

Алексєєнко Д.Д.здобувач,
НТУ «Дніпровська політехніка»**Aliksieienko Daria**

Dnipro University of Technology

**ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ ВИРОБНИЦТВА
ЛОКАЛЬНИХ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ****INSTITUTIONAL MECHANISM OF LOCAL PUBLIC
GOODS PRODUCTION**

Стаття присвячена вирішенню проблеми підвищення ефективності виробництва суспільних благ через застосування інституціональних важелів впливу на функціонування державного сектора. На основі принципів агентських відносин, а також уявлення про трансакційні витрати виявлено обмеженість держави як суб'єкта надання суспільних благ. Запропоновано наближення їх виробництва до місцевого рівня, що досягається через звуження кола учасників взаємодій до малої групи, між членами якої встановлена інституціональна близькість. Надання локальних суспільних благ представлено як процес укладання імпліцитної угоди між представниками місцевого політикуму і локальної спільноти, яка фінансує їх виробництво через сплату податків. Високремлено переваги локальних спільнот у забезпеченні необхідного рівня виробництва суспільних благ.

Ключові слова: суспільні блага, локальні суспільні блага, інституціональна близькість, суспільний сектор, агентські відносини, неявний контракт, соціальний капітал.

Статья посвящена решению проблемы повышения эффективности производства общественных благ через применение институциональных рычагов влияния на функционирование государственного сектора. На основе принципов агентских отношений, а также представления о трансакционных издержках выявлена ограниченность государства как субъекта предоставления общественных благ. Предложено приблизить их производство к местному уровню, что достигается за счет сужения круга участников взаимодействий до малой группы, между членами которой установлена институциональная близость. Предоставление общественных благ на локальном уровне представлено как процесс заключения имплицитного контракта между представителями местного политикума и локального сообщества, которая финансирует их производство через уплату налогов. Выделены преимущества локальных сообществ в обеспечении необходимого уровня производства общественных благ.

Ключевые слова: общественные блага, локальные общественные блага, институциональная близость, общественный сектор, агентские отношения, неявный контракт, социальный капитал.

The production of public goods is an important component of ensuring high living standards and its ability to meet a wide range of socio-economic needs. Realities indicate the existence of both theoretical and practical problems in the functioning of the public sector of the economy, in which such goods are produced. This article is devoted to solving the problem of improving the efficiency of public goods' production through the use of institutional levers of influence on the functioning of the public sector. Analytical possibilities of neoclassical and institutional approaches to studying the sphere of production of public goods are analyzed. The effectiveness of institutional methodology in establishing ways to combine collective interests and achieve socially significant goals is demonstrated. On the basis of the application of agency relations principles as well as of the idea of transaction costs it is revealed that the state is limited as a subject of public goods in the required amount and corresponding quality. As an alternative, it is proposed to transfer most of the public goods to the mode of their production at the local level, which can be achieved by narrowing the circle of participants in the interaction to a small group, between members of which there is an institutional closeness. The principles of formation of such groups in the institutional environment of certain territorial groups are revealed. The provision of public goods at the local level is presented as a process of concluding an implicit agreement between representatives of local politics and the local community, which finances their production by paying

taxes. The advantages of local communities in ensuring the required level of production of public goods with much greater efficiency than is possible only with state participation are highlighted. It is established that the critical mass of social capital, which is accumulated in the local community, has a decisive influence on the efficiency of achieving collective goals in the production of public goods, which is as close as possible to the local level.

Key words: public goods, local public goods, institutional proximity, public sector, agency relations, implicit contract, social capital.

Постановка проблеми. Виробництво суспільних благ є важливою складовою забезпечення високих стандартів життя населення та його можливості задовольняти широкий спектр соціально-економічних потреб. Слугуючи засобом задоволення останніх, суспільні блага виступають одним із джерел формування людського капіталу як одного із найважливіших ресурсів сучасного економічного зростання. При всій важливості питань виробництва суспільних благ та постійному зверненні до даної проблематики представників економічної науки, ця сфера все ще залишається однією із найменш досліджених в плані розробки ефективних способів вирішення проблем надання суспільству тих благ, які не може у достатній кількості запропонувати ринок. Починаючи з А. Пігу, який перший на змістовному рівні поставив проблему виробництва суспільних благ, теоретичних пошуків П. Самуельсона, К. Ерроу, Р. Масгрейва, Дж. Стігліца, досліджень представників теорії суспільного вибору Дж. Бюкенена, Г. Таллока та М. Олсона і закінчуючи сучасними підходами Е. Остром, економічна наука прагне віднайти ефективний механізм виробництва суспільних благ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика суспільного сектора економіки та особливостей надання суспільних благ, у тому числі й на місцевому рівні, досить широко представлена і в сучасній вітчизняній економічній думці. Так, в роботах О. Длугопольського [1], М. Кічурчак [2], Ю. Петрушенка [3], Ю. Радіонова [4] та інших вчених розглядаються питання сутності суспільних благ, особливостей їх відтворення в сучасних умовах, аналізуються аспекти фінансового забезпечення виробництва на різних рівнях економічної системи України тощо. Разом з тим, економічна практика свідчить, що в Україні існують проблеми кількісного та якісного забезпечення суспільними благами, обмеженості фінансових та інших ресурсів для їх виробництва і, поряд з цим, наявність високого рівня корупційної складової у процесі їх надання суспільству. Тому проблематика виробництва суспільних благ, та, відповідно, обґрунтування ефективного механізму суспільного контролю за даним процесом, й надалі залишається актуальною.

Мета статті полягає у пошуку теоретико-методологічних підходів щодо вирішенню проблеми підвищення ефективності виробництва суспільних благ через застосування інституціональних важелів впливу на функціонування державного сектора.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вирішення питання виробництва суспільних благ, зазвичай, пропонується на основі організації їх виробництва у державному секторі економіки, оскільки таким чином вирішується проблема «ринкових провалів». Представники неокласичного напрямку економічної думки вихідною тезою своїх досліджень обирали ринковий спосіб отримання благ і намагалися застосувати його характеристики до суспільної сфери. Зокрема, вони передбачали раціональну поведінку індивідів і саме виходячи із її характеристик намагалися побудувати суспільні криві байдужості, з яких у подальшому мав би бути виведений попит суспільства на ті блага, які не надавалися у достатньому обсязі ринком. Результатом подібних пошуків стали теореми неможливості К. Ерроу і П. Самуельсона, контури мінімальних сукупних вимог для суспільства або групи, відкриті Т. Скітовські, концепція мериторних благ Дж. Масгрейва. Незважаючи на участь у вирішенні проблеми суспільних благ представників інституціоналізму, ця царина економічної науки так і не вийшла за межі методологічних передумов неокласичного аналізу. Представники теорії суспільного вибору Дж. Бюкенен, Г. Таллок, М. Олсон розширили економічний аналіз до політичної сфери, однак прийняття рішень описували, виходячи із раціонального контексту та індивідуалізму. Політичний ринок, який виступає об'єктом дослідження неоінституціоналістів, не переставав при цьому так і залишатися ринком, хоча й доволі специфічним. Відповідно, неокласична методологія, яка хоча й була поєднана з інституціоналізмом у річищі неоінституціональної теорії, не змогла віднайти дієвих механізмів виявлення суспільних переваг.

Якщо проаналізувати існуючі в економічній науці спроби виявити суспільні переваги за рахунок агрегування індивідуальних переваг по аналогії із ринковою ситуацією, то стає очевидним, що подібна процедура завжди наражалася

на непереборні труднощі. Поставало питання, а чи існує взагалі колективна раціональність? Дискусії з цього приводу завершилися тим, що економісти-теоретики визнали раціональність поняттям виключно індивідуальним. Шукаючи, однак, рішення проблеми надання суспільних благ, вчені у той або інший спосіб інтуїтивно відчували існування певних можливостей наближення до виявлення альтернативного механізму їхнього виробництва. Так, П. Самуельсон робить висновок, що «За наявності достатніх знань оптимальні рішення завжди можуть бути знайдені за рахунок сканування всіх станів світу, які можна досягти, і відбору одного із них, який найбільшим чином відповідає функції етичного добробуту. Рішення «існує», питання в тому, як його «знайти» [5, с. 375].

Знаходження подібного рішення не є персічним питанням. По-перше, ми повинні мати нормативний стандарт, який би відображав етичні уявлення щодо суспільного добробуту. По-друге, необхідною умовою є суспільне визнання саме цього стандарту та прийнятих шляхів його досягнення. Як результат, ми знову піднімаємо проблему досягнення суспільного консенсусу. За такої постанови питання дослідження зміщується у сферу моральної філософії і наражається на невирішеність сучасною наукою ключових проблем морального вибору суспільства. Спроба вирішити цю проблему в межах конституційного вибору також не позбавлена обмежень, в цій теорії передбачається, що нормативний стандарт визначають безпосередньо індивіди у ході голосування і у такий спосіб досягають узгодження своїх індивідуальних переваг. Неоптимальність застосування цієї процедури для виявлення дійсних суспільних переваг була продемонстрована представниками теорії суспільного вибору.

Не заглиблюючись у детальний розгляд етичних проблем, вважаємо, що висхідним положенням наших подальших роздумів у річці проблем надання суспільних благ має стати теза про принципову можливість досягнення такого консенсусу серед членів певної спільноти. Звертаючись до висловлювання Дж. Найта, який стверджував, що «ми наполягаємо не тільки на тому, що певні ідеали реально притаманні індивідам, але й на тому, що це частина нашої культури і що вони досить одноманітні й об'єктивні для того, щоб сформувати стандарти порівняння для даної країни у даний час» [6, с. 41–45], робимо висновок, що, в принципі, однорідність групи щодо певних етичних стандартів може бути виведена із соціокультурних цінностей. Однак, слідуючи за логікою К. Ерроу ми маємо не тільки віднайти основу певного морального імперативу, але й «обрати механізм так, щоб

найкращим чином привести прагматичний імператив до співпадіння з моральним» [7, с. 128].

Тому для вирішення даної проблеми ми повинні вийти за межі неокласичного та неінституціонального аналізу, в яких домінуючим є суб'єктивний підхід, а головною передумовою дослідження стає раціональна поведінка суб'єктів, і розглянути процес створення суспільних благ, виходячи із концепту біосоціо-духовної природи людини. Як відомо, реальні люди мають широкий спектр потреб, які зумовлені вимогами їхнього фізичного існування, розвитку особистості, спілкування з іншими людьми. Прагнучи задоволення всіх цих різновидів потреб і маючи відповідні інтереси люди вимушені взаємодіяти один з одним, щоб досягти поставлених цілей. Неокласична теорія споживацьких переваг демонструє нам лише ранги, які вибудовує індивід щодо наборів безпосередніх предметів задоволення потреб. Ми вважаємо, що більш важливим є розуміння не стільки того, які переваги демонструє споживач, а стільки того, як він безпосередньо буде діяти заради їх досягнення. Тобто, на передній план виходить мотивація. Чи буде він ухилятися від оплати суспільних благ, вважаючи, що отримає необхідне безкоштовно? Чи буде займатися благодійною діяльністю, жертвуючи час, а може й кошти, щоб прибрати засмічений міський парк або побудувати в ньому дитячий майданчик? Чи проявить політичну й громадянську активність, вимагаючи якісних суспільних благ від уряду? Саме ці питання, на нашу думку, є тими актуальними проблемами, які необхідно вирішувати у сфері виробництва суспільних благ. Отже, ми маємо вести мову про інтереси і механізм їхнього поєднання заради досягнення загальних цілей.

Стосовно приватних благ індивідуальні інтереси суб'єктів узгоджуються за допомогою цінового механізму. Коли ж ми маємо справу із суспільними благами, то тут виникає необхідність задіяння інших способів впливу на поведінку споживачів. Досліджуючи сутність процесів координації, представники французької школи інституціоналізму дійшли висновку про існування цілого ряду способів поєднання суперечливих інтересів членів суспільства, які не обмежуються виключно державою і ринком. До таких способів відносяться: традиційна (домашня), ринкова, індустріальна, етична, бюрократична, громадянська, державна координація. Відповідно, кожен із них має свої механізми і саме ці механізми дозволяють спрямувати економічних суб'єктів на досягнення соціально-значимих цілей [8]. По відношенню до суспільних благ виникає питання, хто саме є суб'єктом визначення останніх?

Ми виходимо з того, що реальне суспільство є поєднанням людей, наділених розумом і здатних чітко визначити характер перешкод, які їм заважають досягти поставленої мети при прагненні задовольнити свої потреби. Таке розуміння дає підстави визначити одним із ключових суб'єктів надання суспільних благ локальну спільноту, яка формується із індивідів, що довготривалий час проживають на одній території і, що найважливіше, пов'язані між собою спільністю цінностей, норм і правил поведінки. На відміну від географічного (територіального) принципу, детермінованого місцем проживання індивідів, ми пропонуємо визначати малу групу – суб'єкта надання суспільних благ на певній території – з огляду на характер соціальних взаємодій, які встановлюються між її членами. Локальна спільнота, якщо її розглядати у такому контексті, володіє значно вищими стимулами забезпечувати необхідний рівень суспільних благ і має у своєму розпорядженні дієві ресурси впливу на підвищення ефективності їх виробництва.

Перш за все, слід звернути увагу на той факт, що при звуженні кола учасників взаємодій при наданні суспільних благ, виходячи з критерію інституціональної локальності, вдається суттєво знизити трансакційні витрати. Коли виробництво суспільних благ фінансується із центрального бюджету відносини між споживачами суспільного блага та його виробниками набувають класичної форми взаємодії принципала й агента. Контрактні відносини між цими двома суб'єктами характеризуються тим, що принципал (замовник, у ролі якого виступає споживач суспільного блага-платник податків) передає агенту (органу державної влади) право прийняття рішення щодо організації виробництва певних благ за державний кошт і очікує ефективного виконання покладених на нього функцій (бажаного результату).

На відміну від ринкових товарів, при виробництві суспільних благ відносини між принципалом і агентом не фіксуються у вигляді класичної угоди – домінуючим є імпліцитний (неявний контракт), який базується на довірі платників податків до органів державної влади щодо їх здатності забезпечити суспільству необхідний обсяг таких благ з відповідною ефективністю. За таких умов державний орган є єдиним постачальником суспільних благ і здійснює необхідну для цього діяльність, яку принципал не може повною мірою відслідкувати. Відповідно, у держави виникають переваги у взаємодії – вона може самостійно обирати рівень зусиль, які буде спрямовувати на досягнення суспільних цілей. Тобто, вона може діяти у власних інтересах і має свободу вибору напрямків і обсягів фінансу-

вання. У таких випадках приймаються рішення, що суперечать суспільним інтересам і призводять до втрат суспільного добробуту. Виникає своєрідна «інституціональна пастка»: якщо агент досягає необхідного суспільного результату, то втрачає власний зиск, а якщо за рахунок недопостачання або зниження якості суспільних благ йому вдається максимізувати власну вигоду – втрати несуть платники податків.

Отже, при державному виробництві суспільних благ наявний конфлікт інтересів і несиметричність розподілу інформації: агент володіє повною інформацією щодо напрямів фінансування й очікуваних результатів і намагається схилити принципала (споживачів суспільного блага) до визнання доцільності прийнятих ним рішень. У політичній сфері, яка стосується організації виробництва суспільних благ, включається в дію механізм перерозподілу державних ресурсів (лобізм, логролінг) і суттєво загострюється конкурентна боротьба за «перекачку» останніх у ті сфери, з яких можна швидко вилучити політичну ренту. Перерозподільні бюджетні процеси та політичне маневрування потребують значних ресурсів (особливо витрат на проведення переговорів, приховання інформації, формування суспільної думки щодо необхідності фінансування саме тих напрямків, які обрав уряд тощо). А це підвищує трансакційні витрати.

Наближення виробництва суспільних благ до місцевого рівня робить прийняття таких рішень більш прозорим, оскільки в безпосередніх місцях їх споживання більш очевидними стають дійсні потреби населення, більш явно окреслюються ті сфери, куди саме необхідно спрямувати ресурси. Всередині локальних спільнот значно важче приховати інформацію про рентоорієнтовані наміри і дії місцевого політикуму – люди, які постійно взаємодіють між собою з легкістю виявляють прояви опортуністичної поведінки чиновників. В локальних спільнотах діють «вбудовані» механізми поповнення інформації, за рахунок яких споживачі можуть використовувати не тільки ту інформацію, яку надають політики, але й ту, яку вони приховали. Люди, об'єднані інституціональною близькістю, реагують не тільки на інформацію, яка передається цілеспрямовано, але й отримують її у процесі спостереження, міжособистісного спілкування. Отже, всі угоди, які укладаються між місцевими органами влади та безпосередніми виробниками локальних суспільних благ дуже просто перевірити, оскільки асиметрична інформація (приховане знання) більшою мірою відсутня.

Ці особливості локальних спільнот дозволяють значно знизити й витрати з контролю за

виконанням зобов'язань і задіяти менш витратний механізм примусу до їх виконання. Члени спільнот, які уклали контракт на виробництво блага і самі приймали участь у виборі напрямків і сфер фінансування, мають значно більшу зацікавленість у його виконанні, ніж третя сторона. Вони будуть слідкувати один за одним, викриваючи найменші прояви його порушення. Згідно досліджень Е. Остром, в малих групах люди постійно зустрічаються з наслідками своїх повсякденних дій. Вони постійно комунікують і взаємодіють між собою в локалізованому середовищі. Для них стає можливим віднайдення тих, кому можна довіряти, розуміння наслідків, до яких призводять їхні дії, самоорганізація для того, щоб навчитися досягати загальної вигоди, запобігаючи збиткам [9, с. 342]. Тому члени локальних спільнот самі припиняють шахрайство, оскільки це порушує їх права, і самостійно здійснюють нагляд за виконанням угод та застосовують примус до виконання встановлених правил. Якщо уважно придивитися до діяльності батьківських комітетів в школах, ініціативних контролюючих груп в об'єднаннях власників багатопверхових будинків тощо, то ми побачимо реалізацію цього принципу в дії. Тому у локальних спільнотах наявність загальної мети сама породжує взаємний контроль. Обмеженість числа учасників групи створює також і більш потужний потенціал впливу на результати діяльності держави у виробництві локальних суспільних благ, а об'єднання зусиль дозволяє отримати порівняльні переваги у тиску на державу [10].

Висновки. Вищевикладене дозволяє зробити висновок про суттєве зростання ефективності виробництва суспільних благ, якщо у ці

відносини поряд з державою включені локальні спільноти, що характеризуються інституційною близькістю їх членів. Ці угруповання приймають на себе заповзання звуження варіантів дій до певного, етично виправданого набору, і завдяки цьому не потребують виявлення колективних переваг. Між членами групи виникає спільність уподобань, яка ґрунтується на колективних уявленнях відносно цінностей, припустимих способів поведінки, які, в свою чергу вводяться в дію культурою. Як показує практика, серед груп, які протягом довготривалого історичного періоду здійснювали сумісну діяльність, що опосередковувалась різними нормами спілкування, мали минулий досвід вирішення колективних проблем були сформовані й схожі уявлення відносно цінностей та норм поведінки. Тому тут наявний сумісний розрахунок на довготривале співробітництво. Відтак встановлення й управління узгодженістю поведінки учасників неявного контракту виявляється невиокремленим із витрат на підтримання власне життєдіяльності учасників групи і виконання ними дій по досягненню загальних цілей. Отже, сумісні уявлення про правила поведінки виступають основою для сигнального розуміння поведінкових реакцій, а також є основою примушення до виконання контракту, оскільки невиконані обіцянки сприймаються спільнотою як порушення групової норми і породженням санкцій до порушників. Ці санкції будуть дієвими, якщо члени спільноти поділяють ці загальні уявлення. Ці міркування приводять нас до висновку про надзвичайну важливість соціального капіталу, за допомогою якого члени спільноти можуть вирішувати багато проблем колективної взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Длугопольський О.В. Суспільний сектор економіки і публічні фінанси в епоху глобальних трансформацій. Тернопіль, 2011. 632 с.
2. Кічурчак М.В. Відтворення суспільних благ в економічній системі України: концептуальні засади теорії та практики. Львів, 2016. 494 с.
3. Петрушенко Ю.М. Методологічні засади фінансування місцевого розвитку за участі територіальних громад. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2014. № 2. С. 112–123.
4. Радіонов Ю.Д. Теоретичні основи *суспільних благ* в економічній системі держави. *Економіка та держава*. 2017. № 2. С. 22–27.
5. Самуельсон П.Э. Чистая теория общественных расходов. *Вехи экономической мысли* / под общ. ред. А.П. Заостровцева. 2004. Т. 4. С. 371–376.
6. Knight F. The Ethics of Competition. *The Ethics of Competition and Other Essays*. 1997. 392 p.
7. Эрроу К. Коллективный выбор и индивидуальные ценности. 2004. 204 с.
8. Тевено Л. Рациональность или социальные нормы: преодоленное противоречие? *Экономическая социология*. 2001. Т. 2. № 1. С. 88–122.
9. Остром Э. Управляя общим. Эволюция институтов коллективной деятельности. 2010. 447 с.
10. Пилипенко Г.М. Громадянська культура як фактор економічного розвитку. *Економічний вісник Національного ірничого університету*. 2013. № 3(43). С. 9–21.

References:

1. Dluhopolskyy O.V. (2011) *Suspilnyy sektor ekonomiky i publichni finansy v epokhu hlobalnykh transformatsiy* [The public sector of the economy and public finances in the era of global transformations]. Ternopil: Ekon. dumka TNEU. (in Ukrainian)
2. Kichurchak M.V. (2016) *Vidtvorennya suspilnykh blah v ekonomichniy systemi Ukrayiny: kontseptualni zasady teorii ta praktyky* [Reproduction of public goods in the economic system of Ukraine: conceptual principles of theory and practice]. Lviv: LNU imeni Ivana Franka. (in Ukrainian)
3. Petrushenko Yu.M. (2014) *Metodolohichni zasady finansuvannya mistsevoho rozvytku za uchasti terytorialnykh hromad* [Methodological principles of financing local development with the participation of territorial communities]. *Visnyk of Ternopil National University of Economics*, no. 2, pp. 112–123.
4. Radionov Yu.D. (2017) *Teoretychni osnovy suspilnykh blah v ekonomichniy systemi derzhavy* [Theoretical foundations of public goods in the economic system of the state]. *Economy and State*, no. 2, pp. 22–27.
5. Samuelson P.E. (2004) *Chystaya teoriya obshchestvennykh raskhodov* [Pure theory of public spending]. *Vekhy ekonomicheskoy mysly* [the welfare economy and public choice]. SPb.: Ekonomicheskaya shkola, pp. 371–376.
6. Knight F. (1997) *The Etics of Competition* [The Etics of Competition and Other Essays]. New York: Routledge.
7. Errou K. (2004) *Kollektyvnyy vybor y yndyvydualnye tsennosty* [Collective choice and individual values]. Moscow: HSE Publishing House. (in Russian)
8. Teveno L. (2001) *Ratsyonalnost yly sotsyalnye normy: preodolennoe protyvorechye?* [Rationality or social norms: overcome contradiction?]. *Economic Sociology*, vol. 2, no. 1, pp. 88–122.
9. Ostrom E. (2010) *Upravlyaya obshchym. Evolyutsyya ynstytutov kolektyvnoy deyatel'nosti* [The evolution of institutions of collective]. Moscow: Thought, IRISEN. (in Russian)
10. Pylypenko H.M. (2013) *Hromadyanska kultura yak faktor ekonomichnoho rozvytku* [Civic culture as a factor of economic development]. *Economic Bulletin of the National Mining University*, no. 3(43), pp. 9–21.