсутності неспроможностей ринку та державного втручання в ціноутворення (податків, субсидій, регульованих цін). В умовах загальної рівноваги тіньові ціни дорівнюють ринковим рівноважним цінам. В аналізі суспільних проектів можна вважати, що тіньова ціна ресурсу дорівнює величині, на яку зростає суспільний добробут при збільшенні використання ресурсу на одиницю.

Інвестиційний проект – це проектний цикл, тобто множина взаємопов'язаних подій, що здійснюються з метою досягнення певних цілей у межах визначених інтервалів часу та бюджету. Інвестиційне рішення полягає в інвестуванні ресурсів сьогодні з метою отримання вигід у майбутньому.

Цінність інвестиційного рішення – різниця між вигодами, які воно приносить, і витратами, які необхідно понести для досягнення намічених цілей: Цінність проекту \square Приріст вигід \square Приріст витрат.

Принципи фінансового аналізу інвестиційних рішень 1. Визначення вигід (В) і витрат (С) у грошовому виразі. В і С визначаються як прирісні величини: порівнюються ситуації «з проектом» і «без проекту». 3. Врахування фактору часу: В і С визначаються для кожного часового інтервалу і дисконтуються до поточного моменту. 4. Уникнення подвійного рахунку, зокрема: до С не включаються амортизаційні відрахування: витрати на основні засоби враховуються в момент їх придбання (створення); не враховуються фінансові потоки: отримання і виплата кредитів, виплата процентів і дивідендів. 5. Не враховуються втрачені (незворотні) витрати. 6. Врахування фактора інфляції – розрахунки в постійних (але не фіксованих) цінах з використанням реальної ставки дисконтування або у поточних (змінних) цінах з дисконтуванням по номінальній ставці. Чиста поточна цінність (NPV) проекту:

$$NPV = (B_0 - C_0) + (B_1 - C_1)/(1+r) + \dots + (B_N - C_N)/(1+r)^N$$

N – тривалість проекту в pp. (k = 1,2,...N), СК – витрати, ВК - виручка (вигоди) в кожному k-му році. NPV - різниця між поточними цінностями вигід і витрат.

Критерій I ефективності проекту: якщо $NPV \square 0$, то проект є вигідним для реалізації, його слід приймати; якщо $NPV < 0$, то проект слід відхилити.

Методологія аналізу вигід і витрат (АВВ)

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – метод кількісного аналізу ефективності суспільних програм, проектів, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми/проекту.

Чисті суспільні вигоди (NSB) – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. Суспільні вигоди (SB) – сумарна грошова оцінка позитивних результатів й наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп. Суспільні витрати (SC) – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають внаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп. Отже, $NSB=SB-SC$.

Особливості аналізу проектів у державному секторі: 1) врахування інтересів не лише інвестора (держави), а всіх стейкхолдерів серед населення і бізнесу; 2) оцінка суспільних вигід і витрат за суспільно ефективними цінами, пов'язаних з даним рішенням, у ті моменти часу, коли ці вигоди і витрати виникають; фактично йдеться про оцінку приросту суспільних вигід і витрат у випадку прийняття даного рішення; 3) ставка дисконтування базується на визначенні суспільно ефективної норми міжчасових переваг; 4) оцінка ризикованості рішення та витрат суспільного добробуту, пов'язаних з ризикованістю даного рішення; 5) визначення цінності для суспільства розподілу вигід і витрат даного рішення серед людей з різним рівнем добробуту.

Принципи аналізу суспільних проектів і програм: 1) врахування «точки зору»; 2) врахування інтересів всіх стейкхолдерів програми; 3) врахування цінності часу; 4) використання невикривлених (ефективних, «тіньових») цін при оцінюванні затрат і результатів; 5) врахування ризиків; 6) визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат (С) і вигід (В): 1. Потреби, обмеження, завдання, цілі, точка зору. 2. Формулювання альтернатив. 3. Дані про С і В з розподілом у часі. 4. Дисконтування В і С з урахуванням невикривлених цін. 5. Детермінований аналіз. 6. Аналіз чутливості. 7. Аналіз з урахуванням ризиків. 8. Рекомендації для ухвалення рішення.

Аналіз результативності витрат (інша назва: Аналіз витрат і результативності – cost-effectiveness analysis) – метод кількісного співставлення результатів реалізації суспільних програм/проектів (які не мають грошової оцінки, напр., певна кількість врятованих людей) із суспільними витратами, пов'язаними із реалізацією програми (проекту).

Аналіз мінімізації витрат – різновид АВВ, коли порівнюється вартість реалізації альтернативних варіантів реалізації проекту/програми досягнення певного фіксованого результату (виконання завдання) з метою вибору найдешевшого (економічного) варіанту.

Якісний АВВ – різновид аналізу ефективності, коли деякі з впливів реалізації програми/проекту не можуть бути обчислені в натуральних або грошових одиницях (напр., зіпсований краєвид); у такому випадку неможливо

безпосередньо визначити грошову величину чистої вигоди; замість цього обмежуються якісними аргументами, характеристикою масштабів різних немонетизованих впливів.

Модифікований АВВ (розподільчо-зважений) – різновид аналізу, коли метою проекту є ще якась мета, окрім ефективності, напр., справедливість. У цьому випадку визначаються В і С для окремих груп, встановлюються вагові коефіцієнти, «зважуються» відповідні В і С. Результатом буде модифікована оцінка ефективності - розподільчо-зважена величина чистих вигід.

Аналіз корисності витрат – різновид аналізу ефективності, при якому здійснюється порівняння суспільних витрат з наслідками програми/проекту, які виражаються в показниках корисності – цінності конкретного результату для індивіда, групи чи суспільства. (Напр., якщо результат програми – подовження життя в середньому на два роки хворим чи інвалідам, то слід урахувати корисність додаткового життя, що супроводжується стражданнями).

Визначення та оцінювання ефективності і результативності державної політики та державних програм

Визначення ефективності політики в аналітичних документах

Спрощений АВВ (різновид якісного АВВ): 1) визначення лише описових («текстових») вигід і витрат принаймні для трьох основних груп економічних агентів – громадян, суб'єктів підприємницької діяльності і держави, 2) заповнення відповідної таблиці вигід і витрат для кожного варіанту, 3) порівняння змістовного наповнення таких таблиць з метою висновку про відносно більш і відносно менш ефективні альтернативні варіанти.

Максимально спрощений АВВ (може бути використано при підготовці аналітичних записок у навчальному процесі): 1) для кожного альтернативного варіанту визначаються його переваги і недоліки; переваги – це потенційні вигоди варіанту; недоліки – потенційні втрати/витрати варіанту; 2) зіставлення двох списків - «переваг» і «недоліків»; 3) ранжування експертним шляхом варіантів за ефективністю – найефективнішим варто вважати той варіант, що має найкраще співвідношення «переваги / недоліки».

Визначення результативності політики в аналітичних документах

Результативність політики означає фактичне досягнення задекларованих цілей політики і вирішення проблеми, задля чого цей курс дій запроваджувався. Для з'ясування питання, чи була політика результативною, треба попередньо визначити показники результативності і критерій результативності

Схема визначення результативності політики:

1. Формулювання мети (цілей) політики/програми.
2. Формулювання завдань політики – це конкретизація цілей; кожне завдання визначає певну дію влади, яка необхідна для досягнення цілей; виконання завдань – передумова досягнення цілей.
3. Визначення показників результативності (назв та одиниць вимірювання) – це кількісно вимірювані індикатори, що охоплюють всі важливі аспекти цілей і завдань.
4. Визначення базових значень показників результативності (на момент, який передує початку здійснення дій).
5. Визначення бажаних значень показників результативності на кінець періоду

виконання відповідного курсу дій; досягнення цих значень означає, що завдання виконані і цілі досягнуті. 6. Формулювання критерію результативності (критерію досягнення цілей політики) – формальної ознаки досягнення цілі/завдання.

Державна регуляторна політика в контексті ефективності і результативності

Сфери державного регулювання: (1) регулювання цін на блага; (2) регулювання (обмеження) входження на ринок: видача ліцензій на право відкриття бізнесу; (3) сприяння входженню в ринок (або недопущення до нього); (4) встановлення стандартів якості; (5) прямий розподіл ресурсів (напр., природних); (6) прямі і непрямі субсидії чи позики як засоби впливу на забезпечення благами окремих сегментів ринку; (7) сприяння конкуренції (антимонопольне законодавств); регулювання монополій, ціноутворення, рекламної діяльності.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України (з Господарського кодексу України) Регуляторний акт (РА) – це: (1) прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; (2) прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Регуляторний орган (РО) – ВР України, Президент України, КМУ, Нацбанк України, Нацрада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, ВР АРК, РМ АРК, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати РА.

До РО також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації,

некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загально-обов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають РА.

Регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд РА, яка здійснюється РО, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття РА, аналіз впливу, який справлятиме РА на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики.

Принципи державної регуляторної політики: (1) доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання з метою вирішення існуючої проблеми; (2) адекватність – відповідність форм та рівня держрегулювання потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; (3) ефективність – забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат суб'єктів господарювання, громадян та держави; (4) збалансованість – забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; (5) передбачуваність – послідовність діяльності, відповідність її цілям державної політики, планам з підготовки проектів РА; (6) прозорість та врахування громадської думки – відкритість дій РО, обов'язковий розгляд РО пропозицій стейкхолдерів, своєчасність доведення до їх відома прийнятих РА, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта (фрагменти)

У процесі проведення аналізу: 1) визначається проблема, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання; 2) визначаються цілі державного регулювання; 3) визначаються та оцінюються усі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей, наводяться аргументи щодо переваги обраного способу; 4) описуються механізм, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні заходи; 5) обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого РА; 6) обґрунтовуються можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття РА; 7) визначаються очікувані результати прийняття РА; 8) обґрунтовується запропонований строк дії РА (у разі обмеження цього строку); 9) визначаються показники результативності РА; 10) визначаються заходи, з допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності РА.

Визначення очікуваних результатів прийняття РА провадиться із застосуванням методу аналізу вигод та витрат у простій (перелік очікуваних позитивних та негативних факторів) або складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі. Для проведення аналізу вигод та витрат установлюється певний період. Розмір кожної вигоди та витрати обчислюється з використанням статистичних даних, даних наукових досліджень та опитувань, даних, одержаних з інших джерел.

Прогнозні значення показників результативності РА встановлюються протягом різних періодів після набрання чинності РА, обов'язковими з яких повинні бути: 1) розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією РА; 2) кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія РА; 3) розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та/або фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог РА; 4) рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень РА.

Методика відстеження результативності регуляторного акта (фрагменти)

Стосовно регуляторного акта здійснюється базове, повторне та періодичне відстеження у межах строків, установлених статтею 10 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Базове відстеження здійснюється до дня набрання чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта.

У процесі відстеження встановлюється кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, визначеного під час проведення аналізу впливу РА.

У звіті про результати відстеження зазначаються: 1) вид та назва РА, результативність якого відстежується, дата його прийняття та номер (у разі базового відстеження дата прийняття і номер акта не зазначаються); 2) назва виконавця заходів з відстеження; 3) цілі прийняття РА; 4) строк виконання заходів з відстеження; 5) тип відстеження (базове, повторне або періодичне); 6) методи одержання результатів відстеження; 7) дані та припущення, на основі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних; 8) кількісні та якісні значення показників результативності РА; 9) оцінка результатів реалізації РА та ступеня досягнення визначених цілей.

Правила складання паспортів бюджетних програм (БП) місцевих бюджетів (фрагменти)

Результативні показники – показники, на підставі яких здійснюється оцінка ефективності використання бюджетних коштів, передбачених на виконання БП, для досягнення її мети.

Результативні показники поділяються на такі групи: 1) показники затрат, що визначають обсяги та структуру ресурсів, які забезпечують виконання БП та характеризують структуру витрат БП; 2) показники продукту, що використовуються для оцінки досягнення поставленої мети. Показниками

продукту є, зокрема, обсяг виробленої продукції, наданих послуг чи виконаних робіт на виконання БП, кількість користувачів товарами (роботами, послугами); 3) показники ефективності залежно від завдань, виконання яких забезпечує реалізацію БП: а) витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність); б) відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність); в) досягнення визначеного результату (результативність); 4) показники якості, що є сукупністю властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (виробленні товарів, виконанні робіт) споживачам за рахунок коштів БП.

Моніторинг виконання БП передбачає систематичний і періодичний аналізи та контроль за реалізацією БП, здійснення оцінки економічного ефекту від використання бюджетних коштів на реалізацію БП та досягнення запланованої мети, виявлення проблем у ході виконання БП та розробку пропозицій щодо підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів.

Аналіз виконання БП проводиться на підставі планових і фактично досягнутих результативних показників, а також витрат у розрізі завдань, виконання яких забезпечує реалізацію БП.

Напрями аналізу виконання БП: 1) відповідність поставлених завдань меті; 2) рівень досягнення мети та виконання завдань БП; 3) рівень відповідності фактичних результативних показників запланованому рівню витрат на досягнення цих показників; 4) відхилення показників результативності за певний період від планових показників і обґрунтування причин такого відхилення; 5) відповідність отриманих результатів інтересам державних замовників.

Методичні рекомендації проведення оцінки економічної і соціальної ефективності виконання державних цільових програм (ДЦП) (фрагменти)

Методичні рекомендації призначені для оцінки економічної і соціальної ефективності виконання завдань і заходів ДЦП, визначенню основних принципів та методологічних підходів щодо формування системи кількісних і якісних показників (індикаторів) оцінки ефективності ДЦП з урахуванням специфіки окремих програм.

Визначення результативності виконання ДЦП ґрунтується на використанні системи показників (індикаторів), які обчислюються як співвідношення фактичних і планових показників виконання програмних завдань і забезпечують прийняття рішень унаслідок оцінки ступеня досягнення встановлених програмних цілей та запланованої ефективності витрат коштів.

Порівняння фактичних показників ДЦП із плановими: 1) оцінка витрат з державного бюджету та інших джерел на реалізацію програмних заходів (ПЗ) (показників витрат); 2) оцінка ступеня досягнення проміжних та кінцевих цілей реалізації програми з використанням показників обсягу виробленої продукції унаслідок виконання ПЗ (показників продукту); 3) визначення ступеня

досягнення параметрів якості виробленої продукції (показників якості); 4) оцінка ефективності затрат ресурсів, які використані для виконання ПЗ (показників ефективності); 5) оцінка рівня залучення коштів із бюджетних і позабюджетних джерел і їх співвідношення (індикаторів співфінансування)

МЕТОД КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЦП

Для комплексної оцінки ефективності реалізації ДЦП не тільки з точки зору досягнення кінцевих результатів, але й управління процесом розроблення і ходом реалізації програм, стратегічного планування, своєчасного прийняття рішень доцільно використовувати розроблений в США – метод оцінки і рейтингування програм, PART (Program Assessment Rating Tool). Метод PART ґрунтується на відповідях щодо ряду запитань за 4 групами (критеріями): 1) цілі і структура програми; 2) стратегічне планування; 3) управління програмою; 4) результати виконання програми.

Адміністративна здійсненність державної політики

При порівняння альтернативних варіантів державної політики використовується критерій адміністративної здійсненності, який передбачає врахування наступних чинників: а) Чи можна реалізувати запропонований варіант політики за наявних адміністративних умов? б) Чи достатньо персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації? в) Чи персонал зацікавлено співпрацюватиме в реалізації цієї політики? г) Чи є достатні фінансові ресурси? Якщо немає, то чи можна мобілізувати кошти інших підрозділів/міністерств? д) Чи є в наявності необхідні матеріальні ресурси? е) Чи можна все зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми? є) Чи існує відповідна нормативна база та чи потрібне прийняття нових нормативно-правових актів?

Тема 7. Публічні фінанси та фінансовий менеджмент.

« »

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

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 ліберально-демократичних суспільствах держава існує для того, щоб розвивати та відстоювати певні громадянські цінності, а саме: життя, свободу, власність, тобто цінності, що стосуються людської особистості.

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.

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:

- 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.

Функції державних фінансів

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; • 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 стає 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. (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) упровадження 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 розплачуватись за помилки своїх батьків.

Упровадження 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.

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.

Десятиріччя 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. Задаймося 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 ефективне використання ресурсів через ринкові механізми буде мати місце тоді, коли маргінальні суспільні доходи (МСД) дорівнюватимуть маргінальним суспільним видаткам (МСВ). Саме за цих умов і визначатиметься ринкова ціна:

$МСД = МСВ = Ціна$. Цій ситуації відповідає перетинання кривих попиту (МСД) та пропозиції (МСВ).

За умов «ідеальної ринкової конкуренції» ціна завжди повністю відображає маргінальні суспільні видатки та доходи. Але вільний ринок не завжди «ідеальний». Насправді, «вільний» ринок зустрічається рідко. Причина полягає у ринковій неефективності, що призводить до порушення співвідношення $МСД = МСВ = Ціна$, тобто до $Ціна, витрати, МСВ (пропозиція) > доходи Ц МСД (попит) > Кількість К$ товарів 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 $Ціна > МСВ = МСД$, за якого порушуються умови ефективності ринку. ($Ц > МСВ = МСД$).

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.

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).

Суспільні товари, публічні ефекти та державна політика

Концепція «ринкового банкрутства» (Market Failure)

Не можна 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 «третьох 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. (Звичайні зміни попиту та пропозиції, які приводять до коливань цін, не належать до «зовнішніх ефектів», оскільки у цьому випадку прибутки та видатки відображуються у цінах.) Інтерналізація зовнішніх ефектів Компенсація ринкових зовнішніх ефектів – одна з основ державної політики у західних країнах. На думку А.Маршала та А.Піґоу, «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).

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.

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.

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.

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 прийнятним 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, 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.

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.

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: 1) Цілі – встановити пріоритети, розподілити ресурси, забезпечити відповідальність, контролювати виконання; 2) Функції державного управління – планування, керування, контролю, оцінювання.

Можна визначити «бюджет» як декларацію державних або колективних пріоритетів для ефективного розподілу ресурсів, що відповідає соціальним цілям, а також документ, за здійснення 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. Аспекти бюджетного циклу: • цикл завжди виходить з прогнозованих прибутків та видатків, причому враховується наявний список державних статей витрат. Він є основою для оцінювання дозволеності 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 противному разі законодавці не поставляться до нього серйозно.

У цьому випадку про бюджет говорять як про «мертворожденний»; • 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.

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 одиниці» 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.

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».

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 міжзібраним податком та податковою основою: 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 прізвиськом 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, середня (маргінальна) податкова ставка. Аналіз вертикальної рівномірності дозволяє розподілити податки та структури податкової ставки за трьома загальними категоріями: а) прогресивна структура податкової ставки - середня податкова ставка зростає разом із платоспроможністю; б) пропорційна структура податкової ставки – середня податкова ставка не змінюється залежно від платоспроможності; в) регресивна структура податкової ставки – середня податкова ставка зменшується при зростанні платоспроможності.

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.

Податкова структура: принципи та концепції

Критерії, 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.

Податки можуть впливати на ринкові ціни та економічну ефективність.

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

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.

Тривала та короткотривала еластичності

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 ефективною податкової системи, має враховувати всі ці економічні наслідки.

Теорія суспільного вибору та економіка добробуту

Економічна ефективність та суспільний добробут

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 порадиником 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. 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 одностайна згода. Загалом одностайної 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 одностайної 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 35 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.

Суспільний вибір у режимі правила простої більшості Рациональним, 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. Медіанний виборець – це той виборець, чий найбажаніший наслідок є медіанним для найбільш бажаних наслідків усіх виборців. 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. 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. 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).

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. Проте, урахувавши 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.

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 проектів, 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 проект(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 доход (оскільки сума всіх доходів є меншою за суму всіх витрат); 5) зробити вибір.

Тема 8. Інформаційна економіка та публічне управління: безпекові виклики та можливості становлення належного економічного врядування в Україні

У процесі розвитку інформаційного суспільства цифрова нерівність породжує соціальну та економічну нерівність. Щодо останньої слід зазначити, що у цифровому суспільстві розвивається інформаційна економіка, де головний виробничий ресурс – це інформація, а не створена промислова продукція.

Щодо визначення сутності інформаційної економіки слід зазначити, що сьогодні існують інтерпретації даного терміну, які залежать від погляду конкретного науковця, відповідної наукової школи та способу її дослідження. Спільною ознакою наукових підходів до визначення сутності інформаційної економіки є спроба вчених виділити широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у процесах суспільного виробництва.

Інформаційна економіка – це :

Ю. М. Бажал – фаза розвитку суспільства, у якій головний продукт виробництва – це інформація та знання, а відмітні риси – це збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства, зростання частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у ВВП, створення глобального інформаційного простору, де відбувається ефективна інформаційна взаємодія людей, зокрема завдяки їх доступу до світових інформаційних ресурсів і споживанню відповідних інформаційних продуктів і послуг.

В. М. Гесць – перша, початкова стадія нової економіки постіндустріального суспільства, яка у процесі розвитку перетворюється на економіку знань.

А. О. Маслов – економіка, що утворилась на поєднанні й охоплює елементи традиційної, мережевої економіки та економіки знань, утворила свої особливі змістові елементи, заснована на інформації та знаннях.

В. Л. Плескач – електронна економічна діяльність, де переважає господарська діяльність у сфері інформаційних послуг, їх виробництва та обміну, основні ресурси – це інформація та знання.

Матеріали Європейської Комісії – особливий тип економіки, в якому інформація – це визначальний виробничий ресурс, який базується на інформаційному виробництві та інформаційних технологіях.

Згідно Закону України «Про інформацію», інформація – це задокументовані або публічно розголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі та оточуючому природному середовищі.

Інформаційну інфраструктуру економіки утворюють підприємства та організації, центри обробки й аналізу інформації, канали інформаційного обміну, комунікації і лінії зв'язку, засоби інформаційної взаємодії. Однією з ключових технічних характеристик інформаційної економіки є мережа Інтернет, що стала платформою для нових способів ведення бізнесу, надання урядом державних послуг та забезпечення можливостей безперервного навчання.

На думку Р. Ліпсі, який вивчає взаємозв'язок між технологічними змінами і економічним розвитком, впровадження цифрових технологій матиме значний вплив на суспільство: – початковий спад продуктивності і затримка виграшу продуктивності від впровадження нових технологій; – скорочення штату (оскільки багато старих навичок не будуть більше потрібні);

– технологічне безробіття; – зростаючі відмінності в розподілі доходів, які мають тимчасовий характер до моменту, коли пропозиція робочої сили наздожене нові вимоги до кваліфікації персоналу; – значні зміни в регіональній структурі розміщення продуктивних сил, необхідній освіті і кваліфікаціях персоналу, інфраструктурі, нормах і правилах (інтелектуальна власність, антимонопольне законодавство і т. д.), способі життя.

Переваги для суспільства від цифрової та ІКТ-революції полягають в забезпеченні кращого та дешевшого доступу до знань та інформації, що прискорює здійснення операцій і бізнес-процесів, знижує їх вартість, яка, в свою чергу, збільшує вигоду громадян і споживачів.

Одним з ключових стимуляторів економічного зростання є здатність громадян набувати, накопичувати і використовувати інформацію в результаті динамічного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Значення цього фактора для економічного зростання підтверджується світовими дослідницькими проектами, відповідно до яких ІКТ створюють приблизно чверть зростання ВВП і 40 % зростання продуктивності праці в Європейському Союзі. Швидке зростання значення інформації та електронних послуг і, отже, застосування ІКТ в економіці, державному управлінні і в повсякденному житті громадян викликало новий напрям трансформації – перехід до інформаційної економіки. Розвиток суспільства в інформаційній економіці зазнає змін, оскільки відбуваються зміни в інфраструктурі та технологіях. Оскільки основним продуктом інформаційної економіки є інтелектуальні послуги та наукомісткі товари, найбільшу цінність становлять інформація та знання, на основі яких розвиваються інформаційні технології.

Інформаційна економіка – це такий тип економіки, де продуктивність і конкурентоспроможність господарюючих суб'єктів залежать головним чином від їх здатності генерувати, обробляти й ефективно застосовувати інформацію, засновану на знаннях. Також інформаційну економіку можна визначити як економіку, в якій інформація є валютою та продуктом.

Існує значна розбіжність поглядів щодо визначення поняття «інформаційна економіка». Виникнення поняття «інформаційна економіка» бере свій початок з робіт австрійсько-американського дослідника Ф. Махлупа, який у 1933 р. почав вивчати вплив патентів на наукові дослідження. Махлуп увів поняття «індустрія знань», до якої він включив п'ять секторів інформаційної діяльності у суспільстві: освіта, наукові дослідження і розробки, засоби масової інформації, інформаційні технології та інформаційні послуги. Його послідовник М. Порат у 1976 р. визначив інформаційну економіку як кластер галузей, що виробляють сучасні бази даних та засоби, які забезпечують їх функціонування і застосування [3]. М. Порат розширив видову структуру економічної діяльності, включивши до неї інформаційну діяльність: два сектори – первинної і вторинної інформації, залишивши без змін чотири традиційні сектори – виробництва ринкових товарів і нефінансових послуг; загального державного управління; домашніх господарств; некомерційних організацій, що обслуговують домашні господарства.

Сектор первинної інформації, за М. Поратом, охоплює галузі, що виробляють техніку для обробки і передачі інформації і надають ринкові інформаційні послуги. У секторі вторинної інформації зосереджена діяльність із планування, програмування, маркетингу товарів і послуг, а також пошуку і розробки нових знань. Сектор вторинної інформації охоплює всі інформаційні служби урядової системи і приватного бізнесу, які створюють інформацію та інформаційну техніку для внутрішніх потреб країни [4].

Окремі автори вважають, що інформаційна економіка – це перша, початкова стадія нової економіки постіндустріального суспільства, яка в процесі розвитку перетвориться на економіку знань. Інші виокремлюють її у постіндустріальну нову економіку, основою якої є інтернет-економіка [4].

До основних рис, що характеризують інформаційну економіку, відносяться глобальність, висока продуктивність та зміна способу отримання прибутку. Глобальність світової економіки надає можливість суб'єктам господарювання працювати як єдине ціле в реальному часі у світовому масштабі. Капітал вільно переміщується між країнами, а країни мають змогу використовувати цей капітал у реальному часі. Висока продуктивність виникає завдяки використанню всіх видів ресурсів без часових та територіальних обмежень. Зміна способу отримання прибутку переходить від отримання ефекту масштабу на використання швидкості інновацій і здатності залучати й утримувати клієнтів.

Становлення інформаційної економіки в Україні супроводжувалось такими особливостями.

По-перше, поява нових виробничих сил, що кардинально змінили матеріально-технічну базу виробництва за рахунок привнесення в неї автоматизації, інформаційних ресурсів та комп'ютерної техніки з глобальною мережею Інтернет.

По-друге, інформаційна економіка характеризується впровадженням інформаційних технологій у виробництво, торгівлю та послуги, а також

розвиток комп'ютерної мережі Інтернет, що є базою для створення мережевих підприємств і мережевого інтелекту.

По-третє, в інформаційній економіці змінюється характер праці, що зумовило виникнення нового виду діяльності – інформаційного та нових форм праці, які характеризуються дистанційністю.

По-четверте, в інформаційній економіці відбуваються структурні зміни на макро- та мікроекономічному рівнях. На мікрорівні така зміна означає появу підприємства нового типу, яке функціонує у мережі Інтернет, використовує окремо функціонуючих та територіально відокремлених робітників, а також майже не має матеріальних активів (віртуальні корпорації). На макрорівні з'являється нова галузь економіки – інформаційна індустрія, що виникла в результаті злиття галузей обчислювальної техніки (виробництво комп'ютерів, розробка програм, здійснення послуг з їх обслуговування), зв'язку (Інтернет, телефон, кабельне телебачення, супутниковий зв'язок, радіо) та інформаційного наповнення (бібліотечна, архівна та видавнича справа, інформаційні послуги, індустрія розваг).

У процесі становлення інформаційної економіки виникло декілька понять, зокрема, такі як «інформаційне суспільство», «економіка знань», «нова економіка» та «мережева економіка», що вживаються як синоніми, однак містять певні відмінності. Наголосимо увагу на кожному з них.

Поряд з терміном «інформаційна економіка» виник термін «інформаційне суспільство». Розвиток інформаційної економіки в Україні нерозривно пов'язаний з формуванням інформаційного суспільства. Під інформаційним суспільством розуміємо суспільство, для якого обробка інформації з використанням ІКТ-рішень створює значну економічну, соціальну та культурну цінність. Отже, можна стверджувати, що перехід до інформаційної економіки та формування інформаційного суспільства відбувається на засадах сталого розвитку з використанням ІКТ.

В основу дефініції «інформаційне суспільство» покладено положення про те, що кількісні зміни у сфері інформації привели до виникнення якісно нового типу соціального устрою – інформаційного суспільства.

Термін «інформаційне суспільство» виник у середовищі японських соціологів на початку 60-х років. Розбудова ІКТ у 80-ті роки популяризує цей термін серед широкого кола фахівців і політиків. Стрімке зростання ІКТ та їх вдалий симбіоз з інформаційними системами у формі всесвітньої мережі Інтернет у 90-ті роки створили відчуття переходу до інформаційного суспільства.

Дефініція «інформаційне суспільство» передбачає використання концепції постіндустріального суспільства; нова історична фаза розвитку цивілізації, у якій головними продуктами виробництва є інформація і знання.

Інформаційне суспільство характеризується збільшенням ролі інформації і знань у житті суспільства, зростанням частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у ВВП та створенням глобального інформаційного простору, що забезпечує ефективну інформаційну взаємодію людей, їх доступ до світових

інформаційних ресурсів і задоволення їхніх потреб в інформаційних продуктах і послугах.

Виокремлюють п'ять типів визначення інформаційного суспільства, що пов'язані з технологічними, культурологічними, економічними, просторовими та соціальними параметрами.

Відповідно до *технологічного* критерію новизну складають технологічні інновації, що з'явилися в кінці 1970-х років. Ідея полягає в тому, що такий обсяг технологічних новацій повинен призвести до соціальної перебудови, оскільки його вплив на суспільство значний.

Економічний критерій передбачає облік зростання економічної цінності інформаційної діяльності. За умови збільшення частки інформаційного бізнесу у валовому національному продукті економіка стає інформаційною. Якщо в економічній сфері інформаційна активність превалює над діяльністю в інших галузях, то можемо говорити про створення інформаційного суспільства.

Зв'язок інформаційного суспільства зі сферою зайнятості відображає структуру зайнятості населення і модель спостережуваних змін. Перехід до інформаційного суспільства відбувається за умови, коли більшість зайнятих працює в інформаційній сфері.

У відповідності до *просторового* критерію значну роль відіграє географічний принцип побудови інформаційних мереж, які пов'язують різні в просторовому відношенні місця.

Культурологічний критерій акцентує увагу на такому понятті, як медіа-середовище: наявність соціальних мереж, комунікація за допомогою електронної пошти, веб-конференції, месенджери.

Економіка знань – це також мережева економіка. Концепція підкреслює важливу роль зв'язків між окремими особами, групами і корпораціями в умовах нової економіки. Дискусійним є питанням про те, що мережа завжди була ідеальним інструментом для упорядкування у зв'язку з притаманною їй гнучкістю і пристосовністю. Тим не менш, традиційні мережі не були призначені для координації функцій за межами певного розміру і складності.

Нова економіка передбачає інноваційний тип розвитку, причому зміни пов'язані не тільки з інформаційними технологіями. На думку Генкіна А. С., нова економіка – це система відносин з приводу створення і розподілу доданої вартості в першу чергу за рахунок використання відтворюваних ресурсів: інноваційних технологій, нематеріальних активів, електронних і мобільних комунікацій. У новій економіці основним носієм цінності є інформація, основним генератором доданої вартості – сфера послуг.

Під *мережевою економікою* розуміють економіку, в якій переважна кількість інформаційних взаємодій відбувається на основі електронних мереж, а її основу становлять мережеві організації.

Ефективність інформаційної економіки визначається розвитком та дієвістю інформаційної інфраструктури, план розвитку якої розробляється державою. Основними принципами побудови інформаційної структури є прозорість, недискримінація, конкурентна нейтральність, необтяжливе застосування і доступні ціни.

З появою інформаційної економіки виникла проблема, яка має назву *цифрової (інформаційної) нерівності* – новий вид соціальної диференціації, що впливає з різних можливостей використання новітніх ІКТ. Цифровий розрив або цифрова нерівність відокремлює «інформаційно багатих» та «інформаційно бідних» осіб. Організація Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) визначає розрив у цифрових технологіях як різницю між окремими особами, сім'ями, підприємствами і географічними районами з урахуванням їх можливостей доступу до ІКТ та їх використання мережі Інтернет для широкого спектру діяльності.

Розвиток процесів глобалізації в світі створює передумови для прискореного розвитку інформаційної економіки. В першу чергу це пов'язано з інформаційною та соціально-економічною нерівністю, яка виникає між розвиненими країнами і країнами, що розвиваються, внаслідок суттєвої різниці в темпах зростання обсягів та номенклатури товарів і послуг, які виробляються та надаються за допомогою ІКТ. Така нерівність негативно впливає на конкурентоздатність України і життєвий рівень її громадян.

У процесі розбудови інформаційної економіки в Україні відбулось закріплення засад її розвитку в законодавчій базі. Зокрема, Верховною Радою України було прийнято Закон «Про затвердження Національної стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2006–2015 роки» та Закон «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Відповідно до даної стратегії, одним з головних пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, в якому вся сукупність суспільних відносин у різних сферах людської діяльності (політика, економіка, освіта, культура, дозвілля, особисте життя тощо) відбувається на засадах широкого використання сучасних ІКТ, що дає змогу кожному створювати інформацію та накопичувати знання, мати вільний доступ до них, дає можливості для їхнього поширення і використання з метою суспільного прогресу та особистого інтелектуального зростання.

Тенденції розвитку інформаційної економіки в Україні передбачають реалізацію Стратегії та послідовне проходження трьох етапів [6]. На першому етапі (2012–2013 рр.) необхідно забезпечити стабілізацію суспільно-політичної та соціально-економічної ситуації, здійснити першочергові реформи, насамперед у сфері державного управління, забезпечити необхідні організаційні й економічні умови для реформування усіх сфер суспільного життя у межах євроінтеграційного курсу, вдосконалити законодавство з питань інформаційного суспільства, розробити на основі Стратегії узгоджені між собою програмні документи.

Другий етап (2014–2015 рр.) передбачає досягнення цілей та завдань, викладених в Законі України «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Третій етап (2016–2020 рр.) має включати коригування Стратегії на основі оцінки ефективності її реалізації.

В Україні існує потенціал для розбудови інформаційної економіки завдяки наявному інтелектуальному капіталу, розвиненому бізнес-середовищу у галузі ІКТ. Формування інформаційної економіки є масштабним завданням,

яке потребує гармонійного поєднання зусиль держави, громадянського суспільства, професійних об'єднань, бізнесу та громадян на засадах імплементації відповідної Національної стратегії.

Розвиток інформаційної економіки потребує нових форм, методів, засобів роботи в усіх секторах економіки, в тому числі у сфері державного управління, яке зазнало істотної еволюції внаслідок розвитку демократії, громадянського суспільства і трансформувалось у нову модель управління у державному секторі економіки України – публічне управління. У вітчизняній науці недостатньо дослідженим залишається питання про співвідношення понять «публічне управління» та «публічне адміністрування».

У вузькому розумінні, на думку окремих науковців, публічне адміністрування пов'язано з виконавчою гілкою влади й розглядається як:

- професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі різновиди діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду;
- вивчення, розробка та впровадження напрямів державної політики.

Підходи до визначення поняття «публічне адміністрування»

Д. Н. Бахрах – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямі.

М. А. Міненко – форма реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури.

Т. Б. Семенчук – метод управління, який, з одного боку, забезпечує надання суспільству необхідних послуг законодавчих органів, з іншого – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і за кордоном.

Енциклопедія державного управління Т. 8: Публічне врядування – публічне адміністрування (державне управління – за традиційною пострадянською термінологією) – це технічна складова урядування, що має здійснюватись на професійній (неполітичній) основі, і чим далі, тим більше звертатися до залучення недержавних партнерів для спільного розв'язання проблем, які виникають у цій сфері управлінської діяльності.

Підходи до визначення поняття «публічне управління»

Н. Т. Аврамчикова – вплив суб'єкта, який має публічну владу, на об'єкт з метою будь-яких суспільних інтересів.

В. С. Куйбіда – управління, яке здійснюється організованою громадськістю та представниками народу – інститутами громадянського суспільства та інститутами держави.

О. Ю. Оболенський – управління, яке здійснюється на основі волевиявлення громади (колективу людей) та реалізується суб'єктами,

визначеними громадою, для задоволення потреб і досягнення цілей громади як об'єкта управління.

С. І. Чернов – організуючий і регулівний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, базуючись на владній силі, яка обмежує дієвий суспільний контроль.

Програми розвитку ООН – ключова галузь теорії та практики, яка зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінювання ефективності.

У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему державного управління, представлену адміністративними інститутами у рамках прийнятої ієрархії влади.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що публічне адміністрування – це складова публічного управління. У табл. 3 подано наукові трактування цього поняття.

«Процес формування публічного управління, що відповідає викликам сучасності, – складне завдання, яке постає перед усім суспільством та вимагає визначення методології як системи знань про метод, під яким зазвичай розуміють сукупність практичних або розумових прийомів, кроків та інструкцій, дотримання яких забезпечує досягнення бажаних результатів», – так вважає відомий науковець Ю. П. Сурмін.

Серед міжнародних досліджень даної проблеми слід виділити обстеження, які проводить сектор публічного управління департаменту з економічних і соціальних питань ООН. Матеріали цих досліджень – цінний інструмент визначення кращих практик лідерів електронного урядування, прийняття рішень у сфері державного управління, формування державної політики розвитку у цьому напрямі. Це важливий потенціал надання допомоги державам-членам у розвитку публічного управління з використанням ІКТ в інтересах сталого розвитку країн.

До досліджень ООН слід додати обстеження сектора державного управління, які були опубліковані у виданні «2015 WORLD PUBLIC SECTOR REPORT» в 2015 р. відділом у справах державного управління та управління розвитком. У звіті досліджено стан та проблеми державного управління, а також перспективи розвитку підзвітного урядування з метою економічного зростання, соціальної справедливості та екологічної стійкості. Найближчим часом глави держав і урядів мають прийняти програму сталого розвитку 2030 р., а міжнародні експерти публічного сектора WPSR зробити свій внесок, виділивши критичні питання державного управління.

Отже, проблема «цифрового розриву» між країнами і людьми має глобальний характер. Міжнародні рейтинги підтверджують наявність цифрової нерівності країн, їх економік, окремих галузей та населення, в тому числі у сфері публічного управління. Очевидний вплив інформаційної економіки на публічне управління, що, своєю чергою, продукує нові форми, методи, засоби

публічного управління, фундаментальною основою яких є ІКТ та мережа Інтернет.

Характерне місце у сфері публічного управління в процесі розвитку інформаційної економіки має технологія «електронного урядування».

Щодо поняття «електронне урядування» слід зауважити, що воно й нині не має однозначного визначення. Науковці та практики постійно ведуть дискусії, акцентуючи свою увагу на різних його аспектах. Водночас існує проблема розуміння електронного урядування в окремо взятій державі, тому необхідно враховувати багато особливостей, а саме: ступінь громадсько-політичної свідомості населення, соціальний рівень, традиції, стан інформативності державних органів і суспільства, розвиток сфери інформаційно-комунікаційних технологій.

Заслуговує на увагу й науковий підхід у європейських країнах, де електронне урядування розглядають як засіб підвищення ефективності державного управління за рахунок використання ІКТ у державному секторі. В основному перевага надається соціальній ефективності, яка позначається у передових змінах суспільства, а не в економічній. До того ж застосування технології електронного урядування дозволяє мінімізувати умови формування корупційних механізмів у сфері публічного управління завдяки онлайн взаємодії.

Заслуговує на увагу й науковий підхід у європейських країнах, де електронне урядування розглядають як засіб підвищення ефективності державного управління за рахунок використання ІКТ у державному секторі. В основному перевага надається со-ціальної ефективності, яка позначається у передових змінах суспільства, а не в економічній. До того ж застосування технології електронного урядування дозволяє мінімізувати умови формування корупційних механізмів у сфері публічного управління завдяки онлайн взаємодії.

На нашу думку, електронне урядування слід розглядати як форму організації державного управління з використанням ІКТ та мережі Інтернет, що забезпечує електронний формат взаємодії між учасниками інформаційного суспільства: держави, бізнесу та громадян і сприяє підвищенню ефективності, відкритості й прозорій діяльності публічних органів.

Щодо розвитку електронного урядування в Україні слід зазначити, що його впровадження почалось із 2000 р., відповідно до рішень Президента та Уряду. Наразі розвиток електронної взаємодії публічних органів в Україні відбувається відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна-2020». Побудова електронного формату діяльності найактуальніша в органах місцевого самоврядування, в процесі реформ із децентралізації. З метою підвищення ефективної діяльності місцевих держадміністрацій, електронне урядування визначено пріоритетним шляхом розвитку відповідно Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.

Продовжуючи тему розвитку електронного урядування, слід зазначити, що у 2015 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Постанову «Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних». Згідно з Постановою передбачено оприлюднення

інформації відкритих даних на єдиному державному веб-порталі та офіційних веб-сайтах міністерств і відомств. До переліку набору даних належать: Єдиний державний реєстр юридичних та фізичних осіб – підприємців; Єдиний реєстр підприємств, щодо яких порушено провадження у справі про банкрутство; звіти про використання бюджетних коштів; Реєстр платників податку на додану вартість та багато інших важливих для громадян державних даних.

Електронні ініціативи Парламенту привели до впровадження у 2016 р. сучасного сервісу – електронних петицій, який надає можливість громадянам брати участь у ви-рішенні важливих суспільних питань і став тестом е-демократії для України взагалі. Для розгляду Урядом петиція має набрати не менше 25 000 голосів упродовж 90 днів. Якщо петиція не набере достатньої кількості голосів, вона буде розглянута як колективне звернення. На сьогодні громадяни можуть подати електронні петиції до:

- Верховної Ради України (<https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions>);
- Кабінету Міністрів України (<http://petition.kmu.gov.ua>);
- Президента України (<https://petition.president.gov.ua>);
- органів місцевого самоврядування (<http://e-dem.in.ua>).

Наступним кроком розвитку цифрової України стало створення офіційного порталу публічних фінансів України (<http://spending.gov.ua>). У цьому випадку метою стало забезпечення прозорості державних фінансів і доступ до необхідної інформації, яка б відповідала правам громадськості. Нині цей веб-портал, а також Єдиний державний портал адміністративних послуг,

До переліку досягнень слід віднести впровадження в Україні системи електрон-них закупівель «Prozorro», яка була визнана однією з найкращих у світі. Електронні закупівлі обов'язкові для всіх органів влади. Окремо заслуговує на увагу електронна діяльність Верховної Ради України за останні два роки. В країні підготовлено та прийнято план електронної модернізації парламенту, оновлено веб-портал ВРУ та веб-сайти комітетів, створено внутрішній веб-портал та веб-портал відкритих даних ВРУ, впроваджено електронний документообіг та електронний порядок денний для депута-тів. Як наслідок, результатом комплексної електронної діяльності в країні стало значне покращання позиції України у світових рейтингах ООН 2016 р., а саме щодо:

- розвитку електронного урядування 62 місце (+25 позицій) за індексом розвитку електронного уряду;
- розвитку е-демократії 24-те місце (+45 позицій) за рівнем розвитку електрон-ного парламенту.

Формування електронної взаємодії публічних органів в Україні відбувається у процесі розвитку інформаційної економіки через застосування технології «електронного урядування», впровадження якої направлено на підвищення ефективності діяльності, рівня відкритості й прозорості державних органів. Першочерговим у дослідженнях цього напрямку стає необхідність вивчення й використання кращих практик світових лідерів сфери електронного урядування з метою узагальнення зарубіжного та вітчизняного досвіду, визначення стратегії розвитку даного напрямку і умови його результативного впровадження.