ТЕМА 12
ТЕОРІЯ СУСПІЛЬНОГО ВИБОРУ

1. Політична сфера як об'єкт дослідження теорії суспільного вибору *(«принцип одностайності Вікселя»; методологічний індивідуалізм; раціональність).*

2. Демократія як спосіб здійснення вибору *(пряма демократія; представницька демократія, медіанний виборець; лобізм; логролінг; «парадокс голосування»).*

3. Теорія бюрократії *(модель раціональної бюрократії, бюрократія в теорії суспільного вибору).*

4. «Фіаско» держави та способи їх усунення.

1. Політична сфера як об'єкт дослідження теорії суспільного вибору

Організація взаємовідносин суспільства і влади – невичерпна тема для досліджень. Вкрай рідко такі взаємовідносини визнаються ефективними обома сторонами. Набагато частіше суспільство є незадоволеним діяльністю владних структур, тоді як представники останніх звітують про чесне і відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків.

Мотивацію діяльності політиків і чиновників, особливості їх взаємовідносин з електоратом, процес прийняття управлінських рішень представниками влади, методи забезпечення контролю за якістю таких рішень розглядає теорія суспільного вибору. Часом її зародження вважається кінець XIX ст., коли вийшла у світ книга Кнута Вікселя «Новий принцип справедливого оподаткування». Аналізуючи проблему надання та фінансування суспільних благ, шведський вчений наголосив на правилі голосування, яке отримало назву «принцип одностайності Вікселя»: оскільки ринкові угоди здійснюються із взаємної згоди всіх учасників ринку, то і на політичному ринку рішення мають прийматися одностайно. Дотримання даного правила призводить до досягнення оптимальних за Парето кількостей суспільних благ та податкових часток. І хоча воно було піддано критиці за витрати, пов'язані з його реалізацією, сформульована Вікселем проблема пошуку найкращих, з точки зору суспільства, рішень зацікавила науковців середини XX ст. Це час формування сучасної теорії суспільного вибору, авторами якої є Дж. Б'юкенен (лауреат Нобелівської премії), Г. Таллок, К. Ерроу, М. Олсон та ін.

За визначенням Р. Нурєєва, теорія суспільного вибору – це теорія, яка вивчає різні способи та методи, за допомогою яких люди використовують урядові заклади у власних інтересах.

Ключові припущення, на яких ґрунтується ТСВ, нагадують ядро неокласичної теорії:

- методологічний індивідуалізм: розуміння поведінки окремих агентів, які прагнуть до вибору найкращої альтернативи, дає можливість зрозуміти процес прийняття політичних рішень;
- раціональність поведінки: кожна особа, незалежно від статусу (виборець або політик), приймає рішення на основі аналізу пов'язаних з ним граничних вигод та витрат;
- політика як процес обміну: як на товарному ринку одне благо обмінюється на інше, так і в політичній сфері здійснюється обмін голосів виборців на передвиборчі обіцянки, податкових платежів – на суспільні блага.

Отже, і звичайний член суспільства, і представник владних структур вище за все ставлять свої індивідуальні інтереси. Це аксіома, виходячи з якої, неможливо і не потрібно прагнути до виховання ідеальних політиків і чиновників, які б, перш за все, орієнтувалися на інтереси електорату. За висловом Дж. Б'юкенена, до влади приходять ті, хто найбільше цінить владу, а не суспільні інтереси. Тому більш реалістичною є задача обмеження їх дій системою правил, у межах яких мають прийматися політичні рішення.

2. Демократія як спосіб здійснення вибору

Становлення взаємовідносин політиків та виборців починається в процесі здійснення вибору. Останній може здійснюватися в умовах прямої або представницької демократії (Р. Нурєєв):

- пряма демократія – це така політична система, за якої кожний громадянин має право особисто висловлювати свою думку і голосувати за будь-яке конкретне питання. Пряма демократія характерна для роботи клубів, творчих спілок, партійних з'їздів, зборів трудових колективів тощо. У масштабах, наприклад, нашої країни пряма демократія проявляється у проведенні референдумів. Процедура голосування залежатиме від конституційних правил, і її особливості безпосередньо впливають на результат голосування;
- представницька демократія передбачає вибір бажаного рішення шляхом голосування за особу, яка наділяється правом приймати рішення від імені своїх виборців. Особливостями суспільного вибору в умовах представницької демократії є те, що він здійснюється через певні проміжки часу і обмежений певним колом претендентів, кожний з яких пропонує свій пакет програм. Оскільки позиція виборця рідко повністю збігається з програмою

депутата або партії, йому доводиться обирати «з багатьох бід меншу». Виборче право може обмежуватися майновим цензом або цензом осілості.

За умов прямої демократії має місце тенденція до прийняття рішення, яке відповідає інтересам медіанного виборця, або виборця-центриста (який посідає місце в середині шкали інтересів суспільства). Як доводить наступний приклад, це не завжди гарантує прийняття оптимального рішення.

Припустимо, що приймається рішення щодо висадження дерев на вулиці, де розташовано три будинки. Посадка кожного дерева обходиться в 60 дол, що і буде величиною граничних витрат. Величини граничних вигод та загальної вигоди від певної кількості дерев представлені в таблиці (див. табл. 12.1):

Таблиця 12.1

Гранична та загальна вигода від посадки дерев

Кількість дерев	Гранична вигода	Загальна вигода
1	180	180
2	160	340
3	140	480
4	120	600
5	100	700
6	80	780
7	60	840
8	40	880

За такої динаміки граничних вигод оптимальною кількістю буде сім дерев. Якщо вигоди і витрати розподіляються рівномірно між мешканцями трьох будинків, саме дана кількість буде висаджена на вулиці. Якщо ж при рівномірному розподілі витрат вигоди розподіляються нерівномірно (наприклад, у пропорції 50 % : 30 % : 20 %), то, порівнюючи індивідуальні граничні витрати (20 дол для кожної сім'ї) та вигоди (визначені як відповідна частка в сумі граничної вигоди від кожного дерева), третя сім'я погодиться лише на висадку п'яти дерев, а друга – не більше ніж шести. Отже, матиме місце недовиробництво суспільних благ.

У випадку, якщо граничні витрати розподіляються нерівномірно, тоді як індивідуальні граничні вигоди кожної сім'ї рівні, матиме місце надвиробництво суспільних благ. Головним у кожному випадку буде голос сім'ї, яка отримує 30 % вигоди чи витрат, тобто посідає позицію медіанного виборця. Саме до очікувань такого виборця має

пристосовуватися політична партія, якщо вона хоче перемогти на виборах.

Перевагою представницької демократії є відповідність такої системи прийняття рішень принципу суспільного розподілу праці. Але з іншого боку, вона характеризується рядом недоліків:

- виборці обмежені в достовірній інформації. Якщо за умови прямої демократії потрібна інформація стосується окремого законопроекту, то за представницької демократії необхідні дані щодо сучасних поглядів та майбутніх дій особи, яка обирається. Отримати повну інформацію для таких випадків практично неможливо. Зважаючи на складність задачі, виборці спираються на думку референтних груп, їм нав'язується та чи інша позиція засобами масової інформації, що викривлює процес суспільного вибору;
- виборці можуть відмовитися брати участь у процедурі голосування, якщо не вбачають користі в діяльності обраних осіб та існуванні політичної сфери. Таке явище має назву «раціональне незнання» (rational ignorance);
- граничні витрати електорату на здійснення контролю за діями обраних політиків можуть перевищувати граничні вигоди від таких заходів;
- допускає лобізм (використання засобів надмірного впливу на політиків з боку виборців, зацікавлених у прийнятті вигідного для них рішення). В обмін пропонується фінансова підтримка або гарантія переобрання;
- допускає застосування логролінгу – взаємної підтримки політичних діячів за принципом «ти – мені, я – тобі». З точки зору Б'юкенена і Таллока, застосування логролінгу може призводити як до більш ефективного розподілу ресурсів, так і до утискання інтересів виборців. Однією з форм логролінгу є «бочка із салом»: пакет законопроектів, укомплектований таким чином, щоб відповідати уподобанням різних політичних сил.

Певні недоліки має і процедура голосування, яка в ідеалі має сприяти прийняттю рішення, вигідного для більшості. Розглянемо ситуацію вибору одного з трьох альтернативних студентський прав. Кожний з голосуючих має власну систему пріоритетів (1 – максимальна перевага, 3 – мінімальна) (див. табл. 12.2).

Якщо поставити на голосування альтернативи А і В, то Марина та Олександр, відповідно до своїх уподобань, проголосують за А, Олексій – за В. Маємо: два голоси на користь А, один голос на користь В, отже, А є кращою за В.

Таблиця 12.2

Розподіл корисностей програмних цілей для виборців

Програмна ціль	Олексій	Марина	Олександр
Альтернатива А: право вільного вибору дисциплін для відвідування	1	3	2
Альтернатива В: право вибору викладачів для тієї чи іншої дисципліни	2	1	3
Альтернатива С: право отримувати іспит «автоматом»	3	2	1

Далі за аналогією: порівнюємо А і С. Один голос – на користь А, два голоси – на користь С, отже, С краща за А. За такого розподілу уподобань альтернатива С має бути кращою за В, яка програла А на першому етапі голосування. Але: якщо порівняти альтернативи В і С, виявиться, що В отримає два голоси, а С – один.

Дана ситуація, вперше розглянута Ж. Кондорсе, отримала назву «парадокс голосування»: суперечність, яка виникає внаслідок того, що голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення дійсних уподобань суспільства відносно різних благ. З парадоксу голосування також можна зробити висновок щодо необхідності прийняття суспільством кодексу правил, які б обмежували дії влади.

3. Теорія бюрократії

Теорія суспільного вибору досліджує як відносини між виборцями і політиками, так і відносини між суспільством і чиновниками, що впроваджують у життя політичні рішення. Їх досліджує такий напрям ТСВ, як економіка бюрократії.

Термін «бюрократія» перекладається як «панування канцелярії». Так називають прошарок службовців у крупних організаціях або державних службовців, який характеризується такими властивостями:

- ієрархічність;
- чітка регламентація обов'язків;
- поділ праці і відповідальності у здійсненні формалізованих функцій.

Одну з перших спроб аналізу функціонування бюрократичного апарату зробив М. Вебер. Він визначає, що бюрократія бере свій початок з часів існування патримоніальних держав, тобто таких, де правитель має у своєму розпорядженні апарат управління, що забезпечує йому можливість діяти всупереч традиціям суспільства. У якості винагороди

члени управлінського апарату набували право отримувати зі своїх посад економічні переваги. Поступово потужне чиновництво вступало в боротьбу навіть з правителем, намагаючись закріпити за собою посади та розширити економічні повноваження. У відповідь на це формувалися способи протидії чиновницьким домаганням: обмеження терміну перебування на посаді; призначення в регіони, де чиновник не мав власності та впливових родичів; контроль діяльності чиновників через довірених осіб; недопущення поєднання в одних руках громадської та військової влади. Різновиди патримоніальної бюрократії були наявні в Стародавньому Римі, Китаї, Західній Європі в епоху абсолютизму, допетровській Росії.

Патримоніальному управлінському апарату, що діяв в умовах традиційного суспільства, Вебер протиставляє раціональну бюрократію. Вона формується в умовах легального панування, яке характеризується такими рисами:

- посадові обов'язки виконуються на постійній основі та регулюються правилами;
- обов'язки розподілені між функціонально різними сферами, у кожній з яких існують владні повноваження і санкції;
- посади утворюють ієрархію, у якій визначені можливості контролю за виконанням наказів;
- для виконання правил (у вигляді технічних інструкцій та правових норм) необхідний підготовлений персонал;
- ресурси організації відокремлені від майна її членів;
- посадова особа не може присвоїти свою посаду.

Бюрократичний апарат, що використовується в умовах легального панування, діє на таких принципах:

- чиновники підлягають владі лише відповідно до посадових обов'язків;
- чиновники організовані в чітко встановлену ієрархію посад;
- кожна посада має обмежену сферу повноважень;
- чиновник посідає посаду на основі добровільної угоди;
- кандидати відбираються з урахуванням їх кваліфікації;
- винагородою слугує постійна заробітна плата, і вона є основним доходом чиновника;
- існує система службового просування, дисципліни та контролю[4].

[4] Масловский М.В. Теория бюрократии Макса Вебера и современная политическая социология // http://socnet.narod.ru/library/authors/Maslovskiy/Burocracy/burocracy.htm.

Отже, у моделі раціональної бюрократії М. Вебера кожний чиновник обмежений у діях своїми повноваженнями та підзвітністю, а його підготовка та використання службової інформації мають забезпечувати ефективність розподілу ресурсів.

З точки зору теорії суспільного вибору, бюрократія відповідає іншим критеріям: не виробляє економічні блага, що мають ціннісну оцінку; частину своїх доходів має з джерел, не пов'язаних з продажем результатів своєї діяльності. Особливостями функціонування бюрократії вважають:

- обслуговування інтересів певних владних структур, відсутність безпосереднього зв'язку з виборцями, що дає можливість ігнорувати їх інтереси;
- сприяння прийняттю рішень, що збільшують повноваження щодо самостійного розпорядження ресурсами. Часто бюрократи слугують інтересам окремих спільнот, наприклад, крупним корпораціям, що гарантує їм отримання високих посад після завершення роботи в державних структурах;
- тенденція до росту чисельності бюрократичного апарату, що знижує якість прийнятих рішень та уповільнює процес впровадження їх у життя;
- відсутність чітких критеріїв оцінки якості діяльності бюрократії, що створює додаткові можливості для зловживань.

Як бюрократи, так і політики знаходяться в пошуку ренти, тобто прагнуть до отримання економічної вигоди за рахунок політичного процесу. Бюрократичною рентою називають дохід, незаконно отриманий державним службовцем за рахунок використання свого службового положення (хабарі, подарунки). Політична рента – це дохід, джерелом якого є особливі урядові пільги, субсидії та інші привілеї, отримані відносно невеликими групами в результаті лобізму. У загальному смислі рентою є перевищення оплати послуг фактора над його конкурентним рівнем.

Виходячи з розглянутих теорій бюрократії можна зробити висновок, що бюрократичний апарат є необхідним для реалізації управлінських рішень на рівні держави або корпорації. Але не дивлячись на наявність заходів з регламентації діяльності чиновників, різноманітні зловживання бюрократії залишають актуальним питання організації їх діяльності на користь суспільству.

4. «Фіаско» держави та способи їх усунення

Підсумовуючи вищесказане, можна виділити «фіаско держави», які пояснюють прагнення прихильників теорії суспільного вибору обмежити функції держави:

- орієнтація політиків і чиновників на реалізацію власних інтересів, їх зацікавленість у прийнятті недалекоглядних рішень, невеликий терміновий позитивний ефект від яких через певний час змінюється серйозними негативними наслідками;
- прийняття рішень з порушенням пропорцій між граничними витратами та вигодами різних членів суспільства;
- недосконаліть процесу прийняття рішень (парадокс голосування, лобізм, логролінг);
- обмеженість контролю над бюрократією, нездатність держави контролювати наслідки прийнятих рішень.

Відносно об'єктивними обмеженнями держави є проблема недосконалої інформації, з якою вона стикається, як і будь-який інший економічний суб'єкт, а також наявність часового лагу між прийняттям та реалізацією рішень, протягом якого ефект від нього може зменшитися.

Засобами протистояння державному свавіллю можуть бути:

- розширення свободи і повноважень окремих економічних агентів та обмеження прав держави в розподілі ресурсів;
- створення конституції, яка, за висловом Дж. Б'юкенена, має виконувати ті ж функції, що і правила дорожнього руху: забезпечувати безконфліктну взаємодію, при тому, що кожний учасник діє відповідно до власних цілей.

Конституційні правила являють собою сукупність принципів роботи політичних інститутів та призначені для регулювання механізму роботи останніх. Вони мають прийматися одностайно, на тривалий термін, не залежати від короткострокових інтересів окремих осіб. У якості способу прийняття конституції Б'юкенен пропонує філософську модель Дж. Ролса, за якою учасники формування базових правил життєдіяльності суспільства мають приймати рішення в умовах невизначеності щодо власного статусу. І хоча практичне створення досконалої політичної системи на основі конституційних правил залишається проблемним, ідея реформування правил гри, а не стратегій окремих учасників, стала новим словом в дискусії щодо шляхів зменшення конфліктів між особистими та суспільними інтересами в політичній сфері.

Тести для самоперевірки

1. Як стверджують прихильники теорії суспільного вибору, представники владних структур приймають рішення:

а) співставляючи пов'язані з даним рішенням граничні вигоди та витрати;

б) спираючись на передвиборчі програми;

в) виходячи з розміру хабарів, сплачених за прийняття того чи іншого рішення;

г) орієнтуючись на законодавство та суспільні інтереси.

2. Пряма демократія, у порівнянні з представницькою демократією, має таку перевагу, як:

а) до процесу голосування залучається більша кількість членів суспільства;

б) рішення приймається більш зважено та відповідально;

в) виключається ймовірність стороннього впливу на виборців;

г) виборці в меншій мірі зіштовхуються з проблемою недосконалості інформації.

3. Відповідно до «парадоксу голосування», голосування на основі принципу більшості:

а) забезпечує прийняття рішення, що відповідає інтересам медіанного виборця;

б) забезпечує прийняття рішення, що не відповідає дійсним уподобанням суспільства;

в) є кращим способом виявлення уподобань суспільства, не дивлячись на ігнорування інтересів меншості;

г) не відповідає принципам демократії, оскільки ігнорує інтереси частини суспільства.

4. Відповідно до теорії М. Вебера, бюрократія діє за принципами:

а) ієрархічності, дисципліни та підконтрольності;

б) підлягання інтересам владних структур;

в) забезпечення доходів з джерел, не пов'язаних з виконанням обов'язків;

г) впровадження рішень, що збільшують повноваження чиновників.

5. Наслідком зменшення державного втручання в процес розподілу ресурсів має стати:

а) наближення розподілу ресурсів до Парето-оптимального;

б) підвищення трансакційних витрат суб'єктів економічних відносин;

в) зменшення витрат укладання угод;

г) неможливо визначити без знання економічних умов, у яких здійснюється зазначена реформа.

Список рекомендованої літератури

1. Бренделева Е.А. Неоинституциональная экономическая теория / Под. общ. ред. А.В. Сидоровича. – М.: Дело и Сервис, 2006. – 352 с. – С.131-165.

2. Вебер М. Хозяйство и общество / Пер. с нем. под научн. ред. Л.Г. Ионина. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2007.
3. История экономических учений (современный этап): Учебник / Под ред. А.Г. Худокормова. – М.: ИНФРА-М, 1999. – Гл. 11.
4. Нуреев Р. Теория общественного выбора: Курс лекцій. – М.: ИДВГУВШЭ. – 2005. – 530 с.
5. Эггертссон Т. Экономическое поведение и институты. / Т. Эггертссон. – М.: «ДЕЛО», 2001. – Гл. 10

Питання для обговорення

1. Що об'єднує економічну та політичну сфери?
2. Сформулюйте предмет, завдання, методологічні припущення теорії суспільного вибору.
3. Визначте особливості, переваги і недоліки прямої та представницької демократії.
4. Розкрийте зміст проблеми пошуку справедливого колективного вибору в умовах прямої та представницької демократії.
5. Які існують засоби впливу для прийняття потрібного окремим групам рішення? Наведіть приклади.
6. Чи може бути корисною для суспільства діяльність бюрократії?
7. Охарактеризуйте «фіаско держави». Які способи їх зменшення пропонують представники різних економічних напрямів?