David L. Weimer, Aidan R. Vining

POLICY ANALYSIS

Concepts and Practice

Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінґ

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ

Концепції і практика

Переклали з англійської
Іван Дзюб, Анатолій Олійник

Науковий редактор перекладу
Олександр Кілієвич

Київ
ОСНОВИ
1998

ББК 66.0
В26

Ця книжка є першим підручником для підготовки професіоналів, що виробляють поради для прийняття рішень на різних рівнях, передусім на державному при розробці законопроектів. У підручнику викладено теоретичні засади, методику та практику аналізу політики з урахуванням суспільних цінностей. Завдяки останньому стає можливим уникати негативних для суспільства наслідків прийнятих рішень, а праця аналітика спрямовується на підвищення добробуту кожного громадянина.

Для експертів, консультантів з законотворчої діяльності, викладачів та студентів економічних і управлінських спеціальностей вищої школи.

The publication of this book was made possible, in part, through a grant provided by the Canadian International Development Agency under a programme managed by the Canadian Bureau for International Education.

Видання цієї книжки частково фінансоване Канадською аґенцією міжнародного розвитку за програмою Канадського бюро міжнародної освіти.

Sponsored by the OSI-Zug Foundation with the contribution of the Center for Publishing Development of the Open Society Institute — Budapest and the International Renaissance Foundation — Kyiv.

Це видання підтримане Фондом "OSI-Zug" спільно з Центром видавничого розвитку Інституту відкритого суспільства (Будапешт) та Міжнародним фондом «Відродження» (Київ).

Original English language title: Policy Analysis, 2nd edition by David L Weimer and Aidan R Vining.

Copyright © 1991. All Rights Reserved.

Published by arrangement with the original publisher, Prentice Hall Inc, a Simon & Schuster Company.

© Іван Дзюб, Анатолій Олійник.
Український переклад, 1998.

ISBN 966-500-086-1

ЗМІСТ

Передмова 8
Передмова до першого видання 9
Подяки 10

РОЗДІЛ 1. ЩО ТАКЕ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ? 11

Аналіз політики і споріднені професії 13
Аналіз політики як нова професія 22
Основи підготовки до аналізу політики 28

РОЗДІЛ 2. НА ШЛЯХУ ТВОРЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ 31

Аналітичні ролі 33
Конфлікти цінностей 37
Реакція на конфлікти цінностей: вислів думки, вихід із гри і нелояльність 38
Кілька прикладів конфлікту цінностей 46
Етичний кодекс чи моральне обличчя? 50

РОЗДІЛ 3. ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: НЕСПРОМОЖНОСТІ РИНКУ 53

Підґрунтя ефективності: конкурентна економіка 54
Ефективність ринку: значення суспільного надлишку 56
Надлишок споживача 56
Підоснова ціноутворення 62
Надлишок виробника 66
Традиційні неспроможності ринку 69
Висновок 124

РОЗДІЛ 4. ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ІНШІ ОБМЕЖЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ МОДЕЛІ 125

Ринки з небагатьма продавцями або небагатьма покупцями 125
Джерело і прийнятність уподобань 127
Проблема невизначеності 132
Міжчасовий розподіл товарів: чи ринки короткозорі? 139
Витрати пристосування 145
Підсумок 148

РОЗДІЛ 5. ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: РОЗПОДІЛЬЧІ ТА ІНШІ ЦІЛІ 150

Соціальний добробут поза ефективністю за Парето 150
Інші, крім ефективності, визначальні цінності 156
Інструментальні цінності 164
Деякі застороги щодо інтерпретації наслідків у сфері розподілу 170
Висновок 177

РОЗДІЛ 6. ОБМЕЖЕННЯ НА ДЕРЖАВНЕ ВТРУЧАННЯ: НЕСПРОМОЖНОСТІ ВЛАДИ 178

Проблеми, властиві прямій демократії 180
Проблеми, властиві представницькій владі 188
Проблеми, властиві бюрократичному забезпеченню 208
Проблеми, властиві децентралізації 220
Висновок 227

РОЗДІЛ 7. ВИПРАВЛЕННЯ НЕСПРОМОЖНОСТЕЙ РИНКУ ТА ВЛАДИ: УНІВЕРСАЛЬНІ ВАРІАНТИ ПОЛІТИКИ . . 228

Звільнення й імітація ринків, сприяння ринкам 229
Сприяння ринкам 235
Використання субсидій і податків для зміни стимулів 240
Встановлення правил 264
Постачання благ за допомогою неринкових механізмів 279
Забезпечення страхуванням і запаси на «чорний день» 292
Висновок 303
Додаток 7А. Емпіричні дані про відносну ефективність державних корпорацій і приватних фірм 304

РОЗДІЛ 8. СТАЮЧИ НА ВЛАСНІ НОГИ: ЯК ПІДСТУПАТИ ДО ПРОБЛЕМ ПОЛІТИКИ 312

Самоаналіз, або метааналіз 312
Орієнтація на клієнта 314
Етапи раціонального методу 316
Аналіз проблеми 319
Аналіз розв'язання проблеми 344
Аналіз і процес комунікації 367
Ще раз про метааналіз: поєднання лінійного та нелінійного підходів 373
Висновки 375
Додаток 8А: Збір та впорядкування даних, фактів і свідчень 376

РОЗДІЛ 9. АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ 400
Попередній погляд: збільшення податків на алкоголь 401
Головні поняття 402
Ілюстрація: оподаткування алкоголю для порятунку життя 442
Погляд зблизька на кілька вибраних тем 466
Висновки 477

РОЗДІЛ 10. СТРАТЕГІЧНЕ МИСЛЕННЯ ПРИ УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ ТА ВТІЛЕННІ ЇХ У ЖИТТЯ 478
Фаза ухвалення рішень 480
Політичні стратегії на різних рівнях 488
Фаза втілення в життя 498
Стратегічні міркування про проектування політики 513
Висновки 523

РОЗДІЛ 11. СПРОЩЕНИЙ АНАЛІЗ: ДЕРЕГУЛЯЦІЯ НА КАНАДСЬКИХ АВІАЛІНІЯХ 524
Доповідь: дерегуляція канадських авіаліній 526
Що взяти до уваги 540

РОЗДІЛ 12. АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ У БЮРОКРАТИЧНОМУ СЕРЕДОВИЩІ: СТРАТЕГІЧНИЙ РЕЗЕРВ ПАЛИВА . . . 542
Історична довідка: забезпечення енергоносіями та СРП 543
Аналітичні підходи до проблеми обсягу 551
Роль аналізу в полеміці з приводу обсягу СРП 568
Висновки 580

РОЗДІЛ 13. ЩО ВРАХОВУЄ СТАТИСТИКА: ПЕРЕГЛЯД НОРМ ВМІСТУ СВИНЦЮ В БЕНЗИНІ 581
Історичні дані: норми вмісту свинцю 582
Походження норм 1985 року 585
Формування цілісної картини 588
Погляд зблизька на зв'язок між вмістом свинцю в бензині та його вмістом у крові 593
Остаточне формулювання норми 613
Висновки 618

РОЗДІЛ 14. ПРАЦЮВАТИ ДОБРЕ І РОБИТИ ДОБРО 619

Алфавітний покажчик 622

ПЕРЕДМОВА

На підставі кількарічного безпосереднього досвіду користування цим підручником й загалом похвальних оцінок багатьох інших користувачів ми й далі впевнені у правильності його основної структури і змісту. Однак ми раді скористатися нагодою, щоб поліпшити текст. Крім численних невеликих виправлень, які, сподіваємося, покращать ясність викладу, ми значно розширили розгляд цінностей у сфері розподілу, щоб збагатити концептуальні основи аналізу політики, подані в частині другій.

Висловлюємо щиру вдячність за корисні поради щодо виправлень Ю. Бардхау, В. Блуму, В. Данему, С. Енґерману, Д. Грінберґу, Е. Ганушеку, Р. Гавеману, Б. Джекобсу, В. Райкеру і І. Сенеду. Також дякуємо нашим учням з Рочестерського університету, Університету Саймона Фрейзера та Інституту Роберта Лафолета при Вісконсинському університеті за пропозиції, які сприяли кращій подачі матеріалу. Рут Краснер надала нам цінну технічну допомогу.

ДЕВІД Л. ВЕЙМЕР
Рочестер, Нью-Йорк
ЕЙДЕН Р. ВАЙНІНҐ
Ванкувер, Британська Колумбія

ПЕРЕДМОВА ДО ПЕРШОГО ВИДАННЯ

Коли ми почали досліджувати аналіз політики, викладаючи цю дисципліну у Вищій школі державної політики (GSPP) Каліфорнійського університету в Берклі, ця нива була настільки новою, що, здавалося, ми тільки те й робили, що пояснювали людям, який саме предмет ми вивчаємо. А втім, це й не дивно, бо тоді не було підручників, які забезпечили б нас основами аналізу політики. Протягом понад дванадцяти років нам довелося викладати курс аналізу політики, не маючи напохваті того, що можна було б вважати за досить повний підручник для вступного курсу на магістерському рівні. Наш досвід як учених, практиків і викладачів переконав нас у тому, що такий підручник повинен мати принаймні три головні особливості. По-перше, давати міцну концептуальну основу для обґрунтування державної політики та з'ясування її меж. По-друге, забезпечувати практичними порадами, як робити аналіз політики. По-третє, показати приклади застосування передової аналітичної методики, а не просто вести абстрактні розмови про них. Ми писали цю книжку так, щоб вона мала такі особливості.

Ми поділили її на чотири частини. В першій частині ми наголошуємо, що аналіз політики як професії орієнтований на клієнта, і порушуємо етичні проблеми, які випливають з такої орієнтації. У другій подаємо вичерпний розгляд підстав для державної політики (в широкому розумінні, неспроможностей ринку), вказуємо на обмеженість ефективної державної політики (неспроможності уряду) і перелічуємо загальні політичні вирішення, що можуть послужити вихідними пунктами для створення конкретних політичних альтернатив. У третій даємо практичні поради, як робити аналіз політики, а саме: як виокремлювати проблеми і вирішення, збирати інформацію, визначати витрати і вигоди, передбачати наслідки політики і впливати на її політичну та організаційну здійсненність, а також розробляти програми з добрими перспективами їх виконання. І, нарешті, в четвертій докладно розглядаємо кілька прикладів, як експерти підходили до проблем політики і якими різними були результати їхніх зусиль.

Викладений матеріал розрахований на студентів, які пройшли або проходять вступний курс економічної теорії. Однак і студентам без базових знань з економічної теорії повинні бути зрозумілими наші загальні міркування і більшість наших технічних прийомів. З невеличкою допомогою викладача вони зможуть засвоїти решту методичних навичок. Вважаємо, що ця книжка має кілька можливих сфер використання. Передбачаємо, що передусім її використовуватимуть як основу вступного односеместрового курсу з аналізу політики в магістерських програмах за спеціальностями: державна політика, державне управління і бізнес. Сподіваємося, що наш наголос на концептуальних основах робить її привабливою у магістерських програмах за спеціальностями: політичні науки й економіка. На нашу думку, розділи, присвячені неспроможностям ринку й уряду, універсальним варіантам політики й аналізу витрат і вигід, будуть на рівні бакалавріату додатковим матеріалом, а може, й замінять загальновживані підручники з державних фінансів, які не розглядають цих тем так докладно.

ПОДЯКИ

Рецензент цього підручника висловився так, начебто ми виклали те, що, на його думку, є «підходом до державної політики Вищої школи державної політики (GSPP) Каліфорнійського університету». Його зауваження нас здивувало. Ми не пов'язували свідомо наших власних поглядів на світ з конкретним джерелом. Та, повертаючи нас у минуле, його зауваження змусило нас усвідомити, який великий внесок зробили наші вчителі у Вищій школі в те, що ми написали. Хоча вони, може, не захочуть брати на себе відповідальність за наш твір, ми, однак, залишаємося дуже зобов'язаними нашим вчителям, а надто Юджіну Бардаху, Роберту Білеру, Лі Фрідману, С. Б. Макгуаєру, Арнольду Мелцнеру, Вільяму Нісканену і Аарону Вілдавскі.

Ми щиро дякуємо багатьом нашим колеґам з Рочестера, Ванкувера (Британська Колумбія) та інших місць, які дали нам цінні поради щодо рукопису цього підручника. А саме: Ґрегу Еймсу, Девіду Остен-Сміту, Джудіт Беґс, Юджіну Бардаху, Лері Бартелсу, Вільяму Т. Блуму, Ґідеону Дорону, Річарду Фено, Еріку Ганушеку, Річарду Гімельфарбу, Брусу Джекобсу, Генку Дженкінс-Сміту, Марку Клейману, Девіду Лонґу, Пітеру Мею, Чарлзу Фелпсу, Полю Кверку, Пітеру Реґенстрейфу, Вільяму Райкеру, Раселу Робертсу, Джоелу Шварцу, Фреду Томпсону, Скоту Ворду, Майклу Волкофу, Ґлену Вороху і Стівену Райту. Особливої подяки заслуговують Стенлі Енґерман, Джордж Горвіх і Джон Річардс, які вийшли далеко за межі обов'язку, запропонувавши нам докладні й корисні зауваження по кожному розділу.

Дякуємо нашим науковим помічникам Еріку Ірвайну, Мері Маклофлін, Катерін Меткальф і Доні Зелінські. Також дякуємо Беті Чанґ, Мері Ґейн-Мілер, Джін Ласт, Дані Лоуд, Карен Мейсон і Гелен Макменом за технічну допомогу на різних етапах підготовки цього підручника.

ДЕВІД Л. ВЕЙМЕР
Рочестерський університет
ЕЙДЕН Р. ВАЙНІНҐ
Університет Саймона Фрейзера

Розділ 1

ЩО ТАКЕ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ?

Продуктом аналізу політики є порада. Вона може бути настільки простою, як твердження, що пов'язує запропоновану дію з можливим результатом: ухвалення законопроекту *A* приведе до наслідку *X*. Вона також може бути ширшою й досить складною: ухвалення законопроекту *A*, яке можна досягти з найбільшою певністю завдяки законодавчій стратегії *S*, супроводжуватиметься сукупними суспільними витратами *C* і сукупними суспільними вигодами *B*, причому група перша зазнає непропорційно великих витрат, а група друга матиме непропорційно великі вигоди. У будь-якому випадку, простому чи складному, аналіз політики допомагає схилитись до певного рішення безпосередньо (*A* матиме наслідком *X*) або опосередковано (підтримайте *A*, бо це матиме наслідком *X*, що вигідно для вас, ваших виборців або вашої країни).

Зрозуміло, не кожна порада є аналізом політики. А тому, щоб дати йому визначення, наші міркування повинні бути конкретнішими, хоча й не занадто жорсткими. Почнімо з того, що вимагатимемо, аби порада стосувалася державних рішень і надихалася суспільними цінностями. Це не означає, що політичні експерти не працюють у приватних організаціях. Асоціації підприємців і комерсантів часто шукають порад щодо запропонованих законопроектів і нормативних актів, які можуть *зачепити* їхні приватні інтереси. Отож коли їхні працівники або консультанти, виробляючи такі поради, розглядають цілий спектр соціальних наслідків, то вони вдаються до аналізу політики. Безперечно, більшість політичних експертів працює в урядових і неприбуткових організаціях, де щоденна робота в своїй основі пов'язана з ухваленням рішень. Оскільки наша зацікавленість зосереджується на аналізі політики як на професійній діяльності, то визначення нашого предмета вимагатиме, щоб політичні експерти в державних чи приватних організаціях мали клієнтів, споживачів їхніх порад, і ці клієнти могли брати участь в ухваленні державних рішень. Зважаючи на ці міркування, спробуймо дати таке просте визначення: аналіз політики — це

порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях.

Вже існує ціла низка визначень поняття «аналіз політики»[1]. Навіщо ж тоді вводити нове? Перша відповідь полягає в тому, що це допоможе нам зосередитися на меті цієї книжки: розвинути практичні підходи й концептуальні основи, які дозволять читачеві стати ефективним виробником і споживачем аналізу політики. Ми наголошуємо скоріше на розвитку професійного способу мислення, аніж на вдосконаленні технічної майстерності. Якщо зосереджуватись на ідеї надання клієнтам корисної поради, з цього природним чином випливатиме усвідомлення важливості вивчення різних методик аналізу політики й розуміння політичних процесів.

Друга відповідь полягає в тому, що це визначення наголошує ще й на важливості суспільних цінностей для аналізу політики. Про суспільні цінності може йтися навіть тоді, коли порада має характер чистого передбачення. Зважаючи на ті наслідки політики, які не зачіпають інтересів клієнта, політичний експерт мимоволі визнає, що добробут інших людей — це цінність. Кваліфікований аналіз політики охоплює поглядом широку панораму наслідків і суспільних цінностей. Як буде зрозуміло з наступних розділів, ми вважаємо, що економічна ефективність заслуговує постійної уваги як суспільна цінність не тільки тому, що вона є досить надійним мірилом сукупного добробуту, а й

---

[1] Наприклад: «Аналіз політики — це спосіб синтезу інформації сукупно з результатами досліджень з метою створення основи для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики». Walter Williams, *Social Policy Research and Analysis* (New York: American Elsevier Publishing Company, 1971), p. xi; і «Аналіз політики — це прикладна суспільно-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами соціологічного дослідження і добору арґументації для нагромадження й переробки пов'язаної з політикою інформації, що може використовуватися для розв'язання політичних проблем». William N. Dunn, *Public Policy Analysis* (Engelwood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1981, p. ix). Цим визначенням, як і більшості інших, бракує орієнтації на клієнта, що вирізняє аналіз політики як професійну діяльність. Опис політичного аналізу, найближчий до нашого визначення, належить авторам: Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in the Bureaucracy* (Berkeley: University of California Press, 1976); Norman Reckman, «Policy Analysis in Government: Alternatives to «Muddling Through», *Public Administration Review*, Vol. 37 № 3, May–June 1977, pp. 221–222. Докладне обговорення політичних наук і ширшу концепцію аналізу політики див. у: Garry D. Brewer and Peter de Leon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood, III: Dorsey Press, 1983), pp. 6–17.

тому, що їй, здається, не надають належної ваги в політичних системах.

Найбільш вагомим вихідним пунктом нашого дослідження є загальне уявлення про нову професію — аналіз політики. Чим аналіз політики відрізняється від давнішніх споріднених професій? Де можна знайти політичних експертів і що вони роблять? Які знання найсуттєвіші для успіху?

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ І СПОРІДНЕНІ ПРОФЕСІЇ

Якщо ви навчаєтеся за програмою «Аналіз державної політики», то, мабуть, уже маєте уявлення про те, що означає це поняття, адже, вибираючи напрям освіти, ви наперед віддали перевагу цій професії. Однак імовірніше, що ви прагнете оволодіти іншими професіями, скажімо, в царині державного управління, управління комерційними підприємствами, міського і регіонального планування, права, охорони здоров'я, де вам, проте, може доведеться іноді виступати в ролі політичного експерта. Можливо, ви читаєте цю книжку, слухаючи університетський курс з політичних наук, економіки або політичної економії. Нам, сподіваюсь, вдасться глянути на аналіз політики в ширшому плані, порівнявши його з кількома іншими професіями і роботами, з якими ви, можливо, добре знайомі.

Порівняння аналізу політики з п'ятьма іншими видами діяльності — теоретичними дослідженнями із суспільних наук, дослідженнями політики, класичним плануванням, журналістикою та «старим» державним управлінням — представлено на *мал. 1.1.* Ми зосереджуємо нашу увагу на тому, що схоже, а що відмінне серед таких основних прикмет, як найголовніші цілі, орієнтація на клієнта, загальний стиль, обмеження в часі, загальні слабкості. Порівняння цих професій виявляє певні відмінності. Однак, як показує подальший наш розгляд, планування та державне управління в останні роки найближче підходить до власне аналізу політики.

Звичайний досвід навчання у вищій школі дає нам принаймні якісь елементарні знання про *теоретичні дослідження* в галузі суспільних наук. Їхньою найголовнішою метою є формулювання теорій, що сприяють кращому розумінню суспільства. Оскільки предметом досліджень є «істина» (так принаймні вва-

Парадигми	*Головна мета*	*Клієнт*	*Загальний стиль*	*Часові обмеження*	*Загальні слабкості*
Теоретичні дослідження із суспільних наук	Побудова теорії для пізнання суспільства	"Істина", визначена науковими дисциплінами та іншими дослідженнями	Обґрунтована методологія побудови і перевірки теорії; часто ретроспективна	Рідкісні зовнішні часові обмеження	Часто не стосується інформаційних потреб тих, хто ухвалює рішення
Дослідження політики	Передбачення наслідків від переміни "змінних", що може вносити уряд	Політичні діячі; споріднені наукові дисципліни	Застосування прийнятої методології до питань політики і передбачення наслідків	Іноді подача до певного терміну пом'якшена повторною появою проблеми	Трудність упровадження отриманих результатів в урядові рішення
Класичне планування	Визначення і досягнення бажаного майбутнього стану суспільства	"Громадський інтерес", визначений професійно	Визнані правила й професійні норми; визначення цілей і завдань	Незначний брак часу, оскільки йдеться про віддалене майбутнє	Сприймання бажаного за дійсне у планах, коли нехтують політичним процесом
"Старе" державне управління	Ефективне здійснення програм, визначених політичними процесами	Доручена програма	Управлінський і правовий	Повсякденне ухвалення рішень; цикли фінансових операцій	Відхилення альтернатив, що перебувають за рамками програми
Журналістика	Зосередження уваги громадськості на суспільних проблемах	Громадськість	Описовий	Необхідність спішити, поки проблема актуальна	Брак аналітичної глибини
Аналіз політики	Аналіз і подання альтернатив, доступних політичним діячам, для розв'язання державних проблем	Конкретна особа або колектив, що ухвалює рішення	Синтез існуючих досліджень і теорій для оцінки наслідків альтернативних постанов	Закінчення аналізу звичайно пов'язане з конкретним рішенням	Недалекоглядність, породжена браком часу та орієнтацією на клієнта

Малюнок 1.1. Аналіз політики в зіставленні із спорідненими професіями

жають інші дослідники), суспільні науки пробують розвивати точні методи логічно побудованих та емпірично перевірених теорій. Прогрес у суспільних науках відбувається завдяки як наполегливості дослідників, так і попиту широкого суспільного загалу. Нова теорія або розумна її емпірична перевірка здобувають повагу у суспільствознавців незалежно від того, стосуються вони безпосередньо державної політики чи ні. Однак нагромадження емпіричних даних і пов'язане з ним піднесення або падіння конкуруючих теорій кінець кінцем вплинуть на світогляд прагматичних творців політики[2]. Хоча теоретичні дослідження тільки іноді впливають на обговорення того чи іншого конкретного політичного питання, розширення знань у галузі суспільних наук створює основу для куди вужческонкретизованих досліджень значної потенціальної ваги.

Дослідження, яке часто безпосередньо використовує методи суспільно-наукових дисциплін, можна назвати *дослідженням політики*[3]. Тоді як теоретичні дослідження спрямовані на пошук взаємозалежності між широким колом змінних величин, які описують динаміку суспільних процесів, дослідження політики зосереджуються на взаємозалежності між змінними величинами, якими можна керувати за допомогою державної політики. Бажаним продуктом дослідження політики є більш-менш перевірена гіпотеза такого виду: якщо уряд зробить *X*, наслідком цього буде *Y*. Наприклад, теоретичне дослідження причин злочинності може вказати на моральне виховання в рамках сім'ї як на важливий фактор. Оскільки наша політична система залишає більшу частину родинного життя поза сферою законного державного втручання, то уряд може зробити дуже мало для

---

[2] У рамках певних дисциплін визнання нових теорій, які краще пояснюють емпіричні аномалії, часто приходить лише після повторних невдач давніх теорій протягом тривалого часу. Див. у: Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press, 1970). Обговорення зміни парадигм у політичному контексті див. у: Peter A. Hall, «Policy Paradigms, Esperts, and the State: The Case of Macroeconomic Policy-Making in Britain», is Stephen Brooks and Alain-G. Gagnon, editors, *Social Scientists, Policy, and the State* (New York: Praeger, 1990), pp. 53–78.

[3] Обговорення досліджень політики див. у: James S. Coleman, *Policy Research in the Social Sciences* (New York: General Learning Press, 1972). Дослідження політики, що поширені й на вивчення політичного процесу, іноді називають політичною наукою. Harold D. Lasswell, «The Emerging Conception of the Policy Sciences», *Policy Sciences*, Vol. I, № 1, Spring 1970, pp. 3–30.

поліпшення морального виховання в сім'ї. А тому дослідник політики може сприймати моральне виховання як щось незмінне й натомість зосередити увагу на чинниках, які частково перебувають у межах державного контролю, як-от: неминучості, негайності й суворості покарання для тих, хто коїть злочини. Тоді в дослідника політики може з'явитися бажання зробити передбачення (висунути гіпотезу, яку слід перевірити майбутнім перебігом подій): наприклад, якщо збільшити ймовірність арешту за певний злочин на десять відсотків, то частота цього злочину зменшиться на *Z* відсотків.

Вузька межа розподіляє дослідження політики та аналіз політики. У нашій схемі їх відрізняє ступінь орієнтації на клієнта. Дослідники політики не так тісно пов'язані з особами, що ухвалюють державні рішення. Хоча деякі такі особи з урядових кіл можуть бути зацікавлені в їхній праці, самі дослідники політики, як правило, вважають себе передовсім знавцями певної теоретичної дисципліни. Іноді головним мотивом дослідження політики є намагання дістати фінансову підтримку або прагнення бачити, як їхня праця впливає на політику; мабуть, найчастіше вони виконують такі дослідження, щоб здобути фінансові ресурси і привернути увагу до своїх програм теоретичних досліджень. Оскільки для них найголовніше — здобути повагу інших дослідників цієї теоретичної дисципліни, їх хвилює як публікація власних праць, так і використання цих праць під час ухвалення державних рішень.

Орієнтація на наукову дисципліну певною мірою знецінює дослідження політики, бо перехід результатів дослідників у політику, яку можна безпосередньо запровадити в життя, часто вимагає уваги до практичних міркувань, позбавлених теоретичного значення. Повертаючись до попереднього нашого прикладу, можна сказати: передбачення дослідника політики про те, що збільшення ймовірності арешту зменшить кількість злочинів, — це лише перший крок на шляху розробки й оцінки певного політичного вибору. Як можна збільшити ймовірність арешту? Скільки це буде коштувати? Які будуть інші наслідки? Як їх можна визначити, коли передбачене зменшення кількості злочинів справдилося? Відповіді на такі питання вимагають інформації особливої природи, часто нецікавої для теоретичних досліджень. Отже, дослідники політики часто полишають питання такого ґатунку політичним експертам, які вироблятимуть

реальні варіанти політики для тих, хто ухвалює державні рішення.

Досить відмінною професією є *класичне планування* — реакція на очевидний безлад і короткозорість, породжені приватним характером ринку і плюралістичним урядом. В основі планування, по-перше, лежить вибір завдань і цілей, які приведуть до кращого суспільства, і, по-друге, визначення найефективнішого способу їх досягнення. Для ефективного планування — створення і виконання плану — потрібна централізація влади.

Будучи крайніми випадками централізації влади, планові економіки країн Східної Європи вказують на слабкі сторони планування. Однією із слабкостей є трудність визначення належних завдань і цілей. П'ятирічний план може чітко визначити, що треба виробити, але неможливо досягти того, щоб виробництво повністю відповідало потребам споживачів. Інша слабкість — це складна проблема збору та обробки інформації, потрібних для всеохопного керування, і численних учасників економічного процесу та контролю за ними[4].

Хоча централізоване економічне планування не набуло великого поширення в американських умовах, планування само по собі мало велику вагу у вужчих сферах застосування.

Міське планування у Великобританії і США розвинулося з віри в те, що контроль за використанням землі може бути ефективним засобом поліпшення зовнішнього вигляду міст та ефективності міського господарства. Всебічний генеральний план, що відображав професійні норми належного землекористування, мав служити механізмом здійснення генеральних планів.

Однак вплив міського планування зменшився внаслідок автономії органів місцевого самоврядування, які не повністю приймають професійно визначені завдання та цілі, і динаміки місцевого економічного зростання, яке часто набирає несподіваних форм. Визнаючи невідповідність між класичним плануванням і реальністю демократичної політики, багато *планувальників* наполягали, щоб представники їхнього фаху активніше втручалися в

---

[4] Обговорення парадоксів, властивих плануванню, див. у: Aaron Wildavsky, «If Planning is Everything, Maybe It is Nothing», *Policy Sciences*, Vol. 4, № 2, June 1973, pp. 127-153.

ухвалення державних рішень[5]. Внаслідок цього багато закладів міського і регіонального планування тепер потребують навчальних курсів з аналізу політики[6].

Зовсім недавнім виявом парадигми планування є *системний аналіз.* Основні принципи системного аналізу обіймають побудову кількісних моделей, які визначають зв'язки між низкою змінних величин, важливих для суспільних та економічних систем. Аналітичне завдання полягає в тому, щоб за допомогою змінних величин, якими може управляти уряд, максимізувати ті змінні величини, що виражають цілі, або принаймні досягти їхньої нижньої межі. Вказавши на всі можливі взаємодії, прихильники системного аналізу сподіваються уникнути короткозорості поступового, крок за кроком, ухвалення політичних постанов.

Однак системний аналіз виявився занадто амбіційним[7]. Рідко коли існує адекватна теорія і набір даних для побудови надійних, вичерпних моделей. Крім того, не всі чинники легко піддаються кількісному описові. Зокрема, як правило, не ясно, якої ваги слід надавати окремим множинним цілям, що характеризують суспільні проблеми; вибір експерта може замаскувати цінні судження показною об'єктивністю. Крім того, містичний ореол кількісного опису може привернути до спрощених моделей більше уваги, ніж вони того заслуговують. Про це свідчить, наприклад, доповідь Римського клубу про межі глобального економічного зростання[8]. — доповідь, побудована на моделі, яка,

---

[5] Наприклад, див. у: Jerome L. Kaufman, «The Planner as Interventionist in Public Policy Issues», in Robert W. Burchell and George Sternlieb, eds., *Planning Theory in 1980s: A Search for Future Directions* (New Brunswick, N J.: The Center for Urban Policy Research, 1978), pp. 179 – 200.

[6] Деякі програми з планування, якщо не в суттєвих наголосах, то в основній структурі, стають дуже схожими на програми аналізу політики. Наприклад, у Гарвардському університеті відміна стала настільки незначною, що програми для старшокурсників з аналізу державної політики і міського та регіонального планування нещодавно злилися.

[7] Критику системного аналізу див. у: Ida R. Hoos, *Systems Analysis in Public Policy: A Critique* (Berkeley: University of California Press, 1972); Aaron Wildavsky, «The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting», *Public Administration Review*, Vol. 26, № 4, December 1966, pp. 293 – 310. Порівняння системного аналізу з аналізом політики див. у: Yehezkel Dror, «Polisy Analysis: A New Professional Role in Government Service», Public Administration Review, Vol. 27, № 3, September 1967, pp. 197 – 203.

[8] Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, and William W. Behrens III, *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind* (New York: Universe Books, 1974).

врешті, не мала ніякого зв'язку з реальним світом[9]. Начебто послідовна модель, яка мала показати, що неперервне економічне зростання стане неможливим, вела до драматичного падіння у світових стандартах рівня життя. Попри численні довільні й сумнівні припущення, доповідь Римського клубу була сприйнята прихильно багатьма людьми, чий світогляд пов'язував неперервне економічне зростання з неминучою деґрадацією навколишнього природного середовища. Формальна привабливість моделі, здається, відвертала увагу від її неявних припущень.

Більш сконцентроване застосування системного аналізу помітне у *планово-програмно-бюджетній системі* (ППБС), яка має деякі спільні з аналізом політики особливості. Основа підходу ППБС полягає в тому, щоб виявити всі програми із спільними цілями і таким чином порівняти бюджетні асиґнування на ці програми за ефективністю досягнення цілей. ППБС схожа на аналіз політики у тому, що вона спрямована на те, щоб схиляти до тих або інших конкретних фінансових рішень під час бюджетного процесу. А відрізняється тим, що намагається провести вичерпне кількісне порівняння широкого класу програм. Після певного помітного успіху в Міністерстві оборони президент Ліндон Джонсон наказав використовувати її федеральним урядом у 1965 році. Однак у 1971 році, за часів президента Річарда Ніксона, від її використання відмовилося Адміністративно-бюджетне управління. Навіть ця обмежена форма планування вимагала занадто багато зусиль, щоб роздобути потрібну інформацію і аналітичні ресурси[10].

Мета «старого» державного управління була скромнішою за мету планування і полягала в ефективному запровадженні про-

---

[9] Критику підходу Римського клубу див. у: William D. Nordhaus, «World Dynamics: Measurement Without Data», *Economic Journal*, Vol. 83, № 332, December 1973, pp. 1156–1183; Chi-Yuen Wu, «Growth Models and Limits-to-Growth Models as a Base for Public Policymaking in Economic Development», *Policy Sciences*, Vol. 5, № 2, June 1974, pp. 191–211; Julian L. Simon and Herman Kahn, eds., *The Resourceful Earth: A Response to Global 2000* (New York: Basil Blackwell, 1984).

[10] Зверніть увагу на таку оцінку: «Хоча вона може зазнати невдачі з багатьох причин, — як-от брак політичної підтримки або досвідченого персоналу, — в кінцевому рахунку виною є, якщо можна так висловитись, брак інформації». Див. у: Aaron Wildavsky, *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes* (Boston: Little, Brown, 1975), p. 354. Також див. у: Allen Schick, «A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB», *Public Administration Review*, Vol. 33, № 2, March–April 1973, pp. 146–156.

грам, сформованих у рамках політичного процесу. Її прихильники намагалися відділити управлінські функції від того, що вони вважали за перекручення політики. Ось такі слова Вудро Вільсона недвозначно проголошують основні засади «старого» державного управління: «...управління лежить поза сферою власне політики. Адміністративні питання аж ніяк не політичні. Хоча політика ставить завдання органам управління, їй не можна дозволяти втручатися в їхню діяльність»[11]. Ідеалом є досвідчена, лояльна державна служба, вільна від політичного втручання і віддана здійсненню та ефективному запровадженню програм, сформованих на політичному рівні, згідно з логічними принципами управління — науки управління, відокремленої від мистецтва політики.

Як старе державне управління, так і аналіз політики спрямовані на те, щоб внести в державні зусилля більше знань і досвіду. Як тільки під певні програми створено організаційні структури, державні управлінці звертають свою увагу на повсякденні рішення щодо персоналу, бюджетів і методу роботи, які допомагають визначити, наскільки програми відповідають здійсненню поставлених цілей. Хоча політичні експерти мусять турбуватися питаннями організаційного планування та адміністративної здійсненності, вони намагаються впливати на вибір програм на рівні політичного процесу. Якщо урядовці зосереджуються лише на успішному виконанні того, що вибрано, експерти думають також і про те, який вибір слід зробити.

Поступово державне управління стало спиратися й на аналіз політики. Однією з причин є те, що великі відомства і нечіткі законодавчі повноваження, пов'язані з розширеною роллю держави в суспільстві, вимагають від адміністраторів вибору політики з-поміж кількох альтернативних варіантів, і тому вони стають споживачами і виробниками аналізу політики, пов'язаної з їхніми відомствами. Друга причина полягає у звичайному бракові ясної межі між політикою і управлінням (всупереч погляду Вудро Вільсона). Управлінець повинен бути здатним у рамках політичного процесу забезпечити ресурсами і захищати постанови, які треба втілити в життя. Аналіз політики може допомогти у виконанні цих завдань.

---

[11] Woodrow Wilson, «The Study of Administration», *Political Science Quarterly*, Vol. 2, № 1, June 1987, pp. 197 – 222.

«Нове» державне управління явно відмовилося від уявлення, що управління треба відокремити від політики[12]. Його прихильники на практиці намагаються впливати як на вибір, так і на втілення в життя того чи іншого варіанта політики. Тому професійне навчання повинно обіймати методи передбачення наслідків тієї чи іншої політики для обґрунтованого її вибору та способи ефективної участі в політичному процесі для реалізації такого вибору. Таким чином підготовка з державного управління часто охоплює і курси з аналізу політики, хоча її головна мета — просто управління та оперативне ухвалення рішень.

Порівняння аналізу політики з *журналістикою* на перший погляд може здаватися дивним. Як правило, журналісти цікавляться останніми подіями; рідко коли від них вимагають передбачення майбутнього. Коли газети пишуть про державну політику, намагання привернути до себе увагу якнайбільшої кількості читачів веде до того, що вони зосереджуються на незвичайному і сенсаційному, а не на повсякденному і приземленому. Тому їхній внесок у політичний процес частіше зводиться до винесення політичних проблем на суд громадськості, ніж до систематичного зіставлення альтернативних рішень. Проте політичні експерти і журналісти мають кілька спільних цілей і натикаються на схожі перешкоди.

Жорсткі кінцеві терміни переслідують журналістів у роботі. Оскільки новини швидко старіють, журналісти опиняються перед перспективою, що їхній матеріал не опублікують без наступних виправлень. Так само й поради політичних експертів, навіть найвитонченіші та найпереконливіші, виявляться марними, якщо будуть передані клієнтам після того, як ті були змушені голосувати, видати розпорядження або якимсь іншим чином ухвалити певну постанову. Тоді навряд чи матиме місце випадок, коли краще пізно, ніж ніколи.

Жорсткі кінцеві терміни ведуть до того, що журналісти і політичні експерти розробили схожу стратегію збирання інфор-

---

[12] Зверніть увагу на таке: «Нове управління державними органами ставить собі за мету не тільки виконувати законодавчі накази якомога ефективніше та економічніше, а й впливати на вибір та втілення в життя політики, яка загалом поліпшить якість життя для всіх». H. George Frederickson, «Toward a New Public Administration», in Frank Marini, ed., *Toward a New Public Administration* (Scanton, Pa.: Chandler 1971), p. 314.

мації. Картотека підготовчої інформації і мережа обізнаних людей часто слугують за надзвичайно цінні засоби. Вони дозволяють журналістам швидко вставити події у певний контекст. Таку роль вони виконують і для політичних експертів, але можуть забезпечити ще й інформацією, потрібною для оцінки технічної, політичної та адміністративної здійсненності політичних альтернатив, коли за браком часу неможливо провести систематичні дослідження. Як і журналісти, політичні експерти розважливо вдосконалюють свої джерела інформації.

І, нарешті, найголовнішою турботою є передача інформації. Журналісти повинні бути спроможні викласти свої повідомлення словами, які привернули на довгий час увагу читачів. Політичні експерти мають робити те саме для своїх клієнтів. Ефективна передача інформації вимагає досконалого викладу: експерти повинні пояснити свою технічну роботу мовою, зрозумілою клієнтам. Крім того, оскільки увага і час клієнтів — це обмежений ресурс, то, щоб бути ефективним, виклад мусить бути небагатослівним і переконливим.

Підсумок: ми отримуємо об'ємне уявлення про аналіз політики, порівнюючи його із спорідненими професіями. Як і дослідження політики, аналіз політики застосовує теорію та емпіричні методи суспільних наук для передбачення наслідків можливих варіантів політики. Як і журналістика, аналіз політики вимагає вміння збирати інформацію і передавати її клієнтові. Аналіз політики за масштабами не є такий вузький, як старе державне управління, і не такий широкий, як класичне планування. І все-таки *планувальники* та державні управлінці, які відверто визнають законною свою участь у політичному процесі, можуть часом стати політичними експертами, що дають поради різним політичним діячам.

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ ЯК НОВА ПРОФЕСІЯ

Ще не так давно, якихось п'ятнадцять років тому, мало хто з людей, зайнятих аналізом політики, усвідомлював свою належність до професії «аналіз політики»; ще менше фахівців були на посаді під назвою «політичний експерт». Багато людей, хто провадить аналіз політики, займали і займають посади економістів, *планувальників*, оцінювачів програм, експертів з питань бюдже-

ту, дослідників операцій і статистиків. Однак протягом останніх років почала з'являтися така професія, як «політичний експерт». Посади під назвою «політичний експерт» тепер частіше трапляються в державних органах і їх займають фахівці, що здобули вищу освіту, пройшовши курс аналізу політики. Багато експертів — практиків, фахівців з різних дисциплін — об'єдналися з викладачами вищих навчальних закладів у професійну організацію — Асоціацію аналізу державної політики та управління[13]. Однак ця професія ще молода, і ті, хто вважає себе належним до неї, — лише маленька частка фахівців, що практично беруться до мистецтва аналізу політики.

Політичні експерти-практики працюють у різних організаційних структурах на федеральному, регіональному і місцевому рівнях виконавчої влади, а також у законодавчих органах, у консультаційних фірмах, дослідних інститутах, торговельних асоціаціях та інших організаціях, утворених зацікавленими групами, в торговельно-промислових і некомерційних корпораціях. У своїй книжці ми пишемо тільки про США, але політичні експерти можуть бути знайдені серед подібних до американських обставин в усіх головних індустріалізованих країнах[14]. Яким чином експерти виявляють на практиці свою майстерність, визначається природою їхніх стосунків з клієнтами та роллю клієнтів у політичному процесі. Оскільки ці стосунки й ролі значно відрізняються залежно від організацій, нам слід сподіватися і широкого діапазону стилів аналізу. В наступному розділі ми докладно обговоримо різні стилі аналізу та їхній етичний зміст. А поки що розгляньмо кілька прикладів організаційних обставин, серед яких працюють політичні експерти.

Передусім погляньмо на федеральний уряд США. Де можна знайти політичних експертів? Починаючи з виконавчої гілки влади, ми могли б для початку взяти Білий дім, де натрапимо на малі, але впливові групи експертів у Раді національної безпеки

---

[13] Асоціація аналізу державної політики та управління фінансує Journal of Policy Analysis and Management. Інформацію про членство можна отримати від: Prof. Philip J. Coock, APPAM Treasurer, Institute of Policy Sciences, Duke University, Durham, N. C., 27706.

[14] Порівняння на міжнародному рівні див. у: William Plowden, ed., *Advising the Rulers* (New York: Basil Blackwell, 1987).

та в Управлінні внутрішньої політики. Призначені президентом на політично вирішальні посади, вони, як правило, суворо дотримуються філософії і цілей президентської адміністрації. Їхні поради стосуються політичних, а також економічних та соціальних наслідків вибору певної політики. Вони часто координують роботу політичних експертів з інших частин виконавчої гілки влади.

Адміністративно-бюджетне управління (АБУ) і, меншою мірою, Рада економічних дорадників (РЕД) також відіграють роль координаторів у федеральному уряді. Експерти з АБУ відповідають за передбачення витрат, пов'язаних зі змінами політики федерального уряду. Вони також беруть участь в оцінюванні конкретних програм. Головна роль, яку АБУ відіграє у підготовці бюджету адміністрації, надає його експертам переконливості в суперечках з федеральними органами; вона часто приводить і до того, що експерти приділяють більше уваги бюджетним витратам, ніж суспільним витратам і суспільним *вигодам*[15]. Політичні експерти РЕД не відіграють прямої ролі у складанні бюджету, а тому зберігають більшу свободу і можуть із широкої перспективи поглянути на суспільні витрати і *вигоди*. Вони не мають важелів прямої дії на державні органи, і їхній вплив, в основному, породжується усвідомленням, що їхні поради спираються на широкі й ґрунтовні економічні знання.

Політичні експерти працюють у багатьох федеральних органах. На додачу до невеликого штату працівників керівники цих органів, як правило, мають аналітичні відділи, які безпосередньо готують їм доповіді. Такі відділи фіґурують під різними назвами, до яких входять комбінації слів «політика», «планування», «управління», «оцінювання», «економічний» і «бюджет»[16]. Наприклад, у різні часи головний аналітичний відділ в Міністерстві енергетики мав назву «Відділ помічника міністра з питань політики і оцінювання» і «Відділ політики, планування та аналізу».

---

[15] Обговорення інституційної ролі АБУ див. у: Hugh Heclo, «OMB and the Presidency — The Problem of Neutral competence», *Public Interest*, № 38, Winter 1975, pp. 80—98. Про історію АБУ див. у: Larry Berman, *The Office of Management and Budget and the Presidency 1921—1979* (Princeton: University Press, 1979).

[16] Ще недавно, в середині 70-х років, лише невелика частина установ, відповідальних за аналіз політики, мала в своїх назвах слова «політика» або «аналіз політики». Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in the Bureaucracy* (Berkeley: University of California Press, 1976), pp. 173—177.

Часто керівники підрозділів державних органів мають аналітичні групи, які забезпечують їх порадами та експертизою в питаннях, що входять до їхніх основних обов'язків.

Політичних експертів є чимало і в законодавчій гілці влади. Як конґрес загалом, так і окремі його члени виступають у ролі клієнтів. Політичні експерти працюють для конґресу в Головному бюджетно-контрольному управлінні, у Дослідницькій службі та в Управлінні техніки й технології[17]. План аналітичної роботи цих управлінь визначається переважно керівництвом конґресу, а іноді також і за відповідними проханнями окремих конґресменів. Ясна річ, конґресмени мають свій власний штат працівників, зокрема експертів з питань законодавства. Однак більшу частину аналізу та формулювання законопроектів здійснюють штатні працівники комітетів, підзвітні головам комітетів і відповідальним представникам меншості в конґресі[18]. Штатні працівники комітетів, часто набрані з активістів виборчої кампанії або особистого штату конґресменів, повинні добре орієнтуватися у політиці, якщо хочуть утриматися на своїх посадах та зберегти вплив. Штатних працівників конґресу, що зайняті роботою над законодавством, а отже і певною мірою над аналізом політики (більшість яких за освітою являється юристами), налічуються тисячі[19].

Повернувшись до уряду на рівні штатів, ми побачимо таку саму картину. Губернатори й керівники окремих органів мають

---

[17] Головне бюджетно-контрольне управління (ГБКУ) і Бюджетне бюро, попередники АБУ, були засновані 1921 року разом із створенням виконавчої бюджетної системи. Протягом більшої частини своєї історії ГБКУ зосереджувало зусилля на перевірці діяльності уряду. Однак наприкінці 60-х років ГБКУ стало головним виробником аналізу політики у вигляді оцінювання програм з рекомендаціями щодо наступних дій. Оскільки ГБКУ мусить служити обом партіям та обом законодавчим палатам, а його доповіді, як правило, стають відомі громадськості, воно мимоволі видає політично нейтральніші аналізи, ніж АБУ. Порівняльну історію цих «близнюків» див. у: Frederic C. Mosher, *A Tale of Two Agencies: A Comparative Analysis of the General Accounting Office and the Office of Management and Budget* (Baton Rouge: Lousiana State University Press, 1984).

[18] Див.: Roger H. Davidson, «Congressional Committees: The Toughest Customers, *Policy Analysis*, Vol.2, № 2, Spring 1976, pp. 299–323.

[19] 1979 року приблизно 1500 штатних працівників були зайняті питаннями законодавства; того ж року штатних працівників, які обслуговували комітети, було понад 3000. Michael J. Malbin, *Unelected Representatives* (New York: Basic Books, 1980), pp. 252–256.

радників, зайнятих аналізом політики. Більшість штатів має бюджетне управління, що відіграє ту саму роль, що й АБУ на федеральному рівні[20].

Особисті працівники депутатів та штатні працівники комітетів забезпечують аналізом політики законодавчий орган штату; в деяких штатах, як-от у Каліфорнії, законодавчі органи мають управління, що схожі на Бюджетне управління і покликані аналізувати наслідки запропонованих проектів.

На окружному та на муніципальному рівнях законодавчі органи рідко коли наймають на роботу людей, зайнятих лише аналізом політики[21]. Виконавчі органи, зокрема управління з питань бюджету і планування, як правило, мають працівників, що відповідають за аналіз політики. Однак, за винятком густонаселених районів, більшу частину аналізу виконують звичайні працівники або урядовці, що вже завантажені своїми обов'язками. А тому їм бракує часу, досвіду й засобів для проведення аналізу на високому технічному рівні. Та оскільки вони часто мають прямий доступ до осіб, що ухвалюють рішення, і можуть на власні очі бачити наслідки своїх рекомендацій, їхня робота в царині аналізу політики на місцевому рівні може виявитися прийнятною, незважаючи на брак засобів.

Що роблять державні органи, якщо їхні працівники не можуть провести бажаного або дорученого аналізу? Якщо в них є фінансові можливості, вони можуть заплатити за такий аналіз консультантам. Місцеві і штатні органи звичайно звертаються до консультантів за порадою з окремих питань, як-от: будівництво нових споруд, велика реорганізація або забезпечення відповідності до вимог, поставлених міжурядовою програмою субсидування. Федеральні органи використовують консультантів не тільки для конкретних досліджень, а й як повсякденний додаток до своїх власних штатних ресурсів. У крайніх випадках консультаційні фірми можуть правити за своєрідні «*крамниці кадрів*»

---

[20] Огляд з цього питання див. у: Robert D. Lee, Jr., and Raymond J. Staffeld, «Executive and Legislative Use of Policy Analysis in the State Budgetary Process: Survey Results», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 3, Summer 1977, pp. 395–405.

[21] Опис одного винятку — Управління оцінки програм в окрузі Сан-Дієго — див. у: Gale G. Whiteneck, *Assessment of State and Local Government Evaluation Practicies: An Evaluation Unit Profile* (Denver: Denver Research Institute/University of Denver, March 1977).

(body shops) для державних органів, забезпечуючи їх послугами експертів, яких з певних причин не можна безпосередньо найняти на державну службу[22].

Важливість стосунків між клієнтом і політичним експертом вкрай очевидна для консультантів. Як правило, консультантам платять за створення специфічного продукту. Якщо вони бажають бути найнятими для надання послуг і в майбутньому, то мусять провести корисний для клієнта аналіз. Консультантів, які догоджають упередженням клієнтів на шкоду чесному аналізу, іноді називають «найманими вбивцями» або «розбійниками». Найкраще опираються спокусі догоджати ті консультанти, які мають широку клієнтуру, володіють дуже рідкісними знаннями або вславилися своїми виваженими аналізами; вони не зазнають великої шкоди через втрату одного клієнта і, якщо буде потреба, знайдуть собі роботу в іншому місці.

Університетські дослідники, люди з «клепками в голові», та інститути політичних досліджень також надають консультативні послуги. Наприклад, дослідники, праця яких не так тісно пов'язана з конкретними політичними рішеннями, в таких організаціях, як «Ренд корпорейшн», «Брукінґ інстит'юшн», Американський підприємницький інститут досліджень державної політики, Інститут міського господарства, Асоціація «Ресурси для майбутнього», Інститут оборонних досліджень, Інститут державної політики (Канада), іноді надають окремим клієнтам вузькоспеціалізований *аналіз*. Часто важко встановити, чи такі дослідники тісніше пов'язані зі сферою аналізу політики, чи з дослідженнями політики.

І, нарешті, значна кількість експертів не працює на владу й не надає їй послуг. Вони часто зайняті в комерційних фірмах тих галузей промисловості, які суворо реґулюються урядом, у торговельних асоціаціях, національних профспілках, що зацікавлені конкретними сферами законодавства, у неприбуткових корпораціях, що мають у своїх статутах суспільні зобов'язання. Наприклад, розгляньмо таку пропозицію — страхові внески на випадок захворювання, які виплачують роботодавці, зараховувати до оподатковуваного доходу найманого працівника. Приватні фірми, торговельні асоціації і профспілки домагати-

---

[22] Дослідження про використання консультантів федеральним урядом див. у: James D. Marver, *Consultants Can Help* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1979).

мується такого аналізу, який би допоміг визначити вплив запропонованої зміни на характер і величину *burig* найманого працівника. Американська медична асоціація домагатиметься аналізу на те, як зміниться попит на медичні послуги. Страхові компанії, що займаються страхуванням здоров'я, — як-то Синій хрест і Синій щит, — захочуть мати прогноз такого роду, як вплине та чи інша зміна на зацікавлення їхньої політикою і на вартість медичного обслуговування. Зважаючи на власні інтереси, ці організації вимагатимуть від своїх експертів відповідей на питання, що стосуються розвитку стратегії підтримки, поборювання або видозмінювання цієї пропозиції в рамках політичного процесу.

З нашого короткого огляду повинно стати очевидним, що політичні експерти працюють у різноманітних організаційних структурах над проблемами, що охоплюють широкий діапазон справ — від міських звалищ до національної оборони. Які знання доконечно потрібні всім експертам для успішної аналітичної роботи в таких різноманітних царинах?

ОСНОВИ ПІДГОТОВКИ ДО АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ

Аналіз політики — це настільки мистецтво й ремесло, наскільки й наука[23]. Як талановитий портретист повинен уміти застосувати свою майстерність у межах певного естетичного бачення, так і талановитий політичний експерт повинен уміти застосувати свої основні знання і навички в рамках достатньо послідовного і реалістичного погляду на роль держави в суспільстві. Щоб успішно з'єднати в одне ціле мистецтво й ремесло аналізу політики, для політичних експертів суттєво важливою є підготовка в п'ятьох сферах.

По-перше, експерти мають знати, як збирати, впорядковувати і передавати інформацію за обставин, коли треба суворо дотримуватися кінцевих термінів, а доступ до потрібних людей обмежений. Вони повинні вміти розробити стратегію швидкого розуміння природи політичних проблем і діапазону

[23] Чудовий виклад цього погляду див. у: Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Boston: Little, Broun, 1979), Chapter 16: «Analysis as Craft», pp. 385–406.

можливих розв'язань. Вони також повинні вміти визначити, принаймні якісно, можливі витрати і вигоди при альтернативних розв'язаннях і передати свої оцінки клієнтам. Розділ восьмий присвячений удосконаленню цих основних інформаційних навичок.

По-друге, експертам потрібне бачення того, як поставити усвідомлені суспільні проблеми в певний контекст. Коли уряд має законне право втручатися у приватні справи? У США нормативна відповідь на це запитання звичайно ґрунтується на уявленні про *неспроможність ринку* — ситуації, коли турбота про приватні інтереси не веде до ефективного використання суспільних ресурсів або справедливого розподілу суспільних благ. Однак неспроможності ринку, які в широкому розумінні охоплюють «незадовільні» розподіли економічних і політичних ресурсів, слід вважати лише необхідними умовами відповідного урядового втручання. Достатня умова полягає в тому, щоб те чи інше втручання не призводило до наслідків, які вимагають більших суспільних витрат, ніж дають суспільних вигід. Визначити ціну такого втручання легше, якщо зрозуміти, яким чином колективні дії зазнають невдачі. Іншими словами, експертові потрібне бачення, що охоплює як неспроможності уряду, так і неспроможності ринку. П'ять розділів частини другої дають таке бачення. В розділах третьому, четвертому і п'ятому аналізуються різні неспроможності ринку та інші підстави для державного втручання, які вдалося встановити; в розділі шостому обговорюються широковживані способи урядового втручання, які ведуть до небажаних соціальних наслідків; розділ сьомий дає огляд загальних політичних вирішень, здатних виправити неспроможності ринку та уряду. Ці розділи забезпечують читача «запасом капіталу» засобів класифікації й розуміння суспільних проблем та пропонування альтернативних варіантів політики для їх розв'язання.

По-третє, експертам потрібні технічні навички, які б дозволили їм краще передбачати й надійніше оцінювати наслідки політичних альтернатив. Основними джерелами для здобуття таких навичок служать наукові дисципліни — економіка і статистика. Хоча в наступних розділах ми викладаємо деякі важливі поняття мікроекономіки, державних фінансів і статистики, ми радили б читачам, які мають намір спеціалізуватися з аналізу по-

літики, відвідувати курси з цих предметів[24]. Однак навіть вступ в аналіз політики вимагає ознайомлення з аналізом вигід і витрат, що є змістом розділу дев'ятого. В розділах дванадцятому і тринадцятому розглянуто приклади застосування аналізу вигід і витрат та споріднених методик.

По-четверте, експерти повинні розумітися на політичних реакціях як індивідів, так і організацій, щоб мати змогу прогнозувати ухвалення (а може, і сприяти йому) й успішне втілення в життя певної політики. Розуміння світогляду клієнтів і можливих опонентів також дозволяє експертам ефективніше розставляти докази та арґументи. Ми припускаємо, що читач знайомий з основами демократичних політичних систем. А тому практичні застосування теорій поведінки в політичному процесі індивідів та організацій упродовж усієї книжки поєднуються з предметом розгляду, в контексті стратегічного мислення про досягнення цілей (розділ десятий), навичок у збиранні інформації (розділ восьмий), неспроможності уряду (розділ шостий) та розгляду окремих прикладів (передусім розділ дванадцятий).

І, нарешті, експерти повинні дотримуватися певних етичних норм, які вочевидь відображають їхні стосунки з клієнтами. Експерти часто опиняються перед дилемою, коли вподобання та інтереси клієнтів суттєво розходяться з уявленнями про державні інтереси самих експертів. Підходи до розробки професійної етики політичних експертів становлять тему наступного розділу.

---

[24] Існує три причини, чому ґрунтовні знання з економіки і статистики важливі для професійного політичного експерта: 1) методи цих дисциплін часто можна прямо застосувати до політичних проблем; 2) праці дослідників у цих галузях є важливими джерелами при дослідженнях політики, і тому цінною є спроможність читати їхні фахові журнали; 3) експерти-опоненти можуть використовувати або надуживати ці методи, а тому самозахист вимагає глибокого розуміння їхніх сильних і слабких сторін.

Розділ 2

НА ШЛЯХУ ТВОРЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ

Політичний експерт, маючи справу з королем-філософом, був би щасливий у багатьох аспектах. Він готував би пораду, знаючи, що її вдумливо оцінить за заслугами розумний володар, який ставить добробут королівства вище особистих або кланових інтересів. Добра порада буде схвалена і втілена в життя одним королевим словом, монарх не вдаватиметься до складної політичної та організаційної стратегії. Таким чином, поки король залишається справді розумним, великодушним і могутнім, експерт міг би сподіватися, що лише обґрунтована й переконлива різниця думок перешкодить пораді стати дією. Іншими словами, експерт не боятиметься конфлікту між професійним ідеалом сприяння спільному добру і практичною необхідністю служіння клієнтові.

Хоча ми часто обговорюємо аналіз політики так, наче всі клієнти — своєрідні королі-філософи, реальне життя ніколи не буває таким сприятливим. У західних демократичних країнах на політичній кухні працює багато кухарів. Розподіл влади за конституцією чи традицією ґарантує вибраним посадовим особам, урядовцям, законодавцям і суддям місце біля казанка. Наявні норми демократичної співучасті у політичному процесі забезпечують їм одержання низки порад і вимог від своїх співгромадян, яким вони підзвітні або прямо, або не прямо, біля виборчої урни. Президенти і прем'єр-міністри можуть мати привілейованіше становище, ніж решта учасників політичного процесу, але за винятком дуже приземлених і виняткових обставин навіть вони, як правило, не мають права вибирати і втілювати певний варіант політики простим наказом[1]. Навіть у політичних системах, де влада президента межує з диктатурою, брак часу й

[1] Висловлюючись з приводу виконавчої гілки влади у США, Річард Ньюстадт робить висновок: «Наказ — це лише метод переконування, він не замінює переконування і не придатний для повсякденного вжитку». Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: John Wiley, 1980), p. 25.

уваги, зумовлений природою, вимагає делегування повноважень щодо багатьох повсякденних постанов іншим посадовим особам.

А тому експерти повинні сподіватися, що їхні клієнти будуть учасниками політичної гри — гравцями, що не тільки мають власне уявлення про добре суспільство, а й мусять визнавати часто вузькі інтереси своїх виборців, якщо не хочуть вийти з гри. Те, що поза аудиторією аналіз політики не можна відділити від політики, має важливе практичне й етичне значення. Експерт, який нехтує інтереси клієнта, може сам бути зігнорованим — поради, які нехтують інтереси решти головних гравців, найімовірніше, не будуть прийняті й успішно зреалізовані. В крайньому разі, якби ефективність була єдиною професійною нормою, «добрими» експертами були б ті, хто допоміг своїм клієнтам стати кращими гравцями в політичній грі. Однак інші норми, не завжди явно декларовані, ведуть до ширших етичних міркувань. Експерти повинні не тільки турбуватися про те, щоб вплинути на політику, а й чинити це задля добра.

Щораз більше літератури в галузі етики й аналізу політики стосується цінностей, які треба взяти до уваги під час вибору кращого варіанта політики[2]. Вона нагадує експертам, що якась одна цінність, — наприклад, економічна ефективність, — не може стати надійною основою для ухвалення всіх державних рішень. Ми зосереджуємося тут скорше на професійній етиці, ніж на порівняльних перевагах реальної політики. Наша мета — в наступних параграфах зобразити головні контури етичної відповідальності професійного експерта. Задля цього слід звернути увагу на природу стосунків між експертами і клієнтами, а також обставини, в яких вони розвиваються. Навіть якщо нам не вдасться сформулювати ясних та загальноприйнятних етичних норм, ми принаймні ознайомимося з найпоширенішими

---

[2] Наприклад, див.: Charles W. Anderson, «The Place of Principles in Policy Analysis», *American Political Science Review*, Vol. 74, № 3, December 1979, pp. 711–723; Robert E. Goodin, *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1982); Peter C. Brown, «Ethics and Policy Research», *Policy Analysis*, Vol. 2, № 2, Spring 1976, pp. 325–340; Joel I. Fleishman and Bruce L. Payne, *Ethical Dillemas and the Education of Policymakers* (New York: Hastings Center, 1980); Douglas J. Amy, «Why Policy Analysis and Ethics Are Incompatible», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, № 4, Summer 1984, pp. 573–591: Thomas C. Schelling, «Economic Reasoning and the Ethics of Polisy», *Public Interest*, № 63, Spring 1981, pp. 37–61; Daniel Callahan and Bruce Jennings, eds., *Ethics, the Social Sciences, and Policy Analysis* (New York: Plenum, 1983).

аналітичними ситуаціями і дилемами, перед якими вони ставлять практиків.

АНАЛІТИЧНІ РОЛІ

Аналіз політики, як і саме життя, змушує нас розглядати конфлікти між конкурентними цінностями. Зародок цих конфліктів часто міститься в суті поставленого запитання. Наприклад: чи повинна бути вибрана політика, яка дає великий надлишок вигід над витратами для суспільства загалом і водночас завдає великої шкоди незначній групі населення? Наші відповіді залежатимуть від того, яку відносну перевагу ми надаємо таким цінностям, як ефективність (отримання найбільшої кількості сукупного суспільного блага з доступних ресурсів) і справедливість (чесність його розподілу). Такі цінності, поряд з іншими, — як-то захист людського життя, гідності, сприяння індивідуальному вибору й відповідальності, — служать критеріями оцінки конкретних варіантів політики.

Не зупиняючись на цінностях, що вступають у дію в конкретних випадках, розгляньмо цінності, пов'язані з загальним питанням, як мають поводитись експерти, будучи професійними виробниками порад. Три цінності здаються тут найголовнішими: аналітична чесність, відповідальність перед клієнтом, вірність власному уявленню про добре суспільство. Конфлікти між цими цінностями породжують важливі етичні проблеми для експертів.

Щоб краще зрозуміти природу цих цінностей та обставин, в яких вони набирають ваги, розгляньмо три концепції належної ролі експерта[3]. Кожна роль віддає перевагу одній з трьох цінностей, а решті двом відводить другорядне місце. Тому можна сподіватися, що жодна з трьох ролей у чистому вигляді не може служити належною етичною нормою за будь-яких обставин. Нашим завданням буде знайти прийнятний баланс між ними.

---

[3] Нашим підходом тут ми завдячуємо А. Мелцнеру — Arnold J. Meltsner, *Policy Analysis in Bureaucracy* (Berkeley: University of California Press, 1976, pp. 18—49), — який розробив класифікацію стилів для того, щоб зрозуміти, як аналіз працює на практиці, і Г. Дженкінз-Сміту — Hank Jenkins-Smith, «Professional Roles for Policy Analysis: A. Critical Assessment», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, № 1, Fall 1982, pp. 88—100, що визначив нам три ролі, які ми тепер розглядаємо.

Об'єктивні фахівці дотримуються аналітичної чесності як своєї найголовнішої цінності. Свої аналітичні знання вони вважають за джерело законності свого існування. Справжня роль експерта, на їхню думку, полягає в наданні об'єктивних порад про наслідки запропонованої політики. Вони почуваються найзатишніше тоді, коли застосовують знання, що мають визнані норми свого успішного використання на практиці. Тому вони воліють спиратися на наукові дисципліни — економіку, статистику, дослідження операцій, які використовують добре перевірені методи. Вони усвідомлюють, що часто мусять працювати в умовах гострого браку часу та даних. Однак вони хочуть відчувати, що їхні колеґи, фахівці з цих наукових дисциплін, схвалять їхню роботу як методологічно правильну за даних обставин.

Як стверджує *мал. 2.1*, об'єктивні фахівці вважають клієнтів за неминуче зло. Клієнти забезпечують фахівців ресурсами, які дозволяють їм працювати над цікавими проблемами. За це клієнти заслуговують отримати якомога точніше передбачення. Політична доля клієнтів повинна посідати друге місце після аналітичної чесності в підготовці, передачі та використанні аналізів. Експерти повинні захиститися від втручання ззовні, тісно не пов'язуючись з особистими інтересами своїх клієнтів. Загалом вони повинні вибирати інституційних клієнтів, бо такі клієнти, очевидно, створюють більше можливостей для підготовки й поширення об'єктивних аналізів. Наприклад, експерт, напевне, матиме більшу свободу дій, працюючи на Бюджетне управління конґресу, підзвітне конґресу загалом, ніж безпосередньо на конґресмена, змушеного переобиратися через кожних два роки.

Об'єктивні фахівці вважають, що треба визначити цінності, пов'язані з вибором політики. Однак якщо, зваживши на всі відзначені цінності, жоден з варіантів політики не виявляється кращим, компромісний вибір конкурентних цінностей слід залишити клієнтові, сам експерт не повинен накидати його навіть у прихованій формі. Експерт сприяє розвитку доброго суспільства принаймні в далекій перспективі вже тим, що надає неупереджені поради навіть тоді, коли вони не ведуть до вибору особисто близького йому варіанта політики.

Прибічник клієнта ставить на перше місце свою відповідальність перед клієнтом. Він або вона вірить в те, що експерт виводить своє законне право на участь у формуванні державної

ОСНОВНІ ЦІННОСТІ

	Аналітична чесність	*Відповідальність перед клієнтом*	*Вірність власному уявленню про добро*
Об'єктивний фахівець	Нехай аналіз говорить сам за себе. Головну увагу слід приділити передбаченню наслідків альтернативних політик	Клієнти — неминуче зло; їхня політична доля має стояти на другому плані. Триматися на певній відстані від клієнта; вибирати інституційних клієнтів, коли тільки можливо	Відповідні цінності треба визначити, але вибір компромісу між ними залишити клієнтам
Прибічник клієнта	Аналіз рідко коли приводить до остаточного висновку. Скористатися його неоднозначністю на користь клієнта	Клієнти наділяють експертів законним правом на діяльність. Треба відповідати лояльністю за доступ до політичного процесу	Вибирати клієнтів із співмірними системами цінностей; використовувати довготривалі стосунки для зміни уявлення клієнтів про добро
Прибічник проблеми	Аналіз рідко коли приводить до остаточного висновку. Підкреслити неоднозначність і невраховані цінності, якщо аналіз не підтверджує бажаного результату	Клієнт надає можливість захищати його. Вибирати клієнтів з вигодою для себе; змінювати їх заради власних політичних цілей	Аналіз має бути засобом прогресу для власного уявлення про добре суспільство

Малюнок 2.1. Три погляди на роль політичного експерта

політики від своїх вибраних або призначених на службу клієнтів, які виражають організовані політичні інтереси. У відплату за довір'я клієнти заслуговують професійного ставлення, що охоплює вірність і конфіденційність. Як і лікарі, експерти не повинні завдавати шкоди клієнтам; як і адвокати, повинні наполегливо обстоювати інтереси своїх клієнтів.

Певною мірою прибічник клієнта трактує аналітичну чесність так само, як і адвокат — свою відповідальність у системі змагального правосуддя. Найперший обов'язок експертів — ніколи не вводити в оману своїх клієнтів неправдивими твердженнями або навмисним замовчуванням. Однак якщо клієнти матимуть повну інформацію, експерти можуть відкрито тлумачити свій аналіз на користь тих клієнтів. Оскільки аналіз рідко коли породжує остаточний висновок, експерти можуть наголосити скорше на можливому, ніж на найімовірнішому, коли хочуть зробити послугу своїм клієнтам. Прибічник клієнта вважає, що аналітична чесність забороняє йому брехати, але не вимагає ні повного розкриття інформації, ні відкритого спростування неправильних заяв клієнтів.

Прибічники клієнтів мусять відсунути свої політичні вподобання на друге місце, якщо взяли на себе зобов'язання перед клієнтами. Коли експерти і клієнти дотримуються однакових поглядів, існує менше підстав для виникнення ситуацій, які вимагають, щоб експерти допомагали проведенню політики, що не узгоджується з їхнім уявленням про добре суспільство. Відкривши, що їхні клієнти дивляться на світ іншими очима, експерти, однак, можуть і далі підтримувати стосунки з ними, якщо вважають себе здатними зробити їхній світогляд схожим на свій протягом часу неперервної служби. Власне, вони можуть вважати, що мають обов'язок просвітити їх, перед тим як перекинутися до інших клієнтів.

Прибічники проблеми вважають, що аналіз повинен бути знаряддям поступу в реалізації їхньої концепції доброго суспільства. Вони ставлять наголос скорше на цінностях, які ведуть до політичних здобутків, ніж на цінностях, — як-то аналітична чесність і відповідальність перед клієнтом, — пов'язаних з фактичним проведенням аналізу. Вони вважають себе, по суті, законними гравцями в політичному процесі. Вони можуть також розглядати себе як борців за права окремих груп (бідних або

жертв злочину) або за певні інтереси (охорону навколишнього середовища), не представлені як слід у політичному процесі.

Прибічники проблеми вибирають клієнтів собі до вподоби. Клієнтів, які не можуть або не хочуть сприяти особистій концепції експерта, слід, на їхню думку, замінити іншими, які можуть і хочуть. Експерти зобов'язуються виконувати лише ті функції, які згадані в контексті, що визначає, в свою чергу, стосунки з клієнтами; вірність власній концепції доброго суспільства повинна брати гору над вірністю будь-якому конкретному клієнтові.

Як і прибічник клієнта, прибічник проблеми покладає надію на аналітичну невизначеність. Якщо аналіз не підтверджує його політичних уподобань, він ставить під сумнів спрощувальні припущення, що напевне використовувалися під час розгляду складних проблем, або не погоджується з вибором критеріїв оцінки альтернатив. (Така незгода майже завжди буде можливою стратегією, коли висновки не влаштують експерта.) Хоча прибічники проблеми вимагають до себе поваги інших експертів, особливо коли це сприяє ефективності аналізу, вони ладні пожертвувати повагою заради отримання важливих політичних дивідендів.

КОНФЛІКТИ ЦІННОСТЕЙ

Можна собі уявити, що за певних обставин кожна з цих трьох ролей етично прийнятна. Наприклад, штатні експерти Білого дому посідають привілейоване становище щодо інформації та доступу до політичного процесу. Важливою підставою призначення їх на ці посади була, безперечно, їхня очевидна вірність президентові. Приймаючи ці посади, вони явно чи неявно зобов'язалися зберігати високий ступінь обережності в конфіденційних справах. За винятком крайніх випадків, коли неспроможність діяти напевне привела б до значного порушення людських прав або довіри до конституції, дотримання конфіденційності й робота в ролі прибічника клієнта здаються етично виправданими. І навпаки, консультант, найнятий Комісією у справах регулювання ядерної енергетики для аналізу ризиків, пов'язаних з альтернативними варіантами політики поховання ядерних відходів, міг би діяти достеменно як об'єктивний фахівець, ставлячи аналітичну чесність вище за політичні інтереси комісії. Можна

навіть стверджувати, що консультант має моральний обов'язок висловитися відкрито, якби комісія мала намір перекрутити його висновки, домагаючись політичних результатів, радикально відмінних від тих, яких годилося б очікувати.

Однак загалом експерт не повинен погоджуватися на будь-яку з цих трьох ролей в їхніх крайніх формах. Замість того щоб вибрати одну цінність як основну, а двома іншими жертвувати, як того вимагають обставини, експерт повинен спробувати зважати на всі три. Тоді етична проблема зведеться до вирішення, якою частиною кожної цінності можна пожертвувати в разі конфлікту.

У будь-якому разі межі етичної поведінки визначатимуться мінімальним значенням, якого експерт надає кожній з цінностей. Розвиток професійної етики, колективний чи індивідуальний, можна вважати за спробу з'ясувати це мінімальне значення. Далі ми розглянемо деякі випадки, під час яких виникає конфлікт цінностей і треба встановити їхні мінімальні значення. А почнемо з розгляду можливих дій, які є в розпорядженні експерта, щоб відреаґувати на гострі конфлікти цінностей.

РЕАКЦІЯ НА КОНФЛІКТИ ЦІННОСТЕЙ: ВИСЛІВ ДУМКИ, ВИХІД ІЗ ГРИ І НЕЛОЯЛЬНІСТЬ

Найгостріші етичні конфлікти для політичного експерта настають тоді, коли відповідальність перед клієнтом вступає у суперечність з іншими цінностями. Низка чинників ускладнює етичні судження: неперервне зіткнення з політичною проблемою, теперішній і майбутній статус експерта як найманого працівника, особиста довіра клієнта і репутація експерта. Чимало з цих чинників веде до наслідків, що ведуть далеко за межі розгляду конкретної етичної проблеми. Наприклад, втрата роботи прямо зачіпає економічний добробут і психологічний стан експертів та їхніх родин, а також впливає на характер поради щодо даної проблеми. Вона також визначає характер поради, яку даватиме з таких питань у майбутньому організація, до якої належать експерти. А тому слід бути обережним, зважаючи й на ті наслідки, що виходять за межі проблеми, що розглядається.

Досі ми вважали, що експерт — це працівник, якого безпосередньо найняв клієнт. Деякі експерти, — як-то консультанти,

прямо підпорядковані керівникам проекту або політичним висуванцям з особистого штату адміністраторів чи законодавців, — мають своїми клієнтами чітко визначених осіб. Експерти, як правило, мають безпосередніх начальників, яких загалом можна вважати за клієнтів. Однак ці начальники часто діють в організаційних ієрархіях, а тому нерідко мають своїх власних клієнтів, які також будуть споживачами порад експертів. Обмежуючи визначення клієнта безпосереднім начальником, ми невиправдано звільнили б експертів від відповідальності за остаточне використання їхніх розробок. Водночас ми не хочемо звинувачувати експертів за хибне й непідконтрольне їм використання їхніх порад. Для наших цілей нам буде досить вважати за клієнта високопоставленого начальника, який отримує передбачення, оцінки і рекомендації, що належать експертові. Таким чином, працюючи в установі, експерт може мати клієнтами різних осіб у різний час. Іноді клієнт буде безпосереднім начальником; іншим разом клієнтом буде високопоставлений службовець установи.

Зверніть увагу, що ми навмисне прийняли вузьку, інструментальну концепцію клієнта. Виникає спокуса шукати остаточного клієнта, вважаючи, що експерти — це моральні особи, що суспільний договір є втілений у конституції, а державні інтереси є відображені в національних законах[4]. Однак тоді довелося б відкинути саму суть професійної ролі. Натомість ми вважаємо особисту мораль, конституцію і закони за джерела інших цінностей, які часто вступають у конфлікт з відповідальністю перед клієнтом[5]. Який спосіб дії повинні вибрати експерти, коли вимоги їхніх клієнтів вступають у конфлікт з притаманним їм розумінням аналітичної чесності або уявленням про добре суспільство? Пошук відповіді на це запитання можна почати з розгляду понять «вислів думки» і «вихід з гри», що їх запропонував

---

[4] Багато дослідників вирішило підійти до професійної етики із запитанням: хто є справжнім клієнтом? Наприклад, див.: E. S. Quade, *Analysis for Public Decisions* (New York: American Elsevier, 1975), pp. 273–275.

[5] Джон Рор стверджує, що державні службовці зобов'язані у своїх діях керуватися знаннями про конституційні аспекти своїх обов'язків на основі постанов відповідних судів, а про сутнісні аспекти — на основі законотворчої практики. John A. Rohr, «Ethics for the Senior Executive Service», *Administration and Society*, Vol. 12, № 2, August 1980, pp. 203–216; *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (New York: Marcel Dekker, 1978).

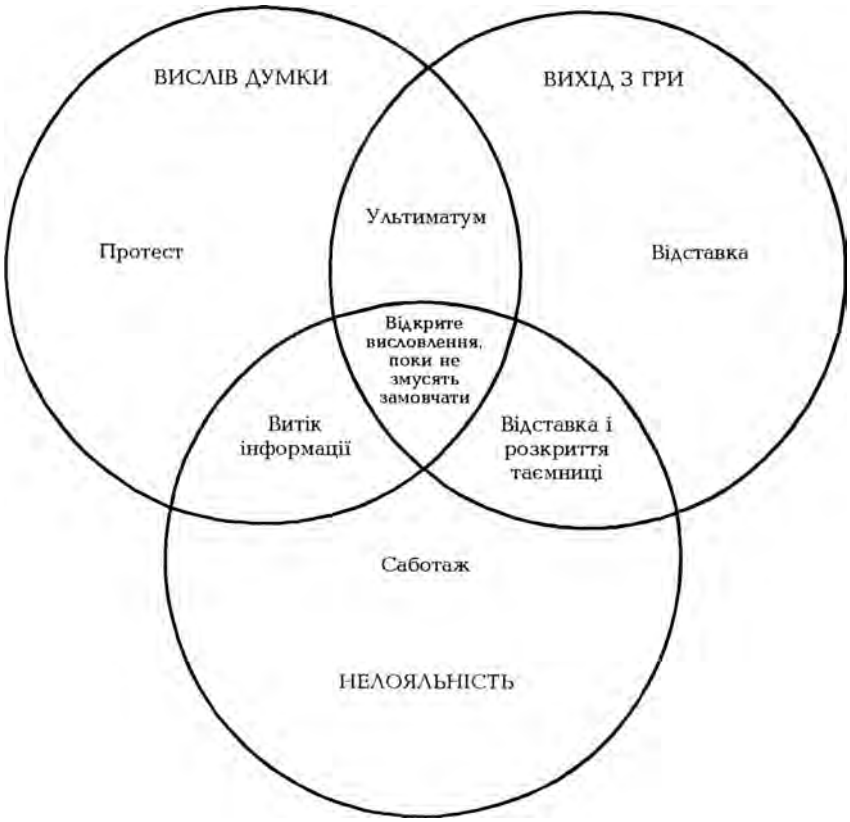
Альберт Гіршман. У своїй книжці *«Вислів думки, вихід з гри і лояльність»* він досліджує, яким чином діють люди, що незадоволені організацією, де вони працюють[6]. Вони можуть висловити свою думку, намагаючись змінити організацію зсередини, або просто вийти з гри, перейшовши до іншої організації. Наприклад, батьки, незадоволені якістю освіти в місцевій школі, можуть висловити свої зауваження на зборах, влаштованих шкільною радою, або навіть намагатися стати членом такої ради. У них є й друга можливість: вони можуть віддати своїх дітей до приватної школи або перевести їх у інший район, де є краща школа. За Гіршманом, лояльність допомагає визначити, скільки разів треба висловлювати свою думку перед тим, як виходити з гри. Наприклад, прив'язаність до своєї громади і до державної освіти вплине на вибір батьків між висловом думки і виходом із гри.

Вважаємо за доречне скористатися поняттям Гіршмана «вислів думки», «вихід з гри» і додати до них третє — «нелояльність». Дія називається нелояльною, якщо вона підриває політичне становище або політичні уподобання клієнта. Зверніть увагу, що ми таким чином відмовилися від Гіршманової «лояльності». Вважаючи, що лояльність не впливає на вибір між «висловом думки» і «виходом з гри», ми відводимо їй роль іншого виміру поведінки.

Експерти, коли стикаються з конфліктами, можуть використовувати різні комбінації «вислову думки», «виходу з гри» і «нелояльності». Логічні можливості подано на *мал. 2.2*, де вислів думки, вихід з гри і нелояльність зображені кружками. Дії, які охоплюють понад один вимір, відповідають перетинові кружків. Наприклад, саме вислів думки ми позначаємо як «протест»; «витік інформації» поєднує протест з нелояльністю. З метою обговорення проблеми ми ввели назви для семи різних варіантів поведінки.

Розгляньмо такий випадок: ви працюєте політичним експертом у державному органі. Вам щойно доручили розробити стратегію здійснення політики, яка, на вашу думку, погана. Після ретельних роздумів ви вирішуєте, що ця політика досить-таки невдала і що просте виконання наказу завдасть вам моральної

[6] Albert Hirshman, *Exit, Voice, and Loyalty* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1970).



М а л ю н о к 2.2. Можливі реакції на конфлікти цінностей

шкоди. За яких обставин буде етично виправданим вибір однієї з поведінок, поданих на *мал. 2.2*?

Ви могли б спробувати змінити цю політику шляхом *протесту* в межах державного органу. Можливо, ви почали б з неофіційного обговорення своїх зауважень до політики зі своїм начальником. Якщо йому бракує бажання або влади, щоб змінити політику, то ви могли б викласти свої зауваження офіційно в доповідній записці вашому безпосередньому та вищим начальникам, аж поки не дійде до високого урядовця, здатного змінити політику. Водночас ви могли б висловитися відкрито проти цієї

політики на виробничих зборах працівників при першій-ліпшій нагоді. Ви могли б також попросити, щоб доручення дали комусь іншому, і не тому, що в такому разі ви звільнилися б від моральної відповідальності, а щоб наголосити на вазі своїх заперечень. Однак на якомусь етапі ви використаєте всі свої законні можливості протесту в межах державного органу.

Хоча ви залишилися лояльними до своєї установи, ваш протест, напевне, вам дорого обійшовся: ви потратили час і енергію на вислів своїх думок, зазнали особистих образ від своїх начальників, можливо, втратили вплив на запропоновану тепер політику і на інші питання, що настануть у майбутньому. Якщо ж вам пощастило змінити політику, тоді ви принаймні втішитеся тим, що позбулися етичної проблеми. Якщо ж вас спіткала невдача, вам доведеться зважити, які цінності ви придбаєте, залишаючись лояльними до установи, а які втратите, беручи участь у втіленні поганої політики.

Зовсім іншим підходом була б відставка, коли вас попросять підготувати стратегію здійснення політики. Ви вирішуєте: участь у реалізації такої політики настільки етично небажана, що залишення установи цілком виправдане. Ваші особисті збитки залежатимуть в основному від можливостей знайти собі роботу поза даною установою. Якщо ви фахівець високої кваліфікації і з доброю репутацією, то можете перейти відразу на посаду, близьку до попередньої. Якщо ж ви менш кваліфіковані і в професійному світі вас не дуже цінять, вас очікує часткове або повне безробіття протягом певного часу.

Але які етичні наслідки вашої поведінки? Тільки якщо ваша кваліфікація суттєво важлива для здійснення політики, ваш вихід із гри стане на перешкоді поганій політиці. Якщо ж політика й далі втілюватиметься в життя, етична цінність вашої відставки буде сумнівною. Хоча ви могли б одночасно залишитися лояльним установі й уникнути прямої участі у здійсненні політики, ви втратите будь-яку можливість впливати на неї у межах установи. Крім того, ви порушите умови контракту про наймання на роботу, втратите довір'я начальників і колег, а також поставите під загрозу виконання інших цінних проектів у межах установи, бо ж усунетеся від участі в них. Якщо ви вважаєте, що або сама політика дуже погана, або ви мали б добрі шанси її змінити в межах своєї установи, то ваша відставка свідчитиме лише про брак духу.

Оголошення *ультиматуму*, в якому поєднано вислів думки з погрозою вийти з гри, є етично вищим, ніж проста відставка. Використавши всі можливі форми протесту всередині установи, ви доводите до відома свого начальника, що підете у відставку, якщо не буде замінена політика. Ясна річ, ви повинні бути готові здійснити свою погрозу, а також нести тягар неприязні до себе більшою мірою, ніж у разі простої відставки. Ваш протест проти політики набуває більшої сили, але ви втрачаєте вплив на майбутні рішення, якщо справді виконаєте свою погрозу.

За вашою особистою готовністю подати у відставку повинна стояти ширша суспільна проблема. Чому ви вважаєте цю політику такою неприйнятною, якщо решта схвалює її? Можливо, відповідь треба шукати у вашому краще розвиненому етичному чутті або у вашій вірності принципам? Чи в далекій перспективі вигідно для суспільства, щоб такі, як ви, люди покидали посаду експерта?[7] З іншого боку, причиною незгоди може бути те, що ваші та ваших начальників морально виправдані цінності вступають у конфлікт. Хоча нас турбує підтримка розмаїття думок у державних органах, небезпека вибіркового тертя здається меншою, коли воно породжене обґрунтованою різницею поглядів, а не зіткненням, скажімо, між безпринципністю і вірністю принципам.

Розгляньмо тепер поведінку, яка свідчить про *нелояльність* до клієнта. Ви могли б влаштувати витік інформації про плани вашої установи для журналістів, конґресменів, керівників зацікавлених груп або інших осіб, які з ними спілкуються[8]. Ви ви-

---

[7] Розробку цього пункту див. у: Dennis F. Thompson, «The Possibility of Administrative Ethics», *Public Administration Review*, Vol. 45, № 5, September/October 1985, pp. 555–561.

[8] У нашому розгляді витік означає виказування конфіденційної інформації з наміром ослабити рішення або політичну позицію клієнта. Виказування конфіденційної інформації може бути корисним для проведення доброго аналізу і зростання інтересу клієнта до систем, де інформація децентралізована. Експерти можуть збільшити ефективність своєї роботи, розвиваючи стосунки із своїми колеґами в інших організаціях, — обмін інформацією править за добру основу такого спілкування. Про важливість таких професійних взаємин у федеральному уряді США див. у: William A. Niskanen, «Economists and Politicians», *Journal of Polisy Analysis and Management*, Vol. 5, № 2, Winter 1986, pp. 234–244. Навіть коли експерт вважає, що розкриття таємниці корисне для клієнта, все одно залишається етична проблема, чи експерт повинен брати на себе відповідальність за розкриття її.

носите свій протест за стіни вашої установи і робите це таємно. Навіть якщо ви не чистий кантіанець, кожного разу, коли ви дієте відкрито й чесно, слід уважно стежити за моральністю своєї поведінки. Крім того, одна з можливих моральних засад — брати відповідальність за свої дії на себе[9]. Діючи таємно, ви сподіваєтеся зупинити погану політику, не зазнавши неприємних особистих наслідків свого опору, крім моральної шкоди, яку ви собі заподіяли, зрадивши довір'я клієнта й діючи нечесно.

До речі, вам не слід вважати порушення конфіденційності тільки зрадою особистої довіри. Конфіденційність часто сприяє ефективності організаційної структури. Сподівання на конфіденційність заохочує осіб, що ухвалюють рішення, шукати порад поза межами своїх найближчих і довірених радників і брати до уваги потенційно бажані альтернативи, які, будучи відкрито обговорюваними, приваблять політичну опозицію[10]. Ваша готовність порушити конфіденційність має наслідки не тільки для вашого клієнта, а й для сподівань решти людей на той ступінь конфіденційності, яким вони тішитимуться, розглядаючи добру чи погану політику.

Можна уникнути принаймні звинувачень у нечесності, якщо висловити все відкрито. Одна можливість полягає в тому, що ви *подаєте у відставку і розкриваєте плани* свого клієнта потенційним опонентам. Хоча ви чесні й відповідаєте за свої вчинки, розкриття таємниці внаслідок порушення конфіденційності, яку ви зобов'язувалися зберігати, все-таки треба вважати нелояльністю. Крім того, ви втрачаєте можливість протестувати далі всередині своєї установи. Інша можливість: висловлювати все відкрито, поки *не змусять замовкнути.* Цей підхід, часто

---

[9] Можна було б розглядати витік інформації як одну з форм громадянського непослуху, як своєрідний, часто етично виправданий протест. Однак така класифікація не проходить, бо більшість визначень громадянського непослуху містять вимогу відкритості дій. Див.: Amy Gutmann and Dennis F. Thompson, eds., *Ethics and Politics* (Chicago: Nelson-Hall, 1984), pp. 79–80. Про розважливе обговорення особистої відповідальності в бюрократичних установах див. у: Dennis F. Thompson, «Moral Responsibility of Public Officials: The Problem of Many Hands», *American Political Science Review*, Vol. 74, № 4, December 1980, pp. 905–916.

[10] Обговорення цього пункту і «сюрчання свистком» див. у: Sissila Bok, Secrets: *On the Ethics of Concealment and Revelation* (New York: Pantheon, 1982), pp. 175, 210–229.

званий «сюрчання свистком», дозволить вам принаймні на певний час залишитися в установі. Ваша установа, мабуть, швидко позбавить вас доступу до додаткової інформації, розголос якої може завдати політичної шкоди. Вам слід сподіватися, що врешті вас звільнять або, якщо ви перебуваєте під захистом закону про державних службовців, переведуть на менш відповідальну посаду, яку згодом вам доведеться покинути. Отже, такий підхід поєднує вислів думки і нелояльність із можливим виходом з гри.

За яких умов «сюрчання свистком» здається етично виправданим? Пітер Френч пропонує чотири необхідні умови. Перша: ви мусите вичерпати всі способи протесту в межах своєї установи перед тим, як винесете свої заперечення на суд засобів масової інформації, зацікавлених груп або інших урядових підрозділів. Друга: ви повинні визначити, що «порушено процедурні, політичні, моральні або юридичні межі». Третя: ви повинні бути переконані, що це порушення «дасть явно шкідливі наслідки в найближчому майбутньому для країни, штату або громадян». Четверта: ви повинні бути спроможні підтвердити свої конкретні звинувачення «недвозначними доказами»[11].

Умови Френча обмежують виправдане «сюрчання свистком» вельми винятковими обставинами. Можна було б запитати, чи всі їх слід вважати необхідними. Скажімо, якщо виникає загроза великої шкоди, «сюрчання свистком» можна було б вважати етичним, навіть якби висунуті докази були не зовсім однозначні. Треба також визнати, що названі умови вимагають від потенційного «свистуна» великої розважливості, особливо коли йдеться про можливі шкідливі наслідки бездіяльності, і тому вони правлять лише за загальні рішення. Однак, здається, з них випливає потреба зважати на всі цінності, зокрема й на лояльність.

Розгляньмо знову доцільність витоку інформації. На додачу до умов, які, на вашу думку, виправдовують «сюрчання свистком», ви повинні мати моральну підставу діяти таємно. У крайніх випадках, можливо пов'язаних з повідомленням поліції про кримінальні злочини в демократичних країнах або обороною людських прав у тоталітарних державах, ви могли б виправдати

---

[11] Peter A. French, *Ethics in Government* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1983), pp. 134–137.

таємні дії, бо ваше життя або життя вашої родини опинилося б під загрозою внаслідок відкритого протесту. Ви могли б виправдати свої таємні дії й тоді, якби були переконані, що, залишившись на своїй посаді, вам пощастить запобігти великій можливій шкоді у майбутньому.

І, нарешті, ви могли б вдатися до *саботажу* — нелояльності без вислову думки і виходу з гри. Виробляючи план втілення ненависної вам політики, ви могли б внести до нього непомітну хибу, яка змусить вашу установу припинити його виконання на певному етапі. Скажімо, ви могли б вибрати пробний майданчик в округу впливового конґресмена, що активно виступить проти запропонованої політики, як тільки йому стане очевидна її суть. Однак такий саботаж сумнівний з морального погляду не тільки тому, що пов'язаний з таємними діями, а й тому, що використовує обструкцію, а не переконування. Тільки крайні умови, зокрема й ті, що потрібні для виправдання витоку інформації, і брак розумних засобів протесту дозволяють вдатися до саботажу. За демократичних режимів важко уявити собі ситуації, які б створювали такі умови.

КІЛЬКА ПРИКЛАДІВ КОНФЛІКТУ ЦІННОСТЕЙ

Оскільки клієнти мають політичні інтереси, пов'язані з власними політичними уподобаннями, завданнями своїх установ або особистим просуванням по службовій драбині, вони можуть не зважати на правдиві доповіді своїх експертів. У деяких випадках клієнти можуть чинити тиск на експертів, щоб ті сфабрикували інші висновки або рекомендації. В інших випадках клієнти можуть просто передати результати аналізу експертів у виправленому вигляді решті учасників процесу ухвалення рішення. Якими є мінімальні обов'язки експерта за таких обставин?

Вимагання сфабрикованих результатів. Більшість експертів бажає принаймні мати вибір діяти як об'єктивні фахівці. Опинившись перед завданням оцінити альтернативні способи дії, вони хочуть мати свободу робити обґрунтовані припущення, використовувати придатну методику, доповідати свої найкращі оцінки й давати логічні рекомендації. На жаль, клієнти іноді дотримуються твердих переконань, які змушують їх відкидати роботу

експертів, і то не тому, що методи цієї роботи були хибні, а тому, що їм не подобаються висновки. Якщо клієнт просто нехтує аналізом, тоді експерт, безперечно, буде розчарований, але не матиме великих етичних проблем, оскільки він — лише джерело поради, а не остаточний арбітр істини. Етична проблема виникає тоді, коли клієнт, можливо, відчуваючи потребу в аналітичній підтримці у випадку політичної колізії, вимагає, щоб експерт змінив характер роботи і дійшов іншого висновку. Чи повинен експерт коли-небудь погоджуватися сфабрикувати аналіз на догоду своєму клієнтові?

Пурист стверджуватиме, що аналітична чесність вимагає відмови: поставити ультиматум і подати у відставку, якщо буде в цьому необхідність. Чи може трохи м'якша поведінка, ніж відмова, бути етичною?

Треба пам'ятати, що, оскільки аналіз пов'язаний з передбаченням, експерти рідко коли цілковито впевнені у своїх висновках. Обережні експерти перевіряють чутливість своїх результатів до змін вирішальних припущень і повідомляють своїх клієнтів про ступінь надійності висновків. Можна уявити собі експертів, які визначають можливі межі результатів. Скажімо, хоча експерт вважає, що вартість певної програми становитиме близько 10 млн. доларів, найконсервативніші припущення могли б привести до оцінки в 15 млн. доларів, а найоптимістичніші — до 5 млн. доларів. Довівши до відома клієнта дані про межі вартості і найобґрунтованішу оцінку, чи має експерт моральне право підготувати для відкритого розповсюдження варіант, що використовує тільки найоптимістичніші припущення?

Експерти, які вважають себе прибічниками клієнтів, могли б відчувати душевний спокій, якби приготували для громадськості оптимістичний аналіз; прибічники проблем могли б відчувати те саме, якби мали спільні з клієнтами політичні вподобання. Зрештою, аналіз — тільки один з багатьох політичних засобів, який рідко коли бере до уваги всі пов'язані із даним питанням цінності. Однак для експертів, що мають себе за об'єктивних фахівців, поставлене вище запитання набагато складніше. Зведення аналізу до використання оптимістичних припущень руйнує їхнє уявлення про аналітичну чесність: у разі чесного аналізу припущення визначають результати, а не навпаки. Однак об'єктивні фахівці можуть виправдати свою співпрацю з клієнтом, якщо впевнені, що політичні опоненти клієнта привер-

нуть увагу до непереконливих припущень[12]. Якщо об'єктивні фахівці вважають, що сукупний аналіз, ставши об'єктом політичних дискусій, буде збалансований, їхня мовчазна згода здаватиметься менше сумнівною з погляду етики, але шкідливішою для професійної репутації.

Справді, якщо зосередити увагу тільки на наслідках, то виникає запитання: чи не могли б експерти обстоювати свій аналіз з непереконливими припущеннями на противагу подібним до нього аналізу інших експертів? Уявімо собі, що особі, яка ухвалює остаточне рішення, бракує часу і даних, щоб оцінити технічну обґрунтованість поданого аналізу. І тоді вона кожному з цих аналізів надає рівної ваги. У нашому прикладі остаточне рішення ґрунтуватиметься на середньому значенні оцінок вартості, зроблених різними експертами. Якщо один з них дає песимістичну оцінку, а другий — реалістичну, то остаточна постанова буде зсунута в бік песимістичної оцінки. Якщо ж другий експерт дасть оптимістичну оцінку, то остаточна постанова менше відхилятиметься від реальної оцінки. Однак далекосяжні наслідки компрометації такої професійної риси, як аналітична чесність, можуть призвести до професійної прийнятності аналізу з непереконливими припущеннями і таким чином зменшити ймовірність, що в майбутньому експерти погодяться на роль нейтрального фахівця. Можливо, прямий напад на методологію аналізу з непереконливими припущеннями, дарма що деякою мірою цей напад не такий ефективний, як висування необґрунтованого аналізу, що стверджують протилежне, в далекій перспективі краще сприятиме піднесенню суспільної ролі професії політичного експерта.

Перекручення результатів. Експерти мають менше етичного простору для маневру, коли їхні клієнти намагаються вивести їх із сфери можливого. Оборона аналітичної чесності взагалі, здається, вимагала б протесту, підсиленого погрозою відставки.

---

[12] Загалом цей приклад підказує, що виконання гідної ролі експерта залежатиме від політичного середовища. На закритих політичних дискусіях, коли аналіз є, напевне, вирішальним, роль нейтрального фахівця здається суспільно найдоречнішою. На відкритих дискусіях, де всі інтереси підтверджені аналізом, підтримка клієнта може бути суспільно найдоречнішою роллю. Розвиток цих міркувань див. у: Hank C. Jenkins-Smith, *Democratic Politics and Policy Analysis* (Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1990), pp. 92—121.

Однак скрутне становище експертів стає ще складнішим, коли їхні клієнти не вимагають фабрикації аналізів, а перекручують уже зроблений аналіз. Експерт тоді опиняється у становищі адвоката сторони захисту під час розгляду кримінальної справи, коли клієнт наполягає надати йому можливість кривосвідчити під присягою. Беручи активну участь у кривоприсязі, адвокат явно порушив би свої обов'язки як юрист. Цікавіша проблема виникає, якщо клієнт міняє адвокатів, приховує правду, а тоді кривосвідчить під присягою. Вислухавши свідчення, перший адвокат знає, що сталася кривоприсяга. Чи повинен він повідомити про це суд? На карту поставлено одну цінність — чесність судового розгляду обставин. Друга цінність — конфіденційність спілкування підсудного та адвоката, яка заохочує підсудних бути правдивими для того, щоб адвокати могли забезпечити їх надійнішим захистом. Хоча, здається, серед юристів США існує згода, що фактична участь у кривоприсязі неетична, такої згоди немає, коли йдеться про відповідальність адвокатів, які знають, що їхні колишні клієнти кривосвідчили[13].

Імовірно, що конфіденційність відіграє важливішу роль у стосунках між адвокатом і підсудним, ніж між експертом і клієнтом. У першому випадку вона сприяє функціонуванню судової системи, яка рідко коли звинувачує або карає невинного, в другому — праці допитливих і відкритих державних службовців. Крім того, зобов'язання державного службовця бути чесним спирається на громадську довіру та особисті чесноти, а тому прилюдна нечесність, невиправдана іншими важливішими цінностями, зменшує силу конфіденційності. Тому етичний обов'язок експерта полягає, напевне, в трохи більшому, ніж у відмові брати активну участь у кривотлумаченні зробленого аналізу.

Перед тим як вдаватися до якоїсь дії, експерт мусить бути певен, що перекручення навмисне. Впевнившись, він звичайно зустрічається з клієнтом. Вислухавши занепокоєння експерта, клієнт може добровільно виправити перекручення результатів аналізу за допомогою особистого спілкування з потрібними в даній ситуації учасниками політичного процесу або іншого коректив ного заходу. Клієнт може й переконати експерта в тому, що якась інша цінність — скажімо, національна безпека — ви-

---

[13] Загальне підґрунтя цього питання див. у: Phillip E. Johnson, *Criminal Law* (St. Paul, Minn.: West, 1980), pp. 119–132.

правдовує перекручення результатів аналізу. Однак якщо експерт переконується, що перекручення навмисне і невиправдане, то наступним кроком (як і в разі «сюрчання свистком») має бути визначення ступеня прямої шкоди внаслідок потурання перекрученню. Якщо пряма шкода буде, ймовірно, невелика, то сама тільки відставка виявиться етично прийнятною. Якщо ж вона здаватиметься суттєвою, експерт ще й зобов'язаний довести свої сумніви до відома зацікавлених учасників політичного процесу.

ЕТИЧНИЙ КОДЕКС ЧИ МОРАЛЬНЕ ОБЛИЧЧЯ?

Професійні організації часто розробляють етичні кодекси, щоб керувати поведінкою своїх членів. Такі кодекси, як правило, визначають основні приписи, як виходити з найпоширеніших етичних становищ, у яких опиняються фахівці під час роботи. Звичайно такі приписи є наслідком узгодження думок членів професійних організацій[14]. Визнані і впливові професійні організації з однорідним складом членів мають найбільшу перспективу для створення етичного кодексу, який широко й докладно подає правила поведінки. Хоча професійна організація політичних експертів існує (Асоціація аналізу державної політики та управління), вона молода, ще відносно нечисленна і намагається обслуговувати дуже різнорідний склад членів, тісно пов'язаних з іншими визнаними професіями. Тому й не дивно, що вона ще не пробувала розробляти свій кодекс. Навіть якщо вона стане сформованіша, різнорідність складу її членів та розмаїття організацій, у яких вони працюють, створюють труднощі у розробці етичного кодексу, що прямо відповідав би широкому діапазону обставин праці[15].

---

[14] Про емпіричну оцінку ступеня згоди щодо етичної поведінки у межах двох професій, пов'язаних з політикою, див. у: Elizabeth Howe and Jerome Kaufman, «The Ethics of Contemporary American Planners», *Journal of the American Planning Association*, Vol. 45, № 3, July 1979, pp. 243—255; James S. Bowman, «Ethics in Government: A National Survey of Public Administrators», *Public Administrators Review*, Vol. 50, № 3, May/June 1990, pp. 345—353.

[15] Обговорення проблеми створення етичного кодексу див. у статті: Guy Benveniste, «On a Code of Ethics for Policy Experts», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, №. 4, Summer 1984, pp. 561—572, яка присвячена поведінці науковців та експертів з політичних питань.

А проте дослідники політичних наук запропонували кілька загальних пропозицій, вартих уваги. Наприклад, Є. Дрор пропонує, щоб дослідники політики не працювали для клієнтів, що, на їхню думку, ставлять собі цілі, які суперечать основним цінностям демократії і людських прав, і радше подавали у відставку, ніж брали участь у досягненні цілей, з якими вони категорично не згодні[16]. Ясна річ, експерт, який вибирає лише клієнтів із близьким йому самому світоглядом і системою цінностей, набагато рідше натикатиметься на конфлікт між відповідальністю перед клієнтом і вірністю своєму уявленню про добро, ніж менш перебірливий експерт. На жаль, експерти часто опиняються в ситуаціях, коли ніякого вибору немає. Перед усіма експертами постає питання, як визначити цінності і цілі потенційних клієнтів на основі обмеженої інформації; крім того, експерти, зайняті в державних органах, можуть раптом дістати собі нових клієнтів, коли змінюється керівництво. Ми вже обговорювали причини, чому відставка не завжди становить найетичнішу реакцію на конфлікт цінностей між експертами і клієнтами.

Більшість інших пропозицій Дрора, здається, пов'язані з аналізом політики. Наприклад, він вважає, що клієнти заслуговують повної правди, зокрема й викладу розгорнутих припущень і неперевірених альтернатив, а експерти не повинні використовувати доступ до інформації і впливу клієнта у своїх особистих інтересах. А втім, такого роду застороги випливають з моральної системи, якої дотримується більшість з нас як приватні особи. Справді, дехто стверджує, що моральні обов'язки фахівців і нефахівців не дуже сильно відрізняються[17]. Тому розумний підхід до професійної етики для політичних експертів міг би звестися до визнання відповідальності перед клієнтом і аналітичної чесності цінностям, що належать до загальної ієрархії цінностей, які керують моральною поведінкою.

Замість очікувати етичний кодекс, ми, можливо, повинні, як стверджує Марк Ліла, працювати на те, щоб створити моральне обличчя нової професії політичного експерта[18]. Як викладачі і

---

[16] Yehezkel Dror, *Desings of Policy Sciences* (New York: American Elsevier, 1971), p. 119.

[17] Наприклад, див. у: Alan H. Goldman, *The Moral Foundations of Professional* (Totowa, N. J.: Rowman and Littlefield, 1980).

[18] Mark T. Lilla, «Ethos, Ethics and Public Service», *Public Interest*, № 63, Spring 1981, pp. 3—17.

практики аналізу політики ми повинні відкрито визнати свої обов'язки і захищати основні права інших людей, підтримувати демократичні процеси за приписами нашої конституції і сприяти аналітичній та особистій чесності[19]. Такі цінності в етичних міркуваннях взагалі повинні стояти вище від відповідальності перед клієнтом. Проте ми повинні виявляти велику терпимість до того, як наші клієнти воліють розв'язувати важкі конфлікти цінностей, і досить скромно ставитися до сили передбачень у нашому аналізі.

19 Див. у: J. Patrick Dodel, «Integrity in the Public Service», *Public Administration Review*, Vol. 50, №. 3, May/June 1990, pp. 354 – 366, обговорення зобов'язань щодо організаційної підзвітності, особистої відповідальності і обережності як моральних засобів виконання повноважень.

Розділ 3

ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: НЕСПРОМОЖНОСТІ РИНКУ

Колективні дії дозволяють суспільству виробляти, розподіляти та споживати величезну кількість якнайрізноманітніших товарів. Більшість колективних дій виникає завдяки добровільній домовленості між людьми в межах родини, приватних організацій та ринкового обміну. Однак політичні експерти мають справу передусім з колективними діями, що охоплюють легітимні примусові заходи уряду, державна політика якого сприяє певним приватним діям, відохочує від них, забороняє або диктує їх. Виходячи з передумови, що загалом люди діють у своїх власних інтересах, ми вважаємо, що політичний експерт зобов'язаний брати на себе відповідальність за обґрунтування підстав для урядового втручання у приватний вибір. Ця відповідальність стосується оцінки як поточної політики, так і нових ініціатив. Вона повинна бути головною складовою, якщо не першим кроком, у будь-якому аналізі; часто вона дозволяє на самому початку якнайглибше прозирнути у суть складних ситуацій.

Наш підхід до класифікації підстав для державної політики починається з уявлення про досконало конкурентну економіку. Одна з головних частин теорії в сучасній економічній науці присвячена дослідженню властивостей ідеалізованих економік з великим числом виробників, що максимізують доходи, та споживачів, що максимізують корисність. За певних припущень самомотивована поведінка таких учасників економічного процесу веде до структури виробництва та споживання, ефективної в тому розумінні, що неможливо змінити цю структуру таким чином, щоб хоч одна особа поліпшила своє становище і жодна не погіршила свого.

Економісти визнають існування кількох загальновідомих ситуацій, названих *неспроможностями ринку*, які порушують основні припущення про ідеалізовану конкурентну економіку, а тому суттєво впливають на виробництво та споживання. Традиційні неспроможності ринку — суспільні блага, зовнішні ефекти, природні монополії та інформаційна асиметрія — є за-

гальноприйнятими підставами для такої державної політики, як забезпечення населення суспільними благами або реґулювання ринків державними органами. Однак донедавна економісти звертали менше уваги на слушність деяких фундаментальних припущень про поведінку споживачів. Скажімо, економічні моделі трактують уподобання споживачів як щось екзогенне, наперед визначене. Чи слушно це? Чи завжди споживачі правильно розраховують, постаючи перед рішеннями, пов'язаними з такими ускладненнями, як ризик? Неґативні відповіді на ці запитання, які ми розглянемо в розділі четвертому, також послужать підставою для державної політики.

Ясна річ, ефективність — це не єдина суспільна цінність. Людська гідність, економічна свобода та участь в ухваленні політичних рішень — це цінності, які заслуговують такої ж уваги, як і ефективність. Іноді особи, які ухвалюють рішення, або ми самі як члени суспільства ладні відмовитися від чогось з економічної ефективності з метою захисту людського життя, встановлення рівномірнішого кінцевого розподілу благ або сприяння справедливості в процесі розподілу. Як експерти ми беремо на себе відповідальність розглядати ці численні цінності та потенційні конфлікти між ними. Тому в розділі п'ятому ми обговоримо розподільчі та інші цінності як підстави для державної політики.

ПІДҐРУНТЯ ЕФЕКТИВНОСТІ: КОНКУРЕНТНА ЕКОНОМІКА

Уявімо собі світ, в якому кожна людина виводить *корисність* (власне відчуття свого добробуту) з різної кількості всіх можливих благ, тобто товарів, послуг та дозвілля, які вона особисто споживає. Можна вважати, що кожна людина наділена функцією корисності, яка перетворює набір обсягів спожитих благ в індекс корисності, — такий, що більшому його значенню відповідає вищий добробут. Зробімо кілька основних припущень. Перше: за інших однакових умов, чим більше якогось блага має людина, тим більша корисність від його споживання. (Такі неприємні речі, як забруднення навколишнього середовища, в рамках цієї теорії можна віднести до благ, що зменшують корисність.) І друге: додаткові одиниці одного і того самого блага щораз роблять меншим ріст корисності або, іншими словами,

тут ми маємо те, що економісти називають *спадною граничною корисністю*.

Тепер зробимо кілька припущень щодо виробництва товарів. Фірми намагаються максимізувати прибуток, купуючи виробничі фактори — такі як працю, землю, капітал і матеріальні ресурси, і виробляючи товари на продаж. Доступна фірмам технологія перетворення факторів виробництва у кінцеві товари є такою, що в найкращому випадку додаткова одиниця виробленої продукції вимагатиме стільки ж одиниць виробничих факторів, як і попередня. Фірми змагаються в тому розумінні, що усвідомлюють: вони не можуть змінити ціни на виробничі фактори та вироблену продукцію завдяки лише своїм власним діям.

Кожна людина будує свій бюджет на основі проданої праці та початкових запасів інших виробничих факторів. Люди максимізують свій добробут, використовуючи доходи для купівлі такого набору благ, який дає їм найбільшу корисність.

У цьому простому світі виникає певна сукупність цін, яка розподіляє виробничі фактори між фірмами, а блага між людьми так, що стає неможливо знайти інший розподіл виробничих факторів і благ, завдяки якому хоч одна людина поліпшила б своє становище і жодна не погіршила б свого[1]. Економісти називають такий розподіл виробничих факторів і благ *ефективністю за Парето*. На інтуїтивному рівні це поняття вельми привабливе: адже хіба наявний розподіл виробничих факторів і благ задовольняв би нас, якби можна було знайти інший, що поліпшив становище хоч одної особи і не погіршив становища іншої? Хоча нам потрібні інші критерії вибору між двома розподілами, аніж ефективність за Парето, ми повинні, якщо ми не лихі, завжди прагнути робити кроки від неефективного до ефективного за Парето розподілу виробничих факторів і благ.

Ідеально конкурентна економіка є прикладом *моделі загальної рівноваги*: в ній встановлюються такі ціни на виробничі фактори і блага, що на всіх ринках обсяг попиту точно дорівнює обсягу пропозиції. Хоч іноді моделі загальної рівноваги можна з користю застосувати до проблем державної політики, обмеженість даних і труднощі їх використання, як правило, призводять

[1] Огляд історії теорії загальної рівноваги див. у: E. Roy Weintraub, «On the Existence of a Competitive Equilibrium: 1930–1954», *Journal Economic Literature*, Vol. 21, № 1, March 1983, pp. 1–39.

економістів до оцінки політики в рамках одного ринку в даний момент часу[2]. На щастя, досить добре розвинені основи теорії дозволяють оцінити економічну ефективність в умовах окремого ринку.

ЕФЕКТИВНІСТЬ РИНКУ: ЗНАЧЕННЯ СУСПІЛЬНОГО НАДЛИШКУ

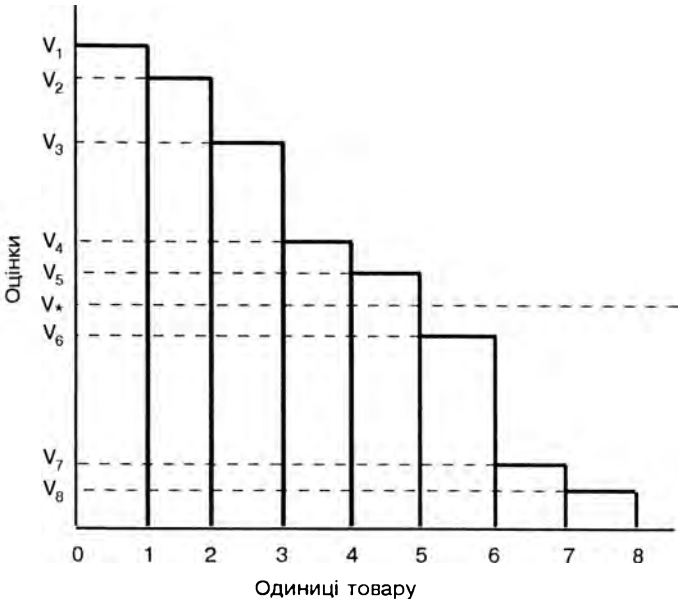
Суспільний надлишок визначає *чисті вигоди* споживачів та виробників завдяки участі в ринках. У рамках ідеально конкурентної економіки ефективний розподіл благ також максимізує суспільний надлишок. Якщо оглянути різні ринки, то можна побачити, що сукупність цін та обсяги благ, що дають найбільший суспільний надлишок, є, як правило, ефективними за Парето. Більше того, різниця суспільних надлишків для альтернативних ринкових розміщень наближається до відповідної суми різниць індивідуального добробуту.

НАДЛИШОК СПОЖИВАЧА

Уявіть собі, що ви маєте п'ять останніх квитків до оперного театру. Ви заходите в кімнату й оголошуєте присутнім, що у ваших руках усі останні квитки на оперу і що ви продасте один квиток особі, яка запропонує найвищу ціну. Кожна особа в кімнаті встановить для себе максимальну ціну V_1, яку вона готова заплатити за квиток. Якщо доведеться платити таку максимальну ціну, людина не вагатиметься, купувати їй чи не купувати. На *мал. 3.1* зображено оцінки квитка, що їх дали присутні в кімнаті, у спадному за вартістю порядку зліва направо. Хтось один оцінить квиток у V_1, що перевищує оцінки вартості з боку решти присутніх. У цьому випадку вартість означає максимальну суму грошей, яку особа готова заплатити, враховуючи свій бюджет та інші споживчі можливості. На практиці слід очікувати, що особа, яка оцінює квиток у V_1, запропонує таку перемож-

---

[2] Огляд моделей загальної рівноваги, використовуваних при аналізі державної політики, див. у: John B. Shoven and John Whalley, «Aoolied General-Equilibrium Models of Taxation and International Trade: An Introduction and Survey», *Journal of Economic Literature*, Vol. 22, № 3, September 1984, pp. 1007 – 1051.



Малюнок 3.1. Оцінки і надлишки споживача

ну ціну, яка буде трохи вища за V_2, — максимальну ціну, яку готова запропонувати наступна особа. Тепер ви могли б виставити на продаж квиток, який, за вашими сподіваннями, купить особа з другою найвищою оцінкою, запропонувавши суму грошей трохи вищу V_3. Повторюючи цей процес, ви могли б сподіватися на те, що продасте решту квитків за цінами трохи вищими за V_4, V_5 і V_6.

Вам пощастило як продавцеві одержати від кожної особи суму грошей, в яку вона оцінила квиток. Якби натомість ви оголосили наперед одну ціну (скажімо, V між V_5 і V_6), — таку, що всі п'ять осіб захотіли б купити квитки, — тоді декому з покупців квитки обійшлися б суттєво дешевше, ніж максимальна сума, яку вони були ладні заплатити. Наприклад, особа з найвищою оцінкою квитка готова була заплатити V_1, а мала б платити V. Різницю між індивідуальною грошовою оцінкою і ціною, яку справді заплатить індивід, можна вважати за надлишок вартості, здобутий завдяки цій торговельній операції. Додаючи над-

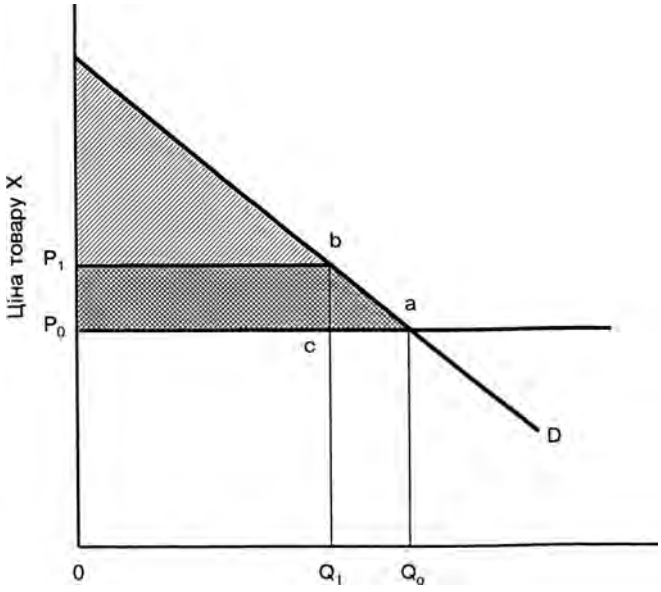
лишки, що їх здобули всі особи, ми одержимо міру *надлишку споживача* на ринку.

Сходи на *мал. 3.1* іноді називають *графіком граничного оцінювання*, бо вони показують, якою мірою споживачі оцінюють кожну наступну одиницю певного товару. Якби ми не чекали на те, скільки нам запропонують за кожну наступну одиницю товару, а оголошували різні ціни й стежили за тим, скільки одиниць товару куплять за кожну ціну, тоді ми одержали б ті самі сходи, але визнали б їх *графіком попиту*. Якби була змога міряти наш товар досить дрібними порціями, сходи вирівнялися б і перетворилися б на криву.

Лінія, позначена літерою *D* на *мал. 3.2*, позначає попит особи на товар *X*. Горизонтальна лінія, проведена на рівні P_0, показує, що особа може придбати стільки одиниць товару, скільки забажає при постійній ціні P_0. При ціні P_0 вона купує товару в кількості Q_0. Припустімо, однак, що особа купила товару менше, ніж Q_0. Тоді вона помітила б, що могла б поліпшити своє економічне становище, купивши товару трохи більше, бо оцінила додаткове споживання вище за витрати на нього. (Графік попиту лежить над лінією ціни для кількості товару, меншої за Q_0.) З іншого боку, припустімо, що особа купила більше ніж Q_0. Тоді вона помітила б, що могла б поліпшити свій добробут, купивши товару трохи менше, бо оцінила б заощадження вище за втрачену частку споживання. Заштрихована площа під графіком попиту, але над лінією ціни, визначає надлишок споживача для особи, яка купила Q_0 одиниць товару за ціною P_0.

Оцінюючи альтернативи в політиці, ми звичайно звертаємо увагу на зміни надлишку споживача. Наприклад, як зміниться надлишок споживача на *мал. 3.2*, якщо ціна підніметься від P_0 до P_1? Він зменшиться на величину, що дорівнює площі трапеції, позначеної літерами P_1baP_0 (заштрихована хрест-навхрест ділянка). Площу прямокутника P_1bcP_0 ми могли б вважати додатковою грошовою сумою, яку споживачеві доведеться платити за товар, а площу трикутника *abc* — надлишком, втраченим внаслідок зменшення споживання з Q_0 *до* Q_1.

Уявімо собі, що зростання ціни сталося внаслідок запровадження акцизного (товарного) податку на кожну одиницю товару в розмірі різниці P_1 і P_0. Тоді площа згаданого вище прямо-



Втрата надлишку споживача:	P_1baP_0
Дохід, зібраний урядом:	P_1bcP_0
Чисті втрати:	abc

Малюнок 3.2. Зміни надлишку споживача

кутника P_1bcP_0 відповідатиме доходу, зібраному у вигляді акцизного податку, шкоду від якого споживачеві в принципі можна було б пом'якшити, компенсувавши повністю втрачену частину надлишку споживача. Але й тоді споживач зазнає втрати, що дорівнює площі трикутника *abc*. Оскільки ніякі доходи чи пільги не можуть компенсувати таке зменшення надлишку споживача, то економісти називають його *чистими втратами* від акцизного податку. Будучи чистим зменшенням надлишку споживача, ця втрата показує, що рівноважна ціна і кількість товару за наявності акцизного податку не є ефективними за Парето: якби це було можливо, споживач виграв би, просто віддавши збирачеві податку круглу суму грошей, що дорівнює площі P_1baP_0, у

відплату за скасування акцизного податку і пов'язаних з ним чистих втрат.

Втрата надлишку споживача, що показана на *мал. 3.2*, більшменш відповідає найчастіше використовуваній мірі зміни індивідуального добробуту —*компенсаційній зміні доходу*[3]. Компенсаційна зміна доходу, що пов'язана із зміною ціни, визначається необхідною зміною бюджету споживача, яка б залишила незмінною корисність товару для нього[4]. Таким чином вона править за грошову міру, або «грошову метрику», зміни добробуту. Якби графік попиту, зображений на *мал. 3.2*, був одержаний на основі спостережень, як споживач змінює кількість купленого товару залежно від ціни, утримуючи корисність на її початковому рівні (це був би так званий *графік попиту з постійною корисністю*), то зміна надлишку споживача точно дорівнювала б компенсаційній зміні доходу. (Це питання ми докладно розглянемо в розділі дев'ятому, коли врахуємо вплив зміни цін на дохід під час аналізу витрат і вигід.)

Однак на практиці ми майже ніколи не зустрічаємося з випадком графіка попиту з постійною корисністю. Натомість ми звичайно працюємо з емпірично оціненими графіками попиту, де незмінні *дохід споживача*, а не корисність та решта цін. Цей *графік попиту із постійним доходом* (іншими словами, *маршалівський графік попиту*) відображує зменшення корисності, коли ціни зростають (а сукупне споживання падає), і збільшення корисності, коли ціни знижуються (а сукупне споживання зростає). У порівнянні з графіком попиту, де корисність утримується на початковому рівні, маршалівський графік попиту пролягає нижче під час зростання і вище під час зниження цін. На щастя, поки зміна цін незначна або витрати на закупівлю товару складають малу частку бюджету споживача, обидва графіки попиту наближаються один до одного, а оцінки змін надлишку спо-

---

[3] Докладний розгляд компенсаційної та еквівалентної зміни доходу, а також надлишку споживача див. у: Lee S. Friedman, *Microeconomic Policy Analysis* (New York: McGraw-Hill, 1984), pp. 143–152.

[4] Альтернативно можна було б спитати, наскільки треба змінити початковий бюджет споживача, щоб він мав перед зміною цін ту саму корисність, як і після. Цю зміну бюджету називають *еквівалентною зміною доходу*. Вона бере за точку відліку корисність після зміни ціни, а не початкову корисність.

живача з використанням маршалівського графіка попиту близькі до компенсаційної зміни доходу[5].

Тепер ми розглянемо співвідношення між ціною й обсягом попиту всіх споживачів. Ми одержуємо цей ринковий графік попиту, підсумовуючи обсяги попиту всіх споживачів при кожній ціні. Графічно це означає горизонтальне додавання графіків попиту всіх індивідуальних споживачів. Надлишок споживача, визначений з використанням ринкового графіка попиту, буде просто дорівнювати сумі надлишків кожного з індивідуальних споживачів. Від нього можна сподіватися відповіді на такі запитання: яке відшкодування загалом потрібне, щоб повернути всім споживачам їхній попередній рівень корисності, який був до підвищення цін? Скільки можна загалом вилучити у споживачів, щоб повернути їм початковий рівень корисності, який був до зниження цін?

Отже, якщо ми зможемо вказати на таку зміну ціни або кількості товару на ринку, яка б дала чисте позитивне зростання суспільного надлишку, то виникне принаймні потенційна можливість поліпшити економічну ситуацію в напрямку створення ефективного ринку за Парето. Після того як кожному буде щось відшкодоване, все-таки залишиться щось, що декого поставить у виграшну позицію. Ясна річ, наближення до ефективного ринку за Парето не відбудеться доти, доки кожна особа не одержить принаймні свою компенсаційну зміну доходу з приросту суспільного надлишку.

Наше перше використання надлишку споживача полягає в тому, щоб наочно пояснити неефективність, пов'язану з різними неспроможностями ринку. Для цієї мети доцільно зосередити увагу винятково на можливостях удосконалення ринку з метою зробити його ефективним за Парето. В контексті аналізу витрат і вигід принцип компенсації Калдора — Хікса так само

---

[5] В усякому разі, зміна надлишку споживача, виміряна за маршалівською кривою попиту, лежатиме між компенсаційною зміною та еквівалентною зміною доходу, ще двома загальновживаними мірами змін індивідуального добробуту. Докладне обговорення використання змін надлишку споживача як міри індивідуального добробуту див. у: Robert D. Willig, «Consumer Surplus Without Apology», *American Economic Review*, Vol. 66, № 4, September 1976, pp. 580—597. Інтуїтивне обґрунтування використання надлишку споживача див. у: Arnold C. Harberger, «Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics», *Journal of Economic Literature*, Vol. 9, № 3, September 1971, pp. 785—797.

наголошує на чистих позитивних змінах суспільного надлишку як на показнику можливостей удосконалення ринку за Парето. Розглядаючи в розділі дев'ятому аналіз витрат і вигід як спосіб оцінювання політики, ми обговорюємо скорше наслідки зосередження уваги на потенційних можливостях, ніж фактичне поліпшення добробуту окремих осіб.

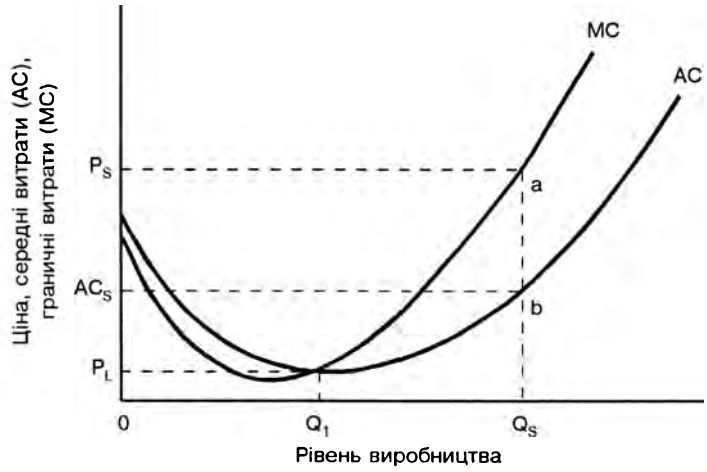
ПІДОСНОВА ЦІНОУТВОРЕННЯ

В ідеально конкурентній моделі ми припускаємо, що граничні витрати виробництва для окремих фірм зростають із збільшенням обсягу виробництва понад рівень рівноваги. Оскільки фірми мають певні фіксовані витрати, які мусять бути оплачені перед запуском виробництва, середні витрати виробництва спадають, бо фіксовані витрати припадають на велику кількість одиниць товару, а потім зростають, коли зростаючі граничні витрати починають домінувати. Отже, при певному рівні виробництва середні витрати фірми мінімальні. Крива, позначена літерами *AC* на *мал. 3.3*, зображує U-подібну криву середніх витрат фірми. Крива граничних витрат позначена літерами *MC*; зверніть увагу, що крива граничних витрат перетинає криву середніх витрат в її найнижчій точці[6].

Сукупні витрати виробництва певного обсягу випуску продукції, скажімо Q_S, можна розрахувати двома способами. Перший: оскільки середні витрати просто дорівнюють сукупним, поділеним на рівень виробництва, то, помноживши середні витрати в точці Q_S (AC_S на *мал. 3.3*) на Q_S, отримуємо сукупні витрати. Другий: пригадавши, що граничні витрати показують, які витрати потрібні для збільшення обсягу виробництва на одну додаткову одиницю, можна приблизно визначити сукупні витрати як суму граничних витрат кожної наступної одиниці від самого початку аж до Q_S. Чим меншою буде одиниця вимірювання рівня виробництва, тим ближчою буде сума пов'язаних з ними відповідних граничних витрат до сукупних витрат виробництва Q_S, які точно

---

[6] Коли граничні витрати менші за середні, середні повинні спадати. Коли граничні витрати вищі за середні, середні витрати повинні зростати. І лише тоді, коли граничні витрати дорівнюють середнім, середні витрати залишаються незмінними. Наприклад, див. у: James M. Henderson and Richard E. Quandt, *Microeconomic Theory* (New York: McGrow-Hill, 1971), pp. 70–75.



Малюнок 3.3. Криві середніх і граничних витрат

дорівнюють площі під кривою граничних витрат (крива *MC* на *мал. 3.3*) від нуля до Q_S. (Читачі, знайомі з диференціальним та інтеґральним численням, пізнають у граничних витратах похідну сукупних витрат, а тому інтеґрування граничних витрат по обсягу випуску повертає нас до сукупних витрат; це інтеґрування еквівалентне обчисленню площі під кривою граничних витрат від нуля до обсягу випуску.)

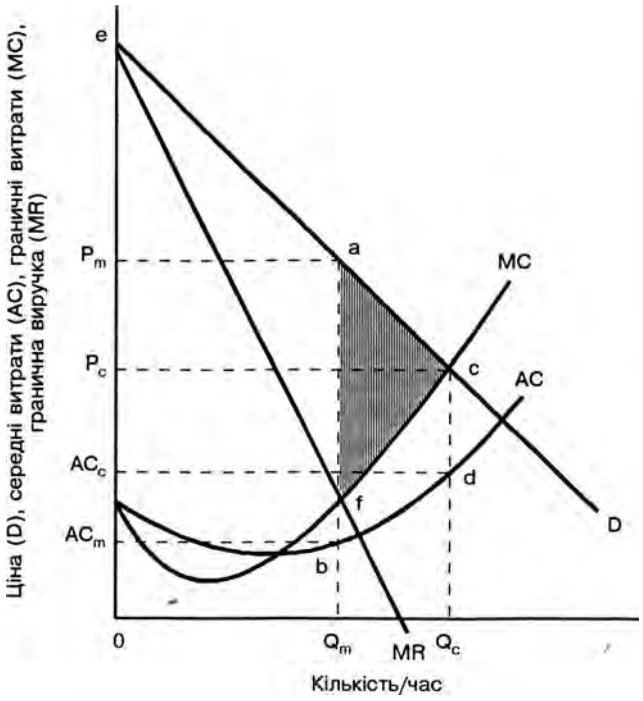
А тепер уявімо собі, що ринкова ціна товару, виробленого фірмою, дорівнює P_S. Фірма максимізуватиме свої прибутки, виробивши кількість товару Q_S, при якому граничні витрати дорівнюють ціні. Оскільки середні витрати менші за ціну при рівні виробництва Q_S, фірма матиме прибуток, який дорівнює площі прямокутника P_SabAC_S. (Сукупна виручка дорівнює ціні P_S, помноженій на рівень виробництва Q_S, або площі прямокутника P_SaQ_SO; сукупні витрати на виробництво обсягу випуску Q_S визначаються площею прямокутника AC_SbQ_SO або площею під кривою граничних витрат від нульового рівня виробництва до Q_S. Прибутки дорівнюють різниці виручки і сукупних витрат.) У конкурентній моделі ці прибутки розподілилися б між особами відповідно до їхніх початкових запасів власності. Однак такі

прибутки показували б іншим виробникам, що їх можна здобути простим створенням ще однієї фірми. Та тільки-но більше фірм увійде в галузь, сукупний обсяг виробництва зросте і ціна через те впаде. Водночас нові фірми набавлять ціну за виробничі фактори — так, що криві граничних і середніх витрат зміститься вгору. Зрештою ціна впаде до P_L, тобто до такого рівня, коли нові граничні витрати дорівнюють новим середнім витратам. При ціні P_L прибутки зменшаться до нуля, і таким чином зникає стимул входити в галузь.

Якщо немає обмежень на кількість однакових фірм, здатних виробляти товар, Парето-ефективна рівновага в конкурентній моделі характеризується нульовими прибутками для всіх фірм. (Звертаємо увагу на те, що йдеться про економічний, а не бухгалтерський прибуток, який дорівнює різниці між виручкою і явними витратами.) Оскільки фірма може не виплатити дивіденди акціонерам на капітал, який вона використовує, бухгалтерський прибуток може бути позитивним, а економічний — нульовим. Щоб уникнути плутанини, ми називатимемо економічний прибуток — будь-яке платіжне перевищення мінімуму, потрібного для покриття витрат на ресурси, — рентою.

На відміну від нашої ідеально конкурентної моделі в реальному світі нові фірми не можуть виникати негайно, а тому протягом певного часу в деяких галузях можна одержувати ренту. Ця рента, однак, приваблює нові фірми, а тому з плином часу слід сподіватися її зникнення. Рента збережеться, якщо тільки певні обставини перешкодять входженню нових фірм у галузь. Через те можна сподіватися, що динамічний процес пошуку ренти рухатиме економіку в напрямі конкурентного ідеалу.

Щоб краще збагнути поняття *ренти*, розгляньмо, наприклад, галузь з однією фірмою, якій не треба турбуватися про майбутню конкуренцію. Фірма-монополіст зустрічається зі всією кривою попиту на товар, позначену літерою *D* на *мал. 3.4*. З кривою попиту пов'язана крива граничної виручки *(MR)*, яка показує, наскільки збільшується виручка від кожної додаткової одиниці товару, запропонованої на ринку. Крива граничної виручки пролягає під графіком попиту, бо кожна додаткова одиниця товару, запропонована на ринку, знижує рівноважну ціну не тільки останньої, а й усіх попередніх проданих одиниць. Поки гранична виручка перевищує граничні витрати *(MC)*, прибутки можна збільшувати, розширюючи обсяг виробництва. Рівень виробниц-



Конкурентне ціноутворення (PC)		Монопольне ціноутворення (PM)	
Надлишок споживача:	P_cce	Надлишок споживача:	P_mae
Сукупна виручка:	P_cCQ_c0	Сукупна виручка:	P_maQ_m0
Сукупні витрати:	AC_cdQ_c0	Сукупні витрати:	AC_mbQ_m0
Рента:	P_cCdAC_c	Рента:	P_mabAC_m
		Чисті втрати:	acf

Малюнок 3.4. Монопольне ціноутворення і рента

тва, який максимізує прибуток, настає тоді, коли граничні витрати дорівнюють граничній виручці (*MC* перетинається з *MR*). На *мал. 3.4* цей рівень виробництва для фірми-монополіста Q_m породжує ринкову ціну P_m і прибутки, що дорівнюють площі прямокутника P_mabAC_m, тобто різниці сукупної виручки $(P_m \times Q_m)$ і сукупних витрат $(AC_m \times Q_m)$. Якби фірма перебувала в конкурентній галузі, тоді довелося б прирівняти граничні витрати до ціни (перетин *MC* і *D*) й одержати ціну P_c та прибутки P_cCdAC_c.

Різниця прибутків, пов'язана з тим, що ціноутворення монопольне, а не конкурентне, називається *монопольною рентою*.

Пам'ятаючи, що прибутки фірми надходять людям, ми повинні взяти до уваги ці ренти, розглядаючи питання економічної ефективності. Долар надлишку споживача (компенсаційна зміна доходу) еквівалентний долару розподіленого економічного прибутку. Якщо встановити ціну та кількість товару так, щоб максимізувати суму надлишку споживача та ренти, ми породимо найбільшу з можливих цінність долара на ринку і таким чином створимо необхідну передумову для Парето-ефективного розподілу товарів та ресурсів.

Найбільша сума надлишку споживача і ренти виникає тоді, коли ціна дорівнює граничним витратам. Порівняння на *мал. 3.4* сум надлишку споживача і ренти за конкурентного і монопольного ціноутворення ілюструє це загальне твердження. За монопольного ціноутворення, коли граничні витрати дорівнюють граничній виручці *(MC = MR)*, ця сума визначається площею між графіком попиту і кривою граничних витрат від нуля до Q_m; а за конкурентного ціноутворення, коли граничні витрати дорівнюють ціні *(MC = P_c)*, ця сума визначається площею між графіком попиту і кривою граничних витрат від нуля до Q_c. Очевидно, що за конкурентного ціноутворення ця сума вища, ніж за монопольного ціноутворення на величину, що визначається заштрихованою площею між графіком попиту і кривою граничних витрат від Q_m до Q_c. Ця різниця є чистими втратами для суспільства, спричиненими монопольним ціноутворенням. Що ця площа є чистими втратами, безпосередньо випливає із спостереження, що гранична вигода *(D)* перевищує граничні витрати *(MC)* для кожної одиниці товару, створеної при розширенні обсягу виробництва від Q_m до Q_c.

НАДЛИШОК ВИРОБНИКА

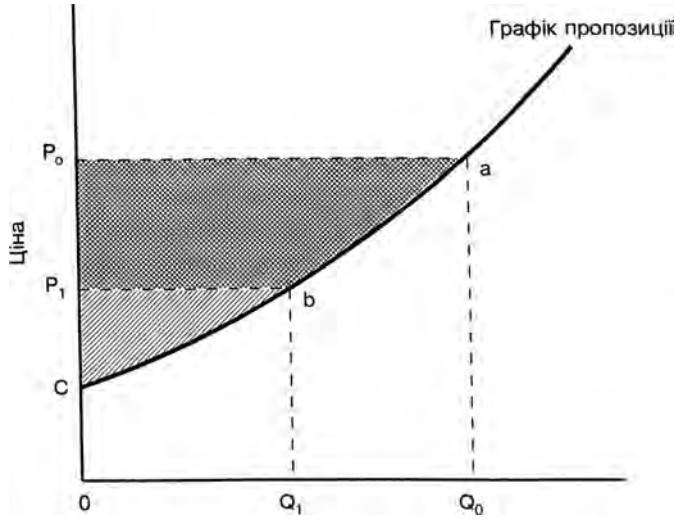
Ми звичайно маємо справу з ринками, де велике число фірм пропонує свої вироби. А тому нам треба знайти якийсь спосіб підсумувати ренту, яка нагромаджується в цих фірмах, що постачають товар на ринок. Наш підхід схожий на той, яким ми користувалися для оцінки компенсаційної зміни доходу. Спочат-

ку введімо поняття графіка пропозиції. Потім визначмо величину, пов'язану з графіком пропозиції, яка відповідає сумі рент для фірм — учасників ринку.

Побудуймо графік, який показує, скільки одиниць певного товару пропонують фірми при різних цінах. На *мал. 3.5*, скажімо, при ціні P_1 фірми пропонують сукупну кількість товарів Q_1. Якщо ціна зростає, вони пропонують щораз більшу кількість, внаслідок чого ми одержуємо стандартний спрямований угору *графік пропозиції*. Цей графік є результатом горизонтального підсумування кривих граничних витрат фірм. (Наприклад, згадайте криву *MC* на *мал. 3.3*.) Кожна точка на кривій пропозиції підказує нам, як дорого обійдеться виробництво ще однієї одиниці товару. Якщо послідовно додавати всі граничні витрати, пов'язані з виробництвом кожної нової одиниці товару, починаючи від нуля і закінчуючи Q_0, ми визначимо сукупні витрати на виробництво кількості товару Q_0. Графічно ці сукупні витрати дорівнюють площі під кривою пропозиції від нуля до Q_0.

Сукупна виручка фірм, однак, дорівнює добутку ціни на кількість, а це відповідає площі прямокутника P_0aQ_00. Різниця сукупної виручки і сукупних витрат дорівнює сукупній ренті, що нагромаджується у фірмах. Ця різниця, названа *надлишком виробника*, зображена заштрихованою площею на *мал. 3.5*.

Зверніть увагу на те, що надлишок виробника не обов'язково ділиться порівну між фірмами. Деякі фірми можуть мати унікальні переваги, які дозволяють їм виробляти товари з нижчими середніми витратами, ніж інші, навіть якщо всі фірми мусять продавати товари за однаковою ціною. Скажімо, щасливий фермер з дуже родючою землею може мати добру ренту, продавши урожай за ринковою ціною, тоді як інший фермер на неплідних землях лише спромагається покрити сукупні витрати. Оскільки площа родючої землі обмежена, обидва фермери опиняються перед проблемою зростання граничних витрат, які вони прирівнюють ринковій ціні, щоб встановити рівень виробництва. Загальновизнано, що унікальні ресурси, — як-то надзвичайно родюча земля, виняткові фізичні дані, легкодоступні корисні копалини, — дають ренту навіть на конкурентному ринку. Вищі за середні прибутки внаслідок володіння такими унікальними ресурсами звичайно мають назву економічної ренти. На відміну від монопольної ренти, про яку йтиме мова нижче у зв'язку з



Втрата надлишку виробника, спричинена зменшенням ціни від P_0 до P_1: P_0abP_1

Малюнок 3.5. Графік пропозиції і надлишок виробника

природною монополією, вона не конче пов'язана з неефективністю розміщення ресурсів.

Зміни надлишку виробника відповідають змінам ренти. Наприклад, якщо ми хочемо дізнатися про зменшення ренти, що настане внаслідок падіння ціни з P_0 до P_1, то дивимося на зміну надлишку виробника на ринку. На *мал. 3.5* зменшення ренти дорівнюватиме перехресно заштрихованій площі P_0abP_1, тобто зменшенню надлишку виробника.

Суспільний надлишок

Тепер у наших руках є знаряддя, потрібне для аналізу ефективності окремих ринків. Необхідною умовою ефективності за Парето є неможливість збільшити суму компенсаційної зміни доходу і ренти завдяки перерозподілу виробничих факторів і кінцевих продуктів. А це рівнозначне максимізації суспільного

надлишку, тобто суми надлишків споживача і виробника на всіх ринках. Оцінюючи вплив на економічну ефективність малих змін ціни й кількості якогось одного товару, звичайно доцільно обмежитись аналізом змін суспільного надлишку тільки на ринку цього товару. Такий підхід корисний не лише під час обговорення традиційних неспроможностей ринку, а й при аналізі витрат і вигід.

ТРАДИЦІЙНІ НЕСПРОМОЖНОСТІ РИНКУ

Основна конкурентна модель створює Парето-ефективне розміщення благ. Це означає, що дії осіб, які максимізують корисність, і фірм, які максимізують прибуток, мов «невидимою рукою» розподілятимуть блага таким чином, що ніхто не поліпшить свого економічного становища, не погіршивши становища когось іншого. Ефективність за Парето виникає завдяки добровільним діям і не потребує державної політики. Однак економічна дійсність ніколи повністю не узгоджується з припущеннями основної конкурентної моделі. В наступних підрозділах ми обговоримо порушення припущень, які лежать в основі конкурентної моделі. Ці порушення належать до неспроможностей ринку, тобто до ситуацій, коли індивідуальні дії не ведуть до ефективності за Парето. Чотири види неспроможності ринку (суспільні блага, зовнішні ефекти, природні монополії та інформаційна асиметрія), які ми розглянемо, широко досліджувалися й забезпечують традиційну економічну підставу для державної участі у приватних справах.

Суспільні блага

Термін «суспільні блага» часто з'являється в літературі, присвяченій аналізу політики та економічній науці. Але загальновживаність цього терміна приховує велику різницю між різними суспільними благами, пов'язану з різною природою неспроможностей ринку, а отже, й відповідною їм політичною реакцією держави.

Почнемо з головного запитання, яке слід поставити, розглядаючи будь-яку неспроможність ринку: чому ринок не розміщує ефективно це конкретне благо? Найпростіший спосіб дати

відповідь спирається на різницю між суспільними благами та товарами індивідуального споживання.

Визначальні особливості товарів індивідуального споживання та суспільних благ. Дві особливості визначають товари індивідуального споживання: конкурентність у споживанні та виключність права власності й користування. Конкурентність означає, що товар, спожитий однією особою, не може бути спожитий іншою. Виключність означає, що тільки певна особа здійснює виключний контроль над товаром. Наприклад, мої черевики є товаром індивідуального споживання, бо коли я в них узутий, ніхто інший не може їх надіти (конкурентність у споживанні), а оскільки вони мені належать, я визначаю, хто може ними користуватися в певний момент часу (виключність). Зверніть увагу на те, що виключність має два аспекти: фізичний і юридичний. Ясна річ, інші особи не можуть користуватися моїми черевиками, коли вони в мене на ногах, бо фізично я б цього не допустив. Юридична виключність стосується мого права контролювати використання моїх черевиків незалежно від того, чи я їх надіваю, чи ні. Це законне право на контроль ми називаємо *правом власності*. Якщо я перешкоджаю іншим особам користуватися моїми черевиками без мого дозволу, ми кажемо, що я ефективно утверджую своє право власності. Ідеальний товар індивідуального споживання відзначається цілковитою конкурентністю у споживанні та повним ефективним правом власності.

З іншого боку, суспільні блага тією або іншою мірою неконкурентні в споживанні і невиключні в користуванні або і ті і ті водночас. Іншими словами, будь-який товар, який не є суто індивідуального споживання, ми вважаємо за суспільне благо. Благо неконкурентне у споживанні, коли більше ніж одна особа одночасно може мати вигоду від його споживання при даному рівні пропозиції. Наприклад, певний рівень національної оборони неконкурентний у споживанні, бо всі громадяни мають від нього вигоду, не забираючи її в інших: новий громадянин теж матиме вигоду, причому вигода решти громадян, уже захищених, не зменшиться. (Звісно, кожна особа по-різному оцінює забезпечений для всього загалу рівень оборони.) Благо невиключне, якщо фізично чи юридично одній особі на практиці неможливо здійснювати виключний контроль над його використанням. Напри-

клад, ті види риб, які широко міґрують в океані, як правило, невиключні в користуванні, бо вільно рухаються між реґіонами, де різні люди мають можливість їх виловлювати.

На практиці третьою особливістю, корисною для опису суспільних благ, є *переобтяженість*. Благо переобтяжуване, якщо за певного рівня споживання граничні суспільні витрати споживання можуть стати додатними. Благо переобтяжене, якщо граничні суспільні витрати споживання є додатними. Наприклад, декілька людей може ловити рибу в річці, не впливаючи на улов кожного з них. Якщо ж кількість рибалок перевищить певний рівень, вони заважатимуть один одному, і кожен буде змушений витрачати більше часу, ніж колись, на той самий улов.

Поки граничні витрати споживання дорівнюють нулю, кількість споживаного блага можна збільшити, не зменшуючи споживчих вигід будь-якої іншої людини. Тільки-но ці витрати стануть додатними, збільшення рівня споживання зменшить споживчі вигоди інших осіб. Отаке зменшення вигід споживача можна вважати за витрати. Оскільки ці витрати припадають на всіх споживачів даного блага, ми називаємо їх *граничними суспільними витратами споживання*. Переобтяження виникає тоді, коли граничні суспільні витрати споживання стають значними.

Треба звернути особливу увагу на різницю між граничними суспільними витратами споживання і граничними витратами виробництва. Чисто неконкурентне й непереобтяжуване благо відзначається нульовими граничними витратами споживання: додаткове споживання не зменшує споживчих вигід будь-якої людини. А от приріст суспільного блага (якщо він не відбувається природно) мусить бути досягнутний так само, як і товару індивідуального споживання: шляхом використання різних виробничих факторів. Наприклад, одним із способів підвищити обороноздатність є збільшення бойової готовності, скажімо, внаслідок забезпечення армії більшою кількістю зброї. Для виробництва озброєнь потрібна людська праця, устаткування, матеріальні ресурси, тобто те, що можна використати для виробництва інших благ. Отже, граничні витрати посилення обороноздатності не дорівнюють нулю, а от граничні витрати споживання за даного рівня пропозиції нульові[7].

[7] Ця картина може виявитися трохи складнішою, оскільки багато благ, неконкурентних у споживанні, відзначаються «цілісністю» у пропозиції. Наприклад, неможливо мало-помалу збільшувати пропускну здатність мосту. Щоб

Під час дальшого обговорення проблеми суспільних благ, яким властиве переобтяження, ми, як правило, розглядатимемо ситуації, коли пропозиція стала, а тому граничні витрати виробництва дорівнюють нулю. Отже, якщо не буде визначено інших положень, поки що ми прирівнюємо граничні суспільні витрати споживання до сукупних граничних суспільних витрат виробництва і споживання блага. Якщо граничні витрати виробництва не дорівнюють нулю, то граничні суспільні витрати дорівнюватимуть сумі граничних суспільних витрат споживання і граничних витрат виробництва.

Отже, трьома особливостями, що визначають специфічну природу суспільних благ, а звідси й природу неефективності, породженої ринковою пропозицією, є: по-перше, ступінь конкурентності в споживанні, по-друге, ступінь виключності використовуваного блага і, по-третє, існування переобтяження. Наявність неконкурентності, невиключеності або переобтяженості може призвести до неспроможностей ринку, які не дозволять досягти ефективності за Парето. Наявність чи то неконкурентності, чи то невиключеності є необхідною умовою існування неспроможності ринку, пов'язаного із суспільними благами.

Графіки граничних вигід для конкурентних і неконкурентних благ. Як з'ясувалося під час обговорення ефективного ціноутворення, виробництво товарів індивідуального споживання за умов конкуренції в споживанні буде в рівновазі, коли ціна дорівнюватиме граничним витратам ($P = MC$). У сфері попиту при стані рівноваги граничні вигоди споживачів унаслідок додаткового споживання мусять дорівнювати ціні ($MB = P$). Отже, граничні вигоди дорівнюють граничним витратам. По суті, той самий принцип застосовується до неконкурентних благ. Оскільки всі споживачі одержують граничну вигоду від додаткової одиниці неконкурентного блага, його слід виробляти, якщо сума граничних вигід усіх індивідуальних споживачів перевищує граничні витрати його виробництва. І тільки тоді, коли обсяг виробництва того блага досягає такого рівня, що сума граничних

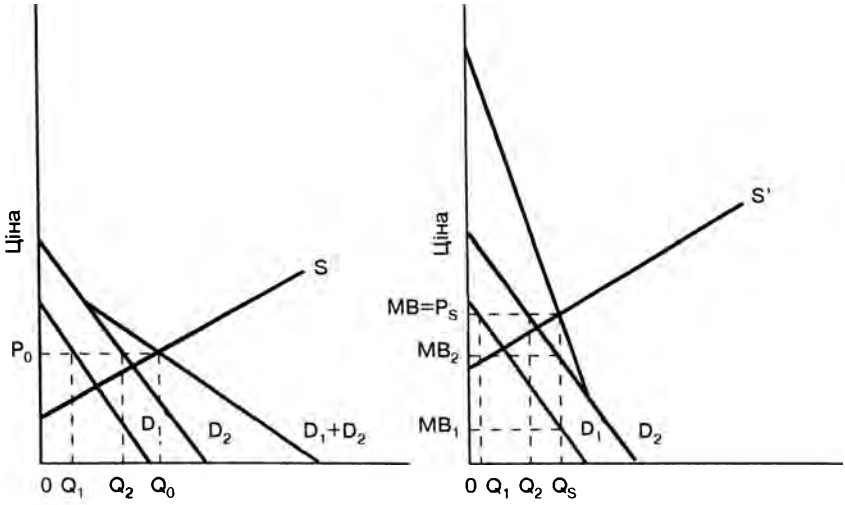
збільшити його пропускну здатність, треба, як правило, будувати новий міст або добудовувати другий поверх наявного мосту. Кожен із підходів значно збільшує пропускну здатність. Але ця «цілісність» не пов'язана з визначенням переобтяження. Треба зважати тільки на те, чи з'являться граничні суспільні витрати споживання за даного рівня пропозиції.

вигід дорівнює граничним витратам виробництва, таке виробництво ефективне.

Суму граничних вигід за будь-якого рівня виробництва чисто неконкурентного суспільного блага (виключного чи ні) можна отримати за допомогою вертикального додавання графіків граничних вигід (графіків попиту) всіх індивідів[8]. Повторюючи цей процес для кожного рівня виробництва, ми одержимо графік повної суспільної, або сукупної, граничної вигоди. Цей метод контрастує із способом одержання графіка граничної суспільної вигоди для товарів індивідуального споживання, коли графіки індивідуальних граничних вигід (графіки попиту) додаються горизонтально, бо кожна вироблена одиниця товару може бути спожита лиш однією особою.

Мал. 3.6 ілюструє різні підходи. Ліва частина малюнка подає попит на конкурентний товар, а права — на неконкурентне суспільне благо. В обох випадках графіки попиту окремих споживачів певного товару (або блага) зображаються лініями D_1 і D_2. Ринковий попит на конкурентний товар становитиме наслідок горизонтального додавання ліній індивідуального попиту. Наприклад, при ціні P_0 перша особа має попит Q_1, друга — Q_2, отже, сукупний попит стає Q_0, що дорівнює сумі $Q_1 + Q_2$. Ціна P_0 — це ще й ціна, при якій зрівнюються граничні суспільні вигоди з граничними суспільними витратами, представленими графіком пропозиції S. Права частина малюнка подає таку саму ситуацію з неконкурентним суспільним благом, але тут слід застерегти, що ми навряд чи зможемо спостерігати графіки індивідуального попиту на суспільне благо (з причин, які обговоримо згодом). У цьому випадку суспільна гранична вигода в точці Q_S *(MB)* є сумою граничних вигід першої *(MB_1)* і другої *(MB_2)* особи. За даного графіка пропозиції S' в точці Q_s граничні суспільні вигоди дорівнюють граничним суспільним витратам, що відповідає Парето-ефективному рівню виробництва неконкурентного суспільного блага. Зверніть увагу, що в цьому прикладі спрямований угору графік пропозиції вказує на те, що вищі рівні виробництва пов'язані з більшими граничними витратами (яскравіше вуличне освітлення обходиться дорожче за тьмяне), і тільки

[8] Paul A. Samuelson, «Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure», *Review of Economic and Statistics*, Vol. 37, № 4, November 1955, pp. 350–356.



Малюнок 3.6. Підсумовування попиту на конкурентний товар і неконкурентне благо

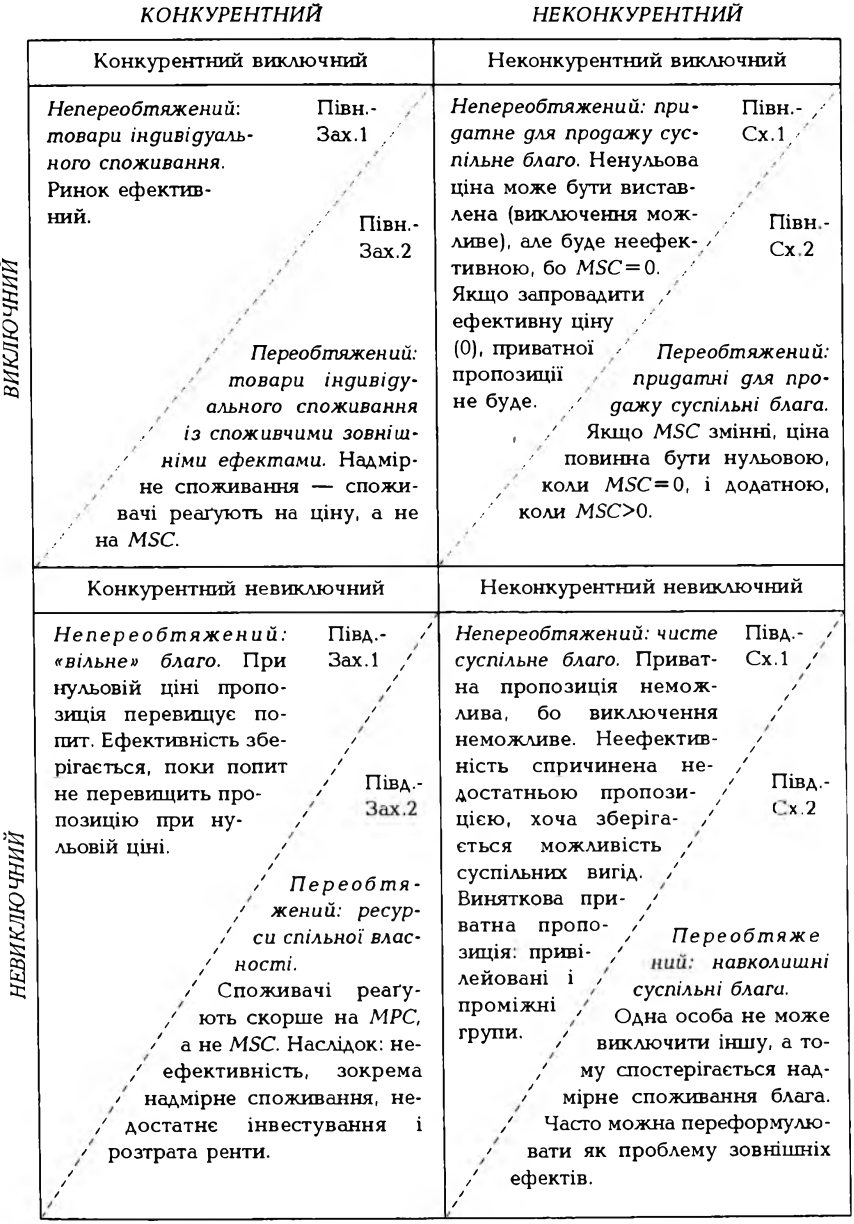
граничні витрати споживання однакові (й дорівнюють нулю) для всіх індивідів (вони можуть дивитися на предмети, освітлені вуличними ліхтарями, не заважаючи один одному). Іншими словами, при будь-якому рівні пропозиції граничні витрати споживання залишаються нульовими, але зростання цього рівня веде до появи додатних граничних витрат виробництва.

Суттєвою відміною конкурентних товарів від неконкурентних суспільних благ є те, що оцінки окремих споживачів не можуть нам безпосередньо сказати, скільки треба постачити неконкурентного блага; тільки сума оцінок може дати нам відповідь на це запитання, крім того, якщо певний рівень виробництва суспільного блага вже обрано, кожна особа повинна його споживати. Отже, виходить, немає механізму, що дозволив би з'ясувати, які оцінки дають різні особи обраному рівню виробництва. Таким чином ціна не служить розподільчим механізмом і не виявляє граничних вигід, як у випадку конкурентних това-

рів. Чому ринок не пропонує такого рівня виробництва, який прирівняв би граничні витрати до суми індивідуальних вигід? Якщо на відміну від випадку конкурентних товарів особа з попитом D_2 (на правій частині *мал. 3.6*) на неконкурентне суспільне благо вирішить по-своєму, то закупить Q_2 (якщо ціна дорівнює P_s, тобто менше за суспільно оптимальну кількість, а попит D_1 першої особи буде навіть ще меншим (Q_1). Але якби перша особа знала, що друга особа забезпечить їй кількість суспільного блага Q_2, то не вважала б для себе вигідним купувати неконкурентне суспільне благо. Натомість вона мала б стимул для «їзди зайцем» на споживання другої особи, скориставшись неконкурентністю споживання даного блага. Іншими словами, тільки-но друга особа купить Q_2 одиниць, перша не буде матеріально зацікавлена купувати собі додаткову кількість суспільного блага, бо кожна одиниця понад Q_1 (що менша за Q_2) дає їй вигоду, *меншу за ціну*.

Ринок усе-таки міг би ґенерувати оптимальну кількість неконкурентного суспільного блага, якби всі споживачі чесно дали свої граничні оцінки. (Зверніть увагу на те, що однією з великих переваг ринку конкурентних товарів є те, що споживачі, купуючи товар, автоматично виявляють свої граничні оцінки.) Однак, як правило, споживачі не мають стимулу чесно виявляти свої граничні оцінки, якщо їх не можна не допустити до споживання суспільного блага. Це повертає нас до проблеми виключеності.

Можна майже завжди уявити собі певні шляхи виключення певних осіб від споживання суспільного блага; витрати такого виключення охоплюють цілу низку заходів: від найпростіших до суворої заборони. Вважається розумним припустити, що витрати виключення для конкурентних товарів дорівнюють нулю (виключне право власності можна підтримувати безкоштовно). Але так буває не завжди. Як ми з'ясуємо згодом, блага з конкурентними, а також неконкурентними споживчими властивостями можуть вимагати значних витрат виключення, для них характерні, як часто кажуть, послаблені права власності. Щоб права власності могли забезпечити ефективне виключення, їх треба не тільки надати, а й зреалізувати на практиці. З політичного погляду важливі обидва аспекти прав власності; проблеми виключення можуть виникнути через брак або права власності, або трансакційних витрат на їх утвердження.



MPC — граничні приватні витрати споживання
MSC — граничні суспільні витрати споживання

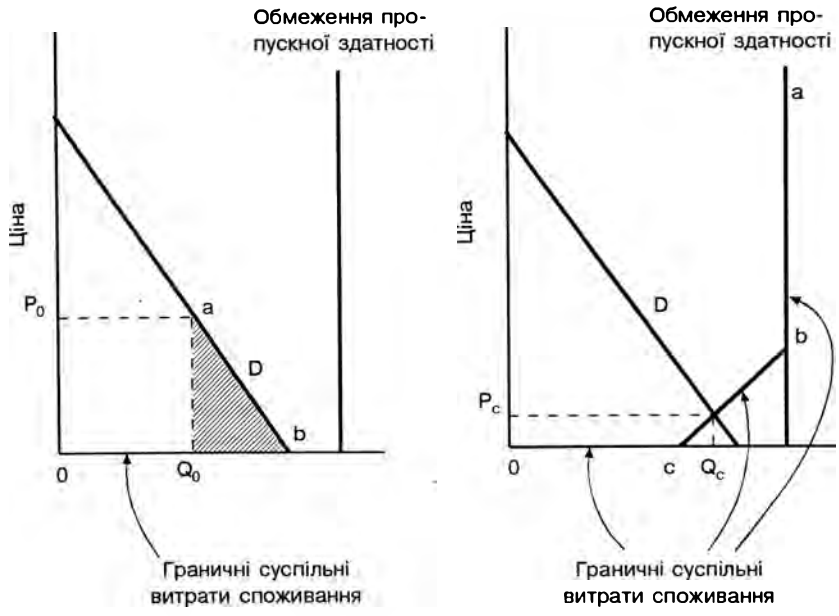
Малюнок 3.7. Класифікація товарів (благ): товари індивідуального споживання і суспільні блага

Класифікація суспільних благ. На *мал. 3.7* подано основну класифікацію суспільних благ, причому стовпчики вказують на різницю між конкурентними і неконкурентними благами, а рядки — між виключними і невиключними. Крім того, діагоналі в квадрантах розмежовують випадки, коли блага за певних умов стають переобтяженими, і випадки, коли вони ніколи не бувають переобтяженими.

Конкурентність, виключеність: товари індивідуального споживання. Північно-західний (*пн.-зах.*) квадрант вміщає товари індивідуального споживання, яким властива конкурентність у споживанні і виключеність у користуванні: взуття, книжки, хліб та інші речі, які ми звичайно купуємо і маємо у власності. Коли нема переобтяження або інших неспроможностей ринку, то завдяки егоїстичним діям споживачів і фірм ці товари з'являються і розподіляються настільки неефективно, що державне втручання мусило б бути виправданим на якійсь іншій підставі, а не з міркувань ефективності.

Коли товар індивідуального споживання переобтяжений (тобто з ним пов'язані додатні граничні витрати споживання), пропозиція на ринку загалом неефективна. (На конкурентних ринках граничні суспільні витрати на товар дорівнюють не просто ціні — граничним витратам виробництва, — а сумі ціни і граничних суспільних витрат споживання.) Замість того щоб розглядати такі ситуації як неспроможності ринку, пов'язані з суспільними благами, узвичаємо відносити їх до неспроможностей ринку, пов'язаних із зовнішніми ефектами. Отже, відкладемо розгляд категорії *пн.-зах. 2* на *мал. 3.7* до часу обговорення зовнішніх ефектів.

Неконкурентність, виключеність: придатні для продажу суспільні блага. Північно-східний (*пн.-сх.*) квадрант уміщає блага, яким властива неконкурентність у споживанні і виключеність. Яскравими прикладами є мости і дороги, які, будучи побудованими, можуть пропускати значну кількість транспорту без заторів. Інші приклади: природні рекреаційні зони, як-от парки та озера. Оскільки виключення економічно можливе, приватний постачальник може взятися забезпечувати цим благом. Скажімо, вдалий підприємець міг би надумати збудувати міст і збирати проїзне мито, що дасть доходи, які набагато переважать



Малюнок 3.8. Виключні неконкурентні суспільні блага: (а) втрати суспільного надлишку при ненульовій ціні за відсутністю переобтяження; (б) належна ненульова ціна при наявності переобтяження

витрати на будівництво моста. Якщо міст уже побудовано, то він не вимагає ніяких додаткових ресурсів, а тому граничні витрати виробництва фактично дорівнюють нулю. Ясна річ, у цьому квадранті сама по собі пропозиція не є проблемою. Проблема радше двояка. По-перше, приватний постачальник не зможе забезпечити правильні пропускні спроможності споруди, щоб максимізувати суспільний надлишок (Q_s на *мал. 3.6(б)*). По-друге, приватний постачальник не зможе встановити ефективної ціни надаваної послуги.

Якщо йдеться про ціноутворення, то розгляньмо спочатку випадок, коли нема переобтяження (*пн.-сх. 1*), коли приватний постачальник напевне не призначить економічно ефективної ціни. В цьому випадку граничні суспільні витрати споживання дорівнюють нулю, а тому будь-яка ціна за проїзд недоречно відштовхуватиме людей від користування мостом. Площа заштри-

хованого трикутника Q_0ab на лівій половині (*а*) *мал. 3.8* визначає чисті втрати для суспільства, породжені певною ціною (або митом) P_0. З діаграми можна побачити, що будь-яка певна ціна призведе до зменшення добробуту. Причина полягає в тому, що, коли призначено якусь ціну за проїзд, дехто, хто «мав би» переїхати через міст, відмовиться від цього. Чому? Бо переїдуть через міст тільки ті, хто матиме граничні вигоди або більші від граничних суспільних витрат споживання, або такі, що дорівнюють їм. Оскільки граничні суспільні витрати споживання дорівнюють нулю (тобто лежать на горизонтальній осі), будь-яка особа, що мала б якусь вигоду від переїзду, переїхала б через міст. Однак особи, які матимуть граничні вигоди менші, ніж ціна за проїзд, не захотіли б переїжджати. Чисті втрати для суспільства — втрачений надлишок споживача у вигляді поїздок, що не відбулися внаслідок обкладання митом, — можуть здатися *туманними*, але вони свідчать про нераціональне розміщення ресурсів, яке після внесення коректив могло би наблизитися до ефективного за Парето.

Щойно поданий аналіз ускладнюється, якщо суспільному благу властива переобтяженість, коли попит перевищує певний рівень (*пн.-сх. 2*). Повернімося до прикладу з мостом. Раніше ми припускали, що пропускна здатність моста перевищує попит, але так буває не завжди. Як правило, споживання залишається непереобтяженим до певного рівня попиту, але із збільшенням людей, які користуються цим благом, з'являються додатні граничні суспільні витрати споживання. Такі суспільні блага, як мости, дороги і парки, мають потенційну схильність переобтяжуватись унаслідок обмеженості фізичної місткості. Будуть вони переобтяжені чи ні, залежить як від попиту, так і від їхньої місткості. Лінія *cb* на половині (*б*) *мал. 3.8* зображує граничні суспільні витрати споживання блага, яке стає переобтяженим. За низьких рівнів попиту (аж до точки *c*) граничні витрати споживання дорівнюють нулю (іншими словами, споживання непереобтяжене), але додаткове споживання далі точки *c* накладає на всіх споживачів блага граничні витрати. Відрізки *Oc*, *cb* і *ba* виражають граничні суспільні витрати споживання блага на всякому діапазоні можливого споживання. Зверніть увагу, що ці витрати накладені граничним (додатковим) споживачем, а не самим благом. Наприклад, у випадку моста витрати постають у вигляді додаткового часу, витраченого кожним користувачем на переїзд

через міст. Якщо додаткові користувачі спричинять затор на мості, то цілком зрозуміло, що граничні витрати можуть стати безмежними. Затор не дасть нікому переїхати через міст, аж поки хтось із користувачів відмовиться переїздити. Економічно ефективна ціна позначена літерою P_c на правій половині (*б*) *мал. 3.8.*

Придивімося ближче до причин, які призводять до суспільно неефективних заторів. Припустімо, що кожен з 999 автомобілів, які опиняються на мості, переїжджає його в середньому за десять хвилин. Ви задумаєтеся над тим, чи бути вашому автомобілю тисячним на мості. На жаль, враховуючи пропускну спроможність моста, ваша поїздка спричинить переобтяження: кожен автомобіль (тобто й ваш), переїжджаючи через міст, сповільнить рух, витративши додатково одну хвилину. Іншими словами, середній час переїзду через міст збільшиться від десяти до одинадцяти хвилин. Ви переїжджатимете через міст, якщо ваші граничні вигоди від переїзду перевищать граничні витрати, які в цьому прикладі дорівнюють новим середнім витратам споживання — одинадцяти хвилинам — для групи користувачів[9]. Однак якщо ви таки вирішили переїжджати, то граничні суспільні витрати від вашого рішення будуть дорівнювати 1010 хвилинам (одинадцять ваших хвилин плюс 999 додаткових хвилин, що їх витратили інші користувачі внаслідок вашого користування мостом). Отже, з погляду суспільних інтересів, якщо кожен автомобіліст цінує час так само, як і ви, то вам слід переїжджати через міст лише тоді, коли вигоди, які ви одержите від переїзду, перевищать вартість 1010 хвилин запізнення.

На практиці з неконкурентними виключними суспільними благами, яким властиве переобтяження, пов'язані вельми складні проблеми визначення ціни. Одначе основні принципи легко випливають з попередніх міркувань. Припустімо, що переобтяження настає періодично через певні проміжки часу (наприклад, на дорогах у години «пік»). Ефективне розміщення вимагає, щоб плата за користування суспільним благом дорівнювала граничним витратам, яких зазнають інші користувачі протягом

---

[9] Тут ми припускаємо, що граничні витрати виробництва дорівнюють нулю. Якщо кожний переїзд породжує експлуатаційні витрати, то повні граничні суспільні витрати на переїзд дорівнюватимуть сумі граничних витрат виробництва (догляду і ремонту) і граничних суспільних витрат споживання.

кожної частини дня, причому в періоди, коли переобтяження не виникає, вона має бути нульовою (мовлячи загалом, плата повинна дорівнювати граничним витратам виробництва, коли нема переобтяження), а в період переобтяження — досягати певної величини. Тут ми не торкалися питання про оптимальні масштаби суспільного блага (яких розмірів міст будувати), але очевидно, що й сама переобтяженість залежить від вибраного обсягу блага (наприклад, числа смут дороги).

Чимало неконкурентних, виключних суспільних благ виробляють приватні фірми. Ці фірми повинні оплачувати витрати на їх виробництво з надходжень, які дають збори з користувачів. Тобто потік надходжень від зборів має покривати витрати на будівництво та експлуатацію. Для отримання потрібних надходжень фірми мусять постановити, щоб оплата користувачів перевищувала граничні суспільні витрати споживання. А тут уже може виявитись неспроможність ринку, бо ці збори виключають користувачів, що мали б граничні вигоди вищі за граничні суспільні витрати споживання. Величина чистих вигід, від яких відмовились, визначає ступінь неспроможності ринку.

Неконкурентність, невиключеність: «чисті» і навколишні суспільні блага. Тепер звернімося до суспільних благ, які характеризуються неконкурентністю і невиключеністю споживання, — до південно-східного (*пд.-сх.*) квадранта *мал. 3.7*. Коли такі блага непереобтяжувані або принаймні непереобтяжені, їх називають класичними, або «чистими», суспільними благами; до них належать, наприклад, національна оборона й маяки. За деякими винятками, що їх ми обговоримо згодом, чисті суспільні блага взагалі не постачаються приватними фірмами. Зовсім інша ситуація — пн.-сх. квадрант, де можливе приватне постачання через ринок, але за ціною, що призводить до чистих втрат: будь-яка призначена ціна дає прибутки для покриття витрат, але водночас відохочує декого з користувачів від користування благом, пов'язаним з нульовими граничними витратами споживання.

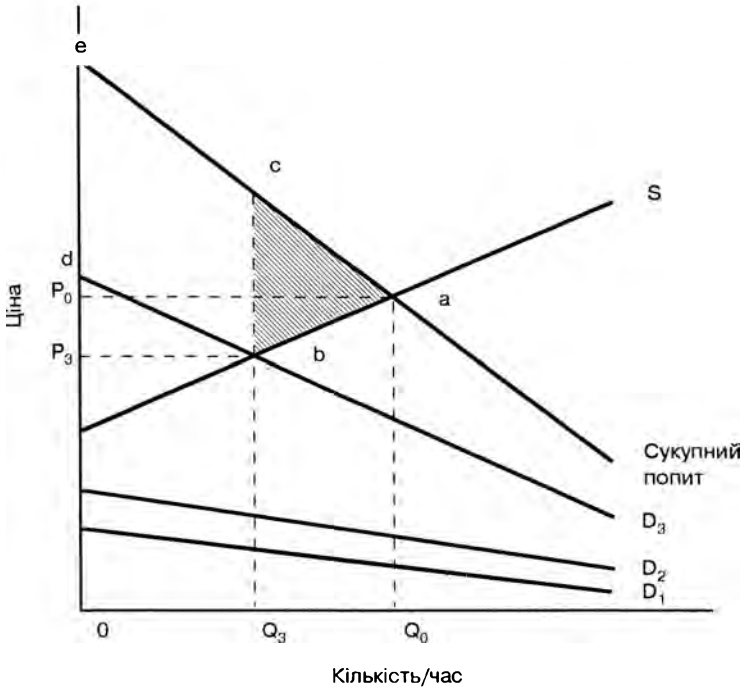
Число людей, які потенційно можуть мати вигоду від чистого суспільного блага, дуже варіюється залежно від самого блага: чи то вуличного освітлення, яким користується лише кілька осіб, чи то національної оборони, вигоду від якої начебто мають усі члени суспільства. Оскільки вигоди, як правило, змінюються просторово й географічно (тобто вони мало-помалу зменшують-

ся, коли відступати від певної точки на карті), ми звичайно розрізняємо місцеві, регіональні, національні, міжнародні й навіть глобальні суспільні блага. Така класифікація править за зручний спосіб групування людей, які отримують вигоду, але це лиш один з багатьох можливих способів. Скажімо, люди, які високо цінують дику природу гір Сьєрра-Невади, можуть бути розпорошені по всій Північній Америці, та навіть по всьому світі. Проте декого або навіть більшість з тих, хто справді живе в тих горах, можна не записувати до цієї категорії, бо їхні приватні інтереси залежать скорше від комерційного або сільськогосподарського розвитку тієї території, ніж від її збереження в первісному стані.

Ми вже коротко згадували про головну проблему пд.-сх. квадранта: люди, що справді одержують певні вигоди від наданого суспільного блага, часто не відчувають потреби чесно повідомляти про величину цих вигід; якщо внесок у створення суспільного блага залежить від рівня одержуваних вигід, люди схильні занижувати його, а якщо не залежить — схильні прибільшувати свій рівень вигід задля більшого забезпечення благом. Як правило, чим більша кількість користувачів блага, тим менша ймовірність, що будь-хто з них з'ясує свої справжні вподобання. В таких випадках приватне постачання неможливе. Як відзначив Манкур Олсон, на ринку пропозицій чистих суспільних благ можуть виникнути дві особливі ситуації[10]. Він назвав їх випадками «привілейованої» і «проміжної груп».

Випадок привілейованої групи зображено на *мал. 3.9*, де три споживачі дістають вигоди від суспільного блага відповідно до своїх графіків граничних вигід. Наприклад, усі троє можуть бути власниками закладів відпочинку в долині, а суспільне благо полягатиме в протимоскітному обприскуванні. Графік граничної вигоди третьої особи (D_3) відносно високий у порівнянні з графіками граничної вигоди першої і другої особи. (Під відносно високим графіком ми розуміємо те, що при будь-якій споживаній кількості третя особа надає більшої граничної цінності отриманню додаткової одиниці блага, ніж інші дві особи.) Справді, він досить високий, щоб у третьої особи з'явилося бажання придбати Q_3 одиниць блага незалежно від того, що робитимуть

[10] Mancur Olson, *The Logic of Collective Action* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1973), pp. 43–52.



Суспільно оптимальний рівень забезпечення:	Q_0
Приватне забезпечення особою 3:	Q_3
Чисті втрати від недостатнього забезпечення:	abc

Малюнок 3.9. Приватне забезпечення суспільним благом: привілейована група

інші дві особи. (Графік попиту третьої особи перетинається з графіком пропозиції при кількості Q_3.) Ясна річ, якщо третя особа оплатила Q_3 одиниць блага, то ні перша, ні друга особа не захочуть нічого доплачувати. Фактично вони «їхатимуть зайцем» на високому попиті третьої особи. (Графік граничної вигоди третьої особи можна вважати за графік попиту, бо ця особа діятиме так, наче благо приватне, і виявлятиме попит при різних цінах на те благо.) Незважаючи на постачання Q_3 одиниць суспільного блага, у порівнянні з суспільно ефективним обсягом цього блага Q_0, суспільний надлишок зменшився на величину, рівну площі трикутника *abc*.

У цьому випадку попит третьої особи складає таку велику частину загального попиту, що куплена кількість блага Q_3 досить близько підходить до економічно ефективного рівня Q_0. Тож у цьому розумінні наші три особи утворюють привілейовану групу. Та навіть якщо жодна особа не матиме такого високого попиту, щоб зробити якусь групу привілейованою, однаково можна забезпечитися певною кількістю блага, якщо група досить мала, щоб її члени могли безпосередньо домовитись між собою. Ми вважаємо таку групу за «проміжну» між привілейованими і непривілейованими, бо двоє або більше її членів можуть з якихось міркувань добровільно об'єднатись і забезпечити себе благом, правда, звичайно на нижчому від економічно ефективного рівня. Проміжні групи, як правило, малі або принаймні мають невелику кількість членів, що створюють значну частину загального попиту.

Читач, трохи обізнаний з мікроекономікою, може помітити, що випадок, описаний щойно, дуже схожий на випадок позитивних зовнішніх ефектів (вигоди від ринкових операцій дістаються третій стороні), які ми обговоримо докладно в наступному підрозділі. Зрозуміло, якби перша і друга особи не погодилися спільно фінансувати суспільне благо на ефективному рівні Q_0, вони однаково мали б вигоду від Q_3, кількості, що її закупила третя особа. Придбавши блага Q_3, третя особа матиме особисту вигоду у вигляді надлишку споживача, що дорівнює площі трикутника P_3bd, а частину вигоди у вигляді зовнішнього (щодо себе) надлишку споживача, що дорівнює площі $bced$, подарує решті членів своєї групи. Однак для зручності аналізу ми розрізнятимемо суспільні блага і позитивні зовнішні ефекти. Своє визначення зовнішніх ефектів ми обмежимо тими ситуаціями, коли забезпечення благом конче вимагає спільного виробництва товару індивідуального споживання і суспільного блага. А про суспільне благо йтиметься тільки тоді, коли немає такого спільного виробництва. Наприклад, контроль за кількістю москітів породжує проблему суспільного блага, а хімічні відходи як побічний продукт виробництва — проблему зовнішніх ефектів.

У багатьох випадках велика кількість осіб мала б вигоду від забезпечення суспільним благом, якби жодна мала група не отримувала непропорційно великої частини сукупних вигід. Отакі

випадки, коли йдеться про «велику кількість» осіб, найчастіше породжують проблему «їзди зайцем». Коли користувачів багато, попит кожного індивіда надзвичайно малий у порівнянні з сукупним попитом і витратами на забезпечення суспільним благом. Розважливий індивід порівняє свої особисті граничні вигоди і витрати. Якщо взяти для прикладу національну оборону, він керуватиметься такою логікою: мій грошовий внесок у фінансування національної оборони, певне, нескінченно малий, а тому, якщо я нічого не дам, а решта даватиме, рівень забезпеченої обороноздатності, якого мене не можна по-справжньому позбавити, залишиться, по суті, тим самим і без мого внеску. З іншого боку, якщо я даватиму, а решта ні, обороноздатність зовсім не буде забезпечена. В обох випадках мені вигідніше нічого не платити. (Як ми покажемо згодом, проблема «їзди зайцем» виникає й за інших обставин, а не тільки тоді, коли йдеться про ринкове забезпечення суспільним благом; вона виникає і при спробах постачати економічно ефективну кількість суспільного блага через механізми державного сектора)[11].

Отже, можна зробити такий підсумок: проблема «їзди зайцем» існує тому, що при великій кількості користувачів, як правило, неможливо змусити їх показати свої справжні графіки попиту (граничної вигоди) на суспільне благо (в таких ситуаціях навіть важко говорити про графіки індивідуального попиту, бо їх узагалі неможливо спостерігати). Навіть якби всі мали потенційну вигоду від того, що кожен індивід погодиться робити свій внесок у фінансування суспільного блага, і то так, щоб середній внесок (тобто ціна, яку платить кожен за одиницю наданого блага) лише дорівнював граничним вигодам кожного, егоїстичне ставлення до своїх особистих витрат і вигід стає на перешкоді чесній співпраці.

Уявлення про «їзду зайцем» відіграє важливу роль у теорії суспільних благ. Однак останнім часом серед економістів виникла суперечка про практичне значення «їзди зайцем». У відносно невеликих групах, де всі люди стикаються віч-у-віч, як, наприклад, у сусідських громадах, громадський тиск можна довести до такого рівня, що неучасть у фінансуванні суспільного блага ста-

[11] Нижче ми побачимо, що проблема «їзди зайцем» виринає й при зовнішніх ефектах. Насправді ситуація в таких випадках може бути ще гірша, бо можливостей для корисливих дій буде набагато більше.

не неприємною[12]. А взагалі можна сподіватися виникнення низки добровільних організацій з досить високим рівнем анонімності для боротьби з «їздою зайцем»[13]. Останнім часом велике зацікавлення було виявлене до таких механізмів ціноутворення, які б заохочували людей правдиво виказувати свої вподобання[14].

Поки що ми не розглядали проблеми переобтяження в пд.-сх. квадранті. Деякі блага просто непереобтяжувані, і їх можна помістити ліворуч від діагоналі (*пд.-сх. 1*) у пд.-сх. квадранті. Наприклад, контроль над кількістю москітів (місцеве суспільне благо) характеризується невиключеністю, неконкурентністю в споживанні і непереобтяжуваністю: незалежно від кількості людей у цій місцевості ефективність винищення москітів залишається однаковою. Так само й національна безпека (національне або міжнародне суспільне благо) загалом не знає переобтяження[15]. Натомість любителям природи може стати прикро, коли в дикій місцевості їм трапиться зустріти ще кількох мандрівників. До найважливішого типу суспільних благ, що характеризуються переобтяжуваністю, а тому займають своє законне місце в квадранті пд.-сх. 2, належать так звані навколишні суспільні блага. Повітря і великі водоймища — це найперші приклади суспільних благ, які надає нам природа. Коли йдеться про будь-які

---

[12] Thomas S. McCaleb and Richard E. Wagner, «The Experimental Search for Free Riders: Some Reflections and Observations», *Public Choice*, Vol. 47, № 3, 1985, pp. 479–490.

[13] На додачу до McCaleb and Wagner, p. 487, див.: P. Bohm, «Estimating Demand for Public Goods: An Experiment», *European Economic Review*, Vol. 3, №2, 1972, pp. 111–30; E. Brubaker, «Free Ride, Free Revelation, or Golden Rule?» *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, № 1, 1975, pp. 146–161; R. Issac, J. Walker, and S. Thomas, «Divergent Evidence on Free Riding: An Experimental Examination of Possible Explanations», Public Choice, Vol. 43, № 2, 1984, pp. 113–149; O. Kim and M. Walker, «The Free Rider Problem: Experimental Evidence», *Public Choice*, Vol. 43, № 1, 1984, pp. 3–24; G. Marwell and R. Ames, «Economists Free Ride, Does Anyone Else?: Experiments on the Provision of Public Goods, IV», *Journal of Public Economics*, Vol. 15, № 3, 1981, pp. 295–310.

[14] Див.: Edward H. Clarke, *Demand Revelation and the Provision of Public Goods* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1980).

[15] Ясна річ, дуже мало чистих суспільних благ цілком непереобтяжувані. Можна собі уявити, що навіть маяк стане переобтяженим, якщо суден, які ним користуються, буде так багато, що одні кораблі затулятимуть його промені іншим кораблям. Та поки в певному діапазоні попиту такі блага непереобтяжені, для цілей аналізу їх можна розмістити в квадранті пд.-сх. 1.

практичні цілі, то споживання цих благ неконкурентне: більше ніж одна особа може використовувати ту саму їх частину для таких цілей, як розміщення шкідливих хімічних речовин[16]. Іншими словами, споживання ресурсу (через забруднення), як правило, не має впливу на ефективність за Парето, аж поки буде перейдений поріг природної здатності поглинати відходи. Виключеність за багатьох ринкових умов неможлива або принаймні надзвичайно дорога, бо доступ до ресурсів можна здійснювати з багатьох різних місць. Наприклад, шкідливі хімічні відходи можна випустити за вітром (а то й проти вітру!) з будь-якого місця.

До категорії пд.-сх. 2 потрапляє відносно мало суспільних благ. Причина в тому, що, тільки-но з'являється переобтяженість, часто стає економічно здійсненною можливість не допускати споживачів, тож суспільні блага, які б мали бути в пд.-сх. 2, натомість опиняються в пн.-сх. 2. Наприклад, коли повернутись до мандрівок у місцевості з недоторканою природою, якщо число туристів стає дуже великим, для приватного власника стає економічно здійсненною видача перепусток, що їх до того ж перевірятимуть на кількох контрольних пунктах. Дика природа за цих обставин є навколишнім суспільним благом тільки в тих межах користування, які починаються з появи великої кількості туристів і закінчуються миттю, коли система перепусток стає економічно здійсненною. Проблеми ефективності, пов'язані з багатьма суспільними благами, що потрапляють до категорії пд.-сх. 2, можна розглядати ще й як неспроможності ринку внаслідок зовнішніх ефектів. Наприклад, здатність водоймища поглинати відходи можна вважати за навколишнє (природне) суспільне благо, що зазнає шкоди від надмірного споживання. Натомість забруднення водоймища можна вважати за зовнішній ефект, породжений перевиробництвом якогось товару.

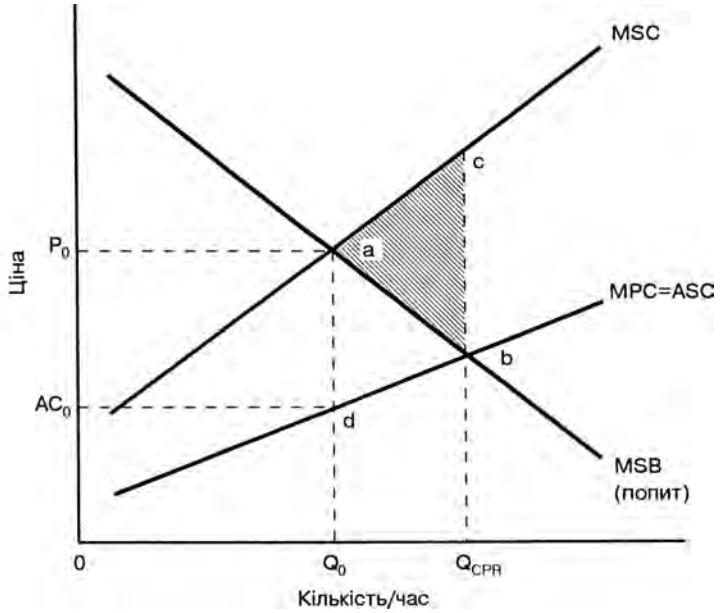
---

[16] Деякі види споживання можуть бути повністю конкурентними. Наприклад, використання води з водойми для зрошування конкурентне, а тому, припускаючи можливість переобтяженості (появи певних граничних суспільних витрат споживання), воду слід вважати скорше за ресурс спільної власності (пд.-зах. 2 на *мал. 3.7*), ніж за навколишнє суспільне благо. Однак те саме водоймище загалом буде неконкурентним, коли йтиметься про його здатність поглинати відходи. Розгляд ролі переобтяженості в проблемах суспільних благ і зовнішніх ефектів див. у: Robert H. Haveman, «Common Property, Congestion, and Environmental Pollution», *Quaterly Journal of Economics*, Vol. 87, № 2, May 1973, pp. 278–287.

Конкурентність, невиключеність: ресурси спільної власності і «вільні» блага. Нарешті звернімося до суспільних благ у південно-західному квадранті, де споживання конкурентне, а виключеність економічно неможлива; іншими словами, до блага є відкритий доступ. Наприклад, розгляньмо вже згадуваних риб, що міґрують. Неспроможність ринку не виявляється відразу в тих випадках, де благо дає сама природа, пропозиція перевищує попит при нульовій ціні і немає переобтяження. А коли надлишкової пропозиції немає, ми стикаємося з тим, що звичайно називають проблемами *ресурсу спільної власності*. Треба наголосити, що в цьому квадранті ми маємо справу із суспільними благами, конкурентними в споживанні. Ліси, риба, бізони, нафта й пасовиська — це все конкурентне в споживанні: якщо, скажімо, ви здерли шкуру з бізона, вона вже недоступна комусь іншому.

Коли йдеться про ресурс спільної власності, неспроможність ринку виникає через «нездійсненність» виключення. Чому тут з'явилися лапки? Бо, як побачимо згодом, проблема ресурсу спільної власності часто виникає в ситуаціях, де скорше інституційні чинники, а не внутрішня природа суспільного блага роблять виключення нездійсненним. Наприклад, у більшості країн нафту не зачіпає проблема ресурсу спільної власності, бо держава має виключне право власності на підземні ресурси і всіляко його утверджує. Однак у США нафта часто пов'язана з проблемою ресурсу спільної власності, бо «право захоплення» — юридична доктрина — віддає власникові наземної ділянки більшість прав на підземні багатства. Коли різні люди володіють окремими ділянками над одним родовищем нафти, право захоплення стає на перешкоді виключенню. Якщо всі власники не погодяться трактувати свою сукупну власність як одне ціле, спільний запас нафти буде швидко вичерпаний.

Невиключеність призводить до економічно неефективного надмірного споживання конкурентних благ. Природні ресурси особливо чутливі до проблеми спільної власності. Люди, що мають доступ до ресурсів, усвідомлюють: те, що вони не споживуть, споживе хтось інший. Тому кожна особа відчуває спонуку споживати ресурс швидше, ніж у тому разі, якби вона мала на нього виключне право. Наприклад, винищення лісів часто настає тоді, коли населення вважає спільний ліс за джерело палива. Крім надмірного споживання, неефективність може бути ще й наслідком неправильного використання ресурсу при його споживанні або недостатніх капіталовкладень в управління його



MPC — граничні особисті витрати
MSC — граничні суспільні витрати
ASC — середні суспільні витрати

Суспільно оптимальний рівень споживання:	Q_0
Рівень споживання ресурсів спільної власності:	Q_{CPR}
Чисті втрати від надмірного споживання:	abc

Малюнок 3.10. Надмірне споживання ресурсів спільної власності

збереженням і розподілом[17]. Про спільні ліси можна сказати, що доступність дешевих дров не спонукує споживачів вкладати кошти у складання печей, що споживають менше дров; до того ж те, що будь-хто може зрубати дерево й забрати його додому, позбавляє людей охоти насаджувати дерева й доглядати їх.

Мал. 3.10 ілюструє втрати ефективності, пов'язані з надмірним споживанням, коли до ресурсу відкритий доступ. Графік

[17] Див.: Michael B. Wallace, «Managing Resources That Are Common Property: From Kathmandu to Capitol Hill», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, № 2, Winter 1983, pp. 220–237.

граничних суспільних вигід (*MSB*) отримується за допомогою горизонтального додавання (згадайте, що ми маємо справу з конкурентними благами) всіх графіків граничних вигід окремих осіб. Економічно ефективний рівень споживання Q_0 одержується тоді, коли граничні суспільні витрати (*MSC*) дорівнюють граничним суспільним вигодам. Однак кожен індивід бере до уваги лише ті витрати, які він зазнає безпосередньо, тобто граничні особисті витрати (*MPS*). Ці особисті граничні витрати обертаються на середні витрати групи (*ASC*), якщо граничні суспільні витрати розподілені порівну (тобто усереднені) між споживачами. Оскільки кожна особа цілком логічно вважатиме середньогрупові витрати за свої граничні витрати, то рівноважне споживання настане при Q_{CPR}, значно більшому за економічно ефективний рівень Q_0. Заштрихованим трикутником *abc* вимірюються втрати суспільного надлишку, пов'язані з надмірним споживанням.

Простий приклад допоможе з'ясувати, чому у випадку спільної власності люди схильні реаґувати скорше на граничні особисті витрати, ніж на граничні суспільні витрати. Уявіть собі, що ви перебуваєте в ресторані серед гурту з десяти чоловік, які погодилися оплачувати рахунок порівну. Якби ви розплачувалися тільки за свій власний рахунок, то не замовляли б вигадливого десерту вартістю в десять доларів, не сподіваючись отримати від його споживання принаймні на таку саму суму користі. Та оскільки насправді десерт вам обійдеться в один долар (що становитиме середнє збільшення вашого рахунку, так само як і рахунків решти людей з вашого гурту), ви вважатимете за доцільне (нехтуючи зайві калорії, брак місця в шлунку і громадський тиск) спожити його, якщо він дасть вам бодай на один долар користі. Ви могли б і далі замовляти собі десерти, аж поки вартість, якої ви надаєте ще одній додатковій порції, впаде до одного долара. Іншими словами, ваші особисті витрати з власної кишені на додаткову порцію десерту будуть додатком до вашого рахунку, визначеним усередненим споживанням усієї групи. Однак цей результат явно неефективний, бо і ви, і решта членів вашого гурту могли б поліпшити своє економічне становище, якби утрималися від замовлення останнього десерту у винагороду за оплату з боку інших грошової суми, що лежить у межах одного долара (ваших граничних особистих витрат), і дев'яти доларів (різниці граничних суспільних витрат і граничних особис-

тих витрат.) Запам'ятайте, що ця проблема тут виникла тому, що ви маєте доступ до страв у меню, не платячи за них повної ціни, яка дорівнює граничним суспільним витратам.

Зверніть увагу на схожість прикладу з рестораном на приклад з переобтяженням моста, розглянутий при обговоренні придатних для продажу суспільних благ (квадрант *пн.-сх. 2*). В обох випадках неефективність виникає тому, що індивіди не стикаються з цінами, які відображують повні суспільні витрати.

Природні ресурси (як відновлювані, так і невідновлювані) мають потенційну можливість породжувати економічну ренту, тобто доходи, що перевищують витрати виробництва. Якщо ж внаслідок відкритого доступу ці ресурси вважатимуть за спільну власність, згадана рента може повністю зникнути. Наприклад, на *мал. 3.10* споживання на економічно ефективному рівні Q_0 дало б ренту, яка дорівнює площі прямокутника P_0adAC_0. Скажімо, економічно ефективний вилов лосося вимагає накласти такі обмеження на кількість виловленої риби, які б дозволили тримати ринкову ціну на рівні вищому, ніж граничні витрати вилову. Та коли не буде виключення, ця рента може цілком зникнути[18]. (При рівні споживання Q_{CPR} на *мал. 3.10* ренти немає.) Причина в тому, що рибалки й далі входитимуть у галузь (а ті, хто в ній уже перебуває, ловитимуть рибу інтенсивніше), поки граничні особисті вигоди — рента, яку вони отримують, — перевищують граничні особисті витрати. Як і в прикладі з рестораном, кожен рибалка нехтуватиме граничні витрати, які він накладає на решту рибалок своїми діями. Якщо праця кожного рибалки однаковою мірою економічно ефективна, тоді його граничні особисті витрати дорівнюють середнім витратам усіх рибалок групи. Питання про те, як слід розподіляти ренту, звичайно становить найсуперечливішу проблему державної політики. Наприклад, як розподілити обмеження на вилов лосося серед риботорговців, спортсменів і рибалок-індіанців? Однак, з погляду економічної ефективності, краще нехай хтось отримає ренту за умов обмеженості ресурсів, ніж вона взагалі пропаде.

Ясна річ, немає сенсу говорити про надмірне споживання, якщо якесь благо постачається за нульову ціну в надмірній кіль-

[18] Див., наприклад: L. G. Anderson, *The Economics of Fishery Mamagement* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1977).

кості. Блага цієї категорії (*пр.-зах. 1*), по суті, «вільні». Отже, хоча теоретично вони й конкурентні в споживанні, на практиці вони такими не є.

Історично такі вільні блага, як бізони, ліси, підземні води й пасовиська, були вельми поширені в Північній Америці. Однак, як правило, вільні блага кінець кінцем зникали, коли попит зростав, а надмірна пропозиція щезала[19]. Відкритий доступ часто призводив до швидкого зменшення, а в деяких випадках і до майже цілковитого виснаження ресурсу перед тим, як було запроваджене ефективне виключення. Наприклад, відкритий доступ дозволив знищити соснові ліси в штатах Мічиґан, Вісконсин і Міннесота[20]. Невиключеність і далі становить серцевину багатьох проблем, пов'язаних з використанням води в західних штатах США[21]. Коли популяцію тварин вважають за ресурс спільної власності, кінцевим наслідком надмірного споживання може стати зникнення виду; така доля вже спіткала деяких птахів, а також тварин із цінною шкурою і хутром.

Поки що ми не конкретизували значення «здійсненної» виключеності. Багатьом суспільним благам, які ми наводили як приклади, невиключеність начебто й не властива. Справді, одна з найвідоміших в історії проблем, пов'язаних з ресурсом спільної власності, — проблема вільного випасу худоби на пасовиськах середньовічної Англії, — була хоч-не-хоч «розв'язана» без відкритого державного втручання внаслідок руху за обгородження земель, який установив права власності для землевласників. Таке саме обгородження, здається, відбувається тепер на племінних землях з історично відкритим доступом у деяких районах Африки. Інші приклади можна знайти там, де групи ко-

---

[19] Якщо йдеться про американських бізонів, то прокладання залізниць полегшило полювання на них і здешевило перевезення шкур, а тому те, що раніше було вільним благом, стало ресурсом спільної власності. Економічний аналіз див. у: John Hanner, «Government Response to the Buffalo Hide Trade, 1871–1883», *Journal of Law and Economics*, Vol. 24, № 2, October 1981, pp. 239–271.

[20] Andrew Dana and John Baden, «The New Resource Economics: Toward an Ideological Synthesis», *Policy Studies Journal*, Vol. 14, № 2, December 1985, pp. 233–243.

[21] B. Delworth Gardner, «Institutional Impediments to Efficient Water Allocation», *Policy Studies Review*, Vol. 5, № 2, November 1985, pp. 353–363. Див. також: William Blomquist and Elinor Ostrom, «Institutional Capacity and the Resolution of a Commons Dilemma», *Policy Studies Review*, Vol. 5, № 2, November 1985, pp. 283–293.

ристувачів ресурсу розробили інституційні заходи, спрямовані на обмеження та розподіл доступу, і таким чином уникають неефективного використання цього ресурсу[22].

Хоча це здаватиметься спрощенням, корисно розділити проблеми ресурсу спільної власності на дві групи: структурну (де особливості суспільного блага не допускають існування економічно можливих механізмів виключення) та інституційну (де економічно ефективні механізми виключення існують, але розподіл права власності не дає їм функціонувати). Усереднення рахунків у ресторані, обговорене вище, править за найкращий приклад проблеми інституційної спільної власності. Можна собі уявити такий очевидний механізм виключення, що, як відомо з досвіду, економічно здійсненний: поділ рахунків. Проблеми, пов'язані з ресурсом інституційної спільної власності, як правило, не свідчать про неспроможності ринку, найчастіше вони виникають скорше внаслідок неспроможності уряду розподілити запроваджувані права власності.

Як правило, вирішальним чинником, який дозволяє розрізняти проблеми структурної та інституційної спільної власності, є наявність чи брак у суспільного блага *просторової стаціонарності*. Дерева просторово стаціонарні, лососі — ні, а водоймища можуть бути і не бути такими. Коли ресурси просторово стаціонарні, право власності на них можна легко прив'язувати до права власності на землю. Власники землі здебільшого будуть спроможні контролювати всі аспекти права власності, а отже, забезпечуватимуть виключність користування. Як буде виключність, ресурси спільної власності стають приватними ресурсами, що їх будуть використовувати економічно ефективним способом. Без просторової стаціонарності право власності на землю не буде достатньою запорукою низьких витрат на контроль за ресурсом і життєздатності утверджуваної виключеності. Звідси не конче випливає, що проблему спільної власності не можна розглядати в рамках певної форми приватного права власності, але зрозуміло, що право власності на певну територію чи акваторію не зможе забезпечити надійного виключення. Надання прав на риболовлю в певній акваторії, хоча косяки риби пересу-

[22] Див.: Elinor Ostrom, «Institutional Arrangements and the Commons Problem», у Vincent Ostrom, et al. eds., *Rethinking Institutional Analysis and Development* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1988), pp. 101—139.

ваються на великі відстані, або пов'язання прав на видобуток нафти з правом власності на землю, хоча родовища нафти залягають під багатьма земельними ділянками, показують, як важко створити ефективні права власності на нестаціонарні ресурси.

Одним словом, стаціонарне суспільне благо може мати властивості ресурсу спільної власності просто тому, що право власності на нього точно не визначене, можливо, внаслідок історичних причин, якщо колись при нульовій ціні пропозиція перевищувала попит. Ефективне використання нестаціонарних суспільних благ вимагає, як правило, комплексного політичного втручання, бо пов'язування прав власності на благо з правом власності на землю не буде надійною запорукою виключного володіння ресурсом.

Підсумок. Повертаючись до *мал. 3.7*, підсумуймо вплив на ефективність різних типів неспроможностей ринку, пов'язаних із суспільними благами. Коротко кажучи, головною проблемою у квадранті пн.-сх. (неконкурентність, виключеність) є недостатнє споживання, спричинене скорше економічно неефективним ціноутворенням, ніж самою по собі недостатністю пропозиції. Переобтяження здебільшого ще дужче ускладнює ці проблеми, породжуючи потребу змінного ціноутворення. У квадранті пд.-сх. (неконкурентність, невиключеність) невитравність «їзди зайцем» призводить до того, що на ринку взагалі нема пропозиції суспільного блага. Однак за певних обставин (у привілейованій або проміжній групі, де одна або кілька осіб породжують більшу частину попиту) можлива іноді навіть досить ефективна ринкова пропозиція блага. В квадранті пд.-зах. (конкурентність, невиключеність) виникає неефективність, бо індивіди прирівнюють не граничні суспільні витрати, а скорше граничні особисті витрати з граничними вигодами; отже, вони надмірно споживають ресурси спільної власності.

Зовнішні ефекти

Зовнішніми ефектами ми називаємо впливи на витрати або вигоди від дій (пов'язаних або з виробництвом, або споживанням), які зачіпають когось, хто не зовсім з цим погоджується. Ми вже стикалися з цілою низкою зовнішніх ефектів при обговоренні суспільних благ, як-то приватним постачанням неконкурентних

суспільних благ привілейованими та проміжними групами (позитивний зовнішній ефект) і різницею між особистими і суспільними граничними витратами при користуванні переобтяжуваними ресурсами (неґативний зовнішній ефект). Ми зберігатимемо термін «проблема зовнішніх ефектів» для тих випадків, коли суспільне благо, яке додає витрат або вигід третій стороні незалежно від її бажання, є побічним продуктом виробництва або споживання якогось іншого товару чи блага.

Як і тоді, коли йдеться про ресурси спільної власності і навколишні суспільні блага, проблеми зовнішніх ефектів пов'язані з послабленням прав власності — внаслідок або неповноти визначення прав на виключність користування, або відносно високих, порівнюючи з одержуваними вигодами, витрат на утвердження цих прав. Надійно утверджуване право власності часто дозволяє усунути економічну неефективність, пов'язану із зовнішніми ефектами, завдяки приватним операціям. Розглянувши кілька прикладів, ми знову повернемося до цього питання.

До загальновідомих прикладів неґативних зовнішніх ефектів належить забруднення води й повітря внаслідок виробничої діяльності фірм, тютюновий дим, яким змушені дихати некурці в громадських місцях, непривабливість обшарпаного будинку у фешенебельному кварталі. Особи, які страждають від таких зовнішніх ефектів, оцінюють їх по-різному. Скажімо, мені просто не до вподоби тютюновий дим, а ви можете мати алергію до нього. Якщо я готовий зазнати тільки невеликих витрат, щоб не сидіти біля курця, — скажімо, почекати додаткових десять хвилин на місце за столом у ресторані у відділі для некурців, — ви можете погодитися заплатити значно дорожче — наприклад, почекати півгодини або взагалі піти з ресторану. Зверніть увагу, що ми оцінюємо ці зовнішні ефекти так само, як і блага, що ми їх добровільно споживаємо.

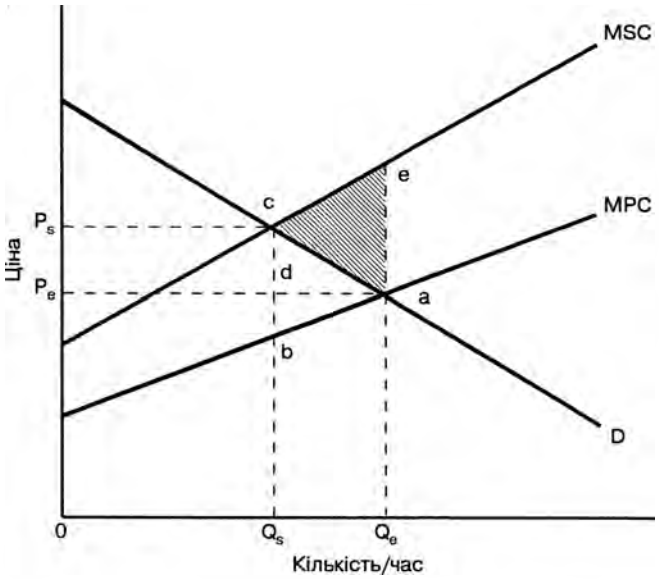
Як про приклад позитивного зовнішнього ефекту економісти часто згадують про вигоди від запилення, які дістаються власникам фруктових садів завдяки близькому сусідству з пасіками. Інший приклад, знайомий з побуту, — це вигоди, які сусіди отримують від того, що господар стриже газон і періодично фарбує свій будинок. (Але тією мірою, якою ці дії стають джерелом громадського тиску, спонукаючи надавати більшої, ніж хотілося б, уваги такому хатньому клопотові, охайний і вимогливий сусід може справляти неґативний зовнішній ефект!)

Зовнішні ефекти можуть виникати як під час виробництва, так і під час споживання. Виробничі зовнішні ефекти справляють свій вплив як на фірми (зовнішні ефекти виробник-виробник), так і на споживачів (зовнішні ефекти виробник-споживач); споживчі зовнішні ефекти також можуть відбиватися й на діяльності фірм (зовнішні ефекти споживач-виробник), і на діяльності інших споживачів (зовнішні ефекти споживач-споживач). Отже, в ролі споживача кожна людина на світі може стати реципієнтом зовнішніх ефектів. На *мал. 3.11* подано прості приклади кожного типу зовнішніх ефектів. (Пам'ятайте, що інколи та сама діяльність може бути позитивним зовнішнім ефектом для одних і негативним — для інших.) Класифікація ситуацій, потенційно пов'язаних із зовнішніми ефектами, часто стає зручним способом вивчення їхнього впливу на ефективність, розподіл суспільного блага і, що найважливіше, пошуку можливих засобів виправити становище.

Втрати ефективності внаслідок негативних і позитивних зовнішніх ефектів. На *мал. 3.12* проілюстровано вплив негативних виробничих зовнішніх ефектів на розподіл ресурсів. Якщо

	Позитивний	Негативний
Виробник виробникові	Тепла вода від автономних електростанцій, використовувана в пониззі річки рибними господарствами	Забруднення токсичними хімічними відходами, яке завдає шкоди промисловому виробництву
Виробник споживачеві	Приватні ліси для промислового використання, які приносять насолоду любителям природи своїми мальовничими краєвидами	Забруднення повітря заводами, яке завдає шкоди легеням людей, що живуть поблизу
Споживач споживачеві	Імунізація проти заразних хвороб, яка допомагає захищати інших людей	Чужий сигаретний дим, який зменшує насолоду від обіду
Споживач виробникові	Листи за власною ініціативою від споживачів, які дають інформацію про якість продукції	Порушення спокою свійських тварин на фермі мисливцями

Малюнок 3.11. Приклади зовнішніх ефектів



Суспільний надлишок при Q_e у порівнянні із суспільним надлишком при Q_s

Надлишок споживача від товару індивідуального споживання: більший на P_scaP_e

Надлишок виробника для фірм, які виробляють товар індивідуального споживання: менший на (P_scdP_e – abd)

Надлишок споживача для тих, хто зазнає зовнішніх ефектів: менший на abce

Чисті втрати суспільного надлишку від перевиробництва товару індивідуального споживання: ace

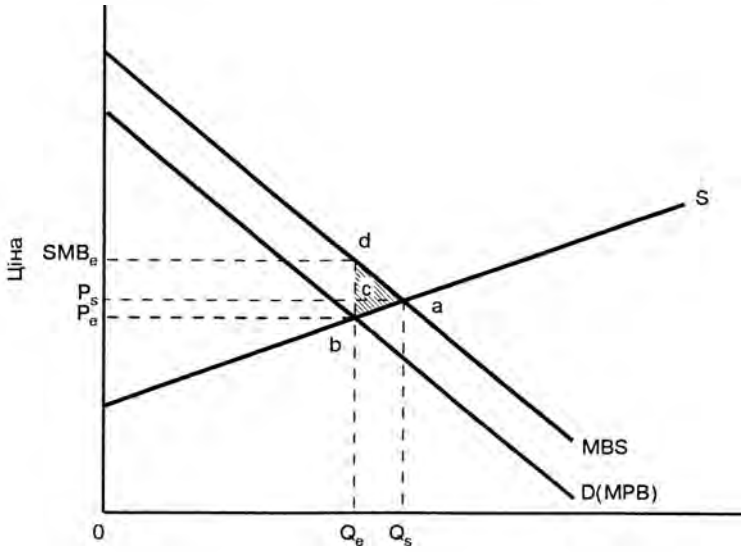
Малюнок 3.12. Перевиробництво з негативними зовнішніми ефектами

є негативний зовнішній ефект, значить, фірми виробляють надто багато товарів індивідуального споживання, що й породжує цей зовнішній ефект. Графік пропозиції на ринку цього товару (*MPC*) показує, що граничні витрати на його виробництво безпосередньо бере на себе фірма-виробник. Скажімо, якщо таким товаром індивідуального споживання є електрика, то *MPC* відображує граничні суми, які фірми мають заплатити за вугілля, людську працю та все інше, що записане в бухгалтерських книгах. Одначе *MPC* не передає негативного впливу забруднення повітря внаслідок спалювання вугілля. Якби ми якимсь чином змогли встановити, скільки кожен член суспільства ладен заплатити, щоб уникнути забруднення повітря при тому чи іншому

рівні виробництва, то могли б додати цю плату до граничних витрат, що їх справді враховують фірми, і таким чином отримали б *графік пропозиції*, що відбиватиме сукупні граничні суспільні витрати. Такий доповнений графік пропозиції зображує пряма *MSC*.

Економічна ефективність вимагає, щоб при вибраному рівні виробництва Q_s суспільні граничні вигоди дорівнювали суспільним граничним витратам, тобто лінія *MSC* і лінія попиту *D* мають перетинатися. Але, оскільки фірми не зараховують зовнішніх витрат до витрат свого виробництва, то вибирають рівень виробництва Q_e на перетині ліній *MPC* і *D*. У порівнянні з рівнем виробництва Q_s споживачі виробленого товару індивідуального споживання мають виграш у надлишку споживача, який дорівнює площі $P_s caP_e$ (бо вони дістають кількість товару Q_e за ціну P_e, а не Q_s за P_s), а виробники втрачають надлишок виробника, що дорівнює різниці площ $P_s cdP_e$ і *abd* (перша площа відображує ефект заниження ціни, друга — завищення рівня виробництва). Однак ті, хто покриває зовнішні витрати, зазнають втрат, які визначаються площею *abce* (площею між кривими ринкової і суспільної пропозиції, обмеженою відрізками *cd* і *ae*, що визначають рівні виробництва; тут слід згадати, що вертикальна відстань між цими кривими дорівнює зовнішнім граничним витратам.) Чисті втрати суспільного надлишку визначаються площею *ace*, яка складається з алгебраїчної суми різниць надлишків споживачів та виробників товарів індивідуального споживання і тих, хто відчуває на собі зовнішні ефекти. (Ці чисті втрати суспільного надлишку є просто чистими втратами для суспільства, пов'язаними з надмірним виробництвом товару; вони визначаються площею між *MSC* і *D* на відрізку від Q_s до Q_e.) Іншими словами, ефективність за Парето вимагає скорочення обсягу виробництва від рівноважного рівня на ринку (Q_e) до рівня, коли граничні суспільні витрати дорівнюють граничним суспільним вигодам (Q_s).

Повертаючись до позитивних зовнішніх ефектів, можна собі уявити товар індивідуального споживання, який дає комусь вигоди, що їх не може забрати собі його виробник. Наприклад, фірми, що насаджують ліси для майбутнього технічного використання, створюють комусь вигоду гарними краєвидами, але не отримують за це жодної винагороди. На *мал. 3.13* зображено



Суспільний надлишок при Q_e у порівнянні із суспільним надлишком при Q_s

Надлишок споживача:	менший на (acd–$P_s$cbP_e)
Надлишок виробника:	менший на $P_s$abP_e
Чистий суспільний надлишок:	менший на abd

Малюнок 3.13. Недовиробництво при позитивних зовнішніх ефектах

графік попиту *D* на товар індивідуального споживання (дерева для майбутнього технічного використання), який визначає ще й граничні особисті вигоди (*MPB*). Однак при кожному розмірі лісових насаджень графік суспільних граничних вигід дорівнюватиме ринковому попиту плюс сума грошей, яку любителі природи готові заплатити за розширення лісу ще на одну одиницю. *MSB* позначає графік суспільних граничних вигід, які охоплюють особисті і зовнішні граничні вигоди. Рівновага настає при обсязі виробництва Q_e, коли графік ринкового попиту перетинається з графіком пропозиції. Та якби обсяг виробництва піднявся до Q_s, надлишок споживача збільшився б на площу *acd* (внаслідок збільшення споживання від Q_e до Q_s) мінус площа P_scbP_e (внаслідок підвищення ціни від P_e *go* P_s), а надлишок виробника зріс би

на площу $P_s abP_e$. Тому чисте збільшення суспільного надлишку дорівнюватиме площі *abd*. І знову ми бачимо, що при наявності зовнішніх ефектів можна знайти такий перерозподіл ресурсів, який приведе до збільшення суспільного надлишку і таким чином створить можливість поліпшити ефективність за Парето.

Реакції ринку на зовнішні ефекти. Чи завжди ринок виявиться неспроможним забезпечити ефективний рівень виробництва при наявності зовнішніх ефектів? Чисті суспільні блага іноді можуть бути забезпечені на ефективному або майже ефективному рівні завдяки приватним угодам, і так само й неефективність, пов'язану із зовнішніми ефектами, теж можна подолати приватними діями. На доречність таких приватних дій уперше вказав Рональд Коуз у своїй видатній статті про проблему зовнішніх ефектів[23]. Він стверджував, що у випадках, коли права власності чітко визначені й підтримка їх не вимагає витрат, угода між учасниками призведе до економічно ефективного рівня виробництва при зовнішніх ефектах. Ясна річ, розподіл витрат і вигід від угоди залежить від того, кому належать права власності.

Перед тим як далі розглядати цю проблему, слід наголосити на дуже обмежувальному припущенні в моделі Коуза, яке перешкоджає застосуванню її в багатьох реальних ситуаціях, де є зовнішні ефекти. Передусім Коуз припускає, що здійснення права власності не вимагає трансакційних витрат. Насправді в реальному світі трансакційні витрати, як правило, високі, бо зовнішні ефекти зачіпають інтереси багатьох сторін. За великої кількості учасників переговори, що дають Коузів результат, стають неможливі через високі витрати на координацію зусиль для боротьби з можливістю «їзди зайцем».

І все-таки ідея Коуза цінна. Він указав, що при малій кількості учасників (він припускає існування одного джерела і одного реципієнта зовнішніх ефектів) самий тільки розподіл прав власності призведе до договірного (тобто приватного) результату, який є економічно ефективним. Ефективність досягається тоді, коли права власності повністю віддано або джерелу зовнішніх ефектів (яке не відповідає за збитки, завдані своїми зовнішніми ефектами), або реципієнтові зовнішніх впливів (джерело по-

[23] Ronald Coase, «The Problem of Social Cost», *Journal of Law and Economics*, Vol. 3, № 1, 1960, pp. 1–44.

вною мірою відповідає за збитки, завдані своїми зовнішніми ефектами). Обидва рішення однаково призведуть до угоди з тим самим рівнем зовнішніх ефектів; лише розподіл вигід залежатиме від того, яке рішення набрало чинності.

Короткі роздуми підказують, чому велика кількість учасників унеможливлює Коузів розв'язок. Переговори тоді мали б охопити багато сторін, і з них деякі відчули б потребу вдатись до стратегічних маневрувань. Наприклад, у випадку фірми-забруднювача, що не відповідає за заподіяні збитки, жертви забруднення можуть побоюватися «їзди зайцем» з боку інших індивідів. Крім того, фірми можуть поводитися корисливо, загрожуючи ще більшим забрудненням заради збільшення прибутків. Коли ж фірма-забруднювач цілком відповідає за заподіяні збитки, жертви відчуватимуть спокусу перебільшувати шкоду, яку їм завдає фірма. За інших однакових умов можна сподіватися тим більших витрат на перевірку тверджень про заподіяні збитки, чим більше сторін страждає від зовнішніх ефектів.

А проте приватне співробітництво в деяких випадках здається ефективним. Скажімо, сусідні громади іноді досягають згоди про взаємні обмежувальні заходи, а окремі сусіди інколи домовляються в письмовій формі про такі речі, як дозвіл на освітлення (пов'язаний із зовнішнім ефектом тіней, що їх відкидають будинки).

Крім того, існують важливі випадки, коли розв'язок у стилі Коуза можливий навіть за великої кількості сторін, а саме тоді, коли: 1) права власності закріплено звичаєм; 2) цінність зовнішніх ефектів (позитивних чи негативних) переведено (а як по-фаховому, «капіталізовано») в цінність землі; 3) минуло багато часу, і початковий список зовнішніх сторін скоротився; 4) рівень зовнішніх ефектів залишається сталим. Слушність цих умов можна якнайкраще пояснити на прикладі. Припустимо, що фабрика забруднювала навколишню місцевість протягом довгого часу і ніхто не ставив питання про її право на такі дії. Може статися, що забруднення призведе до зниження цін на власність у цій місцевості. Жителі, які купили власність іще до початку забруднення, будуть змушені продати свої будинки дешевше (внаслідок забруднення). Однак нові власники цих будинків уже не відчуватимуть на собі зовнішніх ефектів, які порушують ефективність за Парето, бо негативний вплив забруднення буде капіталізований у ціні будинків. Нижчі ціни відображатимуть негативну ринкову оцінку забруднення. Іншими словами, за до-

помогою цін будинків можна в грошовому вимірі приблизно оцінити шкоду від забруднення. Зверніть увагу, що друге покоління власників (тобто ті, хто придбав будинки тоді, коли забруднення було відоме й капіталізоване в цінах) одержало б винагороди, якби змінився наявний розподіл прав власності й фабриці довелося б сплачувати компенсацію жителям за теперішній рівень забруднення. Ясна річ, якщо стануться несподівані зміни рівня забруднення (або з'явиться нова інформація про шкідливий вплив цього забруднення — див. нижче наше обговорення інформаційної асиметрії), тоді виникнуть нові (позитивні або негативні) наслідки; в таких випадках, напевне, почнуться суперечки про те, хто має право на компенсацію внаслідок цих змін.

Природна монополія

Природна монополія виникає тоді, коли фіксовані витрати постачання певного товару відносно великі порівняно зі змінними витратами, внаслідок чого середні витрати спадають при зростанні обсягу попиту у певних межах. Зверніть увагу на два елементи у визначенні природної монополії: спадні середні витрати і відповідне їм зростання обсягу попиту. Друга умова дозволяє відрізняти природну монополію від економії внаслідок зростання масштабів виробництва. Якщо обидві вказані умови задовольняються, то окрема фірма може виробити конкретний обсяг продукції або набір таких обсягів з меншими витратами, ніж за інших ринкових умов, зокрема й при конкуренції.

Якщо умови на витрати і попит встановлюють факт існування природної монополії, то цінова еластичність попиту визначає, чи природна монополія має або не має важливе значення для державної політики. Цінова еластичність попиту є мірою того, як споживачі реагують на зміни ціни. Конкретно цінова еластичність попиту визначається процентною зміною обсягу попиту (виміряною в процентних пунктах), викликаною однопроцентною зміною ціни[24]. Якщо абсолютна величина цінової елас-

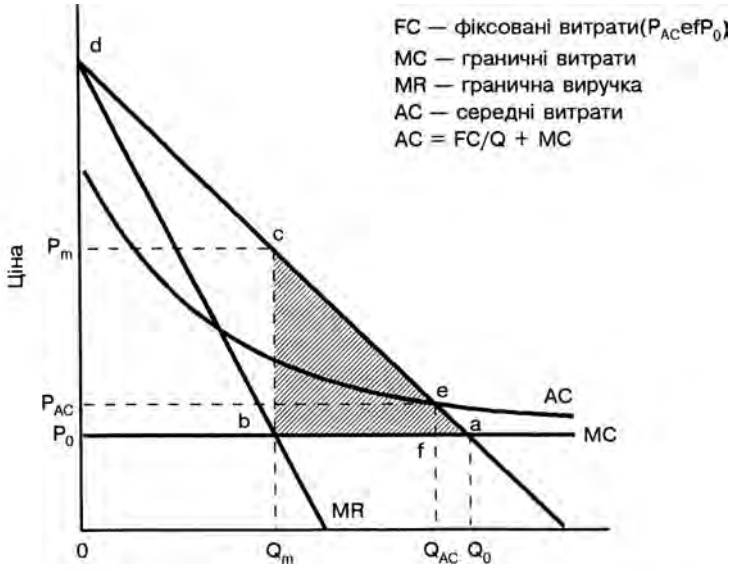
[24] Математично, якщо графік попиту неперервний, цінова еластичність попиту для якогось обсягу попиту дорівнює нахилові графіка попиту в цій точці, помноженій на відношення обсягу до ціни. Наприклад, якщо графік попиту лінійний, $Q = a - bP$, нахил графіка попиту (похідна dQ/dP) дорівнює $-b$. А тому цінова еластичність попиту становить $e = -bP/Q$. Зверніть увагу, що еластичність лінійного графіка попиту змінюється залежно від обсягу.

тичності попиту менша за одиницю (однопроцентна зміна ціни веде до менше ніж однопроцентного зменшення обсягу попиту), ми кажемо, що попит нееластичний і підвищення ціни призведе до збільшення сукупної виручки. Певний товар навряд чи характеризуватиметься нееластичним попитом, якщо існують інші продукти, які є, хай навіть не зовсім такі самі, але все-таки дуже близькі його замінники. За таких обставин наявність замінників значно обмежує економічну неефективність, породжену природною монополією. Наприклад, хоча ринкам місцевого кабельного телебачення, здається, властиві ті самі характеристики витрат і попиту, як і природним монополіям, чимало замінників, зокрема й звичайні телепередачі через ефір та відеомагнітофони (і, зрозуміло, всі інші види розваг), можуть перешкодити компаніям кабельного телебачення отримувати високу монопольну ренту.

Треба також пам'ятати, що, на відміну від нашого визначення природної монополії в статичних термінах, ринки в реальному світі динамічні. Отже, якщо ринкові умови змінюються — скажімо, технологічні зміни ведуть до інших характеристик витрат або високі ціни сприяють появі кращих замінників, — умови для існування природної монополії можуть зникнути.

Структуру витрат, яка веде до природної монополії, подано на *мал. 3.14*. Граничні витрати (*MC*) зображено як постійну величину для всіх обсягів виробництва. Фіксовані витрати (*FC*), які не показані на малюнку, мають бути оплачені ще до того, як взагалі почнеться виробництво. Через наявність фіксованих витрат середні витрати спочатку перевищують граничні і спадають із зростанням рівня виробництва ($AC = MC + FC/Q$, де Q — рівень виробництва). Хоча на малюнку граничні витрати показані як постійні, такий самий аналіз можна застосувати, навіть якщо граничні витрати зростають або спадають — за умови, що вони залишаються малими у порівнянні з фіксованими витратами.

Неефективність розміщення ресурсів за природної монополії. *Мал. 3.14* вказує на несумісність дій фірми, спрямованих на максимізацію прибутку, з економічною ефективністю. Спочатку розгляньмо економічно ефективну ціну і рівень виробництва. Як ми вже наголошували, ефективність вимагає, щоб ціна дорівнювала граничним витратам ($P = MC$). Оскільки граничні витрати



Монопольне ціноутворення (P_m)	Ефективне ціноутворення(P_0)	Ціноутворення за середніми витратами(P_{AC})
Надлишок споживача: P_mcd	Надлишок споживача: P_0ad	Надлишок споживача: $P_{AC}ed$
Сукупна виручка: P_mcQ_m0	Сукупна виручка: P_0aQ_00	Сукупна виручка: $P_{AC}eQ_{AC}0$
Сукупні витрати: $FC+P_0bQ_m0$	Сукупні витрати: $FC+P_0aQ_00$	Сукупні витрати: $FC+P_0fQ_{AC}0$
Надлишок виробника: P_mcbP_0-FC	Надлишок виробника: $-FC$	Надлишок виробника: 0
Суспільний надлишок: $P_0dcb-FC$	Суспільний надлишок: P_0ad-FC	Суспільний надлишок: $P_{AC}ed$

Чисті втрати суспільного надлишку від монопольного ціноутворення (порівняно з випадком ефективного ціноутворення): abc

Чисті втрати суспільного надлишку від ціноутворення за середніми витратами (порівняно з випадком ефективного ціноутворення): aef

Малюнок 3.14. Втрати суспільного надлишку у випадку природної монополії

менші за середні, економічно ефективний обсяг виробництва Q_0 принесе фірмі втрати, які дорівнюють *FC*. Ясна річ, фірма з власної волі не вибере такого рівня виробництва. Натомість вона максимізуватиме прибутки, якщо обере рівень виробництва Q_m, при якому гранична виручка дорівнюватиме граничним витратам ($MR = MC$). Для рівня виробництва Q_m ринкова ціна буде P_m, а прибуток дорівнюватиме площі $P_mcbP_0 - FC$. Порівняно з рівнем виробництва Q_0 надлишок споживача зменшився на площу P_mcaP_0, а прибуток фірми збільшився на площу P_mcbP_0. Чисті втрати суспільного надлишку внаслідок недовиробництва якраз дорівнюють площі заштрихованого трикутника *abc*, тобто чистим втратам споживачів. (Як відзначалося під час обговорення *мал. 3.4*, одиниці скороченого обсягу виробництва породжують перевищення граничних вигід над граничними витратами — сукупні втрати дорівнюють площі між графіком граничних вигід (графіком попиту) і графіком граничних витрат. На *мал. 3.14* ці втрати дорівнюють площі трикутника *abc*.)

Природна монополія дає дивні наслідки. Необмежений ринковий процес призводить до того, що на ринку пропонує товар тільки одна фірма, яка не могла б вижити, якби виробляла продукцію на економічно ефективному рівні. Можна було б коротко зупинитися на тому, що станеться, коли фірма встановлюватиме ціни на свій товар відповідно до середніх, а не граничних витрат, тобто коли виставлятиме ціну P_{AC} і вироблятиме обсяг товару Q_{AC} (*мал. 3.14*). Зрозуміло, що за таких обставин фірма могла б вижити, бо тоді витрати якраз покривалися б виручкою. (Зверніть увагу, що *FC* дорівнює $P_{AC}efP_0$.) Хоча за ціноутворення відповідно до середніх витрат чисті втрати суспільства менші, ніж за монопольного ціноутворення (площа *aef* менша супроти площі *abc*), повністю вони не зникають.

Обмеження у випадку змагальних ринків. Можна уявити собі обставини, коли фірма, що є природним монополістом, буде змушена виставляти ціну на свій товар відповідно до середніх витрат унаслідок конкурентної загрози з боку нових фірм, що можуть увійти в галузь. Вирішальною умовою для цього є легкість входу в галузь і виходу з неї. Від того, чи володіє фірма фізичним капіталом, який не має альтернативного використання, звичайно залежить можливість входу в галузь або виходу з неї.

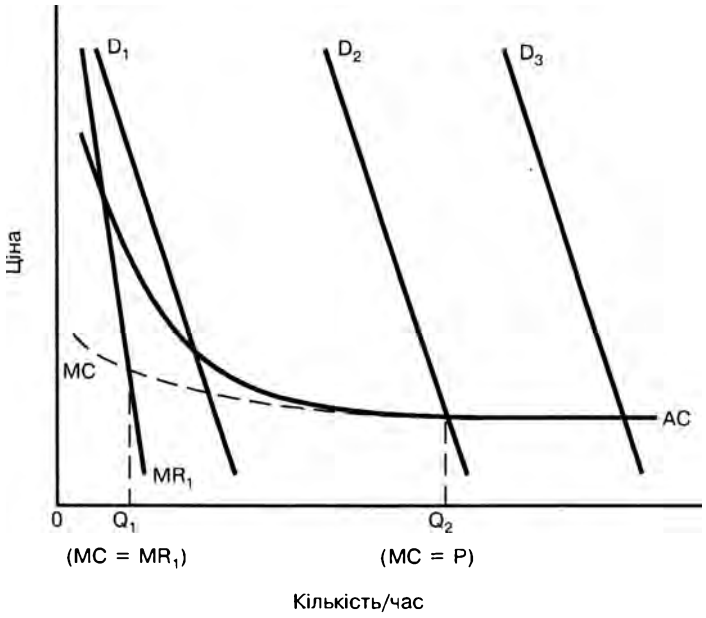
Якщо визнана фірма-монополіст розпоряджається великим виробничим капіталом, який не можна продати для використання в інших галузях, іншим фірмам буде важко конкурувати з нею, бо спочатку їм доведеться витратитися на те, щоб догнати визнану фірму з її перевагою в капіталі. Фізичний капітал визнаної фірми виступає в ролі бар'єра для входу в галузь; чим більші витрати на поповнення капіталу, тим вищий бар'єр для входу в галузь. Наприклад, якщо між двома містами побудовано нафтопровід, то залишкова цінність його труб, певне, набагато менша за витрати потенційного конкурента на будівництво другого нафтопроводу. Чим значніша різниця, тим більша здатність визнаної фірми-монополіста відбити спробу іншої фірми ввійти в галузь за допомогою тимчасово нижчих цін. Звичайно, треба пам'ятати, що на здатність фірми-монополіста виставляти ціну, вищу за граничні витрати, впливатимуть граничні витрати альтернативних способів транспортування, наприклад, автомобільними цистернами чи залізницею.

У багатьох останніх економічних дослідженнях розглядаються галузі з низькими вхідними бар'єрами та спадними середніми витратами, які через загрозу потенційної появи нових конкурентів звуться галузями, що діють на *змагальних ринках*[25]. Можна сподіватися, що на тих ринках ціноутворення буде ближчим до ефективного рівня. Одна з важливих дискусій у науковій літературі, пов'язана із змагальним ринком, стосується емпіричного значення фізичного капіталу як ефективного бар'єру для входу в галузь[26]. Більшість фірм-монополістів мають великі переваги у фізичному капіталі, а тому виникає запитання, чи можна вважати, що вони належать до змагальних ринків.

---

[25] William J. Baumol, John C. Panzar, and Robert D. Willig, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982); William J. Baumol, «Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure», *American Economic Review*, Vol. 72, № 1, March 1982, pp. 1—15. Обговорення *неповної змагальності* див.: Steven A. Morrison and Clifford Winston, «Empirical Implications and Tests of the Contestability Hypothesis», *Journal of Law and Economics*, Vol. 30, № 1, April 1987, pp. 53—66.

[26] Докази того, що, наприклад, Американська поштова служба може мати кілька рис природної монополії, див. у: Alan L. Sorkin, *The Economics of the Postal Service* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1980), Chapter 4; Leonard Waverman, «Pricing Principles: How Should Postal Rates Be Set?» у: *Perspectives on Postal Services Issues*, Roger Sherman, ed., (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1980), pp. 7—26.



Малюнок 3.15. Зміщення попиту і виживання багатьох фірм. ***Джерело*****: William G. Shepherd, *The Economics of Industrial Organization* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1979), fig. 3.4, p. 59**

Як ми вже бачили, «природність» монополії визначається спаданням середніх витрат у певних межах зростання обсягу виробництва. В багатьох випадках виявляється, що середні витрати спадають у широких межах зростання обсягу виробництва, а потім виходять на плато (постійний рівень). Що станеться, якщо графік попиту зсунеться праворуч (наприклад, внаслідок зростання кількості населення) настільки, що крива попиту перетне плоску частину кривої середніх витрат? За таких умов може з'явитися широкий простір для конкуренції[27]. *Малюнок 3.15* ілюструє таку ситуацію. Якщо попит визначається прямою D_1 («класична» природна монополія), то лише одна фірма виживе на

[27] William G. Shepherd, «Public Enterprises: Purposes and Perfomance», у: W. T. Stanbury and Fred Thompson, eds., *Managing Public Enterprises* (New York: Praeger, 1982), pp. 13–50, 34.

ринку. Якщо попит зросте більше ніж до D_2, скажімо, до D_3, тоді спроможуться вижити дві або кілька фірм, бо вони матимуть змогу діяти на плоскій частині кривої середніх витрат.

Те, що дві фірми могли б вижити при рівні попиту D_3, ще не означає, що із зростанням попиту справді з'являться дві конкурентні фірми. Якщо перша фірма-монополіст розширюватиме своє виробництво відповідно до зростання попиту, вона зможе запобігти входу нових фірм у галузь і захопить увесь ринок. Однак нам знову слід собі нагадати про важливість виходу за рамки статичного погляду на проблему.

Розглядаючи природну монополію з погляду політики, ми часто помічаємо, що юридичні й нормативні межі не відповідають межам, які відділяють товари, вироблені фірмами-монополістами. Здебільшого обговорення галузевих проблем має тенденцію замикатися в рамках товарних «секторів», як-от виробництво електроенергії та телефонний зв'язок. На жаль, економічні межі природних монополій, здається, не узгоджуються з цим чіткими секторними межами. Історично так склалося, що державне регулювання часто не визнавало цього неприємного факту. Крім того, саме існування природної монополії або її розміри можуть змінюватися, коли змінюється технологія виробництва або попит на товар.

Телекомунікаційна індустрія править за ілюстрацію цієї проблеми з визначенням меж. 1982 року Міністерство юстиції США і Американська телефонно-телеграфна компанія узгодили план поділу цієї компанії. Угода вимагала поділу компанії на дві частини: першу, яка, здавалось, практично буде відкрита для конкуренції, допускаючи появу і вхід у галузь можливих конкурентів, і другу, яка матиме яскраво виражені риси природної монополії. Як міжміське сполучення (змагальне), так і виробництво обладнання та його постачання (конкурентне) були в основному позбавлені державного регулювання, натомість місцевим телефонним станціям були надані права регіональних природних монополістів[28]. Однак за інших умов таких труднощів із секторним визначенням не виникало. Наприклад, виробництво та передачу

[28] Kenneth Robinson, «Maximizing the Public Benefits of the AT&T Breakup», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 3, Spring 1986, pp. 572–597. Обговорення технологічних змін, які розмили природну монополію телефонного обслуговування, див. у: Irwin Manley, *Telecommunications America: Markets Without Boundaries* (Westport, Conn.: Quorum, 1984).

електроенергії, як правило, вважали за частину природної монополії енергосистем загального користування, хоча факти підказують, що за багатьох обставин лише передача електроенергії має такі властивості ціни й попиту, що цю діяльність слід вважати за природну монополію[29]. (Прокладання багатьох мереж електропередач по всій країні звичайно було б неефективним, чого не можна сказати про виробництво електроенергії окремими фірмами.)

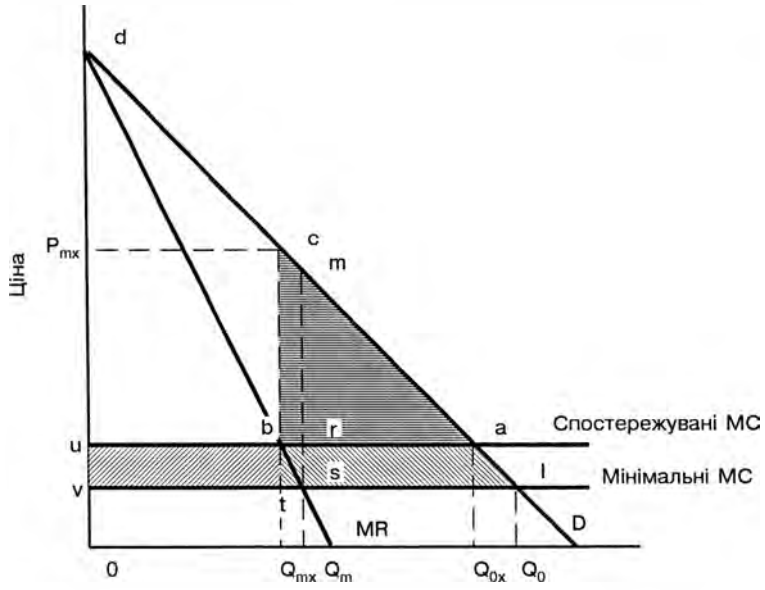
Іншим виміром, крім секторного, де виникає проблема визначення природної монополії, є просторовий. Який простір охоплює природна монополія? Державне регулювання майже всіх природних монополій відповідає наявним містам, округам, штатам і державним кордонам, але економічне єство природної монополії не знає таких меж, а тому питання, як далеко простягається природна монополія, чисто практичне. І знов-таки треба наголосити, що просторові межі природної монополії можуть змінюватися разом із змінами технології.

***X*-неефективність внаслідок обмеженої конкуренції.** Досі ми розглядали потенційні суспільні витрати, пов'язані з природною монополією (байдуже, чи природний монополіст встановлює ціни, щоб максимізувати прибутки чи щоб покривати витрати), як чисті втрати для суспільства, спричинені неефективним розміщенням ресурсів. Однак суспільні витрати можуть бути ще більшими, бо природних монополістів, на відміну від фірм, втягнених у конкурентну боротьбу, ніщо не спонукує діяти з мінімальними витратами. Однією з найбільших переваг конкурентного ринку є те, що він змушує фірми знижувати свої витрати, іншими словами, робити все можливе, щоб вся крива середніх витрат лежала якнайнижче. А коли нема конкуренції, фірми можуть виживати, не діючи з мінімальними витратами. Гарві Лейбенстайн придумав термін «*X*-неефективність» для опису ситуацій, коли фірма-монополіст не досягає мінімальних витрат, які технологічно досяжні[30]. (Як ми побачимо згодом, *X*-неефек-

---

[29] Сумніви щодо розгляду всіх аспектів електроенергетичної галузі як природної монополії див. у: Robert W. Poole, Jr., *Unnatural Monopolies: The Case for Deregulating Public Utilities* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1985).

[30] Див.: Harvey J. Leibenstein, *Beyond Economic Man* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1976) і Roger S. Frantz, *X-Efficiency: Theory, Evidence and Applications* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1988).



Q_{0x} – «видимий» ефективний рівень виробництва
Q_0 – справжній ефективний рівень виробництва
Q_{mx} – монопольний рівень виробництва із спостережуваними MC
Q_m – монопольний рівень виробництва з мінімальними MC

Малюнок 3.16. X-неефективність за умов природної монополії

тивність не є чисто описовим терміном, бо вона часто охоплює й внутрішньофірмовий оборот, і технічну неефективність.)

На *мал. 3.16* ми вводимо *X*-неефективність в основу аналізу монопольного ціноутворення. Але спочатку на короткий час знехтуймо *X*-неефективність. Чисті втрати для суспільства, пов'язані з максимізацією прибутків природного монополіста, визначаються площею заштрихованого трикутника *abc* (як і раніше на *мал. 3.14*). Одначе, якщо взяти до уваги *X*-неефективність, то крива мінімально можливих граничних витрат лежатиме нижче за криву граничних витрат, визначену на основі спостережень діяльності фірми. А тому фактичні чисті втрати для суспільства дорівнюватимуть площі трикутника *abc* плюс заштрихованій площі *abtl*.

Крім того, заштрихована площа *ubtv* визначає зайві витрати, які слід розглядати або як надлишок виробника, або як чисті втрати для суспільства. Якщо реальні граничні витрати вищі за мінімальні через те, що менеджери фірми використовують більше реальних ресурсів (наприклад, наймають робітників, що нічого не роблять), тоді площу *ubtv* слід вважати за втрати суспільного надлишку. Якщо ж, з іншого боку, витрати перевищують мінімальні через те, що менеджери фірми виплачують собі і своїм робітникам завищену заробітну платню, площу *ubtv* слід вважати за ренту, бо вона репрезентує скорше зайві платежі, ніж неправильне використання реальних ресурсів. Та якщо потенційні робітники і менеджери витрачають час або інші ресурси на спроби забезпечити собі ренту (скажімо, терплячи безробіття й сподіваючись на появу високооплачуваних робочих місць), рента може перетворитись у чисті втрати для суспільства. Ми ще зіткнемося з проблемами Х-неефективності та пошуками ренти, коли обговорюватимемо неспроможності уряду в розділі 6.

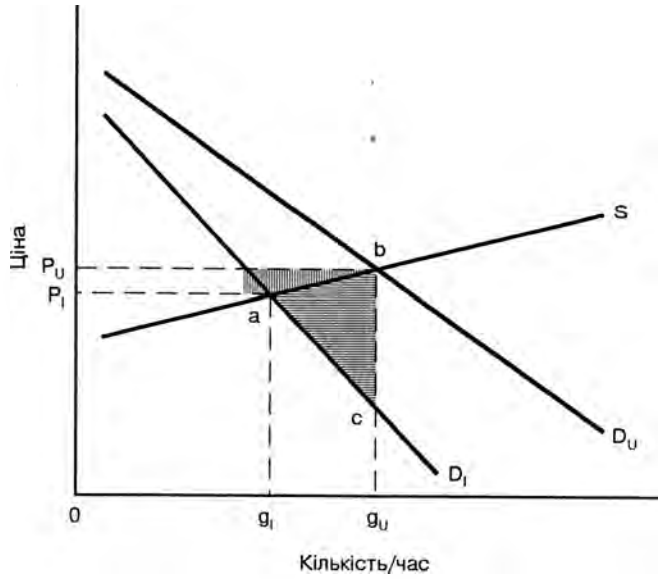
Підсумовуючи, можна сказати, що природній монополії внутрішньо притаманна проблема недостатньої пропозиції товару на ринку. Розміри недостатності пропозиції залежать від конкретних умов витрат і попиту, за яких працює монополіст, а також від того, наскільки цей ринок можна вважати змагальним. Природна монополія може призводити до додаткових втрат суспільного надлишку, бо брак конкуренції дозволяє протягом тривалого часу виробляти продукцію з витратами більшими, ніж мінімальні.

Інформаційна асиметрія. Будь ласка, зверніть увагу, що ми не називаємо цей підрозділ «інформаційні витрати» або «неповна інформація». Причина полягає в тому, що інформація пов'язана з неспроможностями ринку принаймні двома способами. По-перше, інформація сама по собі має риси суспільного блага. Споживання інформації неконкурентне: коли її хтось споживає, це нітрохи не заважає решті також споживати її; для аналізу передусім важливим є питання, чи можлива тут виключеність споживання. Тож, коли йдеться про суспільне благо, ми зацікавлені у виробництві й споживанні самої інформації. По-друге, — й саме це стане предметом нашого обговорення, — можуть існувати ситуації, коли обсяг інформації про властивості товару

значно змінюється залежно від особи. Наприклад, під час ринкової операції покупець і продавець можуть мати різну інформацію про якість товару, який є предметом торгу. Так само може існувати різниця рівнів інформації у спричинювача зовнішніх ефектів і потерпілої сторони, — наприклад, робітники можуть менше знати про ризик для здоров'я від промислових хімікалій, ніж роботодавці. Зверніть увагу, що в такому контексті нас цікавить не інформація як товар, а ступінь асиметрії в інформації, що її мають зацікавлені сторони про будь-який товар. Таким чином ми розрізняємо інформацію як товар (суспільне благо) та інформацію про властивості товару, а також її розподіл між продавцем і покупцем або між творцем зовнішніх ефектів і потерпілою стороною (інформаційна асиметрія).

Неефективність внаслідок інформаційної асиметрії. *Мал. 3.17* зображує потенційну втрату суспільного надлишку, пов'язану з інформаційною асиметрією[31]. D_U — це кількості певного товару, які закупив би споживач при різних рівнях цін, коли не матиме повної інформації про його якість. Тому цей графік можна вважати за графік попиту неінформованого споживача. D_I репрезентує графік попиту інформованого споживача, тобто кількість цього товару, який був би куплений при різних рівнях цін, якби споживач був повністю обізнаний з його якістю. Кількість товару, що її насправді купив неінформований споживач, визначається перетином D_U з графіком пропозиції S. Ця кількість q_U більша за q_I, яку той самий споживач купив би, якби був цілком поінформований про якість товару. Заштрихована площа *abc* дорівнює чистим втратам надлишку споживача, спричиненим надмірним споживанням. (За кожну одиницю товару, купленого понад q_I, споживач платить більше, ніж її

[31] Основи такого аналізу закладено у: Sam Peltzman, «An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments», *Journal of Political Economy*, Vol. 81, № 5, September/October 1973, pp. 1049–1091. Обговорення практичних проблем, які трапляються під час застосування цього підходу, коли одні споживачі переоцінюють, а інші недооцінюють якість певного товару, див. у: Thomas McGuire, Richard Nelson, and Thomas Spavins, «'An Evaluation of Consumer Protection Legislation: The 1962 Drug Amendments': A Comment», *Journal of Political Economy*, Vol. 83, № 3, June 1975, pp. 655–661.



Споживання за умов неінформованості: g_U
Споживання за умов інформованості: g_I
Чисті втрати за умов неінформованості: abc

Малюнок 3.17. Втрати надлишку споживача за умов неінформованого попиту

гранична вартість, яка вимірюється висотою графіка попиту інформованого споживача.) Це надмірне споживання супроводиться вищою рівноважною ціною P_U, яка переводить надлишок, що дорівнює площі $P_U baP_I$, від споживача до виробника товару. *Мал. 3.17* свідчить про наявність інформаційної асиметрії, якщо виробник міг би поінформувати споживача про справжню якість товару, витративши на це менше, ніж чисті втрати надлишку споживача, спричинені неінформованістю споживача. А загалом неспроможність ринку внаслідок інформаційної асиметрії виникає тоді, коли виробник не забезпечує споживача таким обсягом інформації, який максимізує різницю між зменшенням чистих втрат і витратами на забезпечення інформацією.

Такі самі міркування можна було б застосувати, коли споживач скорше недооцінює, ніж переоцінює якість товару. Споживач зазнає чистих втрат внаслідок споживання меншої за q_1 кількості товару. Однак в обох випадках виробник мав би зовсім різні *спонуки* забезпечувати споживача інформацією. Якщо споживач переоцінює якість, забезпечення його інформацією приведе до нижчої ціни, а отже, й до переходу меншої частини надлишку від споживача до виробника, що, ясна річ, не спонукатиме забезпечувати інформацією. А коли споживач недооцінює якість товару, забезпечення інформацією приводить до вищої ціни, яка збільшує надлишок виробника, і тому перспектива такого виграшу може заохотити виробника забезпечувати інформацією. Та, як ми з'ясуємо згодом, цей стимул подавати інформацію може ослабнути, якщо виробники неспроможні зробити так, щоб споживачі відрізняли їхні товари від товарів конкурентів.

Діагнозування інформаційної асиметрії. Наше перше завдання при визначенні, коли інформаційна асиметрія може призвести до неспроможності ринку, полягає в класифікації товарів за категоріями користі. Загалом економісти поділили товари на дві категорії: *пошукові товари* (search goods) і *досвідні товари* (experience goods)[32]. Товар називають *пошуковим*, якщо споживачі можуть точно визначити його властивості перед тим, як купити. Наприклад, стілець — пошуковий товар, бо про його якість споживачі можуть судити на основі огляду перед купівлею. Товар *досвідний*, якщо споживачі дізнаються про його властивості тільки після купівлі; прикладами можуть бути харчі, стрижка, концерти, юридичні послуги, старі автомобілі. Ми додаємо сюди третю категорію, яку називаємо *післядосвідні* товари (postexperience goods); якість цих товарів споживачеві важко визначити навіть після початку їхнього споживання. Наприклад, люди можуть не спромогтися пов'язати шкідливі впливи на здо-

[32] На різницю між пошуковими та досвідними товарами вказав Філіп Нельсон: Philip Nelson, «Information and Consumer Behavior», *Journal of Political Economy*, Vol. 78, № 2, March/April 1970, pp. 311 – 329. Його праця з'явилась услід за піонерською розвідкою про розбіжність цін, див.: George J. Stigler, «The Economics of Information», *Journal of Political Economy*, Vol. 69, № 3, June 1961, pp. 213 – 225.

ров'я зі спожитими ліками. Досвідні і післядосвідні товари відрізняються передусім тим, наскільки успішно споживачі дізнаються про їхню якість завдяки споживанню. Після певного часу споживання якість досвідних товарів стає очевидною, натомість тривале споживання не конче дозволяє споживачам оцінити якість післядосвідних товарів.

У межах цих трьох категорій низка інших чинників допомагає визначити, чи інформаційна асиметрія може призвести до серйозних неспроможностей ринку. Якщо решта умов однакові, ефективність будь-якої стратегії збирання інформації, як правило, залежить від відхилення якості окремих одиниць товару від норми (неоднорідності) та частоти, з якою споживачі роблять закупи. Можливі витрати споживачів, пов'язані з інформаційною асиметрією, залежать від того, наскільки точно вони усвідомлюють повну ціну товару, що охоплює й витрати, пов'язані з заподіяною шкодою внаслідок споживання цього товару[33]. Витрати на пошуки товарів, кандидатів на купівлю і повна ціна визначають, як дорого і як потенційно вигідно для споживачів збирати інформацію.

Пошукові товари. Пошук товару для купівлі можна розглядати як процес обстеження, вибірки, протягом якого споживач витрачає кошти на перевірку якості окремих одиниць товару. Споживач платить суму C_S за те, щоб побачити конкретне поєднання ціни і якості. Якщо для споживача ціна на товар перевищує його граничну вартість, купівля не відбудеться і споживач або знову заплатить суму C_S, щоб побачити інше поєднання ціни та якості, або перестане вибирати зразки товару. Якщо ж гранична оцінка споживача перевищує ціну, споживач або купує товар, або знову платить суму C_S, сподіваючись знайти зразок товару з більшим перевищенням граничної вартості над ціною. Коли C_S

---

[33] Чітко визначене уявлення про повну ціну сформульоване у: Walter Oi, «The Economics of Product Safety», *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 4, № 1, Spring 1973, pp. 3–28. Він розглядає ситуацію, коли споживач купує X одиниць товару за ціною P за кожну одиницю. Якщо ймовірність, що будь-яка одиниця товару має дефект, дорівнює $1 - q$, то в середньому споживач сподівається мати $Z = qX$ добрих одиниць товару. Якщо кожна дефектна одиниця товару в середньому завдає шкоди W, то очікувана сукупна вартість купівлі буде $C = PX + W(X - Z)$, а повна ціна якісної одиниці товару $P^* = C/Z = P/q + W(1 - q)/q$.

дорівнює нулю, споживачеві буде вигідно брати велику вибірку й виявити повний розподіл поєднань наявних цін і якостей, що ліквідує інформаційну асиметрію, яка існувала перед пошуком. Та коли кошти C_S більш-менш великі, споживач братиме менші вибірки, отже, якщо решта умов однакові, інформаційна асиметрія може залишитись. Крім того, оскільки коливання цін на товар даної якості, певне, корелює з ціною, оптимальні розміри вибірки будуть тим менші, чим більше відношення C_S до очікуваної ціни.

Чим неоднорідніші наявні поєднання ціни та якості, тим більша ймовірність, що споживачеві не вдасться виявити найсприятливіший варіант вибору при будь-якому розмірі вибірки. Натомість навіть малі вибірки ліквідують інформаційну асиметрію, якщо поєднання ціни і якості будуть досить однорідними. Тільки-но споживач усвідомить, що за ту саму ціну запропоновано майже тотожні одиниці товару, оптимальний розмір вибірки впаде до одиниці.

Виходячи за межі статичного погляду на проблему, можна сказати, що частота купівлі набирає ваги при визначенні, чи залишається незмінною інформаційна асиметрія. Якщо частота купівлі у порівнянні з темпами зміни розподілу поєднань ціни та якості більш-менш висока, значить споживачі нагромаджують з часом інформацію, яка зменшує ступінь інформаційної асиметрії. А якщо частота купівлі низька у порівнянні з темпами зміни згаданого розподілу, нагромаджена інформація не конче приведе до зменшення інформаційної асиметрії. Однак в обох випадках часті покупці під час пошуків можуть набратись такого досвіду, що C_S впаде і великі вибірки стануть ефективними.

Тож якщо витрати на пошук малі порівняно з очікуваною купівельною ціною, або розподіл поєднань ціни та якості досить однорідний, або частота купівлі висока супроти темпів зміни розподілу поєднань ціни та якості, то інформаційна асиметрія навряд чи призведе до значної неефективності. А коли витрати на пошук товару високі порівняно з очікуваною купівельною ціною, розподіл поєднань ціни та якості дуже неоднорідний, а частота купівлі відносно низька, інформаційна асиметрія може спричинити значну неефективність. Але якщо виробники спроможні відділити свої товари від чужих за допомогою торговельної марки, то вони мають стимул рекламувати їх, завдяки чому споживачі зменшать свої витрати на пошук товару. Коли

ж торговельну марку важко запровадити, як, скажімо, при продажу сільськогосподарської продукції, то роздрібні торговці, рекламуючи ціни та якість товарів, можуть правити споживачам за своєрідних агентів. Оскільки правдивість такої реклами споживачі можуть легко встановити перевіркою товарів, а роздрібні торговці і фірми, що пропонують товари з фабричною маркою, зацікавлені в підтримці своєї доброї репутації, можна сподіватися, що реклама загалом подає точну й корисну інформацію.

Підсумовуючи, можна сказати, що пошукові товари рідко коли пов'язані з інформаційною асиметрією, яка призводить до значної і тривалої неефективності. Коли ж неефективність таки трапляється, вона набирає форми утримання від закупів, що їх воліли б зробити споживачі, на користь тих, які їм усе-таки видаються вигідними. Якщо йдеться про державну політику, то втручання в ринки пошукових товарів навряд чи можна виправдати мотивами ефективності.

Досвідні товари: первинні ринки. З певністю визначити якість досвідних товарів споживачі можуть тільки завдяки споживанню. Для випробування товару вони повинні оплатити витрати на його пошук C_S і заплатити повну ціну за нього P^*, яка дорівнює купівельній ціні плюс очікувані втрати від шкоди, завданої споживанням[34]. Наприклад, повна ціна за обід у незнайомому ресторані складається з суми купівельної ціни (вказаної в меню) і сподіваних витрат на покриття шкоди (від простого нестравлення до отруєння), завданої неякісними стравами. Ясна річ, навіть коли сподівані втрати дорівнюють нулю, споживач перед їжею не може точно визначити граничної вартості обіду.

На відміну від пошукових товарів, де, якщо витрати на пошук постійні, споживачі найчастіше роблять велику вибірку, коли йдеться про дорогі товари, для дорогих досвідних товарів вони беруть невеликі вибірки. Справді, окрім тільки випадків,

---

[34] Обговорюючи інформаційну асиметрію, ми припускаємо, що споживачі не можуть подавати позову на виробників за заподіяну шкоду. (Іншими словами, вони не мають права власності на безпеку.) Як буде видно з розділу 7 під час обговорення «юридичних основ регулювання», право на відшкодування й договірне право часто зменшують неефективність від інформаційної асиметрії завдяки вимозі до сторін не приховувати потрібної інформації при ринкових операціях.

коли йдеться про найдешевші досвідні товари, завжди можна сподіватися, що вибірка (рівнозначна частоті купівлі досвідних товарів) передусім залежить від довговічності товару. Наприклад, спроби знайти бажаний ресторан будуть загалом частіші, ніж спроби знайти старий автомобіль у хорошому стані.

Як і при пошукових товарах, чим неоднорідніший за якістю досвідний товар, тим більша можливість неефективності, пов'язана з інформаційною асиметрією. Одначе споживання досвідного товару може супроводитись не лише відмовою від вигіднішої купівлі товару. Тільки-но споживання виявляє якість товару, споживач може з'ясувати, що товар характеризується меншою граничною цінністю, ніж його ціна, і пошкодує про свою купівлю незалежно від наявності альтернативних одиниць товару. Оця з'ясована гранична цінність може, фактично, виявитись неґативною, якщо споживання товару завдає шкоди.

Знання, здобуті внаслідок споживання досвідних товарів, мають різну ефективність. Якщо якість товару однорідна й стабільна, такі знання вже повні після першого споживання, — споживачі знатимуть, яку граничну цінність вони отримають після наступної купівлі і яких їм можна сподіватися втрат від поганої якості товару. А якщо якість неоднорідна й нестабільна, процес набування знань іде повільно. Поки споживачі не зведуть товари в окремі однорідні групи, скажімо за торговельними марками або репутацією продавців, знання про товар може виразитись лиш у кращих попередніх оцінках середнього значення й середнього відхилення фактичних граничних цінностей. Якщо споживачі зможуть звести товар у стабільні й однорідні групи, повторювані вибірки допоможуть їм відкрити для себе найбажаніше джерело товару з огляду на його середню якість і середні відхилення від неї. Наприклад, національна мережа мотелів, що вславилися своїм стандартизованим обслуговуванням, може правити туристам за надійну альтернативу незалежним мотелям у незнайомих місцевостях.

У яких випадках змістовна реклама може відіграти важливу роль у зменшенні інформаційної асиметрії? Як правило, змістовна реклама може бути ефективною тоді, коли споживачі впевнені, що продавці кровно зацікавлені в підтримці своєї репутації й забезпечуватимуть надійною інформацією. Продавець, що вклав великий капітал у створення торговельної марки з позитивною репутацією, скорше подаватиме точну й корисну інфор-

мацію, ніж невідома фірма, що випустила новий товар, або окремий власник, що продає будинок або стару машину.

Якщо споживачі відчують, що продавці не зацікавлені в підтримці доброї репутації, а граничні витрати постачання зростають разом з якістю, може виникнути проблема «лимонів»: споживачі вважатимуть, що повна ціна ґрунтується на середній якості, внаслідок чого лише продавці товарів з нижчою від середньої якістю матимуть прибуток і виживуть на ринку[35]. В крайньому випадку виробники пропонуватимуть тільки товари низької якості[36].

Якщо надійність є важливим елементом якості, фірми можуть запропонувати ґарантії відшкодування споживачам частини витрат на ремонт або на усунення завданої шкоди або на те й на те водночас. Таким чином ґарантії страхують споживачів від низької якості: вищі купівельні ціни містять у собі й неявний страховий внесок, а потенційні втрати від неякісності товару зменшуються. Однак якість самої ґарантії може бути сумнівною, якщо споживачі не знають, наскільки охоче фірми дотримують своїх обіцянок. Крім того, фірми можуть вважати невигідним для себе давати широкі ґарантії у випадках, коли дорого визначати, чи дотримуються споживачі правил користування товаром. Проте для досвідних товарів ґарантії служать загальнопоширеним засобом зменшення інформаційної асиметрії.

Досвідні товари: роль вторинних ринків. Виробники й споживачі часто звертаються до приватних третіх сторін по допомогу при розв'язанні проблем, породжених інформаційною асиметрією. Сертифікація продуктів, посередництво, передплатні послуги, контроль за збитками з боку страхових компаній — ось найпоширеніша реакція ринку на такі проблеми.

---

[35] Міркування про «лимони» вперше сформулював Джордж Акерлоф: George Akerlof, «The Market for Lemons», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, № 3, August 1970, pp. 488–500.

[36] Недавно економісти розглянули роль витрат для утвердження репутації, яка дозволить виробникам високоякісних товарів вирізнитися на ринку. Див., наприклад: Benjamin Klein and Keith B. Leffler, «The Role of Market Forces in Assuring Contractural Performance», *Journal of Political Economy*, Vol. 89, № 4, August 1981, pp. 615–641; Paul Milgrom and John Roberts, «Price and Advertising Signals of Product Quality», *Journal of Political Economy*, Vol. 94, № 4, August 1986, pp. 796–821.

Служба сертифікації ґарантує мінімальний рівень якості технологічних процесів і готових виробів (продуктів). Скажімо, професійні асоціації часто встановлюють певні мінімальні норми освіти й досвіду своїх членів, і за приклад тут правлять медичні ради, що видають сертифікат фахівця лікарям певних спеціальностей. Але людям, можливо, буде більше знайомий досвід Бюро вдосконалення бізнесу (Better Business Bureau), яке вимагає від своїх членів дотримуватись кодексу чесної ділової практики. Лабораторія страхових компаній (Underwriters Laboratory) перевіряє вироби на мінімальну пожежну безпеку, перед тим як дати остаточну згоду на їхній випуск. Коли такі служби переконають громадськість у надійності своїх висновків, то допоможуть виробникам відділити свої товари, які відповідають мінімальним нормам, від решти товарів, що не пройшли сертифікації.

Посередники часто дають платні поради щодо якостей дорогих, рідко купованих, неоднорідних товарів. Такі посередники поєднують професійні знання з досвідом, набутим під час участі в багатьох торговельних операціях між різними парами покупців і продавців. Наприклад, більшість людей не часто купує будинки, які є дорогі й неоднорідні за якістю. Оскільки власники мають інформаційну перевагу завдяки досвідові проживання в своїх .будинках, майбутні покупці часто звертаються до інженерів та архітекторів по допомогу при оцінці правдивості даних про будівлю. Торговці картинами і старожитностями, ювеліри й головні підрядчики теж надають такі послуги.

Проблема суспільного блага обмежує використання посередників, коли йдеться про однорідні товари: адже споживач може натрапити на інформацію, яку посередник надає якомусь майбутньому покупцеві схожої одиниці товару. Дешеві товари навряд чи спонукатимуть споживачів платити посередникам за пораду. (Зверніть увагу, що доречною мірою тут є повна ціна: людина може захотіти заплатити лікареві за пораду щодо ліків з низькою купівельною ціною, але високою потенційною шкідливістю для її здоров'я.) І, нарешті, посередники навряд чи потрібні, коли йдеться про товари з високою частотою купівлі, бо тоді споживачі самотужки зможуть дізнатися про властивості товару.

Споживачі часто покладаються на досвід товаришів і родичів при збиранні інформації про якість товарів з торговельною мар-

кою. Вони навіть можуть бути готові заплатити за опубліковану інформацію про такі товари. Однак такі передплатні послуги, маючи властивості суспільного блага, з погляду економічної ефективності характеризуватимуться недостатньою пропозицією, бо непередплатники можуть часто «їздити зайцем» на передплатниках, розпитуючи їх про товар або позичаючи в них журнали. (Саме існування такого передплатного видання, як «Consumer Reports», свідчить, що чимало споживачів вважають граничні витрати на випрошування журналів або відвідання бібліотеки більшими за ціну передплати.)

Страхові компанії іноді надають споживачам інформацію з метою скоротити збитки. Наприклад, товариства збереження здоров'я (Health Maintenance Organizations) часто публікують інформаційні бюлетені, в яких попереджають своїх членів про потенційно небезпечні і шкідливі для здоров'я товари й послуги, як-от дієтичні продукти й салони для засмаги. Компанії, що страхують від нещасних випадків, можуть передати своє попередження як розміром страхового внеску, так і прямим інформуванням. Наприклад, компанії, що страхують від пожеж, встановлюють величину страхового внеску залежно від обладнання, яке планують використовувати; крім того, вони часто інспектують комерційні підприємства, попереджаючи власників про небезпечне обладнання та інформуючи їх про способи зменшити ризик пожежі.

Досвідні товари: підсумок. За своєю природою досвідні товари мають велику потенційну здатність породжувати велику неефективність, спричинену інформаційною асиметрією. Одначе для багатьох досвідних товарів вторинні ринки обмежують неефективність, полегшуючи споживачам отримати інформацію про товар і створюючи стимули для з'ясування його якості. Проте, здається, проблеми залишаються за двох різних типів обставин: по-перше, коли якість дуже неоднорідна, наявність торговельної марки неефективна, а посередники або недоступні, або надто дорогі, порівнюючи з повною ціною товару; по-друге, коли розподіл якості товару такий нестабільний, що споживачі й посередники неспроможні роздобути точну інформацію про нього. За цих досить обмежених обставин неспроможність ринку може виправдати втручання держави задля сприяння економічній ефективності.

Післядосвідні товари. Споживання не виявляє повною мірою справжньої якості післядосвідних товарів[37]. Якість зостається неясною, оскільки окремому споживачеві важко збагнути причинний зв'язок між споживанням і його наслідками. Деякі наслідки споживання можуть бути несподіваними. Наприклад, споживачі можуть не усвідомлювати, що випари прального порошку спричиняють головний біль, бо не сподівалися такої дії від цього продукту. Часто наслідки споживання з'являються з великим запізненням, а тому споживачі не пов'язують їх з товаром. Найяскравішим прикладом є DES, ліки, що збільшують ризик появи раку в дорослих дочок жінок, які вживали їх під час вагітності. Багато інших медичних препаратів вимагають тривалого часу, поки виявляться всі їхні наслідки. Наприклад, молоді курці можуть повністю оцінити наркотичну силу тютюну лише тоді, коли звикнуть до нього. Крім ліків, чимало медичних послуг виявляються післядосвідними товарами (благами): пацієнти часто не можуть пов'язати стан свого здоров'я з одержаним лікуванням.

З погляду наших попередніх міркувань можна сказати, що споживач післядосвідного товару, можливо, не мав достатньої інформації про товар, щоб сформувати обґрунтовану оцінку його повної ціни навіть після повторюваного споживання. Іншими словами, якщо з досвідними товарами пов'язаний ризик (відомі можливі наслідки та ймовірність їхньої появи), то з післядосвідними — непевність (невідомі наслідки або невідома ймовірність їхньої появи). До того ж повторюване споживання післядосвідних товарів не обов'язково веде до точних оцінок ризику.

Очевидно, що можливості виникнення суттєвої і тривалої неефективності, пов'язаної з інформаційною асиметрією, більші, коли товар післядосвідний, ніж тоді, коли товар досвідний. За інших однакових умов часті купівлі менш ефективний засіб ліквідації інформаційної асиметрії у випадку післядосвідних товарів. На відміну від ситуації з досвідними товарами інфор-

---

[37] Наше визначення післядосвідних товарів має багато чого спільного з поняттям «trust goods» Ероу і охоплює «credence qualities» Дарбі та Карні: Kenneth J. Arrow, «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care», *American Economic Review*, Vol. 53, № 5, December 1963, pp. 941–973; Michael R. Darby and Edi Karni, «Free Competition and the Optimal Amount of Fraud», *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, № 1, April 1973, pp. 67–88.

маційна асиметрія може зберігатися протягом тривалого часу навіть у тому разі, коли післядосвідні товари однорідні.

Повертаючись до приватної реакції на інформаційну асиметрію, властиву первинним ринкам післядосвідних товарів, можна сподіватися, що вторинні ринки загалом виявляються менш ефективними, ніж у випадку досвідних товарів, внаслідок труднощів здобування інформації. І все-таки вторинні ринки можуть відіграти важливу роль. Наприклад, розгляньмо служби, які запланували (або їм приватно запропоновано) надавати інформацію про фармацевтичні товари. «Medical Letter on Drugs and Therapeutics», одне з небагатьох медичних періодичних видань, яке покриває свої витрати коштом скорше передплати, ніж реклами, подає незалежну оцінку всіх нових препаратів, схвалених Управлінням санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і ліків. Багато лікарень, а також деякі страхові компанії мають фармацевтичні комітети, які надають своїм медикам оглядову інформацію про ліки. Протягом 1929—1955 років Американська медична асоціація керувала програмою остаточного схвалення ліків до вжитку, згідно з якою всі вироби, рекламовані в «Journal of the American Medical Association», проходили через експертизу комітету. Національний фармацевтичний довідник і Фармакопея США були першими спробами стандартизації фармацевтичних препаратів. Ясна річ, більшість цих інформаційних джерел розраховані на лікарів та аптекарів, які звичайно є посередниками для споживачів лікарських засобів. Хоча їхні знання, одержані внаслідок прямого спостереження, можуть виявитися неповними, вони часто спроможні визначити, чи реклама фармацевтичних товарів спирається на надійну наукову основу.

Підсумок. З можливістю появи економічної неефективності, пов'язаної з інформаційною асиметрією між продавцями і покупцями, можна зіткнутися на багатьох ринках. Ця можливість рідко коли велика для пошукових товарів, досить часто велика для досвідних товарів і, як правило, велика для післядосвідних товарів. Одначе якою мірою ця можливість реалізується, залежить передусім від того, чи стане проблема суспільних благ на перешкоді механізмам вторинного ринку, що вносять корективи в інформацію. Отже, неспроможність ринку найдужче виявляється у випадках, коли інформаційна асиметрія на первинних ринках поєднується з проблемою суспільних благ на вторинному ринку.

ВИСНОВОК

Традиційні неспроможності ринку даються взнаки за обставин, коли «невидима рука» не здатна забезпечити ефективність за Парето. Таким чином вони вказують на можливості поліпшити ефективність ринкового механізму завдяки колективній дії. Поряд з утвердженням розподільчих цінностей, які ми розглянемо в розділі 5, вони становлять найзагальніші підстави для проведення тієї чи тієї державної політики. Однак інші, гостріші суперечності між конкурентною моделлю і реальним світом теж вказують на можливість підвищити ефективність завдяки колективній дії. Ці суперечності — тема наступного розділу — правлять за додаткові підстави державної політики.

Розділ 4

ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ІНШІ ОБМЕЖЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ МОДЕЛІ

Хоча чотири традиційні неспроможності ринку — суспільні блага, зовнішні ефекти, природні монополії та інформаційна асиметрія — є порушенням ідеальної конкурентної моделі, ми, однак, змогли з'ясувати їхній вплив на економічну ефективність за допомогою таких основних понять, як надлишок виробника і надлишок споживача. А от наслідки відмови від інших припущень конкурентної моделі не можна так легко проаналізувати за допомогою стандартних засобів мікроекономіки. Та це аж ніяк не зменшує важливості їхнього розгляду. Вони часто служать підставою, хоч і неявною, державної політики.

Почнімо з двох найголовніших припущень конкурентної моделі, а саме: учасники ринку поводяться конкурентно; можна вважати, що індивідуальні вподобання сталі й екзогенні. Потім ми обміркуємо, які слід зробити припущення, щоб основну конкурентну модель можна було поширити на невизначені й багатоперіодні світи. І, нарешті, розглянемо припущення, що економіка може безвитратно перейти з одного стану рівноваги до іншого.

РИНКИ З НЕБАГАТЬМА ПРОДАВЦЯМИ АБО НЕБАГАТЬМА ПОКУПЦЯМИ

Учасники ринку поводяться конкурентно, коли діють так, начебто їхні особисті рішення не впливають на ціни. Іншими словами, вони вважають, ніби ціни задані наперед. Є розумні підстави припускати, що їхня поведінка буде конкурентною, коли жоден продавець не впливає на помітну частину пропозиції і жоден покупець не впливає на помітну частину попиту, — це звичайна ситуація, коли на ринку багато покупців і багато продавців. На ринках з небагатьма продавцями або небагатьма покупцями недосконала конкуренція може привести до цін, що відрізняються від ціни при конкурентній рівновазі, а отже, й до Парето-неефективного розподілу виробничих факторів і товарів.

Ми вже розглядали один важливий приклад неконкурентної поведінки — природну монополію. У випадку природної монополії спадання середніх витрат при змінах попиту у значних межах робить пропозицію товару на ринок більш ніж однією фірмою неефективним. А одна фірма, якщо їй дозволять максимізувати свої прибутки, з погляду економічної ефективності вироблятиме надто мало товару. Незалежно від того, чи та фірма природний монополіст, вона може принаймні тимчасово мати монопольну ренту, якщо тільки вона одна постачає товар на ринок. Однак монопольна рента привабить на ринок інші фірми[1]. Якщо технологічні, витратні або інші бар'єри не перешкоджатимуть входу в галузь нових фірм, монопольна фірма кінець кінцем утратить свою спроможність диктувати ціну й одержувати ренту.

Неконкурентна поведінка може виникнути на ринку також з боку попиту. В разі чистої монопсонії єдиний покупець стикається з конкурентними постачальниками і тому може вплинути на ціну, вибираючи обсяг купівлі. Коли пропозиція також неконкурентна, монопсоніст може отримати частину ренти, яка інакше перейшла б у руки постачальників. Однак остаточний розподіл ренти в цьому випадку не обов'язково буде більш ефективним, ніж у випадку монопсонічної влади.

Проміжним станом між досконалою конкуренцією і монополією є олігополія. В олігопольній галузі дві або більше фірм забезпечують значну частину обсягу виробництва. (Простий розрахунок показує, що коли для чотирьох фірм ступінь концентрації виробництва — тобто належний чотирьом провідним фірмам відсоток у загальному обсягу продаж у певній галузі — досягає приблизно 40 відсотків, ці фірми починають відчувати свою взаємну залежність)[2]. Переконаність, що олігополія часто

---

[1] Звичайно фірми завжди чекають нагоди встановити ціни, вищі за конкурентний рівень. Протягом останнього десятиріччя з'явилося чимало праць про ділову стратегію, що аналізують способи, завдяки яким фірми створюють і зберігають ренту. Див., наприклад: Michael R. Porter, *Competitive Strategy: Techniques for Analysing Industries and Competitors* (New York: Free Press, 1980); Arnoldo C. Hax and Nickolas S. Majluf, *Strategic Management* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1984).

[2] F. M. Scherer, *Industrial Pricing: Theory and Evidence* (Chicago: Rand McNally, 1970), p. 3. В останні роки багато економістів стверджувало, що сама по собі висока концентрація не обов'язково призводить до таємної змови. Огляд цих аргументів див. у: Yale Brozen, *Concentration, Mergers, and Public Policy* (New York: Macmillan, 1982), p. 9.

призводить до монопольних цін внаслідок таємних угод, спрямованих на обмеження випуску продукції (картелізації) або жорстокої конкуренції, мета якої — витіснити решту фірм з галузі і стати справжнім монополістом, була приводом для запровадження антимонопольного законодавства. Повна оцінка антимонопольної політики вимагає критичного огляду різних моделей олігополії, — а це вже завдання, що виходить за межі нашої книжки[3]. Для наших цілей достатньо відзначити, що недосконала конкуренція часто служить підставою для державного втручання.

ДЖЕРЕЛО І ПРИЙНЯТНІСТЬ УПОДОБАНЬ

В основній конкурентній моделі ми припускаємо, що кожна особа має сталу функцію корисності, яка перетворює її споживчі можливості в індекс щастя. Ми не робимо жодних припущень про те, як ці конкретні функції корисності виникають, а просто вважаємо, що вони залежать тільки від підсумкового набору спожитих товарів. А от уподобання, що лежать в основі функцій корисності, мусять зароджуватись десь-інде. Люди або з народження мають повністю розвинені вподобання, або формують їх завдяки участі в суспільному житті[4]. Якщо формування відбу-

---

[3] Для першого ознайомлення з проблемою див.: Hal R. Varian, *Intermediate Microeconomics* (New York: W. W. Norton & Company, 1987), Chapter 26. Глибший розгляд див. у: James W. Friedman, *Oligopoly and the Theory of Games* (New York: North-Holland Publishing Company, 1977); Eric Rasmusen, *Games and Information: An Introduction to Game Theory* (New York: Basil Blackwell, 1989); Jean Tirole, *The Theory of Industrial Organization* (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1989).

[4] Гері Бекер пропонує вважати, що люди мають досить стабільні та уніформовані функції корисності внаслідок прямого споживання таких основних «домогосподарчих благ», як здоров'я і відпочинок, а це трапляється тоді, коли ринкові товари і час поєднуються відповідно до індивідуальних виробничих функцій. Gary Becker, *The Economic Approach to Human Behavior* (Chicago: University of Chicago Press, 1976). Хоча це формулювання зберігає властивості конкурентної рівноваги, воно не дає відповіді на запитання, як виникають різні виробничі функції. Цікаве обговорення нормативного значення підходу Бекера див. у: Alexander Rosenberg, «Prospects for the Elimination of Tastes from Economics and Ethics», *Social Philosophy & Policy*, Vol. 2, № 2, Spring 1985, pp. 48–68. Приклад ясної моделі зміни корисності див. у: Michael D. Cohen and Robert Axelrod, «Coping with Complexity: The Adaptive Value of Changing Utility», *American Economic Review*, Vol. 74, № 1, March 1984, pp. 30–42.

вається у суспільстві, то люди використовують для цього або сфери діяльності, повністю незалежні від усіх економічних механізмів, або, у порушення принципу незмінності вподобань, зважаючи на те, що відбувається в економічному світі.

Ендогенні вподобання

Історично уявлення про те, що вподобання можна змінити, були основою для багатьох варіантів державної політики. Конкретні підстави тієї чи іншої політики звичайно спирались на аргумент, що деякі індивіди, якщо їх не навчати й не карати, схильні до поведінки, яка обертається витратами для решти людей. Іншими словами, наслідки певних уподобань мають негативні зовнішні ефекти. Такі різновиди політики, як загальна освіта, що мала сприяти формуванню цінностей у сім'ї та в суспільстві, і перевиховання злочинців, спрямоване на те, щоб відбити певним людям охоту шкодити іншим, були реакцією на зовнішні ефекти вподобань. Хоча зараз, попри неймовірні зусилля, ми не знаходимо ні якогось конкретного типу освіти, ні певної програми перевиховання, які прищеплювали б цінності в бажаному напрямі, ми, однак, не перестаємо вважати ці державні зусилля якщо не практично, то принаймні концептуально виправданими.

Питання про стабільність вподобань виникає й під час обговорення суспільних наслідків приватної реклами. Чи реклама справді змінює вподобання, чи просто надає інформацію, яка допомагає людям краще узгодити наявні товари зі своїми вже сформованими вподобаннями? Якщо реклама справді змінює вподобання, то можна уявити собі випадки, коли приватна реклама призводить до економічної неефективності. Наприклад, якщо — при незмінності мого доходу і решти припущень — реклама переконала мене, що для збереження рівня щастя я додатково потребую ляльку Кебідж-Печ, то вона погіршила моє становище. Крім того, виграш виробників цих ляльок не може бути настільки великим, щоб зробити рекламу, хай навіть потенційно, здатною сприяти покращенню за Парето.

Чи справді реклама може змінити вподобання? Хоча деякі емпіричні дані свідчать, що реклама може збільшити сукупний попит на певні товари, все-таки здається, що вплив реклами виявляється передусім у перерозподілі ринку для товарів з різни-

ми торговельними марками[5]. Навіть для тих випадків, коли реклама начебто збільшує попит на ринку, ми не маємо методології чіткого відокремлення поведінки, зумовленої кращою поінформованістю про можливий вибір товару, від поведінки, пов'язаної зі змінами вподобань. Тільки така зміна потенційно породжує економічну неефективність.

Уподобання можуть змінюватись і внаслідок споживання наркотичних товарів. Наприклад, повторюване вживання кокаїну й тютюну може спричинити фізичну залежність, що збільшить відносну вагу цих товарів у функції корисності. Індивіди, не здатні повністю оцінити наслідки такої залежності, можуть надмірно споживати ці товари на шкоду своєму майбутньому щастю. В певному розумінні ми знову зіткнулися з уже обговореною вище інформаційною асиметрією. Наркотичні речовини є післядосвідним товаром, можливо, з незворотними наслідками, а саме: зміною функції корисності особи. Отже, державне втручання принаймні створює можливість досягти покращення за Парето.

Взаємозалежність корисностей

Виходячи за межі питання, як виникають уподобання, розгляньмо тепер наслідки відмови від припущення, що корисності індивідів залежать тільки від товарів, які вони особисто споживають. Більшість з нас турбується споживанням принаймні декого з людей, і ми даємо подарунки тим, кого знаємо, й жертвуємо на доброчинні цілі, щоб допомогти тим, кого не знаємо. Така альтруїстична поведінка найочевидніша в родині. Батьки, як правило, глибоко переймаються споживанням своїх дітей. Цю взаємозалежність можна пристосувати до конкурентної моделі, вибравши за споживчу одиницю скорше сім'ю, ніж особу. Поки ми готові вважати, що сім'я має функцію корисності, яка належно відображає вподобання всіх її членів, конкурентна рівновага буде економічно ефективною. На жаль, батьки не завжди став-

[5] Огляд емпіричних даних див. у: Mark S. Albion and Paul W. Farris, *The Advertising Controversy: Evidence on the Economic Effects of Advertising* (Boston: Auburn House, 1981); William S. Comanor and Thomas A. Wilson, «The Effect of Advertising on Competition: A Survey», *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, № 2, June 1979, pp. 453–476.

ляться до дітей з любов'ю. Більшість з нас погодиться, що в разі жорстокого ставлення до дітей державне втручання виправдане, оскільки ґарантуватиме, що при розподілі товарів (зокрема й такого блага, як безпека) будуть враховані й корисності дітей.

Взаємозалежність створює ще більші концептуальні труднощі, якщо корисності залежать не тільки від абсолютного обсягу споживаних товарів, а й від відносної кількості їх[6]. У базовій конкурентній моделі збільшення кількості товарів, доступних одній особі, без зменшення кількості товарів, доступних будь-якій іншій особі, завжди є Парето-ефективним перерозподілом. Однак такий перерозподіл може не бути покращенням за Парето, якщо дехто турбуватиметься про свою частку відносного споживання. Наприклад, якщо ваше щастя певною мірою залежить від того, що ваш доход вищий за доход вашого шуряка, то, коли цьому шурякові підвищать платню і його доход стане більший за ваш, ви почуватиметесь гірше, навіть якщо ваші споживчі можливості не змінилися. Хоча багато людей переймається своїм відносним становищем серед колеґ, друзів або іншої ґрупи відліку, вплив такої взаємозалежності на економічну ефективність конкурентної економіки залишається ще неясним. В усякому разі, вподобання, що ґрунтуються на відносному споживанні, стають на перешкоді прямому, інтуїтивному тлумаченню принципу Парето.

Законність уподобань

Попереднє твердження приводить нас до важливого загального запитання: чи всі вподобання однаковою мірою законні?[7] В кон-

---

[6] Цікаве обговорення наслідків такої взаємозалежності див. у: Robert H. Frank, *Choosing the Right Pond: Human Behavior and the Quest for Status* (New York: Oxford University Press, 1985).

[7] Пітер Браун ставить це запитання поряд із запитаннями про те, чиї корисності і якою мірою треба брати до уваги, закладаючи основи етики державної економічної політики. Peter G. Brown, «Ethics and Education for the Public Service in a Liberal State», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 1, Fall 1986, pp. 56–68; див. також: Dale Whittington and Duncan MacRae, Jr., «The Issue of Standing in Cost-Benefit Analysis», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 4, Summer 1986, pp. 665–682; S. C. Littlechild and J. Wiseman,Political Economy of Restriction of Choice», *Public Choice*, Vol. 51, № 2, 1986, pp. 161–172; Cliff Walsh, «Individual Rationality and Public Policy: In Search of Merit/Demerit Policies», *Journal of Public Policy*, Vol. 7, № 2, April/June 1987, pp. 103–134.

курентній моделі ми вважаємо всі вподобання законними, а всіх споживачів суверенними. Однак усі погодяться, що певні вподобання, які ведуть до поведінки, що прямо шкодить іншим людям, слід вважати незаконними з погляду інтересів суспільства. Наприклад, наше кримінальне право забороняє нам зганяти на комусь свою злість, удаючись до словесної образи або погрози дією. Звичайно, на думку нам одразу спадає просто заборонити геть кожному накидати іншим людям недобровільні трансакції, які прямо порушують принцип Парето.

Але наші закони і звичаї забороняють ще й вияви інших уподобань, які начебто не завдають безпосередньої шкоди решті людей. Наприклад, дехто дістає насолоду від статевих зносин з тваринами, — вчинку, що, скоєний у затишку приватної оселі зі своєю твариною, начебто не впливає безпосередньо на корисність інших людей. То навіщо ж забороняти зоофілію, — хіба вона зменшує ефективність за Парето? Хоча причини тут не очевидні, але в більшості суспільств існує згода на користь заборони. Іноді можна вказати на зовнішні ефекти, що, здається, виправдовують такі заборони. Наприклад, причини обмеження проституції спрямовані на усунення кількох зовнішніх ефектів, а саме: підриву стабільності сім'ї, експлуатації повій з боку сутенерів і поширення венеричних хвороб. Можливо, що хвороби і стабільність сім'ї почасти стали причиною й заборони зоофілії. А можливо, така заборона спирається на не менш поширене уявлення про те, яка поведінка є наругою над людською гідністю. Ясна річ, навіть якщо визнати небажаність такої поведінки, все одно залишається питання, що доцільніше — державне обмеження чи приватне вмовляння.

Підсумок

Уподобання в реальному світі ані прості, ані стабільні, як припущено в конкурентній моделі. Якою мірою ця розбіжність заважає економіці досягти ефективності за Парето, залишається незрозумілим. Тому нам слід виявляти обережність, використовуючи наявні проблеми вподобань для виправдання тієї чи тієї державної політики.

ПРОБЛЕМА НЕВИЗНАЧЕНОСТІ

Без великих концептуальних труднощів можна розширити базову конкурентну модель так, щоб вона охопила багатоперіодність і невизначеність. Замість припущення, що люди мають функцію корисності, визначену через товари, спожиті протягом одного періоду з цілковитою певністю, ми тепер припускаємо, що вони мають функції корисності, визначені всіма товарами протягом усіх періодів і за всіх можливих обставин. Справді, ми розрізняємо товар за часом споживання, «станом природи» (або обставинами), а також фізичними характеристиками. Наприклад, у двоперіодному світі (цей рік і наступний) з двома станами природи (великий і малий сніг) такий реальний товар, як звичайні лижі, взяті напрокат, входять у функції корисності споживачів у вигляді чотирьох різних товарів: лижі цього року, якщо сніг малий; лижі цього року, якщо сніг великий; лижі наступного року, якщо сніг малий; лижі наступного року, якщо сніг великий. Коли зробити вирішальне припущення, що ефективні ринки існують для всіх цих товарів на початку першого часового періоду, то рівноважне розміщення товарів, яке ми матимемо в результаті, буде ефективним за Парето[8].

Доступність страхування

Припущення, що ефективні ринки існують для всіх товарів за будь-яких обставин, означає, що напевне можна на справедливих умовах придбати страховий поліс, і таким чином індивідуальна корисність буде залишатись незмінною незалежно від фактичного стану природи. Страхування статистично справедливе, якщо страховий внесок точно дорівнює очікуваній виплаті. Ясна річ, щоб оцінити кожну очікувану виплату, треба знати ймовірність кожної з можливих обставин, а також пов'язані з ними виплати. Згідно з узвичаєною термінологією ризик пов'я-

[8] Це розширення базової моделі в дусі Ероу і Дебре: Kenneth J. Arrow and Gerard Debreu, «Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy», *Econometrica*, Vol. 22, № 3, July 1954, pp. 265—290. Цю модель можна розширювати багатьма способами, взявши до уваги те, що споживачі і фірми можуть мати різні оцінки ймовірностей стану природи. Roy Radner, «Competitive Equilibrium under Uncertainty», *Econometrica*, Vol. 36, № 1, January 1968, pp. 31—58.

заний з обставинами з відомими ймовірностями, а невизначеність — з обставинами з невідомими ймовірностями.

Чи існують у реальному світі ефективні і повні ринки страхування? Зрозуміло, що для покриття адміністративних витрат страхові компанії виставляють, як правило, більшу ціну за страховий поліс, ніж та, що була б статистично справедливою. Однак важливіше те, що дві низки чинників обмежують набір обставин, які можна застрахувати за навіть приблизно статистично справедливими цінами, а саме: особливості самих обставин і ставлення до наявних форм страхування. Щоб установити статистично справедливу ціну за страховий поліс, страхові фірми повинні знати ймовірності всіх урахованих обставин. Найвідоміші види страхування від нещасних випадків захищають від обставин, які трапляються так часто, що дозволяють на основі досвіду надійно оцінити їхні ймовірності. Наприклад, вивчаючи реєстр дорожніх пригод багатьох водіїв, страхові компанії можуть досить точно передбачити ймовірність, що особа зі специфічними характеристиками (як-от стать, вік, дорожні умови) потрапить в автомобільну аварію протягом наступного року. Однак така оцінка на основі досвіду неможлива або принаймні неточна, коли йдеться про такі рідкісні події, як великі землетруси. Внаслідок цього страхові компанії неспроможні запропонувати статистично справедливого страхування від рідкісних подій. Крім того, виставлена ними ціна страхового полісу напевне обійматиме надбавку за ризик, тобто такий додаток до статистично визначеної справедливої ціни за поліс, що відображатиме брак упевненості в оцінці ймовірностей.

Додатковий до статистично справедливої ціни полісу страховий внесок доведеться платити також у випадках, коли індивідуальні ризики не є незалежними, внаслідок чого після об'єднання залишається певний колективний, або суспільний, ризик[9].

---

[9] Обговорення цього питання та загальний огляд економічних питань, пов'язаних з невизначеністю, див. у: J. Hirshleifer and John G. Riley, «The Analytics of Uncertainty and Information: An Expository Survey», *Journal of Economic Literature*, Vol. 17, № 4, December 1979, pp. 1375—1421. Глибоке обговорення обмежень ринків страхування див. у: Richard J. Zeckhauser, «Coverage for Catastrophic Illness», *Public Policy*, Vol. 21, № 2, Spring 1973, pp. 149—172; «Resource Allocation with Probabilistic Individual Preferences», *American Economic Review*, Vol. 59, № 2, May 1969, pp. 546—552.

Якщо ймовірність, що один власник страхового полісу потрапить в аварію, не залежить від імовірностей того, що інші власники страхових полісів також потраплять в аварію, то зі збільшенням числа власників страхового полісу фактичні виплати страхових компаній наближатимуться до очікуваних. Наприклад, для всіх практичних цілей можна вважати: ймовірність, що будь-який водій потрапить в аварію, не залежить від імовірностей, що інші водії потраплять в аварію, і тому страхові компанії можуть упевнено передбачити свої річні витрати. Проте збігу спостережуваних частот певних подій і ймовірностей цих подій, відомого як закон великих чисел, не спостерігається, якщо індивідуальні ймовірності не є незалежними. Коли нема незалежності, страхові компанії можуть вимагати додаткового страхового внеску, щоб захиститися від імовірності, що протягом якогось періоду реальні втрати значно перевищать очікувані втрати. Наприклад, імовірності індивідуальних збитків від повені явно не є незалежними, якщо всі власники страхових полісів живуть у тій самій долині над річкою.

Здебільшого тільки в крайніх випадках страхові компанії спромагаються пом'якшити суспільний ризик за допомогою певної диверсифікації. Наприклад, страхові компанії можуть поширити страхування на кілька різних затоплюваних повінню рівнин. Якщо географічна диверсифікація неможлива, страхові компанії можуть передати частину ризику перестрахувальним компаніям, які збалансують його іншими видами ризику. Якщо ймовірність ризику неґативно корелює з іншими джерелами ризику, сукупний ризик перестрахувальної компанії зменшиться[10]. Однак певні суспільні ризики, наприклад ядерна війна або можливе танення полярного крижаного покриву внаслідок тепличного ефекту, спричинили б достатньо великі й просторово широкі неґативні наслідки, а тому диверсифікація була б неможливою.

---

[10] Розпоряджаючись портфелями активів, інвестори звичайно пробують збалансувати очікувану величину й дисперсію норми прибутку. Додання нового активу із схожою дисперсією, але з очікуваною нормою прибутку, яка неґативно корелює з очікуваною нормою прибутку наявного портфеля, зменшує загальну дисперсію норми прибутку. Ті самі наслідки будуть і при додаванні активів з меншою дисперсією норми прибутку.

Несприятливий вибір, моральний ризик і недостатнє страхування

Повертаючись до індивідуальної реакції людей на наявне страхування, розгляньмо несприятливий вибір, моральний ризик і недостатнє страхування незамінних товарів.

Ми вже стикалися з поняттям *несприятливого вибору* (товарів) під час обговорення проблеми «лимонів». У контексті страхування несприятливий вибір стосується застрахованих осіб і виникає тоді, коли страхові компанії не можуть безвитратно розділити потенційних власників страхових полісів на категорії за ступенем ризику. У межах кожної категорії дехто матиме ймовірність втрати вищу за середню, а дехто — нижчу за середню. Особи з імовірностями втрати вищими за середню будуть схильні вважати страхування привабливим, особи з імовірностями втрат нижчими за середню будуть протилежної думки. Оскільки більшість перших купуватиме поліси, а більшість останніх відмовлятиметься від цього, то середня ймовірність втрати для групи зросте. В свою чергу це підштовхне ціну страхування вище статистично справедливого рівня для групи загалом. Зрештою лише особи з найвищими ймовірностями волітимуть залишитися застрахованими. Страхові компанії іноді можуть обмежити несприятливий вибір, пропонуючи ексклюзивні поліси для певних груп, наприклад працівників компанії, для яких страхування становить єдину привабливу сторону членства. А загалом інформаційна асиметрія має тенденцію підтримувати ціни багатьох видів страхування над статистично справедливим рівнем. Однією з підстав державних страхових програм є те, що їх можна зробити обов'язковими, а це дозволить уникнути несприятливого вибору.

Моральний ризик пов'язаний зі зменшенням стимулу для застрахованих осіб запобігати втратам, які відшкодовують страхові компанії. Якщо індивіди повністю застраховані, вони покращать своє становище (при цьому суспільство загалом, здається, погіршить своє становище), бо витрачатимуть менше своїх власних ресурсів на запобігання втратам, ніж якби не були застраховані[11]. Фактичне зменшення захисту від втрат буде тим поши-

[11] Моральну шкоду також можна кваліфікувати як ризиковані дії застрахованої особи, які вимагають відшкодування. Див., наприклад, дослідження поведінки контролерів повітряного сполучення, коли вийшов закон про компенсацію

реніше, чим дорожче обходиться страховій компанії контроль за поведінкою застрахованих. Страхові компанії намагаються обмежити моральну шкоду, вимагаючи від застрахованих часткової оплати зазнаної втрати.

Люди можуть недостатньо застрахуватися від непередбачених оказій, пов'язаних з втратою незамінних благ, які не вдасться відтворити вдруге. Економічно раціональні люди з огляду на розмаїття можливих функцій корисності хотітимуть тільки купити за статистично справедливу ціну страховий поліс, який компенсував би грошову частину їхніх втрат[12]. Отже, в світі, повному незамінних благ, як-от добре здоров'я, кохані дружини та чоловіки, а також унікальні мистецькі твори, люди не конче захочуть оплатити необхідне страхування, яке забезпечувало б їм постійну корисність за будь-яких непередбачених обставин. Ясна річ, з огляду на оцінки на основі досвіду і щойно обговорену моральну шкоду страхові компанії можуть не хотіти надавати статистично справедливе страхування для всіх незамінних благ. Наприклад, вони могли б побоюватися моральної шкоди, якби ви вимагали мільйон доларів компенсації за начебто випадкову смерть свого улюбленого пса.

Суб'єктивне відчуття ризику

Досі ми припускали, що люди ефективно оцінюють і використовують інформацію, аби дійти розумних рішень у випадках, пов'язаних із ризиком. Однак щораз більше експериментальних досліджень із соціальної психології показують, що люди схильні робити кілька повторюваних помилок при оцінюванні ймовірностей[13].

працівникам федеральних органів: Michael E. Staten and John R. Umbeck, «Close Encounters in the Skies: A Paradox of Regulatory Incentives», *Regulation*, April/May 1983, pp. 25–31.

[12] Див.: Philip J. Cook and Daniel A. Graham, «The Demand for Insurance and Protection: The Case of Irreplaceable Commodities», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 91, № 1, February 1977, pp. 141–156; Richard Zeckhauser, «Procedures for Valuing Lives», *Public Policy*, Vol. 23, № 4, Fall 1975, pp. 419–464.

[13] Загальний огляд див. у: Amos J. Tversky and Daniel Kahneman, «Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases», Science, Vol. 185, 27 September 1974, pp. 1124–1131; Daniel Kahneman, Paul Slovic, and Amos Tversky, eds., *Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases* (New York: Cambridge University Press, 1982). Пояснення цих неправильних уявлень з погляду осучаснених результатів Бейса див. у: W. Kip Viscusi, «Prospective Reference Theory: Toward an Explanation of the Paradoxes», *Journal of Risk and Uncertainty*, Vol. 2, № 3, 1989, pp. 235–263.

Щоб без великих витрат дати собі раду з різноманітністю інформації в нашому складному світі, люди схильні вдаватися до евристики (грубоемпіричного методу), яка іноді призводить до слушних рішень, проте пов'язана з передбачуваними упередженнями. Скажімо, виявляється, що люди часто оцінюють імовірності подій за легкістю, з якою приклади таких подій спадають їм на думку[14]. Однак пригадування залежить від низки факторів, — як-от особливостей подій, — що мають тенденцію неперервно впливати на оцінки відносних імовірностей. Наприклад, досліджуючи страхування від повеней та землетрусів, Говард Кунройтер з колегами виявив, що знайомство з кимсь, хто зазнав втрат від повені або землетрусу, було єдиним найважливішим фактором, який відрізняв покупців страхового полісу від непокупців[15].

Щораз більше невдоволення економістів використанням гіпотези очікуваної корисності для передбачення індивідуальної поведінки порушує й питання про наше розуміння того, як люди роблять ризиковані вибори, і таким чином руйнує нашу впевненість у раціональності приватної поведінки за умов ризику[16]. *Гіпотеза очікуваної корисності* стверджує, що з-поміж альтернативних дій люди вибирають так, щоб максимізувати суму корисностей, зважених з урахуванням імовірності всіх можливих непередбачених випадків. Наприклад, якщо корисність особи $U(w)$ залежить тільки від її багатства (w), і ймовірність мати багатство wa дорівнює p, а ймовірність мати багатство wb дорівнює $1 - p$, тоді очікувана корисність становитиме $pU(wa) + (1 - p)U(wb)$. Гіпотеза очікуваної корисності узгоджується з конкурентною моделлю і лежить в основі більшості економічних

---

[14] Тверскі та Канеман називають це «*евристикою доступності*» (с. 1127). Вони ввели ще й поняття «*евристики репрезентативності*», яка часто використовується тоді, коли люди повинні оцінювати умовні ймовірності (задано певні спостережувані характеристики, і треба визначити ймовірність того, що об'єкт належить до певного класу), та «*евристики заякорення*», яка стосується схильності людей не виправляти належним чином початкові оцінки ймовірностей, коли надходить більше інформації (Tversky and Kahneman, pp. 1124, 1128).

[15] H. Kunreuther, R. Ginsberg, L. Miller, P. Sagi, B. Borkin, and N. Katz, *Disaster Insurance Protection: Public Policy Lessons* (New York: John Wiley, 1978), pp. 145–153.

[16] Див.: Kenneth J. Arrow, «Risk Perception in Psychology and Economics», *Economic Inquiry*, Vol. 20, № 1, January 1982, pp. 1–9.

аналізів індивідуальної реакції на ризик. Лабораторні експерименти виявили кілька випадків, коли гіпотеза очікуваної корисності, здається, систематично не справджується. Скажімо, люди схильні недооцінювати ймовірності дуже рідкісних подій, і все ж вони надто чутливі до малих змін імовірностей рідкісних подій, порівняно з прогнозами на основі гіпотези очікуваної корисності[17]. Ці результати спонукали соціальних психологів та економістів шукати інших пояснень людської поведінки за умов невизначеності[18]. Поки що значення цих альтернативних пояснень для нашої оцінки економічної ефективності залишається нерозкритим.

Підсумок

Ці зауваження про ризики страхування та індивідуальні реакції на ризик підказують, що державна політика може сприяти підвищенню економічної ефективності за умов невизначеності. Наприклад, державна оцінка ризиків може бути слушною реакцією, коли люди припускаються важливих систематичних помилок у своїх особистих оцінках, а державне страхування може бути виправданим, коли приватне великою мірою неповне. Та поки ми не зрозуміємо краще, як люди насправді дають собі раду з невизначеністю, наша оцінка економічної ефективності за умов невизначеності буде й сама невизначена.

---

[17] Прекрасний огляд цих питань див. у: Mark J. Machina, «'Expected Utility' Analysis without the Independence Axiom», *Econometrica*, Vol. 50, № 2, March 1982, pp. 277–323.

[18] Огляд варіантів гіпотези очікуваної корисності див. у: Paul J. H. Schoemaker, «The Expected Utility Model: Its Variants, Purposes, Evidence, and Limitations», *Journal of Economic Literature*, Vol. 20, № 2, June 1982, pp. 529–563.

МІЖЧАСОВИЙ РОЗПОДІЛ ТОВАРІВ: ЧИ РИНКИ КОРОТКОЗОРІ?

Як ми вже вказували, конкурентну модель можна розширити так, щоб вона охоплювала міжчасовий розподіл товарів. Якщо припустити, що можливо укласти контракти в поточному періоді на виробництво й поставку товарів в усі майбутні періоди (іншими словами, якщо існують строкові ринки для всіх товарів), то конкурентна рівновага буде ефективною за Парето[19]. Своєрідною «ціною», яка виникає в міжчасовому контексті, є *суспільна норма часового вподобання* — ступінь байдужості кожного індивіда до заміни поточного споживання на майбутнє. Наприклад, якщо люди були б байдужі до відмови від одиниці поточного споживання на користь 1,06 одиниць наступного року і до відмови від 1,06 одиниць споживання наступного року на користь додаткової одиниці цього року, вони б виявили суспільну норму часового вподобання 0,06. За ідеальної конкурентної рівноваги суспільна норма часового вподобання дорівнюватиме нормі відсотка, за якого люди беруть у борг і позичають комусь гроші, тобто ринковій нормі відсотка.

Щоб зрозуміти, чому при рівновазі суспільна норма часового вподобання і ринкова норма відсотка мають бути однакові, розгляньмо, що сталося б, якби чиясь суспільна норма часового вподобання була меншою або більшою за ринкову норму відсотка. Якби вона була менша (скажімо, 0,06 проти ринкової норми відсотка 0,08), то відмова від одиниці поточного споживання й надання позики за нормою відсотка дали б 1,08 додаткових одиниць споживання наступного року, що перевищує 1,06 одиниць споживання, потрібних для підтримки споживача на тому ж рівні добробуту, як і перед часовим перерозподілом товарів. Споживач міг би покращити своє становище, й далі переносячи споживання на майбутнє, аж поки його норма часового вподобання досягне ринкової норми відсотка й дальший виграш стане неможливим. А якби ринкова норма відсотка була нижча за норму часового вподобання, споживач міг би поліпшити своє стано-

[19] Можна розрізняти три види ринків. Ринок наявних товарів охоплює торговельні операції з негайною допоставкою товарів. Строковий товарний ринок охоплює контракти, які визначають майбутні поставки товарів за конкретними цінами. Ф'ючерсні ринки — це особливим чином організовані строкові товарні ринки, на яких розрахункові палати ґарантують чесність контрактів.

вище, беручи гроші в борг, аж поки його ступінь часового вподобання не зрівняється з нормою відсотка.

Ринки капіталу

Що визначає норму відсотка? При рівновазі попит на кредитні ресурси має якраз дорівнювати пропозиції кредитних ресурсів. Установлена таким чином норма відсотка є ціною, яка врівноважує цей «ринок капіталу». Ясна річ, у реальному світі фінансові інституції, що утворюють ринок капіталу, покриватимуть свої адміністративні видатки завдяки видачі позики за вищою нормою відсотка, ніж та, за якої вони позичають гроші. Вони можуть вимагати ще й додаткових відсотків, даючи в борг гроші за умов підвищеного ризику.

Теоретична ефективність конкурентної рівноваги залежить як від наявності повних ринків страхування, покликаних урівноважити вплив невизначеності, так і від повних, або досконалих, ринків капіталу, здатних забезпечити міжчасове розміщення ресурсів. Досконалі ринки капіталу дозволяють кожному, беручи гроші в борг, обернути майбутні прибутки на поточне споживання. Але в реальному житті страх кредиторів перед моральною шкодою помітно зменшує суму, яку люди можуть узяти в борг за рахунок своїх майбутніх прибутків. Особи, що позичають, і через це винні кредиторам великий відсоток своїх доходів, можуть піддатися спокусі зменшення виробничих зусиль, усвідомлюючи, що матимуть тепер меншу чисту віддачу від своєї праці, ніж тоді, коли були б вільними від боргів. За умов майже всесвітньої заборони рабства та існування в більшості країн законів про банкрутство, особи, що позичають, не мають засобів, щоб переконати кредиторів у своїй повній відданості роботі. Тому, принаймні коли йдеться про трудовий доход, ринки капіталу не є досконалими. Тож можна собі уявити, що певну державну політику, наприклад надання освітніх позик, можна виправдати на підставі недосконалості ринків капіталу.

А на фундаментальному рівні вчені вже давно обговорюють питання, чи забезпечують ринки капіталу належний рівень заощаджень та інвестицій для майбутніх поколінь[20]. Ніхто не жи-

[20] Про різноманітні підходи до цієї проблеми див.: Robert C. Lind, ed., *Discounting for Time and Risk in Energy Policy* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1982).

ве вічно. Як же тоді можна сподіватися, що під час прийняття рішення сьогоднішні споживачі справді беруть до уваги невисловлені вподобання ще не народжених? Одна відповідь полягає в тому, що покоління перекриваються. Більшість з нас враховує в своїх економічних рішеннях інтереси дітей і онуків, що, напевне, переживуть нас. Замість спроби прожити всі свої ресурси за життя, більшість з нас планує заповісти принаймні частину своїх заощаджень членам родини або доброчинним товариствам. Навіть якщо ми не плануємо навмисне залишити після себе неспожите багатство, передчасна смерть може однаково зробити це за нас мимохіть.

Незважаючи на навмисну і ненавмисну спадщину, позитивні ринкові норми відсотка існують у більшості суспільств. Деякі філософи та економісти на нормативній основі заперечують тлумачення позитивних норм відсотка як відповідних їм суспільних норм часових уподобань[21]. Вони стверджують, що нема етичних підстав для будь-якої відмінної від нуля суспільної норми часових вподобань, тобто вважають, що, з погляду суспільства, чиєсь споживання в майбутньому має таку саму вагу, як споживання цього ж індивіда тепер. З їхньої аргументації випливає, що слід вдаватись до будь-яких інвестицій, які дають бодай найменшу норму прибутку. Оскільки в конкурентній економіці інвестиції вимагають принаймні такої ж високої норми прибутку, як норма відсотка, прихильники таких поглядів виступають, як правило, за державну політику сприяння інвестиціям.

Твердження про недостатність інвестицій, здається, нехтує успадкування капіталу від одного покоління до іншого. Чисті інвестиції збільшують наявні капітальні запаси (фонди). Звичайно, більшість форм капіталу знецінюються з перебігом часу. Наприклад, міст для своєї безпеки потребує догляду, і кінець кінцем його доведеться кинути напризволяще. Та, мабуть, найважливішим елементом наших капітальних запасів є знання, що своєї ціни не втрачає. Вдосконалення технології збільшує не тільки теперішні виробничі можливості, а й майбутні. Ця спадщина дозволяє полегшити зростання багатства з кожним поколінням у таких країнах, як США, чия економіка спирається передусім на приватні інвестиції. Тому твердження про недостатнє інвес-

---

[21] Огляд цих заперечень див. у: Robert E. Goodin, *Political Theory & Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press, 1982), Chapter 8, pp. 162—183.

тування втрачає силу, якщо сукупні капітальні запаси, разом з таким невідчутним на дотик капіталом, як знання, й далі зростатимуть в майбутньому.

Один з варіантів твердження про недостатнє інвестування (або надмірне споживання) заслуговує особливої уваги. Він стосується незворотного споживання таких природних ресурсів, як види тварин, зони незайманої природи й викопне паливо. Коли якийсь вид тварин вимирає, він втрачається для майбутніх поколінь. Так само й корисні копалини, спожиті сьогодні, не можуть бути спожиті завтра. Хоча технічно можна відновити зони незайманої природи на теренах, які використовували з промисловою метою, однак потреба у величезних витратах робить це завдання практично нездійсненним. Чи збережуть ринки необхідну частину цих ресурсів для майбутніх поколінь?

Відповідь майже напевне позитивна для таких ресурсів, як корисні копалини, що їх цінують скорше як виробничі фактори, ніж готові товари. Поки зберігаються права власності, власник ресурсів притримає деякі з них, сподіваючись їх нестачі в майбутньому і продиктованих нею високих цін[22]. Тільки-но встановляться вищі ціни, економічно вигідними стануть замінники. Хоча наступні покоління в далекому майбутньому споживатимуть менше викопного палива, вони, безперечно, добуватимуть енергію з альтернативних джерел і ефективніше використовуватимуть її для виробництва споживчих товарів. Тому немає вагомих підстав гадати, що якісь колективні рішення про те, скільки ресурсів треба зберігати для майбутніх поколінь, будуть кращими за розподіл, зроблений приватними ринками.

Натомість ресурси, що становлять унікальні товари, — зони незайманої природи та види тварин, — породжують серйозніші сумніви щодо придатності ринку для їх збереження. Коли влас-

---

[22] У світі з ґарантованими правами власності конкурентні фірми максимізуватимуть теперішню величину прибутків (максимальну величину, яку вони могли б забрати від майбутніх прибутків) від видобування обмежених ресурсів, вибираючи таку норму виробітку, яка веде до зростання остаточної ціни (ринкова ціна мінус граничні витрати видобування) відповідно з нормою відсотка. Базову модель обмежених ресурсів уперше запропонував Harold Hotelling, «The Economics of Exhaustible Resources», *Journal of Political Economy*, Vol. 39, № 2, April 1931, pp. 137–175. Останній огляд наступної літератури див. у: Shantayanan Devarajan and Anthony C. Fisher, «Hotelling's 'Economics of Exhaustible Resources': Fifty Years Later», *Journal of Economic Literature*, Vol. 19, № 1, March 1981, pp. 65–73.

ники мають ґарантовані права власності і можуть сподіватися на продаж своїх ресурсів як товару індивідуального споживання в майбутньому, вони повинні базувати свої рішення про ступінь господарського використання цих ресурсів на оцінках майбутнього попиту[23]. Якщо вони максимізують сподівану величину прибутків, що є стандартним припущенням конкурентної моделі, то, з погляду інтересів суспільства, можуть використовувати забагато ресурсу[24]. А причина в тому, що, коли з'являється більше інформації про майбутній попит, а отже, й про альтернативну вартість освоєння ресурсу, власник має змогу збільшити ступінь використання ресурсу, проте не може його зменшити, бо ж ресурс, оте унікальне багатство, таки невідновлюваний. Помилки в недовикористанні ресурсу можна виправити, помилки в надмірному його використанні — неможливо. З погляду інтересів суспільства можна виправдати трохи повільніше використання ресурсів задля зменшення ризику недоречної втрати назавжди права вибору на їх збереження[25].

Останній пункт, що його ми згодом розглянемо докладніше при аналізі вигід і витрат, стосується обґрунтованості тлумачення ринкової норми відсотка як суспільної норми часових уподо-

---

[23] Ми припускаємо, що ринковий механізм існує для визначення попиту. Але це не стосується природних зон, навіть якщо можливе виключення, бо, як правило, немає способу забезпечити грошові внески людей, які готові були б заплатити за утримання ресурсів у незмінному стані, щоб зберегти за собою можливість вибору, мати змогу відвідати їх колись у майбутньому. Цю готовність некористувачів зробити свій внесок у збереження ресурсу називають *попитом на право вибору*. Див.: Burton A. Weisbrod, «Collective-Consumption Services of Individual Consumption Goods», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 78, № 3, August 1964, pp. 471–477; C. J. Cicchetti and A. M. Freeman III, «Option Demand and Consumer Surplus: Further Comment», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 85, № 3, August 1971, pp. 528–539.

[24] Kenneth J. Arrow and Anthony C. Fisher, «Environmental Preservation, Uncertainty and Irreversibility», *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 88, № 2, May 1974, pp. 312–319; W. Michael Hanemann, «Information and the Concept of Option Value», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 16, № 1, January 1989, pp. 23–37.

[25] Якість довкілля є, напевне, «нормальним благом»: за інших однакових умов, чим вищий наш доход, тим більший обсяг якості довкілля ми хочемо колективно споживати. Іронія полягає в тому, що чим більше економічного багатства ми залишаємо майбутнім поколінням, тим менше задоволені вони можуть бути рівнем якості навколишнього середовища, яке ми їм передаємо в спадщину.

бань, навіть якщо ми погоджуємося з доречністю використання цієї другої норми при порівнянні поточного і майбутнього споживання. Кредитори, як правило, виставляють вищу норму відсотка у випадку ризикованих інвестицій. Та коли переглянути повний набір інвестиційних проектів, ми побачимо, що сукупний ризик буде набагато меншим, ніж ризик, пов'язаний із будь-яким індивідуальним проектом, бо ті самі обставини в одних випадках мають тенденцію сприяти здійсненню проектів, а в інших — перешкоджати. Наприклад, низькі ціни на енергоносії, що фактично роблять невигідним вкладання капіталу в заводи з виробництва синтетичного палива, можуть перетворити відпочинок і розваги, що вимагають довгих подорожей, на прибуткову сферу інвестування. Тому ринкова норма відсотка матиме тенденцію перевищувати суспільну норму часових вподобань, дарма що має відбивати тільки суспільний ризик, а не ризик окремих кредиторів. Десь такий самий клин вбили й податки на прибутки, хоча тут проблема породжена скорше державною політикою, ніж власне ринком[26]. Якщо, байдуже, з яких причин, ринкова норма відсотка перевищує суспільно норму часових вподобань, приватні інвестиції впадуть нижче економічно ефективного рівня.

Підсумок

Одне слово, певні застороги щодо ефективності ринків капіталу і загальна турбота про надання належної ваги вподобанням майбутніх поколінь можуть правити за ймовірні підстави державної політики, спрямованої на поліпшення міжчасового розміщення ресурсів і товарів.

---

[26] Це приклад того, що іноді називають *теорією досяжного оптимуму* («другого найкращого»). У світі з багатьма неспроможностями ринку та урядовими деформаціями коригування єдиної ціни може не поліпшити економічної ефективності. Скажімо, з нашого обговорення традиційних неспроможностей ринку ми дізналися, що, з погляду інтересів суспільства, монополісти виробляють недостатньо, а фірми з негативними зовнішніми ефектами — надміру. Що ж нам тоді діяти з монополістом-забруднювачем? У контексті нашої теперішньої дискусії виникає запитання: якою має бути суспільна норма часових уподобань, коли уряд деформує норму відсотка за допомогою податків на прибутки? Див.: R. C. Lipsey and K. Lancaster, «The General Theory of the Second Best», *Review of Economic Studies*, Vol. 24, № 1, 1956, pp. 11–32.

ВИТРАТИ ПРИСТОСУВАННЯ

Конкурентна модель статична. Для заданої сукупності припущень про корисності, виробничі функції й забезпечення факторами виробництва єдине розміщення виробничих ресурсів і товарів вважається рівноважним у тому розумінні, що за наявних цін жоден покупець не зможе поліпшити свого становища, змінивши обсяг куплених товарів, а жодна фірма не може збільшити своїх прибутків, змінивши структуру виробничих витрат або обсяг виробництва. Якщо котресь із припущень змінюється, настає нове рівноважне розміщення. Зміни добробуту можна оцінювати за допомогою порівняння розміщень у двох рівноважних станах (економісти називають це *порівняльною статикою*). Однак таким чином ми неявно припускаємо, що економіка може безвитратно переходити з одного стану в інший.

Насправді економіка ніколи не буває статичною. Зміна прибутків, поява нових товарів, збільшення робочої сили та капітальних запасів, добрі чи погані врожаї, а також решта численних факторів вимагають постійного пристосування економіки, спрямованого на ефективне розміщення ресурсів і товарів. За багатьох обставин, поки ціни вільно рухаються відповідно до зміни пропозиції й попиту, сам процес пристосування відбувається безвитратно: люди змінюють своє споживання, щоб максимізувати корисність, а фірми — виробничі витрати, щоб максимізувати прибутки у відповідь на нові ціни. Дехто може погіршити своє становище за нового розміщення ресурсів і товарів, але це погіршення буде повністю відображене при порівнянні суспільних надлишків до і після перерозподілу. Наприклад, епідемія, що знищила поголів'я курчат і підняла ціни на яйця, за інших однакових умов погіршить становище споживачів яєць. Втрата надлишку споживача на ринку яєць править за добру приблизну оцінку зменшення добробуту цих споживачів.

Картина змінюється, якщо інституційні або психологічні чинники стримують вільний рух цін. Обмеження на рух цін заважає економіці негайно досягти Парето-ефективної рівноваги. А тому з порівняння старої і нової рівноваги може випливати або перебільшення приросту суспільного надлишку, або недооцінка втрат суспільного надлишку. Чим більше треба пристосовуватись і чим жорсткіші ціни, тим більшими будуть витрати пристосування, які не відображує порівняльна статика.

Розгляньмо для прикладу наслідки стрибка цін на нафту, подібного до тих, що відбулися внаслідок нафтового ембарго з боку арабських країн (1973—1974 роки) та революції в Ірані (1979—1980 роки)[27]. Різке підвищення цін на нафту робить її набагато дорожчим виробничим фактором. Графіки пропозиції товарів, які для свого виробництва потребують нафту, зсунуться вгору — граничні витрати виробництва зростуть. Ринкова ціна на товар буде вищою, а обсяг товару на ринку — меншим, ніж напередодні стрибка цін на нафту. Тому за будь-якої ставки заробітної платні фірми потребуватимуть менше всіх виробничих факторів, зокрема й робочої сили, ніж перед ціновим шоком. Якби ціни на всі виробничі фактори були гнучкими, можна було б сподіватися, що цей зсув угору графіка пропозиції товарів вплине як на зменшення обсягу попиту на робочу силу, так і на зменшення ставки заробітної платні. Однак трудові контракти і усталені звичаї часто не дозволяють фірмам негайно знизити ставки заробітної платні. Тому фірми зменшать кількість використовуваної робочої сили більшою мірою, ніж тоді, якби заробітній платні дозволяли вільно падати. Наслідком буде або неповна зайнятість (за наявної ставки платні працівники не зможуть працювати стільки годин, скільки їм хотілося б), або, ймовірніше, і знов-таки зважаючи на контракти й традиції, примусове безробіття.

Незмінність заробітної платні, пов'язана з явними і неявними трудовими контрактами, не конче слід вважати за недосконалість ринку[28]. Вона може бути наслідком спроб фірм і працівників поділити між собою ризики, пов'язані з коливанням попиту на товари; працівники можуть погодитися на нижчу, ніж ринкова, заробітну платню протягом сприятливого періоду, щоб забезпечити собі вищу, ніж ринкова, заробітну платню протягом несприятливого періоду. Однак ця картина усклад-

---

[27] Докладне обговорення того, як пристосовується економіка до стрибка цін на нафту, див. у: George Horwich and David Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Responce, and Contingency Planning, Chapter 2* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984).

[28] Огляд цього питання див. у: Sherwin Rosen, «Implicit Contracts: A Survey», *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, № 3, September 1985, pp. 1144—1175. Про аргумент, мовляв, трудовий контракт тривалої дії має негативні зовнішні ефекти, див.: Laurence Ball, «Externalities from Contract Length», *American Economic Review*, Vol. 77, № 4, September 1987, pp. 615—629.

нюється внаслідок не тільки обговорених вище обмежень, що не дають сформуватися повним ринкам страхування, а й великій поширеності колективних трудових договорів, які мають тенденцію більше захищати працівників з довшим робочим стажем. Наявність неповних ринків розподілу ризику принаймні створює можливість для того, щоб такі державні програми, як страхування від безробіття, сприяли зростанню економічної ефективності.

Цикл ділової активності породжує своєрідний суспільний ризик, який може виправдати державну стратегію економічної стабілізації[29]. Економіка динамічна й має тенденцію проходити через цикли економічного піднесення і спаду. Під час спадів незайнята робоча сила і недовикористаний капітал вказують на неефективне використання виробничих факторів у масштабах всієї економіки. Уряд може пом'якшувати економічні спади завдяки певній фіскальній та монетарній політиці. Фіскальна політика охоплює оподаткування і витрати з державного бюджету. Монетарна політика пов'язана з управлінням грошовою масою. Загалом грошова маса повинна постійно збільшуватися, щоб забезпечити потреби зростання економіки. Під час економічного спаду уряд може збільшити грошову масу у швидкому темпі, щоб знизити, принаймні тимчасово, норму відсотка, стимулюючи таким чином інвестиції та поточне споживання.

На жаль, серед економістів немає згоди ні щодо причин циклів ділової активності, ні щодо найсприятнішої політики зменшення їхніх шкідливих наслідків. Хоча фіскальна й монетарна політика, безперечно, спроможні покращити динамічну ефективність економіки, ми змушені чекати успіхів на ниві макроекономіки, перше ніж повіримо в чиюсь спроможність використовувати їх для своєрідного тонкого настроювання економіки. На щастя, в більшості ситуацій політичні експерти можуть вважати, що монетарна й фіскальна політика задані наперед, і все-таки забезпечувати клієнтів добрими порадами щодо економічної ефективності.

---

[29] Огляд економічних поглядів на цикл ділової активності див. у: Victor Zarnowitz, «Recent Work on Business Cycles in Historical Perspective: A Review of Theories and Evidence», *Journal of Economic Literature*, Vol. 23, № 2, June 1985, pp. 523 – 580.

I. ТРАДИЦІЙНІ НЕСПРОМОЖНОСТІ РИНКУ

А. Суспільні блага

1. Неконкурентні, виключні: придатні для продажу суспільні товари (недостатня пропозиція)
2. Неконкурентні, невиключні: чисті суспільні блага (недостатня пропозиція)
3. Конкурентні, невиключні: ресурси спільної власності (надмірне споживання, недостатнє інвестування)

Б. Зовнішні ефекти

1. Позитивні зовнішні ефекти (недостатня пропозиція, недостатнє споживання)
2. Негативні зовнішні ефекти (надмірна пропозиція, надмірне споживання)

В. Природна монополія (недостатня пропозиція, Х-неефективність)

Г. Інформаційна асиметрія: надмірна оцінка і недооцінка якості (надмірне споживання або недостатнє споживання)

II. ІНШІ ОБМЕЖЕННЯ КОНКУРЕНТНОЇ МОДЕЛІ

А. Ринки з небагатьма продавцями або покупцями (недостатня пропозиція)

Б. Ендогенні або неприйнятні вподобання

1. Ендогенні вподобання (як правило, надмірне споживання)
2. Взаємозалежність корисностей (неефективність розподілу)
3. Неприйнятні вподобання (надмірне споживання)

В. Проблеми невизначеності

1. Неповні ринки страхування: несприятливий вибір, моральна шкода і унікальні активи (недостатнє або надмірне споживання, недостатня пропозиція)
2. Неправильне розуміння ризику (надмірне або недостатнє споживання)

Г. Міжчасові проблеми: некомерційні активи і банкрутство (неповні ринки капіталу, недостатнє інвестування)

Д. Витрати пристосування (недостатнє використання ресурсів)

Малюнок 4.1. Перелік неспроможностей ринку та їхніх наслідків для ефективності

Підсумок

Мал. 4.1 підсумовує традиційні неспроможності ринку та інші обмеження конкурентної моделі. Вкупі вони становлять досить-таки вичерпний перелік неспроможностей ринку, що вказують

на обставини, за яких державна політика може в принципі збільшити економічну ефективність. Однак наше розуміння їхніх наслідків варіюється в дуже широких межах. З одного боку, економічна наука забезпечує нас добре розвиненою теорією та емпіричними фактами, здатними допомогти в розумінні та застосуванні традиційних неспроможностей ринку. З другого боку, економісти рідко коли взагалі розглядають питання про походження вподобань. Незважаючи на ці розбіжності в розумінні перелік на *мал. 4.1* становить набір ідей, важливих для політичних експертів. Якщо ту або іншу політику не можна обґрунтувати котроюсь із цих неспроможностей ринку, її слід виправдовувати іншими, ніж ефективність, цінностями. Саме до цих цінностей ми зараз переходимо.

Розділ 5

ПІДСТАВИ ДЛЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: РОЗПОДІЛЬЧІ ТА ІНШІ ЦІЛІ

Традиційні неспроможності ринку та інші обмеження конкурентної моделі, обговорені в розділах 3 і 4, визначають обставини, за яких приватна економічна діяльність не веде до ефективності за Парето. Таким чином вони вказують на можливість поліпшити її завдяки тій або іншій державній політиці. Як буде показано в наступному розділі, коригування неспроможностей уряду також створює можливості поліпшити економічну ефективність за Парето. Однак, крім ефективності, інші цінності теж заслуговують, щоб їх брали до уваги під час оцінювання міри, за якою будь-яка конкретна сукупність приватної і державної діяльності буде наближати нас до «доброго суспільства». Як індивіди ми звертаємося до філософії, релігії і наших моральних інтуїцій, щоб допомогти собі у створенні системи цінностей, які б служили дороговказом при оцінюванні політики. Коли нема згоди, які цінності слід утверджувати, і, коли вони вступають у конфлікт, нема згоди щодо того, яка їхня відносна вага, то наші політичні інституції неминуче повинні відігравати певну роль у виборі цінностей, що матимуть значення під час колективного ухвалення рішень. Але все-таки ми окреслимо тут кілька найзагальніших підстав для державної політики, які ґрунтуються на інших, ніж ефективність, цінностях.

СОЦІАЛЬНИЙ ДОБРОБУТ ПОЗА ЕФЕКТИВНІСТЮ ЗА ПАРЕТО

Перед тим як обговорювати розподільчі та інші важливі цінності, що як цілі конкурують з ефективністю за Парето, ми подамо два утилітарні міркування, які дозволяють вважати, що й ці цінності теж сприяють економічній ефективності, правда, ширше визначеній. Один підхід використовує визначення *функції суспільного добробуту*, яка об'єднує корисності всіх членів суспільства. Другий підхід, оснований на *інституційному*

утилітаризмі, ставить питання про те, які політичні та економічні інституції слід вибрати для підвищення суспільного добробуту.

Функції суспільного добробуту

Поняття економічної ефективності за Парето дозволяє впорядковувати варіанти розміщення товарів, не порівнюючи явно корисності окремих індивідів. Ми уникаємо міжіндивідного порівняння корисностей коштом неявного схвалення початкового розподілу забезпеченості різних індивідів виробничими факторами. Запровадження функції суспільного добробуту, яка перетворює корисності всіх індивідів на індекс суспільної корисності, дає нам альтернативний підхід до визначення економічної ефективності та сукупного добробуту. Замість визначення ефективності як нездатності поліпшення чийогось становища, не погіршивши становища іншого індивіда (принцип Парето), її визначають як розміщення товарів, що максимізує функцію суспільного добробуту (принцип «найбільшого добра»).

Для з'ясування різниці цих двох визначень розгляньмо суспільство, що складається з двох осіб — *А* і *Б*. Уявімо собі, що *А* і *Б* мають однакові функції корисності, які залежать тільки від багатства, пов'язуючи вищі корисності з вищими рівнями багатства і дедалі менші прирости корисності з послідовними приростами багатства (тобто вони засвідчують позитивну, але спадну граничну корисність багатства). Визначмо функцію суспільного добробуту у вигляді суми корисностей *А* і *Б* (це явно утилітарна функція суспільного добробуту, що відповідає прямому додаванню «щасть»). Зверніть увагу, що при постійній кількості багатства в суспільстві будь-який розподіл багатства між *А* і *Б* є Парето-ефективним, бо будь-яка зміна розподілу збільшить корисність одного індивіда, але зменшить корисність другого. Натомість лише один розподіл багатства максимізує цю конкретну функцію суспільного добробуту: рівна кількість добра для *А* і *Б*. Ясна річ, інші припущення про функції корисності *А* і *Б* та визначення функції суспільного добробуту, що їх об'єднує, могли б вимагати іншого розподілу багатства для максимізації суспільного добробуту. Для більшості розумних наборів припущень функція суспільного добробуту впорядкувала б Парето-

ефективні розподіли незмінної кількості багатства так, що дехто мав би перевагу над іншими.

Існування загальноприйнятної функції добробуту значно зменшило б складність завдання, яке стоїть перед політичними експертами під час вивчення політичних альтернатив, позбавивши їх необхідності робити компроміси серед несумірних цінностей. Експерти розробляли б політичні альтернативи і прогнозували б їхні наслідки, а функція суспільного добробуту механічно ранжувала б їх. Одначе низка концептуальних і практичних проблем перешкоджають функції суспільного добробуту врятувати політичних експертів від необхідності мати справу з компромісами між ефективністю та рештою цінностей.

По-перше, функція суспільного добробуту, яка безпосередньо агрегує корисності окремих осіб, припускає, що ці корисності можна спостерігати. Але ж корисність — це суб'єктивне уявлення, яке не піддається вимірюванню[1]. Справді, з цієї причини більшість економістів уникає безпосереднього порівняння корисностей різних індивідів. Проблему вимірювання корисностей можна якось обійти, пов'язавши суспільний добробут із споживанням, що створює корисність для членів суспільства[2]. Тож замість того щоб визначати суспільний добробут як певну функцію індивідуальних корисностей, її вважають як функцію або кількості товарів, що їх спожив індивід, або економічних ресурсів, — як-от дохід і багатство, — доступних індивідові для купівлі вибраних товарів. Якщо функція суспільного добробуту залежить від споживання конкретних товарів, суспільство віддає перевагу структурі споживання, не звертаючи безпосередньої уваги на індивідуальні вподобання. Наприклад, функція суспільного добробуту могла б надавати максимальної ваги певному визначеному рівню споживання одягу, дарма що дехто волітиме споживати більше, а дехто — менше від цього рівня.

---

[1] Короткий огляд цього питання див. у: Amartya Sen, *On Ethics and Economics* (New York: Basil Blackwell, 1987). Докладне обговорення див. у: Robert Cooter and Peter Rappoport, «Were the Ordinalists Wrong About Welfare Economics?», *Journal of Economic Literature*, Vol. 22, № 2, June 1984, pp. 507–530.

[2] Див.: Abram Bergson [as Burk], «A Reformation of Certain Aspects of Welfare Economics», *Quaterly Journal of Economics*, Vol. 52, № 2, February 1938, pp. 310–334.

По-друге, функцію суспільного добробуту треба якось визначити, байдуже, чи вона залежить від корисностей, доходів чи структур споживання окремих індивідів. Оскільки серед членів суспільства немає одностайної згоди, якою має бути функція суспільного добробуту, ніяка справедлива процедура голосування не ґарантуватиме стабільного вибору[3]. Але одностайність навряд чи й можлива, бо індивіди можуть передбачити, як їм житиметься за альтернативних функцій суспільного добробуту. Як же тоді визначати функцію суспільного добробуту? Піднесення вподобань тих, хто даної миті опинився біля керма влади, до статусу функції суспільного добробуту видається великим зухвальством, надто якщо наслідки зробленого вибору виявлятимуться й тоді, коли ті урядовці втратять свої посади. Отже, функція суспільного добробуту — це скорше результат оцінювальних суджень, що становлять складову частину аналізу, ніж об'єктивний вихідний пункт для аналізу.

По-третє, навіть якби функція суспільного добробуту була якось надійно визначена, обмеженість інформації та знань перешкодила б її практичному використанню. Спрогнозувати впливи тієї чи іншої політики на мільйони індивідів, що складають суспільство, — та тут ніяка голова не витримає. Напевне, годилося б поділити суспільство на групи, щоб уможливити застосування функції суспільного добробуту. Одначе такий поділ на групи криє в собі небезпеку не добачити суттєві відміни між індивідами в межах однієї групи. Наприклад, поділ на групи тільки за рівнем доходу може виявитись непридатним, бо людям різного віку, з різним місцем проживання та неоднаковим станом здоров'я доводиться витрачати дуже різні суми на провадження хатнього господарства.

По-четверте, політичні експерти, визначаючи гіпотетичні функції суспільного добробуту з метою оцінити альтернативні варіанти політики і, можливо, виявити проблеми в сфері розподілу, схильні узалежнювати функції суспільного добробуту тільки від негайних наслідків політики, — певне, щоб не поми-

---

[3] Цей пункт був висунений як основний критичний арґумент проти підходу Берґсона до функції суспільного добробуту. Див.: Tibor Scitovsky, «The State of Welfare Economics», *American Economic Review*, Vol. 51, № 3, June 1951, pp. 301—315. В наступному розділі ми обговоримо це заперечення докладніше як найголовнішу проблему, притаманну демократії.

литись у прогнозах. Така короткозорість може призвести до зовсім іншої оцінки варіантів політики, що відрізнятиметься від оцінки, зробленої з урахуванням наслідків, що виявляться в далекому майбутньому. Наприклад, надмірна зосередженість на поточному розподілі доходу нехтує вплив політики на інвестиційні рішення про вкладення як фізичного, так і людського капіталу, проте ці рішення значно змінять розміри й розподіл доходу у майбутньому. Отже, начебто доцільне використання короткозорої функції суспільного добробуту пов'язане з небезпекою відвернути увагу від усієї сукупності необхідних для аналізу чинників.

Інституційний утилітаризм

Прихильники кількох інтелектуальних напрямів в економічній науці виступають за переформулювання «проблеми суспільного добробуту», пропонуючи замінити вибір розподілу товарів на вибір суспільних, економічних і політичних інституцій, що, власне, забезпечують ці розподіли. З огляду на конституційний проект наголос ставиться на виборі основних процедурних правил, які визначають ухвалення політичних рішень[4]. З огляду на право власності розглядають вплив законів, які порядкують правом власності та економічною діяльністю, визнаючи, що вони впливають на те, скільки чого виробляють і як розподіляють[5]. Інші дослідники намагалися зрозуміти значення суспільних цінностей, норм, звичаїв, традицій та інших неформальних чинників, що впливають на взаємодію членів суспільства[6]. Розуміння важливості інституцій і відносно стабільних сукупностей формаль-

---

[4] Наприклад, див.: Geoffrey Brennan and James M. Buchannan, *The Reason of Rules: Constatutional Political Economy* (New York: Cambridge University Press, 1985).

[5] Обговорення інституційних структур з погляду економічної теорії добробуту див. у: Daniel W. Bromley, *Economic Interests and Institutions: The Conceptual Foundations of Public Policy* (New York: The Free Press, 1989).

[6] Ось кілька недавніх прикладів: Amitai Etzioni, *The Moral Dimension: Toward a New Economics* (New York: The Free Press, 1988); Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics* (Philadelphia: University of Pennsylvanya Press, 1988); James G. March and John P. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics* (New York: The Free Press, 1989).

них і неформальних правил, які керують стосунками членів суспільства, об'єднує ці різні погляди.

Різниця між оцінюванням альтернативних розподілів товарів та альтернативних інституцій має свою паралель у різниці між *A*-утилітаризмом (act-utilitarianism) і *R*-утилітаризмом (rule-utilitarianism)[7]. За *A*-утилітаризму правильність якоїсь дії (act) залежить від корисності, яку вона дає. За *R*-утилітаризму правильність якоїсь дії залежить від дотримання загальних правил (rule) чи принципів, що підвищують суспільну корисність; таким чином він закладає моральну основу для створення і дотримання прав та обов'язків, що обмежує безпринципну доцільність *A*-утилітаризму[8]. Наприклад, соціальну допомогу людям, що зазнали великих матеріальних збитків від повені, в рамках *A*-утилітаризму можна вважати бажаною, бо вона веде до рівномірнішого розподілу доходів. Однак у рамках *R*-утилітаризму надання такої допомоги можна було б вважати небажаним — відповідно до принципу, що державна політика не повинна потурати моральній шкоді: якщо надають відшкодування, воно заохочуватиме інших людей жити на затоплюваних повінню рівнинах і сподіватися компенсації збитків. Зверніть увагу на таке: якщо взаємозалежність корисностей серед населення робить допомогу жертвам повені суспільним благом, яким приватні доброчинні товариства забезпечили б недостатньо, то скорше *A*-утилітаризм, ніж *R*-утилітаризм, узгоджується з загальноприйнятим (короткозорим) тлумаченням ефективності за Парето.

Інституційний утилітаризм заохочує враховувати розмаїття цінностей, які опосередковано роблять внесок у суспільну корисність завдяки ефективнішим політичним, суспільним та економічним інституціям. Збільшивши, наприклад, шанси, що погляди дисидентів будуть почуті, необмежена свобода слова змен-

---

[7] Про *R*-утилітаризм див.: Richard B. Brandt, «Toward a Credible Form of Utilitarianism», у Michael D. Bayless, ed., *Contemporary Utilitarianism* (Garden City, New York: Anchor Books, 1968), pp. 143–186. Докладно про інституційний утилітаризм див.: Russell Hardin, *Morality within the Limits of Reason* (Chicago: University of Chicago Press, 1988).

[8] Див.: John C. Harsanyi, «Rule Utilitarianism, Equality, and Justice», *Social Philosophy & Policy*, Vol. 2, № 2, Spring 1985, pp. 115–127. Він стверджує, що *R*-утилітаризм створює раціональну основу для етичних принципів, як-от прав і обов'язків, пов'язуючи їх з максимізацією суспільної корисності.

шує ризик ухвалення геть поганих політичних рішень, до яких може прихилитись незорієнтована більшість. Політика, що віддає батькам головну роль у підготовці дітей до життя в суспільстві, сприяє збереженню родини як найголовнішої суспільної інституції. Підтримка справедливих процедур розв'язування суперечок з приводу дотримання контрактів сприяє ефективності економічного обміну між приватними сторонами. Моральні та політичні міркування перешкоджають поширенню інституційних цінностей, коли ті породжують негайні наслідки, що, як судити про них окремо, небажані: слово, що не знає обмежень, може стати образою; навіть у нормальних сім'ях діти часто занедбані; справедливі процедури розв'язування суперечок не завжди працюють на користь тих, хто мав би найбільшу вигоду від компенсації. І все-таки наголос на важливості інституцій заслуговує уваги, бо заохочує до ширшого й не такого короткозорого погляду на проблеми.

ІНШІ, КРІМ ЕФЕКТИВНОСТІ, ВИЗНАЧАЛЬНІ ЦІННОСТІ

Розгляд неспроможностей ринку як необхідної умови для урядового втручання нібито означає, що ефективність за Парето — єдина гідна уваги суспільна цінність. Можна навести переконливі докази на користь неодмінного врахування ефективності як визначальної цінності при будь-якому аналізі політики: тільки зла людина може бути проти, щоб хтось поліпшив своє становище, не погіршивши нічийого становища; прагнення економічної ефективності створює достаток товарів для суспільства і таким чином сприяє задоволенню потреб завдяки приватній діяльності, як егоїстичній, так і альтруїстичній; а якщо є рішення стверджувати через державну політику інші вагомі цінності, ефективність цього ствердження має виявлятись у максимальному збереженні потенційних можливостей задовольняти матеріальні потреби. Тут ми з'ясуємо підстави ствердження кількох з найважливіших визначальних цінностей, які часто конкурують з економічною ефективністю.

Людська гідність: рівність можливостей і мінімальний рівень споживання

Почнімо з засновку, що всі люди мають особисту цінність, яка випливає скорше з того, що вони таки люди, ніж з якогось вимірюваного внеску, який вони можуть зробити в суспільство. Наша власна людська гідність вимагає, щоб ми поважали гідність решти людей. Хоча саме уявлення про гідність пов'язане, зрештою, з особою, воно охоплює, принаймні певною мірою, ще й свободу людини вибирати, як їй жити. Справедливе суспільство повинно мати механізми, які не дозволятимуть, щоб вибір однієї людини не давав можливості вибирати іншим людям. Воно мусить сприяти ще й широкій участі в діяльності інституцій, які визначають розподіл товарів індивідуального споживання і суспільних благ.

Ми зосереджували свою увагу на ринковому обміні як на механізмі перетворення індивідуальних уподобань на розміщення товарів індивідуального споживання. Але щоб брати участь у ринках, треба мати чим обмінюватись. У конкурентній моделі кожна особа має певні природні здібності або капітал — власність на працю на решту виробничих факторів. Хто не має таких природних здібностей або капіталу, буде фактично позбавлений участі в ринку. Люди з малими природними здібностями або з малим капіталом матимуть дуже обмежений вибір, а люди без капіталу і без здібностей взагалі не зможуть здійснити свій вибір товарів індивідуального споживання. Оскільки виживання залежить від споживання принаймні деяких товарів (потрібен харч, одяг, дах над головою), ми могли б виявити розміщення за Парето ресурсів і товарів, що призводить до передчасної смерті окремих людей.

Більшість з нас відмовила б такому крайньому розміщенню в слушності. В багатьох суспільствах люди самі намагаються пом'якшити найприкріші наслідки крайніх розміщень, жертвуючи доброчинним товариствам або окремим індивідам. Наприклад, приватна доброчинна діяльність була найбільшим джерелом допомоги для вдів, сиріт та інвалідів у США, аж поки федеральний уряд у тридцятих роках нашого сторіччя значно розширив свою роль у цій сфері[9]. Турбота про те, що доброчинна діяль-

[9] Програми державних соціальних виплат майже витісняють приватну доброчинність. Дані з історії США дозволяють зробити висновок, що це витіснення

ність може неадекватно охопити ці вразливі верстви населення, служить загальноприйнятною підставою соціальної допомоги з боку держави.

Загалом ми могли б погодитися, що активна участь у ринковому обміні вимагає мінімального запасу активів. Оскільки більшість людей має змогу продати свою працю, то для збільшення на ринку числа людей з мінімальними активами треба підвищити їхню ефективність і придатність для продажу. Державна політика, спрямована на перекваліфікацію, професійне навчання і відновлення працездатності, може відіграти важливу роль у збільшенні ефективної участі в приватному секторі[10]. Ті самі наслідки дала б політика, що захищає робітників від дискримінації з боку працедавця на підставі чинників, не пов'язаних із виконанням професійних обов'язків. Натомість пряме державне забезпечення грошима або товарами в натуральному вигляді могло б бути єдиним способом залучити до мінімальної участі в ринку тих, хто, як-от інваліди в тяжкому стані, не має або майже не має змоги знайти собі роботу.

Розширення участі в ухваленні рішень про забезпечення й розміщення суспільних благ також заслуговує уваги при оцінюванні тієї або іншої політики. Як ми з'ясували раніше, ринки, як правило, не створюють ефективних рівнів забезпечення суспільними благами. Хоч ефективний рівень забезпечення може бути концептуально визначений, на практиці обмеженість інформації про справжні вподобання індивідів змушує нас залишати фактичний вибір у розпорядженні політичної системи. Державна політика, яка розширює участь у політичному процесі, може бути бажаною з огляду на повагу до індивідуальних уподобань,

---

може стати абсолютним. Russell D. Roberts, «A Positive Model of Private Charity and Public Transfers», *Journal of Political Economy*, Vol. 92, № 1, February 1984, pp. 136–148. Державні програми соціальної допомоги характеризуються, здається, тридцятивідсотковим ступенем витіснення. Burton Abrams and Mark Schmitz, «The Crowding-Out Effect of Government Transfers on Private Charitable Contributions — Cross-Section Evidence», *National Tax Journal*, Vol. 37, № 4, December 1984, pp. 563–8.

[10] Роберт Гейвмен розглядає способи перебудови американської системи перерозподілу так, щоб вона була спрямована на вирівнювання можливостей. Наприклад, він пропонує запровадити фонди, які молодь могла б використовувати для здобуття освіти, професійної підготовки та охорони здоров'я. Robert Haveman, *Starting Even: An Equal Opportunity Program to Combat the Nation's New Poverty* (New York: Simon and Schuster, 1988).

пов'язаних із суспільними благами. Наприклад, ми підтримуємо загальне виборче право для дорослих не тому, що, як сподіваємося, воно призведе до більшої ефективності в забезпеченні суспільними благами, а скорше тому, що воно визнає за самодостатню цінність право людей висловити свою думку про характер суспільства, в якому вони житимуть.

І, нарешті, ми мусимо розглянути ситуації, коли люди не здатні раціонально здійснити вибір. Наприклад, більшість з нас не вважатиме, що коли малим дітям або розумово неповноцінним особам перешкодити заподіяти собі якесь лихо, то при цьому буде порушена їхня людська гідність. (Щоправда, можна сперечатися щодо визначення «малих» і «розумово неповноцінних».) Навпаки, ми б самі відчували обов'язок виявляти отакий патерналізм. Отже, з погляду державної політики проблема полягає в тому, коли слід нехтувати індивідуальний вибір.

Збільшення рівності здобутків

Повага до людської гідності, здається, виправдовує державну політику, яка забезпечує певний мінімальний рівень споживання всім членам суспільства. Більшість з нас погодиться з тим, що цей мінімальний рівень має бути досить високим, щоб забезпечити гідне життя, забезпечивши загальноприйнятні потреби. Цей рівень абсолютний, але не постійний. Він абсолютний у тому розумінні, що не залежить явно від багатства, доходу або споживання решти членів суспільства. Він не постійний, бо колективна оцінка того, що означає гідне виживання, безперечно, відображатиме сукупне суспільне багатство. Наприклад, уряд США періодично публікує свої оцінки, яким має бути доход сім'ї, щоб вона могла споживати набір основних товарів, що їх вважали за необхідні для гідного проживання 1965 року. Кількість індивідів у родинах, що піднялися над цією «межею бідності», часто править за міру успіху урядових програм[11]. Та оскільки Сполучені Штати стають дедалі багатші, з'явилась тенденція використовувати при оцінюванні більші значення мінімального доходу, скажімо, 125% межі бідності, — саме це

[11] Докладне обговорення «межі бідності» див. у: Patricia Ruggles, *Drawing the Line: Alternative Poverty Measures and Their Implications for Public Policy* (Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 1990).

й відбиває зміну наших колективних уявлень про гідне проживання[12].

Замість цікавитися тільки абсолютним рівнем споживання найбідніших членів суспільства, можна розглянути ще й загальний розподіл багатства. Особисті якості, родинні обставини і певного роду можливості ведуть до широкої дисперсії рівнів багатства, яким тішаться як здобутками ринкової економіки. В кількох концептуальних підходах, здається, дістає підтримку як суспільна цінність більша рівність здобутків.

Наприклад, на основі сміливого уявного експерименту, покликаного звільнити нас від вузькогрупових цінностей, Джон Роулз переконує, що політика має створювати «найбільші вигоди для найнезахищеніших членів суспільства»[13]. Уявіть собі групу людей, які повинні визначитися щодо системи суспільних інституцій, не знаючи, якими будуть їхні власні атрибути та активи. За тією «завісою незнання» люди зможуть міркувати як рівні. Незнання про те, куди ти потрапиш у суспільстві, заохочує кожного до розгляду загального розподілу можливостей і здобутків. Роулз стверджує, що люди, не маючи схильності до ризику, виберуть ту систему, яка поліпшить становище найнезахищеніших, приводячи до більшої рівності здобутків[14]. Погодившись із його аргументами, ми змушені перейматись як відносними, так і абсолютними рівнями багатства.

Роль іншого аргументу на користь розгляду рівності здобутків як суспільної цінності бере на себе функція суспільного

---

[12] Обговорення цієї тенденції у зв'язку з економічним добробутом людей похилого віку див. у: Bruce Jacobs, «Ideas, Beliefs, and Aging Policy», *Generations*, Vol. 9, № 1, Fall 1984, pp. 15–18.

[13] John Rawls, «Justice as Fairness: Political not Metaphysical», *Phylosophy & Public Affairs*, Vol. 14, № 3, Summer 1985, pp. 223–250, p. 227; John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971).

[14] Інші дослідники спростовують висновок Роулза, що люди за «завісою незнання» вибиратимуть інституції, які максимально поліпшать становище найнезахищеніших (принцип «максіміну», що максимізує мінімальну забезпеченість), як це уявляє будь-хто поза «завісою». А ще один дослідник обстоює утилітарний принцип максимізації очікуваної корисності всіх індивідів: John C. Harsanyi, «Morality and the Theory of Rational Behavior», *Social Research*, Vol. 44, № 4, 1977, pp. 623–656. Іронія полягає в тому, що за деяких припущень про природу вподобань ці два принципи не можна розрізнити. Див.: Menahem E. Yarry, «Rawls, Edgeworth, Nash: Theories of Distributive Justice Re-Examined», *Journal of Economic Theory*, Vol. 24, № 1, February 1981, pp. 1–39.

добробуту, яка підсумовує корисності всіх індивідів з ідентичними функціями корисності, що характеризуються спадною граничною корисністю багатства. Це означає, що індивіди дістають щораз менше задоволення (щастя) від додаткової одиниці багатства, коли його рівень зростає. За цих припущень, чим рівнішим буде розподіл при будь-якому рівні багатства, тим вище підноситиме цей розподіл функція суспільного добробуту. Наприклад, з погляду податкової політики цей аргумент веде до уявлення про «вертикальну справедливість»: особи з більшим багатством повинні платити вищі податки, тобто щоб кожен втрачав однакову кількість корисності[15]. (Споріднене уявлення про «горизонтальну справедливість» вимагає, щоб до індивідів за однакових обставин було однакове ставлення.)

Хоча ми могли б спростувати обґрунтованість припущення, що функції корисності ідентичні щодо багатства, у гру вступає куди важливіший фактор, якщо рівність здобутків визнавати за суспільну цінність. Припустімо, що кількість добра, яке слід розподілити серед індивідів, постійна. Це твердження може бути слушним для одноразового несподіваного перерозподілу. Та коли люди сподіватимуться перерозподілу, вони почнуть змінювати свою поведінку таким чином, що в загальному випадку зменшує сукупну кількість наявного багатства. В крайньому разі, якби кожен отримав однакову частину багатства, стимул до праці, інвестування й підприємництва значно зменшився б. Щоб змусити людей працювати та інвестувати такою самою мірою, як і тоді, коли б не було перерозподілу багатства, знадобився б дорогий і надокучливий контрольний механізм. Безперечно, наслідком цього було б менш багате суспільство, і про це свідчить майже цілковитий занепад в останні роки економіки з централізованим плануванням у країнах Східної Європи.

Загалом можна сподіватися тим значнішого зменшення сукупного наявного багатства, чим більша кількість багатства охоплена спробою перерозподілу. Артур Окен використовує аналогію з перенесенням води в дірявому відрі[16]. Якщо ми про-

[15] Приклади застосування різних мір вертикальної і горизонтальної справедливості див. у: Marcus C. Berliant and Robert P. Strauss, «Yne Horisontal and Vertical Equity Characteristics of the Federal Individual Income Tax», Martin David and Timothy Smeeding, eds., *Horisontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being* (Chicago: University of Chicago Press, 1985), pp. 179–211.

[16] Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975), pp. 91–100.

буємо перенести мало води, ми втрачаємо мало, якщо пробуємо перенести багато — втрачаємо багато[17]. Тому головне питання зводиться до того, скільки теперішнього й майбутнього багатства ми спільно ладні віддати для досягнення більшої рівності розподілу. На практиці ми повинні шукати відповіді, покладаючись на політичний процес.

Збереження інституційних цінностей

Історичні обставини, а також цілеспрямований індивідуальний та колективний вибір поділили світ на окремі держави. Національні уряди відіграють провідну роль у визначенні умов політичної та економічної взаємодії. Їхня легітимність спирається на конституції, як офіційні, так і неофіційні, що визначають права та обов'язки тих, хто живе в кордонах держави, і процедури, якими мають керуватися службовці, створюючи і запроваджуючи закони. Політичні установи, підпорядковані національному урядові, мають свої конституції, часто у вигляді статутів, наданих владою найвищого рівня. Як на національному, так і субнаціональному рівні ці конституції визначають правила колективного і приватного ухвалення рішень.

Легітимність самих конституцій випливає з цілої низки джерел: усвідомлення, що вони забезпечують порядок розумним і справедливим чином; способу їхнього запровадження, надто ступеня згоди тих людей, за життя яких вони вперше набули чинності; легкості, з якою люди можуть вибирати ту або іншу державу через імміграцію та еміграцію[18]. Оскільки легітимність конституцій зміцнюється завдяки їх дотриманню, то здійснення

---

[17] Числові оцінки того, наскільки дірявим може бути відро, див. у: Edgar K. Browning and William R. Johnson, «The Trade-Off Between Equality and Efficiency», *Journal of Political Economy*, Vol. 92, № 2, April 1984, pp. 175–203; Charles L. Ballard, «The Marginal Efficiency Cost of Redistribution», *American Economic Review*, V. 78, № 5, December 1988, pp. 1019–1033.

[18] Наприклад, громадська підтримка демократичного ладу у ФРН постійно зростала, починаючи з 1951 року. Russell J. Dalton, *Politics in West Germany* (Boston: Scott, Foresman and Company, 1989), pp. 104–106. Економічний успіх за цього режиму додав йому легітимності. Можливо, зменшення відсотка населення, яке жило під час запровадження цього режиму наприкінці другої світової війни, і збільшення відсотка людей, що вибрали його шляхом імміграції, теж сприяло зростанню його легітимності.

політики в конституційно визнаних межах є суспільною цінністю. Такою ж суспільною вартістю є захист законних конституцій від зовнішніх загроз. Отже, політику зміцнення національної безпеки можна виправдати суспільними цінностями, відмінними від збільшення ефективності завдяки зростанню суспільного блага.

У рамках конституційної структури суспільства мають вигоду, коли люди добровільно дотримуються законів. Добровільне дотримання законів зменшує витрати на їхнє утвердження. Крім того, воно відображує і майже напевне стверджує легітимність політичної системи. Одним з факторів, що начебто сприяє добровільному дотриманню законів, є усвідомлення справедливості. Наприклад, спостереження та лабораторні досліди показують, що платники податків, які вважають податкову систему справедливою, загалом справніше сплачують податки, ніж ті, хто вважає її несправедливою[19]. А загалом вироблення політики, яка відповідає загальноприйнятному розумінню справедливості, становить суспільну цінність. Це розуміння може бути пов'язане як з процедурами втілення політики в життя, так і з процесом її ухвалення[20].

Як ми відзначили раніше, з погляду інституційного утилітаризму збереження і зміцнення такої важливої суспільної інституції, як сім'я, становить, очевидно, суспільну цінність. Одначе тут виникають труднощі, бо люди дотримуються різних поглядів на характер цінності наявних суспільних інституцій. Наприклад, дехто вказує на підпорядковану роль жінки в традиційній родині і тому не погоджується вважати її збереження за суспільну цінність.

---

[19] Огляд цих даних див. у: Keith Snavely, «Governmental Policies to Reduce Tax Evasion: Coerced Behavior Versus Services and Values Development», *Policy Sciences*, Vol. 23, № 1, 1990, pp. 57–72. Див. також: Robert B. Cialdini, «Social Motivations to Comply: Norms, Values, and Principles», у Jeffrey A. Roth and John T. Scholz, eds., *Taxpayer Compliance: Social Science Perspectives*, Vol. 2 (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1989); Daniel S. Nagin, «Policy Options for Combating Tax Noncompliance», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 9, № 1, Winter 1990, pp. 7–22.

[20] Про співвідношення між цим процесом і суттю політики див.: Jerry L. Mashaw, *Due Process and the Administrative State* (New Haven: Yale University Press, 1985).

ІНСТРУМЕНТАЛЬНІ ЦІННОСТІ

Кінцевою метою державної політики є підтримка головних цінностей, які визначають «добре суспільство». Однак два реальні факти відвертають увагу від головних цінностей. По-перше, державна політика скорше спирається на політичну науку, ніж на філософські розважання. По-друге, наслідки політики часто можна краще спрогнозувати на основі цінностей, що пов'язані з головними цінностями, але не є тотожними до них. Оцінювання політичних альтернатив часто треба провадити на основі інструментальних цінностей, пов'язаних із тими фундаментальними, які, власне, й цікавлять нас.

Здійсненність політики

Державна політика не може безпосередньо сприяти головним цінностям, поки її не ухвалять і не втілять успішно в життя[21]. В розділі 10 ми докладно розглянемо, як експерти можуть оцінити та збільшити здійсненність розроблюваного варіанта політики. Тут ми просто розглянемо деякі чинники, що загалом впливають на здійсненність політики; експерти часто трактують їх як певні цінності.

Наслідки політики, що виявляються у сфері розподілу, найдужче цікавлять учасників політичного процесу. Державні службовці спираються на підтримку своїх виборців із чітко вираженими інтересами. Вони схильні підтримувати політику, яку схвалили їхні виборці, і супротивитись політиці, яка не має підтримки серед виборців. Це часто призводить до розподільчих міркувань, які не конче узгоджуються з головними цінностями. Наприклад, члени палати представників можуть бути зацікавлені якістю певної категорії державних витрат на території виборчої дільниці, яку вони представляють, навіть якби менш рівномірні розподіли сприяли таким цінностям, як ефективність

[21] Навіть відкинута політика іноді опосередковано сприяє головним цінностям, служачи знаряддям освіти для громадськості та творців політики. Див.: Carol Weiss, «Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 4, Fall 1977, pp. 531–545; Patricia Thomas, «The Use of Social Research: Myths and Models», y: Martin Blumer, ed., *Social Science Research and Government: Comparative Essays on Britain and the United States* (New York: Cambridge University Press, 1987), pp. 51–60.

або рівномірніший розподіл багатства серед родин у масштабах усієї країни. Отже, навіть коли розподільчі цінності ніби й не мають визначальної ваги, вони, однак, можуть відігравати допоміжну роль, впливаючи на здійсненність політики.

Рівні державних витрат, звичайно закладених у бюджет, мають вплив на політику в кількох аспектах. По-перше, збільшення державних прибутків потребує великих економічних і політичних зусиль, тож за інших однакових умов політика, пов'язана з меншими прямими державними витратами, має тенденцію отримати більшу загальну підтримку. По-друге, оскільки суттєві наслідки політики часто навіть важко передбачити, рівень витрат інколи свідчить про ступінь зусиль, які докладає уряд, вирішуючи конкретні суспільні проблеми. Наприклад, рівень федеральних витрат на «війну з наркотиками» має символічне значення для багатьох і тільки незначною мірою зменшує надуживання наркотиків і пов'язані з ним негативні зовнішні ефекти. З цих причин бюджетні видатки завжди становлять важливу інструментальну цінність при політичному аналізі.

Суспільні індикатори

Для оцінки змін суспільного добробуту була запропонована ціла низка кількісних показників[22]. Деякі з них, наприклад валовий національний продукт, заміняють більш концептуально обґрунтовані показники ефективності. Інші суспільні індикатори, — як-от індекс споживчих цін, — відображують розподільчі цінності, а також ефективність. Щоб охопити неекономічні виміри суспільного добробуту, запропоновано багато інших суспільних індикаторів. Тут ми коротко оглянемо деякі суспільні індикатори, що їх найчастіше згадують у політичних дебатах.

Валовий і чистий національний продукт. Зміни суспільного надлишку є концептуально найпривабливішим мірилом при оцінюванні політики з погляду ефективності. Одначе вимірювання змін суспільного надлишку часто не вдається здійснити на прак-

[22] Чудовий огляд літератури про політичні індикатори див. у: Duncan MacRae, Jr., *Policy Indicators: Links Between Social Science and Public Debate* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985).

тиці. Наслідки тієї або іншої політики іноді так розпорошені в економіці, що оцінювання їх за кількома вибраними ринками буде надто неповним. Навіть якщо ці наслідки будуть більшменш сконцентровані, може бракувати достатньої інформації для оцінки величини змін суспільного надлишку, які вони породжують. Ці фактори спричинились до появи низки легше вимірюваних змінних величин, що відіграють роль показників ефективності і, як брати загалом, суспільного добробуту.

Найзнайоміші нам показники пов'язані з макроекономічною політикою. Центральним поняттям є валовий національний продукт (ВНП) — ринкова цінність випущених готових виробів і послуг, створених національною економікою[23]. Економісти вказують на два очевидні обмеження ВНП як міри добробуту. По-перше, ВНП визначає ринкову цінність товарів і послуг за поточними цінами, тож загальне підвищення рівня цін призведе до завищеної оцінки ВНП, дарма що обсяг виробництва не збільшиться. Тому порівняння наслідків політики протягом кількох років, як правило, роблять на основі реального ВНП — цінності випущеної продукції за цінами певного базового року (ВНП США 1988 року становив близько п'яти трильйонів тодішніх доларів, але тільки чотири трильйони в доларах 1982 року). По-друге, ВНП не враховує амортизації заводів, устаткування, житлових будівель і споруд, яка зменшує приріст виробничих потужностей від нових інвестицій. Урахування амортизації у ВНП веде до чистого національного продукту (ЧНП), який можна вимірювати грошовою одиницею базового року з метою порівняння в різні періоди. (ЧНП США 1988 року був приблизно на десять відсотків менший за ВНП.) Однак на практиці скептичне ставлення до способів врахування амортизації при визначенні національного прибутку змусило багатьох економістів використовувати реальний ВНП як показник добробуту при оцінюванні політики, незважаючи на концептуальну точність реального ЧНП.

Проте зміни ВНП або ЧНП лише приблизно відображують зміни суспільного добробуту. Розгляньмо зменшення ВНП, яке відібрало в споживача дві одиниці певного товару. Зменшення

[23] ВНП визначають двома способами: по-перше, за сумою видатків на кінцеві продукти та послуги споживачів, підприємців, уряду та іноземців; по-друге, за сумою платежів за виробничі фактори.

ВНП і втрата суспільного надлишку, пов'язаного з вилученням у споживача першої одиниці товару, дорівнюватимуть його ціні. Зменшення ВНП внаслідок вилучення другої одиниці товару також дорівнюватиме його ціні. Але втрата суспільного надлишку могла б перевищувати ціну, якщо споживач має графік попиту з відхиленням униз. А взагалі зміни ВНП відображують значні пристосувальні реакції окремих ринків і не зовсім точно відповідають змінам суспільного надлишку.

Проти використання ВНП як показника добробуту висунуто й чимало інших заперечень[24]. Більшість з них стосується таких питань, як якість навколишнього середовища і хатня робота незайнятих у сфері виробництва чи послуг дружини або чоловіка; оскільки ця робота не є предметом торгівлі на ринку, її не зараховують до ВНП. Запропоновано низку поправок, щоб усунути ці заперечення: кращий розрахунок рівня інвестування, потрібного для підтримки економічного зростання; умовне дорахування цінності операцій за послуги капіталу, дозвілля та роботи поза ринком; умовне врахування вартості добробуту, втраченого внаслідок забруднення навколишнього середовища[25]. Під час порівняння ВНП протягом різних років виникають інші проблеми, пов'язані із змінами структури виробництва: на ринку з'являються нові товари (ручні калькулятори заміняють лічильні логарифмічні лінійки), а старі кардинально змінюють свою якість (персональні комп'ютери працюють дедалі швидше і ними дедалі легше користуватись)[26].

Хоча ці проблеми вказують на потребу виявляти обережність, користуючись ВНП як мірилом суспільного добробуту, є розумні підстави припускати, що за інших однакових умов чим більший реальний ВНП, тим краще становище людей у суспільстві з такою економікою. Однак кілька інших політично

---

[24] Огляд з цього питання див. у: Dan Usher, *The Measurement of Economic Growth* (New York: Columbia University Press, 1980).

[25] Див.: William D. Nordhaus and James Tobin, «Is Growth Obsolete?», у Milton Moss, ed., *The Measurement of Economic Performance* (New York: National Bureau of Economic Research, 1973), pp. 509–531.

[26] Див., наприклад: Jack E. Triplett, «Concepts of Quality in Input and Output Price Measures: A Resolution of the User-Value and Resource-Cost Debate», у Murray F. Fass, ed., *The U.S. National Income and Product Accounts* (Chicago: University of Chicago Press, 1983), pp. 269–311.

яскравих економічних показників можна трактувати куди неоднозначніше.

Безробіття, інфляція та платіжний баланс. Безробіття впливає як на ефективність, так і на сферу розподілу. Вимушене безробіття тягне за собою втрату виробничих ресурсів та особисті злигодні для тих, хто не може знайти собі роботи. Низький рівень безробіття загалом бажаний. Але якщо він опуститься надто низько, то постраждає загальна економічна ефективність, бо робоча сила не зможе легко переміщатися на ті робочі місця, де її найбільше цінять. Тому економічно ефективний рівень безробіття може бути відмінним від нуля, і це сприятиме швидшому постачанню робочої сили до нових робочих місць. Одначе цей ефективний рівень може суперечити розподільчим цілям, навіть тоді, коли для певної частини населення характерні довші періоди вимушеного безробіття, ніж для решти населення.

З темпом інфляції пов'язані схожі проблеми інтерпретації. Зміни індексу споживчих цін, — індексу, який показує, скільки коштує за поточними цінами кошик фіксованих ринкових товарів у порівнянні з його вартістю певного базового року, — загалом служить мірилом темпу інфляції. Низькі темпи інфляції звичайно вважають більш бажаними, ніж високі, і то з кількох причин: високі темпи, як правило, пов'язані з більшою невизначеністю щодо майбутнього, зменшенням інвестувань та заощаджень внаслідок більших труднощів спрогнозувати майбутні ціни; інфляція має неоднаковий вплив на реальні доходи — індивіди, що мають таке нерухоме майно, як будинки, або доходи з автоматичними поправками на зростання прожиткового мінімуму, перебувають загалом у кращому становищі, ніж ті, хто не має нерухомої власності, чиї доходи не залежать від зростання прожиткового мінімуму; високі темпи інфляції криють у собі ризик породження «інфляційних очікувань», які підривають довіру до грошової системи і призводять до обвальної гіперінфляції[27]. Проте й нульовий темп інфляції не обов'язково бажаний. Наприклад, під час удару, завданого економіці у сфері пропозиції, — як-от внаслідок раптового підвищення світових цін на нафту, — інфляція може допомогти зменшити витрати на при-

[27] Огляд з цих питань див. у: Edward Foster, *Costs and Benefits of Inflation* (Minneapolis: Federal Reserve Bank of Minneapolis, March 1972).

стосування до нових економічних умов, ослабивши обмеження, накладені на економіку «липкими» номінальними та іншими негнучкостями цін.

Мабуть, найнеоднозначнішим з політично яскравих економічних показників є платіжний баланс у поточних рахунках — різниця між грошовою цінністю експортованих та імпортованих товарів і послуг. Негативний платіжний баланс означає «торговельний дефіцит», який у США звичайно вважають ознакою слабкості економіки. Однак це тлумачення не зовсім ясне. Іноземці щось мусять робити з доларами, які вони нагромадили завдяки торговельному дефіциту США. Тож дещо інвестується в економіку США. Щоправда, іноземці як окрема група не зможуть здійснювати чисті інвестиції в економіку США, поки не матимуть активного сальдо торговельного балансу. Коли США стають привабливим місцем для інвестицій, як, наприклад, у минулому сторіччі під час економічного просування на Захід, чисті інвестиції породжують торговельний дефіцит. Чого ж нам тоді перейматися торговельним дефіцитом, якщо він компенсується закордонними інвестиціями?

Однією з причин занепокоєння є те, що завдяки своїм інвестиціям іноземці здобувають право претендувати на майбутнє багатство США. Такі претензії не означають, що США збідніють у майбутньому, — поки ці інвестиції економічно обґрунтовані. Однак для занепокоєння є підстави, якщо іноземні інвестиції просто фінансують поточне споживання. В останні роки великий дефіцит федерального бюджету був значною мірою покритий іноземним капіталом, тож до 1988 року уряд США щороку сплачував іноземцям майже 28 мільярдів доларів у вигляді відсотків. Хоча такі значні борги для покриття дефіциту бюджету і викликають турботу, вирішити в конкретний момент часу, чи іноземні інвестиції, а отже, й торговельний дефіцит надто великі чи надто малі з погляду економічної ефективності, дуже складно, бо це вкрай суперечливе питання. Така сама суперечлива оцінка і їхніх наслідків у сфері розподілу: не досить помічати тільки робочі місця, втрачені в експортних галузях, — треба глянути й на робочі місця в галузях, які мають вигоду від іноземних інвестицій та низьких імпортних цін.

Неекономічні індикатори. Довгий ряд індикаторів, не прив'язаних до макроекономічних даних, виступає в ролі міри різних ас-

пектів суспільного добробуту. Наприклад, коефіцієнт дитячої смертності відображує достатність харчування та охорони здоров'я, доступних вагітним жінкам, матерям і немовлятам, надто з найнезахищеніших прошарків населення. Іншими загальновживаними індикаторами є ступінь злочинності, середньостатистична тривалість життя дорослих людей, число днів, вільних від смогу, освітні досягнення. Судячи про слушність використання таких індикаторів, як інструментальні цінності, важливо визначити їхню концептуальну обґрунтованість і точність їхнього вимірювання.

Розгляньмо, наприклад, такий індикатор, як освітні досягнення. На концептуальному рівні вони начебто пов'язані з потенціалом економічного зростання і, якщо порівняти їх для різних індивідів, із розподілом можливостей у суспільстві, тобто з двома важливими суспільними цінностями. Проте вимірювати освітні досягнення важко. Використання лише кількості років навчання як міри освітніх досягнень нехтує різницею між шкільними вимогами і старанністю студентів. Нестача вичерпних даних може перешкоджати порівнянням різних груп населення або різних часових періодів на основі безпосереднього вимірювання досягнень — підрахунку очок при тестуванні тощо.

ДЕЯКІ ЗАСТОРОГИ ЩОДО ІНТЕРПРЕТАЦІЇ НАСЛІДКІВ У СФЕРІ РОЗПОДІЛУ

І визначальні, і інструментальні цінності спонукають нас цікавитися розподілом. Перед тим як пов'язувати розподільчі наслідки тієї або іншої політики з цими цінностями, ми повинні відповісти на запитання: «Що розподіляється, кому і від кого?»[28]. Навіть коли не зважати на одвічні труднощі прогнозування, спроба відповісти на це запитання породжує багато концептуальних проблем, які можуть призвести до сумнівних оцінок наслідків тієї чи іншої політики у сфері розподілу.

---

[28] Див. редакторську передмову у: Sheldon H. Danziger and Kent E. Portney, eds., *The Distributional Impacts of Public Policies* (New York: St. Martin's Press, 1988), pp. 1 – 10.

Проблеми вимірювання

У ринковій економіці гроші відкривають доступ до товарів індивідуального споживання. Особистий доход — потік платежів людям за користування виробничими факторами (працею, землею, капіталом), якими вони володіють, — концептуально привабліва міра купівельної спроможності. Однак доход, вимірюваний звичайним способом, не збігається з купівельною спроможністю, і то в кількох важливих аспектах, що ускладнюють аналіз розподілу.

По-перше, не все багатство повністю відображене у виміряному доході[29]. Наприклад, розгляньмо власність на житло. Якщо власники здають в оренду свої будинки іншим людям, тоді цінність будинків відіб'ється в їхніх доходах. А якщо вони живуть у них, то їхні доходи не відображатимуть цінності їхніх будинків, навіть якщо вони мають вигоду від їх споживання, живучи в них. Концептуально правильна міра доходу означала б нарахування рентного доходу тим, хто живе у власних будинках. Ненарахування доходу від таких активів може заплутати інтерпретацію розподілу доходів. Наприклад, чимало людей похилого віку мають низькі доходи, але володіють значним багатством, вкладеним у свої будинки. То чи слід вважати, що вони живуть за тих самих економічних обставин, що й люди з таким самим доходом, але без власного будинку?

По-друге, урядові податкові і трансфертні програми змінюють обсяг «використовуваного» доходу, за який люди можуть придбати товари індивідуального споживання. Доходи після сплати податків можна, як правило, більш-менш точно визначити й передбачити. Проте всілякі відрахування і корекції, зроблені, щоб знизити оподатковуваний податок, означають, що платники податків з однаковим прибутком до оплати податків можуть мати дуже різні «використовувані» доходи. А про трансфертні програми можна сказати, що грошову допомогу набагато легше зарахувати до використовуваного доходу, ніж допомогу натурою на кшталт субсидованого житла та охорони здоров'я; цій допомозі слід умовно надавати грошової цінності. Оцінка нагромаджувального ефекту трансфертних програм ускладню-

[29] Огляд цих питань див. у: Eugene Steuerle, «Wealth, Realized Income, and the Measure of Well-Being», у David and Smeeding, pp. 91–124.

ється, коли вибір реципієнтів, охоплених цими програмами, залежить від доходів з інших джерел. Тож така «перевірка коштів» може створити ситуацію, коли індивіди з дотрансфертними доходами, надто великими для одержання права на трансфертні виплати, опиняються в гіршому становищі, ніж індивіди з нижчими передтрансфертними доходами. Наприклад, ряд допомог, доступних людям похилого віку в США, залишають індивідів з передтрансфертними доходами в діапазоні між межею бідності та доходом, удвічі вищим від неї, у вразливішому становищі при зіткненні з економічними та медичними проблемами, ніж людей, що мають або вищі, або нижчі дотрансфертні прибутки[30].

По-третє, індивіди звичайно споживають як члени домогосподарства. Не кожен член родини дає доход, що йде на споживання. Але важливіше інше: витрати на забезпечення таким основним благом, як житло, що припадають на одну душу, звичайно менші, якщо сім'я складається з багатьох членів, ніж тоді, як з одного. Це показує, що порівняння доходів краще відображує споживчі можливості, якщо порівнювати на основі домогосподарств, а не окремих осіб. Проте зміни складу сім'ї і проблеми визначення роблять прибуток домогосподарства не такою вже ідеальною основою визначення економічного добробуту[31]. Розгляньмо економіку одного домогосподарства з двома робітниками. Простий поділ домогосподарства, скажімо, внаслідок розлучення, на два приведе до того, що середній доход кожного господарства скоротиться вдвічі (доход на душу залишиться при цьому незмінним). Таке різке скорочення доходу майже напевне перебільшить зменшення споживчих можливостей (хоча, мабуть, не перебільшить загального зменшення суспільного добробуту!). Менш гіпотетичним видається, що зміна демографічних моделей — наприклад, зменшення розмірів середньої сім'ї, ступінь участі жінок у виробничих процесах — впливає на порівняння сімейного доходу протягом тривалого часу. Так само ці зміни можуть вплинути й на порівняння сімейних доходів

---

[30] Timothy M. Smeeding, «Nonmoney Income and the Elderly: The Case of the 'Tweeners'», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 4, Summer 1986, pp. 707–724.

[31] Обговорення цих та інших проблем, пов'язаних із визначенням доходів в Бюро переписів США, див. у: Christopher Jencks, *The Politics of Numbers* (New York: Russell Sage Foundation, 1987), pp. 83–131.

різних груп населення. А щодо проблем визначення, то розгляньмо студента університету, частково зайнятого на роботі, який протягом більшої половини року живе окремо від батьків. Якою мірою такого студента можна вважати за нове домогосподарство?

Проблеми індексів

Порівняння розподілів ставить проблему вибору відповідного мірила. В ідеалі ми б хотіли мати індекс, який розставляє розподіли згідно з певними розподільчими цінностями. Тут виникають труднощі, бо жоден окремий індекс не може повністю схарактеризувати розподіл. Крім того, труднощі виникають через неоднозначність числового визначення розподільчих цінностей.

Спочатку розгляньмо проблему характеризування розподілу. Загальновживані способи визначення центру — визначення медіани (серединного значення) та середнього арифметичного — не здатні характеризувати ступінь нерівності розподілу. Медіана розподілу доходів залишилася б незмінною, якби доход кожного індивіда нижче медіани знизився, скажімо, вдвічі. А середня величина доходу залишиться незмінною, якщо відібрати гроші в найбідніших і віддати їх найбагатшим. Така міра, як вибіркова дисперсія, що ґрунтується на квадратах відхилень від середньої величини, краще підходить для вимірювання рівності, але не дозволяє відрізнити розподіл з багатьма людьми вище середнього прибутку від розподілу з багатьма людьми нижче середнього прибутку, а ця різниця має значення майже при будь-яких оцінках рівності.

Загальновживаною мірою характеру розподілу є індекс Джіні — індекс відносної нерівності, пов'язаний із кривою Лоренца[32]. Криву Лоренца будують, упорядковуючи населення за доходами і ставлячи запитання: «Який відсоток прибутку припадає *X* відсоткам найбіднішого населення?» Якщо відсоток доходу нанести на вертикальну вісь, а відсоток населення — на горизонтальну, розподіл доходів опишеться кривою, що йде від початку координат і закінчується в точці, яка відповідає 100 відсоткам населення і 100 відсоткам доходу. Абсолютно

[32] Докладне обговорення цих понять та інших індексів рівності див. у: Satya R. Charkravarty, *Ethical Social Index Numbers* (New York: Springer-Verlag, 1990).

рівний розподіл доходів зображатиме пряма лінія між згаданими точками. Будь-який розподіл з неповною рівністю лежатиме під цією прямою лінією. Індекс Джіні — індекс відносної нерівності — пропорційний площі на графіку Лоренца, що лежить між лінією повної рівності і кривою Лоренца, яка характеризує розподіл доходів. Нульове значення індексу Джіні означає повну рівність, індекси, ближчі до одиниці, відповідають меншій рівності.

Індекс Джіні служить привабливою мірою для порівняння розподілів на всьому проміжку доходів. Однак у розподілі нас цікавить доход найбідніших членів суспільства, тож нам можна вибрати альтернативну міру, що характеризує тільки нижню частину розподілу. Наприклад, можна говорити про відсоток доходу, який припадає, скажімо, найбіднішим 25 відсоткам населення. А можна йти іншим шляхом: цікавлячись не відносними, а абсолютними величинами, ввести такі міри, як сума платежів, потрібних для піднесення всіх бідних домогосподарств до межі бідності. Вибір слушного індексу з-поміж усіх можливих, якими можна користуватись, вимагає пильного вивчення цінностей, що спонукають нас перейматися розподілом.

Проблеми класифікації

Індекси можна використовувати як міри рівності в межах певних груп. Однак аналіз розподілів часто має справу з проблемою рівності між чітко розмежованими групами, визначеними за такими особливостями, як стать, раса, вік, регіон проживання. Загальнопоширений підхід полягає в порівнянні середнього (або медіанного) доходу різних груп. Наприклад, порівняння доходів часто здійснюють між чоловіками і жінками, білими і небілими, дорослими людьми до 65 років і після такого віку. Роблячи висновки з таких міжгрупових порівнянь, треба виявляти обережність, бо майже завжди групи суттєво відрізняються не тільки визначальними характеристиками, а й багатьма іншими важливими аспектами.

Наприклад, розгляньмо різницю медіанних значень сімейних доходів білих і небілих. Якби групи були схожі за освітніми досягненнями, складом сім'ї, віковою структурою, то різниця між ними була б явним доказом расової дискримінації у прийнятті на роботу. Однак якщо групи помітно відрізняються за цими

критеріями, то висновок про дискримінацію під час наймання на роботу буде куди непереконливіший. Надійніший підхід полягав би в тому, щоб порівнювати доходи родин з більш-менш однаковим складом сім'ї і однаковою освітою. (Розділ 13 з'ясовує, як статистично контролювати вплив небажаних чинників.) Ясна річ, сама різниця в освіті може бути наслідком расової дискримінації.

Проблеми «мовчазних невдах»

Аналіз розподілів часто неспроможний виявити всі групи, що зазнають впливу тієї або іншої політики. Найчастіше можна не помітити «мовчазних невдах» — людей, які не спромагаються протестувати проти політики, яка завдає їм втрат. У більшості демократичних політичних систем скарги збільшують шанси, що втрати принаймні будуть розглянуті. Мовчання пов'язане з ризиком, що потерпілих не помітять ні політики, ні політичні експерти.

Одна з причин, чому невдахи не спромагаються протестувати, полягає в тому, що вони зазнають несподіваних втрат як окремі індивіди. В мить ухвалення політики вони не сподіваються бути в програші; коли ж вони зазнають втрат, протест не обіцяє їм жодних особистих здобутків. Наприклад, розгляньмо контроль орендної плати за житло. Аналіз розподілу часто формулюється в таких термінах: теперішні квартиронаймачі і теперішні домовласники. Однак ще однією групою, яка зазнає втрат, є потенційні квартиронаймачі, люди, які колись у майбутньому бажають жити в цьому районі, але не можуть, бо орендна плата, нижча за ринкову, прив'язує постійних жителів до будинків з контрольованою орендною платою, відохочує інвесторів від розширення житлового фонду, а домовласників заохочує віддавати будинки в спільну власність. Індивіди, які не можуть знайти собі квартир, не мають шансів на особистий виграш від протесту, а тому й не мають стимулу витрачати на нього силу й час.

Невдахи, можливо, не здатні протестувати тому, що не пов'язують своїх втрат з політикою. Наприклад, контроль цін на нафтопродукти в США і Канаді в 1970-х роках під час стрибка цін на нафту найчастіше виправдовували міркуваннями про розподіл доходів — мовляв, не слід дозволяти нафтопереробній

промисловості мати нечувано великі прибутки, тим паче, що високі ціни на нафтопродукти завдають більших збитків споживачам скорше з низькими доходами, ніж з високими. Однак ці міркування про розподіл прибутків нехтують групу, що зазнає найтяжчих особистих втрат: людей, які втратили робочі місця внаслідок економічної неефективності, спричиненої контролем цін[33]. Однак ці люди, як і більшість політичних експертів того часу, здебільшого не спромоглися пов'язати неефективність, спричинену контролем цін, з підвищенням рівня безробіття під час стрибка цін на нафту.

Невдахи можуть мовчати й тому, що вони ще не народилися! Наприклад, політика, яка впливає на навколишнє середовище, може мати значний вплив на якість життя майбутніх поколінь. Здебільшого ці наслідки почнуть виявлятись у близькому майбутньому і тому вони привертають увагу політиків. Однак деякі з них можуть стати очевидними через значний період часу. Збільшення концентрації двоокису вуглецю в атмосфері (широко визнане емпіричне спостереження) може долучити свій внесок до суттєвого глобального потепління в майбутньому внаслідок «тепличного ефекту» (не так широко визнаного прогнозу). Інтереси майбутніх поколінь, здається, беруть до уваги, обговорюючи проблеми глобального потепління, хоча й не так повно, як вони цього заслуговують[34]. Прихильники політики зменшення викидів двоокису вуглецю схильні драматизувати майбутній вплив на навколишнє середовище; прихильники обережнішого підходу наголошують на значенні поточної політики для багатства майбутніх поколінь.

---

[33] Див.: George Horwich and David Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Shocks, Market Responce, and Contingency Planning* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984), pp. 104 – 107.

[34] Про зовсім інші аргументи, які ведуть до висновку, що сучасна економічна теорія добробуту, дарма що політично прийнятна як основа для державної політики, не надає потрібної уваги інтересам майбутніх поколінь, див.: Peter G. Brown, «Policy Analysis, Welfare Economics, and the Greenhouse Effect», *Journal of Public Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 3, Spring 1988, pp. 471 – 475; Daniel W. Bromley, «Entitlements, Missing Markets, and Environmental Uncertainty», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 17, № 2, September 1989, pp. 181 – 194.

ВИСНОВОК

Ми виклали два класи підстав для державної політики: усунення неспроможностей ринку задля підвищення ефективності виробництва й розподілу товарів та ресурсів, а також перерозподіл можливостей і товарів для досягнення розподільчих та інших цілей. Ми присвятили більшість часу обговоренню неспроможностей ринку не тому, що розподільчі цінності менш важливі, ніж ефективність, а скорше тому, що основи мистецтва аналізу економічної теорії добробуту служать корисним знаряддям як для успішного прогнозування, так і для нормативного оцінювання. Це означає, що різні неспроможності ринку часто можуть правити за модель для розуміння того, як виникають незадовільні соціальні обставини і як їх можна виправляти.

Неспроможності ринку й незадоволені розподільчі цілі — необхідні, але являються недостатніми підставами для державного втручання. Ми завжди повинні оцінювати витрати, пов'язані з запропонованим втручанням. Як ринок виявляє свої неспроможності досить передбачуваним способом, так і ми можемо визначити загальні неспроможності уряду, які або опосередковано збільшують витрати на державне втручання, або призводять до повної невдачі. Ми обговоримо ці обмеження на державне втручання в наступному розділі.

Розділ 6

Обмеження на державне втручання: неспроможності влади

Кожне суспільство виробляє й розподіляє товари завдяки певному поєднанню індивідуального й колективного вибору. Більшість індивідуальних виборів, виражених участю в ринках та інших добровільних обмінах, сприяє таким суспільним цінностям, як економічна ефективність і свобода. Однак деякі індивідуальні вибори, які виникають у ситуаціях, що їх ми кваліфікуємо як неспроможності ринку, відступають від суспільних цінностей передбачуваними способами. Колективний вибір, здійснюваний владними структурами, створює щонайменше можливість для коригування усвідомлених вад індивідуального вибору. Індивідуальний вибір іноді не спроможний сприяти суспільним цінностям бажаним і передбачуваним чином, але часом не спроможний на таке й колективний вибір. Тому державна політика повинна керуватися розумінням не тільки неспроможностей ринку, а й *неспроможностей влади.*

Суспільні науки ще тільки мають створити теорію неспроможностей уряду, таку ж повну й загальноприйнятну, як теорія неспроможностей ринку. Фактично, ми повинні скласти докупи кілька досить незалежних напрямків досліджень[1]. З теорії суспільного вибору, яка зосереджується на функціонуванні правил голосування та інших механізмів колективного вибору, ми дізнаємося про притаманну демократії недосконаліть. З багатьох суспільно-наукових дисциплін довідуємося про проблеми представницької влади. Теорія суспільного вибору і дослідження поведінки працівників в організаціях допомагає нам зрозуміти

[1] Чарлз Вольф, Молодший — один з небагатьох суспільствознавців, який спробував розробити теорію неспроможностей влади (за його термінологією, «неринкових» неспроможностей), що могли б доповнити теорію неспроможностей ринку. Його типологія охоплює проблеми державного постачання і втілення політики, але великою мірою нехтує куди фундаментальнішими проблемами суспільного вибору. Резюме див. у: Charles Wolf, Jr., «A Theory of Nonmarket Failures», *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, № 1, April 1979, pp. 107–139.

проблеми виконання колективних рішень у децентралізованій системі державного управління і використання державних органів для виробництва й розподілу благ. З'єднані докупи глибокі наукові знання з цих галузей допомагають нам усвідомити таке: не можна сподіватися, що навіть державна влада, обдарована найрозумнішими, найчеснішими і найвідданішими службовцями, сприятиме суспільним інтересам за будь-яких обставин.

Як експерти ми повинні виявляти обережність, обстоюючи державне втручання в приватні справи. Просто коригування деяких неспроможностей ринку обходиться надто дорого, великі кошти пов'язані і з досягненням певних розподільчих цілей. А якщо сказати всю правду, то ми не знаємо достеменно, які наслідки матиме урядове втручання. Те, що влада часто не спромагається сприяти суспільним інтересам, зрозуміло всім, але теорія неспроможностей влади не така повна й могутня, як теорія неспроможностей ринку. Хоча вона висуває важливі попередження про загальні проблеми, які, ймовірно, трапляться при обстоюванні суспільних цінностей за допомогою державної політики, її недорозвиненість не дозволяє нам завжди передбачити конкретні наслідки певних державних втручань. Тому жадобу вдосконалити суспільство за допомогою державного втручання треба стримувати усвідомленням, що часто можуть виникнути небажані наслідки.

Під час дальшого обговорення теми ми класифікуватимемо неспроможності влади за проблеми, що властиві чотирьом головним аспектам політичних систем: прямій демократії, представницькій владі, бюрократичному постачанню і місцевій владі. Попри свою концептуальну важливість ці аспекти мають різний ступінь практичного значення для політичних експертів. З одного боку, особливості прямої демократії просто спонукають експертів ставитися скептично до заяв, що результати виборів або референдумів свідчать про недвозначний наказ здійснювати певну політику. З другого боку, особливості бюрократичного постачання і місцевої влади допомагають експертам передбачувати проблеми, які, ймовірно, виникнуть під час здійснення державної політики. Розуміння особливостей представницької влади може стати в пригоді, коли мова зайде про визначення й поліпшення політичної здійсненності тих або інших уподобаних політичних альтернатив. Хоча ми й звернемо увагу на деякі практичні наслідки неспроможностей влади безпосередньо під

час викладу, наша головна мета в цьому розділі — визначення концептуальних основ, що будуть корисні експертам, змушеним діяти в політично складному світі.

ПРОБЛЕМИ, ВЛАСТИВІ ПРЯМІЙ ДЕМОКРАТІЇ

Упродовж усієї історії суспільства застосовували різноманітні механізми для здійснення суспільного вибору. Монархії і диктатури, де вподобання одного або кількох членів суспільства визначали суспільний вибір, певною мірою поступилися системам з ширшою основою для участі в політичному процесі. Загальне виборче право стало вважатися суттєвим елементом демократії, яка сама є важливою суспільною цінністю згідно з багатьма національними традиціями. В демократичних країнах голосування служить механізмом об'єднання вподобань окремих осіб у суспільний вибір.

Якби голосування було доконечним механізмом об'єднання індивідуальних уподобань, то праця експерта була б набагато легшою. Відповіді на запитання про потрібні рівні забезпечення суспільними благами, перерозподіл прибутків, а також про державне регулювання приватної діяльності можна було б одержати за допомогою референдумів або безпосередніх виборів представників, що замінять тих, хто ухвалює рішення. Однак на практиці, крім найважливіших випадків, не можна покладатися на розв'язання величезної кількості проблем, які виникають у великих промислових країнах, з допомогою референдумів. Навіть якби вдосконалення засобів зв'язку зменшило матеріально-технічні витрати на голосування, витрати часу та інші витрати, пов'язані з одержанням інформації про ті або інші проблеми, привабливість прямих референдумів все одно б зменшувалась. Але надію на референдум як на засіб вияву певних суспільних цінностей підриває куди фундаментальніша проблема: жоден спосіб голосування не є ні справедливим, ні послідовним.

Парадокс голосування

Уявімо собі, що на початку 1980-х років у США відбувся референдум для визначення закордонної політики щодо Нікарагуа. Проблему можна було б сформулювати так, щоб політика визна-

чалась за допомогою серії попарних голосувань серед трьох альтернатив: оголошення війни, підтримка повстанців «контрас» і встановлення дружніх відносин. Уявімо, що після довгих громадських дебатів усі учасники голосування поділилися на три категорії. «Яструби» — 10 відсотків голосів — побоюються, що Нікарагуа підтримуватиме підривну діяльність в інших країнах Центральної Америки. Вони воліють оголосити війну, їхній другий вибір — підтримати «контрас». Прагматики — 45 відсотків голосів — хочуть спонукати Нікарагуа відмовитися від теперішньої політики, але не хочуть війни з участю американських військ і тому воліють підтримати «контрас»; їхній другий вибір — встановлення дружніх відносин. І, нарешті, конституціоналісти — 45 відсотків голосів — за дружні стосунки. Однак, якщо починати агресивні дії проти Нікарагуа, то, на їхню думку, слід оголосити війну, а не підтримувати «контрас».

На *мал. 6.1* підсумовано вибори певної політики внаслідок голосування за трьома різними порядками денними. Порядок *А* пропонує оголосити війну і як альтернативу підтримати «контрас». «Яструби» та конституціоналісти віддають перевагу війні перед підтримкою «контрас», тож війна набирає при голосуванні більшість у 55 відсотків. Далі учасникам голосування пропонують вибір між війною і миром. І прагматики, і конституціоналісти воліють мир, а не війну, тож мир перемагає з 90 відсотками голосів при голосуванні за порядком денним *А*.

Порядки денні *Б* і *В* характеризуються різною послідовністю двох запитань. Згідно з порядком *Б* учасники спершу вибирають між війною і миром. Оскільки мир перемагає, вони після того вибирають між миром і «контрас». «Яструби» і прагматики воліють віддати перевагу «контрас», а не миру, отже, «контрас» перемагають із 55 відсотками голосів. Згідно з порядком денним *В* учасники голосування спочатку вибирають «контрас», а не мир, а при наступному голосуванні і «яструби», і конституціоналісти воліють оголосити війну, а не підтримувати «контрас», тож війна перемагає з 55 відсотками голосів. Таким чином кожен порядок денний приводить до різного суспільного вибору.

Ситуація стане навіть іще дивнішою, якщо припустити, що дехто з учасників голосуватиме відповідно до обставин. Наприклад, розгляньмо, як «яструби» можуть зробити спробу маніпулювати результатами голосування за порядком денним *А*. Якщо

вони мають надійну оцінку відсотка прагматиків і конституціоналістів, то можуть сподіватися, що в другому раунді війна набагато програє мирові. Та якщо в другому раунді з'єднати мир з підтримкою «контрас», перемагають «контрас». «Яструби», прагнучи підтримати «контрас», а не виступати за мир, можуть вирішити голосувати за «контрас» проти війни, дарма що їм самим хотілося б війни. Якби решта учасників і далі голосували згідно зі своїми справжніми вподобаннями, тоді «контрас» перемогли б війну в першому раунді, а мир — у другому раунді. Отже, голосуючи таким опортуністичним чином, «яструби» змогли б уникнути найнебажанішого результату — миру, що за інших обставин переміг би. Оскільки це опортуністичне голосування вимагає від людини усвідомлення, що сприятливого кінцевого результату можна досягнути, голосуючи в перших раундах всупереч своїм уподобанням, політологи називають його *витонченим голосуванням.*

УПОДОБАННЯ

Гіпотетичні групи	*1-й вибір*	*2-й вибір*	*3-й вибір*	*% голосів*
«Яструби»	Війна	«Контрас»	Мир	10
Прагматики	«Контрас»	Мир	Війна	45
Конституціоналісти	Мир	Війна	«Контрас»	45

Порядок денний *А* (результат: мир)	
Раунд 1: війна чи «контрас»	Війна перемагає: 55% до 45%
Раунд 2: війна чи мир	Мир перемагає: 90% до 10%
Порядок денний *Б* (результат: «контрас»)	
Раунд 1: війна чи мир	Мир перемагає: 90% до 10%
Раунд 2: мир чи «контрас»	«Контрас» перемагають: 55% до 45%
Порядок денний *В* (результат: війна)	
Раунд 1: мир чи «контрас»	«Контрас» перемагають: 55% до 45%
Раунд 2: «контрас» чи війна	Війна перемагає: 55% до 45%

Малюнок 6.1. Ілюстрація парадокса голосування

Ясна річ, інші учасники голосування можуть також спробувати маніпулювати результатами, голосуючи в першому раунді всупереч своїм справжнім уподобанням. Тому остаточний суспільний вибір залежатиме не тільки від порядку денного, а й від того, наскільки люди втягнуться у витончене голосування. В основі цієї невизначеності лежить те, що часто називають *парадоксом голосування*. Цей парадокс ставить під сумнів тлумачення результату виборів як «народного волевиявлення».

Парадокс голосування вперше відкрив французький математик і філософ Кондорсе у XVIII сторіччі. Хоча згодом його знову відкрив Чарлз Доджсон (Льюїс Керол) та інші люди, його значення для дослідження демократії було широко визнане лише після другої світової війни[2]. Поки парадокс голосування вважали за специфічний результат конкретної схеми голосування, дослідники могли ним нехтувати як дивовижним випадком. Але 1951 року Кенет Ероу довів: будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів[3].

Теорема загальної можливості Ероу застосовна до будь-якого правила вибору, коли двоє або більше осіб мусять віддати перевагу певній політиці серед трьох або більше варіантів. Вона спирається на припущення, що будь-яка схема вибору, щоб вважатись справедливою, має задовольняти принаймні наступним умовам. По-перше, кожній особі дозволено мати транзитивні вподобання щодо можливих варіантів політики[4]. По-друге, якщо варіантові першому одностайно віддають перевагу перед другим, то правила вибору не визнають вибору другого варіанта. По-третє, правила не довільні в тому розумінні, що вони завжди визнаватимуть вибір того самого варіанта для того самого набору індивідуальних уподобань та альтернатив. По-четверте, пра-

---

[2] Парадокс голосування ще раз відкрив Данкен Блек у 1940-х роках. Див. про це: William H. Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco: Freeman, 1982), pp. 1 – 3.

[3] Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, 2nd ed. (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1963). Розгляд цього питання з мінімальним використанням математики див. у: Julian H. Blau, «A Direct Proof of Arrow's Theorem», *Econometrica*, Vol. 40, № 1, January 1972, pp. 61 – 67.

[4] Транзитивність вимагає: якщо варіантові першому віддають перевагу перед другим, а другому — перед третім, то варіанту першому віддають перевагу перед третім.

вило нікому не повинно дозволяти виявляти диктаторську владу й накидати свої вподобання, незважаючи на вподобання інших людей. Теорема Ероу стверджує, що будь-яке справедливе право вибору (правило, яке відповідає чотирьом названим вище умовам) не зможе забезпечити транзитивного суспільного впорядкування варіантів політики. Іншими словами, циклічні (нетранзитивні) суспільні вподобання, як-от у парадоксі голосування, можуть виникати за будь-якої справедливої системи голосування[5].

Які наслідки для тлумачення демократії випливають з теореми Ероу? По-перше, оскільки цикли суспільних вподобань можуть виникати за будь-якої справедливої схеми голосування, особи, які контролюють порядок денний, мають можливість маніпулювати суспільним вибором. Повертаючись до *мал. 6.1*, зверніть увагу, що хоча тільки 10 відсотків голосів віддають перевагу війні перед іншими альтернативами, війна перемагає, якщо голосування відбувається згідно з порядком денним *В*. А загалом виявляється, що за багатьох обставин, коли йдеться про вибір політики з кількома, а не одним виміром (наприклад, вибір ставки податку та відрахувань від суми податку) і виникає цикл суспільних уподобань, особа, що контролює порядок денний, може вибрати таку серію попарних голосувань, яка забезпечить будь-якому варіантові остаточний вибір[6]. Таким чином спочатку годилося б знати, як було проведене остаточне голосування, а вже потім можна оцінювати, наскільки воно відображує волю більшості.

По-друге, висування варіантів політики, які створюють цикли суспільних вподобань, часто становить привабливу стратегію

---

[5] До того ж інші дослідники довели, що витончене голосування (маніпуляція результатами за допомогою голосування всупереч власним вподобанням) притаманне всім справедливим системам голосування. Allan Gibbard, «Manipulation of Voting Schemes: A General Result», *Econometrica*, Vol. 41, № 4, July 1973, pp. 587–601; Mark Satterthwaite, «Strategy Proofness and Arrow's Conditions», *Journal of Economic Theory*, Vol. 10, № 2, April 1975, pp. 187–217.

[6] А якщо така особа має повну інформацію про вподобання учасників голосування, які голосують щиро, вона зможе домогтися будь-якого бажаного варіанта за допомогою серії попарних голосувань. Richard D. McKelvey, «Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control», *Journal of Economic Theory*, Vol. 12, № 3, June 1976, pp. 472–482; Norman Schofield, «Instability of Simple Dynamic Games», *Review of Economic Studies*, Vol. 45, № 4, October 1978, pp. 575–594.

для учасників голосування, які за інших обставин опинилися б перед небажаним суспільним вибором. Наприклад, Вільям Райкер переконує, що перетворення рабства на важливу національну проблему США після 1819 року можна тлумачити як метод розколоти сильну в масштабах усієї країни Демократичну партію, — метод, що кінець кінцем після низки спроб забезпечив успіх північним віґам (згодом республіканцям)[7]. Райкер далі пропонує дуже важливе узагальнення: постійні невдахи мають стимул висувати нові проблеми з метою створення циклів суспільних вподобань, які дозволяють розгромити панівні коаліції під час спровокованого таким чином порушення рівноваги. З огляду на цей стимул слід сподіватися, що цикли голосування з'являтимуться частіше, ніж якби це траплялося внаслідок незумисного випадкового поєднання індивідуальних вподобань. Іншими словами, порушення політичної рівноваги й пов'язана з ним проблема інтерпретації характеру суспільного вибору найчастіше виникатимуть тоді, коли ставки високі.

Інтенсивність вподобань і пакетування

Уявіть собі суспільство, яке кожне питання державної політики вирішує референдумом. Якщо кожна особа голосує відповідно до своїх справжніх уподобань щодо кожного питання, то суспільний вибір може виявитися і неефективним за Парето, і несправедливим у сфері розподілу. Наприклад, розгляньмо пропозицію про будівництво швидкісної дороги через заселену місцевість. Якби ми могли дістати від кожного індивіда правдиву відповідь, як він оцінює дорогу, то виявили б, що більшість людей ладна внести невелику суму на її будівництво, а меншість, можливо ті, що живуть уздовж запропонованої траси, вимагатиме значного відшкодування, щоб не погіршити свого становища після будівництва. Якщо певна сума, яку більшість готова сплатити, не досягне повної суми, потрібної для відшкодування меншості, то проект не є ні Парето-ефективним, ні навіть потенційно Парето-ефективним. Крім того, більшість вважатиме проект за несправедливий, бо всі збитки дістаються меншості. Однак проект буде ухвалений більшістю голосів під час рефе-

[7] William H. Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco: Freeman, 1982), pp. 213–232.

рендуму, якщо всі голосуватимуть відповідно до своїх справжніх вподобань.

Ясна річ, не кожен представник більшості неодмінно голосуватиме відповідно до своїх суто особистих інтересів. Дехто з чуття справедливості голосуватиме проти проекту. Інші можуть побоюватися створювати прецедент, який буде використано для виправдання несправедливої політики, коли вони опиняться в меншості. Та як не буде таких стримних мотивів, пряма демократія може призвести до *тиранії більшості*, коли або постійна більшість послідовно перекладатиме витрати на меншість, або тимчасова більшість із корисливою метою перекладає дуже високі витрати на тимчасову меншість[8].

Більшість може ще й випадково перекласти високі витрати на меншість внаслідок того, що виборча система не дозволяє людям виявити інтенсивність своїх вподобань. Байдуже, кому якою мірою не подобається запропонований проект — виборець має тільки один голос. Навіть якби більшість прагнула взяти до уваги інтереси меншості, їй ніхто не ґарантує, що меншість правдиво виявить інтенсивність своїх вподобань. А насправді меншість матиме причини перебільшувати своє несприйняття проекту, і зупинятиме її в цьому хіба що потреба бодай на загал вдавати правдивість почуттів. Ці прикмети колективного вибору можна протиставити ринкам товарів індивідуального споживання, які дозволяють людям виявляти інтенсивність своїх вподобань бажанням придбати ті або інші кількості товару за певними цінами.

Небезпека тиранії більшості робить здійснення демократії за допомогою референдумів загалом небажаним, а складність сучасної державної політики — непрактичним. Можливо, суспільство підійшло б найближче до прямої демократії, якби мало право відкликати виборних представників, відповідальних за ухвалення рішень. Тоді відповідальні за ухвалення рішень принаймні мали б змогу виробляти політику з врахуванням інтенсивності вподобань меншостей. Вони мали б стимул так чинити, якби при

---

[8] У випадках, коли індивідуальні вподобання створюють цикл голосування, ми могли б вважати суспільний вибір, що випливає з контролю над порядком денним, тиранією меншості. Наприклад, розгляньмо «яструбів» на *мал. 6.1*. Вони можуть здобути тимчасову більшість задля оголошення війни, навіть якби більшість прагнула миру. Незалежно від того, яку політику вибирають, більшість віддасть перевагу якійсь іншій політиці, якщо буде можливість вибору.

розгляді кожного питання склад сильної меншості змінювався. Адже інакше дві чи більше сильних меншостей могли б сформувати нову більшість на користь відкликання.

Кандидат на посаду відповідального за ухвалення рішень виступав би на платформі, що складається з його поглядів на всі важливі політичні питання. Учасники голосування мали б оцінити пакет позицій, яку запропонував кожен кандидат. Різні учасники голосування можуть голосувати за того самого кандидата з різних причин. Фактично, кандидат, що в усіх важливих питаннях дотримується поглядів меншості, міг би все-таки вийти переможцем. Наприклад, третина електорату може голосувати за кандидата завдяки його ставленню до торговельної політики, бо саме це питання видаватиметься виборцям найголовнішим, дарма що їм не до вподоби погляди кандидата на інші питання. Іншій третині електорату може не подобатись позиція цього кандидата з питань торговельної політики, але виборці голосуватимуть за нього завдяки його поглядам на оборонні витрати, бо саме це питання для них найважливіше. Таким чином цей кандидат може перемогти, навіть якщо більшість виборців не погоджується з його поглядами на всі питання, зокрема й на торговельну та оборонну політику. Загальний висновок з цього для демократії такий: завжди, коли люди мусять голосувати за певний пакет політичних пропозицій, не кожна конкретна політична пропозиція в тому пакеті, що здобуде перемогу, виражає волю більшості. Навіть велика перемога на виборах не засвідчує, що політика, яка набрала більшість голосів, є «наказом виборців».

Демократія як контроль влади

Парадокс голосування, можливості меншості з інтенсивними вподобаннями і проблема пакетування вказує на недосконалість демократії як механізму суспільного вибору. Будучи політичними експертами, ми повинні визнати, що демократичні процеси не завжди дають нам правдиву оцінку суспільних цінностей. Можливо, надійних суспільних цінностей взагалі не існує, можливо, голосування не здатне виявити їх. Отже, уряди, які начебто виконують «волю народу», не завжди робитимуть добро.

Незважаючи на притаманні їй проблеми, пряма демократія має кілька переваг. Можливість участі в політичному процесі

заохочує людей цікавитися державними справами. Реальна участь у політиці може змусити людей прийняти суспільний вибір, проти якого вони виступали, бо вони мали змогу оприлюднити свої погляди й проголосувати. Справді, референдуми можуть служити засобом відкласти політичні питання, які поділяють суспільство. Наприклад, референдум 1980 року у Квебеку про суверенітет у тісному зв'язку з Канадою, здається, розмив проблему, що інакше могла б набути вибухового характеру. А скажімо, референдум 1977 року у Великобританії про членство у Європейському Економічному Співтоваристві, здається, вирішив питання на користь дальшої участі в цій організації, незважаючи на сильну опозицію[9].

Проте ще одна особливість демократії вирізняє її з-поміж решти систем суспільного вибору: вона дозволяє контролювати зловживання влади, даючи виборцям можливість змінити обтяжливу політику та усунути творців непопулярних рішень. Саме ця здатність «викинути негідників геть» робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Демократія не завжди веде до доброї, не кажучи вже про найкращу, політики, але вона дозволяє виправляти найприкріші помилки. Хоча ми не можемо сподіватися, ніби демократичні процеси створять просвічену державну політику, як експерти ми повинні визнавати їхню суттєву роль у збереженні свободи. Вони можуть позбавити нас переваг справді зичливого й мудрого врядування, але й допоможуть захистити нас від біди, коли влада лиха й нерозумна.

ПРОБЛЕМИ, ВЛАСТИВІ ПРЕДСТАВНИЦЬКІЙ ВЛАДІ

У сучасних демократичних країнах представники виборців фактично виробляють і втілюють державну політику. Хоча конкретна конституційна структура різна в кожній країні, за багатьох демократичних систем виборці обирають представників до законодавчої або виконавчої, а іноді й судової гілок влади. Законодавча влада, як правило, відіграє вирішальну роль у визначенні

[9] Austin Ranney, ed., *The Referendum Device* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1981), pp. XII, 1–18. Про вади референдуму див. також: David Butlerand Austin Ranney, *Referendums: A Comparative Study of Practice* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978).

державної політики, ухвалюючи закони, проте часто має й адміністративні функції, стежачи за виконанням бюджету й діяльністю уряду. Голова виконавчої влади наділений адміністративною відповідальністю, він сам призначає високих урядовців на посади в тих або інших урядових органах. Представники виконавчої гілки влади теж беруть участь у виробленні державної політики, коли, скажімо, тлумачать закони: керівники відомств на основі делеґованих їм повноважень видають розпорядження про реґуляцію деяких аспектів торгівлі. Крім того, вони вносять пропозиції, які впливають на порядок дня роботи законодавчих органів. Члени судової гілки влади тлумачать закони, а також визначають їхню конституційність. Ці законодавці, виконавці та судді, часто називані «державними службовцями», репрезентують решту суспільства в численних урядових рішеннях, що становлять суть державної політики.

Представники часто опиняються перед дилемою вибору між діями, які сприяють їхньому уявленню про добре суспільство, і діями, які відображують уподобання їхніх виборців[10]. Наприклад, законодавець може вважати, що будівництво споруди для безпечного зберігання ядерних відходів суспільно бажане, і найкращим місцем для неї був би його округ. Чи повинен він підтримувати таке будівництво, навіть коли жителі його округу майже однодушно будуть проти? З одного боку, ми могли б схвалити його підтримку такого будівництва, бо воно підвищує сукупний суспільний добробут. З другого боку, ми могли б схвалити його протидію будівництву, оскільки він захищає певну частину суспільства від непропорційно великих втрат внаслідок колективної постанови. Вже те, що ми не маємо однозначного способу вирішувати такі дилеми, вказує на труднощі, що з'являються при оцінюванні поведінки представників.

На те, як справді поводяться представники, великою мірою впливає два чинники. По-перше, представники мають свої осо-

---

[10] Дослідники політики розрізняють такі ролі представників: *довірених осіб*, які мають діяти заради того, що, на їхню думку, становить інтереси їхніх виборців, і *делеґатів*, які повинні діяти згідно з бажаннями більшості своїх виборців. Вони також розрізняють представників місцевих і загальнонаціональних виборчих округів. Огляд з цих питань див. у: J. Rolland Pennock, *Democratic Political Theory* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1979), pp. 321–334. Пенок стверджує, що справжня роль представника лежить посередині між ролями довіреної особи та делеґата (с. 325).

бисті інтереси. Наївно було б вірити в те, що вони не беруть до уваги власного добробуту і добробуту своїх родин. Вибрані представники, можливо, з огляду на статус і привілейованість посади, як правило, намагаються шляхом виборів та перевиборів досягти високого службового становища. Кандидати часто поводяться так, наче пробують максимізувати відсоток відданих за них голосів. Ця стратегія, яка максимізує ймовірність, що вони справді прихилять до себе більшість, вимагає, щоб вони надавали більшої уваги інтересам скорше найпіддатливіших громадян, ніж тих, хто навряд чи голосуватиме з партійних, етнічних або якихось інших загальних міркувань. Вибрані або призначені службовці виконавчої гілки влади так само домагатимуться безпечної кар'єри та службового просування і прагнутимуть створити обставини, які полегшать їм керівництво тими чи іншими державними органами. Загалом особисті інтереси представників мають тенденцію спонукати їх відгукуватись на побажання своїх виборців і відтручувати якомога далі від турбот про загальний суспільний добробут. Законодавці схильні наголошувати на вигодах для свого округу й не помічати суспільних витрат, представники виконавчої влади схильні наголошувати на ресурсах, потрібних для їхніх відомств, незалежно від внеску цих відомств у суспільний добробут.

По-друге, люди повинні нести витрати, якщо хочуть відслідковувати поведінку своїх представників. З огляду на брак фінансів і часу люди, як правило, не вважатимуть за потрібне для своїх інтересів ясно висловлювати свої політичні вподобання і прискіпливо стежити за діями своїх представників. Що ширша сфера втручання влади, то дорожче обходиться вислів політичних вподобань і контроль за діями представників. Здебільшого ті, хто наглядає за представниками, мають міцні політичні вподобання, побудовані на ідеології або фінансових інтересах. Отже, найприскіпливіше оцінюють своїх представників групи, які мають вподобання, дуже відмінні від вподобань решти виборців. Виходить, ці «зацікавлені групи» мають на представників більший вплив у реальному світі, ніж у світі з досконалою інформацією і безкоштовним контролем.

У наступних розділах ми дослідимо деякі наслідки діяльності корисливих представників, що не перебувають під повним наглядом своїх виборців. Ці наслідки можна вважати за загальну тенденцію. Не всі представники діятимуть увесь час тільки задля

своїх вузьких егоїстичних інтересів. Дехто з них матиме стійкі політичні вподобання, що іноді змусять їх займати певну позицію, яка, з політичного погляду, обійдеться їм дорого. (Ясна річ, внаслідок таких дій вони ризикують позбутися посади.) Експерти інколи можуть об'єднатися з такими представниками на принциповій основі заради спільної справи. А мовлячи загалом, експерти знаходять собі спільників серед представників, чиї особисті інтереси даної миті ведуть до того, що експерти вважають за добру політику.

Пошуки ренти: розмиті й зосереджені інтереси

У світі, де більшість людей надає мало уваги своїм представникам, кілька політично активних індивідів мають можливість чинити вплив, несумірний з їхньою кількістю. Даючи інформацію, активісти можуть переконати представників підтримати їхні позиції та ефективно обстоювати їх на політичному рівні. Обіцяючи забезпечити голоси окремих груп виборців і фінансуючи виборчу кампанію, вони можуть змінити погляди на суспільне добро представників, зацікавлених у переобранні, — принаймні такою мірою, яку засвідчує політичний вибір цих представників.

Від кого найпевніше можна сподіватися політичної активності? Безперечно, деякі люди мають тверде почуття обов'язку сприяти суспільному добру і тому почуваються зобов'язаними висловлювати свої думки про проблеми державної політики незалежно від того, чи вони самі щось придбають, чи втратять. А загалом особиста користь відіграє важливу роль, спонукаючи взяти участь у політичному процесі. Якщо ми впевнені, що більшість людей має економічно раціональне мислення, то повинні визнати: що більшу чисту вигоду матиме хто-небудь від якоїсь політичної діяльності, то більша ймовірність, що він візьметься до неї. Політика, яка широко й рівномірно розподілить серед виборців великі сукупні вигоди, не матиме активної підтримки, бо для кожного індивіда витрати на політичну активність перевищують сподівані вигоди (які дорівнюють особистим прибуткам у разі ухвалення політики з врахуванням імовірності, що політична активність таки приведе до ухвалення). Так само й ніхто не вважатиме за корисне для себе виступати проти політики, яка розподіляє витрати на широкі верстви

виборців. І навпаки, принаймні дехто вважатиме за корисне для себе виявляти політичну активність, коли політика супроводиться зосередженими витратами або вигодами. Припускаючи, що представники хоч якось реагують на політичну активність, можна сказати, що наслідком індивідуальної раціональності буде колективний вибір на користь політики з зосередженими вигодами і проти політики з зосередженими витратами. Така людська схильність відчиняє двері для ухвалення політики, якій властиве перевищення сукупних витрат над сукупними вигодами.

Зосереджені економічні вигоди (і розмиті економічні витрати) часто виникають тоді, коли уряди втручаються в ринки. Втручання здебільшого створює економічні вигоди у вигляді ренти — платежів власникам ресурсів, вищих за ті, якими вони могли б розпоряджатися за будь-яких інших обставин. Лобіювання такого втручання називають *пошуком ренти*[11].

Намагання використати державну владу для обмеження конкуренції є, можливо, найдавнішою формою пошуку ренти. (Забезпечення юридичних обмежень на конкуренцію дозволило б заволодіти монопольною рентою, показаною на *мал. 3.4.*) Колись королі мали прибутки у вигляді частини ренти від монополій, відданих обласкавленим підданим. У новітні часи хабарі тих, хто домагався монопольного права на місцевому рівні, — приміром, права на передачі кабельного телебачення, — сприяли корупції місцевих державних службовців. Представники деяких професій часто намагаються зберігати за собою високий рівень заробітної плати, не дозволяючи іншим людям входити в галузь за допомогою санкціонованого урядом ліцензування; якщо обмежений вхід у галузь не супроводиться компенсаційними вигодами, — як-от зменшенням інформаційної асиметрії (як описано в розділі 3), — то вони отримають ренту за кошти споживачів. Місцеві виробники часто домагаються через своє лобі визначення тарифів і квот на імпорт, щоб мати змогу продавати свої товари за вищими цінами. Обмежуючи конкуренцію іноземних виробників, місцеві виробники за допомогою тарифів і квот отримують ренту від місцевих споживачів.

---

[11] James M. Buchanan, Robert D. Tollison, and Gordon Tullock, eds., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society* (College Station: Texas A&M University Press, 1980).

Фірми в межах певної галузі можуть домагатися регулювання з метою обмеження конкуренції[12]. Наприклад, кожен з трьох законів, що розширювали регулювання федеральним урядом США фармацевтичної індустрії, здобули підтримку фірм, які вважали, що зможуть досягти встановлених норм меншим коштом, ніж їхні конкуренти[13]. Навіть якщо спочатку деякі галузі були проти державного регулювання, їхні зосереджені інтереси спонукають їх до лобіювання державних службовців, відповідальних за регулювання; результатом може бути виграш. Наприклад, комітет з міжштатної торгівлі і транспорту спочатку був створений головно як реакція на антиконкурентну (монопольну) практику залізниць[14]. Однак на початку 1920-х років цей комітет так тісно був пов'язаний з інтересами залізничного транспорту, що намагався захистити його від конкуренції з автомобільним транспортом[15].

Іноді уряди створюють ренту для виробників за допомогою простого встановлення цін на ринках. Наприклад, багато країн запроваджують мінімальний (обмежений знизу) рівень цін на певні сільськогосподарські продукти — як-от пшеницю, молоко і мед. *Мал. 6.2* зображує перехід ренти і чисті втрати (для суспільства), які з цього випливають. Коли не буде мінімального рівня цін, буде запропоновано і куплено кількість товару q_e за ціною P_e, яка забезпечує рівність попиту і пропозиції на ринку. Запровадження мінімального рівня цін P_s приведе до того, що обсяг попиту впаде до q_d. Ті, хто матиме змогу продавати свою продукцію, діставатиме від споживачів ренту, яка дорівнює

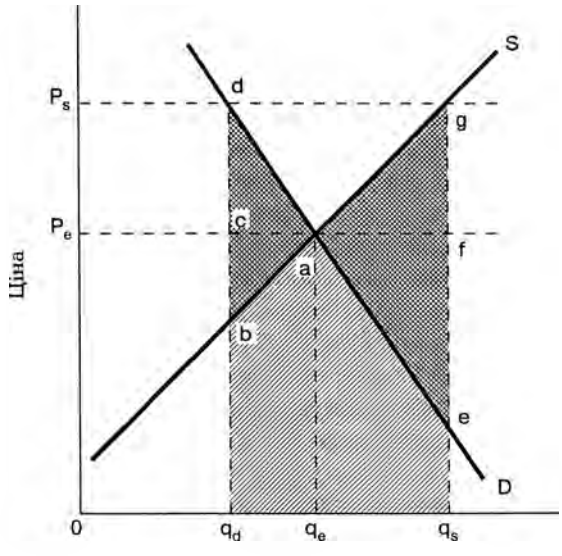
---

[12] George Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 3, № 1, Spring 1971, pp. 3–21.

[13] David Leo Weimer, «Organizational Incentives: Safe — and Available — Drugs», у LeRoy Graymer and Frederick Thompson, eds., *Reforming Social Regulation* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982), pp. 19–69.

[14] Деякі дослідники стверджують, що залізничний транспорт вітав регулювання як порятунок від ненадійних картелів. Див.: Gabriel Kolko, *Railroads and Regulation, 1877–1916* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1965); Paul W. MacAvoy, *The Economic Effects of Regulation: The Trunk-Line Railroad Cartels and the Interstate Commerce Commission Before 1900* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1965).

[15] Samuel P. Huntington, «The Marasmus of the ICC: The Commission, the Railroads, and the Public Interest», *Yale Law Review*, Vol. 61, № 4, April 1952, pp. 467–509.



Підтримка мінімальної ціни:	Переміщення надлишку від споживачів до виробників: P_sP_ecd Чисті втрати: abd
Підтримка мінімальної ціни разом із урядовими закупками:	Переміщення надлишку від споживачів та уряду до виробників: P_sP_eag Втрати надлишку від перевиробництва: aeg

Малюнок 6.2. Переміщення надлишку і чисті втрати при запровадженні мінімальної ціни

площі прямокутника P_sP_ecd. З втрат надлишку споживача і виробника, пов'язаних із падінням рівня споживання, випливають і чисті втрати для суспільства, які дорівнюють площі трикутника *abd*. Ясна річ, за мінімальною ціною P_s фермер захоче запропонувати кількість товару q_s. А тому, щоб підтримати рівень цін, уряд буде змушений вилучити з ринку перевищення пропозиції над попитом. Якщо він зробить це, видавши квоти на виробництво продукції фермерам з найнижчими граничними витратами виробництва, то втрата суспільного надлишку просто дорів-

нюватиме чистим втратам (для суспільства), тобто площі трикутника *abd*. Якщо ж він закупить і розподілить різницю між q_s і q_d ефективно серед тих споживачів, які оцінюють споживання нижче за мінімальну ціну, тоді втрата суспільного надлишку дорівнюватиме заштрихованій площі *aeg*. Якщо уряд закупить перевищення q_s над q_d і знищить його, тоді втрата суспільного надлишку дорівнюватиме великій заштрихованій площі $q_d dag q_s$.

Такі програми, як ґарантування мінімальної ціни фермерам, часто призводять тільки до тимчасового переходу ренти. Якщо фермери вірять, що уряд постійно ґарантуватиме ціну, вищу за рівень очищення ринку (рівень рівноважної ціни), то ціна землі, відображаючи вищу ціну сільськогосподарської продукції, збільшиться. Якщо бути точним, ціна землі відображатиме поточну вартість майбутньої ренти. Тому фермер, який продає свою землю після запровадження мінімальної ціни, збере всю ренту. Новий власник, змушений обслуговувати борг, пов'язаний з купівлею землі, не матиме прибутку, вищого за звичайну норму. Справді, тільки-но на самому початку фермери заберуть свою частку ренти внаслідок продажу землі, крива пропозиції поповзе вгору до рівня мінімальної ціни. Спроби відновити економічну ефективність і скоротити державні витрати за допомогою скасування ґарантій щодо мінімальної ціни змусять багатьох теперішніх власників до банкрутства[16].

Навіть найпершим претендентам на отримання вигоди від урядового втручання в ринок може не вдатися забрати всю ренту, оскільки її пошуки вимагають витрат. Пряме лобіювання і внесок у виборчу кампанію можуть обійтися дуже дорого, надто коли для забезпечення ухвалення рішень про державне втручання треба охопити велике число представників. У крайньому випадку, може вийти так, що вся рента буде витрачена, а її шукачі опиняться не в кращому становищі, ніж до втручання.

---

[16] Загальне обговорення проблеми одноразового виграшу у вигляді ренти див. у: Gordon Tullock, «The Transitional Gains Trap», у Buchanan, Tollison, and Tullock, eds., *Rent-Seeking Society*, pp. 211–221. Про дослідження цікавого випадку, який висвітлює пастку перехідних прибутків, порівнюючи сильно регульовану галузь виробництва яєць у Британській Колумбії з менш регульованою в штаті Вашинґтон, див.: Thomas Borcherding (with Gary W. Dorosh), *The Egg Marketing Board: A Case Study of Monopoly and Its Social Cost* (Vancouver, B.C.: Fraser Institute, 1981).

Ренту можна отримати безпосередньо від уряду або через ринок. Прямі субсидії інколи можуть бути забезпечені, якщо переконливо обґрунтувати їх суспільними потребами. Проте набагато привабливішим для шукачів ренти є звільнення від регулювання й сплати податків, бо воно не так явно впадає в очі громадськості. Іноді лазівки для ухилення від сплати податків дають величезну вигоду невеликій кількості фірм. Наприклад, перехідні норми закону 1986 року про реформу оподаткування в США обернулись ухиленням від сплати податків на суму в 10 мільярдів доларів завдяки лазівкам, сформульованим з такими осібними засторогами, що від них мали вигоду лиш окремі компанії[17].

Хоча зосереджені інтереси мають переваги, коли йдеться про мобілізацію політичної активності, вони не завжди беруть верх над розмитими інтересами. Якщо індивіди зі схожими інтересами вже організовані, вони можуть використати наявну організаційну структуру для розв'язання проблеми «їзди зайцем», що дозволить їм виражати свої інтереси колективно. Наприклад, люди вступають до національної стрілецької асоціації здебільшого з огляду на свою зацікавленість мисливством, стрільбою та колекціонуванням вогнепальної зброї. Хоча дуже мало поодиноких членів асоціації вважатимуть за вигідне для себе самостійно братись до лобіювання, більшість схвалить витрати асоціації на лобіювання при розгляді таких питань, як контроль за продажем вогнепальної зброї. По суті, такі організації, як ця стрілецька асоціація, забезпечують своїх членів суспільним благом.

Розмиті інтереси можуть забезпечити собі доступ до представників ще й завдяки власній поширеності. Наприклад, національна освітня асоціація, здається, має доступ до лобіювання не лише тому, що має в своїх лавах багато високоосвічених і політично активних членів, а й тому, що вони проживають досить рівномірно в усіх виборчих дільницях із виборів до конґресу[18]. Так само й органи місцевого самоуправління часто виявляють активність на національному рівні, бо їхні члени загалом ма-

---

[17] Mark D. Uehling and Rich Thomas, «Tax Reform: Congress Hatches Some Loopholes», *Newsweek*, September 29, 1986, p. 22.

[18] Richard A. Smith, «Advocacy, Interpretation, and Influence in the U. S. Congress», *American Political Science Review*, Vol. 78, № 1, March 1984, pp. 44–63.

ють доступ принаймні до своїх представників[19]. Те, якою мірою такі розмиті інтереси можуть стати політично ефективними, залежить від наявності організацій, здатних мобілізувати зусилля індивідуальних членів.

Однак навіть без переваг такої організації розмиті інтереси можуть іноді взяти верх над зосередженими інтересами. Досвід показує, що два чинники сприяють успіхові розмитих інтересів: увага до політичної проблеми великої частини електорату і низька громадська довіра до зосереджених інтересів. Ці чинники виявляють свою силу в ситуаціях, коли різко зростають ціни найважливіших товарів. Наприклад, швидке збільшення орендної плати часто привертає до себе географічно поширену увагу в районах з малим відсотком людей, що мешкають у своїх власних будинках, і породжують ворожість до домовласників, які начебто наживаються коштом квартиронаймачів. Представники можуть відреагувати створенням програм контролю за орендною платою, які дозволяють квартиронаймачам зробити за короткий час скромні заощадження за рахунок домовласників.

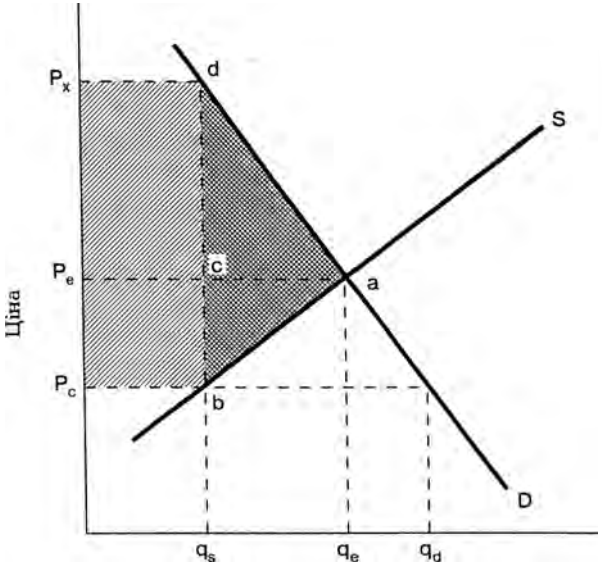
Регулювання ціни на нафту в Канаді і США протягом 1970-х років також вказує на переважання розмитих інтересів над зосередженими. Зростання ціни на нафту в чотири рази під час нафтового ембарго арабських країн привернуло увагу громадськості до «енергетичної кризи» і викликало підозру, що нафтові компанії вдалися до спекуляції. Обидві країни запровадили повне регулювання своєї нафтопереробної промисловості, зокрема встановили й обмеження цін (максимальні ціни) на нафтопродукти.

Варто відзначити, що особи, які успішно організовують розмиті інтереси, можуть отримати зосереджені особисті вигоди. Вони можуть діставати заробітну платню як штатні працівники й мати доступ до політичного процесу. Тож у цих заповзятливих людей з'являється стимул шукати проблеми, які дозволили б їм знайти підтримку для своїх організацій.

Мобілізація розмитих інтересів, що просто перешкоджає пошукам ренти з боку зосереджених інтересів, очевидно, сприяє суспільному добру. Однак інколи вона полегшує пошук ренти. Наприклад, якщо вона зводиться до запровадження максималь-

---

[19] Robert H. Salisbury, «Interest Representation: The Dominance of Institutions», *American Political Science Review*, Vol. 78, № 1, March 1984, pp. 64–76.



«Найкращий випадок»: Переміщення надлишку від виробників до споживачів: P_eP_cbc
Чисті витрати: abd

«Найгірший випадок»: Надлишок, розтрачений споживачами внаслідок пошуку товару та вистоювання в черзі: P_eP_cbc (переміщений від виробників) + P_xP_ecd
Чисті втрати: abd
Сукупні втрати суспільного надлишку: P_xP_cbad

Малюнок 6.3. Переміщення надлишку і чисті втрати при запровадженні максимальної ціни

них цін, то загалом зменшує економічну ефективність і рідко коли веде до більшої рівності. *Мал. 6.3* ілюструє ці висновки. Максимальна ціна P_c лежить нижче за нерегульовану ринкову ціну P_e. При ціні P_c споживачі готові придбати $q_{d'}$ але виробники пропонують на ринку лише q_s товару. В «найкращому випадку» споживачі отримують надлишок, що дорівнює площі прямокутника P_eP_cbc, що відповідає втраті ренти виробника від прода-

жу q_s одиниць товару; суспільні втрати внаслідок такого переходу надлишку виражаються чистими втратами суспільного надлишку внаслідок зменшення споживання, що дорівнює площі трикутника *abd*.

У «найгіршому випадку» споживачі розтринькують надлишок, одержаний від виробників, а також надлишок, що дорівнює площі прямокутника P_xP_ecd. Коли пропозиція обмежена кількістю одиниць q_s, споживачі оцінюють останню доступну одиницю в P_x. Тому вони готові доплатити $P_x - P_c$ негрошовими витратами, як-от вистоювання в черзі, пошуки, а можливо, й хабарництво, щоб отримати частку обмеженої пропозиції. Ці витрати призводять до знецінення вигід, що їх мають споживачі внаслідок менших грошових витрат.

Для досягнення «найкращого випадку» потрібна ефективна система раціонування. Наприклад, розподіл талонів, який наділяє людей правом на одержання частки наявної пропозиції товарів, у парі з «білим ринком» продажу й купівлі талонів міг би ґарантувати перехід надлишку до споживачів без його суттєвого розтринькування. Однак раціонування талонів може бути адміністративно дорогим, бо вимагає створення й розподілу цілком нової грошової одиниці. Крім того, системи раціонування виходять з вжитку, бо дефіцит товарів, викликаний запровадженням максимальних цін, зрештою зникає, коли виробники знижують якість виробів, а попит споживачів переключається на інші ринки[20].

Прихильники максимальних цін звичайно захищають свої позиції з міркувань рівності. Вони стверджують, що бідний має кращий шанс одержати «справедливу частку» товару, якщо його розподіл відбувається не лише на основі ціни. Але механізми нецінового розподілу товарів не завжди діють на користь бідного. Наприклад, вистоювання в чергах за бензином завдає меншого клопоту сім'ям, що складаються з двох дорослих осіб, які мають ґнучкий робочий розпорядок, ніж самотнім людям, що працюють у точно визначені години. Але важливіше те, що внаслідок запровадження максимальних цін програє дуже багато людей.

---

[20] Докладне обговорення впливу максимальних цін див. у: George Horwich and David Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Responce, and Contingency Planning* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984), pp. 57–110.

Наприклад, під час стрибка цін на нафту зменшення економічної ефективності внаслідок запровадження максимальних цін на нафтопродукти спричинило підвищення рівня безробіття й зменшення заробітної платні. Оскільки побачити, хто програв, здебільшого можна тільки після запровадження максимальних цін, інтереси таких невдах рідко беруть до уваги на стадії ухвалення політики.

Збільшення кількості організацій, зайнятих пошуком ренти, може мати несприятливий вплив на економічне зростання. Манкер Олсон стверджує, що в стабільних суспільствах «розподільчі коаліції», що шукають ренти, перекидають свої ресурси на утворення картелів та лобіювання й занедбують виробництво[21]. Крім прямого впливу на економічну ефективність, спроби коаліцій захистити свою ренту зменшують спроможності суспільства запроваджувати нові технології й перерозподіляти ресурси відповідно до зміни умов. Отже, на думку Олсона, чим більше розподільчих коаліцій, тим повільніші темпи економічного зростання.

Проблеми законодавства, орієнтованого на виборчі округи

Для досягнення колективних рішень законодавчий орган покладається на голосування. Як ми вже відзначали, жодна система голосування ані справедлива, ані несуперечлива. Процедурні норми, пов'язані, скажімо, з визначенням порядку денного і допущених поправок, можуть запобігти циклам голосування, але неспроможні стати надійною перешкодою для витонченого голосування і маніпуляцій порядком денним. Додаткові труднощі колективного вибору виникають у законодавчому органі у зв'язку з тим, що його члени звичайно репрезентують виборців з неоднорідними вподобаннями. Зокрема, при голосуванні більшістю голосів певні розподіли вподобань можуть призвести до суспільного вибору, який суперечитиме волі більшості всього електорату[22].

---

[21] Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidites* (New Haven, Conn.: Yale Univercity Press, 1982), p. 69.

[22] James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), pp. 220–222.

Наприклад, розгляньмо законодавчий орган, що складається зі ста членів, кожен з них представляє однакову кількість виборців. Припустімо, що представники голосують відповідно до вподобань більшості своїх виборців. Уявімо собі, що 51 відсоток виборців у 51 виборчому окрузі підтримують певну політику, а всі виборці в 49 виборчих округах проти неї. Голосування більшістю голосів у законодавчому органі призведе до ухвалення цієї політики, хоча вона дістала схвалення трохи більше ніж четвертини всього електорату.

Оскільки такі крайні розподіли вподобань, очевидно, досить рідкісні, проблема вибору меншості за представницької форми врядування має обмежену практичну вагу в політичних системах з лише двома партіями[23]. Набагато важливіша проблема суспільного вибору виникає внаслідок зусиль представників служити вузьким інтересам своїх виборчих округів.

У більшості країн законодавці представляють географічно визначені округи і, можливо, щиро прагнуть діяти в інтересах усієї країни, але їхнє корисливе бажання бути переобраним спонукає їх звертати особливу увагу на інтереси своїх округів. Це часто веде до вибору політики, яка не сприяє загальному національному добробуту.

Порушена проблема виходить далеко за межі законодавців, які, вирішуючи, як їм голосувати, звертають першою чергою увагу на суспільні вигоди для своїх виборців. Деякі суспільні витрати іноді обертаються на вигоди для окремих округів[24]. Наприклад, під час аналізу вигід і витрат, пов'язаних з виробництвом систем озброєння, бюджетні кошти, що йдуть на ті або інші компоненти зброї, з погляду суспільства можна вважати за витрати. Одначе законодавець міг би з повним правом вважати ті кошти,

---

[23] У системах з більшою кількістю партій проблема правління меншості виникає частіше. Наприклад, під час останніх трьох виборів консерватори у Великобританії здобули контроль над парламентом меншістю голосів. Скажімо, на виборах 1987 року консерватори завоювали 59,4 відсотка місць у парламенті, хоча за них проголосувало тільки 43,3 відсотка виборців.

[24] Для докладного знайомства з цим питанням див.: Kenneth A. Shepsle and Barry R. Weingast, «Political Solutions to Market Problems», *American Political Science Review*, Vol. 78, № 2, June 1984, pp. 417–434; Barry R. Weingast, Kenneth A. Shepsle, and Christopher Johnsen, «The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics», *Journal of Political Economy*, Vol. 89, № 4, August 1981, pp. 642–664.

які йдуть на виготовлення компонентів зброї в його окрузі, за вигоди, бо вони сприяють процвітанню місцевої економіки. Те, що з погляду суспільних інтересів здаватиметься витратами, скажімо, в 10 мільйонів доларів, законодавець може вважати за вигоду десь у 5 мільйонів. Наприклад, спостерігачі пояснили остаточний політичний успіх програми будівництва бомбардувальника B-1 в США частково тим, що головні заводи-суміжники розміщені в багатьох виборчих округах з виборів до конґресу[25].

Оцінка бюджетних витрат, орієнтованих на округи, часто призводить до ухвалення політики з чистими суспільними витратами, оскільки законодавці виторговують один в одного свою частку «державного пирога». Цей процес, який іноді називають «взаємопідтримкою», зводиться до збору проектів, які, щоб бути ухваленими в пакеті, мають дати відчутні вигоди на місцях[26]. У парі з небажанням представників брати на себе політичну відповідальність за збільшення податків «взаємопідтримка» задля частки «державного пирога» для округу збільшує дефіцитне фінансування.

Законодавчий процес загалом сприяє політиці, яка розподіляє очікувані вигоди між більшістю округів. Хоча ця тенденція може сприяти міжрегіональній рівновазі, вона ще й ускладнює визначення економічних орієнтирів і випробування політики. Деякі програми дають чисті суспільні вигоди тільки за особливих обставин і в обмеженому масштабі. Наприклад, один або два центри дослідження освітніх новацій можуть дати безперечні очікувані чисті вигоди; з іншого боку, оскільки кваліфіковані дослідники й добрі ідеї належать до обмежених ресурсів, двадцять таких центрів призведуть до чистих суспільних витрат.

---

[25] Michael R. Gordon, «B-1 Bomber Issue No Longer Whether to Build It But How Many, at What Price», *National Journal*, Vol. 15, № 36, September 3, 1983, pp. 1768–1772. «...Фірма «Rockwell» наполегливо лобіювала програму будівництва бомбардувальника B-1, нагадуючи конґресменам про поставлені на карту робочі місця, багато з яких розкидані серед підрядчиків по всіх Сполучених Штатах» (с. 1771).

[26] Див., наприклад: William H. Riker and Steven J. Brams, «The Paradox of Vote Trading», *American Political Science Review*, Vol. 67, № 4, December 1973, pp. 1235–1247. Автори вважають, що «взаємопідтримка» веде до зменшення суспільного добробуту. Однак варто відзначити, що взаємопідтримка може мати й суспільно корисні результати, дозволяючи меншостям із сильними вподобаннями утворювати більшості.

А проте законодавче схвалення набагато легше здобути для розпорошених програм, бо тоді бюджетні кошти розподіляються по багатьох округах. Програма зразкових міст США відповідає такій схемі[27]. Спершу її запропонував президент Джонсон, і її метою було показати вплив зосередженої та скоординованої федеральної допомоги на розвиток кількох міст, але, щоб дістати підтримку конгресу від сільських і приміських виборчих округів, програму довелось поширити на велику кількість малих і середніх міст. Через те ресурси були так розпорошені, що наслідки зосередженої допомоги годі було помітити.

Обмежені часові горизонти: виборчі цикли

Представники часто змушені ухвалювати рішення, наслідки яких виявлятимуться впродовж багатьох років. З погляду економічної ефективності представники повинні вибирати таку політику, яка б забезпечила перевищення поточної цінності вигід над поточною цінністю витрат. Роблячи порівняння, кожен представник повинен застосовувати ту саму ставку дисконтування до потоку як вигід, так і витрат. Однак особиста користь за обставин, коли контроль здійснювати важко, спонукає представників применшувати надмірні витрати і вигоди, яких можна сподіватися не скоро.

Візьмімо для прикладу представника, якого мають переобирати, скажімо, через два роки. Оскільки його виборці не повністю контролюють його поведінку, перед ним постає завдання переконати їх, що його дії сприяли їхньому добробуту. Безперечно, він зрозуміє, що набагато легше домагатися довіри, якщо наслідки будуть зараз, а не колись у далекому майбутньому. Тепер уявіть собі, що він вибирає котрийсь із двох проектів з різною структурою вигід і витрат. Проект *А* обіцяє великі й очевидні чисті вигоди протягом наступних двох років, але великі чисті витрати в наступні роки, тож загальні наслідки будуть негативні. Проект *Б* пов'язаний із чистими витратами протягом перших двох років і щораз більшими чистими вигодами в наступні роки, так що загальні наслідки будуть позитивні. З погляду суспільних інтересів представник повинен вибрати проект *Б*,

---

[27] Bryan D. Jones, *Governinig Urban America: A Policy Approach* (Boston: Little, Brown, 1983), p. 410.

а з погляду його власних егоїстичних інтересів він збільшить свої шанси бути переобраним, віддавши перевагу проектові *А* й домагаючись довіри виборців за допомогою вигід, що виявились безпосередньо перед виборами.

За яких обставин найімовірніше виникатимуть такі короткозорі судження? Однією з них є те, що представник відчуває свою вразливість напередодні майбутніх перевиборів. Чим більшу загрозу він відчуває, тим швидше вибере проекти з негайними й очевидними вигодами, за які він може претендувати на довіру виборців. Представники, які не домагаються переобрання або балотуються в «безпечних» округах, надаватимуть, мабуть, меншого значення швидким політичним здобуткам і, напевне, чинитимуть як справжні «державні діячі», не сковуючи себе близькими часовими горизонтами при оцінюванні проектів. Іще однією обставиною є легкість, з якою опонент може привернути увагу виборців до ще не оплачених майбутніх витрат. Чим легше опонентові стривожити виборців цими витратами, тим менше ймовірності, що теперішній представник недооцінюватиме майбутнє.

Якою мірою короткозорість, спричинена виборчими циклами, справді впливає на державну політику? Приміром, думка, що здоровий глузд законодавців майже ніколи не дозволяє їм підвищувати податки за рік до виборів, тепер, здається, має своє емпіричне потвердження на основі спостережень за характером податкових змін в усіх штатах США[28]. Коли йдеться про національний рівень, то кілька досліджень вказують, що в низці країн є зв'язок між загальною фіскальною політикою і виборчими циклами[29]. Останні дані очевидно ставлять під сумнів здатність національних урядів діяти ефективно у сфері макроекономіки,

---

[28] Кінець повноважень губернатора теж, здається, впливає на характер податкових змін. John Mikesell, «Election Periods and State Tax Policy Cycles», *Public Choice*, Vol. 33, № 3, 1978, pp. 99–105.

[29] Див., наприклад: William D. Nordhaus, «The Political Business Cycle», *Review of Economic Studies*, Vol. 42(2), № 130, 1975, pp. 169–190; C. Duncan MacRae, «A Political Model of the Business Cycle», *Journal of Political Economy*, Vol. 85, № 2, April 1977, pp. 239–263; Edward R. Tufte, *Political Control of the Economy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1978); Henry W. Chapell, Jr., and William R. Keech, «Welfare Consequences of the Six-Year Presidential Term Evaluated in the Context of a Model of the U.S. Economy», *American Political Science Review*, Vol. 77, № 1, March 1983, pp. 75–91.

навіть якщо вони розпоряджаються надійними політичними засобами.

Позування: політичні порядки денні, безповоротні витрати і прецедент

Кандидати на державні посади повинні змагатися за увагу виборців. Більшість з нас зосереджує свою увагу на родині, кар'єрі або інших аспектах нашого особистого життя. Коли ж ми цікавимося державною політикою, надто тоді, якщо вона нас прямо зачіпає, то звичайно не присвячуємо багато часу вивченню проблем і способам, якими наші представники їх розв'язують. Оскільки збирання та оцінювання докладної інформації про державні справи обходиться дорого, ми, як правило, покладаємося на газети, часописи, радіо і телебачення. Тому нам не слід дивуватися, що представникам не байдуже, як їхні дії і погляди відображені в засобах масової інформації.

Засоби масової інформації надають представникам можливість доступитися до громадськості. Коли вони привертають увагу громадськості до якогось небажаного соціального явища, як-от надуживання наркотиків, представники могли б опинитись у світлі рампи, запропонувавши зміни державної політики. Ці спроби обернути небажані і ще й як очевидні явища на проблеми державної політики, які начебто можна розв'язати, допомагають визначити політичний порядок денний. Тільки-но нові, щойно «відкриті» явища випихають давніші з засобів масової інформації, порядок денний змінюється. Представникам і політичним експертам, котрі віддають перевагу певній політиці, мабуть, доведеться чекати слушної нагоди, щоб отримати «політичне вікно» в порядку денному[30]. Наприклад, прихильники міського громадського транспорту здобули перше «політичне вікно», коли засоби масової інформації виразили занепокоєння громадськості транспортним тиском на вулицях США, друге — коли рух за охорону довкілля привернув увагу до його забруднення, третє — коли енергетична криза спричинилась до

[30] Чудовий розгляд ідей, обговорених у цьому вступі, див. у: John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Boston: Little, Brown, 1984), pp. 205–218.

закликів берегти енергоресурси[31]. Вони досягали певних успіхів в ухваленні бажаних рішень, коли відчинялося одне з таких вікон.

Політичний порядок денний, перебуваючи під сильним впливом засобів масової інформації, не обов'язково узгоджується з концепцією державної політики як раціонального пошуку способів поліпшити суспільний добробут. Він відображує тільки пріоритети, якщо засобам масової інформації вдається висвітлити явища відповідно до їхньої ваги як проблем державної політики, — а це сумнівне припущення, бо небажані соціальні явища, незалежно від того, чи можна їх поправити засобами державної політики, однаково даватимуть матеріал для цікавих сюжетів. Наприклад, рівень злочинності на вулицях міст залежить скорше від місцевої, ніж загальнонаціональної політики нагляду за дотриманням законів. І все-таки ця злочинність може викликати загальнонаціональну реакцію, коли приверне до себе увагу всіх національних засобів масової інформації, як-от у США наприкінці 1960-х років[32].

Політичний порядок денний, що перебуває під впливом засобів масової інформації, заважає ретельному оцінюванню альтернатив. Представники, які йдуть попереду у змаганні політичних пропозицій, очевидно скористаються хвилею зацікавлення, що прокотиться в засобах масової інформації. Отож вони матимуть стимул запропонувати щось, поки та хвиля не вляглася. Якщо вони чекатимуть надто довго, політичне вікно може зачинитися. Крім того, ухвалення якоїсь політичної пропозиції може прискорити спад зацікавлення в засобах масової інформації, і цей спад свідчитиме, ніби щось уже справді зроблене для розв'язання проблеми. Отже, не буде часу для того, щоб з'явилися ширші і, можливо, краще аналітично обґрунтовані пропозиції. Навіть якщо їх берегтимуть у резерві для наступного політичного вікна, за нових обставин вони можуть виявитись не найбажанішими.

---

[31] Ibid., p. 181.

[32] На початку 1970-х років Джеймс Вілсон міркував: «Років десять тому я писав, що мільярди доларів, які федеральний уряд готувався тоді витратити на боротьбу зі злочинністю, будуть змарновані і насправді можуть навіть погіршити ситуацію, якщо їх просто перекачають у наявну систему кримінального судочинства. Вони таки були змарновані і погіршили ситуацію». James Q. Wilson, *Thinking about Crime* (New York: Basic Books, 1975), p. 234.

Байдуже, намагаються представники використати політичні вікна чи ні, вони пробують виставити свою діяльність і погляди в сприятливому світлі[33]. Їхня попередня позиція часто стає на перешкоді їхньому теперішньому виборові. Наприклад, політики й економісти часто по-різному дивляться на безповоротні витрати[34]. На думку економіста, ресурси, виділені для проекту в минулому й недоступні для використання з іншою метою, є «безповоротними витратами» і не грають жодної ролі, коли вирішують питання, чи працювати далі над проектом, чи припинити його. А от політик, що спершу обстоював проект, може бути нехильний припиняти його, боячися, що опоненти розцінять це як визнання помилки. Він навіть може використати попередні бюджетні витрати як виправдання дальшої роботи над проектом, мовляв, припинивши його тепер, ми змарнуємо мільйони вже вкладених доларів. Хоча таке твердження правильне і, можливо, політично важливе, з погляду суспільних інтересів його недоречно брати до уваги, вирішуючи, чи слід вкладати в проект додаткові ресурси.

Прецеденти також дозволяють представникам здобути сприятливу реакцію громадськості на свої пропозиції. Вказуючи на нібито схожу політику, ухвалену в минулому, представники можуть апелювати до людського чуття справедливості: «Торік ми дали кредитні ґарантії фірмі *X*, — хіба не справедливо, якщо це саме ми зробимо тепер для фірм *Y* і *Z*?» Без ретельної перевірки ми ніяк не з'ясуємо, чи обставини, за яких ґарантії фірмі *X* становили добру політику, чинні й тепер, коли йдеться про фірми *Y* і *Z*. Політичні експерти повинні передбачати можливість, що будь-яка нова політика, яку вони пропонують, може послужити прецедентом для дій у майбутньому. Субсидія, звільнення від зобов'язань або інші дії, суспільно бажані, коли розглядати

---

[33] Вільям Райкер придумав слово «герестетика», «heresthetics», називаючи ним мистецтво політичної стратегії. Герестетика охоплює такі речі, як контроль за порядком денним, витончене голосування і висування нових проблем задля розколу панівної більшості. Він пише ще й про мистецтво риторики, словесного переконування задля конкретної політичної мети. William H. Riker, *The Art of Political Manipulation* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1986), pp. IX, 142—152. Обмежена увага виборців надає представникам широкий простір для використання риторичної герестетики.

[34] Див.: Robert D. Behn, «Policy Analysis and Policy Politics», *Policy Analysis*, Vol. 7, № 2, Spring 1981, pp. 199—226.

їх ізольовано, насправді можуть виявитись не такими, якщо збільшують імовірність, що представники необґрунтовано вдаватимуться до таких дій у майбутньому.

Представники та експерти

Описані вище особливості представницької форми державного врядування вказують на те, що політична система загалом не будує державної політики на ретельному зважуванні суспільних витрат і суспільних вигід. Тією мірою, якою ця неспроможність спричинена чи спровокована недостатньою поінформованістю, політичні експерти здатні долучити свій внесок у кращий суспільний вибір, оцінюючи можливі наслідки запропонованих варіантів політики. Наскільки неувага до суспільних витрат і вигід пов'язана з особистими інтересами представників, настільки експерти спроможні зробити свій внесок у суспільне добро, допомагаючи виробляти політично здійсненні альтернативи, кращі за ті пропозиції, що були б ухвалені за інших обставин. В усякому разі, експерти повинні намагатись враховувати обмеженість представницької форми державного врядування, пропонуючи чи оцінюючи той або інший варіант державної політики.

ПРОБЛЕМИ, ВЛАСТИВІ БЮРОКРАТИЧНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЮ

Уряди часто утверджують фінансовані з державного бюджету організації для усування усвідомлених неспроможностей ринку[35]. Військо, судова система та багато інших інститутів забезпечують суспільними благами, що їх можуть недопостачити приватні ринки. Інші установи регулюють природні монополії, зовнішні ефекти економічної діяльності та протидіють інформаційній

[35] У нашому викладі ми використовуємо термін «державний інститут» (public agency), коли йдеться про організації, які укомплектовані державними службовцями і одержують більшість доходів з державного бюджету, а не від продажу вироблених товарів. Ми розрізняємо державні установи і організації, що належать державі, але більшість своїх доходів мають з продажу товарів. Такі державні організації (наприклад, *коронні* корпорації у Канаді) не обов'язково поставатимуть перед проблемами, які ми описуємо в цьому підрозділі. Див.: Catherine Eckel and Aidan R. Vining, «Elements of a Theory of Mixed Enterprise», *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 32, № 1, 1985, pp. 82–94.

асиметрії. Як і приватні фірми, вони використовують працю та інші виробничі фактори для виробництва продукції. Та на відміну від приватних фірм їм для виживання не треба проходити випробування ринком. Отже, міра, якою їхнє тривале існування робить внесок у сукупний суспільний добробут, ще й як залежить від старанності й мотивації представників, які визначають їхній бюджет і наглядають за їхньою діяльністю. Однак сама природа державних інститутів перешкоджає контролю за їхньою діяльністю і дуже часто робить цю діяльність неефективною.

Проблема контролю за діяльністю властива не лише державним інститутам. Справді, щораз більша кількість наукової літератури на тему «замовник — виконавець» намагається пояснити, чому замовники (наприклад, акціонери) наймають виконавців (наприклад, менеджерів), яким делегують свої повноваження. Іншими словами, чому ми маємо фірми, побудовані на ієрархічних відносинах між замовниками і виконавцями, а не на сукупності контрактів, які точно визначають передбачувані послуги й платежі кожного учасника виробничого процесу? Відповідь полягає в тому, що укладання контрактів потребує витрат на переговори. З огляду на труднощі переговорів і контролю за діяльністю може виявитись дешевшим забезпечити собі послуги на основі досить загального трудового договору, ніж без упину укладати контракти. В такому разі ми сподіваємося бачити виробництво, організоване у вигляді ієрархічних фірм, а не сукупності незалежних підприємців[36].

Проблема замовника і виконавця виникає тому, що працедавці і наймані працівники не мають точнісінько однакових інтересів, а працедавцям дорого обходиться контроль за поведін-

---

[36] Багато своєрідних обґрунтувань теорії економічної організації запропонував Роналд Коуз. Ronald H. Coase, «The Nature of the Firm», *Economics*, Vol. 4, № 16, November 1937, pp. 386–405. Огляд літератури, що розглядає організації з погляду розподілу прав власності, див. у: Louis De Alessi, «The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence», *Research in Law and Economics*, Vol. 2, №1, 1980, pp. 1–47. Див. також: Armen A. Alchian and Harold Demsetz, «Production, Information Costs, and Economic Organization», *American Economic Review*, Vol. 62, № 5, 1972, pp. 777–795; Oliver E. Williamson, *The Economics of Discretionary Behavior: Managerial Objectives in the Theory of the Firm* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1964); John C. McManus, «The Costs of Alternative Economic Organization», *Canadian Journal of Economics*, Vol. 8, № 3, 1975, pp. 33–50; Terry Moe, «The New Economics of Organization», *American Journal of Political Science*, Vol. 28, № 4, November 1984, pp. 739–777.

кою своїх працівників. Наприклад, хоча наймані працівники взагалі прагнуть, щоб їхні фірми працювали добре, вони ще й також не відмовляються від того, щоб почитати газетку на роботі. Менеджери змушені витрачати час, енергію й виявляти добру волю, щоб тримати під контролем таке ухиляння від службових обов'язків. А загалом можна сказати, що виконавці, маючи більше інформації про свою діяльність, ніж замовники, можуть певною мірою домагатися задоволення власних інтересів. Перед замовником стоїть завдання створити таку організаційну структуру, яка б мінімізувала суму витрат внаслідок небажаної поведінки виконавців і дій, спрямованих на контроль над нею. Ці витрати, визначені в порівнянні зі світом, де панує повна поінформованість, називають *організаційними втратами*.

Як ми щойно наголосили, державна виконавча влада діє в середовищі, якому властива велика інформаційна асиметрія — не тільки щодо широкого загалу, а й щодо решти представників. Виконавець загалом набагато краще знає мінімальні витрати виробництва певного обсягу продукції, ніж громадськість або її представники (замовники), які визначають бюджет державного органу. Візьмімо для прикладу Міністерство оборони США. Громадськість схильна звертати увагу передусім на сенсаційні обставини — скажімо, викриття, що були придбані кілька туалетних стільчиків по 600 доларів за штуку. Адміністративно-бюджетне управління і профільні наглядові конґресові комітети проглядають увесь бюджет, але придивляються тільки до таких його частин, як, наприклад, мільярдні витрати на розробку систем озброєння. Брак часу і фахових знань перешкоджає докладному вивченню шляхів реального використання наявних ресурсів у конкретному державному органі[37]. Навіть міністр оборони страждає від браку інформації, дарма що її мають керівники багатьох відділів його міністерства.

Ми зможемо зрозуміти значення інформаційної асиметрії, запровадивши уявлення про «побічний бюджет»: різницю між

[37] Див.: William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971); Albert Breton and Ronald Wintrobe, «The Equilibrium Size of a Budget-Maximizing Bureau», *Journal of Political Economy*, Vol. 83, № 1, February 1975, pp. 195–207; Jonathan Bendor, Serge Taylor, and Ronald Van Gaalen, «Bureaucratic Expertize versus Legislative Authority: A Model of Deception and Monitoring in Budgeting», *American Political Science Review*, Vol. 79, № 4, December 1985, pp. 1041–1060.

бюджетом, що його виділив державному інституту спонсор, і мінімальними витратами виробництва такого обсягу продукції, який задовольнить спонсора[38]. Виконавці мають велику свободу дій, якщо розміри побічного бюджету великі й невідомі спонсору. Виконавці могли б економічно ефективно виробляти продукцію з мінімальними витратами, а отже, й повернути побічний бюджет спонсору. Але, вчинивши так, вони розкриють спонсору інформацію про мінімальні витрати, а він потім скористається нею, коли вирішуватиме, яку суму виділити державному інституту з бюджету наступного року. Спостереження, що державні установи рідко коли не спромагаються використати виділених бюджетних асиґнувань і часом змушують працівників витрачати ті кошти швидше наприкінці фінансового року, показує, що мало хто з виконавців вважає розкриття свого побічного бюджету за привабливу стратегію управління виробництвом[39].

Якби така установа була приватною фірмою, для якої джерелом бюджету є доходи від продажу, то власник-виконавець просто зберіг би побічний бюджет як прибуток[40]. Однак у багатьох країнах закони про державну службу не дозволяють урядовцям перетворювати побічні бюджети на особисті прибутки. Урядовці, які не бажають повертати побічний бюджет, мають стимул шукати вигідні для себе способи його використання в своїх дер-

---

[38] Уявлення про побічний бюджет дозволило Нісканену узагальнити свої попередні піонерські дослідження бюрократії й визначити її об'єктивні функції, що виходять за межі простої максимізації бюджету. William A. Niskanen, «Bureaucrats and Politicians», *Journal of Law and Economics*, Vol. 18, № 3, December 1975, pp. 617–644. Є ще й чудова розвідка про зв'язок праці Нісканена з такими уявленнями попередньої теорії організацій, як, наприклад, «організаційна незавантаженість»: Bruce Jacobs, *The Political Economy of Organizational Change* (New York: Academic Press, 1981), pp. 18–30.

[39] Коротке обговорення переваг і вад недовикористання асиґнованих коштів див. у: Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process, Third Edition* (Boston: Little, Brown and Company, 1979), pp. 31–32.

[40] У фірмах, де керівники не є власниками, вони, як правило, одержують частину своєї винагороди у вигляді акціонерного паю, який має стимулювати максимізування ефективності виробництва. З огляду на інформаційну асиметрію укладання такого договору — важлива проблема є у стосунках замовника і виконавця. Див., наприклад: Michael C. Jensen and William H. Meckling, «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure», *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, № 4, 1976, pp. 305–360; Eugene F. Fama, «Agency Problems and the Theory of the Firm», *Journal of Political Economy*, Vol. 88, № 2, 1980, pp. 288–307.

жавних установах, щоб полегшити свої керівничі обов'язки. Коли буде зайвий персонал, адміністратори терпітимуть певне ухиляння від виконання службових обов'язків: адже боротьба з ним потребувала б багато часу і нервів. Додатковий персонал міг би придатись адміністраторам для відповіді на несподівані вимоги, що постануть перед установою в майбутньому. Збільшення витрат на відрядження й матеріальне забезпечення зміцнило б моральний дух працівників, керувати ними було б приємніше. Таке використання побічного бюджету є виявом *X*-неефективності.

Організаційні втрати властиві всім організаціям: і приватним, і державним. Однак організаційні втрати — не така поважна проблема для державних установ, як для приватних фірм, і то внаслідок трьох причин: труднощів оцінювання обсягу виробництва в державних інститутах (а тому й продуктивності), браку конкуренції між державними інститутами, негнучкості систем державної служби.

Необхідність умовного нарахування цінності продукції

Коли нема неспроможностей ринку, гранична суспільна цінність продукції конкурентної фірми дорівнює ринковій ціні. Покупці виявляють цю граничну цінність за допомогою готовності платити. Одначе більшість державних інститутів не продає своїх виробів у конкурентному середовищі. Фактично, багато з них створено передусім тому, що функціонування ринків виявилось неефективним. Таким чином представники постають перед необхідністю умовно підрахувати цінність таких благ, як національна оборона, закон і порядок, здоров'я й особиста безпека. Навіть якщо представники щиро зацікавлені в оцінці справжньої суспільної вигоди від таких благ, експерти рідко коли можуть надати їм для цього переконливі методи.

Брак надійної міри вигід ускладнює визначення оптимальних розмірів державних установ. Наприклад, більшість спостерігачів погодиться з тим, що збільшення військово-морського флоту США на одну бойову групу у складі авіаносця з кораблями супроводу певною мірою підвищить національну безпеку. Але чи настільки воно підвищить, щоб виправдати витрати в кілька мільярдів доларів? На таке запитання дуже важко відповісти. До відповіді можна трохи наблизитись, спробувавши оцінити, як

додаткова бойова група сприятиме досягненню різних цілей національної безпеки, як-от охороні морських шляхів у разі війни або концентрації військової присутності в життєво важливих регіонах. Експерти могли б тоді знайти альтернативні конфігурації сил, які дозволять досягти тих самих цілей з меншими витратами. Однак, зрештою, цей аналіз не допоможе оцінити слушність такої політично визначеної мети, як «військово-морський флот із 600 суден».

Розподільчі цілі часом ще більше ускладнюють проблему оцінювання. Приватним фірмам немає потреби турбуватися про те, хто саме купить їхні товари. Натомість державні інститути мали б розподіляти свої блага відповідно до таких принципів, як горизонтальна й вертикальна справедливість. Наприклад, зменшення злочинності можна було б вважати за найбільше суспільне благо, створене департаментом поліції. Але водночас важливим ще є й розподіл зменшення злочинності серед усіх районів: адже більшість з нас не привітає сукупного зменшення злочинності за рахунок цілковитої втрати контролю за злочинністю в окремих районах. Оцінювання наданих суспільних благ, коли цілей багато і вони суперечать одна одній, вимагає консенсусу щодо того, як успіх у досягненні певної мети може компенсувати відставання на дорозі до іншої мети. Такий консенсус існує дуже рідко.

Вплив обмеженої конкуренції на ефективність

Конкуренція змушує приватні фірми виробляти товари з мінімальними витратами. Фірми, які не використовують ресурсів найефективнішим чином, кінець кінцем поступаються фірмам, які працюють ефективно. Оскільки державні установи не стикаються з прямою конкуренцією, вони можуть виживати навіть тоді, коли функціонують неефективно.

Ми вже обговорювали наслідки браку конкуренції, коли в розділі 3 розглядали природні монополії. Природні монополії можуть зберегти економічні прибутки, навіть працюючи над кривою мінімальних досяжних середніх витрат. З'являється *X*-неефективність, що репрезентує певне поєднання альтернативної вартості змарнованих ресурсів і ренти, що переноситься у формі надмірних платежів за виробничі фактори. *X*-неефективність може виникнути і в державних установах, оскільки вони не знають конкуренції.

Брак конкуренції впливає й на динамічну ефективність державних установ[41]. Як правило, перед державними установами не постає задовільних стимулів запроваджувати новації. Вони, звичайно, відчувають менше спонук заводити щось нове, ніж приватні фірми. Прагнення прибутку наполегливо спонукає фірми шукати нових виробничих методів (технологічних новацій), які скоротять витрати. Коли одна фірма в галузі успішно запроваджує новації, інші мусять іти за нею вслід, бо інакше їх, зрештою, випхнуть з галузі. Крім того, фірми можуть мати вигоди в масштабах усієї галузі, запатентувавши свої новації. Натомість державні установи, що цураються новацій, ніхто нікуди не випхне, і ці установи не матимуть повністю всіх зовнішніх вигід, якщо й справді запровадять щось нове.

І все ж стимули для новацій є. Керівники деяких державних установ женуться за престижем і прагнуть службового просування, яке може пошвидшитись, якщо їх сприйматимуть за новаторів. Вони намагатимуться запровадити новації й для скорочення витрат, коли їхнім установам зменшать бюджетні кошти, а їм треба буде зберегти той самий рівень виробництва для своїх клієнтів. Одначе ці стимули не діють так послідовно, як прагнення прибутку або загроза виживанню фірми.

Керівники державних установ, які бажають запроваджувати новації, стикаються, на відміну від своїх колеґ з приватного сектора, з певними труднощами. Вони не мають конкурентів для наслідування. Хоч іноді вони звертають увагу на державні установи зі схожими функціями в іншій сфері діяльності, перед ними постає проблема оцінки, вони сумніватимуться, чи справді нова технологія дала в тій сфері чисті вигоди. На відміну від менеджерів фірм вони не можуть узяти позики в банку для покриття стартових витрат. Натомість вони мусять шукати фінансування в своїх бюджетних спонсорів, які можуть не захотіти виділяти капітал на непевні проекти досліджень і розробок, надто коли очікуваними вигодами є невизначене поліпшення якості продукції. І, нарешті, як ми дізнаємося згодом, правила державної служби можуть стати на перешкоді фаховій експертизі, потрібній для запровадження новацій.

---

[41] Див.: David Leo Weimer, «Federal Intervention in the Process of Innovation in Local Public Agencies», *Public Policy*, Vol. 28, № 1, Winter 1980, pp. 83—116.

Якщо нема конкуренції, державні інститути мають ще більші шанси виживати навіть тоді, коли їм не вдається функціонувати ефективно. А чи справді їхня робота буде неефективна, залежить від тієї системи стимулів, що її бюджетні спонсори створять урядовим адміністраторам[42].

Негнучкість, спричинена захистом прав державних службовців

Сучасна державна служба створює можливості будувати кар'єру, працюючи в різних державних установах. Як правило, тільки урядовці високого рангу служать, аби догодити панівній політичній верхівці. Решта працівників — це звичайний персонал державної служби, яка в принципі визначає їхню посаду й заробітну платню незалежно від політичних партій. Таке відокремлення більшості державних службовців від партійної політики забезпечує неперервність фахових знань, коли змінюється партія при владі, а також перешкоджає спробам використовувати державні установи в партійних інтересах.

Однак неперервність і позапартійність мають бути куплені коштом певної гнучкості в доборі персоналу. Ті самі правила, які заважають звільнити з роботи працівника з політичних міркувань, не дозволяють позбавлятися некомпетентних і непрацьовитих. Фіксовані ставки заробітної платні, які перешкоджають надмірному політичному тискові на працівників, мають тенденцію недоплачувати найпродуктивнішим і переплачувати найменш старанним. Оскільки продуктивні працівники переходять на вищеоплачувану роботу в приватний сектор, у державних установах зростає відсоток нестаранних[43].

---

[42] Як і за природної монополії, наявність конкуренції може обмежити неефективність. Якщо приватизація або навіть спрямування асиґнувань до іншої державної установи становитиме безперечну загрозу, адміністратори і службовці матимуть стимул обмежувати *X*-неефективність, щоб оті альтернативні заходи видавалися менш привабливі. Див.: Aidan R. Vining and David L. Weimer, «Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability», *Journal of Public Policy*, Vol. 10, Part 1, January-March 1990, pp. 1 – 22.

[43] Коротке обговорення наслідків цього процесу для служб з аналізу політики див. у: Hank Jenkins-Smith and David L. Weimer, «Rescuing Policy Analysis from the Civil Service», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 1, Fall 1985, pp. 143 – 147.

Система державної служби, яка перешкоджає звільненню працівника, мусить виявляти ще й велику обережність при найманні їх на роботу, якщо хоче мати якісний персонал. Однак повільний, ускладнений процес наймання на роботу зменшує спроможність менеджерів швидко запроваджувати в життя нові програми. Ця проблема набирає дуже великої ваги для державного менеджера, що боїться втратити виділені кошти, якщо вони не будуть використані протягом бюджетного періоду. Замість чекання дозволу найняти найпридатнішого для конкретної роботи фахівця менеджер матиме менше клопоту, залучивши менш кваліфікованого службовця, що вже працює в системі державної служби. Що частіше такі рішення ухвалюють з міркувань тимчасової доцільності, то важче буде державним установам ефективно функціонувати протягом тривалого часу.

І, нарешті, звернімо увагу на часті скарги, мовляв, бюрократичні органи непіддатливі. Оскільки державні установи мають монопольний статус, споживачі, як правило, не можуть виказати свого невдоволення вибором іншого постачальника. Ясна річ, виборні представники мають стимул дослухатися до своїх виборців-споживачів. Та оскільки державна служба захищена від надмірного політичного втручання, роль, яку політики можуть відіграти в інформуванні державних установ про громадські потреби, досить обмежена. Загроза скоротити бюджет і надокучання адміністраторам можуть виявитись не дуже ефективними засобами впливу на поведінку службовців найнижчих ланок державних установ, яким здебільшого й доводиться працювати з громадськістю. І знов-таки слід наголосити, що необхідність певного відокремлення політики від адміністративних структур обмежує спроможність державних установ ефективно задовольняти потреби споживачів.

Бюрократична неспроможність як неспроможність ринку

Традиційні неспроможності ринку, обговорені в розділі 3, забезпечують нас поняттями, корисними для розуміння бюрократичної неспроможності. Ми вже відзначали, що в основі бюрократичної неспроможності лежать витрати на контроль за діяльністю (пов'язані з інформаційною асиметрією між замовником і виконавцем) і обмежена конкуренція (яка часто обертає дер-

жавну установу на «природного монополіста»). Але бюрократична неспроможність часто виявляє себе як проблема суспільного блага і зовнішніх ефектів. У ситуаціях, коли бюрократичне забезпечення є концептуально прийнятною формою загальної політики або коли політичні обмеження накидають його як політичний вибір, застосування уявлень про неспроможності ринку може допомогти експертам краще роздивитись організаційні проблеми й дібрати спосіб зменшити їхню обтяжливість. Іншими словами, експерти можуть вважати організацію за «ринок» і подивитись, яким чином правила і стимули породжують неефективність.

Тож наведімо тепер кілька прикладів.

«ОРГАНІЗАЦІЙНІ» СУСПІЛЬНІ БЛАГА. Як відзначено в розділі 3, суспільному благу властива неконкурентність і невиключність. Усі організації мусять розв'язувати проблеми суспільного блага. Апріорні правила, що їх загалом встановлюють державним організаціям для компенсації браку конкуренції, сприяють збільшенню організаційних витрат на всіх рівнях ієрархічної структури. Проблему організаційного суспільного блага можна вважати за конкретний вияв організаційних витрат.

Розгляньмо спершу організаційне чисте суспільне благо, яке виникає тоді, коли те, що виробив один член організації, може споживати решта членів. Наприклад, всі члени організації вносять свою частку до її репутації. Однак створення і підтримка доброї репутації окремим членам обходиться дуже дорого, бо вимагає від них додаткових зусиль, спрямованих на швидке, ефективне і «люб'язне» задоволення потреб клієнтури. У приватних організаціях менеджери можуть використовувати різноманітні винагороди й покарання, змушуючи працівників сприяти добрій репутації фірми. Правила державної служби (вже описані) заважають урядовим адміністраторам виконувати це завдання. Справді, проблему суспільного блага, — в цьому випадку недопостачання зусиль, спрямованих на підвищення репутації, — можна розглядати як наслідок нездатності адміністратора узгодити індивідуальні винагороди із внеском кожного індивіда в діяльність організації. Відзначення заслуг і вручення нагород працівникам або організаційним підрозділам, а також прищеплення новим співробітникам міцних почуттів вірності організації може певною мірою замінити безпосередні стимули.

Розгляньмо тепер організаційні ресурси спільної власності. Як правило, різноманітне обладнання і матеріали, використовувані в організаціях, працівники одержують із центрального складу. Якщо працівники мають необмежений доступ до складу за цінами, нижчими за граничні витрати для організації, можна сподіватися надмірного споживання. Реагуючи на це, приватні організації звичайно встановлюють внутрішні трансфертні ціни, тож працівники бачать ціни, близькі до граничних витрат. Але щоб така система означала щось більше, ніж встановлення верхньої межі на сукупне використання обладнання й матеріалів, працівники мають бути спроможні реагувати на відносні ціни, використовуючи фінансові засоби, заощаджені на одній статті, для інших цілей, наприклад, більшого використання якогось іншого ресурсу або розподілу прибутку. Однак у державних організаціях розподіл прибутку звичайно заборонений, а суворо постатейне використання бюджету перешкоджає пересуванню фінансових засобів по статтях, а без цього відносні ціни не мають сенсу. Отже, загалом можна сподіватися, що фінансування на такі ресурси, як відрядження і час роботи на комп'ютерах, буде якнайповніше використане й часто неправильно розподілене, бо апріорний контроль не дозволяє встановити ефективні внутрішні трансфертні ціни.

Апріорний контроль заважає й організаційно вигідному використанню суспільного блага, придатного для продажу. Фірми можуть іноді зробитися привабливішими для своїх працівників, дозволяючи їм використовувати у власних інтересах організаційні ресурси в періоди, коли вони неконкурентні. Наприклад, фірми можуть навіть радіти, коли дехто з працівників використовуватиме комп'ютерний час на особисті проекти по уїкендах, коли граничні витрати близькі до нуля. В державних організаціях така практика майже завжди заборонена, що зменшує спроможність адміністраторів винагороджувати працівників.

«ОРГАНІЗАЦІЙНІ» ЗОВНІШНІ ЕФЕКТИ. Виробничі зовнішні ефекти виникають тоді, коли організації не бачать повних суспільних граничних витрат і вигід, пов'язаних з їхньою діяльністю. Кілька чинників сприяють тому, що державні установи мають особливу схильність породжувати негативні зовнішні ефекти.

Державні організації часто мають законне право використовувати ресурси без повного покриття їхніх граничних суспільних витрат. Наприклад, громадяни, як правило, зобов'язані виступати в ролі присяжних за номінальну винагороду. Оскільки суди платять присяжним за витрачений час менше ніж ринок, можна сподіватися, що вони використають заощаджені ресурси на інші виробничі цілі, наприклад оплату фахівців, які сприяють ефективній роботі колегії присяжних. Інші приклади: витрати на самий збір податків, що їх податкові органи стягують з підприємств та індивідів, звільнення багатьох видів оборонної діяльності від вимог природоохоронного законодавства і вимушене чекання, якого не уникнути клієнтам в установах-монополістах.

Державні організації часто звільнені законом від відшкодування заподіяних збитків. Таке звільнення означає, що юридичної відповідальності за великі зовнішні витрати можна уникнути. Навіть коли звільнення не застосовують, держава, як правило, бере на себе частину фінансової відповідальності. В крайньому випадку, коли державний орган надає послуги, повністю фінансовані з загального доходу, всі витрати перекладають на платників податків. Крім того, захист прав державних службовців часто перешкоджає контролерам накладати штрафи на тих працівників державного органу, котрі призвели до зовнішніх витрат, і тому перепони для діяльності, яка веде до майбутніх правопорушень, можуть бути недостатніми.

Політичні експерти і бюрократія

Політичні експерти, які не передбачають проблем, властивих бюрократичному забезпеченню, ризикують дати погану пораду щодо політичних альтернатив. Ризик виникає не тільки під час розгляду таких фундаментальних питань, як компетенція уряду, а й допоміжних, наприклад вибору організаційних форм забезпечення суспільним благом. Безперечно, експерти, які працюють серед бюрократичних обставин, повинні бачити свої організаційні та особисті інтереси у справжньому світлі, коли їх просять дати пораду щодо суспільного добра. Водночас розуміння стимулів, які керують іншими людьми в їхньому організаційному середовищі, часто має істотну вагу для створення

політичних альтернатив, які можуть бути ухвалені та успішно запроваджені в життя.

ПРОБЛЕМИ, ВЛАСТИВІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Канада, США та багато інших демократичних країн мають великою мірою децентралізовану й складну систему державної влади. Її окремі й незалежні гілки здійснюють законодавчі, виконавчі й судові повноваження. Деякі владні функції здійснює центральний уряд, а решту — місцеві державні органи провінцій, штатів, округів, міст і містечок. У межах виконавчих гілок цих різних рівнів державної влади керівники державних органів мають значну свободу дій у політиці та управлінні.

В основі кількох форм децентралізації лежать сильні нормативні арґументи. Розподіл повноважень між гілками влади створює систему «стримувань і противаг», яка робить надуживання влади з боку будь-якого урядовця менш шкідливим і швидше поправним лихом, а також зменшує можливості для тиранії більшості[44]. Надання різних функцій різним рівням державної влади сприяє як виробництву суспільних благ у достатньому обсязі, так і пристосуванню місцевих суспільних благ до місцевих вподобань[45]. Децентралізація державної влади до низьких рівнів загалом бажана, бо наближає громадян до державних рішень, полегшує користування правом голосу при виборі кількості та якості суспільного блага. Та куди важливіше те, що географічна децентралізація загалом бажана, бо дозволяє громадянам скористатися правом «виходу»: індивіди, невдоволені політикою в певній місцевості, мають змогу «голосувати ногами», переселившись туди, де місцева влада пропонує прийнятнішу для них політику. Однак дотримання цих нормативних принципів веде не тільки до децентралізованої, а й до складної системи державного управління.

За надзвичайно бажані вигоди децентралізації доводиться платити. Децентралізація має тенденцію перешкоджати втілен-

---

[44] Джеймс Медісон виклав нормативні арґументи на користь розподілу владних повноважень у: James Madison, *The Federalist Papers*, Nos. 47–51 (New York: New American Library, 1961), pp. 300–325.

[45] Див.: Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), pp. 3–20.

ню тієї або іншої політики. Вона сприяє й появі фіскальних зовнішніх ефектів у парі з постачанням місцевого суспільного блага. Отже, децентралізація бажана, а то й взагалі найголовніша структурна особливість державної влади, проте часом вона обмежує ефективність державної політики.

Проблема втілення політики в життя

Ухвалена політика набирає сили завдяки її втіленню в життя. Ухвалення закону, запровадження адміністративних норм і видання судового наказу визначає політичні цілі й засоби їхнього досягнення. Втілення політики в життя — це зусилля, спрямовані на використання засобів, зусилля, які не завжди закінчуються досягненням визначеної мети.

Юджін Бардах вжив чудовий образ, порівнявши втілення політики з процесом складання й утримання на своєму місці всіх елементів, потрібних машині[46]. Ясна річ, як машина не може функціонувати, якщо її конструкція має вади, так і політика, побудована на неправильній теорії, може породити незаплановані наслідки. Але вдала конструкція (правильна теорія) — лише необхідна, але не достатня умова функціонування машини (ефективної політики). Якщо потрібні деталі (суттєві елементи політики) недоступні або ненадійні, машина (політика) не функціонуватиме ефективно.

Суть проблеми втілення політики визначається розподілом необхідних елементів. Що більше можливостей в індивідів та організацій утримуватися від необхідної участі в її здійсненні, то ймовірніша невдача. Противники цілей політики та особи, які не вважають досягнення поставлених цілей за досить вигідну справу, щоб виправдати свої витрати, пов'язані з визнанням цієї політики, можуть навмисне відмовитись від своєї участі[47]. Ще хто-небудь чинитиме так само тільки з тієї причини, що крайня обмеженість їхніх ресурсів та компетенції не дозволяє їм погодитися з пропонованою політикою.

---

[46] Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Decomes Law* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977), pp. 36 – 38.

[47] Уже висловлено думку, що в процесі втілення політики у фокусі конфліктів лежать скорше засоби, а не результати. Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973), pp. 98 – 102.

У децентралізованих політичних системах багато урядовців має можливість утриматися від участі у втіленні політики. Отже, в них є змога торгуватися, що дозволяє їм домагатися певних вигід для себе від осіб, що потребують їхньої участі. Наприклад, розгляньмо реалізацію програми створення стратегічних нафтових резервів США, спрямованої на зменшення вразливості економіки США до стрибків цін на нафту[48]. На обладнання головних сховищ була потрібна згода губернатора Луїзіани; перед тим як дати її, він домігся від Міністерства енергетики ряду поступок, зокрема й обіцянки, що в його штаті не складатимуть ядерних відходів. Міністерство енергетики було змушене зробити поступки й Управлінню охорони довкілля, ще одному федеральному органові, дарма що ідея нафтового резерву дістала палку підтримку президента й конґресу.

Проблема міжорганізаційного співробітництва виникає й тоді, коли центральний уряд мусить покладатися на участь нижніх рівнів державної влади. Навіть якщо центральний уряд має над ними номінальну владу, перед ним постає проблема контролю за тим, як насправді виконують його рішення різноманітні повноважні органи, що працюють за дуже різних місцевих умов. Наприклад, центральний уряд може мати конституційні повноваження наказати місцевим шкільним округам ліквідувати в школах расову сеґреґацію. Одначе систематичний контроль за виконанням рішення може вимагати тривалого часу через велику кількість округів. Крім того, причини невиконання можуть бути різними в кожному окрузі, і тому центральному урядові буде важко застосувати універсальну стратегію втілення рішення в життя.

Втілення політики, яке вимагає співпраці з державними органами нижчого рівня, стає навіть складнішим, якщо центральний уряд не має повноважень застосовувати примус. Щоб така співпраця розвивалась успішно, центральний уряд повинен запропонувати достатню винагороду й тим самим забезпечити добровільну слухняність. Коли юрисдикції нижчого рівня дуже різняться характером, центральний уряд може запропонувати більше відшкодування, ніж потрібне, одним і менше — іншим, навіть якщо норми справедливості або юридичні обмеження

[48] David Leo Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation, and Analysis* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982), pp. 39–62.

змушують його надавати всім однакові можливості. Наприклад, програма субсидій, спрямована на те, щоб спонукати місцеву владу вдосконалити каналізаційні системи, могла б фінансувати деякі споруди, що їх однаково мала будувати місцева влада (проблема заміни) і деякі споруди, яких не слід будувати з огляду на суспільні інтереси (проблема визначення економічних орієнтирів)[49].

І, нарешті, ми повинні відзначити, що багато проблем, властивих бюрократичному забезпеченню, пов'язані з проблемою втілення політики. Оскільки представникам бракує коштів на контроль за виконанням рішення, вони часто не впевнені, яку реальну участь можуть взяти і візьмуть ті або інші державні органи у запровадженні політики; ця обставина іноді дає урядовцям змогу не виконувати рішення, яке суперечить їхнім інтересам. Та навіть коли адміністратори погоджуються з запропонованою політикою, їм може бути важко переконати своїх підлеглих, що, перебуваючи на державній службі, не мають ні великих винагород, ні тяжких покарань. Ці проблеми створюють невизначеність, яка ускладнює міжорганізаційні торги з приводу втілення політики.

Фіскальні зовнішні ефекти

Децентралізація сприяє кращому узгодженню місцевих суспільних благ з місцевими потребами. Вона ще й дозволяє людям вибирати собі різні пакети споживаних суспільних благ, бо вони мають змогу міняти місце проживання. Що помітніша різниця пакетів суспільних благ залежно від району проживання, то більше в людей можливостей здійснювати вибір, голосуючи ногами[50]. В крайньому випадку, можна собі уявити, що

---

[49] Обговорення стимулів, що породжують небажані реакції на спонукання, див. у: David Leo Weimer, Improving Prosecution? *The Inducement and Implementation of Innovations for Prosecution Management* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1980), pp. 5–26.

[50] Тлумачення вибору місця проживання як способу виявити попит на місцеві суспільні блага вперше запропонував Charles M. Tiebout, «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, Vol. 64, № 5, October 1956, pp. 416–424. Подібну до цієї, але загальнішу модель виявлення попиту за допомогою вибору членства в організації запропонував James M. Buchanan, «An Economic Theory of Clubs», *Economica*, Vol. 32, № 125, February 1965, pp. 1–14.

міґрація розсортовує людей на групи з однорідними вподобаннями. Оскільки множина районів завжди обмежена, а люди беруть до уваги такі особисті чинники, як зайнятість і суспільні блага, пов'язані з вибраним місцем проживання, сортування насправді ніколи не закінчується. Крім того, райони мають стимули одних міґрантів приймати, інших — ні[51].

Міґранти, які сплачують суму податків, вищу за середню, і мають попит на комунальні послуги, нижчі за середні, дуже бажані, бо вони зменшують податковий тягар кожного індивіда з даного району, не знижуючи рівня комунальних послуг. Іншими словами, вони породжують позитивні фіскальні зовнішні ефекти в середовищі постійних жителів. І навпаки, міґранти, які сплачують суму податків, нижчу за середню, і мають вищий за середній попит на комунальні послуги, вкрай небажані, бо породжують неґативні фіскальні зовнішні ефекти в середовищі постійних жителів. Оскільки сума податків, як правило, є лінійною функцією місцевих цін на власність, райони мають стимули випихати зі своєї території осіб з меншою за середню вартістю власності. Цей стимул веде до такої місцевої політики, як визначення мінімальних розмірів земельної ділянки, обмеження на багатоблочні будинки, запровадження обмежувальних будівельних норм, які різко підвищують витрати на будівництво. Іншим видом суспільних витрат, породжених такою політикою, є зменшення можливостей придбати житло для родин з низькими і середніми прибутками.

Змагаючись за багатих жителів, місцева влада може спричинити фіскальні зовнішні ефекти, що вразять усіх інших, — родини з низькими прибутками і великим попитом на комунальні послуги залишаються поза її увагою в бідніших районах. Так само місцева влада часто накликає фіскальні зовнішні ефекти на своїх громадян, змагаючися за розвиток промисловості на своїй території. Багато районів пропонують такі стимули, як знижен-

---

[51] Див.: James M. Buchanan and Charles J. Goetz, «Efficiency Limits of Fiscal Mobility: An Assessment of The Tiebout Model», *Journal of Public Economics*, Vol. 1, April 1972, pp. 25—42. Застосування цієї тези до міжнародної міґрації див. у: Norman Carruthers and Aidan R. Vining, «International Migration: An Application of the Urban Location Model», *World Politics*, Vol. 35, № 1, October 1982, pp. 106—120. Докладно про застосування цієї тези місцевою владою в Каліфорнії див. у: Gary J. Miller, *Cities by Contract: The Politics of Municipal California* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1981), pp. 183—189.

ня податків і приготування будівельних майданчиків, щоб привабити фірми, які забезпечать місцевих жителів роботою. Такі стимули, очевидно, не досить сильні, щоб вплинути на обсяг інвестицій в усій країні. Тому райони змагаються за фіксовану суму капіталовкладень.

Місцеві органи стикаються з «дилемою в'язнів», коли вирішують питання про стимули для промислового розвитку району. Розгляньмо два схожі райони, що запобігають перед однією фірмою. Якщо жоден з них не запропонує податкової знижки для приваблення фірми, то все одно один з двох матиме цю фірму на своїй території й отримає повну суму податкових надходжень. Та коли один район вважатиме, ніби програє змагання, він може запропонувати податкову знижку, щоб змінити рішення фірми. Ясна річ, інший район опиниться в тій самій ситуації. Тож обидва райони можуть кінець кінцем запропонувати такі низькі податкові ставки, що їм обом буде цілковито байдуже, є на їхній території та фірма чи ні. Отже, від такої конкуренції не виграє жоден з районів.

Експерти в децентралізованих політичних системах

Політична децентралізація кидає експертам виклики. Ускладнюючи процес втілення політики в життя, вона значно збільшує труднощі, які постають перед ними при прогнозуванні наслідків тієї або іншої політики. Оскільки експерти мають клієнтів на всіх рівнях політичної системи, то часто стикаються з конфліктами між власним уявленням про суспільне добро та особистими інтересами клієнтів. Часом навіть виникає найголовніше запитання: чиї витрати і вигоди слід брати до уваги? Наприклад, як експерт, що працює для мера міста, має враховувати витрати і вигоди, що нагромаджуються поза містом? З погляду суспільних інтересів ми, звичайно, вважали б, що ці зовнішні ефекти пов'язані з визначенням чистих суспільних вигід, але якими були б наслідки їхнього врахування, якщо решта районів не бере до уваги зовнішніх ефектів своєї політики? Ми звернемося до цих та інших питань, породжених політичною децентралізацією, коли вивчатимемо мистецтво й ремесло аналізу політики в частині III.

Проблеми, властиві прямій демократії

Парадокс голосування
(наказ виборців — щось двозначне й сумнівне)

Інтенсивність вподобань і пакетування позицій
(витрати за неефективний суспільний вибір припадають на меншості)

Проблеми, властиві представницькій владі

Вплив організованих інтересів
(пошуки ренти)

Географічні виборчі округи
(розподіл «державного пирога»)

Обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами
(недостатнє інвестування)

Позування перед громадськістю
(обмежений порядок денний)

Проблеми, властиві бюрократичному забезпеченню

Проблема державних інститутів
(використання ресурсів не за призначенням)

Труднощі оцінювання наданих послуг
(*X*-неефективність)

Обмежена конкуренція
(*X*-неефективність)

Захист прав державних службовців
(негнучкість)

Неспроможності державних інститутів як неспроможності ринку
(неефективність розміщення та *X*-неефективність)

Проблеми, властиві децентралізації

Розмиті повноваження
(проблеми втілення політики в життя)

Фіскальні зовнішні ефекти
(нерівний розподіл місцевих суспільних благ)

Малюнок 6.4. Джерела неспроможностей уряду

ВИСНОВОК

Як і ринкам, державній владі іноді не вдається сприяти суспільному добру. Ми часто не можемо точно передбачити наслідків неспроможностей влади (сама невизначеність є інколи передбачуваним наслідком!). Та якщо ми хочемо запобігти найнеефективнішим і найбезглуздішим втручанням держави в приватний вибір, слід не втрачати пильності і знати, що наслідки таки можуть бути. *Мал. 6.4* підсумовує основні джерела неспроможностей державної влади. Наше наступне завдання при розробці концептуальних основ аналізу політики — розгляд різних загальних варіантів політики, які можна використовувати для усування неспроможностей ринку та влади.

Розділ 7

Виправлення неспроможностей ринку та влади: універсальні варіанти політики

Наше обговорення шляхів, якими приватні та колективні дії призводять до суспільно незадовільних умов, створює концептуальну основу для визначення проблем державної політики. Але тепер ми зосередимо свою увагу на тому, як їх можна розв'язувати. Ми придивимось до так званих *універсальних варіантів політики* — різних дій, що їх застосовує уряд для розв'язання усвідомлених політичних проблем. Вони становлять цілу низку загальних стратегій. Оскільки проблеми політики звичайно складні і завжди входять у певний контекст, універсальні варіанти політики здебільшого мають бути скроєні відповідно до конкретних обставин, щоб створити життєздатну основу для політичних альтернатив. Однак знайомство з універсальними варіантами політики відкриває широкі перспективи, які допоможуть експертові вибрати найдоречніший варіант у кожній конкретній ситуації.

Політичні проблеми рідко коли мають досконалі розв'язки, але деякі варіанти політики кращі за інші. Найперше завдання політичного експерта — визначити ті варіанти політики, які відкривають найкращі можливості поліпшити соціальні умови життя. Щоб полегшити це завдання, ми вказуємо на неспроможності ринку та державної влади, на негаразди у сфері соціальної справедливості, — саме на ці проблеми найчастіше спрямовані універсальні варіанти політики, — а також на найзагальніші обмеження й небажані наслідки, пов'язані з їхнім використанням. Іншими словами, ми даємо вам пам'ятку, до якої слід зазирати, шукаючи задовільного політичного розв'язку.

Обговорюючи універсальні варіанти політики, пам'ятаймо про дві застороги. По-перше, ми не хочемо сказати, ніби всі аналізи політики зводяться до порівняння та оцінювання універсальних варіантів політики. Багато аналізів політики мають частковий, обмежений характер. Наприклад, вас можуть попросити порівняти вплив різних ваучерних схем на економічну ефективність і соціальну справедливість. Знайомство з широким

діапазоном універсальних варіантів політики допоможе вам усвідомити, що ви розглядаєте порівняно часткові альтернативи, але воно ще й дасть вам змогу шукати можливі шляхи запровадження широких альтернатив. По-друге, існує така величезна кількість літератури про кожен згаданий у цій книжці універсальний варіант політики, що докладно розглянути її ми не можемо. Але, щоб підготувати вас до дальшого розгляду питань, пов'язаних з кожним універсальним варіантом, ми подаємо посилання на відповідні літературні джерела.

Універсальні варіанти політики ми ділимо на п'ять великих груп: 1) звільнення й імітація ринків, сприяння їм; 2) використання податків і субсидій для зміни стимулів; 3) визначення правил; 4) забезпечення товарами за допомогою неринкових механізмів; 5) страхування й резерви на «чорний день» (економічний захист). У наступних підрозділах ми розглянемо конкретні варіанти політики в межах кожної з цих груп.

ЗВІЛЬНЕННЯ Й ІМІТАЦІЯ РИНКІВ, СПРИЯННЯ РИНКАМ

Неспроможності ринку та влади, а також турботи про сферу розподілу лежать в основі усвідомлених проблем політики. Ринки, в принципі, створюють можливості для ефективного розміщення товарів, і тому здатні правити за мірило, яким можна вимірювати ефективність державного втручання. Якщо ми переконалися, що неспроможності ринку нема, то повинні вважати запровадження (або відновлення) ринку можливим вирішенням нашої політичної проблеми. Ясна річ, інші цінності, крім ефективності, можуть змусити нас відкинути ринковий розв'язок як остаточний політичний вибір. Та навіть якщо неспроможність ринку начебто не притаманна політичній проблемі, створення всіх умов для роботи ринку однаково має становити один з можливих варіантів політики.

Однак влада не завжди спроможна створити життєздатні ринки, просто надавши дозвіл на приватні торговельні операції. Часто влада повинна відігравати куди визначальнішу роль, забезпечуючи функціонування ринку. За інших обставин, коли нема змоги запровадити справжній ринок, наслідки роботи ринку можна імітувати за допомогою ринкоподібних механізмів.

Універсальні варіанти	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Звільнення ринків		
Дереґуляція	Н.В.: Неефективність у розміщенні і пошуки ренти	Наслідки розподілу: Раптові втрати і прибутки, зниження заробітної плати, банкрутства
Леґалізація	О.К.М.: Змінні уподобання	
Приватизація	Н.В.: Бюрократичне постачання	Перехідна нестабільність
Сприяння ринкам		
Розміщення існуючих благ (встановлення прав власності)	Н.Р.: Суспільні блага, особливо виникнення проблем спільної власності	
	Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти	Наслідки розподілу: Раптові втрати і прибутки
Створення нових придатних для продажу товарів (ринкові ліцензії, фінансовий інструментарій)	Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти Н.Р.: Суспільні блага, особливо навколишні суспільні блага або ресурси спільної власності	Мляві ринки
Імітація ринків		
Аукціон	Н.Р.: Природна монополія	Таємна змова учасників аукціону, опортуністична поведінка учасника-переможця, політичний тиск з метою змінити правила постфактум
	Н.Р.: Суспільні блага	
	П.Р.: Переміщення економічної ренти	

Н.Р.: Неспроможність ринку
Н.В.: Неспроможність влади
П.Р.: Проблема розподілу
О.К.М.: Обмеженість конкурентної моделі

Малюнок 7.1. Звільнення, імітації ринків і сприяння ринкам

Як показано на *мал. 7.1*, розглядаючи політичні проблеми, ми виділяємо три універсальні підходи, які використовують переваги приватного обміну: звільнення ринків, сприяння ринкам і імітація ринків. Другий стовпчик *мал. 7.1* вказує на усвідомлені проблеми, для вирішення яких можна застосовувати універсальні варіанти політики, а третій — на типові застереження і супутні наслідки. Другий стовпчик *мал. 7.1* наголошує, що універсальних варіантів політики неможливо застосовувати доти, доки не досягнено висновку про природу і розміри неспроможності ринку та влади.

Звільнення регульованих ринків слід розглядати в тих випадках, коли можна сподіватися на віднову ефективного ринку з відносно малими деформаціями ефективності, — іншими словами, коли нема неспроможності ринку. Однак пам'ятайте, що в разі скасування державного втручання можуть статися великі й несподівані зміни розподілу прибутків і втрат. Крім того, на цьому рівні обговорення проблеми ми залишаємо поза увагою можливість, що з проблемою можуть бути пов'язані й інші цілі, скажімо, гарантування національної безпеки. Відсутність ринків за ситуацій, коли немає неспроможності ринку, вказує або на неспроможність влади, або на зміни вподобань чи технології, до яких іще не пристосувалися. Пристосування може вимагати від влади рішучого запровадження прав власності — це приклад сприяння ринкам. І, нарешті, навіть коли повне усунення влади від регулювання ринку нездійсненне або небажане, є можливості імітувати ринки за допомогою різних аукціонів.

Звільнення ринків

На жаль, для опису процесу звільнення ринків використовують цілу низку термінів, серед яких найуживанішим і найпопулярнішим є дерегуляція. Ми вирішили розрізняти дерегуляцію, легалізацію і приватизацію.

Дерегуляція. Ясна річ, важко виправдати державне втручання у приватні справи з міркувань ефективності, якщо немає ознак неспроможності ринку. Впродовж усієї історії уряди США та багатьох інших країн бралися до регулювання цін на конкурентних ринках, регулювали вхід на ринки і вихід з них. (Ці різні форми регулювання, але вже в ролі універсальних політичних

рішень ми розглянемо в одному з дальших підрозділів.) Економісти майже одностайно займають критичну позицію щодо реґулювання конкурентних галузей: «...якщо економічна наука й має якісь науково обґрунтовані принципи, то одним з них, безперечно, є твердження, що реґулювання цін і входу в досконало конкурентні галузі породжує економічну неефективність»[1].

Звичайно, можна вказати на різні форми неспроможності влади — надто реакцію законодавців на пошуки ренти в окремих галузях — поряд з іноді обґрунтованими турботами про наслідки розподілу як на головні підстави державного реґулювання конкурентних ринків. В інших випадках зміни технології або структури попиту можуть радикально змінити структуру галузі, і тому виникне потреба в реґулюванні. Як ми бачили в розділі 3, галузь, що має риси природної монополії, які виправдовують державне втручання, з плином часу може ці риси втратити, як сталося, наприклад, у галузі телекомунікацій завдяки прогресові комп'ютерної технології, що сприяв конкуренції. В таких ситуаціях з якоїсь певної миті вже не можна виправдати державного втручання з міркувань ефективності.

Хоч би якими були можливі причини реґулювання, дереґуляцію майже завжди неминуче супроводять складні проблеми, пов'язані з ефективністю та розподілом. Це й не дивно, якщо згадати наше обговорення пошуків ренти в розділі 6. Дереґуляція може бути проблематичною з погляду ефективності в галузях, де діє невелика кількість фірм, бо спадщина реґулювання може глибоко закоренитись у фірмах із тимчасовими конкурентними перевагами. Однак Марта Дертік і Поль Кверк стверджують, що визначальною проблемою дереґуляції рідко коли є сама ефективність. Закріплені законом особисті інтереси працівників і менеджерів захищених фірм, споживачів, що користуються перехресними субсидіями, а іноді й самих реґулювальників служать стимулом боротьби за збереження попередніх переваг. Отже, успішна дереґуляція вимагає наполегливого обстоювання, яке розкриває подробиці невдач реґуляторного режиму й розвіює страх перед негативними розподільчими наслідками[2].

---

[1] Paul L. Joskow and Roger G. Noll, «Regulation in Theory and Practice: An Overview», у: Gary Fromm, ed., *Studies in Public Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1981), p. 4.

[2] Martha Derthick and Paul Quirk, *The Politics of Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1985). Про дереґуляцію автомобільних перевезень див.:

Наслідки недавньої дерегуляції автомобільних перевезень та авіатранспорту США, як і можна було сподіватися, вказують на великий приріст суспільного надлишку[3]. Очевидне й те, що дерегуляція була прикрим явищем для багатьох осіб, що мали прямі економічні інтереси в цих галузях, і дорого обійшлася їм. Однак не забудьмо, що невдачі фірми не тотожні неспроможності ринку, дані показують, що виграш споживачів набагато перекриває втрати працівників та акціонерів[4]. Крім того, пам'ятайте, що галузі можуть бути об'єктом більше ніж одного виду регулювання, і тому дерегуляція не обов'язково зачепить усі аспекти функціонування галузі. Наприклад, визначення цін і розкладу авіарейсів у авіатранспортній галузі США значною мірою дерегульоване, а безпека, транспортний контроль та права на посадку — ні[5].

Легалізація. *Легалізація* означає звільнення ринку за допомогою скасування кримінальних санкцій. Стимулом легалізації часто служить зміна суспільного ставлення до певних явищ (наприклад, сексуальної свободи і вживання наркотиків). Намагання

Dorothy Robyn, *Braking the Special Interests: Trucking Deregulation and the Politics of Regulatory Reform* (Chicago: University of Chicago Press, 1987).

[3] Дані щодо авіатранспорту див. у: Steven Morrison and Clifford Winston, *The Economic Effects of Airline Deregulation* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1986). Про автотранспорт див.: Donald V. Harper, «Consequences of Reform of Federal Economic Regulation of the Motor Trucking Industry», *Transportation Journal*, Vol. 21, № 4, Summer 1982, pp. 35 – 58, p. 42.

[4] Обговорення цього впливу на розподіл у галузі автоперевезень США див. у: Thomas Gale Moore, «The Beneficiaries of Trucking Regulation», *Journal of Law and Economics*, Vol. 21, 1978, pp. 327 – 343. Дані про Канаду див. у: Moshe Kim, «The Beneficiaries of Trucking Regulation, Revisited», *Journal of Law and Economics*, Vol. 27, № 1, April 1984, pp. 227 – 241.

[5] Дерегуляція ще може вивести на передній план приховані неспроможності ринку або влади. Наприклад, коли розклад авіарейсів у США був суворо регульований, розподіл прав на посадки і зліт не становив великої проблеми. Однак із зростанням конкуренції авіакомпанії намагалися збільшити кількість рейсів у найпривабливіші для споживачів години, що спричинило тривалі затримки в головних аеропортах. Ми пов'язали б цю проблему з тим, що авіакомпанії не відшкодовують людям витрат, які виникли внаслідок насиченості через переобтяжений розклад (проблема ресурсів спільної власності). Вищий збір у години «пік» або аукціон часових проміжків — ось можливе вирішення проблеми затримок.

леґалізувати ринок проституції належать до цієї категорії[6]. Іноді декриміналізацію — заміну кримінальних покарань на штрафи — пропонують як часткову форму леґалізації[7]. Декриміналізація зменшує тавро ганьби й покари за раніше скоєні злочини, але не визнає цих дій суспільно прийнятними.

Приватизація. Слово «*приватизація*» вживають у кількох різних значеннях: 1) перехід від субвенцій організаціям до плати за користування (згодом ми розглянемо це як використання субсидій і податків для зміни стимулів); 2) видача контрактів приватним фірмам на забезпечення товаром, який раніше виробляла державна установа (далі ми розглянемо це як метод забезпечення товаром за допомогою неринкових механізмів); 3) денаціоналізація, або продаж приватних підприємств приватному секторові; 4) демонополізація — процес, за допомогою якого уряд послаблює або ліквідовує обмеження, що заважали приватним фірмам конкурувати з державними організаціями або державними підприємствами[8]. Лише два останні види приватизації безпосередньо пов'язані зі звільненням ринку. Однак навіть денаціоналізація може не створити умов вільного ринку, якщо іншим приватним фірмам перешкоджатимуть конкурувати з новоприватизованими. Наприклад, одне з головних критичних зауважень про приватизацію «British Telecom» стосувались обмежень, що їх накидали конкурентам[9].

Наявність чи брак неспроможності ринку є вирішальним чинником при оцінці приватизації. Більшість державних корпо-

---

[6] Barbara Yondorf, «Prostitution as a Legal Activity: The West German Experience», *Policy Analysis*, Vol. 5, № 4, Fall 1979, pp. 417–433. Обговорення проблеми наркотиків з коноплі див. у: R. Solomon, E. Single, and P. Erickson, «Legal Considerations in Canadian Cannabis Policy», *Canadian Public Policy*, Vol. 9, № 4, December 1983, pp. 419–433.

[7] Про аргумент на користь скорше декриміналізації, ніж леґалізації проституції (в Канаді) див. у: Frances M. Shaver, «Prostitution: A Critical Analysis of Three Policy Approaches», *Canadian Public Policy*, Vol. 11, № 3, September 1985, pp. 493–503.

[8] Див.: David Heald, «Privatization: Analysing its Appeals and Limitations», Fiscal Studies, Vol. 5, № 1, February 1984, pp. 36–46. Див. також: E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, N. J.: Chatham House, 1987).

[9] Обговорення цього питання див. у: Tom Sharpe, «Privatization: Regulation and Competition», *Fiscal Studies*, Vol. 5, № 1, February 1984, pp. 47–60.

рацій США перебувають у секторах, де, як принаймні здається на перший погляд, існують ознаки неспроможності ринку. Однак у багатьох інших країнах зв'язок між неспроможністю ринку і забезпеченням товару через державні підприємства видається набагато слабшим[10]. Помітна тенденція до повної або часткової приватизації протягом останнього десятиріччя розвинулась у цілій низці країн, зокрема у Великобританії, Франції, Канаді та Новій Зеландії.

СПРИЯННЯ РИНКАМ

Якщо ринок давніше не існував, то немає сенсу говорити про його звільнення. Скорше мова може йти про сприяння у створенні функціонального ринку за допомогою чи то визначення прав власності на наявні блага, чи то створення нових товарів, придатних для продажу на ринку[11].

Розміщення наявних благ. У розділі 3 ми бачили, що із зростанням попиту вільне благо може почати переміщатись у категорію ресурсів спільної власності (або, іншими словами, пересуватися з квадранта пд.-зах. 1 у квадрант пд.-зах. 2 на *мал. 3.7*). Ясна річ, розподіл прав власності буде неможливим, якщо проблема має структурний характер за своєю природою, і цілком можливим, якщо проблема має інституційний характер. Наприклад, національний уряд не може наділити когось ефективними правами власності на рибу, яка міґрує в міжнародних водах, але може дати такі права на національні ліси. Однак розподіл ефективних прав власності пов'язаний, як правило, з великими суперечками. Індивіди, котрі давніше користувалися благом за цінами, нижчими від ефективних, безперечно, опиратимуться будь-якому розподілові прав власності, який погіршить їхнє становище. Згадайте, що, згідно з теоремою Коуза, з погляду кінцевої ефек-

---

[10] Про «радіус дії» державного підприємства див.: Howard Thomas and K. L. K. Rao, eds., *Multinational Corporations and State-Owned Enterprises: A New Challenge in International Business* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1986).

[11] Обговорення цього питання в трохи ширшому контексті див. у: Elizabeth S. Rolph, «Government Allocation of Property Rights: Who Gets What?», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, № 1, Fall 1983, pp. 45—61.

тивності не має значення, хто отримав право власності, важить тільки те, щоб це право було надійним і здійсненним на практиці. Та як дивитися з позицій розподілу, то аж ніяк не байдуже, кому дісталося право власності. І тому люди можуть витрачати ресурси на політичну діяльність, спрямовану на здобуття якомога більшого обсягу таких прав, тобто візьмуться до пошуків ренти. З погляду початкової ефективності ми прагнемо мати такі механізми розподілу, які б обмежували політичну конкуренцію за нові права власності. Аукціони, що про них ми поговоримо згодом, та лотереї іноді можуть служити цій меті.

Розподіл прав власності є важливим питанням водної політики в західній частині США. Законодавчі органи штатів щораз більше усвідомлюють важливість визначення прав власності. Наприклад, 1982 року законодавчий орган Каліфорнії заявив: «Законодавча влада таким чином доходить висновку... що зростання потреб у воді на території штату вимагає використання води куди ефективнішим способом і що ефективне використання води вимагає більшої певності у визначенні прав власності на використання води і полегшення процедури передачі таких прав»[12]. Кілька недавніх досліджень також задокументовують існування юридичних, адміністративних, політичних, соціальних і розподільчих перешкод для визначення таких прав власності[13].

Створення нових благ, придатних для продажу на ринку. За певних обставин уряд може створити нові блага для продажу. Найпоширенішим видом таких благ є ринкова ліцензія — як правило, на скидання відходів у навколишнє середовище[14]. Теоретично розподіл ринкових ліцензій на скидання відходів ґарантує досягнення певного рівня чистоти повітря або води при мінімальних сукупних витратах (куди входять і витрати на зменшення забруднення, і витрати на ствердження нормативів). За такої системи ринкових ліцензій фірми максимізують прибутки

---

[12] California Assembly Bill 3491, Chapter 867, Statutes of 1982.

[13] Ось тільки деякі праці, присвячені цій темі: Terry L. Anderson, *Water Rights, Scare Resource Allocation, Bureaucracy and the Environment* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1983); B. Delworth Gardner, «Institutional Impediments to Efficient Water Allocation», *Policy Studies Review*, Vol. 5, № 2, November 1985, pp. 353—363.

[14] Аргументи на користь ринкових ліцензій уперше докладно проаналізував John Dales, *Pollution, Property Rights, and Prices* (Toronto: University of Toronto Press, 1968).

за допомогою зменшення кількості відходів до такого рівня, коли ціна додаткової ліцензії на скидання відходів дорівнюватиме граничним витратам на зменшення забруднення. Якщо всі галузеві фірми (навіть ті, що потенційно можуть увійти в галузь) матимуть змогу купувати й продавати ліцензії, то ціна за останню одиницю спричиненого забруднення стане однакова для всіх, і годі буде знайти дешевший спосіб забезпечити заданий рівень сукупного скидання відходів.

Томас Тейтенберґ та й інші дослідники дійшли висновку, що ринкові ліцензії мають переваги перед нормативами скидання відходів з огляду на інформаційні витрати, швидкість узгодження і досягнення компромісу між економічним зростанням та захистом довкілля[15]. Ясна річ, на інтуїтивному рівні ринкові ліцензії приваблюють своїми перспективами збільшити економічну ефективність, але поки що у сфері охорони довкілля є дуже мало завершених прикладів використання таких ліцензій[16]. Останнім часом кілька критиків указує на величезні інституційні бар'єри — наприклад мляві ринки (мала кількість покупців і продавців) — на шляху практичного використання ринкових ліцензій[17].

Імітація ринків

У випадках, коли ефективні ринки не можуть діяти, влада спроможна імітувати ринкові процеси. 1859 року Чедвік був першим, хто стверджував, що навіть коли конкуренція в межах ринку не може бути ґарантована, конкуренція *за* ринок

---

[15] Thomas H. Teitenberg, *Emissions Trading* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1985).

[16] Деякі країни мають великий досвід використання ринкових ліцензій для квотування імпорту та втілення інших варіантів політики, коли урядові обмеження створюють ренту. Можуть сформуватися добре організовані ринки ліцензій, як, наприклад, у США, де діє Обов'язкова програма контролю за імпортом нафти. Про історію цієї програми див.: Craufurd D. Goodwin, ed., *Energy Policy in Perspective* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981), pp. 251–261.

[17] Robert W. Hahn and Roger G. Noll, «Implementing Tradable Emissions Permits», у: LeRoy Graymer and Frederick Thompson, eds., *Reforming Social Regulation* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982), pp. 125–158. Про скептичніший погляд на доцільність ліцензій див.: W. R. Z. Willey, «Some Caveats on Tradable Emissions Permits», pp. 165–170, в тому ж томі.

можлива[18]. Іншими словами, право забезпечувати товаром можна продавати на аукціоні[19].

Одним із випадків, коли, як гадали, аукціон може належним чином імітувати ринок, є забезпечення товаром, що має певні характеристики природної монополії, — наприклад кабельним телебаченням. Однак надання права користуватися природною монополією учасникові аукціону, котрий запропонує найвищу ціну, не сприяє економічній ефективності. На конкурентному аукціоні учасник-переможець був би ладен викласти суму, яка б сягала очікуваного перевищення доходу над витратами, здобутого завдяки природній монополії. Тоді він був би змушений виставляти високу ціну за товар, а це призвело б до неефективності у розміщенні, описаної в розділі 3. Ефективніший підхід полягає в тому, щоб поставити перед учасниками аукціону вимогу встановити для споживачів найнижчу роздрібну ціну. Оскільки жоден учасник не зможе запропонувати товар за ціну, що дорівнює граничним витратам (як ми бачили в розділі 3, це призводить до збитків), учасник-переможець буде змушений виставити ціну, близьку до середніх витрат.

Олівер Вільямсон вказав на потенційно серйозну проблему, пов'язану з використанням аукціонів для визначення права володіння природною монополією. Учасник-переможець має стимул і можливість обманювати споживача, погіршуючи якість товару. Щоб уникнути такого наслідку, треба застерегти документально всі технічні характеристики товару й дотримуватися їх на практиці. Однак важко передбачити всі випадкові обставини й проконтролювати виконання контракту. Вільямсон документально засвідчив, скільки проблем у зв'язку із застереженням технічних характеристик, контролем за виконанням і неухиль-

---

[18] Edwin Chadwick, «Research of Different Principles of Legislation and Administration in Europe of Competition for the Field as Compared with Competition within the Field», *Journal of the Royal Statistical Society*, Series A, Vol. 22, 1859, pp. 381—420.

[19] У наші плани не входить розглядати організацію аукціонів. Для першого знайомства з літературою, присвяченою теорії та експериментам, див.: Vernon L. Smith, Arlington W. Williams, W. Kenneth Bratton, and Michael G. Vannoni, «Competitive Market Institutions: Double Auctions vs. Sealed Bid-Offer Auctions», *American Economic Review*, Vol. 72, № 1, March 1982, pp. 58—77; R. Preston McAfee and John McMillan, «Auctions and Bidding», *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, № 2, June 1987, pp. 699—738.

ним дотриманням контракту виникло насправді при запровадженні мережі кабельного телебачення в Окленді, штат Каліфорнія[20]. Остаточний результат взаємодії влади і власника ліцензії цілком може скидатися на традиційне регулювання[21].

Аукціони широко використовують для надання прав на експлуатацію природних ресурсів спільної власності. Як описано в розділі 3, ці ресурси часто породжують ренту за умов дефіциту. Якщо уряд просто віддає право на експлуатацію ресурсів, рента потрапляє в руки розробника, а не громадян (ясна річ, не треба забувати, що питання, хто отримує ренту, стосується скорше результатів розподілу, ніж економічної ефективності).

Аукціон має переваги й над визначенням фіксованої ціни за право експлуатації ресурсів. Ба більше, продаж права за фіксованою ціною вимагає від уряду оцінки ресурсів, а це, своєю чергою, вимагає оцінки якості ресурсів, майбутнього попиту й цін за ресурси, а також майбутнього попиту й цін за замінники. А от аукціон дозволяє виставити слушну ціну за допомогою ринкового механізму з використанням усієї інформації, доступної ринкові. Проблеми виникають тільки тоді, коли в аукціоні бере участь дуже мало претендентів. Якщо кількість їх невелика, є загроза таємної змови з метою обмежити ціну. Навіть коли учасників досить багато, аукціон не призведе до конкуренції, якщо кількість одиниць виставленого на аукціон товару велика[22].

Аукціони можуть бути корисним знаряддям розподілу, коли уряди мусять розподіляти будь-які обмежені ресурси. Наприклад, банк Замбії розподіляє іноземну валюту учасникам, які запропонують найвищу ціну. Коли 1985 року аукціони почали працювати вперше, учасники-переможці мусили платити приблизно на 50 відсотків більше *квача* за кожен долар, що свідчило: попередня система розподілу валюти переоцінювала місцеву

---

[20] Oliver E. Williamson, «Franchise Bidding for Natural Monopolies: In General and with Respect to CATV», *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, № 1, Spring 1976, pp. 73–104.

[21] На це вказав Victor Goldberg, «Regulation and Administered Contracts», *Bell Journal of Economics*, Vol. 7, № 1, Autumn 1976, pp. 426–448.

[22] Одне з можливих вирішень полягає в тому, щоб приймати пропозиції про закупівлю лише частини виставлених на аукціоні одиниць товару. Докладніше про це див. у: Lee S. Friedman, *Microeconomic Policy Analysis* (New York: MacGraw-Hill, 1984), pp. 582–583.

грошову одиницю[23]. Аукціони застосовували в багатьох сферах політики[24], їх можна використовувати і в інших галузях[25].

ВИКОРИСТАННЯ СУБСИДІЙ І ПОДАТКІВ ДЛЯ ЗМІНИ СТИМУЛІВ

Звільнення ринків, сприяння ринкам і імітація ринків можуть виявитись непридатними, якщо неспроможність ринку має локальний характер або важливі інші цінності, крім ефективності. Тоді можуть знадобитися рішучіші підходи. Перший великий клас таких рішучих варіантів політики, що ми їх тепер розглядаємо, складається з субсидій і податків[26]. Їхня мета — спонукати до певної поведінки, а не командувати людьми. Тому субсидії й податки — це сумісні з ринком види прямого державного втручання.

Останніми роками політичні експерти, урядовці й політики вели палкі суперечки про відносні переваги стимулів перед іншими універсальними варіантами політики[27]. Якщо політичні

---

[23] «The IMF's Africa Model», *Economist*, Oct. 19, 1985, pp. 78–84.

[24] Наприклад, з початку 1950-х років уряд США надавав права на пошук і розробку океанських нафтових і газових родовищ за допомогою *бонусних торгів* — готівкових торгів за право оренди з фіксованою платою урядові (звичайно 12,5 відсотка). Поправки до Закону 1978 року про зовнішній континентальний шельф відкрили можливість для експериментування з іншими системами торгів: фіксованими бонусами і змінними ставками платні за право експлуатації родовищ; фіксованими бонусами та ставками платні за право експлуатації, коли аукціон виграє учасник з найменшою вартістю розробки родовищ; фіксованими бонусами та ставками платні за право експлуатації, коли аукціон виграє учасник, що запропонує найвищий відсоток від прибутків. Ясна річ, ці системи мають різне значення для розподілу ризику між урядом і учасником-переможцем.

[25] Наприклад, за допомогою аукціонів можна розподіляти ліцензії на скидання відходів. Див.: Randolph Lyon, «Auctions and Alternative Procedures for Allocating Pollution Rights», *Land Economics*, Vol. 58, № 1, February 1982, pp. 16–32.

[26] Обґрунтування більшого використання стимулів можна знайти в: Charles Schultze, *The Public Use of the Private Interest* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1977), pp. 1–16.

[27] Огляд тих суперечок див. у: Steven E. Rhoads, *The Economist's View of the World: Government, Markets, and Public Policy* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 39–58.

експерти, надто ті, хто здобув економічну освіту, загалом ставляться до стимулів прихильно, то урядовці та політики не схильні захоплюватися ними. У США суперечки передусім зосереджувались на перевагах і вадах стимулів у порівнянні з прямим регулюванням. Тут заплутана термінологія, бо й стимули вимагають урядового втручання, — отже, теж пов'язані з регулюванням. Для ясності ми розрізнятимемо стимули і правила[28].

Нас передусім цікавить застосування податків і субсидій у ситуаціях, коли є намір виправити неспроможності ринку або досягти перерозподілу. Нас не цікавить оподаткування як засіб підвищення надходжень, навіть якщо ці податки спонукають до дій, пов'язаних із політичними питаннями. Справді, податки, спрямовані на підвищення надходжень, неминуче пов'язані з економічною ефективністю, скажімо, за допомогою зміни компромісу між дозвіллям і працею або вибору між заощадженням і споживанням. (Ясна річ, чистий вплив цих податків на ефективність залежить від того, як, зрештою, використовують надходження. Якщо надходження допомагають виправити неспроможності ринку, то об'єднані програми податків і видатків можуть підвищити ефективність.) Нас також не цікавлять зусилля, спрямовані на загальне підвищення доходів (про них ітиме мова згодом, коли ми дійдемо до резервів на «чорний день»). Наше теперішнє зацікавлення податками й субсидіями спирається на те, що, змінюючи *відносні* ціни товарів, вони змінюють стимули. Одне слово, ми розглядаємо використання податків як засіб підвищити індивідуальні витрати на товари, яких є забагато, з погляду суспільних інтересів, і використання субсидій як засіб зменшити індивідуальні витрати на товари, яких, із погляду суспільних інтересів, є обмежена кількість.

Загалом податки та субсидії можуть мати один з трьох можливих впливів на ефективність. По-перше, там, де податки й субсидії спрямовані на усунення зовнішніх ефектів на окремих ринках, завдяки їм може підвищитись ефективність. На практиці, як правило, важко точно оцінити сукупні суспільні граничні вигоди або сукупні суспільні граничні витрати, які служать

---

[28] Багато дослідників для опису політики, орієнтованої на правила, використовують термін «команда і контроль». Один з них розрізняє p-регулювання (стимули) і q-регулювання (правила): Lester C. Thurow, *Zero-Sum Society* (New York: Basic Books, 1980), Chapter 6.

Універсальні варіанти	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Податки у сфері пропозиції		
Податки на обсяг випущеної продукції	Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти П.Р.: Переміщення ренти за умов дефіциту	Можлива вимога про часті зміни податкової ставки, які з політичних та адміністративних причин важко зробити
Тарифи	О.К.М.: Неконкурентна поведінка закордонних експортерів	Чисті втрати для вітчизняних споживачів, пошуки ренти вітчизняними виробниками
Субсидії у сфері пропозиції		
Часткові субсидії	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти Н.Р.: Природна монополія Н.Р.: Суспільні блага (інформація) П.Р.: Справедливість	Часто сприяє опортуністичній поведінці
Податкові витрати (відрахування з оподатковуваного доходу й податкові пільги підприємствам)	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти Н.Р.: Суспільні блага (інформація)	Часто породжує неправильне внутрігалузеве та міжгалузеве розміщення ресурсів і несправедливість
Субсидії у сфері попиту		
Субсидії натурою	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти О.К.М.: Взаємозалежність корисностей П.Р.: Рівність здобутків	Обмежує вибір споживача, що призводить до чистих втрат Неспроможності бюрократичного постачання часто зводяться до вибору «за — проти» або «лотереї»

Малюнок 7.2. Використання субсидій і податків для зміни стимулів

Малюнок 7.2 (продовження)

Універсальні варіанти	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Ваучери	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти П.Р.: Справедливість	Не виправляє інформаційної асиметрії (неспроможність ринку) Сильний бюрократичний та інституційний опір (неспроможність влади) Короткочасова нееластичність пропозиції за короткий час переміщує субсидію скорше виробникам, ніж споживачам
Податкові витрати (відрахування з оподатковуваного доходу й податкові пільги окремим особам)	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти П.Р.: Справедливість	Населення недостатньо субсидоване Збільшення регресивності системи оподаткування
Податки у сфері попиту		
Податок на товари і плата за користування	Н.Р.: Негативні зовнішні ефекти	Чисті втрати і «чорні ринки»
	Н.Р.: Інформаційна асиметрія Н.Р.: Суспільні блага, особливо ресурси спільної власності	Чисті втрати

Н.Р.: Неспроможність ринку
Н.В.: Неспроможність влади
П.Р.: Проблема розподілу
О.К.М.: Обмеженість конкурентної моделі

мірою величини позитивних і негативних зовнішніх ефектів. Якщо суспільні граничні витрати й вигоди оцінено неточно, приросту ефективності може не бути, — навпаки, виявиться її чиста втрата. По-друге, там, де мета податків і субсидій полягає в чистому перерозподілі, неминуче спостерігатимуться чисті втрати. Звісно, перерозподіл сам по собі може підвищити ефективність, якщо існує взаємозалежність корисностей донорів і реципієнтів (згадайте наше обговорення вподобань у розділі 4). Однак рідко коли ми маємо досить інформації, щоб впевнено робити такі оцінки. По-третє, податки можна спробувати використати для отримання ренти за умов дефіциту — такої, яка виникає при добуванні природних ресурсів, скажімо нафти. Теоретично оподаткування можна спланувати так, що перехід ренти відбудеться без втрати ефективності; на практиці обмеженість інформації про величину ренти звичайно веде до деформації ринку.

Щоб уконкретити наше обговорення податків і субсидій, поділимо їх на чотири загальні категорії: 1) податки у сфері пропозиції; 2) субсидії у сфері пропозиції; 3) субсидії у сфері попиту; 4) податки у сфері попиту. Особливості цих категорій підсумовано на *мал. 7.2*. Зверніть увагу, що деякі варіанти політики потрапляють у більше ніж одну категорію. Наприклад, податок на бензин можна віднести як у сферу пропозиції, так і попиту, бо наслідки податку не залежатимуть від того, з кого його справлятимуть — з нафтопереробних підприємств чи споживачів. Однак, на наш погляд, ця класифікація корисна, бо вона наголошує на тому, що становить мету політики.

Податки у сфері пропозиції

Ці податки ми поділимо на дві широкі категорії: податки на обсяг виробництва і тарифи.

Податки на обсяг виробництва. Як ми бачили в розділі 3, ринки з негативними зовнішніми ефектами вироблятимуть надмірну, з погляду суспільних інтересів, кількість товару (див. *мал. 3.12*). Якщо витрати на укладання угоди й координацію перешкоджають ринковому розв'язку, згідно з теоремою Коуза, за допомогою переговорів між зацікавленими сторонами, то для зрівняння граничних суспільних витрат і вигід бажане державне втручання. Теоретично запроваджений податок піднімає ціну

на товар до рівня граничних суспільних витрат і таким чином інтерналізує зовнішні ефекти.

Ідею про те, що певний податок, накладений на одиницю товару, може призвести до ефективної інтерналізації негативних зовнішніх ефектів, звичайно приписують Артурові Пігу, і її часто називають *податковим розв'язком Пігу*[29]. Найбільша перевага використання податків для усунення негативних зовнішніх ефектів полягає в тому, що вони дозволяють фірмам (або споживачам) вибирати, наскільки зменшувати виробництво (або споживання) для того, щоб обмежити сплату податків. Поки кожна фірма сплачує однаковий податок, галузь у цілому зменшує зовнішні ефекти найдешевшим для суспільства способом[30].

Однак запровадження в життя податку на зовнішні ефекти виявилось надзвичайно важким. Найголовніша проблема полягає в тому, що урядові треба знати вигляд графіків суспільних вигід і суспільних витрат. Оцінка суспільних вигід від зменшення негативних зовнішніх ефектів вимагає визначення функції екологічної шкоди, а це важке завдання, оскільки ця функція залежить від впливу на людей багатьох фізичних та біологічних чинників[31]. Інформацію про граничні витрати фірми, потрібну для визначення різниці між індивідуальними і суспільними граничними витратами, роздобути нелегко[32]. Чимало критиків наголошувало, що якби така інформація про індивідуальні й суспільні граничні витрати й вигоди була доступна, уряд спромігся б безпосередньо встановити потрібний рівень виробництва, взагалі не вдаючись до податків[33]. На практиці ці проблеми разом із

---

[29] Arthur Cecil Pigou, *The Economics of Welfare*, 4th ed. (London: Macmillan, 1946). Обговорення податків і субсидій див. у: Paul Burrows, «Pigovian Taxes, Pollutor Subsidies, Regulation, and the Size of a Polluting Industry», *Canadian Journal of Economics*, Vol. 12, № 3, August 1979, pp. 494–501.

[30] Докладніше про це див. у: Allen Kneese and Charles Schultze, *Pollution Prices and Public Policy* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1975).

[31] Див.: Peter Nemetz and Aidan R. Vining, «The Biology-Policy Interface: Theories of Pathogenesis, Benefit Valuation, and Public Policy Formation», *Policy Sciences*, Vol. 13, № 2, April 1981, pp. 125–138.

[32] Про це питання див.: Thomas C. Schelling, «Prices as Regulating Instruments», у: Thomas Schelling, *Incentives for Environmental Protection* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1983), pp. 1–40.

[33] Обговорення адміністративних проблем, пов'язаних з використанням плати за скидання відходів, див. у: Clifford S. Russell, «What Can We Get from Effluent Charges?», *Policy Analysis*, Vol. 5, № 2, Spring 1979, pp. 156–180.

засторогами щодо фірм, які одержують «ліцензію на забруднення довкілля»[34], обмежили політичну прийнятність податків на фірми-забруднювачі.

Хоча брак інформації звичайно унеможливлює визначення оптимальної податкової ставки на самому початку, до неї можна підійти досить близько методом спроб і помилок, спостерігаючи реакцію фірм. Однак цей метод має суттєві вади, зокрема й невизначеність, корислива поведінка виробників зовнішніх ефектів і політична нездійсненність[35]. Метод спроб і помилок на практиці може вимагати значних адміністративних витрат і витрат на контроль.

Треба пам'ятати, що, незважаючи на ці вади, податок на зовнішні ефекти має потенційні здатності сприяти збільшенню ефективності: 1) нижчі витрати — того самого результату можна досягнути з меншими витратами, ніж у разі запровадження норм на скидання відходів; 2) новації — податки спонукають до новацій, аж поки граничні витрати на нову технологію не зрівняються з граничними вигодами від скасування податку; 3) інформаційні вимоги — фірми дістають стимули роздобувати потрібну інформацію; 4) державне втручання зводиться до мінімуму; 5) адміністративних труднощів нема, бо економічні стимули самі сприяють своєму запровадженню й вимагають мінімального рівня адміністративного втручання; 6) нема операційних (трансакційних) витрат, бо економічні стимули дозволяють уникнути багатьох прихованих витрат, властивих бюрократичному регулюванню і пов'язаних із переговорами та лобіюванням[36].

Поки що ми розглядали податки у сфері пропозиції як засіб усунути зовнішні ефекти, і хоча цей засіб інтенсивно пропагували, до нього вдавалися дуже рідко. Набагато частіше такі податки використовують для переміщення ренти. Як ми переконались у розділі 3, багато природних ресурсів породжують економічну ренту, тобто чистий економічний надлишок, незалежний

---

[34] Про вагу таких думок для охоронців навколишнього середовища див.: Steven Kelman, *What Price Incentives? Economists and the Environment* (Boston: Auburn House, 1981), p. 44.

[35] Ці проблеми докладно розглянуто у: Russell, «What We Can Get from Effluent Charges?», pp. 164–178.

[36] Stephen L. Elkin and Brian J. Cook, «The Public Life of Economic Incentives», *Policy Studies Journal*, Vol. 13, № 4, June 1985, pp. 797–813.

від використаної праці й капіталу. Через розподіл цієї ренти в суспільстві часто точаться суперечки. В ідеалі будь-які зусилля, спрямовані на вилучення цієї ренти в інтересах суспільства, не мали б порушувати порядку використання ресурсів приватними власниками. Для переміщення економічної ренти застосовують різні види оподаткування: валову орендну плату з постійною ставкою (з фізичного обсягу виробництва), податок на прибутки, податок на ресурсну ренту, податок на прибутки корпорацій, податок на рух готівки, податок на умовно нарахований прибуток[37]. Якщо в теорії деякі з цих механізмів могли б вилучати частку економічної ренти, не викривлюючи приватних рішень про використання ресурсів, на практиці через брак інформації жоден з них не є цілковито нейтральним[38]. Наприклад, одноразовий податок на вартість ресурсу (податок на ресурсну ренту) не мав би порушувати рішення власника про майбутнє видобування наявного ресурсу. Однак це вимагало б точної інформації про майбутні витрати видобування і ринкові ціни. Крім того, такий податок може зменшувати для фірми стимули розвідувати нові запаси ресурсу[39].

Тарифи. *Тариф* — це податок на імпортовані товари. Як і решта податків, тарифи, коли нема неспроможностей ринку, породжують чисті втрати для суспільства. Звичайний аргумент, який використовують для виправдання тарифів, зводиться до того, що існують позитивні зовнішні ефекти внаслідок захисту нової, щойно народженої галузі (так званий аргумент на захист «неповнолітніх» галузей). Однак останнім часом кілька досліджень переконують, що головний стимул запровадження в США та-

---

[37] Lawrence Copithorne, Alan MacFadyen, and Bruce Bell, «Revenue Sharing and the Efficient Valuation of Natural Resources», *Canadian Public Policy*, Vol. 11, Supplement, July 1985, pp. 465–478.

[38] Обговорення інформаційних вимог при різних підходах до вилучення ренти див. у: Thomas Gunton and John Richards, «Political Economy of Resource Policy», Thomas Gunton and John Richards, eds., *Resource Rents and Public Policy in Western Canada* (Halifax, N. S.: Institute for Research on Public Policy, 1987), pp. 1–57.

[39] Приклади впливу на ефективність податків на природні ресурси див. у: Jerry Blankenship and David L. Weimer, «The Double Inefficiency of the Windfall Profits Tax on Crude Oil», *Energy Journal*, Vol. 6, Special Tax Issue, 1985, pp. 189–202.

рифів і протекціонізму взагалі треба шукати в політиці перерозподілу, а найкраще їх можна пояснити в термінах неспроможності державної влади. В одному з недавніх досліджень оцінюється, що річні втрати добробуту, спричинені обмеженнями на імпорт у США, сягають 8 мільярдів доларів, причому збереження одного робочого місця обійшлося споживачам у суму, яка лежить у межах від 25 тисяч до 1 мільйона доларів[40].

Монопсонічні ефекти також використовували для виправдання тарифів. Якщо якась країна забезпечує велику частину світового попиту на певний товар, вона може вплинути на світову ціну, обмеживши свій попит за допомогою тарифів (або квот)[41]. Залежно від величини вітчизняної і світової еластичності пропозиції й попиту запровадження тарифу може справді збільшити вітчизняний суспільний надлишок внаслідок зниження ціни на світовому ринку[42]. Монопсонічний ефект — одна з підстав, що їх висували для підтримки запровадження тарифу на імпорт нафти до США, хоча недавні прихильники такого тарифу з нафтовидобувних штатів домагаються таким чином підвищення цін на вітчизняну нафту.

Субсидії у сфері пропозиції

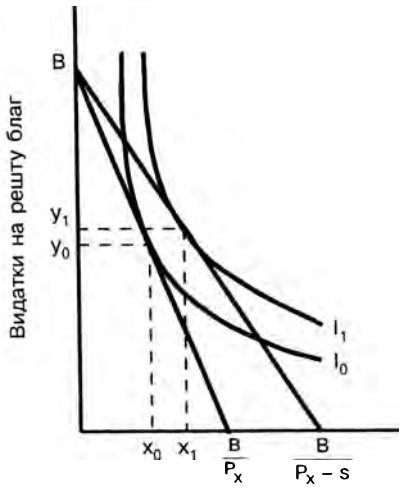
Одним із способів збільшення пропозиції певних товарів є прямі субсидії постачальникові тих товарів. Субсидії можна надати або приватним фірмам, або нижчим рівням державної влади. Внутрішньоурядові субсидії звичайно називають *цільовими суб-*

---

[40] Gary Clyde Hufbauer, Diane T. Berliner, and Kimberly Ann Elliott, *Trade Protectionism in the United States* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1986).

[41] Квоти і тарифи, як правило, вважають за рівноцінні засоби: того самого результату можна досягти або накладаючи тарифи, або продаючи на аукціоні ліцензії на імпорт. Однак така рівноцінність порушується, якщо світова пропозиція не конкурентна. Якщо світові постачальники мають владу на ринку, встановлення квоти може призвести до підвищення ціни на світовому ринку. Див.: George Horwich and Bradley Miller, «Oil Import Quotas in the Context of the International Energy Agency Sharing Agreement», у George Horwich and David L. Weimer, eds., *Responding to International Oil Crises* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1988), pp. 134–178.

[42] Див.: Douglas R. Bohi and W. David Montgomery, *Oil Prices, Energy Security, and Import Policy* (Washington, D.C.: Resources for the Future, 1982), pp. 20–29.



Малюнок 7.3. Вплив часткової субсидії на місцеве забезпечення благом X

сидіями органам місцевого самоврядування[43]. З погляду аналізу субсидії, задля інтерналізації позитивних зовнішніх ефектів у багатьох аспектах симетричні до описаних вище податків на негативні зовнішні ефекти. Тому загалом можна сказати, що за наявності позитивних зовнішніх ефектів належним чином сплановані субсидії постачальникові на кожну одиницю поставленого товару сприяють збільшенню пропозиції і зменшують недопостачання, спричинене зовнішніми ефектами, отже, підвищують суспільний добробут.

Часткові субсидії. На *мал. 7.3* ми показуємо, як центральний уряд міг би використовувати субсидію, щоб спонукати місцеву владу більше постачати якогось суспільного блага *X*. На вертикальній осі зображено видатки місцевої влади на всі блага,

[43] Докладне висвітлення цієї теми див. у: Wallace Oates, *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), pp. 65–94; Martin McGuire, «Notes on Grants-in-aid and Economic Interactions among Governments», *Canadian Journal of Economics*, Vol. 6, № 2, May 1973, pp. 207–221; Neville Topham, «Local Government Economics» (Chapter 4), у: Robert Millward, et al., ed., *Public Sector Economics* (New York: Longman, 1983).

крім X, на горизонтальній — кількість X, яку постачає місцева влада. Наприклад, X могло б бути корективними класами для дітей, що відстають у навчанні. З сумарного бюджету B місцева влада могла б нічого не витрачати на X, а використати весь бюджет на інші послуги або могла б не пускати гроші на інші послуги, а придбати B/P_x одиниць суспільного блага X, де P_x ціна блага X; місцева влада могла б іще зупинитись на будь-якій точці прямої, що з'єднує обидві крайні точки. Маючи цю бюджетну лінію, припустімо, що місцева влада вирішила забезпечити x_0 одиниць блага X. Крива байдужості, позначена літерою I_0, показує всі поєднання X та видатків на інші блага, які б так само задовольняли місцеву владу (скажімо, мера), як x_0 і y_0.

Тепер уявімо собі, що центральний уряд пропонує сплатити s доларів місцевій владі за кожну одиницю X, яку вона постачає суспільству. (Ми називатимемо цю субсидію *частковою*, бо вона частково покриває місцеві видатки на певний фіксований відсоток. Її можна називати ще й *відкритою*, бо немає межі сукупним субсидіям, що їх може одержати місцева влада)[44]. Завдяки субсидії ціна блага X для місцевої влади падає з P_x до P_x-s. Внаслідок цього бюджетна лінія місцевої влади відхиляється вправо. Тепер місцева влада закуповує x_1 одиниць блага X, досягаючи, як показує крива байдужості I_1, вищого рівня забезпечення. Зверніть увагу, що місцева влада витрачає більше й на інші товари, тобто частина субсидій на X переливається на інші товари. Використовуючи термінологію субсидій, можна сказати, що класифікована субсидія була «декласифікована».

Щоб протистояти такому переливу, надання субсидій може супроводитися *вимогою підтримки зусиль*: лише одиниці, які перевищують обсяг x_0, мають бути субсидовані. Коли є вимога підтримки зусиль, бюджетна лінія збігається з початковою бюджетною лінією аж до x_0, а потім повертає вправо і далі стає паралельною бюджетній лінії із субсидією, але без вимоги підтримки зусиль. Місцева влада відреагує на це тим, що придбає більше

[44] Коли центральний уряд виділяє місцевій владі фіксовану суму грошей на оплату певного блага, ми кажемо, що він надає *блочну субсидію*. Субсидії натурою, які ми аналізуємо на *мал. 7.4*, можна вважати за блочні субсидії окремим особам. Якщо часткова субсидія закрита, вона стає рівноцінна блочній субсидії, тільки-но досягнуто граничної межі.

одиниць блага *X* і витратить менше на інші товари, ніж за відсутності субсидії[45]. Отже, засторога про вимогу підтримки зусиль може бути корисною для планування субсидій так, щоб заданий рівень видатків давав найбажаніші результати. На жаль, експерти центральних урядів не завжди мають достатньо інформації, щоб розробити ефективні вимоги підтримки зусиль.

Субсидії можна використовувати й для усунення неґативних зовнішніх ефектів[46]. Замість накладати податок на товар, який породжує зовнішні ефекти, можна було б платити фірмам за зменшення самих зовнішніх ефектів. Однак такі субсидії вразливі перед опортуністичною поведінкою частини виробників. Поки уряд не знає, скільки зовнішніх ефектів створили б фірми, коли нема субсидій, фірми мають спонуки збільшувати рівень своїх зовнішніх ефектів, сподіваючись на субсидії. Наприклад, якщо фірма чекає запровадження програми зменшення викидів певних шкідливих речовин, вона може тимчасово збільшити викиди, щоб претендувати на вищі рівні майбутніх субсидій. Надто важко було б контролювати такі дії, якби фірми просто сповільнили зменшення викидів, яке вони вже й так запланували.

Субсидії мають інші, ніж податки, наслідки і в сфері розподілу. Коли оподаткування товарів із зовнішніми ефектами звичайно дає надходження, субсидії треба виплачувати коштом інших податків. Коли неґативні зовнішні ефекти інтерналізуються завдяки податкам, споживачі оподаткованих товарів покривають частину витрат на зменшення обсягу виробництва; а коли неґативні зовнішні ефекти зменшуються завдяки субсидіям, споживачі товару, який породжує зовнішні ефекти, здебільшого покривають набагато менше витрат, пов'язаних зі скороченням

---

[45] Аналіз альтернативної вимоги підтримки зусиль див. у: Lee S. Friedman, *Microeconomic Policy Analysis*, pp. 104–107.

[46] Порожні банки, залишені в громадських місцях, є неґативними зовнішніми ефектами споживання напоїв. У багатьох штатах намагалися інтерналізувати ці зовнішні ефекти, вимагаючи від споживачів під час купівлі заставу, яку їм повертають після повернення порожньої банки продавцеві. Обговорення альтернативних програм субсидій, які можуть мати кілька переваг перед системою застав, див. у: Eugene Bardach, Curtis Gibbs, and Elliott Marseille, «The Buyback Strategy: An Alternative to Container Deposit Legislation», *Resource Recovery and Conservation*, Vol. 3, 1978, pp. 151–164; Peter Bohm, *Deposit-Refund Systems* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1981).

виробництва. Справді, досить великі субсидії можуть сприяти змінам технології, що призведе до зменшення зовнішніх ефектів без зменшення пропозиції товару.

Іноді субсидії можуть бути ефективними механізмами усування не тільки зовнішніх ефектів, а й інших неспроможностей ринку. Наприклад, замість виставляти на аукціон право володіння природною монополією, можна спонукати такого монополіста встановити ефективну ціну (коли вона дорівнює граничним витратам), надавши йому субсидію, яка забезпечить його позитивною нормою прибутку[47]. Хоча цей підхід ніби й привабливий, на практиці його застосовували не дуже часто. Однією з причин є те, що він вимагає інформації про таблицю граничних витрат фірми. Друга полягає в тому, що уряд повинен виплачувати субсидію з бюджетних надходжень, зібраних деінде.

Скептики переконують, що більшість субсидій у сфері пропозиції надають з неслушних розподільчих міркувань. Якщо така пряма допомога відносно незвична на федеральному рівні у США, — хоча вихід зі скрути фірми «Крайслер» показує, що вона там відома, — її дуже широко використовують в інших країнах і на рівні штатів. Така допомога може набрати форми прямих субсидій, списання боргу, кредитних ґарантій або податкових видатків. Такі субсидії часто спрямовують у підупалі галузі, які опинилися на «вечірньому прузі». Здається, вони будуть украй неефективні, якщо просто сповільнять вихід нерентабельних фірм з галузі.

Податкові видатки. Мабуть, найпоширенішим видом субсидій у сфері пропозиції є *податкові видатки* — наприклад, відрахування, які зменшують оподатковуваний дохід, і знижки під податки, що їх мали б стягнути з доходів підприємства[48]. Ви зможете найкраще зрозуміти суть податкових витрат, якщо погодитеся, що субсидія готівкою рівноцінна списанню боргу. Якщо припустити, що існує певна базова система оподаткування (або вичерпна база оподаткування), яка трактує всіх платників податків одна-

[47] Див.: William S. Vickrey, «Economic Efficiency and Pricing», у: Selma J. Mushkin, ed., *Public Prices for Public Products* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1972), pp. 53–72.

[48] Загальний огляд див. у: Stanley S. Surrey and Paul R. McDaniel, *Tax Expenditures* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985).

ково незалежно від їхніх видатків, то перед нами система, де нема податкових витрат. Якщо кому списано податковий платіж (тобто борг), нарахований відповідно до базової ставки, то це рівнозначне отриманню субсидії на таку саму суму. Ми кваліфікуємо податкові видатки як субсидії, бо вони змінюють відносні ціни за допомогою здешевлення певних виробничих факторів. Наприклад, дозвіл на повне звільнення від оподаткування інвестицій в енергозбережне обладнання робить це обладнання начебто дешевшим, ніж тоді, якби довелося враховувати амортизаційні витрати протягом часу його функціонування, як і для решти капітальних благ. І тут знову слід наголосити: тією мірою, якою податкові видатки не виправляють неспроможностей ринку, вони спричиняють неефективність, зокрема й неправильне внутрішньо- й міжгалузеве розміщення ресурсів[49].

Певні аспекти *наукових досліджень* і *розробок*, що мають властивості суспільного блага, теж можуть служити підставою для субсидій. Уряд США, а також уряди майже всіх промислово розвинених країн надають пряму або опосередковану допомогу науковим дослідженням і розробкам. У деяких країнах такі субсидії фактично вважають за наріжні камені промислової політики.

Наукові дослідження і розробки будуть забезпечуватись на неефективному рівні тією мірою, якою вони мають характеристики суспільного блага. По-перше, коли нема змоги не допустити конкурентів до отриманих результатів, приватні фірми схильні недостатньо фінансувати наукові дослідження й розробки[50]. Вони аргументують це тим, що жоден ринковий механізм не ґарантує, що певної частини вигід, породжених новаціями, не перехоплять інші фірми. Частина вигід перейде до користувачів у вигляді надлишку споживача, а інша частина надлишку виробника — іншим виробникам. Типовий варіант політики полягав у субсидіях на приватні наукові дослідження й розробки з метою довести їх до суспільно оптимального рівня. По-друге, коли недопуск можливий (завдяки патентам або ефективному засекреченню промислових новацій), фірми схильні обмежувати поши-

---

[49] Огляд деяких цих неефективностей див. у: Michael T. Sumner, «The Incentive Effects of Taxation», у: Robert Millward, ed., *Public Sector Economics*, pp. 6–77.

[50] Kenneth Arrow, «Economic Welfare and Invention», у: National Bureau of Economic Research, *Rate and Direction of Inventive Activity* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1962), pp. 609–625.

рення інформації про свої наукові дослідження й розробки до субоптимальних рівнів. Отже, приватні фірми можуть марнувати кошти на дублювання наукових досліджень.

Недостатнє інвестування може бути спричинене проблемами, які перешкоджають належному розподілові ризиків. За своєю природою наукові дослідження — ризикована діяльність. Та якщо віддачі від різних проектів незалежні, то зі збільшенням кількості проектів до нескінченності ризик від портфеля проектів наближається до нуля. Наукові дослідження треба доводити до такого ступеня, коли граничні суспільні вигоди зрівняються з граничними суспільними витратами, незалежно від ризику, пов'язаного з окремими проектами. Однак за умов конкурентного ринку приватні фірми, як правило, не володіють досить великим портфелем незалежних проектів.

Міркування про недостатнє інвестування в наукові дослідження має своїх критиків. Гордон Макфетрідж сумнівається, чи державний сектор ефективніше справляється з ризиком, ніж приватний. Він переконує, що уникання ризику має на ринку попит з боку окремих осіб, а такі механізми, як ризиковий капітал, сприяють концентрації ризику. Він відзначає, що й сама фондова біржа — це механізм концентрації ризику (для проектів) і розподілу ризику (для окремих осіб)[51].

Чи державні субсидії справді впливають на ефективність і поширення наукових досліджень і розробок? Річард Нельсон і група дослідників проаналізували окремі випадки, розглянувши сім промислових галузей: авіабудування, напівпровідники, комп'ютери, сільське господарство, автомобілебудування й житлове будівництво. В їхньому дослідженні зроблено спробу вивчити питання про ефективність асиґнувань, розподільчі результати і наслідки впровадження. Нельсон доходить висновку, що державне забезпечення й фінансування фундаментальних досліджень поступово збільшує загальний обсяг дослідницької й розробницької діяльності та сприяє широкому розповсюдженню інформації. Натомість дані про прикладні дослідження і розробки не такі однозначні[52].

---

[51] Gordon McFetridge, *Government Support of Scientific Research and Development: An Economic Analysis* (Toronto: University of Toronto Press, 1977).

[52] Richard R. Nelson, «Government Support of Technical Progress: Lessons from History», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, № 4, 1983, pp. 499–514.

Субсидії у сфері попиту

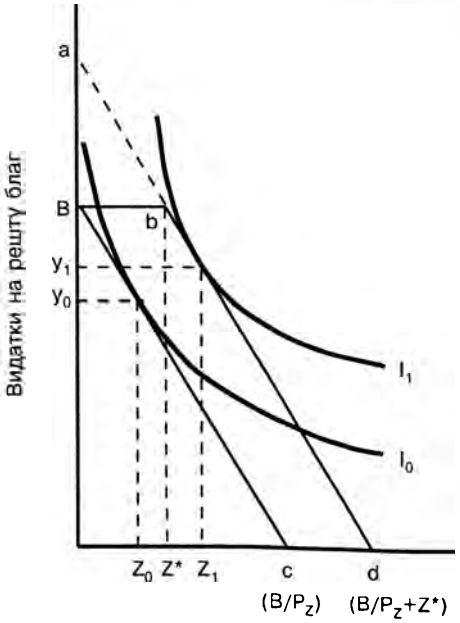
Субсидії у сфері попиту спрямовані на збільшення споживання певних товарів за допомогою зниження їхньої ціни для кінцевих споживачів. Є два основні способи надання субсидій у сфері попиту: субсидії натурою (ваучери) та індивідуальні відрахування та знижки (податкові видатки). Як і при решті універсальних варіантів політики, основним питанням є пошук підстав для державного втручання. Можна запропонувати дві головні підстави з міркувань ефективності, і кожна з них пов'язана з позитивними зовнішніми ефектами. В інших випадках субсидії у сфері попиту можна виправдати здебільшого з перерозподільчих міркувань. Під час багатьох суперечок про такі субсидії виникали непорозуміння, бо виміри ефективності і справедливості не вдається чітко розмежувати.

Посилання тільки на розподільчі цілі в разі таких субсидій є слабким аргументом, бо реципієнти завжди були б у кращому становищі (принаймні з їхнього погляду), якби їм просто переказали гроші (які б не змінювали безпосередньо відносних цін). Тому підстави для таких трансфертів часто формулюють, використовуючи термін «*блага, гідні споживання*»[53]. Хоча цей термін не має точного і загальновизнаного значення, він звичайно охоплює мішанину аргументів про перерозподіл та неспроможності ринку (найчастіше позитивні зовнішні ефекти, але ще й інформаційну асиметрію і нетрадиційні неспроможності ринку, як-от неприйнятні або внутрішні вподобання).

Субсидії натурою. Такі виплати субсидують споживання специфічних товарів. Власне кажучи, субсидії натурою — це пряме забезпечення споживачів товарами. Наприклад, уряд може закупити харчі й безпосередньо розподілити їх серед людей. Однак

Існує численна література про вплив урядових податкових видатків на наукові дослідження й розробки, див., наприклад: Barry Bozeman and Albert Link, «Public Support for Private R&D: The Case of the Research Tax Credit», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, № 3, Spring 1985, pp. 370–382; Edwin Mansfield and Lorne Switzer, «Effects of Federal Support on Company-Financed R&D: The Case of Energy», *Management Science*, Vol. 30, № 5, May 1984, pp. 562–571; ті самі автори, «How Effective are Canada's Direct Tax Incentives for R and D?», *Canadian Public Policy*, Vol. 11, № 2, June 1985, pp. 241–246.

[53] Про ці товари див.: J. G. Head, «Public Goods and Public Policy», *Public Finance*, Vol. 17, № 3, 1962, pp. 197–220.



Малюнок 7.4. Вплив субсидії натурою на споживання

у США і Канаді більшість субсидій натурою розподіляють за допомогою ваучерів, які дозволяють реципієнтам придбати бажані товари на ринку. Скажімо, американська програма продовольчих талонів розподіляла продовольчі ваучери всім, чий дохід задовольняв певним вимогам. І навпаки, американська програма розподілу надлишкових сільськогосподарських продуктів — як-от сиру — справді становила субсидії натурою. Такими ж є програми державного будівництва житла (на відміну від субсидій на оренду і будівництво житла); реципієнти одержують житлові послуги прямо від уряду за субсидовану орендну плату.

Мал. 7.4 ілюструє наслідки одноразової субсидії натурою Z^* одиниць певного товару Z. Завдяки субсидії бюджетна лінія зміщується з *Bc* до *Bbd*. Якби реципієнт мав змогу продати субсидований товар, ефективна бюджетна лінія була б *abd*, яка для обсягів блага, більших за Z^*, збігається з бюджетною лінією, породженою грошовою субсидією P_z, помноженою на Z^*,

де P_z — ціна субсидованого товару. Навіть якщо перепродаж неможливий, рівень субсидування досить малий, а тому рівень споживання Z_1 такий самий, як і в разі грошової субсидії $P_{z'}$ помноженої на Z^*. Зверніть увагу, що в цьому прикладі ми бачимо еквівалентність, хоча субсидія натурою більша за рівень споживання перед отриманням субсидії. Мовлячи спрощено і грубо, такі невтішні висновки спантеличують нас: адже реципієнтові можна з однаковим успіхом давати як чарку горілки, так і тарілку юшки[54]. Надання субсидій натурою, а не грошей мало б значення тільки тоді, якби крива байдужості I_1 була дотична до продовження бюджетної лінії (відрізка *ab*).

Якщо субсидія досить велика і можна забезпечити неперепродаж товару, споживання субсидованого товару може перевищити рівень, якого можна було б досягти за допомогою еквівалентної грошової субсидії. Які підстави можуть виправдати великі субсидії натурою і необхідні примусові зусилля, що перешкодили б перепродажеві субсидованого товару на «чорних ринках»? Одна з можливих підстав для ефективних (великих і безперепродажних) субсидій натурою, яка спирається на міркування про ефективність, полягає в тому, що донори субсидій мають користь від специфічної структури споживання реципієнтів (є й інший спосіб опису цієї взаємозалежності: платники податків одержують споживчі зовнішні ефекти від споглядання того, як реципієнти споживають конкретне благо)[55]. Наприклад, багато людей надає позитивної ваги знанню про те, що діти з бідних родин дістають достатньо добре харчування; інші вважають працю за важливий чинник у розвитку відповідальності й навичок самозабезпечення і тому високо цінують програми, які завдяки субсидіям спонукають до роботи. Коли є взаємозалежність корисностей, допомога натурою може бути ефективніша,

---

[54] Див.: Mark Pauly, «Efficiency in the Provision of Consumption Subsidies», *Kyklos*, Vol. 23, Fasc. 1, 1970, pp. 33–57.

[55] Див.: Harold M. Hochman and James D. Rodgers, «Pareto Optimal Redistribution», *American Economic Review*, Vol. 59, № 4, 1969, pp. 542–557. Цей підхід недавно модифікував Russell D. Roberts, «A Positive Model of Private Charity and Public Transfers», *Journal of Political Economy*, Vol. 92, № 1, February 1984, pp. 136–148. Див. також: Edward M. Gramlich, «Cooperation and Competition in Public Welfare Policies», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 3, Spring 1987, pp. 417–431.

ніж необмежені (грошові) трансферти. Це й не дивно, коли згадати, що ми говорили про інтерналізацію зовнішніх ефектів, бо грошові субсидії не інтерналізують зовнішніх ефектів, пов'язаних із специфічними благами[56].

Інша можлива підстава полягає в тому, що це конкретне благо породжує позитивні зовнішні ефекти. Було багато суперечок щодо існування і величини позитивних зовнішніх ефектів, пов'язаних із споживанням житла, освіти, охорони здоров'я і харчів. Очевидно, такі практичні питання слід розглядати конкретно в кожному випадку.

Ваучери. Субсидії натурою часто надають у вигляді *ваучерів*, які дозволяють споживачам придбати наявні на ринку товари за зниженими цінами. Як правило, ваучери розподіляють вибраним споживачам за цінами, нижчими від номінальних. Постачальники, які продають бажані товари за ваучери, або споживачі з талоном на купівлю потім обертають ваучери на готівку за номінальною вартістю. Якщо ваучери розподіляють серед споживачів в обмеженій кількості й безкоштовно, то концептуально вони збігаються з одноразовими субсидіями натурою, проаналізованими на *мал. 7.4*.

Ваучерна система набула широкого розповсюдження в США у вигляді програми продовольчих талонів. Як показано в одному дослідженні, продовольчі талони справді породжують додаткові витрати на харчі. Однак подальші поправки до Закону про продовольчі талони майже повністю ліквідували це збільшення[57]. Тому тепер продовольчі талони, функціонально будучи трохи дорожчою формою соціальних виплат, однаково тішаться політичною популярністю.

Ваучери дуже часто пропонували для субсидування ще таких благ, як початкова й середня освіта, дитячі садки і житло. Якщо ваучери забезпечують великі субсидії, вони стимулюватимуть

---

[56] Вичерпне обговорення цього питання див. у: Leslie Rosenthal, «Subsidies to the Personal Sector», Chapter 3, у: Robert Millward, ed., *Public Sector Economics*.

[57] Див.: Teh-Wei Hu and Norman L. Knaub, «Effects of Cash and In-Kind Welfare on Family Expenditures», *Policy Analysis*, Vol. 2, № 1, Winter 1976, pp. 71–92; Judith A. Barmack, «The Case Against In-Kind Transfers: The Food Stamp Program», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 4, Fall 1977, pp. 509–530; Norman L. Knaub, «The Impact of Food Stamps and Cash Welfare on Food Expenditures; 1971–1975», *Policy Analysis*, Vol. 7, № 2, Spring 1981, pp. 169–182.

ринковий попит на ці блага. Оскільки ці блага звичайно купують на місцевих ринках, де графіки короткотермінової пропозиції мають нахил вгору, це може призвести до зростання цін на субсидовані блага. Наприклад, якби короткотерміновий графік пропозиції житла в певній місцевості був повністю нееластичним, запровадження ваучерів просто призвело б до підвищення орендної плати для всіх квартиронаймачів, не збільшуючи пропозиції. Однак таке підвищення орендної плати кінець кінцем сприяло б будівництву нового житла і поділу будинків на окремі частини для здачі в оренду. Цінові ефекти житлових ваучерів були експериментально перевірені за програмою житлової допомоги, на яку Міністерство житлового будівництва і міського розвитку фінансувало понад 160 млн. доларів[58]. На жаль, дослідники не погоджуються з експериментальними даними, що житлові ваучери не призводять до місцевого підвищення цін на житло[59].

Багато експертів обстоювали ваучери як засоби збільшення доступу до приватної початкової і середньої освіти, збільшення вибору для батьків та запровадження конкуренції серед державних шкіл[60]. Найперша підстава для державної підтримки освіти визначається тим, що індивіди не мають усіх вигід, пов'язаних з одержаною освітою, бо інші люди отримують вигоду від того, що навколо них освічені громадяни і працівники. Однак багато дослідників вважає, що пряме забезпечення освітою за допомогою державних закладів страждає від неспроможностей влади, породжених браком конкуренції. Прихильники державної освіти вважають, що ваучери забезпечують державне фінансу-

---

[58] Див. про це у: Harvey S. Rosen, «Housing Behavior and the Experimental Housing Allowance Program: What Have We Learned?», у: Jerry A. Hausman and David A. Wise, eds., *Social Experimentation* (Chicago: University of Chicago Press, 1985), pp. 55–75.

[59] Підсумок див. у: Gregory K. Ingram, «Comment», у Hausman and Wise, eds., ibid., pp. 87–94. Докладніше див. у: Katharine L. Bradbury and Anthony Downs, eds., *Do Housing Allowances Work?* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981).

[60] Одним з перших прихильників такої системи був Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), pp. 85–107. Докладно про пов'язані з цією темою питання див.: John E. Coons and Stephen D. Sugarman, *Education by Choice: The Case for Family Control* (Berkeley: University of California Press, 1978); Myron Lieberman, *Privatization and Educational Cost* (New York: St. Martin's Press, 1989).

вання і дозволяють створити конкурентну пропозицію. Натомість критики стверджують, що конкурентна пропозиція страждає від інформаційної асиметрії (батьки не знатимуть про якість освіти своїх дітей, аж поки побачать, що їхні діти дуже відстали від решти дітей), а тому ваучери не можна ефективно використати без прямого реґулювання якості.

У США була проведена невелика кількість експериментів з освітніми ваучерами, але завдяки їм не вдалося перевірити центрального постулату ваучерних програм, мовляв, стимульована споживачем конкуренція покращить роботу шкіл. Наприклад, за умовами експерименту в Алум-Рок, Каліфорнія, шкільних учителів, які втратили своїх учнів, не можна було звільнити[61]. Однак без відповіді залишилось головне запитання: чи можуть споживачі ефективно судити про якість? Якщо не можуть, то малоймовірно, що будь-яка залежна від попиту схема, наприклад ваучери, буде ефективна з погляду розміщення. Інформаційна асиметрія навряд чи становить поважну проблему для вищої освіти, де можливість побудувати кар'єру може тісно пов'язуватися з освітніми програмами[62].

Податкові видатки. *Податкові видатки* звичайно використовують для стимуляції попиту на житло, освіту, охорону здоров'я і виховання дітей. Інші податкові видатки стимулюють попит на блага, що їх виробляють деякі некомерційні організації — доброчинні, культурні або політичні. Податкові видатки виявляють свою дію тим, що знижують післяподаткові ціни на вибране благо. Наприклад, відрахування від суми оподатковуваного доходу відсотків, виплачуваних по заставній, здешевить утримання будинку.

Податкові видатки становлять важливе джерело субсидій у США. Наприклад, неотриманий дохід внаслідок відрахувань відсотків по заставних і майнового податку 1981 року становив, за оцінками, близько 35 мільярдів доларів, а відкидання соціального

---

[61] *Rand Corporation, Education Vouchers: The Experience at Alum Rock* (Washington, D.C.: National Institute of Education, December 1973).

[62] Нещодавно в Канаді комісія Макдональда рекомендувала запровадити ваучери для вищої освіти. *The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1985), Vol. 2, p. 749.

забезпечення та інших пільг, що їх можна було б вважати за доходи, дає понад 50 мільярдів доларів незібраних податків[63]. Крім того, оподаткування умовно нарахованого доходу (збільшення багатства, не пов'язаного з наростанням суми грошей) здебільшого не вважають за податкові видатки. Наприклад, федеральні оцінки податкових видатків не охоплюють умовно нарахованого доходу з вартості будівель, зайнятих власником[64].

Більшість західних країн тепер прийшли до визнання важливості величини податкових видатків. США, Західна Німеччина, Великобританія, Японія і Канада — всі вимагають щорічного подання звітів про податкові видатки[65].

Критики стверджують, що податкові видатки менш бажані, ніж прямі субсидії, і то з двох причин. По-перше, податкові видатки виникають із надр дискусій про податковий кодекс, їхня роль як субсидій до ладу не проаналізована, і тому вони сприяють різним формам неспроможностей державної влади, наприклад пошукові ренти. По-друге, податкові видатки прославилися своїми несправедливими наслідками у сфері розподілу. Індивіди з вищими доходами мають більшу можливість скористатися податковими видатками, ніж члени груп з нижчими доходами, які, зрозуміло, сплачують загалом мізерні податки або не платять їх зовсім[66]. Відрахування, які зменшують оподатковуваний дохід, дозволяють уникати сплати податків за граничною податковою ставкою платника податків і таким чином у рамках прогресивних систем оподаткування сприяють індивідам з високими дохо-

---

[63] Theodore J. Eismeier, «The Power Not to Tax: The Search for Effective Controls», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, Spring 1982, pp. 333–345.

[64] Див.: Michael Krashinsky, «Limitations on the Use of Tax Expenditures: Some Comments», *Canadian Public Policy*, Vol. 8, № 4, Autumn 1982, pp. 615–620.

[65] Kevin McLoughlin and Stuart B. Proudfoot, «Giving by Not Taking: A Primer on Tax Expenditures, 1971–75», *Policy Analysis*, Vol. 7, № 2, Spring 1981, pp. 328–337. Обговорення системи звітності про податкові видатки в Каліфорнії див. у: Karen M. Benker, «Tax Expenditure Reporting: Closing the Loophole in State Budget Oversight», *National Tax Journal*, Vol. 39, № 4, December 1986, pp. 403–417.

[66] Огляд цих міркувань див. у: Neil Brooks, «The Tax Expenditure Concept», *Canadian Taxation*, Vol. 1, № 1, January 1979, pp. 31–35. Деніел Вейнберґ оцінює, що 1985 фінансового року більша половина з 250 млрд. доларів податкових видатків у США, відданих через систему індивідуального прибуткового податку, відійшла одній п'ятій родин з найвищими доходами. Daniel H. Weinberg, «The Distributional Implications of Tax Expenditures and Comprehensive Income Taxation», *National Tax Journal*, Vol. 40, № 2, June 1987, pp. 237–253.

дами. Знижки, які безпосередньо зменшують розмір сплачуваного податку, мають ту саму грошову вартість для кожного, хто може на них претендувати. Тому знижки загалом зберігають прогресивний характер податкової системи краще, ніж відрахування, що виражаються такою ж сумою незібраних бюджетних надходжень.

Податки у сфері попиту

Податки у сфері попиту ми ділимо на дві великі групи: податок на товар і плата за користування. Однак застерігаємо, що інші експерти можуть використовувати іншу термінологію, а різниця між двома групами нечітка.

Податок на товар. Терміни *податок на товар* і *акцизний податок* часто вживають один замість одного. Ми вважаємо, що податок на товар інтерналізує наслідки дії товарів з негативними зовнішніми ефектами. Найпоширеніше його застосування — це зменшення споживання товарів, які, так би мовити, не варті, щоб їх споживали («недостойні» блага), — наприклад, алкогольних напоїв (див. вище про товари, гідні споживання, в підрозділі про субсидії у сфері споживання). Використання податків за цих умов, здається, часто супроводиться певним ступенем роздвоєння. Чи ці податки лише мінімально впливають на попит і дають значні надходження, а чи суттєво зменшують попит і генерують значно менші надходження? Можна припускати, що в цьому контексті намір полягав у зменшенні попиту, але його начебто часто заступає бажання збільшити надходження. Очевидно, в кожному конкретному політичному контексті еластичність попиту за ціною визначає рівновагу між зменшенням споживання і формуванням надходжень[67].

[67] Наприклад, як впливають високі податки на споживання тютюну? Існують певні дані про те, що попит на куріння за ціною досить еластичний, а тому підвищення податку на тютюн призвело б до ефективного зменшення куріння. Див.: Edwin T. Fujii, «The Demand for Cigarettes: Further Empirical Evidence and Its Implications for Public Policy», *Applied Economics*, Vol. 12, № 4, 1980, pp. 479–489. Дані про те, що еластичність попиту за ціною вища в молоді, ніж у дорослих, див. у: Eugene M. Lewit, Douglas Coate, and Michael Grossman, «The Effects of Government Regulation on Teenage Smoking», *Journal of Law and Economics*, Vol. 14, № 3, December 1981, pp. 545–569.

Плата за користування. Наукові терміни, що їх часто вживають політичні експерти замість «плати за користування», бувають такі: податки за переобтяження, розцінки за граничними суспільними витратами та оптимальне мито. В загальнопоширеній бюрократичній мові вона відома під назвою ліцензійного платежу, орендної плати, плати за проїзд та інших синонімічних виразів, що означають ціну. На користь плати за користування промовляють два аргументи, що враховують ефективність: перший — вона (знов-таки) інтерналізує зовнішні ефекти; другий — визначає правильну ціну на суспільні блага, навіть тоді, коли йдеться про неконкурентні, виключні й переобтяжені суспільні блага (див. квадрант пн.-сх.2 на *мал. 3.7*) — таких, як мости, — і на суспільні блага у вигляді ресурсів спільної власності (див. квадрант пд.-зах.2 на *мал. 3.7*) — таких, як район рибальського промислу. Ми вже розглядали проблему визначення ціни на виключні суспільні блага в розділі 3 (див. *мал. 3.8*). Ефективне розміщення вимагає, щоб плата за користування природним благом дорівнювала граничним витратам, яких зазнають інші користувачі, причому протягом непереобтяженого періоду вона має бути нульовою, а в період переобтяження сягати певних розмірів.

Часто головною проблемою для тих, хто ухвалює рішення, є визначення таких цін у годину «пік». Одним із випадків, де можливість визначення ціни швидко зростає завдяки технологічному прогресу, є переобтяженість доріг. Хоча визначення плати за користування дорогами розглядали в багатьох регіонах[68], малоймовірно, щоб її широко використовували на практиці ще до того, як буде запроваджений електронний нагляд. У Гонконгу експериментують із системою, в якій електронні ліцензійні таблички сприймаються контурами детектора. Ці детектори передають інформацію про рух автомобілів до комп'ютерного центру, де можна приготувати щомісячний рахунок для оплати[69].

---

[68] 1964 року комісія Сміда у Великобританії рекомендувала запровадити плату за користування дорогами. *Road Pricing: The Economic and Technical Possibilities* (Ministry of Transport, London: Her Majesty's Stationery Office, 1964).

[69] Hong Kong Transport Branch, *Electronic Road Pricing Pilot Scheme: Results, Brief & Consultation Document* (Hong Kong: Hong Kong Government, 1985). Вступ до загальної теми про користування дорогою див. у: Martin Wohl, «Congestion Toll Pricing for Public Transport Facilities», у: Selma Mushkin, ed., *Public Prices for Public Products*, pp. 243–266; Kenneth A. Small, Clifford Winston, and Carol A. Evans, *Road Work: A New Highway Pricing and Investment Policy* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1989).

ВСТАНОВЛЕННЯ ПРАВИЛ

Правила пронизують наше життя. Справді, вони такі поширені, що ми не схильні вважати їх за знаряддя державної політики. Наша теперішня мета — наголосити, що правила, як і решта універсальних варіантів політики, мають свої переваги і вади. Уряд використовує їх, щоб скорше примушувати, а не спонукати до певної поведінки. Законослухняності можна досягти за допомогою покарань, визначених кримінальним або цивільним кодексом. Однак за практичними наслідками ми не можемо точно відрізнити правил від стимулів. Наприклад, як слід трактувати невеликі штрафи, накладені судом у кримінальних справах: як правила чи неявні податки (іншими словами, негативні стимули)?

Хоча стало модно наголошувати на вадах правил (наприклад, порівнюючи зі стимулами), за певних умов вони служать найефективнішим методом виправлення неспроможностей ринку.

Ми ділимо правила на дві великі групи: 1) основні правила, що охоплюють цивільне і кримінальне право; 2) регулювання, що охоплює обмеження ціни, обсягу, якості, інформації, а також опосередкованіші форми контролю: реєстрацію, сертифікацію і ліцензування учасників ринку. На *мал. 7.5* зображено ці універсальні варіанти політики.

Основні правила

Не слід забувати, що говорити про конкурентні ринки можна лише в рамках системи, орієнтованої на правила. Лестер Туроу з силою наголошує на цьому:

«На світі просто не існує такої речі, як нерегульована економіка. Всі економіки — це сукупність правил і приписів. Фактично, сама цивілізація — це сукупність узгоджених правил поведінки. Економіка без правил була б економікою в стані анархії, де добровільний обмін був би неможливий. Перевага в силі становила б єдиний засіб проведення економічних операцій. Кожен лупцював би когось іншого»[70].

---

[70] Lester Thurow, *The Zero-Sum Society*, p. 129. Див. також: Richard A. Posner, «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 5, № 2, Autumn 1974, pp. 335–358. Докладно про це питання див.: Robert D. Cairns, «Rent Seeking, Deregulation, and Regulatory Reform», *Canadian Public Policy*, Vol. 11, № 3, September 1985, pp. 592–599.

Універсальні варіанти політики	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Правила		
Цивільне право (особливо закон про громадянську відповідальність)	Н.Р.: Суспільні блага Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти Н.Р.: Інформаційна асиметрія П.Р.: Справедливість О.К.М.: Мало продавців	Неспроможність бюрократичного забезпечення
Кримінальне право	Н.Р.: Суспільні блага Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти О.К.М.: Незаконні вподобання	
Регулювання		
Регулювання цін	Н.Р.: Природна монополія П.Р.: Справедливість (вилучення економічної ренти) П.Р.: Розподіл	Х-неефективність та неефективність розміщення ресурсів
Регулювання обсягів	Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти Н.Р.: Суспільні блага, ресурси спільної власності	Викривлене інвестування, «чорні ринки»
Пряме забезпечення інформацією (розкриття даних про товари і маркування)	Н.Р.: Інформаційна асиметрія Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти	Пізнавальна обмеженість споживачів
Непряме забезпечення інформацією (реєстрація, сертифікація і ліцензування)	Н.Р.: Інформаційна асиметрія Н.Р.: Неґативні зовнішні ефекти	Пошуки ренти (картелізація)

Н.Р.: Неспроможність ринку
Н.В.: Неспроможність влади
П.Р.: Проблема розподілу
О.К.М.: Обмеженість конкурентної моделі

Малюнок 7.5. Встановлення правил

Ця ідея веде свій родовід від Адама Сміта, що визнавав необхідність юридичних основ економічної діяльності, вказуючи на схильність людей, зайнятих у тій самій галузі, вступати в таємну змову й підривати функціонування конкурентного ринку[71]. Значить, сам конкурентний ринок можна вважати за суспільне благо, яке, будучи цілковито відданим у руки приватній ініціативі, страждатиме від недостатньої пропозиції[72]. Договірне право, закони про відшкодування, торговельне право, трудове законодавство і антимонопольні закони — це все можна вважати за *основні правила*.

Хоча мало хто заперечує, що система норм кримінального і цивільного кодексів сама по собі підвищує ефективність, суперечку викликає питання про найефективнішу структуру таких норм. Наприклад, у цивільному праві предметом суперечок є точна природа норм оптимальної відповідальності (коли йдеться, скажімо, про покарання за недбальство, протиставлені суворим нормам відповідальності)[73]. Більшість перших праць на тему «право та економіка» були пов'язані з визначенням таких оптимальних норм за різних обставин.

Одним з найголовніших суспільних благ є визначення та утвердження прав власності, зокрема й прав на здоров'я та безпеку. У США, Канаді та в інших країнах, які мають своє юридичне коріння в англійському звичаєвому праві, законодавство про відшкодування дозволяє потерпілим домагатися компенсації че-

---

[71] Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1st ed., 1776 (New York: Penguin Books, 1977), Book One, Chapter X, Part II, pp. 232–233.

[72] Річард Дейлс стверджує, що ринок слід вважати за суспільне благо на кшталт ресурсів спільної власності, див.: Richard Dales, «Beyond the Marketplace», *Canadian Journal of Economics*, Vol. 8, № 4, November 1975, pp. 483–503.

[73] У багатьох цих працях зроблено спробу проаналізувати специфічну природу і розміри неспроможностей ринку в конкретних контекстах — як-от відповідальності за якість виробленої продукції — з метою розробки оптимальних норм відповідальності. Про недавнє обговорення деяких з цих питань див.: Gary Schwartz, «The Validity of Negligence and the Ethics of Strict Liability», *Georgia Law Review*, Vol. 15, Summer 1981, pp. 963–1005; George Priest, «The Invention of Enterprise Liability: A Critical History of the Intellectual Foundations of Modern Tort Law», *Journal of Legal Studies*, Vol 14, № 3, December 1985, pp. 461–527. Журнали «*Journal of Legal Studies*» і «*Journal of Law and Economics*» регулярно вміщують статті, присвячені ефективності системи відповідальності.

Огляд еволюції американських законів про відшкодування див. у: Richard A. Epstein, *Modern Products Liability Law* (Westport, Conn.: Quorum Books, 1980).

рез суди. Залежно від конкретних чинних норм можливість відшкодування знижує очікувані втрати споживачів та утримує від ризикованих дій виробників за умов інформаційної асиметрії. Та оскільки відшкодування супроводиться значними трансакційними витратами, воно може виявитись малоефективним як механізм компенсації і утримання, коли завдана індивідові шкода відносно невелика. (Суди у справах з невеликою сумою позову та колективні позови є спробою розв'язати цю проблему.) Оскільки загальна відповідальність корпорацій обмежена їхніми активами, відшкодування може бути неефективним, якщо великі втрати спричинені виробами малих корпорацій. Крім того, на нашу думку, загроза відшкодування найменше обмежуватиме неефективність, породжену інформаційною асиметрією, якщо йдеться про післядосвідні товари, бо дуже важко виявити зв'язок між споживанням і шкідливими ефектами.

Договірне право також може зумовлювати зменшення наслідків інформаційної асиметрії. Наприклад, закон про страхування покладає відповідальність за інформування застрахованого про природу й розміри страхових виплат на страхову компанію[74]. Навіть коли договори встановлюють ясні або суперечливі межі страхових виплат, американські суди, визначаючи розмір страхових виплат, здебільшого беруть до уваги розумні сподівання застрахованих. Справді, більшість страхових аґентств самі страхують себе від помилок і недоглядів, щоб ґарантувати свою відповідальність у тому разі, коли враження, яке вони справляють на клієнта, розходиться зі страховим покриттям, записаним у договорі. В багатьох місцевостях інші типи аґентств, наприклад аґентства з продажу нерухомості, зобов'язані розкривати клієнтам певні властивості товару, що характеризують його якість. Однак наявність таких правил може спонукати фірми приховувати неґативні характеристики своєї продукції. Тому задля ефективності ці правила треба поєднувати з «нормами обслуговування».

Антимонопольний закон, який може бути сформульований за нормами кримінального і цивільного кодексу, має перешкоджати фірмам отримувати монопольну ренту за допомогою таємної змови, спрямованої на обмеження конкуренції. Як коротко

---

[74] Див.: Kenneth S. Abraham, *Distributing Risk: Insurance, Legal Theory, and Public Policy* (New Haven: Yale University Press, 1986), pp. 31–36.

відзначено в розділі 4, можливість таємної змови звичайно виникає тоді, коли в галузі домінує лише кілька фірм. Ці фірми можуть створити картель і намагатися розмістити випуск продукції серед його членів задля досягнення монопольної ціни. Розміщення випуску можна здійснювати через такі механізми, як точне квотування, географічний розподіл ринків і певна система перерозподілу контрактів. Там, де таємна змова незаконна, названі зусилля часто закінчуються невдачею, бо члени картелю не можуть укласти угод, які б ефективно запобігали взаємному ошуканству. Можливість входу нових фірм і доступність замінників також обмежують здатність картелів підтримувати ціни вище ринкових рівнів. Однак активне запровадження антимонопольних законів може бути необхідним для збереження конкуренції в деяких галузях із високим рівнем концентрації виробництва. Одним із підходів є розслідування й судове переслідування за нормами кримінального права, проваджене державними органами, як-от антимонопольним відділом Міністерства юстиції США. Ще один підхід — створення стимулів, наприклад значних відшкодувань, щоб заохотити до позову тих, хто постраждав від таємної змови.

Основні правила можна також використовувати для розв'язання деяких проблем, пов'язаних з неспроможностями влади. Наприклад, при прямій демократії особисті права, записані як конституційні ґарантії, можуть захистити меншості від тиранії більшості. Так само і обмеження на подарунки та додаткові прибутки, які можуть отримати вибрані представники, здатні допомогти уникнути найкричущіших зловживань, пов'язаних із пошуком ренти.

Регулювання

Якщо основні правила сприяють приватному вибору на конкурентних ринках, то *регулювання* намагається змінити вибір, який виробники і споживачі зробили б на цих ринках за інших обставин. Регулювання звичайно здійснюють через «наказ і контроль»: дають розпорядження, контролюють їхнє виконання, а за недотримання норм карають.

Регулювання цін. У розділі 6 ми аналізували, як відіб'ється на ефективності встановлення мінімальних і максимальних цін на

конкурентному ринку (див. *мал. 6.2* і *6.3*). Тодішній наш висновок, що регулювання цін призводить до неефективності, можна поширити й на контроль над заробітною платнею і цінами, а також на політику регулювання доходів, до якої часто вдавалися західні держави, зокрема й США[75]. Однак розміри неефективності часто важко оцінити.

Якщо якість товару змінюється, встановлення мінімальних цін приводить до конкуренції між фірмами скорше на основі якості, ніж ціни. Наслідком може бути надмірна якість і підвищені ціни, але тільки звичайна норма прибутку. І навпаки, максимальні ціни часто ведуть до погіршення якості товарів, що дозволяє фірмам продавати їх за ціною, близькою до конкурентного рівня для низькоякісних товарів. Іншими словами, аналіз суспільного надлишку (за припущення, що якість залишається незмінною) не завжди повністю відображує наслідки регулювання цін.

Регулювання цін часто використовують як засіб протидії намаганням монополістів установлювати ціни, що максимізують ренту. Як ми бачили в розділі 3, якщо природного монополіста можна змусити встановлювати ціни за середніми витратами, то чисті втрати для суспільства будуть набагато менші, ніж тоді, коли ціноутворення максимізуватиме ренту. В рамках багатьох нормативних режимів спробувано змусити природних монополістів до встановлення ціни за середніми витратами за допомогою регулювання цін. Великі сектори енергетики, транспорту, зв'язку і міських комунальних послуг регулюють або регулювали таким способом. Як правило, нормативні акти, які уповноважують регулювати, вказують на «розумні» ціни та прибутки. Однак на практиці часто неясно, яку відносну вагу у визначенні розумності має ефективність і справедливість.

Використання регуляції цін задля збільшення пропозиції з боку природних монополістів наразилося на критику з двох головних напрямів. По-перше, Джордж Стіглер та інші стверджують, що поряд з іншими видами неспроможностей влади ми маємо ще один: регулятори швидко «стають здобиччю» фірм, що

[75] Див.: D. Quinn Mills, «Some Lessons of Price Controls in 1971–1973», *Bell Journal of Economics*, Vol. 6, № 1, Spring 1975, pp. 3–49; John Kraft and Blaine Roberts, *Wage and Price Controls: The U.S. Experiment* (New York: Praeger, 1975).

їх вони начебто регулюють, а тому наслідки можуть бути гірші, ніж тоді, якби регулювання не було[76]. По-друге, таке регулювання спонукає до неефективної і марнотратної поведінки. Двома добре задокументованими наслідками таких спонук є Х-неефективність і надмірне використання капіталу під час регулювання норми прибутку[77].

Зверніть увагу, що використання регуляції цін для виправлення неспроможності ринку, спричиненої природною монополією, — це лиш одна альтернатива, іншими вже розглянутими можливостями подолати наслідки природної монополії є аукціони та субсидії; нижче ми ще розглянемо питання про державну власність. У цьому ми вбачаємо взаємозамінність універсальних варіантів політики. Щоб визначити, який варіант підходить найкраще, потрібен аналіз конкретних обставин.

Максимальні ціни іноді використовують, коли намагаються перемістити економічну ренту від власників ресурсу до споживачів. Наприклад, протягом 1970-х років максимальна ціна на сиру нафту в США і Канаді утримувалась набагато нижче від ринкового рівня. Такий контроль не тільки перемістив ренту від власників нафтових запасів до нафтопереробників і споживачів, а й зменшив вітчизняну пропозицію нафти, збільшив попит на

---

[76] George Stigler, «The Theory of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management*, Vol. 2, № 1, Spring 1971, pp. 3–21; Richard A. Posner, «Theories of Economic Regulation», *Bell Journal of Economics and Management*, Vol. 5, № 2, Autumn 1974, pp. 335–358; Sam Peltzman, «Toward a More General Theory of Regulation», *Journal of Law and Economics*, Vol. 19, № 2, August 1976, pp. 211–240. Їхні праці підсумовують попередні традиційні підходи в політичній науці, зокрема таких авторів: Samuel P. Huntington, «The Marasmus of ICC: The Commissions, the Railroads and the Public Interest», *Yale Law Review*, Vol. 61, № 4, April 1952, pp. 467–509; Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955).

[77] Докладне обговорення всіх цих питань див. у: William G. Shepherd, *Public Policies Toward Business* (Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, 1985), зокрема Part 3, «Utility Regulation and Deregulation», pp. 323–428. Про надмірне використання капіталу див. оригінальну статтю: Harvey Averch and Leland L. Johnson, «Behavior of the Firm under Regulatory Constraint», *American Economic Review*, Vol. 53, № 5, December 1962, pp. 1052–1069. Про перевірку їхньої гіпотези див.: Robert M. Spann, «Rate of Return Regulation in Production: An Empirical Test of the Averch and Johnson Thesis», *Bell Journal of Economics and Management*, Vol. 5, № 1, 1974, pp. 38–54; Leon Courville, «Regulation and Efficiency in the Electric Utility Industry», ibid., pp. 53–74.

неї і сприяв підвищенню світових цін на нафту[78]. Загалом використання максимальних цін для переміщення економічної ренти супроводиться втратами ефективності.

Регулювання обсягів. Ми вже згадували про регулювання обсягів як про засіб контролю негативних зовнішніх ефектів під час обговорення податків і субсидій. Хоча регулювання обсягів менш гнучке і загалом менш ефективне, ніж ринкові стимули, воно забезпечує більшу визначеність результату. Тому воно може бути доцільним у ситуаціях, коли ціна помилки велика. Наприклад, якщо негативні зовнішні ефекти пов'язані з післядосвідними благами, що породжують катастрофічні й незворотні наслідки, то найбажанішим підходом може бути пряме обмеження обсягів цих благ. Чи слід нам готуватися застосувати економічні стимули для контролю за використанням карбіду фтору, який здатний зруйнувати озоновий шар? Якщо на першому етапі оподаткування ми переоцінили еластичність попиту за ціною, то згодом витрати і труднощі скорочення його виробництва можуть виявитися великими. Інші потенційно небезпечні для всієї земної кулі загрози — наприклад тепличний ефект — породжують такі самі проблеми[79].

У США регулювання обсягів забруднювачів часто виражається у вигляді переліку технологій, які слід використовувати, щоб забезпечити дотримання певних норм. Наприклад, поправки до Закону 1977 р. про чисте повітря вимагають, щоб усі нові електростанції, які працюють на вугіллі, встановлювали в димарях газоочисники для припинення викидів в атмосферу сірки незалежно від того, яке вугілля використовують — з низьким чи

---

[78] Огляд див. у: Kenneth J. Arrow and Joseph P. Kalt, *Petroleum Price Regulation: Should We Decontrol?* (Washington, D. C.: American Enterprice Institute, 1979). Докладніший розгляд див. у: Joseph P. Kalt, *The Economics and Politics of Oil Price Regulation* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1981). Обговорення конкретних проблем, пов'язаних з максимальними цінами на нафту на світовому ринку, див. у: George Harwich and David Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Response, and Contingency Planning* (Washington, D. C.: American Enterprice Institute, 1984, pp. 57–110.

[79] Про підґрунтя тепличного ефекту див.: Gordon J. MacDonald, «Scientific Basis for the Greenhouse Effect», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 3, Spring 1988, pp. 425–444. В інших статтях цього номера розглянуто можливі політичні реакції на тепличний ефект.

високим вмістом сірки[80]. Цей підхід сподобався конґресменам від штатів, де видобувають вугілля з високим вмістом сірки, власникам старих електростанцій, нові конкуренти яких матимуть менші переваги, та захисникам довкілля, які вважають його за спосіб досягти зменшення викидів з мінімальними адміністративними витратами[81]. Та при підвищенні вартості нових електростанцій вимога встановити газоочисники насправді могла сповільнити зменшення сукупних викидів сірки в атмосферу, бо сповільнились темпи будівництва нових електроенергетичних аґреґатів замість старих. Загалом реґулятивні вказівки, як треба дотримуватися певних норм, зменшують гнучкість, а отже, здорожчують процес досягнення цих норм.

Використання квот у міжнародній торгівлі — ще один, хоч і дуже критикований, приклад реґулювання обсягів. Як ми вже переконались, у теорії тарифи та квоти мало чим відрізняються одні від одних: коли є тарифи, ціни піднімаються, поки імпорт не зменшиться до певного рівня; коли є квоти, уряд безпосередньо обмежує рівень імпорту і відповідно до нього встановлюються ціни. На практиці тарифи мають перевагу перед квотами в тому, що швидше пристосовуються до змін пропозиції й попиту. Крім того, тарифи загалом легше запровадити, ніж квоти, оскільки квоти вимагають, щоб уряд розподіляв права на обмежений імпорт.

Недавно Хосе Гомес-Ібаньєс, Роберт Леон і Стівен О'Коннел дослідили наслідки запровадження квот на автомобільному ринку США[82]. Їхній аналіз можна поширити й на решту квот: на імпорт взуття, текстильних виробів, сталі та багатьох інших продуктів. Дослідники оцінюють, що короткочасні втрати споживачів перевищують один мільярд доларів щорічно і що, «як стало очевидно, внаслідок запровадження обмежень економіка в цілому в багатьох аспектах стала функціонувати гірше»[83]. Вони та-

[80] Див.: Robert W. Crandall, «An Acid Test for Congress?», *Regulation*, Vol. 8, September/December 1984, pp. 21–28. Див. також: Bruce A.Ackerman and William T. Hassler, *Clean Coal/Dirty Air* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1981).

[81] Robert W. Crandall, «An Acid Test for Congress?», pp. 21–22.

[82] Jose Gomez-Ibanez, Robert Leone, and Stephen O'Connell, «Restraining Auto Imports: Does Anyone Win?», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 2, № 2, Winter 1983, pp. 196–219.

[83] Ibid., p. 205; див. табл. 2.

кож вказують, що довгочасні «динамічні» втрати, спричинені зменшенням ефективності, можуть бути навіть більші за короткочасні, оскільки виробники японських автомобілів пристосовують свою поведінку до запроваджених квот.

Крайнім видом регулювання обсягів є пряма заборона на використання права власності, запроваджувана, як правило, під загрозою кримінального покарання. Наприклад, 1984 року Закон про пересадку органів у США заборонив продаж і купівлю людських органів[84]. Куди знайоміші заборони стосуються азартних ігор, спиртних напоїв, проституції і таких наркотиків, як героїн і кокаїн. Але знов-таки різні країни послуговуються цим політичним інструментом по-різному. У багатьох країнах заборонено мати в приватному користуванні вогнепальну зброю, тоді як у більшості штатів США дозволено продавати її та володіти нею. З іншого боку, наскільки нам відомо, жодна країна не заборонила споживання і продажу сигарет, хоча можна було б стверджувати, що саме сигарети слід передусім забороняти[85]. Серед політичних експертів немає згоди щодо цих видів заборон. Це й не дивно: адже багато цих питань пов'язані з міцно закоріненими етичними цінностями. Як ми бачили під час обговорення легалізації, зміни таких цінностей часто ведуть до закликів про свободу вибору. Якщо існує широкий попит на нелегальні товари, його наслідком стануть «чорні ринки».

Набагато ширше використовують тепер кримінальні покарання тільки в одній сфері — для регуляції токсичних хімічних речовин. Недавно кількох іллінойських бізнесменів звинуватили в убивстві й засудили до двадцяти п'яти років ув'язнення за смерть одного працівника, пов'язану з токсичними хімічними речовинами[86]. Хоча такі суворі кримінальні покарання можуть

---

[84] *National Organ Transplant Act*, October 4, 1984, Public Law 98–507, 98 Stat. 2339.

[85] Нещодавно з'явилися численні заклики до заборони реклами сигарет, а не їхнього продажу. Див.: Kenneth E. Warner et al., «Promotion of Tobacco Products: Issues and Policy Options», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 11, № 3, Fall 1986, pp. 367–392; Rebecca Arbogost, «A Proposal to Regulate the Manner of Tobacco Advertising», ibid., pp. 393–422.

[86] Див.: Daniel Riesel, «Criminal Prosecution and Defence of Environmental Wrong», *Environmental Law Reporter*, Vol. 15, № 3, 1985, pp. 10065–10081; Mark Schneider, «Criminal Enforcement of Federal Water Pollution Laws in an Era of Deregulation», *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 73, № 2, Summer 1982, pp. 642–674.

стати потужним засобом стримування, вони також можуть спонукати фірми замовчувати про нещасні випадки, викликані їхнім недбальством.

При розробці ефективних норм необхідно враховувати й недотримання закону. Якщо ми хочемо, щоб індивіди, які мають дотримуватися норм, ухвалювали ефективні рішення, то повинні показати їм, що кара за недотримання дорівнюватиме зовнішнім збиткам, спричиненим зовнішніми ефектами роботи їхніх підприємств. Наприклад, якщо викиди токсичної речовини завдають зовнішньої шкоди на 10 тисяч доларів, а ймовірність упіймати винуватця дорівнює одній сотій, то штраф, який інтерналізує зовнішні ефекти, мав би сягати одного мільйона доларів. Однак політична система може не захотіти накладати таких великих штрафів. Може не захотіти й наймати достатню кількість інспекторів, щоб збільшити ймовірність вияву випадків недотримання норм. А загалом проблема недотримання обмежує ефективність норм[87].

Пряме забезпечення інформацією. У розділі 3 ми докладно обговорювали інформаційну асиметрію. Там ми відзначили, що якість багатьох товарів можна оцінити лише через досить довгий час після того, як вони були спожиті (наприклад, таких післядосвідних товарів, як азбестові ізоляційні матеріали і деякі ліки). Оскільки товари стають дедалі технологічно складнішими, їхня якість, очевидно, стане щоразу важливішою сферою політичної зацікавленості.

Наявність інформаційної асиметрії підказує відносно просту політику: забезпечення інформацією. Важливе для уряду питання полягає в тому, як краще вчинити: самому постачати інформацію споживачам чи вимагати цього від постачальників товару? Прямому пошуку відповіді на таке важливе запитання присвячено дуже мало досліджень. На практиці уряди схильні застосовувати обидві стратегії. Наприклад, уряд США за посередництвом національних інститутів здоров'я надає інформацію про вплив куріння на здоров'я, а також вимагає від виробників сиґарет розміщення на їхніх товарах застережних етикеток.

---

[87] W. Kip Viscusi and Richard J. Zeckhauser, «Optimal Standards with Incomplete Enforcement», *Public Policy*, Vol. 27, № 4, Fall 1979, pp. 437–456.

Щораз більшого поширення набуває практика вимагати від фірм надання інформації про різні характеристики товару, які дають уявлення про його якість[88]. Останнім часом такі вимоги були поставлені до інформації про енерговитратність електричних пристроїв, точність автомобільних покажчиків пробігу, способів доглядати одяг, відсоткової ставки за іпотечною позикою, властивостей та інґредієнтів харчових продуктів, октанового числа бензину, забезпечення правдивої процедури позичання, рівня ґарантії, попереджень про шкоду для здоров'я на пачках сиґарет[89]. Крім того, федеральні, штатні та місцеві державні органи доклали багато зусиль задля впровадження так званих законів про ясну мову, щоб зробити контракти зрозумілими[90].

Останньою варіацією на тему, що стосується вимоги до постачальників товару подавати інформацію про нього, є сприяння працівникам фірм у наданні інформації[91]. В наш час працівники авіакомпаній можуть повідомляти федеральним реґулювальним органам про проблеми безпеки руху, мабуть, не боячись переслідувань працедавця. Ясна річ, пілоти мають безпосередніші стимули доповідати про проблеми у сфері безпеки руху, ніж решта працівників авіакомпанії. Безперечно, такий підхід можна застосувати до самого уряду, сприяючи захистові працівників, що вдаються до «сюрчання свистком», оприлюднюючи факти неефективності або корупції.

Пряме інформування є, очевидно, слушною реакцією на проблеми, пов'язані з «чистою» інформаційною асиметрією. Це привабливий політичний вибір, бо граничні витрати і на забез-

---

[88] Див. про це: Susan Hadden, *Read the Label: Reducing Risk by Providing Information* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1986).

[89] Joel Rudd, «The Consumer Information Overload Controversy and Public Policy», *Policy Studies Review*, Vol. 2, № 3, February 1983, pp. 465–473.

[90] Для знайомства з цією темою див.: Stephen M. Ross, «On Legalities and Linguistics: Plain Language Legislation», *Buffalo Law Review*, Vol. 30, № 2, Spring 1981, pp. 317–363.

[91] Юджін Бардах і Роберт Каган пропонують, щоб за деяких обставин працівникам не просто сприяли давати інформацію, а наказували робити це. Вони, крім того, вважають, що правила, які визначають повноваження в корпораціях таких професіоналів, як інспектори з питань охорони здоров'я та техніки безпеки, є вартою уваги формою «приватного регулювання». Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book: The Problem of Regulatory Unreasonableness* (Philadelphia: Temple University Press, 1982), pp. 217–242.

печення інформацією, і на послух законові низькі. Проте воно менш доречне, коли інформаційна асиметрія поєднується з іншими недосконалостями ринку — скажімо, з недостатньою увагою споживачів, ендогенними (внутрішніми) вподобаннями або наркотичними продуктами. Наприклад, надання інформації про шкідливість куріння для здоров'я може виявитися неадекватною політичною реакцією через наркотичні властивості тютюну. Якщо ми впевнені, що багато курців не здатні розумно оцінити ризик для здоров'я, тоді може придатись дальше регулювання, зокрема запровадження норм якості.

Норми забезпечують споживачів інформацією завдяки тому, що звужують діапазон відхилень якості. Наприклад, Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і медикаментів видає дозвіл на випуск ліків у продаж лише тоді, коли будуть подані наукові докази їхньої ефективності й нешкідливості для здоров'я. Ці норми якості дають споживачам хоч якусь інформацію про випущені на ринок медикаменти.

Ефективному використанню норм якості може перешкоджати неспроможність влади. Регулювальним органам часто бракує знань, щоб визначити належні норми якості. Крім того, вони можуть діяти в політичному середовищі, яке недооцінює одні помилки й переоцінює інші. Наприклад, якщо Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і медикаментів дозволяє випустити на ринок шкідливий продукт, його рішення може зазнати критики з боку конґресменів, які вкажуть на конкретних потерпілих осіб. І навпаки, конґресмени не звернуть жодної уваги на рішення, яке перешкодить вийти на ринок корисному продуктові, дарма що велика кількість людей (загалом невідомих) позбавиться вигід[92].

Програми регулювання якості й надання інформації наражаються на ризик потрапити в полон зарегульованості. Фірми в регульованій галузі спроможні швидко задовольнити вимоги до якості й надання інформації про неї, можуть удатися до пошуків ренти, спробувавши поставити своїх конкурентів перед необхідністю зазнати непропорційно великих втрат і створивши бар'єри для входу нових фірм у галузь. Крім того, суворі норми

[92] Докладніше про вияви асиметрії в роботі Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і медикаментів див.: David Leo Weimer, «Safe — and Available — Drugs», у: Robert W. Poole, Jr., ed., *Instead of Regulation* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982), pp. 239–283.

не тільки зменшать конкуренцію в галузі, а й заважатимуть технічним новаціям, оскільки накидатимуть надмірну уніфікацію[93]. Сповільнення технічних новацій стає, напевне, значним, коли норми стосуються скорше виробничого процесу, ніж якості кінцевих продуктів.

Непряме забезпечення інформацією. На жаль, прямої інформації про якість послуг (на відміну від якості матеріальних продуктів) звичайно не можна надати. Як правило, якість послуг не постійна і може змінюватися з плином часу відповідно до змін людського капіталу або кількості використаних виробничих факторів. Оскільки якість послуг змінюється в часі, пряме забезпечення надійною інформацією про неї нездійсненне.

Нездійсненність надання такої прямої інформації спонукала творців політики та політичних експертів до пошуків непрямих способів забезпечення інформацією. Загальновизнана політика полягає в тому, щоб давати ліцензії або сертифікати таким постачальникам послуг, які задовольняють певні норми кваліфікації, професійної підготовки й досвіду.

Ліцензування можна визначити як «регулювальний режим, за якого лише належно кваліфікованим особам, які домагалися ліцензії на певний вид діяльності від відповідального за ту сферу державного органу і таки отримали її або дістали повноваження від держави, дозволено на законних підставах здійснювати ту діяльність або відповідати за неї»[94]. Його можна відрізняти від *сертифікації*, «згідно з якою кваліфіковані професіонали-практики отримують спеціальне призначення на посаду або сертифікат, що його на законній підставі не можуть використовувати інші професіонали-практики; однак професіоналам, що не мають сертифікату, дозволено на законній підставі виконувати ті самі функції за умови, якщо в них є якесь інше посвідчення. Сертифікат надає виняткове право на обіймання посади, але не на практику»[95].

---

[93] Див. матеріал про молочнопереробну галузь: Eugene Bardach and Robert A. Kagan, *Going by the Book*, pp. 260 – 262.

[94] Michael J. Trebilcock and Barry J. Reiter, «Licensure in Law», Chapter 3, у: Robert G. Evans and Michael J. Trebilcock, *Lawyers and the Consumer Interest* (Toronto: Butterworth, 1982), pp. 65 – 103.

[95] Michael Trebilcock and Barry Reiter, «Licensure in Law», p. 66.

Ці всі підходи мають свої вади, і їх стисло підсумував Мілтон Фрідман: «Найочевидніші суспільні витрати зводяться до того, що будь-який із цих заходів — реєстрація, сертифікація чи ліцензування — в руках певної групи виробників майже неминуче обертається на засіб утвердження свого монопольного становища коштом решти суспільства»[96]. Критика здебільшого зосереджувалася на ліцензуванні.

Хоча потреба забезпечувати непрямою інформацією через ліцензування не конче означає *самореґулювання*, саме на такий шлях ступили майже всі штати, вирішуючи питання професійного ліцензування. Ось перелік типових заходів: професіонали утворюють професійну асоціацію, ця асоціація виробляє систему добровільних ліцензій і звертається до законодавчого органу з проханням затвердити обов'язкове ліцензування, яким має опікуватись дана асоціація[97].

Професійне ліцензування має ряд слабких сторін: зв'язок між професійною підготовкою та іншими вимірюваними характеристиками та виконанням професійних обов'язків може бути слабким; перелік професій може обмежитися тими, що стають застарілими на динамічних ринках; високі вимоги до ліцензіата позбавляють споживачів можливості вибору низькоякісних, зате дешевих послуг; якщо професійні інтереси мають контроль над нормами ліцензування, можуть бути встановлені такі високі норми, які перешкоджатимуть входу в галузь інших професіоналів, щоб підвищити доходи тих, що вже мають ліцензії[98].

Хоча ці всі проблеми заслуговують серйозної уваги, економісти схильні зосереджуватись на суспільних витратах, пов'язаних з існуванням бар'єрів на вхід у галузь, а отже, й монопольним ціноутворенням, — можливо, тому, що це один з наслідків ліцензування, який найлегше вимірювати. Існують надійні емпіричні свідчення, що професійні картелі таки призводять до під-

---

[96] Milton Friedman, *Capitalism and Freedom* (Chicago: University of Chicago Press, 1962), p. 148.

[97] William D. White and Theodore R. Marmor, «New Occupations, Old Demands», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, № 2, Winter 1982, pp. 243–256.

[98] Ці висновки ми запозичили в: Michael Trebilcock and Barry Reiter, «Licensure in Law», pp. 67–70. Вони глибоко дослідили цю тему й порушили кілька інших.

вищення цін і обмежують конкуренцію[99]. З огляду на існування надмірного прибутку і на те, що ви вже довідалися про пошуки ренти, вам не слід дивуватись, почувши, що професійні й квазіпрофесійні групи й далі домагаються запровадження ліцензій[100].

Тому слід виявляти обережність, обстоюючи ліцензування як одну з політичних альтернатив. А роблячи це, ми повинні шукати альтернативи професійному *самореґулюванню*. Проте задля справедливості слід зауважити, що критики професійного реґулювання не відзначаються особливою уявою, коли пропонують якусь альтернативну політику[101].

Ліцензування поширюється тепер за свої традиційні межі. Численні парапрофесійні спеціальності здобувають право на ліцензування і самореґулювання. Нещодавно навіть запропоновано, щоб майбутні батьки отримували ліцензію перед тим, як народити дитину![102]

ПОСТАЧАННЯ БЛАГ ЗА ДОПОМОГОЮ НЕРИНКОВИХ МЕХАНІЗМІВ

Хоч як дивно, а політичні експерти відносно мало сказали про те, чи державне забезпечення благами через державні аґентства є слушною реакцією на неспроможність ринку. Пітер Пашигян заявляє прямо:

> «Державне виробництво товарів і надання послуг викликає певну збентеженість у багатьох економістів. Воно існує, і,

---

[99] Література на цю тему дуже велика, зокрема див.: Alex Maurizi, «Occupational Licensing and the Public Interest», Journal of Political Economy, Vol. 82, № 2, March/April 1974, pp. 399–413; James W. Begun, «The Consequences of Professionalism for Health Services: Optometry», Journal of Health and Social Behavior, Vol. 20, № 4, December 1979, pp. 376–386; Lee Benham, «the Effects of Advertising on the Price of Eyeglasses,» *Journal of Law and Economics*, Vol. 15, № 2, October 1972, pp. 337–352, Ronald Bond et. al., Effect of Restrictions on Advertising and Commercial Practice in the Proffessions: The Case of Optometry (Washington, D.C.: Federal Trade Commission, 1980).

[100] William D. White and Theodore R. Marmor, «New Occupations, Old Demands», pp. 249–252.

[101] Одну таку пропозицію див. у: Aidan R. Vining, «Information Costs and Legal Services», *Law and Policy Quarterly*, Vol. 4, № 4, October 1982, pp. 475–500.

[102] John Tropman, «A Parent's License», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, № 3, Spring 1984, pp. 457–459.

здається, його важливість зростатиме, але пояснити його важко. Прийнятна теорія державного виробництва ще не з'явилася»[103].

Справді, вибір між державним забезпеченням та іншими універсальними варіантами політики є одним з найзаплутаніших політичних питань. Можливо, причину треба шукати в тому, що, маючи переконливу теорію неспроможностей ринку і переконливу (на першому етапі) теорію неспроможностей державної влади, ми не володіємо вичерпним політичним апаратом, який дозволив би визначити ефективність компромісу між неспроможністю ринку і неспроможністю влади[104].

Виникає спокуса повірити, що сама теорія неспроможностей ринку розв'язує цю дилему: пряме державне забезпечення доречне, коли неспроможність ринку ендемічна (тобто властива даній місцевості). Після хвилини роздумів ви повинні зрозуміти слабкість такого міркування, бо воно нехтує той факт, що неспроможність ринку можна виправляти за допомогою інших універсальних варіантів політики. Тому неспроможність ринку загалом служить підставою скорше для державного втручання, ніж для прямого забезпечення владою. Візьмімо, наприклад, до уваги можливу реакцію на природну монополію: аукціони з метою використання переваг конкуренції, субсидії для сприяння ціноутворенню за граничними витратами і пряме регулювання. Ці підходи є альтернативами державної власності на монополію.

Вільям Баумол розробив першооснови теорії морального ризику від державного виробництва[105]. Його проникливість можна найкраще зрозуміти на прикладі забезпечення національною обороною. Загальноприйнята підстава для державного забезпечення національною обороною спирається на твердження, що вона

---

[103] Peter Pashigian, «Consequences and Causes of Public Qwnership of Urban Transit Facilities», *Journal of Political Economy*, Vol 84, № 6, December 1976, pp. 1239–1259.

[104] Див. про це у: Lee S. Friedman, «Public Institutional Structure: The Analysis of Adjustment», у: John P. Crecine, ed., *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 2 (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1981), pp. 303–325.

[105] William J. Baumol, «Toward a Theory of Public Enterprise», *Atlantic Economic Journal*, Vol. 12, № 1, March 1984, pp. 13–20. Фактично Баумол викладає свою теорію з погляду державного підприємства, а не державного постачання, але всюди вживає термін «працівник державного сектора».

становить суспільне благо. Однак це твердження на користь втручання з боку влади, а не власне державної армії. Аргументи Баумола на користь *державної* армії спираються на уявлення про моральний ризик. Влада має намір використовувати збройні сили лише тоді, коли це буде потрібне для неї. Армія, якою ринок забезпечує владу на основі контракту, може мати зовсім інші стимули, що ставлять під сумнів її вірність і надійність.

Ми вважаємо, що проблему морального ризику можна розглядати ширше в контексті опортунізму. І знову суть проблеми тут можна проілюструвати на прикладі національної оборони: не можна вірити, що армія дотримуватиметься контракту, бо уряд не має незалежного механізму надання йому чинності. Іншими словами, армія має можливість удатися до опортуністичної поведінки, як вояки під час Тридцятилітньої війни, коли їх переманювали з однієї сторони на іншу винагородами та підвищеною платнею[106]. Навіть якщо конкретна приватна армія не вдасться до такої поведінки, країна неминуче буде змушена витрачати великі кошти на контроль. Наприклад, уряд мав би принаймні запровадити посаду генерального інспектора, щоб упевнитися, що підрядчик може справді зібрати обіцяні збройні сили. Ми вже обговорювали чимало таких проблем, пов'язаних з опортуністичною поведінкою, коли розглядали в розділі 6 неспроможності влади. Це звучить іронічно, але в цьому контексті йдеться скорше про неспроможність ринку, ніж про неспроможність влади.

Хоча небезпека опортуністичної поведінки найчіткіше виявляється у сфері національної оборони, вона властива не лише їй. Стягнення податків, друкування грошей, судочинство — всі ці сфери стикаються з проблемою «замовник — виконавець», якщо постачання здійснюють приватні фірми.

На основі нашого аналізу ми пропонуємо перевіряти доцільність використання державних установ за *тестом про подвійну неспроможність ринку*, до якого входить: по-перше, свідчення про неспроможність ринку або про розподільчі цілі; по-друге, свідчення про те, що не можна використати менш нав'язливий варіант політики або що не можна укласти ефективного контракту на приватне виробництво, який би виправляв неспроможність ринку (тобто що опортуністичну поведінку не можна

---

[106] Andrй Corvisier, *Armies and Societies in Europe, 1494–1789*, trans. Abigail T. Siddall (Bloomington: Indiana University Press, 1979), p. 45.

достатньо контролювати). Хоча ми впевнені, що цей підхід на основі подвійного тестування неспроможності ринку служить підставою для державного виробництва, поки що досягнено лише невеличкого поступу у визначенні обставин, за яких таке виробництво становитиме, напевне, найкращу політику[107]. Завдання є особливо важким через те, що самим державним установам, як ми переконалися в розділі 6, властива проблема «замовника-виконавця» (у внутрішньоурядовому контексті йдеться скорше про неспроможність влади, а не ринку).

Незважаючи на ці теоретичні труднощі, можна принаймні зробити огляд альтернативних видів неринкового постачання. Загалом, якщо вирішено постачати блага за допомогою державних установ, уряд може зробити це прямим або непрямим чином. Пряме постачання охоплює виробництво й розподіл благ урядовими установами. Як показано на *мал. 7.6*, головним знаряддям непрямого постачання є незалежні агентства (як правило, урядові корпорації чи спеціальні дільниці) або різні види укладання контрактів з приватним сектором. Хоча ці відмінності в теорії зрозумілі, на практиці вони не зовсім ясні.

Пряме постачання через урядові установи

Пряме виробництво благ урядовими установами таке ж давнє, як і сам уряд. Карл Вітфогель стверджує, що стимулом розвитку багатьох давніх цивілізацій у напівпосушливих регіонах (наприклад, у Єгипті, Месопотамії, деяких районах Китаю та Індії) була потреба колективно будувати й управляти водними спорудами. Своєю чергою, це закономірно породжувало пряме урядове забезпечення й неводним будівництвом: «За умов Єгипту, де владарювали фараони, та Перу, де царювали інки, пряме врядування переважало»[108].

---

[107] У загальних рисах див. про це у: David E. M. Sappington and Joseph E. Stiglitz, «Privatization, Information and Incentives», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 567–82; Aidan R. Vining and David L. Weimer, «Government Supply and Government Production Failure: A Framework Based on Contestability», *Journal of Public Policy*, Vol. 10, Part 1, January-March 1990, pp. 1–22.

[108] Див.: Karl Wittfogel, *Oriental Despotism* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1957), p. 45. Див. також його таблицю 1 про урядове управління в сільському господарстві й промисловості, с. 46.

Універсальні варіанти політики	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Пряме постачання		
Урядові установи	Н.Р.: Суспільні блага Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти Н.Р.: Природна монополія П.Р.: Справедливість П.Р.: Справедливість (розподіл економічної ренти)	Неспроможність бюрократичного забезпечення
Незалежні агентства		
Державні корпорації	Н.Р.: Природна монополія Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти П.Р.: Справедливість П.Р.: Справедливість (вилучення економічної ренти)	Неспроможність бюрократичного забезпечення
Спеціальні дільниці	Н.Р.: Природна монополія Н.Р.: Місцеві суспільні блага Н.Р.: Негативні зовнішні ефекти	Проблеми «замовник — виконавець»
Видача контрактів		
Прямі контракти	Н.Р.: Суспільні блага (особливо місцеві суспільні блага) Н.В.: Неспроможність бюрократичного забезпечення	Корислива поведінка постачальників
Непрямі контракти (неприбуткові корпорації)	Н.Р.: Позитивні зовнішні ефекти П.Р.: Справедливість	

Н.Р.: Неспроможність ринку
Н.В.: Неспроможність влади
П.Р.: Проблема розподілу
О.К.М.: Обмеженість конкурентної моделі

Малюнок 7.6. Постачання благ за допомогою неринкових механізмів

Уряд США забезпечує широким асортиментом благ через такі установи, як Служба інженерних військ, Управління монетного двору, Національна служба лісівництва і Служба сприяння розвиткові кооперативів Міністерства сільського господарства. Навіть у перші роки існування республіки пряме постачання набуло великого поширення, якщо брати до уваги й діяльність окремих штатів[109]. Кристофер Леман уважає, що вітчизняне державне виробництво можна поділити на десять функціональних категорій: 1) сприяння торгівлі; 2) управління державними землями; 3) будівництво державних споруд та управління нерухомістю; 4) дослідження й випробування; 5) технічна допомога; 6) закони й судочинство; 7) охорона здоров'я, соціальне забезпечення і пряма грошова допомога; 8) освіта і професійна підготовка; 9) збут товарів (маркетинг); 10) підтримка внутрішніх адміністративних потреб[110]. Зовнішні функції уряду охоплюють національну оборону і здійснення закордонної політики.

Уважний перегляд цих категорій показує, що всі вони можуть бути виправдані наявністю неспроможності ринку або необхідністю перерозподілу. Однак цей перелік обминає питання про те, чи можна ці блага надавати за допомогою іншого універсального варіанта політики, тобто чи може уряд забезпечувати ними *опосередковано*. Ясна річ, деякі з цих благ (чи принаймні їхні близькі замінники) можна надати, використовуючи інші універсальні варіанти політик; наприклад, деякі послуги у сфері охорони здоров'я можна різними способами надавати на вільних ринках або ж удатись іще до ринкових стимулів, запровадити певні правила (юридичні норми).

Леман зазначає, що й решта так званих утручальних варіантів політики неминуче пов'язані з певним рівнем *прямого* урядового забезпечення[111]. Ось декілька прикладів: субсидування натурою вимагає створення установи для роздачі товарів і ваучерів; запровадження правил вимагає створення аґентств для контролю й забезпечення послуху законові; навіть надання рин-

---

[109] Carter Goodrich, ed., *The Government and the Economy, 1783–1861* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1967), pp. XV–XVIII.

[110] Christopher K. Leman, «The Forgotten Fundamental: Successes and Excesses of Direct Government», у: Lester Salamon, ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action* (Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1989), pp. 53–87.

[111] Ibid.

кових прав власності може вимагати створення аґентств, які б діяли як банки й розрахункові палати.

Наше обговорення в розділі 6 різних видів неспроможностей влади, надто пов'язаних з бюрократичним забезпеченням, підказує, що урядове постачання — не панацея. Політичний маятник начебто відхилився від використання державних аґентств, як показує теперішнє зацікавлення приватизацією та різними видами державного контракту на постачання товарів індивідуального споживання.

Незалежні аґентства

Перелік видів незалежних аґентств величезний. Британці придумали термін «кванго» (quango — quasi-nongovernmental organization, квазінеурядова організація) для опису міріадів напівавтономних органів, які не є чисто урядовими відомствами. Такі автономні «позабюджетні» аґентства вмить з'явилися майже в усіх країнах світу. США тут аж ніяк не були винятком. Енмері Волш нарахувала понад тисячу штатних і міжштатних, а також понад шість тисяч місцевих органів[112]. Такі регіональні, штатні й місцеві органи будують розмаїті споруди — греблі, аеропорти, промислові парки й мости — та управляють ними, надають низку послуг — забезпечують водою, газом і електроенергією. Та оскільки не існує загальновизнаної номенклатури, то навіть визначення і класифікація таких утворень проблематичні. Багато таких органів начебто має значну незалежність, але за формою не є корпораціями, натомість інші є корпораціями, формально входячи до складу державного відомства. Але найдивніше те, що формальне входження корпорації у відомство не конче піддає її відомчому наглядові й регулюванню[113]. Далі ми коротко розглянемо два види незалежних аґентств: державні корпорації і спеціальні дільниці.

Державні корпорації. У США корпорації звичайно використовують для постачання матеріальних і подільних товарів у секторах,

---

[112] Annmarie H. Walsh, *The Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1978), p. 6. Див. також: Neil W. Hamilton and Peter R. Hamilton, *Governance of Public Enterprises: A Case Study of Urban Mass Transit* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1981).

[113] Див.: Harold Seidman, «Public Enterprises in the United States», *Annals of Public and Cooperative Economy*, Vol. 54, № 1, January-March 1983, pp. 3 – 18.

що принаймні скидаються на природні монополії. *Державні корпорації*, як правило, фінансуються зі своїх доходів відповідно до статуту, що дає їм певну незалежність від утручання законодавчої та виконавчої влади в їхню повсякденну діяльність. Наприклад, електроенергетичні компанії, що належать муніципалітетам, отримують доходи з продажу електроенергії. Здебільшого їхній статус вимагає, щоб вони продавали електроенергію за найнижчими цінами, які покриють експлуатаційні витрати й дозволять виділити кошти на дальший розвиток.

Хоча державні корпорації мають меншу вагу у США, ніж в інших країнах, їхня діяльність досить помітна. Управління долиною річки Теннессі 1982 року мало понад 14 млрд. доларів капіталу, що робило його найбільшою електроенергетичною компанією в Північній Америці; іншими важливими виробниками електроенергії, що належать федеральному урядові, є Управління електростанціями Боннівілла, Південно-східна федеральна енергетична програма, Управління електростанціями Аляски. До складу найбільших федеральних корпорацій входять «Conrail», AMTRAC, Федеральна національна іпотечна асоціація, Поштова служба, Федеральна корпорація страхування депозитів і Корпорація громадського радіомовлення. На регіональному рівні найбільшими корпораціями є Портове управління Нью-Йорка та Нью-Джерсі, Управління нью-йоркських електростанцій і Портове управління Масачусетсу.

Які підстави створення державних корпорацій? Більшість державних корпорацій, принаймні в США, відповідають *тесту на одну неспроможність ринку*, тобто перебувають у секторах, де природна монополія або інша неспроможність ринку вказує на потребу державного втручання. На нашу думку, противники державних корпорацій по суті, стверджують, що небагато корпорацій відповідають тестові на подвійну неспроможність ринку.

Позірна привабливість державних корпорацій полягає в тому, що вони можуть виправляти неспроможності ринку, начебто зберігаючи при цьому гнучкість, автономію та ефективність приватних корпорацій. Чи справді державним корпораціям менш властива проблема «замовник — виконавець», ніж державним органам?

Луїс де Алессі та інші критики стверджують, що державним корпораціям, як і державним органам, більше властива проблема «замовник — виконавець», ніж приватним фірмам: «суттє-

вою різницею між приватними і державними фірмами є те, що в разі державних фірм немає ефективної передачі права власності. Це унеможливлює поділ права власності, а отже, перешкоджає капіталізації результатів майбутньої діяльності фірм у теперішні ціни їхньої купівлі та продажу, тобто й зменшує стимули власників контролювати процес управління фірмою»[114]. Теоретичну силу цього аргументу трохи послаблює щораз більше усвідомлення, що великим приватним фірмам також властиві проблеми «замовник — виконавець», надто якщо володіння акціями розпорошене[115]. Більшість емпіричних досліджень справді показують, що розпорошене володіння акціями призводить до зниження прибутковості й підвищення витрат[116].

Чи державні фірми менш ефективні, ніж приватні? Свідчення щодо цього суперечливі. В кількох оглядах емпіричних досліджень, присвячених функціонуванню приватних і державних підприємств, указано на перевагу приватного сектора, а от в інших такої переваги не виявлено[117]. У Додатку 7А ми підсумовуємо результати багатьох емпіричних досліджень. Загалом вони вказують на більшу ефективність роботи приватних фірм.

---

[114] Louis De Alessi, «The Economics of Property Rights: A review of the Evidence», у: R. Zerbe, ed., *Research in Law and Economics*, Vol. 2 (Greenvich, Conn.: JAI Press, 1980), pp. 1 – 47, 27 – 28.

[115] Вичерпний розгляд цього питання див. у спеціальному випуску *Journal of Law and Economics*, «Corporations and Private Property», Vol. 26, № 2, June 1983, зокрема: Eugene F. Fama and Michael C. Jensen, «Separation of Ownership and Control», pp. 301 – 326; «Agency Problems and Residual Claims», pp. 327 – 350, автори ті самі; Oliver E. Williamson, «Organization Form, Residual Claimants, and Corporate Control», pp. 351 – 366.

[116] Огляд цих досліджень див. у: Douglas F. Greer, *Industrial Organization and Public Policy*, 2nd ed. (New York: Macmillan, 1984), pp. 222 – 224.

[117] Луїс Де Алессі наполягає на кращому функціонуванні приватних фірм: Louis De Alessi, «The Economics of Property Rights: A Review of the Evidence». Інший дослідник начебто помітив, що приватний сектор має невеличку перевагу: Tom Borcherding, «Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements», у: J. Robert S. Prichard, ed., *Crown Corporations in Canada* (Toronto: Butterworth, 1983), pp. 99 – 184. У двох оглядах не помічено різниці: Colin C. Boyd, «The Comparative Efficiency of State-owned Enterprises», у: A.R. Negandhi, H. Thomas, and K. L. K. Rao, eds., *Multinational Corporations and State-Owned Enterprises: A New Challenge in International Business* (Greenwich, Conn.: JAI Press, 1986), pp. 221 – 244; Robert Millward and David M. Parker, «Public and Private Enterprise: Comparative Behavior and Relative Efficiency», у: Robert Millward, ed., *Public Sector Economics*, pp. 199 – 274.

З багатьох таких досліджень фактично випливає, що ступінь конкуренції на даному ринку є кращим провісником ефективної роботи фірми, ніж саме право власності. Та це й не дивно. Приватні фірми, найближчі до державних, як правило, також діють у секторах із природною монополією, де можна сподіватися *X*-неефективності внаслідок обмеженої конкуренції. В деяких інших випадках окрему державну фірму порівнювали з окремою (здебільшого дуже регульованою) приватною фірмою; знову, як і слід було сподіватися, різниця в ефективності роботи виявилась малою.

Одне недавнє дослідження показує, що державні (і змішані) фірми менш ефективні, ніж приватні, на глобально конкурентних ринках. Ейден Вайнінг і Ентоні Бордмен порівняли діяльність 500 найбільших іноземних державних, приватних і змішаних фірм. Узявши до уваги такі важливі змінні величини, як галузь і країна, вони дійшли висновку, що державні і змішані фірми працюють менш ефективно, ніж приватні[118].

Певна річ, у багатьох країнах, принаймні донедавна, державні корпорації використовували в надзвичайно широкому діапазоні секторів, де є мало ознак неспроможності ринку. Наприклад, у Франції навіть верстати, автомобілі й годинники виробляють державні фірми. До 1987 року французький уряд контролював навіть одне з найбільших рекламних агентств у країні! У Швеції навіть є державна корпорація, яка варить пиво.

Спеціальні дільниці. *Спеціальні дільниці* — державні економічні об'єкти обмеженого призначення, створені, як правило, для забезпечення благами, що, як гадають, мають властивості природної монополії, суспільних благ або пов'язані з зовнішніми ефектами. Такі блага здебільшого зосереджені в певній місцевості, але можуть поширитися на штат або регіон. Поки що ідею спеціальних дільниць використовували в США для забезпечення початковою й середньою освітою. Інші приклади — місцевості, де забруднене повітря чи вода, а також транспортні дільниці. Які переваги і вади мають спеціальні дільниці перед містами і округами? Справді, ми могли б спитати, навіщо нам міста взагалі.

---

[118] Anthony E. Boardman and Aidan R. Vining, «Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises», *Journal of Law and Economics*, Vol. 32, № 1, April 1989, pp. 1—34.

Однією з переваг спеціальних дільниць є те, що вони дозволяють споживачам ясно бачити зв'язок між наданням послуг і податком. Інша перевага полягає в тому, що їх можна організувати так, щоб інтерналізувати зовнішні ефекти, які виходять за історично сформовані межі повноважень місцевої влади. Великою вадою є те, що на споживачів лягають витрати на приглядання до цілої низки «мінівлад», відповідальних за різні послуги: «...з огляду на витрати створення повністю незалежних організацій можна виправдати лише тоді, коли йдеться про найважливіші колективні функції... витрати на організування кожного виду діяльності окремо були б більшими за обіцяні додаткові вигоди від того розмаїття організацій»[119].

Варто зазначити, що наявність спеціальних дільниць стає на перешкоді домовленостям між виборними представниками різних округів про взаємну підтримку в якомусь питанні. Як видно з розділу 6, така домовленість про взаємопідтримку часто призводить до неефективного розподілу «державного пирога». Але вона ще й дозволяє меншостям виразити свої сильні вподобання, які не реєструються під час голосування за більшістю голосів з конкретного питання, бо тоді суспільний вибір відображає лиш уподобання серединного учасника голосування. Що більше питань розглядають незалежно в межах спеціальних дільниць, то менше їх може стати предметом домовленості про взаємопідтримку виборних представників. А те, чи зменшення такої взаємопідтримки сприяє ефективності й справедливості, залежить від розподілу вподобань серед населення.

Видача контрактів (приватним фірмам)

Ми ділимо контракти, що видаються урядом, на прямі контракти на виробництво благ, використовуваних урядом, і непрямі — на виробництво споживчих благ, що їх постачають некомерційні організації.

Прямі контракти. Уряд часто фінансує або «забезпечує» послугами через комерційні фірми (якщо раніше послуги надавав сам уряд, то йдеться про один з варіантів приватизації). Нам не слід

[119] James M. Buchanan and Marilyn R. Flowers, *The Public Finances*, 4th ed. (Homewood, Ill.: R. D. Irwin, 1975), p. 440.

недооцінювати важливості прямих контрактів. Наприклад, уряд США укладає контракти на виробництво майже всіх матеріалів військового призначення. Крім того, він щороку витрачає 36 млрд. доларів на комерційні послуги — як-от технічне обслуговування і поточний ремонт[120]. Прямі контракти є важливою складовою системи охорони здоров'я і набирають щораз більшого значення в деяких секторах діяльності уряду, традиційно пов'язаних із прямим забезпеченням, — скажімо, в системі пенітенціарних закладів[121]. Недавній огляд Міжнародної асоціації міського врядування показав, що укладання контрактів на широкий діапазон послуг швидко зросло в 1980-х роках, надто на місцевому рівні[122].

Що можна сказати про ефективність прямого забезпечення в порівнянні з видачею контракту приватній фірмі? Емпіричні дані начебто показують, що видача контрактів приватним фірмам часто ефективніша, ніж ринкове забезпечення (приватна передплата) або пряме державне забезпечення: «...емпіричні дослідження виявили, що видача контрактів приватним фірмам обходиться, як правило, дешевше, ніж державне забезпечення й охоплює різноманітні послуги та географічно різні райони»[123]. Однак слід пам'ятати про обмежений характер цих висновків. Важливіше те, що досліджені послуги здебільшого характеризуються матеріальною, легко вимірюваною віддачею, як, наприклад, у сферах догляду автомагістралей, видалення побутових відходів, перевезень і забезпечення харчовими продуктами. Отже, контроль за якістю віддачі більш-менш прямий. Крім того, хоча й тут можлива опортуністична поведінка, і то в своєму найгіршому варіанті, на практиці її масштаби обмежені. Корисність прямих контрактів для охорони здоров'я і виправних

---

[120] Congressional Budget Office, *Contracting Out: Potential for Reducing Federal Costs* (Washington, D.C.: Congress of the United States, June 1987), p. VII.

[121] Про деякі дражливі питання в цьому конкретному контексті див.: Ira P. Robbins, «Privatization of Corrections: Defining the Issues», *Federal Probation*, September 1986, pp. 24–30; Connie Mayer, «Legal Issues Surrounding Private Operation of Prisons», *Criminal Law Bulletin*, Vol. 22, No. 4, July/August 1986, pp. 309–325.

[122] Див. про це: Robert W. Poole, Jr., and Philip E. Fixler, «The Privatization of Public Sector Services in Practice: Experience and Potential», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, No. 4, Summer 1987, pp. 612–625.

[123] Ibid., p. 615.

закладів менш очевидна, бо залежить від того, наскільки якість, кількість і прийнятність можна ефективно контролювати й наскільки можна запобігати опортуністичній поведінці[124].

Непрямі контракти. Для пояснення ролі некомерційних організацій найчастіше використовували неспроможність ринку за подвійним тестом, що давала підставу для державного втручання (щоправда, послуговуючись трохи іншою мовою). Як правило, некомерційні організації забезпечують суспільними благами (перша неспроможність ринку) за умов, коли потенційні учасники-донори (влада або приватні особи) не мають інформації, щоб оцінити, чи їхній внесок справді використовують для виробництва суспільного блага (друга неспроможність ринку, або проблема «замовник — виконавець»). Генрі Гансман стверджує, що внаслідок проблеми «замовник — виконавець» комерційні фірми здатні надуживати фонди на користь власників, бо учасники-донори не мають ні стимулів, ні інформації, що дозволили б виявити надуживання. Крім того, через труднощі контролю (інформаційну асиметрію) комерційна фірма може забезпечувати низькоякісним суспільним благом за надмірно високу ціну. Іншими словами, донори можуть «довіряти» некомерційним організаціям, бо їм не дозволено мати прибутки. Можливо, донори ще вважають, що некомерційним організаціям властиве тверде почуття обов'язку, яке спонукає їх максимізувати випуск бажаних благ. Водночас не можна відкинути можливості, що комерційні організації через брак інформації можуть перевести або розтринькати (наприклад, унаслідок завищення заробітної плати або зменшення продуктивності праці) надлишок доходів над витратами[125].

Ви помітите, що цей аналіз порівнює непрямі контракти з забезпеченням за допомогою комерційних фірм, натомість не порівнює непрямих контрактів із прямим державним забезпеченням. А от забезпечення за допомогою некомерційних організацій можна вважати таким, що займає місце десь посередині

---

[124] Randall R. Bovbjerg, Philip J. Held, and Mark V. Pauly, «Privatization and Bidding in the Health Care Sector», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 648–666.

[125] Henry Hansmann, «The Role of Non-Profit Enterprise», у: Susan Rose-Ackerman, ed., *The Economics of Non-Profit Institutions* (New York: Oxford University Press, 1988), pp. 57–84.

між ринковим і прямим державним забезпеченням. Чому забезпеченню через некомерційні організації можна було б віддати перевагу перед прямим державним забезпеченням? Однією перевагою є те, що некомерційні організації дозволяють добровільні внески — ті, хто високо оцінює надане благо, можуть зробити додаткові внески для розширення його постачання. Друга перевага полягає в тому, що вони забезпечують велику гнучкість у структурі надаваних послуг, тобто мають рису, яка вкрай важлива, коли реципієнтам послуг властиві неоднорідні вподобання[126]. Звісно, відносна незалежність некомерційних фірм утруднює урядовий вибір точного переліку майбутніх послуг. У реальному житті урядові може бути важко стимулювати створення некомерційних організацій там, де їх ще не було.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТРАХУВАННЯМ І ЗАПАСИ НА «ЧОРНИЙ ДЕНЬ»

Деякі види державного втручання стають щитом проти зрадливості долі. Ми ділимо їх на дві категорії: страхування і запаси на «чорний день». На *мал. 7.7* подано короткий опис цих універсальних варіантів політики: обов'язкове й субсидоване страхування, створення запасів, перехідна допомога й грошова субсидія.

Страхування

Суть страхування полягає в зменшенні індивідуального ризику завдяки об'єднанню фінансових ресурсів. Страховий поліс можна придбати на приватних ринках, щоб отримати потім компенсацію в разі смерті, пошкодження власності, хвороби і цивільної відповідальності за збитки, заподіяні іншим особам. Як відзначено в розділі 4, такі чинники, як моральний ризик, несприятливий вибір, обмежений досвід страхування, можуть призвести до неповних ринків страхування. Крім того, люди не завжди ухвалюють оптимальні рішення щодо розмірів страхового покриття — через упередження, притаманні евристичним підходам, найуживанішим при оцінці та інтерпретації ймовірностей. Тому

[126] Burton A. Weisbrod, *The Nonprofit Economy*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988, pp. 25–31.

Універсальні варіанти політики	*Усвідомлені проблеми*	*Типові застереження і супутні наслідки*
Страхування		
Обов'язкове страхування	О.К.М.: Неповні ринки страхування	Моральний ризик
Субсидоване страхування	Н.Р.: Інформаційна асиметрія О.К.М.: Несприятливий вибір О.К.М.: Недалекоглядність споживача	Моральний ризик Чисті втрати
Запаси на «*чорний день*»		
Створення запасів	О.К.М.: Витрати регулювання Н.В.: Контроль цін, картелізація	Пошуки ренти постачальників і споживачів
Перехідна допомога (викуп вигод і посилання на права предків)	О.К.М.: Витрати регулювання	Нерівна доступність допомоги
Грошова допомога	П.Р.: Рівність здобутків О.К.М.: Взаємозалежність корисностей	Зменшення трудових зусиль, утриманство

Н.Р.: Неспроможність ринку
Н.В.: Неспроможність влади
П.Р.: Проблема розподілу
О.К.М.: Обмеженість конкурентної моделі

Малюнок 7.7. Страхування і запаси на «чорний день»

може бути доречним державне втручання в деякі ринки страхування. А загалом страхування, поєднане з законами про цивільну відповідальність, можна використовувати для розв'язання проблем, породжених інформаційною асиметрією.

Створюючи державні програми страхування, треба подбати про обмеження морального ризику. Зробивши певні наслідки менш дорогими, страхування може спонукати людей до більшого ризику або витрат, яких вони, якби не сподівалися на ком-

пенсацію, не допустили б[127]. Одним із способів обмежити моральний ризик є інвестування в систему контролю. Іншим є організація таких структур платежів, які б знеохочували застрахованих роздувати витрати, які можуть бути компенсовані. Наприклад, вимога до застрахованих про оплату частини заявленої компенсаційної суми ослаблює їхні стимули до непотрібних видатків. Не забувайте, що аналізуючи пропозиції до програм державного страхування, треба передбачати, як учасники реагуватимуть на доступність допомоги.

Обов'язкове страхування. Коли люди мають кращу інформацію про свої індивідуальні ризики, ніж страхувальники, несприятливий вибір може обмежити доступність страхування. Наприклад, страхування від захворювань здійснюють за груповими програмами, бо тоді менше шансів зробити несприятливий вибір, ніж при полісах на одну особу. Адже страхові внески при полісах на одну особу визначають, виходячи з припущення, що ті, в кого найтяжчий ризик, застрахуються самі, тож індивіди з незначним ризиком, не охоплені груповим страхуванням, можуть узагалі не застрахуватися. Але уряд може використати свою владу для запровадження індивідуальної участі в програмах страхування з метою запобігти несприятливим виборам[128]. Багато проектів системи страхування від захворювань у США зобов'язують до якнайширшого страхування на робочих місцях, а від решти населення вимагають взяти участь у державних програмах страхування.

Хіба саме існування неповного ринку страхування виправдовує обов'язкове страхування? Як правило, підставою для нього є те, що втрати, яких зазнали незастраховані, породжують негативні зовнішні ефекти. Наприклад, особистого капіталу багатьом водіям не вистачатиме для відшкодування збитків, завданих майну і здоров'ю інших людей під час тяжких аварій. Тому багато штатів вимагає страхування цивільної відповідальності для всіх водіїв, щоб потерпілі мали змогу отримати компенсацію згідно з законами про відшкодування.

---

[127] Наприклад, Роберт Топель приписує страховій компенсації понад третину всіх періодів безробіття серед постійних учасників програм страхування від безробіття. Robert Topel, «Unemployment and Unemployment Insurance», *Research in Labor Economics*, Vol. 7, annual, 1985, pp. 91–135.

[128] Nicholas Barr, «Social Insurance as an Efficiency Device», *Journal of Public Policy*, Vol. 9, № 1, January-March 1989, pp. 35–58.

Турбота про людей також може правити за підставу для обов'язкового страхування. Наприклад, американська система соціального забезпечення — так звана Програма страхування по старості, непрацездатності і від захворювань — ставить собі за мету застрахувати людей від можливості мати, виходячи на пенсію, недостатні заощадження — через недалекоглядність, непоінформованість, прорахунки, невдачі або просто ледачість[129]. Індивіди, які не заощадили достатньої суми, в пенсійному віці або споживатимуть на нижчому рівні, або отримуватимуть допомогу від державних чи приватних доброчинних товариств. Варто відзначити, що система соціального забезпечення — це не просто програма страхування, а скорше система значного перерозподілу доходів від працівників з високим доходом до працівників з низьким доходом і від теперішніх працівників до теперішніх пенсіонерів[130]. Програми обов'язкового страхування здебільшого сполучають об'єднання статистично обґрунтованих ризиків з перерозподілом доходів. Звісно, якби ці програми не були обов'язкові, індивіди, які субсидують їх завдяки високим внескам або низьким страховим допомогам, не брали б у них участі.

Обов'язкове страхування можна використовувати ще й задля приватизаційного регулювання. Однією з причин, чому сама правна відповідальність не може повністю виправити інформаційної асиметрії та негативних зовнішніх ефектів, є те, що фірми часто не мають необхідних капіталів для відшкодування збитків. Надто це стосується недовговічних, ненадійних фірм, які часто виживають на інформаційній асиметрії. Вимагаючи від них мінімального рівня страхування цивільної відповідальності, уряд може ґарантувати, що принаймні якийсь капітал буде наявний для відшкодування потерпілим. А можливо, куди важливіше те, що страхові компанії мають стимули контролювати

---

[129] Laurence J. Kotlikoff, «Justifying Public Provision of Social Security», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 674–689. Докладніше про аналіз питань соціального забезпечення див.: Lawrence H. Thompson, «The Social Security Reform Debate», *Journal of Economic Literature*, Vol. 21, № 4, December 1983, pp. 1425–1467.

[130] Розрахунки для типових груп за віком і доходами див. у: Anthony Pellechio and Gordon Goodfellow, «Individual Gains and Losses from Social Security Before and After the 1983 Amendments», *Cato Journal*, Vol. 3, № 2, Fall 1983, pp. 417–442.

діяльність фірм, звертаючи особливу увагу на зменшення відповідальності[131].

Субсидоване страхування. Замість запроваджувати обов'язкове страхування, уряд може забезпечити його за субсидованими внесками, якщо недалекоглядність, прорахунки або інші фактори спричинилися до недостатнього споживання. Наприклад, у США Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій відповідно до закону 1973 року про захист від повеней надає субсидоване страхування від повеней. Як і можна було сподіватися, обмеження на страхове покриття потрібне для того, щоб перешкодити потерпілим відбудовуватися на затоплюваних рівнинах.

Справедливість часто служить підставою для субсидування страхових внесків. Наприклад, жителі та комерційні підприємства бідних районів, уважаючи статистично справедливі страхові внески за страхування від пожежі занадто високими, можуть відмовитися від страхування. Усвідомлення, що вони неспроможні переселитися в інший район з меншим ризиком, може правити за підставу для надання субсидії. Замість прямо виплачувати субсидії уряди часто змушують приватні страхові компанії розробляти політику субсидованого страхування пропорційно до повної суми внесків. Такі цільові фонди ризику були створені для надання субсидованих внесків за страхування від пожежі в багатьох містах. Як правило, їх використовують у поєднанні з програмами обов'язкового страхування.

Запаси на «чорний день»

Якщо системи страхування зменшують дисперсію наслідків за допомогою розподілу ризиків, запаси на «чорний день» зменшують дисперсію наслідків завдяки централізованому механізмові. З погляду отримувачів вигод результати можуть здаватися однакові. Головна різниця полягає в тому, що при страхуванні індивіди готуються до можливих небажаних наслідків, тоді як за допомогою запасів на «чорний день» вони отримують компенсацію за небажані наслідки, що вже сталися.

---

[131] Наприклад, регулювання виробництва з боку Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів і медикаментів можна було б замінити програмою обов'язкового страхування. Див.: David Leo Weimer, «Safe — and Available — Drugs», у: Robert W. Poole, Jr., ed., *Instead of Regulation* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1982), pp. 239–283, 270.

Створення запасів. У нашому непевному світі ми завжди стикаємося з можливістю перерви в постачанні або «цінових шоків» унаслідок економічної або політичної картелізації, непередбаченої циклічності постачання, антропогенних і природних катастроф. Ці струси навряд чи створять великі проблеми, якщо не зачіпають незамінних товарів, найважливіших для економічної діяльності. На практиці найтяжчі проблеми виникають з природними ресурсами та сільськогосподарськими продуктами.

Якщо природні ресурси зосереджені в одному географічному регіоні, їхні власники можуть отримати монопольну ренту (так само, як і економічну ренту) від споживачів. У міждержавному контексті картелі — незалежно від мотивів, економічних чи політичних, — можуть спробувати отримати ренту. Хоча довготривалі перспективи для успішної картелізації обмежені, адже зростання цін прискорює впровадження замінників, картелі все ж спроможні мати ефективну ринкову владу в короткостроковому періоді. Крім того, постачання концентрованих ресурсів може уриватися внаслідок революції, війни або стихійного лиха.

Несприятливі наслідки цих перерв у постачанні можна пом'якшити за допомогою програм створення запасів, згідно з якими ресурси, нагромаджені протягом періоду нормальної ринкової активності, можна пускати в продаж під час ринкових збурень. Наприклад, США протягом довгого часу підтримують державні запаси такої критичної мінеральної сировини, як хром, платина, ванадій та марганець, видобування якої зосереджене в Південній Африці, СРСР та інших країнах із сумнівною політичною надійністю[132]. Досвід, отриманий від запровадження цієї програми, показує, що політичний тиск вітчизняних виробників має тенденцію тримати цю сировину в запасах ще довго після того, як вона втратила свій критичний характер, і що на початку, тільки-но урветься постачання, виробники не схильні використовувати запасів, дарма що тоді вони найпотрібніші для економіки[133].

Найвідомішою американською програмою створення запасів є програма під назвою Стратегічні запаси нафти, в рамках якої зберігається близько 600 млн. барелів сирої нафти для викорис-

---

[132] Michael W. Klass, James C. Burrows, and Steven D. Beggs, *International Mineral Cartels and Embargoes* (New York: Praeger, 1980).

[133] Див.: Glenn H. Snyder, *Stockpiling Strategic Materials: Politics and National Defence* (San Francisco: Chandler, 1966).

тання під час перерв у постачанні[134]. Оскільки найбільші світові запаси дешевої нафти розміщені на політично нестабільному Близькому Сході, існує можливість раптового скорочення постачання, яке призвело б до різкого підвищення цін на нафту, а отже, завдало б збитків економіці США. Використання стратегічного запасу нафти компенсувало б частину втраченого постачання і тим самим пом'якшило б ціновий удар і зменшило б економічні збитки.

Оскільки приватні фірми могли б сподіватися на прибуток, купуючи дешево на нормальних ринках і продаючи дорого під час перерв у постачанні, ми могли б запитати, чому уряд повинен нагромаджувати запаси[135]. Однією з причин є неспроможність державної влади: на основі минулого досвіду фірми могли б сподіватися, що уряд запровадить контроль над цінами й таким чином перешкодить їм отримати спекулятивні прибутки. Другою є неспроможність ринку: рішення приватних фірм про придбання й використання нафти породжує зовнішні ефекти, що впливають на економіку. (Ми розглянемо ці підстави докладніше в розділі 12).

У стародавні часи запаси сільськогосподарських продуктів служили передусім для страхування від недороду; в наші часи вони служать головно для страхування від надлишку. Наприклад, американська Товарно-кредитна корпорація справді скуповує у фермерів надлишки зерна, щоб допомогти підтримати ціни на певному рівні. Хоча запаси сільськогосподарських продуктів захищають від частих недородів, зберігання їх коштує дорого. Крім того, невеличкі коливання цін можна, очевидно, врівноважити приватними запасами і такими механізмами диверсифікації ризиків, як ф'ючерсні ринки[136].

Штатні уряди й місцеві органи влади, що звичайно повинні діяти в межах збалансованого бюджету, можуть приготуватися

---

[134] Про історію цієї програми див.: David Leo Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation, and Analysis* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1982).

[135] Докладно про це питання див.: George Horwich and David Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Responce, and Contingency Planning* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1984), pp. 111—139.

[136] Brian D. Wright, «Commodity Market Stabilization in Farm Programs», у: Bruce L. Gardner, ed., U.S. Agricultural Policy (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1985), pp. 257—276.

до різкого зменшення надходжень за допомогою нагромадження фінансових ресурсів. Ці резерви часто називають *фондами на дощовий день*[137]. Вони служать своєрідним страхуванням для влади, яка має труднощі в одержанні позики за першою вимогою. Як і при нагромадженні матеріальних запасів, тут важить те, чи політичні інтереси дозволять ухвалити ефективні рішення щодо збирання та використання цих фондів. Зокрема можна, напевне, сподіватися, що тиск, породжений виборчим циклом, призведе до неефективних рішень про використання.

Перехідна допомога. Щораз більше політичних експертів і політиків починає усвідомлювати, що політичні зміни, спрямовані на підвищення ефективності, натикаються на сильний опір тих індивідів, які постраждають внаслідок розподілу. До опору можуть спричинитись або ліквідація наявних вигід, або накладання нових витрат. Справді, якщо існували лише перехідні прибутки (про це йшлося в розділі 6), ліквідація певної вигоди може породити справжні економічні втрати. За цих обставин опір ліквідації вигід буде, очевидно, найзапекліший. Уряд може захотіти й сплатити відшкодування, якщо його проект підвищить сукупний добробут, але накладе на окремих індивідів або місцевості тягар непропорційно великих витрат.

Відшкодування може мати грошову або негрошову форму. Грошове відшкодування, як правило, здійснюється у формі викупу урядом за фіксовану ціну даної вигоди. Прикладами сплати готівкою є виплати в рамках програми допомоги переселенцям, що їх одержують домовласники і квартиронаймачі, переселені згідно з федеральними проектами перебудови міст і прокладання автомагістралей[138].

Негрошові платежі звичайно набирають форми або статті про освітній ценз (у конституціях кількох південних штатів до 1915 року) або пункту про незаподіяння шкоди; і те, і те дозволяє сучасному поколінню мати вигоди, які будуть недоступ-

---

[137] Michael Wolkoff, «An Evaluation of Municipal Rainy Day Funds», *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, № 2, Summer 1987, pp. 52–63; Richard Pollock and Jack P. Suyderhud, «The Role of Rainy Day Funds in Achieving Fiscal Stability», *National Tax Journal*, Vol. 39, № 4, December 1986, pp. 485–497.

[138] Joseph J. Cordes and Burton A. Weisbrod, «When Government Programs Create Inequities: A Guide to Compensation Policies», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, № 2, Winter 1985, pp. 178–195.

ні майбутнім поколінням. Стаття про освітній ценз може збільшити політичну здійсненність, проте може зменшити ефективність[139].

Грошові субсидії. Найбезпосередніший спосіб убезпечити людей від неприхильних економічних обставин — це *грошові субсидії*. Цей загальний термін охоплює такі програми в США, як Допомога родинам з дітьми-утриманцями (соціальна допомога) і Забезпечення додатковим прибутком (допомога сліпим і непрацездатним). «Мегапропозиція» 1974 року про здоров'я, освіту, добробут так підсумовує ситуації, коли грошові субсидії мають перевагу перед ваучерами: «Надання грошової допомоги є доречною державною дією, коли поставлено мету взагалі змінити розподіл купівельної спроможності і коли реципієнтові допомоги дозволено вирішувати, як її використати», натомість «забезпечення ваучерами доречне, коли поставлено мету змінити розподіл купівельної спроможності щодо конкретних товарів і послуг, якщо можна сподіватися зростання пропозиції внаслідок збільшення попиту»[140].

Перевага (або вада) грошових субсидій полягає в тому, що вони не завдають шкоди споживчому вибору охопленого тими субсидіями населення. Ясна річ, це цінна особливість, якщо метою є просте підвищення доходів. З іншого боку, якщо мета полягає в зміні структури споживання, то грошові субсидії становлять менш ефективне знаряддя. Хоча грошові субсидії не обмежують споживчої поведінки, вони можуть зачепити іншу поведінку, передусім компроміс між дозвіллям і працею. Збільшення нетрудових доходів — у вигляді грошових субсидій, субсидій натурою та інших — загалом збільшує попит на всі товари і блага, зокрема й на дозвілля, а тому обсяг запропонованої праці падає[141].

---

[139] Докладно про ці питання див.: Christopher Leman, «How to Get There from Here: The Grandfather Effect and Public Policy», *Policy Analysis*, Vol. 6, № 1, Winter 1980, pp. 99–116.

[140] Laurence Lynn and John Michael Seidl, «Policy Analysis at H. E. W.: Story of Megaproposal — Introduction», Policy Analysis, Vol. 1, № 2, Spring 1975, pp. 232–273.

[141] Огляд емпіричних даних про еластичність пропозиції робочої сили залежно від доходу див. у: George Borjas and James Heckman, «Labor Supply Estimates for Public Policy Evaluation», у *Proceedings of the Thirty-First Annual Meeting*

Під час створення програм грошових субсидій виникає проблема фундаментального компромісу між збільшенням доходів і знеохоченням до трудової діяльності. Візьмімо, наприклад, цілі негативного прибуткового податку: 1) щоб мати значення, трансферти мають бути великі; 2) щоб зберегти стимули до праці, граничні податкові ставки повинні бути відносно низькими; 3) незбитковий рівень доходу (коли трансферти досягають нуля) повинен бути достатньо низьким, щоб уникнути великих витрат на реалізацію програми. На жаль, ці три умови принаймні певною мірою несумісні одна з одною[142]. Наприклад, якби негативний прибутковий податок гарантував кожній родині мінімальний дохід 4 тис. доларів завдяки грошовим субсидіям, то податкова ставка в 20 відсотків на трудовий дохід означала б, що лише тоді, коли трудовий дохід досягне 20 тис. доларів, платежі-нетто дорівнюватимуть нулю. Підвищення податкової ставки, скажімо, до 50 відсотків знизило б беззбитковий трудовий дохід до 8 тис. доларів. Однак вища податкова ставка призвела б до зменшення ставки заробітної платні після сплати податку і, можливо, знеохотила б до роботи.

Якщо реципієнти зменшать свої трудові зусилля, то ймовірність стати залежним від грошової допомоги зросте. Для окремих категорій реципієнтів, наприклад, постійно непрацездатних, збільшений ризик залежності може не викликати занепокоєння. Однак для решти може з'явитися проблема компромісу між щедрістю короткотермінової допомоги і тривалою економічною життєздатністю реципієнтів. Прищеплення потреби працювати, можливо, становить один із способів поліпшити умови компромісу[143]. На жаль, для цього здебільшого потрібні великі кошти, крім того є й практичні перешкоди, надто коли сім'я неповна і є малі діти.

Грошова допомога може вплинути й на умови життя і структуру сім'ї. Наприклад, програма Допомога родинам з дітьми-

(Chicago: Industrial Relations Research Association, 1979); Robert A. Moffit and Kenneth C. Kehrer, «The Effect of Tax and Transfer Programs on Labor Supply», *Research in Labor Economics*, Vol. 4, annual, 1981, pp. 103—150.

[142] Докладніше про ці проблеми див.: Robin W. Boadway and David E. Wildasin, *Public Sector Economics* (Boston: Little, Brown, 1984), pp. 445—496.

[143] Lawrence W. Mead, «The Potential for Work Enforcement: A Study of WIN», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 7, № 2, Winter 1988, pp. 264—288.

	Ринкові механізми	*Стимули*	*Правила*	*Нерикове постачання*	*Страхування і запаси на «чорний день»*
Традиційні неспроможності ринку					
Суспільні блага	В	В	В	П	
Зовнішні ефекти	В	П	П	В	
Природна монополія	В	В	П	П	
Інформаційна асиметрія			П	В	В
Інші обмеженості конкурентної моделі					
Неконкурентна поведінка			П		
Проблеми, пов'язані з уподобаннями	В	В	П		
Проблеми невизначеності			П		В
Міжчасові проблеми			В		П
Витрати регулювання					П
Проблеми розподілу					
Рівність можливостей		В	В		П
Рівність здобутків			В		П
Неспроможності влади					
Пряма демократія			П		
Представницька форма державного правління	П		В		
Бюрократичне забезпечення	П	В	В	В	
Децентралізація	В	П		В	

П: Первинне джерело політичних вирішень*
В: Вторинне джерело політичних вирішень
* Запам'ятайте, що ця схема є скорше нормативною (універсальні варіанти політики «мають сенс»), ніж позитивною (універсальні варіанти політики найчастіше застосовуються)

Малюнок 7.8. Пошук універсальних політичних вирішень

утриманцями часто створює фінансові можливості для незаміжніх матерів завести собі власне житло. Що менша щедрість штатної допомоги, то більша ймовірність, що такі матері зали-

шаться жити зі своїми батьками[144]. Фактично можливість здобути незалежність може заохотити дівчат-підлітків народжувати дітей. Загальний висновок такий: доступність грошової допомоги може вплинути на широкий діапазон поведінки.

ВИСНОВОК

Для виправлення неспроможностей ринку та влади можна застосувати низку універсальних варіантів політики. *Мал. 7.8* показує, які універсальні варіанти політики найімовірніше можуть служити потенційним вирішенням проблеми найголовніших неспроможностей ринку, неспроможностей влади та справедливості розподілу. В багатьох ситуаціях більше ніж один варіант політики може забезпечити вирішення тієї самої проблеми. Однак рішення ніколи не буває досконалим. Воно має бути припасоване до конкретної ситуації й оцінене з погляду поставлених цілей.

Наше обговорення загальних проблем та універсальних політичних рішень закладає основу для проведення аналізу політики на практиці. Розуміння неспроможностей ринку та влади допомагає нам збагнути природу проблем державної політики. Знання універсальних варіантів політики і супутніх наслідків їхньої дії допомагає нам почати власний пошук вирішень специфічних політичних проблем. У наступному розділі ми зосередимося на процесі політичного аналізу, який дозволить нам ефективно використати ці основи.

---

[144] David T. Ellwood and Mary Jo Bane, «The Impact of AFDC on Family-Structure and Living Arrangements», *Research in Labor Economics*, Vol. 7, annual, 1985, pp. 137–207.

Додаток 7А

Емпіричні дані про відносну ефективність державних корпорацій і приватних фірм

Сектор економіки	*Державні корпорації ефективніші*	*Нема жодної різниці або результати неоднозначні*	*Приватні корпорації ефективніші*
Електроенергетичні компанії	Meyer (1975) Neuberg (1977) Pescatrice & Trapani (1980)	Mann (1970) Yunker (1975) Fare et al. (1985) Atkinson & Halverson (1986)	Shepard (1966) Moore (1970) Peltzman (1971) Tilton (1973) De Alessi (1974) De Alessi (1977)
Видалення відходів	Pier et al. (1974)	Hirsh (1965) Kemper & Quigley (1976) Collins & Downes (1977)	Kitchen (1976) Savas (1977) Pommerehne & Frey (1977) Spann (1977) Stevens (1978) Edwards & Stevens (1978) Boorsma (1982) McDavid (1985) Lawaree (1986)
Водопостачання	Mann & Mikesell (1971) Bruggink (1982)	Figenbaum & Teeples (1983) Lindsay (1984)	Hausman (1976) Morgan (1977) Crain & Zardkoohi (1978,1980) Boland (1983)
Послуги, пов'язані з охороною здоров'я, невеликі лікарні (санаторії), дитячі садки	Pattison & Katz (1983)	Becker & Sloan (1985) Renn et al. (1985) Tuckmann & Chang (1988)	Clarkson (1972) Hrebiniak & Alutto (1973) Rushing (1974) Lindsay (1976) Hsiao (1978) Frech (1976, 1980) Bays (1979) Bishop (1980)

Сектор економіки	*Державні корпорації ефективніші*	*Нема жодної різниці або результати неоднозначні*	*Приватні корпорації ефективніші*
			Frech &Ginsburg (1981) Finsinger (1982 Wilson & Jadlow (1982) Sloan & Vraciu (1983) Lee et al. (1983) Schlesinger & Dorwat (1984) Schulz et al. (1984) Herzlinger & Krasker (1987) Mauser (1988) Tuckmann & Chang (1988)
Авіакомпанії		Forsyth & Hocking (1980) Morrison (1981) Jordan (1982)	Davies (1971) Davies (1977) Mackay (1979) Pryke (1982) Findley & Forsyth (1984) Kirby (1986) Forsyth, Hill & Trengrove (1986) Gillen, Oum & Tretheway (1989)
Залізниці		Caves & Christensen (1980) Caves et al. (1985) Freeman et al. (1985)	
Фінансові інститути		Lewin (1982)	Davies (1981)
Протипожежна служба			Ahlbrandt (1973)
Автоперевезення			Pashigian (1976) Bails (1979) Pryke (1982)

Сектор економіки	*Державні корпорації ефективніші*	*Нема жодної різниці або результати неоднозначні*	*Приватні корпорації ефективніші*
			Pucher (1982) Pucher et al. (1983) Palmer et al. (1983) McGuire & Van Cott (1984) Wallis (1985) Bruce (1986) Perry & Babitsky (1986) Hensher (1987)
Різні галузі			Funkhouser & MacAvoy (1979) Kim (1981) Boardman & Vining (1989) Picot & Kaulmann (1989)

Джерело: Aidan R. Vining and Anthony E. Boardman, «Ownership versus Competition: Efficiency in Public Enterprise, *Public Choice* (незабаром вийде). Передруковано з дозволу Kluwer Academic Publishers.

Ahlbrandt, R. Jr. (1973). Efficiency in the provision of fire services. *Public Choice* 16 (Fall): 1–15>

Atkinson, S.E., and Halvorsen, R. (1986). The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: The case of U.S. Electric Utilities. *Journal of Public Economics* 29 (April): 281–294.

Bails, D. (1979). Provision of transportation services. *Public Choice* 34: 65–68.

Bays, C.W. (1979). Cost comparisons of for profit and nonprofit hospitals. *Social Science and Medicine* 13C (December): 219–225.

Becker, E.R., and Sloan, F.A. (1985). Hospital ownership and performance. *Economic Inquiry* 23 (January): 21–36.

Bishop, C.E. (1980). Nursing home cost studies and reimbursement issues. *Health Care Financing Review* 1 (Spring): 47–64.

Boardman, A.E., and Vining, A.R. (1989). Ownership and performance in competitive environmrnts: A comparison of the performance of private, mixed and state-owned enterprises. *Journal of Law and Economics* 32 (April): 1–34.

Boland, J.J. (1983). *Water and wastewater pricing and financial practices in the United States.* Washington, D.C.: Metametrics.

Boorsma, B.P. (1982). Public sector productivity and relative efficiency in the Netherlands. Unpublished, Department of Public Administration, Twente University.

Bruce, A (1986). State to private sector divestment: The case of Sealink, in J. Coyne and M.Wright (eds.) *Divestment and Strategic Change*. Oxford: Phillip Allen.

Bruggink, T.H. (1982). Public versus regulated private enterprise in the municipal water industry: A comparison of operating costs. *Quaterly Review of Economics and Business* 22 (Spring): 111 – 125.

Caves, D.W., and Christensen, L.R. (1980). The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: The case of Canadian railroads. *Journal of Political Economy* 88 (October): 958 – 976.

Caves, D.W., Christensen, L.R., Swanson, J.A, and Tretheway, M.W. (1982). Economic performance of U.S. and Canadian railroads: The significance of ownership and the regulatory environment, in William T. Stanbury and Fred Thompson (eds.) *Managing Public Enterprises*, New York: Praeger: 123 – 151.

Clarkson, K.W. (1972). Some implications of property rights in hospital management. *Journal of Law and Economics* 15 (October): 363 – 384.

Collins, J.N., and Downes, B.T. (1977). The effect of size on the provisions of public services: The case of solid waste collection in smaller cities. *Urban Affairs Quarterly* 12 (March): 333 – 345.

Crain, W.N., and Zardkoohi, A. (1978). A test of the property rights theory of the firm: Water utilities in the United States. *Journal of Law and Economics* 21 (October): 395 – 408.

Davies, D.G. (1981). Property rights and economic behavior in private and government enterprises: The case of Australia's Banking System, in Richard O. Zerbe (ed.) *Research in Law and Economics* Vol. 3. Greenwich, CT: JAI Press: 111 – 142.

Davies, D.G. (1977). Property rights and economic efficiency — The Australian Airlines revisited. *Journdl of Law and Economics* 20 (April): 223 – 226.

Davies, D.G. (1971). The efficiency of public versus private firms: The case of Australia's two airlines. Journal of Law and Economics 14 (April): 149 – 165.

De Alessi, L. (1974). An economic analysis of government ownership and regulation: Theory and the evidence from the electric power industry. *Public Choice* 19 (Fall): 1 – 42.

De Alessi, L. (1977). Ownership and peak-load pricing in the electric power industry. *Quarterly Review of Economics and Business* 17 (Winter): 7 – 26.

Edwards, F.R., and Stevens, B.J. (1978). The provision of municipal sanitation by private firms: An empirical analysis of the efficiency of alternative market structures and regulatory arrangements. *Journal of Industrial Economics* 27 (December): 133 – 147.

Fare, R., Grosskopf, S., and Logan, J. (1985). The relative performance of publicly-owned and privately-owned electric utilities. *Journal of Public Economics* 26 (February): 89 – 106.

Feigenbaum, S, and Teeples, R. (1983). Public versus private water delivery: A hedonic cost approach. *Review of Economics and Statistics* 65 (November): 672 – 678.

Findley, C.C., and Forsyth, P.J. (1984). Competitiveness in internationally traded services: The case of air transport. ASEAN-Australia Joint Research Project Working paper.

Finsinger, J. (1982). The Performance of public enterprises in insurance markets. Paper presented at a Conference on the Performance of Public Enterprise, Liege, Sart Tilman, Belgium.

Forsyth, P.J., Hill, R.D., and Trengrove, C.D. (1986). Measuring airline efficiency. *Fiscal Studies* 7 (February): 61–81.

Forsyth, P.J., and Hocking, R.D. (1980). Property rights and efficiency in a regulated environment: The case of Australian Airlines. *The Economic Record* 56 (June): 182–185.

Frech, H.E. III. (1976). The property rights theory of the firm: Empirical results from a natural experiment. *Journal of Political Economy* 84 (February): 143–152.

Frech. H.E. III. (1980). Property rights, the theory of the firm, and competitive markets for top decisionmakers, in R. Zerbe (ed.) *Research in Law and Economics*, Vol. 2, Greenwich, CT: JAI Press: 49–63.

Frech, H.E. III, and Ginsburg, P.B. (1981). The cost of nursing home care in the United States: Government financing, ownership and efficiency, in Jacques van der Gaag and Mark Perlman (eds.) *Health, Economics and Health Economics*. New York: North Holland Publishing Company: 67–81.

Freeman, K.D., Oum, T.H., Tretheway, M.W., and Waters, W.G. II. (19850. The total factor productivity of the Canadian class 1 railways: 1956–1981. *The Logistics and Transportation Review* 21 (September): 249–276.

Funkhouser, R., and MacAvoy, P.W. (1979). A sample of observations on comparative prices in public and private enterprises. *Journal of Public Economics* 11 (June): 353–368.

Gillen. D.W., Oum, T., and Tretheway, M.W. (1989). Privatization of Air Canada: Why is it necessary in a deregulated environment. *Canadian Public Policy* 15 (September): 285–299.

Hausman, J.M. (1976). Urban water services pricing; Public vs. private firms. Ph. D. Thesis, Department of Economics, George Washington University.

Hensher, D. (1987). Productive efficiency, ownership and contracting out of transport services, in P. Abelson (ed.) *Privatization: An Australian Perspective*, Sydney, NSW: Australian Professional Publications.

Herzlinger, R., and Krasker, W.S. (1987). Who Profits from Nonprofits? *Harvard Business Review* 65 (Jan-Feb): 93–106.

Hirsch, W.Z. (1965). Cost functions of an urban government service: Refuse collection. *Review of Economics and Statistics* 47 (February): 87–92.

Hrebiniak, L.G., and Alutto, J.A. (1973). A comparative organizational study of performance and size correlates in inpatient psychiatric departments. *Administrative Science Quarterly* 18 (September): 365–382.

Hsiao, W. (1978). Public versus private administration of health insurance: A study in relative economic efficiency. *Inquiry* 14 (December): 379–387.

Jordan, W.A. (1982). Performance of North American and Ausralian Airlines: Regulation and Public enterprise, in William T. Stanbury and Fred Thompson (eds.) *Managing Public Enterprises*. New York: Praeger: 161–199.

Kemper, P., and Quisley, J.M. (1976). *The Economics of Refuse Collection*, Cambridge, MA: Ballinger.

Kim, K.S. (1981). Enterprise performance in the public and private sectors: Tanzanian experience, 1970–75. *The Journal of Developng Areas* 15 (April): 471–484.

Kirby, M.G. (1986). Airline economics of 'scsle' and Australian domestic air transport policy. *Journal of Transport Economics and Policy* 20 (September): 339–352.

Kitchen, H.M. (1976). A statistical estimation of an operating cost function for municipal refuse collection. *Public Finance Quarterly* 4 (January): 56–76.

Lawaree, J. (1986). Une comparison empirique des performance des secteurs prive et public: Le cas des collectes d'immondices en Belgique, *Cahiers Economiques de Bruxelles* 109: 3–31.

Lee, A.J., Birnbaum, H., and Bishop, C.E. (1983). How Nursing Homes Behave: A Multi-Equation Model of Nursing Home Behavior. *Social Science and Medicine* 17(13): 1897–1906.

Lewin, A.Y. (1982). Public enterprise, purposes and performance: A survey of Western European experience, `in William T. Stanbury and Fred Thompson (eds.) *Managing Public Enterprises*, New York: Praeger: 51–78.

Lindsay, B.E. (1984). New Hampshire water systems: Environmental and ownership considerations. *Water Resources Bulletin* 20: 901–904.

Lindsay, C.M. (1976). A theory of government enterprise. *Journal of Political Economy* 84 (October): 1061–1077.

Mackay, K.R. (1979). A comparison of the relative efficiency of Australian domestic airlines and foreign airlines, Appendix A6.1 of Department of Transport. *Domestic Air Transport Policy Review* Vol 2, Appendices, AGPS, Canberra.

Mann, P.C. (1970). Publicly owned electric utility profits and resource allocation. *Land Economics* 46 (November): 478–484.

Mann, P.C., and Mikesell, J.L. (1971). Tax payments and electric utility prices. *Southern Economic Journal* 38 (July): 69–78.

Mauser, E. (April 1988). The Supply of Center-based Day Care in Massachusetts: Nonprofits versus For-Profits. Department of Economics, Wellesley College.

McDavid, J.C. (1985). The Canadian experience with privatizing residential solid waste collection services. *Public Administration Review* (Sept/Oct): 603–604.

McGuire, R.A., and Van Cott, T.N. (1984). Public versus private economic activity: A new look at school bus transportation. *Public Choice* 43(1): 25–43.

Meyer, R.A. (1975). Publicly owned versus privately owned utilities: A policy choice. *Review of Economics and Statistics* 57 (November): 391–399.

Moore, T.G. (1970). The effectiveness of regulation of electric utility prices. *Southern Economic Journal* 36 (April): 365–375.

Morgan, W.D. (1977). Investor owned vs. publicly owned water agencies: An evaluation of the property rights theory of the firm. *Water Resources Bulletin* 13 (August): 775–781.

Morrison, S. (1981). Property rights and economic efficiency: A further examination of the Australian Airlines. Unpublished paper, Faculty of Commerce and Business Administration, University of Britich Columbia.

Neuberg, L.G. (1977). Two issues in the municipal ownership of electric power distribution systems. *Bell Journal of Economics* 8 (Spring): 302–323.

Palmer, J., Quinn, J, and Resendes, R. (1983). A case study of public enterprise: Gray Coach Lines Ltd., in J.Robert S. Prichard (ed.) Crown Corporations in Canada: *The Calculus of Instrument Choice*. Toronto: Butterworths: 369–446.

Pashigian, B.P. (1976). Consequences and causes of public ownership of urban transit facilities. *Journal of Political Economy* 84 (December): 1239–1259.

Pattison, R.V., and Katz, H.M. (1983) Investor-Owned and Not-For-Profit Hospitals. *The New England Journal of Medicine* 309 (August 11): 347–353.

Peltzman, S. (1971). Pricing in public and private enterprises: Electric utilities in the United States. *Journal of Law and Economics* 14 (April): 109–147.

Perry, J.L., and Babitsky, T.T. (1986). Comparative performance in urban bus transit: Assessing privatization strategies. *Public Administration Review* (Jan/Feb): 63–64.

Pescatrice, D.R., and Trapani, J.M. III. (1980). The performance and objectives of public and private utilities operating `n the United States. *Journal of Public Economics* 13 (April): 259–276.

Picot, A, and Kaulmann, T. (1989). Comparative performance of government-owned and privately-owned industrial corporations — empirical results from six countries. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 145 (June): 298–316.

Pier, W.J.. Vernon, R.B., and Wicks, J.H. (1974). An empirical comparison of government and private production efficiency. *National Tax Journal* 27 (December): 653–656.

Pommerehne, W.W., and Frey, B.S. (1977). Public versus private production efficiency in Switzerland: A theoretical and empirical comparison, in Vincent Ostrom and Frances Pennell Bish (eds.) *Comparing Urban Service Delivery Systems, Urban Affairs Annual Review* Vol. 12. Beverly Hills, CA: Sage Publications; 221–241.

Pryke, R. (1982). The comparative performance of public and private enterprise. *Fiscal Studies 3* (July): 68–81.

Pucher, J. (1982). A decade of change for mass transit. *Transportation Research Record* 858: 48–57.

Pucher, J., Markstedt, A., and Hirscham, I. (1983). Impacts of subsidies on the costs of urban public transport. *Journal of Transport Economics and Policy* 17 (May): 155–172.

Renn, S.C., Schramm, C.J., Watt, J.M., and Derzon, R.A. (1985). The effects of ownership and system affiliation on the economic performance of hospitals. *Inquiry* 22 (Fall): 219–236.

Rushing, W. (1974). Differences in profit and nonprofit organizations: A study of effectiveness and efficiency in general short-stay hospitals. *Administrative Science Quarterly* 19 (December): 474–484.

Savas, E.S. (1977). Policy analysis for local government: Public vs. private refuse collection. *Policy Analysis* 3 (Winter): 49–74.

Schlesinger, M., and Dorwart, R. (1984). Ownership and mental health services: A reappraisal of the shift toward privately-owned facilities. *New England Journal of Medicine* 311 (October): 959–965.

Schulz, R.I., Greenley, J.R., and Peterson, R.W. (1984). Differences in the direct costs of public and private acute inpatient psychiatric services. *Inquiry* 21 (Winter): 380–393.

Shepherd, W.G. (1966). Utility growth and profits under regulation, in William G. Shepherd and Thomas G. Gies (eds.) *Utility Regulation: New Directions in Theory and Practice*, New York: Random House: 3–57.

Sloan, F.A., and Vraciu, R.A. (1983). Investor-Owned and Not-For-Profit Hospitals: Addressing Some Issues. *Health Affairs* (Spring): 25–37.

Spann, R.M. (1977). Public versus private provision of governmental services, in Thomas E. Borcherding (ed.) *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, NC: Duke University Press: 71–89.

Stevens, B.J. (1978). Scale, market structure and the cost of refuse collection. *Review of Economics and Statistics* 60 (August): 438–448.

Tilton, J.E. (1973). The nature of firm ownership and the adoption of innovations in the electric power industry. Paper presented at the Public Choice Society, Washington, D.C., March.

Tuckman, H.P., and Chang, C.F. (1988). Cost Convergence Between For-Profit and Not-For-Profit Nursing Homes: Does Competition Matter? *Quarterly Review of Economics and Business* 28 (Winter): 50–65.

Wallis, I. (1985). The $90m case for private buses. Unpublished Paper. Bus and Coach Association, Sydney, Australia.

Wilson, G.W., and Jadlow, J.M. (1982). Competition, profit incentives and technical efficiency in the provision of nuclear medicine services. *Bell Journal of Economics* 13 (Autumn): 472–482.

Yunker, J.A. (1975). Economic performance of public and private enterprise: The case of U.S. electric utilities. *Journal of Economics and Business* 28 (Fall): 60–67.

Розділ 8

Стаючи на власні ноги: як підступати до проблем політики

У попередніх розділах ішлося про концептуальні основи аналізу політики: як визначити проблеми, як розробляти альтернативні варіанти політики, як уявляти собі ефективність та інші цілі політики, а також як вимірювати деякі з витрат і вигід внаслідок або втручання до ринків, або зміни характеру вже наявного державного втручання. На цих підвалинах експерт має вибудувати структуру — таку, що була б корисною та відповідною до ситуації. У цьому розділі ми зосередимо увагу на процесі конструювання: як слід планувати і виконувати аналіз політики? Центральним пунктом у нашій відповіді є розуміння, що аналіз політики як процес передбачає *формулювання* та *надання* корисної поради[1].

Починати з якогось уже написаного аналізу часто нелегко. Тому ми наголошуємо на тому, як розробити стратегію проведення аналізу (інакше кажучи, провадимо «аналіз аналізу», або, якщо хочете, «метааналіз»). Однак перед початком спроби аналізу ми пропонуємо вам проаналізувати самого себе.

САМОАНАЛІЗ, АБО МЕТААНАЛІЗ

Ваш самоаналіз має впливати на властивий вам спосіб підходу до аналізу політики. Ви можете ґрунтувати самоаналіз або на

---

[1] До деяких праць, які ми вважаємо особливо корисними для знайомства з процесом аналізу політики, належать: Christopher Leman and Robert Nelson, «Ten Commandments for Policy Economists», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, № 1, 1981, pp. 97–117; Alain Enthoven, «Ten Practical Principles for Policy and Program Analysis», у Richard Zeckhauser, ed., *Benefit-Cost and Polisy Analysis Annual*, 1974 (Chicago: Aldine, 1975), pp. 456–465; James M. Verbier, «Advising Congressional Decision-Makers: Guidelines for Economists», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, № 3, 1984, pp. 421–438; and Roberto Behn and James Vaupel, «Teaching Analytic Thinking», *Policy Analysis*, Vol. 2, № 4, Fall 1976, pp. 663–692.

своїй першій спробі аналізу політики (бажаний метод), або на своєму досвіді написання теоретичних праць (менш бажаний метод).

Студенти (як і багато інших людей), як правило, належать до однієї з двох поширених категорій мислителів та авторів: лінійних і нелінійних[2]. Лінійні мислителі здебільшого вирішують проблеми поступовим просуванням через низку логічних етапів. Нелінійні мислителі тяжіють до конфіґуративного розгляду проблем, перестрибуючи з етапа на етап мірою того, як різні деталі картини стають очевидними і потрапляють на своє місце. Слід зазначити, що для наших цілей жодний з методів не є кращим чи гіршим — обидва мають свої переваги та вади. Ваша конкретна вада (чи перевага) могла не виявитися в інших навчальних курсах, що були краще структуровані й розглядали свій предмет конкретно і впевнено.

Цей останній пункт вирішальний. Більшості з вас відомі навчальні програми, надто переліки питань з математики, статистики та економіки, де можна визначити правильні й неправильні відповіді. Аналіз політики рідко буває таким певним. Це не означає, що нема хорошого чи поганого аналізу — просто ваша відповідь, рекомендація, яку ви даєте клієнту, сама по собі рідко визначає якість вашого аналізу. У доброму аналізі ставляться правильні запитання, і на них дають творчі, проте логічні відповіді. Обраний підхід дає вам змогу усунути, звести до мінімуму чи принаймні згладити ваші конкретні недоліки мислення і написання.

Як можна визначити власні слабкі місця? Ми виявили, що студенти, належні до лінійних мислителів та авторів, звичайно слабують на «аналітичний параліч». Лінійні мислителі, що не дивно, починають з початку аналітичної проблеми і поетапно йдуть до кінця, дотримуючись того, що іноді називають раціональним підходом. Та якщо вони не можуть пройти ці етапи послідовно, їхні зусилля звичайно паралізуються. Натомість

---

[2] З'являється дедалі більше свідчень, що лінійна та нелінійна категорії відповідають різним спроможностям правої та лівої півкуль мозку. Факти показують, що ліва півкуля відповідає за процеси логічного, послідовного мислення, тоді як права — за процеси, що вимагають інтуїції і творчості. Ян Еренвальд нещодавно висунув гіпотезу, що генії — це ті, хто найкраще вміють при потребі «перемикатися» з однієї півкулі на другу. Див.: Jan Ehrenwald, *Anatomy of Genius: Split Brains and Global Minds* (New York: Human Sciences Press, 1984).

багатьом іншим людям не подобається послідовний підхід до аналізу. У них виникає багато ідей, котрі вони прагнуть викласти на папері; їм важко передати ці ідеї в організованому та послідовному вигляді, а це, грубо кажучи, часто призводить до письмових результатів, подібних до неперетравленого собачого обіду.

Першим правилом метааналізу є те, що *лінійним мислителям слід озброїтися стратегіями нелінійного мислення, а нелінійним мислителям — стратегіями лінійного написання.* Структура цієї книжки має допомогти лінійним мислителям прийняти метод нелінійного мислення, оскільки вона фраґментує процес аналізу. Наприклад, вам не потрібне повне розуміння проблеми, щоб накреслити кілька загальних альтернативних варіантів політики. Крім того, попередні розділи книжки — а також наступний підрозділ — мають допомогти нелінійним мислителям побудувати аналіз так, щоб результати були зрозуміліші. Нелінійним мислителям можна, і слід, і надалі мислити нелінійно, проте вони мають *писати* лінійно та зрозуміло. З іншого боку, лінійні мислителі виявлять, що їхня продуктивність зросте, а вразливість до аналітичного паралічу зменшиться, якщо вони так само сприймуть стратегії нелінійної діяльності. Отже, другим правилом метааналізу є те, що експертам при проведенні аналізу політики *слід одночасно застосовувати лінійний та нелінійний методи.*

У наступних підрозділах подано сім етапів раціонального, або лінійного, методу. Нижче ми повернемося до способів перетворення нелінійних стратегій у практичні методи проведення аналізу. Перед проходженням через ці аналітичні етапи слід іще раз наголосити на важливості орієнтації на клієнта.

ОРІЄНТАЦІЯ НА КЛІЄНТА

У вступних розділах ми наголошували, що аналіз політики приводиться в рух клієнтом, і розглядали деякі етичні проблеми, пов'язані з відносинами між експертами та клієнтами. Тут нас більше цікавлять практичні наслідки роботи з клієнтом. Перша заповідь при роботі з клієнтом може видаватися очевидною, проте її часто нехтують: *ви мусите братися до тієї проблеми, яку перед вами ставить ваш клієнт (або його замінник — ваш*

викладач). Академічне навчання (особливо гуманітарних предметів) часто не готує студента до цього правила, оскільки він має значну свободу вибору і теми, і методу дослідження. Це й природно, адже коли викладач бере на себе роль клієнта, він передусім зацікавлений у розвитку вашого пізнавання. Справжні клієнти більше зацікавлені у відповіді на своє питання. З цього неприємного факту випливає важлива заповідь: *майже завжди краще дати непевну відповідь на поставлене запитання, ніж упевнену відповідь на непоставлене питання. З цього, як наслідок, випливає ще одна заповідь: ...добрий аналіз не замовчує невизначеності*, чи то стосовно фактів, чи теорій.

Усім нам подобається точність, і більшість із нас були винагороджені за недвозначні відповіді. Однак в аналізі політики ефективнішим є *висвітлення*, а не замовчування двозначностей. Пам'ятайте: якщо ваш клієнт не почує від вас про ці двозначності, він напевне почує про них від аналітичних чи політичних опонентів — а це значно неприємніший спосіб інформування вашого клієнта. Як експерт ви неабияк відповідальні за те, щоб унаслідок вашої поради клієнт не «зашорився».

Висвітлення невизначеності не слід розглядати як виправдання нечіткого, блідого чи неперевіреного аналізу. Справді, щоб ясно впорядкувати суперечливі теорії і факти, вам треба працювати наполегливо. Крім того, вказівка не невизначеність не звільняє вас від необхідності аналітичних висновків. Наприклад, якщо при розгляді певної політичної проблеми незрозуміло, чи існує неспроможність ринку, вам слід стисло підсумувати свідчення на користь обох варіантів розуміння проблеми, а потім зробити висновок. Отже, клієнт знатиме про всі аргументи і про ваш висновок. Це особливо важливо для інформування вашого клієнта про вади наявних даних і свідчень. Хоча «факти», якими користуються в політичних дискусіях, часто неточні або принаймні неперевірені, вони однаково залишаються неспростованими. Таке явище одержало назву «живучість міфічних цифр»[3]. Один з нещодавніх прикладів такий: Дуглас Беша-

[3] Див.: Max Singer, «The Vitality of Mythical Numbers», *Public Interest*, № 23, 1971, pp. 3—9. Див. також: Peter Reuter, «The Social Costs of the Demand for Quantification», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 4, Summer 1986, pp. 807—812.

ров продемонстрував загальну оманливість використання статистичних даних в аналізі проблеми насильства над дітьми[4].

Що вам слід робити, якщо ви переконалися у неправильності запитання, яке поставив клієнт? Ми не даємо чіткої поради, як діяти в цій складній ситуації. Однак одним чітким правилом є те, що *ви мусите пояснити своєму клієнту, чому, на вашу думку, він поставив неправильне питання.* Клієнти часто неясно усвідомлюють свої цілі, і деколи ці цілі можна вважати за неслушні. Можна допомогти клієнтові краще сформулювати питання, вказавши на невизначеність і зазначивши, чому, на вашу думку, певні цілі неслушні. Загалом слід прагнути дати такі пояснення на початкових етапах аналітичної роботи, а не чекати, поки вам пощастить змінити те, що видається клієнтові відповіддю на його запитання.

Клієнти часто ставлять запитання ніби й не хибні, а просто погано сформульовані. Ви не раз зіткнетеся з симптомами, які ваш клієнт вважатиме тривожними («Мої виборці скаржаться на зростання витрат на дитячі садки»). Іншим разом ви можете зіткнутися не з політичною проблемою, а радше з альтернативним варіантом політики[5] («Чи слід урядові штату субсидувати обов'язкове страхування дитячих садків?»). Ваш обов'язок експерта полягає в перетворенні сформульованих симптомів та тверджень про альтернативні варіанти політики на послідовний аналітичний проект («Чи забезпечує за наявного регулювання індустрія дитячих садків ефективну та справедливу пропозицію послуг? Якщо ні, то чому?»). Подане нижче обґоворення аналізу проблеми показує спосіб, яким треба діяти.

ЕТАПИ РАЦІОНАЛЬНОГО МЕТОДУ

Слово «*аналіз*» має грецьке походження і означає розчленування на складові частини. Викладачі аналізу політики звичайно

---

[4] Douglas Besharov, «Unfounded Allegations — A New Child Abuse Problems», *Public Interest*, № 83, 1986, pp. 18 – 33.

[5] Обговорення важливості відкидання прескриптивних елементів при визначенні проблеми подано у: Eugene Bardach, «Problems of Problem Definition in Policy Analysis», *Research in Public Policy Analysis and Management*, Vol. 1, 1981, pp. 161 – 171.

визначають складові процесу аналізу як послідовність етапів з'ясування таких питань: визначення проблеми, запровадження критерію оцінювання, ідентифікація альтернативних варіантів політики, виявлення альтернатив і вибір з-поміж них, а також вивчення та оцінка наслідків політики[6]. Такі переліки переважно починаються з «визначення проблеми», так що всі наступні кроки можна описати як «вирішення проблеми». На нашу думку, такі формулювання часто дають недосвідченому студентові викривлене уявлення, ніби визначення або пояснення проблеми є відносно короткою та нескладною частиною процесу аналізу. На практиці експерти, як правило, стикаються з величезними труднощами і часто витрачають найбільше часу, намагаючись як слід визначити, пояснити і змоделювати проблему[7]. Такі завдання дуже важливі, оскільки значною мірою визначають, які цілі і методи можна використати для оцінки бажаності альтернативних розв'язків. Це, своєю чергою, сприяє вибору альтернативних варіантів політики.

Найкраще ми зрозуміємо всі труднощі, представивши процес аналізу політики так, як показано на *мал. 8.1*, де процес розбито на дві головні складові: аналіз проблеми та аналіз вирішення. Обидві є життєво важливими. Наприклад, аналіз, 90 сторінок котрого відведено на дослідження проблеми, ніколи не заслуговуватиме на довіру в тій частині, де представлені альтернативні варіанти політики або підстави для вибору з-поміж них. Адже такий аналіз може переконливо змалювати природу проблеми, але не вирішення її. Оскільки більшості клієнтів потрібне рішення, така незрівноваженість здебільшого применшує цінність аналізу. І навпаки, ваша рекомендація важитиме небагато, якщо ви не переконаєте клієнта в тому, що правильно окреслили проблему, ретельно продумали потенційно придатні цілі і розглянули ряд альтернатив.

---

[6] Див., наприклад: Carl V. Patton and David Sawicki, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1986), p. 26. Інші автори подають переліки, де одним з етапів є втілення політики. Наприклад, Grover Starling, *The Politics and Economics of Public Policy: An Introductory Analysis with Cases* (Homewood, Ill.: *The Dorsey Press*,1979), p. 10.

[7] Глибокий та продуманий підхід до визначення проблеми в організаційному контексті подано у: David Dery, *Problem Definition in Policy Analysis* (Lawrence University Press of Kansas, 1984).

Наш досвід показує, що деякі студенти (і експерти) дуже сильно потерпають через те, що звертають увагу тільки на вирішення. Ті, хто страждають на такий «рекомендацит», намагаються втиснути в рамки даних рекомендацій увесь свій аналіз. Якщо ви слабуєте на такий синдром (або тенденцію увібгати весь аналіз у якийсь один етап аналітичного процесу), ви, найшвидше, нелінійний мислитель, котрому слід особливо серйозно усвідомити етапи раціонального методу.

Ви збагнете необхідність збору інформації протягом усього періоду аналізу проблеми та вирішення. Її джерелами служать як документи, так і люди. Як студент ви вже маєте багатий досвід пошуку документів у бібліотеках. Можливо, у вас мен-

Малюнок 8.1. Схема етапів раціонального методу

ший досвід здобуття інформації безпосередньо від людей. Щоб допомогти вам розвинути навички збору інформації, ми подаємо в *Додатку 8А* огляд збору інформації для аналізу політики «Збір та впорядкування даних, фактів і свідчень». Радимо вам проглянути *Додаток 8А* до початку роботи над наступним підрозділом і ретельно прочитати його після того, як опрацюєте увесь цей розділ. Гадаємо, вам буде дуже корисно перечитати *Додаток 8А* до того, як ви почнете свій перший «живий» аналіз.

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

Аналіз проблеми складається з трьох головних етапів: 1) розуміння проблеми — оцінка обставин, що турбують вашого клієнта, окреслення їх як неспроможностей ринку чи державної влади та моделювання зв'язку між обставинами, що викликають стурбованість, та змінними, якими можна маніпулювати через державну політику; 2) вибір та пояснення придатних політичних цілей та наявних обмежень; 3) вибір методу вирішення.

Розуміння проблеми

Оцінка симптомів. Клієнти переважно сприймають проблеми як обставини, котрі з погляду певної групи осіб є небажаними. Вони, як правило, пояснюють проблеми експертам, радше покликаючись на ці небажані обставини, чи симптоми, ніж указуючи на глибинні причини. Завдання експерта — дати оцінку симптомам і пояснити (створити модель), як вони виникають.

Оцінка симптомів передбачає визначення їхньої емпіричної основи. У вузькому розумінні це означає спробу виявити дані, які допомагають розглянути симптоми в кількісній перспективі. Наприклад, якщо вашого клієнта турбують автомобільні аварії у вашому окрузі, спричинені нетверезими водіями, можна спробувати виявити дані, які допоможуть підрахувати кількість таких аварій, показник зміни цієї кількості з плином часу, процентне відношення до загального числа аварій та інші показники, що допомагають визначити масштаб, розподіл і тенденцію розвитку цього симптому. В широкому розумінні вам слід

ознайомитися з поточним обговоренням цієї проблеми громадськістю (читайте газети) та історією утвердження тих або тих варіантів політики, що загалом сприймаються як доречні в цьому випадку. Наприклад, можна виявити, що, незважаючи на стабільне зменшення числа аварій, викликаних водіями у нетверезому стані за останні роки, увагу громадськості до небезпеки водіння автомобіля в нетверезому стані привернула особливо трагічна автокатастрофа. З огляду на сприятливу тенденцію проблема водіння автомобіля в нетверезому стані може здатися вашому клієнтові не такою серйозною порівняно з іншими обставинами.

Ваша оцінка симптомів здебільшого виступає в аналізі проблеми як підоснова: вона передає відносну важливість і настійність проблеми і зміцнює ваш авторитет як особи, що розуміється на таких речах. Проте сама тільки оцінка симптомів — недостатня основа для вашого аналізу. Ви мусите ідентифікувати причинний зв'язок, що поєднує симптоми з чинниками, які можна змінити засобом державної політики. Інакше кажучи, ви мусите визначити і змоделювати проблему.

Визначення проблеми. Потенційно будь-яка позитивна, або прогностична, модель в галузі суспільних наук може правити за основу для аналізу проблеми. Центральний фокус пояснення тут — деталізація очікуваної розбіжності між егоїстичним інтересом особи (максимізація корисності) та сукупним суспільним добробутом. Оскільки ми вважаємо, що цей фокус — звичайно найкраща точка відліку для визначення проблем політики, на нашу думку, слід зробити кілька застережень.

По-перше, при такому підході варто уникати загрози редукціонізму. Хоча з багатьох причин ми можемо розглядати максимізацію достатку і максимізацію корисності як синоніми, сказати, що люди максимізують корисність, не означає сказати, ніби людей цікавлять тільки гроші. Очевидно, що їх, крім того, цікавить багато іншого. Крім того, як ми побачили у процесі дослідження нетрадиційних неспроможностей ринку, економічна теорія, як правило, розглядає вподобання як фіксовані показники, а тому має справу скорше з чітким формулюванням корисності, ніж із формуванням корисності. Інші суспільні науки доклали значно більше зусиль до дослідження процесу формування вподобань. Через те залишається значний простір для таких «неекономічних» суспільних наук, як антропологія, психологія

та соціологія, що відіграють свою роль при визначенні неспроможностей ринку та влади[8].

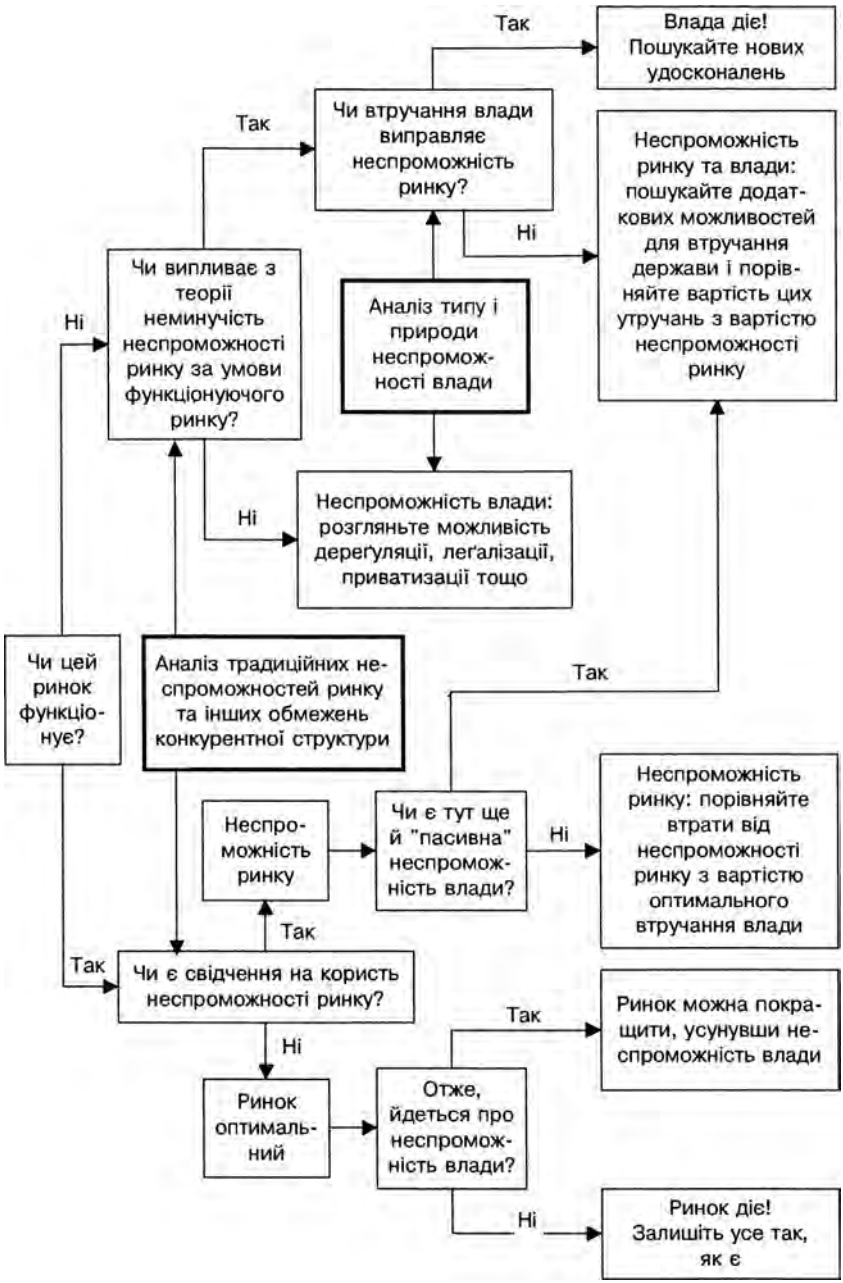
По-друге, і тут існує очевидний зв'язок, ми не стверджували, що ефективність є єдиною належною метою державної політики. Тому будь-яка реалістична структура «проблема—аналіз» має дозволяти експертові інтеґрувати в аналітичний процес інші цілі та обмеження. Ця структура, крім того, має дати можливість експерту послідовно визначити ці цілі: «...добрий аналіз політики... вимагає чіткого формулювання та обстоювання ціннісних суджень, котрі, поєднуючись з аналізом, дають конкретні висновки»[9]. В наступному підрозділі ми покажемо, як ураховувати ці цілі в аналізі політики. Водночас ми впевнені, що вам слід починати з концентрації уваги на ефективності. На *мал. 8.2* показано, як підходити до питання ефективності через врахування неспроможностей ринку та уряду.

Як видно з *мал. 8.2*, перший крок означає з'ясування, чи є тут неспроможності ринку. Вам треба визначити, чи ринок функціонує так, щоб задовольнити індивідуальні вподобання. Це само по собі може бути складним завданням — між вільними, нереґламентованими ринками та повним браком ринку існує складний континуум. Рекомендуємо скористатися таким робочим правилом: якщо ціни леґально існують як сиґнальні механізми (незалежно від ступеня реґульованості), дійте в цій ситуації так, як у випадку з ринком, що функціонує. Там, де

---

[8] Амітай Етзіоні переконливо стверджував, що аналіз політики не слід обмежувати тільки економічним аналізом. Для порівняння він наводить медичну науку, що еклектичним способом охоплює політичні, соціальні, культурні, фізичні та екологічні чинники. Див.: Amitai Etzioni, «Making Policy for Complex Systems», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, № 3, Spring 1985, pp. 383—395. Інший дослідник стверджував: «Існує тільки одна суспільна наука... У кінцевому підсумку добра економічна теорія має так само бути доброю антропологією і соціологією, політичною теорією, а також психологією». Див.: Jack Hirschleifer, «The Expanding Domain of Economics», *American Economic Review*, Vol. 75, № 6, December.

[9] Гелен Лед (Helen Ladd) наголошує, що економічні експерти часто забувають про ці вимоги: «Неспроможність деяких авторів чітко сформулювати і обстоювати свої ціннісні судження в окремих випадках створює хибне враження, ніби політичні висновки логічно випливають з самого лише аналізу». Див.: John M. Quigley and Daniel L. Rubinfeld, *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*, у: *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV, № 3, September 1986, pp. 1276—1277, 1277.



Малюнок 8.2. Процедура систематичного оцінювання неспроможностей ринку та державної влади і пов'язування із вибором політики втручання

ціни леґально не дозволені, — наприклад, здійснюються тільки нелеґальні торговельні операції, — починайте з припущення, що ринок не функціонує. Природно, якщо по ретельнішому вивченні ми виявимо незначну вартість торговельних операцій, здійснюваних на «чорному ринку», то самої леґалізації може бути досить для створення так званого функціонуючого ринку.

Якщо ринок функціонує (нижня половина *мал. 8.2*), експерт розглядає далі теорію, свідчення і факти, пов'язані з неспроможностями ринку. Близьке ознайомлення із змістом розділів 3 і 4 створює основу для такого дослідження. Якщо на неспроможність ринку не вказують ні теоретичні арґументи, ні емпіричні свідчення, доречно припустити, що наявний ринок розподіляє рідкісні ресурси найефективнішим способом. Однак навіть за наявності функціонуючого ринку може зберігатися втручання держави, яке призводить до неефективності; інакше кажучи, може виникнути ситуація, коли скасування державного втручання покращить ринкові розміщення.

Деякі з цих міркувань ілюструються ринком житла. У будь-якій адміністративній одиниці може існувати, або й ні, функціонуючий ринок. Хоча режим контролю за квартирною платою в деяких реґіонах настільки суворий, що ринок не може функціонувати, в більшості реґіонів багатьох країн Заходу існують функціонуючі ринки житла. Як правило, економісти роблять висновок, що на ринках житла немає серйозних ринкових неспроможностей[10], хоча і визнають серйозність проблеми «оренди» (тобто проблеми розподілу)[11].

Однак вони так само часто стверджують, що ціни на житло штучно роздуваються недоречним урядовим утручанням, як-от широко запровадженим визначенням зональних цін. У цьому разі функціонуючий ринок можна зробити ефективнішим, усунувши обмеження. Коли немає свідчень про неспроможність ринку та про державне втручання, ринок діє і його слід з погляду ефективності залишити в такому стані.

---

[10] Lawrence B. Smith, «Housing Assistance: A Re-evaluation», *Canadian Public Policy*, Vol. 7, № 3, Summer 1981, pp. 454–463.

[11] Michael J. Wolkoff, «Property Rights to Rent Regulated Apartments: A Path Towards Decontrol», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 9, № 2, Spring 1990, pp. 260–265.

Якщо теорія і факти свідчать про неспроможність на функціонуючому ринку, існує найвагоміша підстава для державного втручання. Ба більше, можна стверджувати, що наявність неспроможності ринку свідчить і про неминучість неспроможності влади: неспроможності виправити неспроможність ринку. Неспроможність держави втрутитись найкраще характеризують як «пасивну» неспроможність держави. Сюди входять наслідки, які приписуються невмінню уряду правильно діагностувати неспроможності ринку, а також ситуації, коли брак втручання зумовлюють вагоміші причини, як-от активний вплив організованих зацікавлених груп, що успішно блокують намагання виправити неспроможності ринку. Наприклад, влада може або не спромогтися визнати певні промислові викиди як проблему зовнішніх ефектів, або ж, визнаючи це, не втрутитися через те, що галузь-забруднювач здатна успішно створити лобі, щоб заблокувати накладання податків чи інші варіанти політики, які б інтерналізували ті зовнішні ефекти.

Якщо ж ринок *не* функціонує, експерт мусить пройти по схемі *мал. 8.2*, запитуючи себе, чи ринок, доповнений відповідною структурою, зможе ефективно функціонувати; інакше кажучи, без уявлення про неспроможність ринку тут не обійтися, навіть якщо тієї миті жодний з ринків не функціонує. Зауважте: оскільки це питання типу «а що, якби», відповідь на нього не можна безпосередньо обґрунтувати. За таких обставин експерт мусить покладатися на теорію неспроможності ринку, наявні свідчення з інших регіонів (наприклад, інших міст, штатів і країн) або на досвід розв'язання аналогічних проблем.

Якщо, згідно з аналізом, ринок може функціонувати без серйозних вад, експерт може апріорі припустити, що значні втрати ефективності пов'язані з теперішнім державним втручанням, незалежно, чи буде воно прямою забороною ринкової діяльності, заміною приватної пропозиції державним забезпеченням, чи просто неспроможністю визначити права власності чи інші правила, необхідні для полегшення процедури приватних операцій. Отже, коли немає функціонуючого ринку та доказів неспроможності ринку, можна зробити логічний висновок про наявність найвагоміших свідчень про неспроможність влади. Свідчення, що вказують на причину неспроможності влади, як-от пошуки ренти з боку зацікавлених груп, остаточно потверджують наявність неспроможності влади. Такий напрямок ана-

лізу приводить до розгляду таких альтернатив, як дереґуляція, приватизація або леґалізація. І, нарешті, можуть існувати переконливі свідчення, що, коли ринку дозволять вільно функціонувати, виникне його неспроможність. Тоді постане питання про ефективність наявного державного втручання. Якщо це втручання слушне, треба зробити висновок, що влада діє. Єдине питання — чи можна поліпшити це втручання, вдосконаливши його втілення в життя чи методи управління. Хоча ці додаткові питання можуть мати велику практичну вагу, вони не становлять важливих проблем політичної стратегії. Якщо втручання видається недоречним, робочим припущенням є те, що тут наявні і неспроможність ринку, і неспроможність влади. Цей висновок указує, що треба пояснити, чому наявне втручання держави не спрацьовує, і пошукати альтернативне втручання, яке може дати кращі наслідки.

Якщо експерт не виявляє неспроможності влади, він робить висновок, що наявне втручання держави значною мірою практично виправляє неспроможність ринку. Інакше кажучи, якщо неможливо визначити, які зміни наявної політики збільшать ефективність, не панікуйте — наявна політика принаймні ефективна; отже, питання полягає в тому, чи на карту поставлено інші цінності.

Зверніть увагу на відносну простоту аналізу тоді, коли єдина мета — максимізація сукупного суспільного добробуту. Коли нема неспроможності ринку, державне втручання майже завжди виявиться неефективним. Розмаїті цілі роблять такий простий аналіз непридатним. Можливо, й варто зазнати втрат у чистому суспільному надлишку (інакше кажучи, змиритися з певною неефективністю) для того, щоб досягти інших суспільних цілей.

Найважливіше те, що творці рішень звичайно керуються міркуваннями розподілу (справедливості чи рівності) з огляду на соціально-економічні, расові та інші особливості суспільного статусу. Вам слід недвозначно вирішити, чи доречними є розподільчі міркування у вашій конкретній політичній проблемі. Тоді як у більшості ситуацій ви знатимете про вподобання клієнта, сам клієнт іноді може бути непроінформований про факти і свідчення, що стосуються конкретних цільових груп. В останньому випадку ви, можливо, прагнутимете переконати клієнта, що метою має бути більша справедливість. Після ухвалення

рішення про справедливість вам слід розглянути інші цілі та обмеження. Наприклад, чи сподівається клієнт, що державні надходження зростуть або мають зростати? Отже, брак неспроможності ринку сам по собі не є визначальний. Державне втручання в бездоганні ринки не обов'язково небажане — втрати ефективності можна виправдати іншими цілями.

До того як розглянути способи досягнення цілей, варто ще раз повторити, що ваш аналіз неспроможностей ринку і влади (неринкового характеру) відіграє життєво важливу роль в «окресленні» вашого наступного аналізу вирішення. Джон Брендл, економіст і колишній сенатор штату Міннесота, стисло підсумував цінність такого підходу для творця рішень:

«Розглядати проблему як окремий приклад ринкової (чи неринкової) неспроможності означає трансформувати те, що бентежило нас, у проблему, яку можна вирішити. Таким способом можна підходити до тисячі різних питань. Політика плати за навчання перетворюється на політику ціноутворення, шум літаків є зовнішнім ефектом, комунальні підприємства є природною монополією, а дослідницька робота дає суспільні блага. Таке застосування економічної теорії — щось значно більше, ніж переклад з літературної англійської на жаргон. У кожному випадку економіст може дати пораду, спрямовану на коригування хиб, поправку недосконалості ринку. (Зараз... створюється нова економічна теорія, котра має пояснювати... неринкові ситуації)»[12].

Моделювання проблеми. Визначення проблеми через з'ясування неспроможності ринку та влади часто прямо приводить до моделей, котрі пов'язують політичні зміни з розглянутими обставинами. Наприклад, уявімо собі мера міста, стурбованого зростанням витрат на переробку твердих відходів. Експерт, котрий розглядав проблему з позицій неспроможностей ринку та влади, міг би окреслити її як один з інституційно спричинених негативних зовнішніх ефектів: оскільки жителі платять за збір сміття, виходячи з оціночної вартості свого нерухомого майна, а не зі свого обсягу продукованих відходів, вони розглядають ціну, яку платять за збір додаткової одиниці відходів (свої граничні індивідуальні витрати), фактично як нульову, а не як реальні

[12] John E. Brandl, «Distilling Frenzy from Academic Scribbling», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 4, № 3, Spring 1985, pp. 344–353, at p. 348.

витрати міста на збір та утилізацію (граничні суспільні витрати). Звідси випливає модель проблеми: чим більшими видаватимуться жителям граничні індивідуальні витрати на збір сміття, тим менше продукуватиметься відходів. Подальша розробка моделі означає конкретизацію шляхів зростання граничних індивідуальних витрат і визначення наслідків цього зростання. Наприклад, просте встановлення розцінок відповідно до обсягу продукованих жителями відходів безпосередньо інтерналізувало б цей зовнішній ефект, однак, можливо, спричинило б значні адміністративні витрати і спонукало б мешканців, неохочих платити за надмірними розцінками, до незаконного викиду сміття. Усвідомлюючи, що такі небажані наслідки могли б бути не такими серйозними, коли йдеться про деякі види відходів, як-от сміття на подвір'ї, експерт може деталізувати різні моделі для різних категорій відходів.

Іноді моделювання мусить виходити далеко за рамки окреслення проблеми, щоб визначити важливі політичні змінні. Розгляньмо, наприклад, проблему вживання наркотиків. Її можна легко окреслити як проблему негативних зовнішніх ефектів (злочини, що їх коять наркомани на вулицях, поширення захворювань через користування спільними шприцами, невиконання батьківських обов'язків та насильство над дітьми, злочини, пов'язані з системою розподілу). Однак визначення та оцінювання цілого діапазону політичних змінних вимагає чіткішого пояснення, чому люди експериментують з психотропними препаратами і стають наркоманами. Були висунуті кілька гіпотез: шкідливий вплив — експериментальні результати спостережень за групою ровесників, котрі одержують задоволення на ранніх етапах вживання, і тиску з їхнього боку; правопорушення — вживання наркотиків молоддю, орієнтованою на сьогоднішній день, через те що це ризиковане, приємне заняття для дорослих; втеча від навколишньої дійсності — вживання з метою втекти від реалій небажаних фізичних чи суспільних ситуацій; професійний ризик — експериментування через доступність наркотиків для тих, хто бере участь у їхньому розподілі. Очевидно, що ці моделі передбачатимуть різні політичні змінні. З моделі шкідливого впливу випливає, що антинаркотична реклама з участю відомих осіб — кумирів молоді — може допомогти протидіяти тискові з боку ровесників; модель втечі від навколишньої дійсності виявляє потребу фундаментальніших змін умов життя та можливос-

тей. Експерт прагне визначити обставину, за якої можна застосувати кожну з цих моделей поведінки.

Підводячи підсумки, скажемо, що розуміння проблеми означає дослідження симптомів, що цікавлять певного клієнта, окреслення небажаних обставин через з'ясування неспроможностей ринку та влади, і розробку моделей поведінки, що пов'язують обставини проблеми із змінними, якими можна маніпулювати через державну політику. Кожне з цих трьох завдань, і особливо моделювання, можна виконати тільки попередньо на старті аналізу. Як ми обговоримо нижче, кожний з інших етапів раціонального методу змушує переглядати початкове визначення проблеми.

Вибір та пояснення цілей і обмежень

Імовірно, найважчий етап у будь-якому аналізі політики — рішення з приводу слушних цілей. Як сформулювали цю проблему Жанна Нінабер і Аарон Вілдавскі, «...про цілі (мету) можна сказати, що їх постійно можна розрізняти за такими характерними ознаками: вони розмаїті, суперечливі та нечіткі»[13]. Лише тоді, коли ви усвідомите цю неприємну реальність, ви зможете визначити цілі послідовно та успішно.

Навіть із цією нашою порадою, ймовірно, дійдете висновку, що добір цілей та їхній опис є надзвичайно складним завданням, оскільки більшість із вас матиме незначний навчальний досвід у виборі цілей. У більшості ситуацій ви одержували завдання досягти однієї чи більше цілей. В аналізі політики перед вами постає значно складніша проблема, оскільки ви маєте визначити слушні цілі. Конкретизація цілей вимагає від вас нормативності: ви часто мусите вирішувати, чого *слід* бажати. Це й важке, і само по собі суперечливе завдання. Воно суперечливе, оскільки означає необхідність визнавати різні системи цінностей. І все ж ми готові запропонувати вам кілька способів, скориставшись якими, ви, можливо, допоможете клієнтові визначити слушні цілі — ті, що роблять очевидними компроміси і реалістично відображають доступні політичні альтернативи. Наша порада може дати два заголовки: 1) визнання, що цілі є продуктами, так само,

[13] Jeanne Nienaber and Aaron Wildavsky, *The Budgeting and Evaluation of Federal Recreation Programs* (New York: Basic Books, 1973), p. 10.

як і виробничими факторами аналізу, або, інакше кажучи, врахування нечіткості, розмаїття та суперечливості цілей як складової частини аналітичного процесу; 2) виявлення відмінностей між цілями та варіантами політики.

Нечіткість цілей: цілі як продукт. Структура аналізу проблеми, викладена на *мал. 8.1* і *8.2*, застерігає, що вам на початку аналізу політики слід очікувати нечіткості формулювання цілей. Навіть коли конкретний клієнт має чітко визначені цілі, він з якихось вагомих причин може не розповісти про них. Очевидно клієнти, котрі не мають чітких цілей, навряд чи обмірковували показники, якими можна безпосередньо оцінити досягнення цих цілей. (Такі показники, дозволяючи «унаочнити» цілі, служать критеріями для оцінки альтернативних варіантів політики.) Зіткнення з цією реальністю, ймовірно, більше ніж будь-що інше, паралізує аналітичні зусилля експертів-початківців.

Новачки на початку своїх зусиль часто намагаються розпитувати своїх клієнтів про їхні цілі. Наша порада: *опирайтеся цій спокусі.* Після вашого власного початкового пояснення проблеми інформація про цілі вашого клієнта очевидно виявиться цінною і, можливо, істотною, проте на старті таке буває рідко. Є дві причини, чому марно розпитувати про цілі до початку аналізу: по-перше, клієнт, можливо, ще не визначився, які цілі йому треба ставити перед собою в конкретному політичному контексті. Навіть якщо клієнт вибрав собі низку цілей, він майже напевне не визначив компроміси між окремими парами цілей. По-друге, клієнт може мати цілі, проте неохоче розповідатиме про них. Розгляньмо кожну з цих проблем по черзі.

За переконанням багатьох оглядачів, особи, котрі готуються ухвалювати складні рішення, не мають попередньо визначених цілей[14]. Фактично відсутність у творців рішень недвозначних

---

[14] Див.: Henry Mintzberg, Gurev Raisighani, and Andre Theoret, «The Structure of Unstructured Decision Processes», *Administrative Science Quaterly*, Vol. 21, № 2, June 1976, pp. 246–275. Як формулює це Джеймс Марч, «...мені видається цілком очевидним, що переконання в тому, ніби першими йдуть цілі, а після них — дія, часто виявляється хибним. Принаймні поведінка людини в момент вибору — не меншою мірою процес виявлення цілей, дії, спрямованих на їх реалізацію». James March, «The Technology of Foolishness»; James C. March and J. P. Olsen, *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen, Norway: Universitetsforlaget, 1976), p. 72.

цілей може бути бажана під час роботи з комплексними, неструктурованими проблемами, допоки проблеми не проаналізовані[15]. Інакше кажучи, немає сенсу прагнути чогось, поки ви не можете пояснити, що відбувається навколо. Наприклад, ваш клієнт може не уявляти собі вартість ефективності (а отже, й важливість ефективності як мети) внаслідок конкретного державного втручання, поки ви йому цього не поясните.

Може здаватися дивним, що клієнт не бажає відкривати своїх цілей своєму експерту, але для такої тактики можуть існувати й вагомі причини. Розважливі творці політики усвідомлюють, що чітко сформульовані цілі часто призводять до конфлікту й породжують опозицію. Можливо, ваш клієнт хоче використати вас як «ширму» при подачі та обґрунтуванні суперечливих, але вартісних цілей.

Як вам слід у такій ситуації формулювати цілі? Незалежно від того, чи сформулював ваш клієнт конкретну ціль чи перелік цілей, ми пропонуємо вам ясно визначити можливий вплив на ефективність та справедливість. Таж очевидно, з цієї нашої книжки, де зосереджено увагу і на неспроможностях ринку, і на неспроможностях влади, вочевидь випливає, що в центрі аналізу політики має завжди перебувати сукупний суспільний надлишок, або ефективність. Справді, деякі політичні експерти (переважно економісти) стверджують, що першочерговим об'єктом аналізу політики загалом має бути сукупна ефективність і що розподільчі та інші цілі рідко бувають доречними при оцінці альтернативних варіантів політики. На їхню думку, прагнення ефективності веде до максимальної сукупної кількості благ, а отже, створює найкращу можливість для перерозподілу. Вони обстоюють думку, що розподільчих цілей треба досягати через такі чисто перерозподільчі програми, як система податків.

---

[15] Як формулює це Аарон Вілдавскі, «ми вчимося вибирати, знаючи, що не можемо зробити так добре, як могли б прагнути. Цілі й засоби вибираються одночасно». Aaron Wildavsky, «Policy Analysis Is What Information Systems Are Not»,*Working Paper 53, Graduate School of Public Policy* (University of California, Berkeley, 1976), p. 1. Лоренс Х. Трайб висловився, по суті, так само: «... жодна з систем мислення, котра сприймає цінності і цілі як «задані» ззовні і прагне лиш оцінити порівняльну ефективність альтернативних засобів, не може запропонувати задовільний спосіб оцінки дій, допоки вони досягаються як цілі або допоки їхні наслідки охоплюють зміни в кінцевих цілях, яких прагнуть різні люди в суспільстві». L. Tribe, «Technology Assessment and the Fourth Discontinuity», *Southern California Law Review*, Vol. 46, № 617, 1973, p. 637.

Хоча ми схиляємося до погляду, що політичні експерти мають голосувати за ефективність, особливо тому, що на політичній арені рідко діє організована група прихильників максимізації сукупного суспільного добробуту, ми припускаємо, що інші цілі так само є важливими. Генрі Розен обґрунтовує вимогу всякчас ураховувати міркування справедливості:

«Чи слід у кожному політичному рішенні враховувати проблеми справедливості, а чи їх слід вирішувати через окрему політику перерозподілу доходу? ...У конкретних випадках звичайно неможливо визначити всіх переможців і переможених, а інформаційні витрати на спроби такого визначення часто надмірні. Ба більше, механізми компенсування програшу переможеним слабкі, інколи їх немає зовсім... Аналіз, у якому опускаються розподільчі ефекти і обговорюється тільки сукупна ефективність, зосереджується тільки на частині проблеми творця рішень, і тільки на незначній частині»[16].

Майже такі самі арґументи наводили й на користь урахування при аналізі інших цілей державної політики. Ми не можемо загалом сказати, чи слід уводити до нашого аналізу конкретну мету, проте спонукаємо вас допустити апріорі, що, крім ефективності, суттєве значення мають ще й інші цілі. Такий підхід змушує вас представити обґрунтовані арґументи на користь *урахування* чи *відкидання* конкретної мети.

Незалежно від вашого остаточного рішення вводити чи не вводити справедливість та інші цілі до аналізу вирішення, ми, крім того, заохочуємо вас *поважно* розглянути питання про інші важливі цілі, чи то самостійні, чи то інструментальні. Якщо, наприклад, ви не збираєтеся залучати до свого аналізу цілі, котрі різні гравці в політичному середовищі вважають важливими (явно чи неявно), вам слід пояснити своє рішення. В наступному підрозділі ми доводитимемо, що справедливість чи будь-які інші цілі можна з користю розглядати крізь призму компромісу з ефективністю. Однак фактом залишається те, що аналітична методика не може повідомити вам чи вашому клієнту, чого вам слід прагнути. І, нарешті, клієнт, експерт і політичний процес мають вирішити, яким обсягом ефективності слід пожертвувати, щоб досягти певного рівня перерозподілу або якоїсь іншої мети.

---

[16] Henry Rosen, «The Role of Cost-Benefit Analysis in Policy Making», у: Henry M. Peskin and Eugene P. Seskin, eds., *Cost Benefit Analysis and Water Pollution Policy* (Washington D. C.: Urban Institute, 1975), pp. 367–368.

Інші цілі можна розбити на дві великі категорії: самостійні та інструментальні. *Самостійні* цілі репрезентують такі цінності, як справедливість та ефективність, які суспільство прагне ґарантувати заради них самих. Сюди належать міркування про людську гідність, самоусвідомлення та самореалізацію. Наприклад, у нещодавньому звіті Центру Гейстінґса з проблем трансплантації органів стверджується, що, крім ефективності, найсуттєвіші цілі державної політики мають обіймати «моральні цінності та турботу нашого суспільства про самостійність та окремість життя індивідів, важливість родини, недоторканість особи та цінності суспільної практики, котрі надихають і зміцнюють альтруїзм та наше почуття спільності»[17].

Інструментальні цілі — це умови, котрі полегшують досягнення самостійних цілей. До загальноприйнятих важливих інструментальних цілей належать політична здійсненність і наявність бюджету. Пам'ятайте, що такі інструментальні цілі часто визначають не як цілі, а скорше як обмеження. Обмеження — це просто мета, якої треба досягти[18]. І знову-таки доречність політичної здійсненності як мети політики можна піддати сумніву. Як зауважив один спостережливий коментатор, «...мотив може бути оборонним або наступальним — запобігти зловживанню поданого аналізу або надати більшого впливу аналітичним висновкам — проте експертам і досі треба збагачувати свій політичний досвід»[19]. Недавнім прикладом політичної здійсненності як інструментальної цілі (чи обмеження) був Закон 1986 року про реформу податкової системи США. Хоча, на думку багатьох експертів, відрахування іпотечних відсотків є і неефективним, і несправедливим, воно, без сумніву, залишилося чинним, оскільки будь-яка спроба скасувати відрахування зробила б усю концепцію податкової реформи політично нездійсненною.

Аналіз політики — це мистецтво можливого. Тому ресурсні обмеження важать дуже багато. Хоча бюджетні обмеження — здебільшого найголовніший різновид ресурсних обмежень, інші

---

[17] The Hastings Center, *Ethical, Legal, and Policy Issues Pertaining to Solid Organ Procurement: A Report on Organ Transplantation*, October 1985, p. 2.

[18] Читачі, знайомі з лінійним програмуванням, ознайомляться з досвідом переміщення цілей (поданих у об'єктній функції) та обмежень з метою сформувати «двійки» проблем.

[19] Robert D. Behn, «Policy Analysis and Policy Politics», *Policy Analysis*, Vol. 7, № 2, Spring 1981, pp. 199–226, at p. 216.

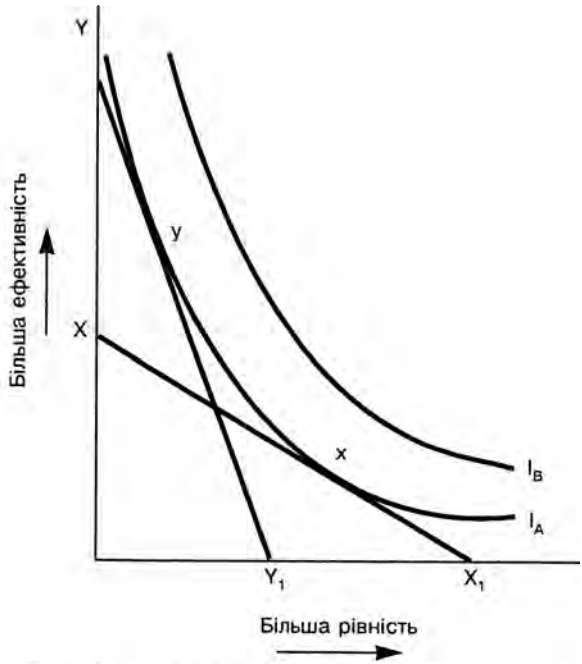
види обмежень, наприклад брак адміністративної інфраструктури та кваліфікованого персоналу, також можуть бути вирішальними. А загалом *список обмежень має охоплювати будь-які ресурси, необхідні або для підтримки статус-кво, або для здійснення альтернативних варіантів політики.*

Ваш список цілей для даної проблеми може охопити ефективність, рівність, людську гідність, політичну здійсненність та наявність бюджету. Однак описати придатні цілі для всіх політичних проблем неможливо. Коли ви досліджуєте проблему, треба завжди пам'ятати про важливість визначення потенційних цілей. Мірою свого ознайомлення з конкретними сферами політики ви дізнаватиметеся про типові цілі, яких прагнуть люди. Наприклад, при розгляді політики енергозабезпечення ґарантія від економічних утрат внаслідок перебоїв у пропозиції нафти часто буває важливою політичною ціллю, що іноді конфліктує з короткостроковою ефективністю.

Пам'ятайте, що вибір цілей сам по собі може бути відносно несуперечливим. Урешті, легко погодитися з тим, що розподільчі міркування мають відігравати *певну* роль у майже будь-якій політичній проблемі. Як ми побачимо, на практиці куди складнішим і більш суперечливішим завданням є утворення *компромісу* між окремими цілями. На додачу, так само невизначеними, ймовірно, будуть і постульовані взаємозв'язки між засобами (політичними альтернативами) та цілями, оскільки вони часто вимагають прогнозування за умов значної непевності.

Слід чітко усвідомлювати, що конкретизація цілей та розумний компроміс між ними є важливим продуктом аналізу політики. Однак це не єдиний спосіб, яким цілі стають важливими продуктами. Процес пояснення взаємозв'язку між цілями та варіантами політики сам по собі може впливати на вибір цілей. Цей факт можна проілюструвати за допомогою поняття *кривої байдужості* — тих комбінацій цінностей, котрі дають творцю рішень той самий рівень корисності.

На *мал. 8.3* проілюстровано ситуацію, де дві цілі — ефективність і справедливість — подано на осях графіка. За припущення, що творець рішень прагне і більшої ефективності, і більшої справедливості, однак мірою зростання їх кількості, якщо решта умов однакові, все менше цінує додаткові одиниці кожної з них, його криві байдужості виглядатимуть так, як криві I_A та I_B на малюнку. Творець рішень віддасть перевагу комбінації справед-



Малюнок 8.3. Цілі та здійсненність

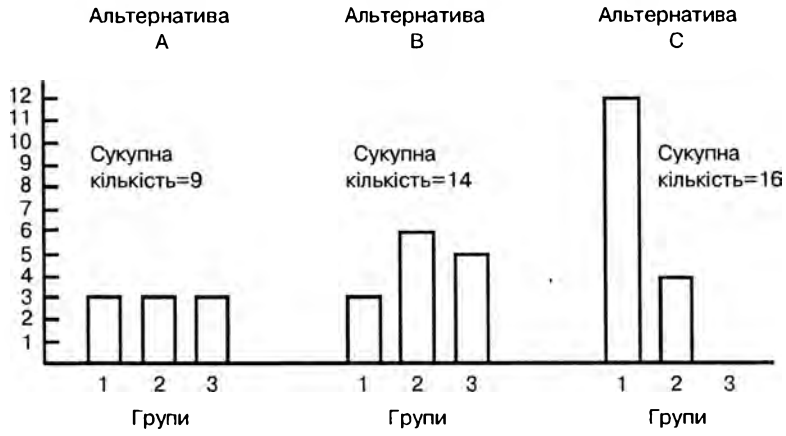
ливості та ефективності, вираженій I_B, «вищою» кривою байдужості. Однак уявімо, що творець рішень обмежений у своєму виборі рамками бюджету, позначеними лінією XX_1, так що найвищого рівня корисності можна досягти у точці *x* на кривій байдужості I_A. (Звичайно бюджетне обмеження насправді не може виражатися прямою лінією, оскільки, як побачимо нижче, ми, може, не матимемо змоги комбінувати рівність та ефективність за фіксованим співвідношенням.)

На жаль, у багатьох аналітичних ситуаціях фактична картина бюджетного обмеження може бути невизначеною. Наприклад, як показано на малюнку, бюджетне обмеження може передаватися або XX_1, або YY_1. Якби воно виражалося лінією YY_1, творець рішень вибрав би точку *y* на I_A. Отже, інформація про природу «справжнього» бюджетного обмеження матиме цінність у момент вибору між цілями *X* та *Y*. З'ясуванню цих проблем присвячено центральний пункт багатьох досліджень та аналізів державної

політики. Наприклад, у сфері політики соціального забезпечення важливим пунктом є співвідношення між рівнями вигід та інтенсивністю праці реципієнтів. Зауважте, що вподобання самі по собі не «змінюються» при наданні такої інформації (уподобання творця рішень і далі подано кривими байдужості), однак вибрані рівні ефективності та рівності таки змінюються залежно від тих компромісних співвідношень між ними, з якими буде ладен змиритися творець рішень в крайніх ситуаціях.

Взаємозв'язок між цілями та здійсненністю програми так само може міняти співвідношення цілей. *Мал. 8.4*, показуючи рівні вигоди різних груп у вигляді вертикальних прямокутників, ілюструє ситуацію, коли можна очікувати такого результату. На малюнку подано три альтернативні програми або політики, кожна з яких, *за прогнозами*, має створити відмінну комбінацію ефективності та рівності для трьох різних груп населення. У цьому прикладі рівність визначена через дисперсію в межах трьох груп, тоді як ефективність — через сукупні вигоди, одержані всіма групами. (В інших контекстах рівність можна вимірювати максимальною різницею між будь-якими двома групами.) Уявімо, що один клієнт до початку аналізу визначив, що він зацікавлений тільки в ефективності (без сумніву, він економіст!). Ще один клієнт заявив, що його цікавить тільки рівність. Зверніть увагу на варіанти їхнього вибору, представлені розподілом вигід на *мал. 8.4*. Клієнт, котрий заявляє, що зацікавлений тільки в ефективності, вибере політику *C*, що дасть найвищу ефективність (16 одиниць). Клієнт, котрого цікавить тільки рівність (як визначено вище), вибере варіант політики *A*, що є найсправедливіший (але найменш ефективний). Однак якби кожного клієнта поставили перед реальними компромісами, зображеними на *мал. 8.4*, один з них, або й обидва, могли б так само вибрати варіант політики *B*. Хоча варіант *B* не такий справедливий, як варіант *A*, він значно ефективніший, проте, зауважимо, кожна група при політиці *B* принаймні так само забезпечена, як і за політики *A*. Зверніть увагу, що хоча варіант політики *B* трохи відстає в ефективності від варіанта *C* (14 проти 16), він гарантує значно більше справедливості.

Найважливіший висновок, що випливає з *мал. 8.4*, те, що виявлення можливих компромісів може вплинути на вибір варіантів політики. Отже, ми дійшли важливого евристичного висновку: *конкретизація належних аргументів на користь цілей*



Малюнок 8.4. Здійсненність програми і співвідношення цілей

загалом є більше продуктом аналізу політики, ніж фактором його виробництва.

Розмежування між цілями та варіантами політики. Ймовірно, найскладніша семантична проблема, з якою ви зіткнетеся при аналізі політики, — це розмежування цілей (цінностей, котрим ми прагнемо сприяти) та варіантів політики (альтернатив і стратегій сприяння їм). Ця семантична проблема виникає через те, що в повсякденній мові варіанти політики (конкретні комплекси дій) часто визначають як цілі: «Наша мета — додати до стратегічного резерву палива 100 тисяч барелів нафти за день»; або: «Наша мета — завершити дерегуляцію індустрії авіаперевезень до кінця наступного року»[20]. Хоча повсякденне користування та-

[20] У контексті вибору стратегій утілення часто доцільно приймати за цілі схвалені варіанти політики. Наприклад, якщо міністр енергетики вже ухвалив остаточне рішення, що політика полягатиме в доповненні стратегічного резерву палива 100 тисячами барелів нафти за день, то можна слушно припустити, що вона стане метою для службовців Міністерства енергетики, котрі мусять вирішити, як фактично здійснити це доповнення. Проте, на жаль, інші цілі, такі як мінімізація витрат і максимізація надійності, будуть запроваджені як доречні при виборі стратегій утілення політики. Справді, можна поставити під сумнів розважливість рішення міністра, якби її ухвалили без урахування цих інструментальних цілей.

кою мовою не завдає шкоди, воно може легко спантеличити експерта-початківця. Цілі слід використовувати для оцінки альтернативних варіантів політики, однак якщо метою виступає політика, як можна дати їй оцінку? Справді, сформульована таким способом будь-яка політика стає самодостатньою. Щоб уникнути такого непорозуміння, слід пам'ятати про чітке розмежування цілей та варіантів політики. Ми пропонуємо вам зробити це, наслідуючи ще одну нашу пораду: *починайте з якомога абстрактнішого формулювання цілей і якомога конкретнішого формулювання альтернативних варіантів політики.* Пам'ятайте, що цілі в кінцевому підсумку мають бути нормативними, відображаючи людські цінності. З іншого боку, альтернативні варіанти політики є конкретними методами досягнення цих цілей; вони доцільні тільки тією мірою, якою вони досягають «пучка» цілей.

На цьому рівні аналізу розмежування може здаватися чітким, але мірою просування вперед типового аналізу політики воно часто втрачає чіткість. Першочерговою причиною є те, що, незважаючи на саму абстрактність цілей, нам слід спробувати розробити конкретні, кількісні показники виміру їхнього досягнення. Наприклад, в аналізі вигід і витрат ми можемо в кінцевому підсумку цікавитися ефективністю, проте ми намагаємося виміряти її готовністю платити, що врешті означає доларами. Часто легко забувається те, що ці кількісні критерії є фактично показниками для виміру досягнення цілей. Вони самі стають цілями. Ми пропонуємо вам відверто спитати себе, які цінності (ефективність, справедливість, людська гідність) покладені в основу критеріїв та цілей, якими ви керуєтеся. Таке завдання, як правило, стає надзвичайно складним мірою просування до таких «дріб'язкових» проблем, як робота санітарних служб, поліційних патрулів та рятівних команд, що часто виникають на рівні міст та округів. Адже клієнти часто вважають, що проблеми такого типу за своєю природою чисто технічні і не пов'язані з такими ціннісними категоріями, як ефективність і справедливість.

Однак досвід показує, що такі проблеми вимагають структурування цілі, щоб переконатися, що схвалені критерії та цілі відповідають певним цінностям. Наприклад, дослідники виявили дуже мало свідчень, що зміни в кількісному складі превентивних поліційних підрозділів мають істотний вплив на рівень злочин-

ності в місті[21]. Отже, максимізація годин служби поліційних патрулів може виявитися невідповідною метою, якщо головною метою є зменшення втрат від злочинності.

Вибір методу вирішення

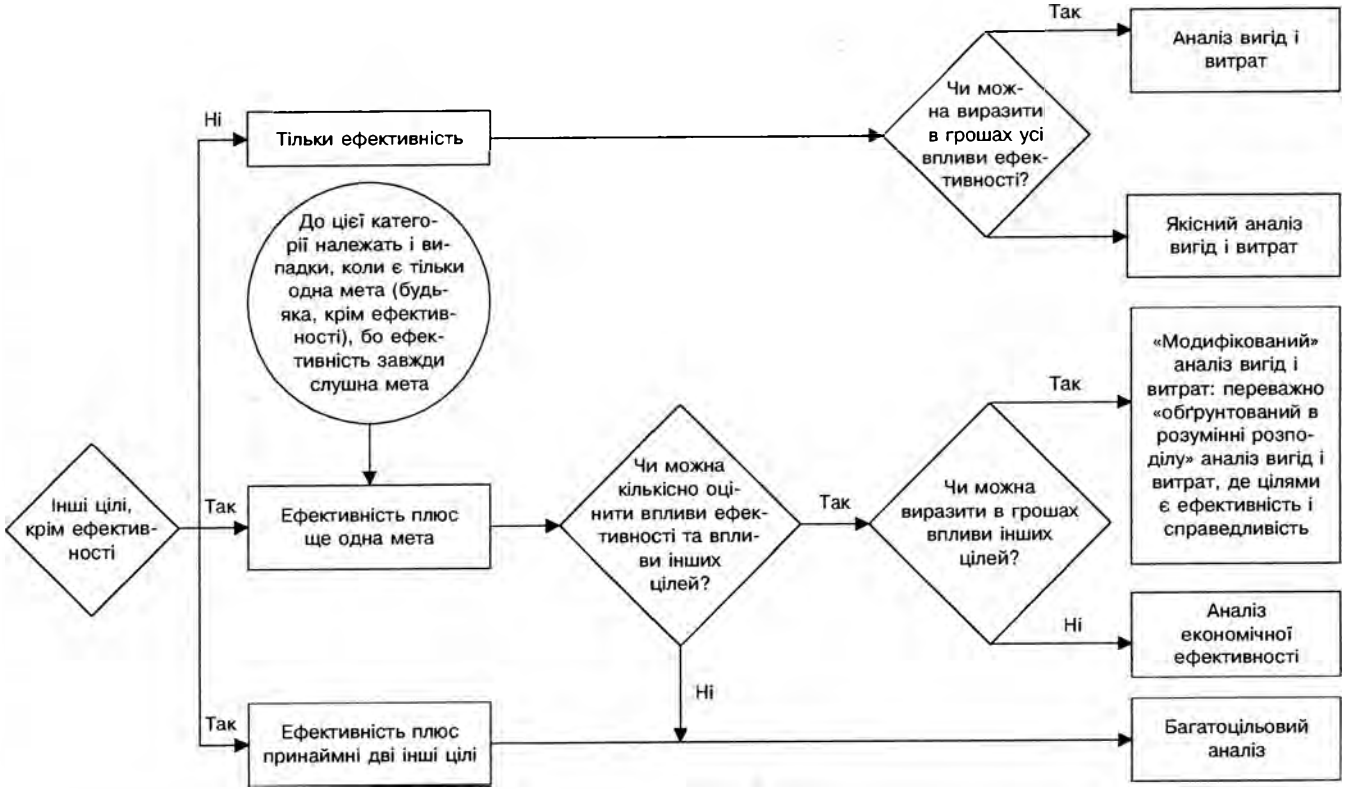
Ви маєте вирішити, які цілі придатні для вашого аналізу до того, як почнете послідовно розглядати розв'язання проблеми. На *мал. 8.5* розмежовано три головні обставини. Перша: єдиною слушною метою є ефективність. Друга: слушними є ефективність і ще одна мета. Третя: слушними є ефективність і ще дві чи більше інших цілей. Число слушних цілей визначає придатний метод розв'язання.

Існують п'ять головних підходів до аналізу політики: 1) стандартний аналіз вигід і витрат; 2) якісний аналіз вигід і витрат; 3) модифікований аналіз вигід і витрат; 4) аналіз економічної ефективності; 5) багатоцільовий аналіз політики. На *мал. 8.5* показано, коли кожний з підходів найдоцільніший.

Аналіз вигід і витрат. Як показано на *мал. 8.5*, аналіз вигід і витрат має бути вашим першочерговим методом вирішення, якщо, на вашу думку, єдиною слушною метою є ефективність. Концептуально аналіз вигід і витрат відносно простий. Якщо ви проглядали розділ, присвячений проблемі вигід і витрат (розділ 9), або вже бачили десь аналіз вигід і витрат, ви, можливо, здивуєтеся, почувши, що його називають відносно простим. Проте розгляньмо, на що спрямовується аналіз вигід і витрат. Він скорочує всі впливи запропонованої альтернативи до загальновідомої одиниці впливу, а саме: до доларів. Звісно, оскільки всі впливи виміряні в доларах, їх можна додавати: долар — він завжди долар. Якщо індивіди, щоб одержати щось, готові платити долари, то, очевидно, це становить вигоду; якщо вони платять, щоб уникнути чого-небудь, це будуть витрати. Якщо всі впливи зведено до доларів, правило оцінювання є відносно простим: вибирайте ту альтернативу, котра дає найбільші сукупні чисті вигоди (в доларах). Отже, в аналізі вигід і витрат, незважаючи на на-

---

[21] Загальний огляд цього питання подано в: Lawrence W. Sherman, «Patrol Strategies for Police», у: James Q. Wilson, ed., *Crime and Public Policy* (San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1983), pp. 145 — 163.



Малюнок 8.5. Вибір методу вирішення

явність різних «цілей» у традиційному розумінні цього слова, їх усі можна скоротити до позитивних впливів на ефективність (вигід) або негативних впливів на ефективність (витрат), що їх, своєю чергою, можна виміряти в доларах.

Як ми побачимо в розділі, де йдеться про вигоди і витрати, ринкові ціни часто не відображають граничних суспільних витрат унаслідок викривлень, викликаних неспроможностями ринку та державним втручанням. Крім того, існує багато різновидів впливів, як-от час, витрачений на чекання, які здебільшого неможливо «монетизувати», вдавшись до оцінок, ґрунтованих на безпосередньому спостереженні ринків. Для обґрунтованої оцінки витрат і вигід від цих впливів необхідні висока кваліфікація і якість думки.

Пам'ятайте, що ви потребуватимете певної практики, поки зможете впевнено вирішувати, чи всі слушні цілі можна реально розглядати як елементи ефективності. Розгляньмо приклад. Перед вами поставлено проблему: перенавантажене шосе. Для простоти уявімо, що ваш клієнт зацікавлений у варіантах політики, котрі скоротили б витрати часу водіїв і зекономили паливо. На перший погляд, це різні цілі (і вони справді можуть відрізнятися за своєю важливістю для різних клієнтів), проте обидві можна сформулювати мовою загального еквіваленту: заощадження на доларових витратах. Як ми побачимо, в концептуальному аспекті це просто, хоча на практиці досить важко.

Якісний аналіз вигід і витрат. Як показано на *мал. 8.5*, навіть тоді, коли ви вирішуєте, що єдиною слушною метою є ефективність, ви все ж мусите визначити, чи всі впливи на ефективність можна переконливо виразити в грошах. Якщо ні, то найкращим методом розв'язання буде якісний аналіз вигід і витрат. Як і стандартний аналіз вигід і витрат, він починається з прогнозування впливів. Деякі з впливів можна виразити в природних одиницях (скажімо, години простою або тонни забруднювачів), тоді як інші можуть мати якісний характер (наприклад, сплюндрований пейзаж перед очима). Якщо ви не можете оцінити в грошах один такий вплив чи більше, то ви не можете безпосередньо підрахувати цінність чистих вигід у доларах. Натомість вам доведеться вдатись до якісних аргументів, характеризуючи ступінь різних немонетизованих, тобто не виражених у грошах, впливів.

Впливи часто неможливо оцінити в грошах через технічні труднощі оцінювання. Якщо для оцінювання таки існують якісь стандартні процедури, обмеженість часу, інформації та інших ресурсів часто робить таку монетизацію непрактичною. Навіть професійні економісти, пишучи про проблеми політики, іноді вдаються до якісного аналізу вигід і витрат. Замість витрачати зусилля і час на оцінювання вони покладаються на теоретичні аргументи, щоб визначити ступінь впливу на ефективність.

Якщо ви не можете з певністю монетизувати вагомі впливи на ефективність навіть у межах системи ступенів, вам, можливо, доцільно працювати з немотизованими впливами так, як з незалежними цілями. Наприклад, вам, можливо, доведеться вирішити, як порівняти конкретні витрати на певну програму з дуже непевними вигодами, які вона обіцяє. Тут ваш якісний аналіз вигід і витрат набуває форми багатоцільового аналізу, що його ми охарактеризуємо нижче.

Модифікований аналіз вигід і витрат. Може видатися доцільним припущення: якщо ваш клієнт зацікавлений тільки у справедливості чи будь-якій іншій меті, що не стосується ефективності, то ефективність недоречна. Однак на хвилинку замисливши, ви переконаєтеся, що правильною є протилежна думка. І знову це можна найкраще проілюструвати в тому випадку, коли єдиною метою є справедливість. Будь-яке втручання у функціонування ринку з метою фінансувати перерозподіл (коли нема взаємозалежності корисностей та неспроможностей ринку) мусить неминуче призвести до деяких чистих утрат. Навіть якщо ми передусім зацікавлені в досягненні заданого перерозподілу, нам слід прагнути мінімізувати чисті втрати; інакше кажучи, нам слід прагнути здійснити перерозподіл якомога ефективніше. Через те, згідно з нашою концепцією аналізу політики, аналіз ніколи не буває пов'язаний тільки з однією метою, хіба що та мета — ефективність.

У конкретному аналізі ви можете зробити висновок, що ефективність і ще одна мета (найчастіше це справедливість) є доречними. Як показано на *мал. 8.5*, ви можете скористатися модифікованим аналізом вигід і витрат, якщо маєте змогу і охоту монетизувати впливи як на ефективність, так і на іншу мету. Інакше кажучи, ви маєте бути готові приписати певну цінність у доларах різним рівням досягнення іншої мети. Наприклад,

якщо іншою метою є справедливість, модифікований аналіз вигід і витрат передбачає визначення витрат і вигід, що дістаються різним групам; ми одержуємо «розподільчо зорієнтований» аналіз вигід і витрат[22].

Перевага такого підходу має бути очевидною. Залучивши питання розподілу до аналізу вигід і витрат, ви можете підійти до ранґування альтернатив з єдиною міркою. Це вочевидь приваблює. Ґандж цього підходу так само має бути очевидним з нашої наведеної вище дискусії: та єдина мірка стає досяжна тільки тоді, коли ми змушуємо ефективність і справедливість бути сумірними величинами. Як ми побачимо нижче, ви мусите неявно вдаватися до таких засобів, щоб порекомендувати конкретну політику. Небезпека модифікованого аналізу прибутків і витрат криється в тому, що він поглинає розподільчі цінності в сукупному показнику чистої вигоди. Отже, треба бути особливо обережним, щоб зрозуміло пояснити клієнтові важливість конкретних урахованих цінностей.

Аналіз економічної ефективності: ефективне досягнення цілей

Аналізом економічної ефективності доцільно скористатися тоді, коли і ефективність, і інша мета можуть бути виражені кількісно, проте іншу мету в грошах оцінити неможливо (див. *мал. 8.5*). Інакше кажучи, обидві мети й далі розглядають як несумірні. Порівняйте цю ситуацію з модифікованим аналізом вигід і витрат, де обидві цілі вимірюються у доларах, і через те вони сумірні.

Ми можемо скористатися аналізом економічної ефективності одним із двох способів. Перший метод, що його часто називають методом «фіксованого бюджету», полягає у виборі певного рівня витрат (скажімо, 10 млн. доларів) і знаходженні варіанта політики, котрий дасть найбільшу вигоду (тобто способу якнайуспішніше досягнути мети, що не є ефективністю). Другий метод, який можна назвати методом «фіксованої ефективності», передбачає визначення певного рівня вигоди (байдуже, як саме)

---

[22] Див.: Edward M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1981), Chapter 7.

і наступний вибір політичної альтернативи, котра дозволяє отримати цю вигоду найменшим коштом. Ці обидва методи належать до аналізу економічної ефективності.

Пам'ятайте про головну різницю між аналізом вигід і витрат та аналізом економічної ефективності. Аналіз вигід і витрат дозволяє оцінити доцільність використання будь-якої з альтернатив (тобто з'ясувати, чи суспільні вигоди переважають суспільні витрати) і визначити ієрархію альтернатив, якщо більше ніж одна альтернатива дає чисті суспільні вигоди. Аналіз ефективності витрат не може інформувати експерта про доцільність певної альтернативи (для цього потрібен аналіз вигід і витрат), однак якщо ухвалено постанову домагатися перерозподілу чи якоїсь іншої мети, він може допомогти визначити, який варіант політики буде при цьому найефективніший (із мінімальними втратами суспільного надлишку).

Едвард Ґрамліх і Майкл Уолкоф прекрасно проілюстрували цю різницю, а також методику дослідження економічної ефективності. Нехай, наприклад, ми прагнемо збільшити доходи певної групи осіб. Дослідники порівнюють такі політичні альтернативи: від'ємний прибутковий податок (бюджетні виплати особам з малим доходом), закон про мінімальну заробітну платню, а також план забезпечення роботою з боку держави. Кожний з варіантів втручання означає витрати, котрі можуть або не можуть перевищити прибутки. Наприклад, від'ємний прибутковий податок може відохотити деяких осіб від роботи, дарма що за інших обставин вони працювали б. План державного забезпечення роботою, очевидно, *приваблюватиме* осіб з низьким рівнем доходу. Коротше кажучи, всі варіанти *можуть* принести чисті витрати (тобто не відповідатимуть критерію, що вигоди мають бути більші від витрат). І все ж, якщо ми маємо намір реалізувати певну програму, виходячи з цілей перерозподілу, котра з альтернатив матиме перевагу? Ґрамліх і Уолкоф озброюються методом «заданого рівня видатків» і, керуючись довільною сумою видатків у 5 млрд. дол., прагнуть знайти найвигіднішій варіант політики. Зауважте, що в цьому контексті слово «вигоди» використано в особливому значенні. Воно означає не сукупні суспільні вигоди, а скорше вигоди конкретних груп осіб з низькими доходами. Виходячи з цього, автори розробили схему, яка дозволяє вимірювати вплив кожної з політичних альтернатив. Вони виявили, що від'ємний прибутковий податок

значно краще вирішував проблему перерозподілу доходу при 5 млрд. дол. видатків, аніж програми мінімальної зарплатні або державного забезпечення роботою[23].

Багатоцільовий аналіз

Якщо йдеться про три чи більше цілей, найкращим методом вирішення є багатоцільовий аналіз. Як показано на *мал. 8.5*, цей метод годиться й тоді, коли одну з цілей неможливо оцінити кількісно.

Оскільки всі інші методи вирішення можна розглядати як окремі випадки багатоцільового аналізу, решта етапів раціонального методу (що стосуються фази аналітичного розв'язання) прокладають шлях до проведення багатоцільового аналізу. Точніше, вони вказують на те, як і коли цілі можна перетворити на критерії, завдання чи обмеження і як можна порівняти альтернативи.

АНАЛІЗ РОЗВ'ЯЗАННЯ ПРОБЛЕМИ

Проблеми політики рідко пов'язані лише з однією цінністю. Тому багатоцільовий аналіз здебільшого править за оптимальний метод розв'язання. Проте, як ми зазначили, іноді єдиною потрібною метою виявляється ефективність, так що ви можете оцінити наявний та альтернативний варіанти політики за допомогою лиш аналізу вигід і витрат. Іншим разом ви можете вирішити, що слушними є тільки ефективність і ще одна ціль, а отже, видається доцільним скористатися аналізом вартості та ефективності. Однак навіть у таких випадках найкраще починати з припущення про слушність якихось інших цілей. Якщо ваша початкова думка, що самий лиш аналіз вигід і витрат або аналіз економічної ефективності надає потрібне правило оцінювання, залишається незмінною, ви можете легко підходити до будь-якого з цих методів розв'язання як до окремого випадку багатоцільового аналізу. Тому наше обговорення аналізу розв'язання стосується загального випадку, коли цілей багато.

---

[23] Edward M. Gramlich and Michael Wolkoff, «A Procedure for Evaluating Income Distribution Policies», *Journal of Human Resources*, Vol. 14, № 3, Summer 1979, pp. 319—350.

Ми поділяємо аналіз розв'язання на чотири етапи: 1) вибір критеріїв оцінювання; 2) визначення альтернативних варіантів політики; 3) оцінка альтернатив з погляду їхніх прогнозованих впливів на критерії; 4) надання рекомендацій.

Вибір критеріїв: перетворення цілей на завдання та обмеження

Перший крок в аналізі розв'язання передбачає просування від загальних цілей до більш специфічних критеріїв оцінювання бажаності альтернативних варіантів політики. Критерії можна визначити як завдання або обмеження, певні примусові заходи. Наприклад, загальну мету рівності в розподілі можна сформулювати як завдання «мінімізувати різницю в споживанні певної послуги між різними групами з різними доходами». Або ж можна сформулювати як примусовий захід на кшталт «сім'ям з доходами нижче межі бідності слід надавати повний доступ до послуги».

Добрий критерій надає основу для вимірювання прогресу на шляху досягнення мети. Не кожну ціль можна обґрунтовано виразити кількісно як єдине завдання чи примусовий захід. Наприклад, ціллю поліційного розслідування є сприяння арешту, засудженню та покаранню тих осіб, котрі вчинили злочини. Відділи поліції часто намагаються сформулювати цю мету як завдання «максимізувати число зареєстрованих правопорушень, при яких були ідентифіковані підозрювані». Такі ідентифікації, котрі іноді називаються з'ясуванням особи злочинця, поліція здійснює з незначними витратами, коли злочинець, заарештований за одну провину, зізнається в багатьох інших. Якщо з'ясуванням особи надають дуже багато уваги, слідчі можуть допомогти підозрюваним одержати м'якші вироки в обмін на зізнання, які допомагають розкрити зареєстровані злочини. Кінцевим результатом може бути те, що Джером Скольник описав як зворотний порядок ієрархії покарань у кримінальному праві, бо особам, котрі скоїли більше злочинів, оголошують пом'якшені вироки»[24]. Крім того, слідчих може спокусити можливість проведення незаконних арештів.

---

[24] Jerome H. Skolnick, *Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society* (New York: John Wiley, 1966), pp. 174–179.

Замість наголошувати на єдиному завданні, яке визначає тільки один вимір мети, вам слід прагнути визначити критерії, котрі охоплюють усі важливі виміри. Наприклад, у випадку з розслідуванням максимізація числа засуджень та сумарного терміну ув'язнення згідно з оголошеними вироками, а водночас і кількості розкритих злочинів можуть правити за цілком придатний ряд критеріїв. Звісно, наявність трьох завдань замість одного змушує вас розглянути пов'язані з ними цінності і вже тоді вирішувати, котра політика найкраща для досягнення головної мети. Ця додаткова складність є неминучою ціною намагання кількісно виразити великомасштабну мету.

Як випливає з цих прикладів, вам слід виявляти велику обережність у доборі критеріїв виміру досягнення цілей. Завжди запитуйте себе: наскільки близько високий ступінь задоволення критеріїв співвідноситься з просуванням до цілей? Це запитання вкрай важливе, оскільки експерти і клієнти тяжіють до зосередження уваги на тих критеріях, котрі можна легко виміряти[25]. Тут діє своєрідний закон Грешема: *легко вимірювані критерії, як правило, відводять важче вимірювані критерії вбік від аналітичної уваги.* Ця тенденція може звести нас на манівці, коли критерії, що легко вимірюються, не можуть охопити всіх важливих вимірів мети. Наприклад, втрати, завдані ворогові, є одним з критеріїв для вимірювання успіху у війні. Він може бути підпорядкований іншим критеріям — моральному духові супротивних сторін, їхній спроможності до тривалої боротьби, контролю за населенням територій, за які точиться війна, — для виміру прогресу на шляху до кінцевої мети — перемоги. Однак у розпалі війни у В'єтнамі «кількість ворожих жертв» стала першочерговим засобом виміру успіху США, оскільки її можна було легко оприлюднити як втрати ворога за тиждень. Такий акцент надав бойовому завданню пошуку і знищення ворога відносно більшої ефективності порівняно з намаганнями запровадити постійний політичний контроль на окупованих територіях, дарма що цей захід, можливо, більше сприяв би здобуттю перемоги[26].

---

[25] Як зазначають Вінсент Н. Кемпбелл та Дейріл Дж. Ніколз, «існує тенденція до підриву мети визначення завдань (з'ясування, чого ви хочете), бо визначають тільки те, що можна легко виміряти». Vincent N. Campbell, Daryl G. Nichols, «Setting Priorities Among Objectives», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 4, Fall 1977, pp. 561–578, pp. 561–562.

[26] Alain C. Entoven and K. Wayne Smith, *How Much Is Enough? Shaping the Defense Program, 1961—1969* (New York: Harper & Row, 1971), pp. 295–306.

Надмірний наголос на легко вимірюваних критеріях — не єдина небезпека, від якої ви мусите застрахуватися у просуванні від цілей до критеріїв. Політичний рівень, на якому ви дієте, може спонукати вас вибрати хибну низку критеріїв. Як ми зазначали в розділі 6, політичний процес часто надає більшої ваги впливам, котрі сконцентровані, матеріальні, визначені і негайні, ніж впливам розпорошеним, нереальним, невизначеним та розтягнутим у часі. Наприклад, громадське обговорення торговельної політики має тенденцію наголошувати на впливах на зайнятість у легко ідентифіковуваних вітчизняних галузях, що безпосередньо конкурують з імпортними виробниками, а не на розпорошених впливах на зайнятість у широкій економічній сфері (зокрема й у фірмах, котрі користуються імпортними виробничими факторами для виробництва товарів на експорт), що виникають унаслідок зміни цін на імпорт. Один із ваших обов'язків експерта — запропонувати критерії, що дозволяють докладніше дослідити впливи.

Деякі з цілей настільки складні, що найкраще брати за критерії власне їх. Наприклад, покращення відносин у громаді є майже напевне слушною метою при оцінюванні альтернативних варіантів патрульної служби для відділів поліції. Хоч і можна уявити, що характер громадських відносин треба вимірювати на основі змін кількості скарг громадян, така кількісна оцінка може не звернути уваги на значно невловніші, проте, можливо, важливіші аспекти громадських відносин, як-от готовність людей співпрацювати з поліцією при розслідуваннях. Замість брати за критерії кількісні показники, можливо, краще дотримуватися якісного критерію громадських стосунків. Тоді ви зможете оцінити варіанти політики словами «відмінно», «добре» або «погано».

Обмеженість часу, інформації або ресурсів так само може спонукати вас дотримуватися великомасштабних цілей як критеріїв. Якщо ви не маєте надії кількісно визначити впливи альтернативних варіантів політики протягом відведеного часу, вам треба провести якісне оцінювання. Водночас вам слід витратити бодай трохи часу на обдумування можливих способів конкретизації ваших загальних цілей, щоб упевнитися, чи ви не проґледіли наявних під рукою кількісних показників. Крім того, зосередження уваги на пошуку конкретних критеріїв може прида-

тися вам, коли ви вирішуватимете, чи буде продуктивнішим докладний аналіз у майбутньому. Звичайно, не дозволяйте собі відволікатися від завершення «швидкого і чорнового», але вчасного і корисного аналізу з використанням якісного критерію.

На завершення зазначимо, що саме має бути вашим головним правилом для вибору критеріїв: *набір критеріїв має охоплювати всі важливі виміри слушних цілей.* Хоча кількісні завдання і примусові заходи дуже бажані в ролі критеріїв, оскільки полегшують точніші ex ante порівняння наслідків і дають опору для ex post оцінювання ухвалених варіантів політики, їх не слід використовувати, якщо вони не задовольняють умов головного правила. Очевидно, вам слід вибирати якісні критерії, що близько відповідають цілям, віддавши їм перевагу над кількісними критеріями, що відповідають цілям погано або неповно.

Визначення альтернатив політики

Ми вже знайомили вас у розділі 7 з переліком політичних вирішень. Вони правлять за «шаблони» при дослідженні альтернатив політики. Визначення альтернатив політики — це той компонент аналізу політики, де майже кожний погоджується, що можна і слід бути «творчим». Почувши це, багато наших студентів просили: «Підкажіть нам, що робити». Тут ми й спробуємо підказати.

Реально існує чотири джерела розробки альтернатив політики: 1) наявні політичні пропозиції; 2) універсальні варіанти політики, викладені в попередньому розділі; 3) «модифіковані» універсальні варіанти політики; 4) розв'язання, виконані на замовлення.

Наявні політичні пропозиції, зокрема політику статус-кво, слід сприймати серйозно. Це не тому, що вони обов'язково становлять найкращий перелік альтернатив, а радше тому, що інші експерти виявили їх обґрунтованими відповідями на політичні проблеми. Пропозиції, вже покладені на стіл, іноді є продуктом раніших аналізів, в інших випадках вони репрезентують спроби зацікавлених груп або підприємців від політики привернути увагу до політичних проблем, змушуючи інших людей реагувати на конкретні пропозиції. (Справді, іноді, вивчивши політичну

пропозицію, можна зробити висновок про уявлення і цілі її авторів)[27].

Рідко, хоч інколи таки трапляються випадки, коли ви закінчите роботу розглядом лиш універсальних варіантів політики. Все ж універсальні політичні розв'язання часто правлять за добрий вихідний пункт. Наприклад, якщо ви окреслюєте явно надмірну експлуатацію ресурсу як проблему спільної власності, природно спочатку розглянути такі універсальні політичні розв'язання, як приватна власність, плата за користування та обмеження доступу. Хоча конкретні технічні, інституційні, політичні та історичні особливості проблеми можуть обмежити пряме застосування універсальних розв'язань, вони можуть стати основою для утворення і класифікації складніших альтернатив.

Коли ви розробили портфель універсальних альтернатив, можна починати модифікувати їх, щоб пристосувати до конкретних обставин політичної проблеми. Наприклад, такий ресурс спільної власності, як лосось, має цінність для рибалок-аматорів і для комерційних рибалок. Продаж виняткових прав на вилов приватній фірмі може створити потрібні стимули до ефективного довгострокового управління рибними ресурсами. Фірма, ймовірно, з'ясує, що контроль за аматорським виловом становить складне завдання, оскільки зіткнеться зі значними трансакційними витратами, користуючись судом для захисту своїх прав власності від окремих браконьєрів. Змішана політика, котра утримувала б щорічний вилов ліцензованими рибалками-аматорами на фіксованому рівні, могла б ефективніше вирішити проблему браконьєрства, залучивши до боротьби з ним сили державної поліції. Модифіковані альтернативи такого типу часто можна утворювати поєднанням елементів універсальних розв'язань або впровадженням нових особливостей.

І, нарешті, в ході свого аналізу ви можете виявити унікальну, або створену на замовлення, альтернативу політики. Її елементи можуть проглядатися в літературі або ж бути продуктом вашої уяви. Природно, це одна із сфер аналізу політики, де ви

---

[27] Це корисний різновид нелінійного (чи, можливо, точніше, обернено-лінійного) мислення. Річард Елмор користується терміном «зворотне планування» для опису такого процесу. Richard Elmore, «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions», у: Walter Williams, eds., *Studying Implementation* (Chatham, N. J., Chatham House, 1982), pp. 18—35.

маєте розширити свою уяву. Інтелектуальне задоволення в процесі аналізу політики часто виникає при намаганні запропонувати творчі альтернативи. Будьте хоробрими! Ви завжди зможете виправити свої помилки, коли почнете послідовне порівняння альтернатив. Справді, вам, можливо, не вдасться побачити свої помилки, поки ви не почнете порівняльного оцінювання.

Як приклад творчої альтернативи політики розгляньмо пропозицію Річарда Швіндта та Ейдена Вайнінґа про поліпшення постачання органів людського тіла для операцій із трансплантації[28]. Вони пропонують систему майбутнього постачання органів для трансплантації, за якої люди могли б продавати органи свого тіла державі за готівку вже сьогодні в обмін на обіцянку постачити цей орган після своєї смерті. На їхню думку, така система і збільшить пропозицію, і стимулюватиме її ефективний розподіл.

Пам'ятайте, що ваші творчі альтернативи, ймовірно, будуть суперечливими, отже, готуйтеся до запеклих сутичок! (Іноді можна запустити пробні кулі, щоб усвідомити, наскільки ворожим буде сприйняття. Наприклад, ви можете спробувати дізнатися про неофіційну реакцію на альтернативи під час розмов з людьми, котрі мають свої інтереси у сфері політики.)

Не забуваючи про ці джерела, ми можемо запропонувати декілька правил формування альтернатив політики[29]. По-перше, вам *не слід сподіватися знайти домінантну або досконалу альтернативу політики*. У центрі уваги аналізу політики здебільшого перебувають складні проблеми і, що найголовніше, розмаїті цілі. Малоймовірно, щоб якась політика була ідеально придатною для всіх цілей. Найкраща політика рідко буває ще й домінантною політикою.

Крім того, *не протиставляйте вподобану політику низці вигаданих, штучних альтернатив*. Часто дуже спокусливо надати

---

[28] Детально про це йдеться у: Richard Schwindt and Aidan R. Vining, «Proposal for a Future Delivery Market for Transplant Organs», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 11, № 3, Fall 1986, pp. 483–500.

[29] Декілька ідей, поданих у цьому розділі, запозичено у: Peter May, «Hints for Crafting Alternative Policies», *Policy Analysis*, Vol. 7, № 2, Spring 1981, pp. 227–244. Див. також: Anne Schneider and Helen Ingram, «Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design», *Journal of Public Policy*, Vol. 8, № 1, 1988, pp. 621–680; Ernest R. Alexander, «The Design of Alternatives in Organizational Contexts», *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24, № 3, pp. 382–404.

альтернативі, якій ви з певних причин віддаєте перевагу, привабливішого вигляду, порівнюючи її з непривабливими альтернативами — майже кожен видаватиметься красенем поряд з монстром Франкенштейна. Такий підхід переважно не спрацьовує, ба більше, йому бракує самої суті аналізу політики. Він рідко діє, оскільки навіть відносно неосвічені клієнти звичайно поінформовані про наявні політичні пропозиції, висунуті зацікавленими партіями. Довіра до вас може серйозно підупасти, якщо клієнт зрозуміє, що альтернативи були сфабриковані. Цей підхід викриває суть аналізу політики, оскільки тут припускається, що вирішальним компонентом аналізу є рекомендована альтернатива. Однак, як ми вже наголошували, так само важливим є сам *процес* аналізу політики. І ви підтверджуєте цю важливість, досліджуючи найкращий можливий перелік альтернатив. Звісно, порівняння життєздатних варіантів робить визначення найкращої альтернативи політики складнішим і невизначенішим завданням, однак, як ми вже зазначали, краще мати неоднозначну реальність, аніж підтасовану визначеність.

Ще одне правило може допомогти вам уникнути фальшивих альтернатив: *не вибирайте собі «улюбленої» альтернативи, поки не оцінили кожної з них з погляду кожної цілі.* Таке твердження може здатися надто очевидним. Однак багато експертів-початківців приправляють свої аналізи натяками на те, що сприйняли чи відкинули альтернативу політики ще до того, як по-справжньому оцінили її. Вкладіть свої головні зусилля в сам аналіз і лише якусь частинку — в конкретні рекомендації.

Переконавшися, що ваші альтернативи політики — не штучні, вам слід *пересвідчитися, що ці альтернативи взаємонеприйнятні,* — зрештою, це ж альтернативні варіанти політики. Очевидно, що альтернативи не заперечують одна одну, якщо можна поєднати всі характеристики альтернативи А з усіма рисами альтернативи Б і запропонувати альтернативу В. За таких обставин А і Б можуть бути занадто вузькими і, можливо, їх слід викинути з переліку альтернатив. Наприклад, уявіть собі серію альтернатив, котрі визначають суми тарифів для різних класів користувачів у певній сфері обслуговування. Якщо запропонована політика, дуже ймовірно, запровадить тарифи для всіх класів, тоді, можливо, доцільно об'єднати перелік тарифів в одну альтернативу, котру після цього можна буде порівняти з іншими комбінаціями, що так само охоплюють усі класи користувачів.

Ви майже завжди стикаєтеся з нескінченною кількістю потенційних альтернатив політики. Якщо одна з ваших альтернатив політики — побудувати 10 тисяч одиниць житла для осіб з низькими доходами, взаємонеприйнятні альтернативи передбачатимуть будівництво 9999 або 10 001 одиниць. Нескінченна кількість альтернатив політики — це трохи забагато. Враховуючи обмежений діапазон уваги клієнта (а також обмежений час експерта), розумною кількістю є 3—7 альтернатив політики[30]. Запам'ятайте, що однією з альтернатив має бути наявна політика — інакше ви схилятиметеся до змін.

Доцільно створити обґрунтований контраст між досліджуваними альтернативами. Якщо немає значних розбіжностей, в аналізі нерозумно ставити трьома альтернативами 9999 одиниць, 10 000 одиницю та 10 001 одиницю житла. Альтернативи мають створювати реальні варіанти вибору.

Вам слід *уникати «кухонних» альтернатив* — тобто альтернатив типу «робіть усе». Такі альтернативи часто незрозумілі і нездійсненні. Якщо ви виявите, що пропонуєте «кухонну» альтернативу, уважно погляньте на обмеження, з якими стикається ваш клієнт. Чи володіє він усіма необхідними бюджетними, адміністративними та політичними ресурсами? Якщо ні, то, очевидно, така альтернатива нереальна.

А загалом *альтернативи мають відповідати наявним ресурсам, беручи до уваги юридичні повноваження та контрольовані змінні.* Якщо ваш клієнт — мер міста, здебільшого мало сенсу пропонувати альтернативи, котрі вимагають нових коштів з федерального бюджету. Якщо, на вашу думку, таку альтернативу слід сформулювати, ви мусите переробити її на заклик до мобілізації, координації або утворення лобі. Інакше кажучи, вона має бути зорієнтована на ті доходи, до котрих може вдатися ваш клієнт, щоб спонукати до бажаних дій федеральну владу.

Пам'ятайте, що *альтернативи політики — це конкретні переліки дій.* (Пригадайте розмежування цілей та варіантів політики.) Універсальні політичні розв'язання — це абстрактні заяви. Отже, хоча з аналітичних міркувань корисно уявляти певну альтернативу як «альтернативу про субсидування попиту», така аб-

[30] Проблему діапазону уваги розглянуто в: G. A. Miller, «The Magical Number Seven, Plus or Minus Two: Some Limits on Our Capacity for Processing Information», *Psychological Review*, Vol. 63, 1956, pp. 81—97.

страктність має бути перетворена на конкретну пропозицію (наприклад, житловий ваучер вартістю X надходить до цільової групи Y) у вашому аналізі політики. Альтернативи мають бути добре визначеними переліками інструкцій, щоб клієнт точно знав, що він вибирає і як йому треба діяти. Щоб підготувати ці інструкції, ви маєте визначити, які ресурси потребуватиме фаза втілення і як забезпечити отримання цих ресурсів від осіб, котрі їх контролюють. Ви й справді мусите вміти створити сценарій, котрий показав би, як перетворити політику з концепції на реальність. (У розділі 10 ми докладно розглянемо цей важливий аспект аналізу.)

Прогнозування та оцінювання: зведення цілей та альтернатив докупи

Коли ви визначите необхідні критерії і оцінювання та альтернативи політики, ви мусите звести їх докупи, і то способом, котрий спрощує вибір. Перед вами постане три завдання: 1) передбачення, або прогнозування, впливів альтернатив; 2) оцінювання впливів з огляду на критерії; 3) порівняння альтернатив за докорінно різними критеріями.

Вам слід підходити до цих завдань безпосередньо. Чинячи так, ви чітко виявляєте припущення, закладені у вашому аналізі. Наприклад, розгляньмо аналіз вигід і витрат. Передбачення впливів лежить в основі розрахунку потоку майбутніх витрат і вигід. Оцінювання відносно просте, оскільки всі впливи вже виражено в доларах: провівши потрібне дисконтування, можна побудувати спільну систему виміру, спираючись на теперішню вартість долара. Оскільки єдиною слушною метою є ефективність, правило вибору полягає у простому виборі альтернативи, що дає найбільший надлишок дисконтованих вигод порівняно з дисконтованими витратами.

У рішеннях, котрі ми ухвалюємо повсякденно, ми часто прогнозуємо, оцінюємо та вибираємо опосередковано й неповно. Справді, наші цілі та альтернативи часто залишаються невизначеними. Та коли рішення неістотні, наш досвід дозволяє нам не зважати на цей ґандж, бо ризик серйозної помилки невеликий. Але коли проблеми, які треба вирішувати, нові або складні, ми опиняємося перед ризиком прогледіти важливі міркування, як-

що не дамо безпосередньої оцінки всіх наших альтернатив з огляду на всі наші цілі.

Щоб сказати конкретніше, як саме треба послідовно оцінювати альтернативи, ми зосереджуємо увагу на *матриці «критерії/альтернативи»*, корисному винаході, що змушує нас ретельно порівнювати альтернативи[31]. З причин, що їх ми обговоримо в наступному підрозділі, доцільно підготувати матрицю «впливи/альтернативи» як попередній крок до оцінювання.

Прогнозування впливів. До того як оцінювати альтернативи, спираючись на критерії, ви мусите передбачити їхні впливи. Тут ваша модель політичної проблеми (етап 1 аналізу проблеми) стає особливо важливою. Ця модель допомогла вам зрозуміти і пояснити поточні умови, котрі можна спостерігати. Вона має допомогти вам і передбачити, що відбудеться в майбутньому, коли теперішня політика триватиме. Наприклад, припустімо, що політичною проблемою є транспортний тиск у години «пік» у центральному діловому районі і що ваша модель показує, ніби причиною тиску є люди, котрі ґрунтують свої рішення про спосіб пересування на своїх індивідуальних витратах і вигодах. Оскільки водії не платять за втрати від простою, що їхня присутність накладає на решту водіїв у центральній діловій частині міста в години «пік», з огляду сукупних суспільних витрат і прибутків забагато людей пересуваються на автомобілях. З вашої моделі випливає, що мінливі обставини, як-от зростання безробіття у центральному діловому районі, впливаючи на витрати і вигоди від різних способів пересування, впливатимуть і на транспортний тиск у майбутньому. Отже, проектуючи зміни обставин, можна передбачити майбутні рівні транспортного навантаження при теперішній політиці. Ви можете зробити прогноз транспортного навантаження й за альтернативних варіантів політики, визначаючи, як вони вплинуть на витрати і вигоди від різних способів пересування. Наприклад, підвищення плати за паркування збільшить приватні витрати від пересування автомобілем.

---

[31] Цей підхід має кілька назв. Патон і Савіцкі називають його *системою матричного показу*, тоді як Істон називає його *упорядкуванням альтернатив з багатоаспектною цінністю*. Allan Easton, *Complex Managerial Decisions Involving Multiple Objectives* (New York: John Wiley, 1973), p. 168.

Розгляньмо, як можна фактично пов'язати вищу плату за паркування і перенавантаження вулиць. В ідеалі вам хотілося б знати цінову еластичність попиту на автомобільне пересування в межах міста. Тобто на скільки відсотків зміниться рівень використання автомобілів для їзди на роботу внаслідок зміни ціни на 1 відсоток? Починаючи з теперішньої ціни та наявного рівня пересування автомобілями, ви можете скористатися ціновою еластичністю, щоб передбачити ті рівні при різних і дедалі вищих розмірах плати за паркування. Навряд чи ви матимете повноваження, час або ресурси, щоб провести експеримент для визначення тієї еластичності. Однак ви, можливо, скористаєтеся природними експериментами. Наприклад, у вашому місті в минулому, можливо, з якихось інших причин вже підвищували плату за паркування. Як це позначилося на користуванні автомобілями? Чи знаєте ви якісь інші міста, де підвищували плату за паркування? Як там змінилися рівні навантаженості вулиць? Якщо ви не можете відповісти на ці питання, то, можливо, знайдете деякі емпіричні розрахунки цінової еластичності автомобільного пересування в літературі з питань економіки транспорту. І нарешті, ви можете або попросити якихось експертів допомогти вам зробити кваліфіковану оцінку, або просто дати найкращу оцінку самостійно.

Варіанти політики майже завжди мають розмаїті впливи. Ми рекомендуємо двоетапну процедуру прогнозування. По-перше, скористайтеся своєю моделлю, своєю конкретизацією альтернативи і своїм здоровим глуздом, щоб занотувати максимально можливе число впливів. Наприклад, коли йдеться про зростання плати за паркування: як це позначиться на використанні автомобілів для поїздок на роботу? На ціні паркування та кількості приватних автостоянок у центральному діловому районі та біля нього? На надходженнях до міського бюджету від плати за паркування та продажу паркувальних квитків? На користуванні іншими засобами пересування? На насиченості центрального ділового району автомобілями в непікові періоди? На ставленні жителів міста і водіїв приватних авто до міської мерії? Кожний з визначених вами впливів буде пов'язаний принаймні з одним вашим критерієм. *Якщо вплив видається не пов'язаним із жодним вашим критерієм, ваш перелік критеріїв, напевне, надто обмежений.*

Якщо ви визначатимете реакцію різних осіб на зростання плати за паркування, ви можете усвідомити, що дехто паркуватиме автомобілі у прилеглих житлових районах і діставатиметься до ділової частини міста громадським транспортом. Якщо ви ще й досліджували скупчення припаркованих автомобілів у прилеглих житлових районах як критерій оцінювання, то, можливо, вам слід додати його до свого списку.

По-друге, прогляньте ваші критерії, щоб переконатися, що маєте прогноз для кожного з них. Якщо вам здасться, що політика не має впливу, пов'язаного з конкретним критерієм, то прогнозуйте, що «немає жодної різниці з наявною політикою». Головне полягає в тому, що вам *слід передбачити впливи кожної з альтернатив на кожен критерій*. Коли ви опрацюєте усі альтернативи, ви зможете порівняти їх, зважаючи на всі критерії оцінювання.

Ви можете змусити себе бути докладним у своїх прогнозах впливів, якщо створите матрицю, котра перелічуватиме альтернативи за одним виміром, а критерії впливу — за іншим. Клітинки матриці правитимуть за робочий листок для прогнозування. На *мал. 8.6* показано гіпотетичний вигляд вашого робочого листка для проблеми транспортної перенавантаженості. Кожна з колонок має назву однієї з трьох альтернатив: теперішня політика, подвоєння плати за паркування на міських автостоянках у центральному діловому районі та запровадження на певних головних артеріях смуг лише автобусного руху. Тільки заповнивши всі клітинки, ви матимете повний перелік прогнозів. Мірою одержання все більшої кількості інформації ви можете коригувати зміст клітинок, аж поки будете задоволені його точністю або втратите надію на подальше його вдосконалення за наявних обсягів часу і ресурсів.

Не намагайтеся завуальовувати невизначеність у своїх прогнозах. Вам не обов'язково заповнювати клітинки якимсь одним числом (точними розрахунками). Натомість можна скористатися діапазонами (інтервалами впевненості). Наприклад, ви можете бути цілком певні, що середня кількість автомобілів, які заїжджають до центрального ділового району в години "пік" по будніх днях, наступного року, якщо збережеться теперішня політика, наближатиметься до 50 тисяч, оскільки ця цифра становить середній показник за останні два роки. І навпаки, вам може дуже бракувати визначеності щодо середньої кількості автомашин,

Цілі	*Критерії*		*Альтернативи*	
		Теперішня політика	*Подвоєння плати за паркування в ЦДР*	*Смуги для автобусів-експресів*
Доступ до ЦДР	1. Кількість автомобілів у години «пік» (у будні)	50 000	від 45 000 до 48 000	від 44 000 до 48 000
	2. Середня тривалість простоювання автомобілів у години «пік» (хвилини)	12	від 6 до 10	від 14 до 18
	3.Кількість пасажирів міських автобусів (у будні)	30 000	від 31 000 до 33 000	від 32 000 до 36 000
	4. Середня тривалість простоювання міських автобусів у години «пік» (хвилини)	12	від 6 до 10	3
Фінансове оздоровлення	1. Надходження за паркування і за проїзд в автобусі, які перевищують надходження за теперішньої політики (млн. дол. на рік)	0	від 13,0 до 20,8	від -0,52 до -0,13
	2. Прямі витрати, які перевищують витрати за теперішньої політики (млн. дол. на рік)	0	0,12	3,5
Соціально-економічний добробут у місті	1. Зміни в діловій діяльності ЦДР	жодних	незначне зменшення?	незначне зростання?
	2. Зміни в розмірі прибутків приватних автостоянок	0	13,0	від -2,6 до -0,91
	3.Навантаженість автостоянок у прилеглих житлових районах	помірна	значна	помірна
Реакція громадськості	Реакція громадськості	окремі скарги	протидія водіїв та приватних підприємців; сприяння власників приватних автостоянок	протидія водіїв; сприяння пасажирів автобусів

Малюнок 8.6. Робочий листок прогнозування впливів альтернативних варіантів політики для проблеми транспортної перенавантаженості в центральному діловому районі (ЦДР)

якщо подвоїться плата за паркування. Можливо, вам здаватиметься, що це число навряд чи буде меншим від 45 тисяч або більшим від 48 тисяч. Замість заповнення відповідної клітинки конкретним числом вам слід зазначити цей діапазон. Згодом ви можете скористатися цими найвищими і найнижчими рамками, щоб сформулювати «найкращі» та «найгірші» випадки для кожної альтернативи.

У багатьох випадках ваша невизначеність буде такою великою, що слід скористатися якісними, а не кількісними показниками. Наприклад, розгляньмо критерій «Зміни в діловій активності ЦДР» на *мал. 8.6*. Хоча було б природно виміряти цю зміну в доларах, у вас очевидно немає основи для кількісних прогнозів. Найреалістичнішими прогнозами можуть бути такі записи в клітинках, як «незначне зростання» або «помірне зменшення».

Часто буває необхідно передбачити впливи на далеке майбутнє. Для цього слід зробити припущення про зміни всіх визначальних обставин. Наприклад, розгляньмо *мал. 8.7*, що демонструє прогностичну матрицю для трьох альтернативних програм регулювання, спрямованих на зменшення викидів сірки зі старих американських електростанцій, що працюють на вугіллі. Розрахунки провели експерти Бюджетного бюро конґресу на основі Національного проекту використання вугілля, розробленого Міністерством енергетики. Проект, що прогнозує темпи використання вугілля з 1986-го по 1995 рік, вимагає численних припущень, котрі коливаються від зростання темпів попиту на електроенергію до майбутніх витрат на устаткування для «вилову» сірки з диму від спаленого вугілля. Експерти, безперечно, базували свої прогнози з *мал. 8.7* на тому, що, на їхню думку, становило найобґрунтованішу низку припущень. Щоб перевірити чутливість своїх передбачень до будь-якого конкретного припущення, вони могли б зберегти незмінними всі припущення, за винятком того, що становить для них інтерес, і побудували нову прогностичну матрицю. Кожен набір припущень репрезентуватиме інший сценарій. Якщо відносні впливи альтернатив значно відрізняються за різними сценаріями, експерти могли б (і мали б) дотримуватися більше ніж однієї прогностичної матриці протягом етапу оцінювання.

Оцінка впливів. Прогностична матриця здебільшого виражає впливи в одиницях, котрі неможливо одразу ж порівняти. Ви мо-

Альтернативи політики для досягнення зменшення викидів SO_2 від 8 до 10 мільйонів тонн	• Жодних субсидій • Жодних обмежень на зміни в складі палива • Жодних податків		• Жодних субсидій • 80% цільових закупок 1995 р. мають бути такого ж сорту, як придбані 1985 р. • Жодних податків		• Субсидія на очищення: 90% щорічних капітальних витрат і 50% оперативних витрат до 2015 р. • Жодних обмежень на зміни в складі палива • Податок 0,1 цента на 1 квт/год. електроенергії, виробленої на вугіллі	
	1	2	3	4	5	6
Ефекти:						
Зменшення викидів SO_2 у 1995 році порівняно з рівнем 1980 року (у млн. тонн)	8.0	10.0	8.0	10.0	8.0	10.0
Сукупна вартість програми (у млрд. дисконтованих доларів 1985 року) [б]	20.4	34.5	23.1	50.8	30.0	41.5
Ефективність витрат (у дисконтованих доларах 1985 року на тонну зменшення викидів SO_2) [в]	270	360	306	528	389	431
Зменшення зайнятості у вугільній галузі у чотирьох головних штатах, де видобувають вугілля з високим вмістом сірки [г]	14 000	21 900	11 600	12 800	4500	11 200

[а] Зменшення, розподілене між штатами відповідно до сукупного обсягу викидів SO_2 з електростанцій, що викидали більше 1,2 фунтів SO_2 на мільйон британських одиниць тепла у 1980 р.

[б] Поточна цінність суми щорічних витрат, підрахованих за період з 1986-го по 2015 рік з використанням реальної ставки дисконту 3,7 відсотка.

[в] Дисконтована цінність програми, поділена на поточну цінність щорічного зменшення викидів SO_2 за 1986—2015 роки.

[г] Різниця між альтернативною та теперішньою політикою, визначена 1995 року в штатах Іліной, Індіана, Огайо та Пенсильванія.

Малюнок 8.7. Регулятивні заходи, спрямовані на зменшення викидів SO_2 з електростанцій, зданих в експлуатацію до 1980 року.[а] *Джерело*: Congressional Budget Office, Curbing Acid Rain: Cost, Budget, and Coal Market Effects (Washington, D.C.: GPO, June 1986), Summary Table 1, pp. XX—XXIII

жете безпосередньо порівнювати їх, впровадивши загальну систему виміру для кількох впливів. Таким способом критерії впливів можна скоротити до меншого числа критеріїв оцінювання. Аналіз вигід і витрат являє собою крайній випадок — він вимагає оцінювати всі впливи в доларах. Загалом кажучи, деякі, але не всі впливи можна виразити в однакових одиницях. Вам слід спробувати зробити критерії впливу якомога зручнішими для порівняння, не викривлюючи їхніх зв'язків з цілями, які правлять їм за основу. Поєднуючи ті критерії впливів, котрі справді сумірні, ви зможете визначити зручніший для вас набір критеріїв оцінювання[32].

Ми ілюструємо процес оцінювання, повертаючись до прогностичної матриці, поданої на *мал. 8.6*. З нашою метою, доступом до центрального ділового району, пов'язані чотири критерії: кількість автомобілів, що заїжджають до ЦДР у годину «пік», середня тривалість їхнього вимушеного простою, кількість пасажирів приміських автобусів та середня тривалість їхнього вимушеного марнування часу. Допоки ми розглядаємо годину простою для водія автомобіля та годину простою для пасажира автобуса як еквіваленти, ми можемо підрахувати сукупну кількість пасажиро-годин простою для кожної з альтернатив. Таким чином ми матимемо єдиний критерій, пов'язаний із загальною метою — доступом до ЦДР.

Такий критерій, пасажиро-години простою, поки що неможливо безпосередньо порівняти з іншими критеріями на *мал. 8.6*. Зауважте, що критерії, подані під рубрикою «Фінансове оздоровлення», вимірюються в доларах, а отже, можуть об'єднуватися, щоб утворити єдиний критерій, котрий ми назвемо «чиста вартість програми». Якби ми хотіли безпосередньо порівняти пасажиро-години простою з чистою вартістю програми, нам треба було б знайти спосіб визначити цінність простою в доларах. Один із методів, котрим часто користуються економісти, — припущення, що люди цінують своє дозвілля, скорочене простоєм, за ставкою власної платні. Ви можете оцінити в доларах цінність полегшеного доступу до ЦДР, порівнюючи зі станом за теперішньої політики, помноживши скорочення годин простою на се-

[32] Обговорення проблем трансформації можна знайти у Clyde Coombs, *A Theory of Data* (New York: John Wiley, 1964), Chapter 13, «Comparing Incomparables: Compressing Partial Orders to Form Decisions», pp. 284–291.

редню ставку зарплатні. Ви можете назвати одержаний критерій «монетизованою цінністю скорочення простою».

Наприклад, використовуючи середню ставку зарплатні 8 доларів за годину, доларова вартість простою становитиме 33,3 мільйона на рік за теперішньої політики, від 16,2 мільйона до 27,4 мільйона за альтернативи номер два (подвоєння плати за паркування) і від 26,3 мільйона до 33,3 мільйона доларів за альтернативи номер три (створення смуг для автобусів-експресів). Отже, у порівнянні з теперішньою політикою альтернатива номер два зменшить монетизовану вартість простою на суму 5,9 мільйона — 17,1 мільйона; альтернатива номер три зменшила б монетизовану вартість простою на суму від нуля до 7 мільйонів доларів.

Далі ви можете додати вартість простою, якого вдалося уникнути, до чистої вартості програми, щоб створити новий критерій, «чисті монетизовані вигоди», котрий завуальовано передбачає своєрідний «герць» між доларовою вартістю спроб полегшити доступ до ЦДР та фінансовим оздоровленням. Чи доречним виявиться сплав обох цілей під назвою «чисті монетизовані вигоди»? З погляду міської влади, відповідь найімовірніше може бути неґативною, і то з кількох причин: по-перше, простій, з яким стикаються пасажири автобусів, може видаватися не таким важливим для міської влади, як простій водіїв, оскільки велику частку водіїв становлять жителі міста. По-друге, міська рада може не схотіти пожертвувати програмою витрат і надходжень, внесеною до бюджету, заради монетизованої вартості простою, розпорошеної та опосередкованої. Справді, якби послуги автобусного сполучення надавалися незалежним аґентством, міська рада, безсумнівно, бажала б побачити в розрахунках надходжень окремі статті про автобусні тарифи та плату за паркування.

«Чисті монетизовані вигоди» не будуть доречним критерієм і з погляду суспільного добробуту (ефективності). Тоді як програма видатків загалом репрезентує плату за реальні ресурси, котрі можна було б використати для виробництва товарів десь-інде в суспільстві, надходження від програми полягають в надходженнях від плати за паркування до міського бюджету. Ці надходження не враховуватимуть при стандартному аналізі вигід і витрат, зробленому з погляду суспільства в цілому. (Ми детальніше розглянемо ці проблеми в розділі 9.)

Виходячи з цих міркувань, «чисті монетизовані вигоди» не будуть відповідним критерієм для оцінки впливів з огляду на такі цілі, як «доступ до ЦДР» та «фінансове оздоровлення». Однак ви з цілковитою слушністю можете зазначити його у звіті як один із сумарних показників, — допоки розмежовуєте «монетизовану цінність скорочення простою» та «чисту вартість програми» як окремі критерії оцінювання.

Коротше кажучи, вам слід пошукати способів уможливити порівняння критеріїв впливу. Однак, діючи таким способом, вам не слід випускати з уваги поставлених цілей. Пам'ятайте, що при оцінці впливів ваша мета — не утруднити, а полегшити безпосереднє порівняння.

Порівняння альтернатив за несумірними критеріями. Вибір найкращої альтернативи — нескладне завдання, якщо у вас є тільки якийсь один критерій або якась одна альтернатива, що за всіма критеріями посідає найвище місце. На жаль, реальність рідко коли така сприятлива. Хоч іноді ви можете бути приємно здивовані, слід розраховувати на те, що різні альтернативи дадуть найкращий результат за різними критеріями. Ваше завдання — безпосередньо показати переваги і вади різних критеріїв, пов'язаних з різними варіантами вибору, щоб ваш клієнт міг легко вирішити, якою мірою він поділяє ваші цінності, вибравши ту альтернативу, котра, на вашу думку, найкраща. Інакше кажучи, вам *слід відверто висловлювати свою думку про цінності і в завершальній фазі оцінювання.*

Наприклад, повернімося до *мал. 8.7*, де порівнюються варіанти регулятивних заходів, спрямованих на зменшення викидів SO_2 з електростанцій, що працюють на вугіллі. Розгляньмо варіанти регулювання, котрі зменшують обсяг викидів на 10 мільйонів тонн (колонки перша, четверта і шоста). Зверніть увагу на співвідношення між скороченням зайнятості у чотирьох штатах, де видобувається багате на сірку вугілля, та сумарною вартістю програми. Порівняно з основним варіантом (друга колонка) обмеження на перехід на інший вид палива (четверта колонка) передбачає виділення додаткових 16,3 мільярда доларів на програму і водночас меншу на 9100 одиниць утрату робочих місць; порівняно з основним варіантом субсидування очисних установок з податкових надходжень (шоста колонка) означає додаткові 7 мільярдів доларів на програму, проте втрата робочих

місць менша на 10 700 одиниць. Якщо ви обмежуєте свою увагу вартістю програми та скороченням робочих місць, то варіант субсидування з податкових надходжень вочевидь домінує над варіантом про обмеження переходу на інший вид палива — перший означає як меншу вартість програми, так і менші втрати робочих місць. Однак ви все ж мусите вирішити, чи додаткові 7 мільярдів витрат на програму, зроблені з метою врятувати 10 700 робочих місць, виправдовують вибір варіанта субсидування з податкових надходжень. Хоч яким буде ваше рішення, слід чітко пояснити, як ви дійшли до нього.

Вам слід також бути відвертим щодо невизначеності. Ви рідко зможете передбачати та оцінювати впливи з великою певністю. Бали, які ви виставляєте альтернативам, керуючись критерієм оцінювання, переважно означають ваші найточніші здогади. Якщо ваші прогнози ґрунтуються на статистичних чи математичних моделях, ваші найточніші здогади можуть відповідати середнім величинам певних вибірок або очікуваним значенням, і ви можете підрахувати чи оцінити дисперсії як показники впевненості в своїх здогадах[33]. Найчастіше ваші найточніші здогади та ваш рівень упевненості в них ґрунтуватиметься на вашій суб'єктивній оцінці наявних свідчень. У тих ситуаціях, коли ви загалом упевнені в своїх найточніших здогадах про головні критерії оцінювання, можливо, достатньо провести коротке обговорення діапазону ймовірних результатів.

Ми вже обговорили деякі способи організації вашого оцінювання, коли ви не маєте великої певності щодо своїх найточніших здогадів. Якщо брак упевненості спричинюється невизначеністю щодо обставин, які матимуть значення в майбутньому, ви можете створити кілька сценаріїв, котрі охоплюють імовірний діапазон подій. Тоді ви зможете вибрати в кожному

---

[33] *Середня величина вибірки* — це просто середнє арифметичне певного числа спостережень. *Очікуване значення* — це сума всіх можливих результатів, оцінених відповідно з їхніми ймовірностями. *Дисперсія вибірки* визначає, наскільки щільно розподіляються спостереження навколо середньої величини вибірки — чим більшою є дисперсія, тим більша ймовірність того, що будь-яке нове спостереження (те, що справді станеться за ухваленої політики) далеко відходитиме від середньої величини (вашого прогнозу або найточнішого здогаду). Так само й *математична дисперсія* показує, наскільки щільно навколо сподіваного значення розподілятимуться випадкові відхилення, залежні від розподілу ймовірностей.

сценарії найкращу альтернативу. Якщо в усіх сценаріях домінуватиме одна альтернатива, можете без хвилювань вибирати її. Якщо не домінує жодна з альтернатив, ви можете зробити свій вибір або на основі найкращих результатів за найімовірнішими сценаріями, або на основі уникнення найгірших результатів за будь-яким можливим сценарієм[34]. У будь-якому випадку вам слід пояснити, чому ваш підхід є, на вашу думку, найдоцільнішим.

Іноді ваша впевненість у найточнішому здогаді значно коливатиметься залежно від різних альтернатив. Ви можете бути дуже впевнені у своїх оцінках деяких альтернатив, але дуже невпевнені щодо інших. Один з методів — провести оцінювання «найкращого» і «найгіршого» випадків для кожної з альтернатив із дуже невизначеними наслідками. Далі ви маєте визначити, який випадок найдоречніший для порівняння з іншими альтернативами. Ще один метод — створити новий критерій оцінювання, що, можливо, матиме назву «ймовірність шкодування», котрий визначає ймовірність того, що фактичний результат буде далеко не таким сприятливим, як найточніший здогад. Далі ви можете розглядати цей новий критерій як просто ще одну несумірну ціль.

Мірою того як кількість критеріїв (незалежно від їхнього джерела), що заслуговують на вашу увагу, зростає, порівняння стає дедалі складнішим. Наприклад, наше попереднє обговорення регулятивних заходів щодо викидів SO_2 обмежувалося варіантами з результатом зменшення на 10 мільйонів тонн (друга, четверта і шоста колонки на *мал. 8.7*). Крім того, розглядаючи варіанти, що дають зменшення викидів на 8 мільйонів тонн (усі шість колонок на малюнку), ми пересуваємося від порівняння трьох альтернатив на основі двох критеріїв до порівняння шести альтернатив на основі трьох критеріїв. До того ж, хоча варіант субсидування з податкових надходжень домінує над варіантом обмежень на використання іншого виду палива в разі

---

[34] Уникнення найгірших результатів подібне до *стратегії «мінімаксу»* в теорії ігор. Стратегія «мінімакс» передбачає визначення найгіршого можливого результату за кожного з альтернативних варіантів політики, а потім вибір найкращого з цих найгірших результатів. Пам'ятайте, що стратегія «мінімаксу» дуже консервативна — найгірший результат, незалежно від його ймовірності, визначає рангування альтернативи. Нею найкраще скористатися в ситуаціях, коли ставки вашого клієнта або суспільства дуже високі. Найменше підходить вона в ситуаціях, коли з «невдачею» можуть легко змиритися потерпілі сторони.

зменшення на 10 мільйонів тонн, у разі зменшення на 8 мільйонів тонн такого не відбувається. Можливість такого ефекту масштабу промовляє на користь вичерпного порівняння.

При зустрічі з такою складністю спокусливою видається втеча до якогось абстрактнішого правила вирішення. Наприклад, ви можете спершу розставити альтернативи на десятибальній шкалі для кожного з критеріїв (скажімо, 10 балів за повну відповідність критерію, 0 балів за повну невідповідність йому). Одне з можливих правил вирішення — вибрати альтернативу, котра набрала найбільшу суму балів; інше — вибрати альтернативу з найвищим балом.

Хоча подібні правила іноді можуть бути корисними, рекомендуємо вам не користуватися ними як замінниками детального порівняння альтернатив. Правила простого вирішення найчастіше відвертають увагу від компромісів між альтернативами і цінностями, пов'язаними з ними. Крім того, вони постійно надають довільної ваги несумірним критеріям. Інакше кажучи, ми закликаємо до обережності при їх використанні, оскільки вони швидше завуальовують, аніж прояснюють цінності, що лежать в основі вибору.

Одне з абстрактних правил вирішення, котре, на нашу думку, часто підходить для спрощення вибору, — правило *«йди, не йди»*. Щоб скористатися ним, ви мусите встановити поріг прийнятності для кожного критерію. Наприклад, якщо критерієм є «мінімізація викидів SO_2», порогом може бути зменшення принаймні на 8 мільйонів тонн щорічно. Якщо ви встановили пороги для всіх критеріїв, ви просто усуваєте ті альтернативи, котрі не досягають жодного порога. Якщо залишається одна-єдина альтернатива, ви можете прийняти її як єдину, що має відповідь «йди» на кожний критерій. Якщо залишається дві чи більше альтернатив, ви можете зосередити на них увагу, проводячи детальні порівняння на основі компромісних критеріїв. Важка ситуація виникає тоді, коли жодна з альтернатив, зокрема й наявна політика, не дає відповіді «йди» на кожний критерій. Тоді ви мусите або розробити кращі альтернативи, або знизити деякі з порогів!

Надання рекомендацій

Кінцевим етапом раціонального методу є надання поради. Конкретно, вам слід чітко і стисло відповісти на три питання. По-перше, що, на вашу думку, слід робити вашому клієнту? По-друге, чому йому слід це зробити? І, по-третє, як йому слід це зробити? Відповіді на перші два питання походять безпосередньо з вашого оцінювання альтернативних варіантів політики. Відповідь на третє має подати перелік конкретних дій, до яких має вдатися ваш клієнт, щоб ґарантувати ухвалення та втілення в життя рекомендованої політики.

Ми пропонуємо кілька правил, які допоможуть вам надати рекомендації. По-перше, *ваші рекомендації мають випливати з вашої оцінки альтернатив (6-й етап).* Хоча це й видається очевидним, вважаємо, на ньому варто наголосити. Іноді те, що видається добрими ідеями для політичних розв'язань, набуває форми лише тоді, коли вам уже треба закінчувати аналіз. Опирайтеся спокусі подати ці нові альтернативи як рекомендації. Слушною реакцією буде заново проведене визначення та оцінювання альтернатив, щоб нову альтернативу можна було послідовно порівняти з рештою. Інакше ви ризикуєте дати пораду, про яку пізніше можете пошкодувати. Одна з причин, чому ми обстоюємо роботу нелінійним способом, спрямовану на виконання всіх етапів раціонального методу, полягає в тому, що такий спосіб збільшує шанси, що добрі ідеї з'являться досить рано, щоб їх можна було поважно трактувати.

По-друге, вам *слід коротко підсумувати переваги та вади політики, яку ви рекомендуєте.* Чому вашому клієнтові слід прийняти ваші рекомендації? Яких вигід можна сподіватись? Якими будуть витрати? Чи існує ризик, що заслуговує на увагу? Відповідаючи на ці питання, ви належним способом привертаєте увагу свого клієнта до наслідків дослухання до вашої поради.

І, нарешті, ви *мусите надати чіткий перелік інструкцій, як треба діяти.* Що саме має робити ваш клієнт, щоб реалізувати рекомендовану політику? Іноді перелік інструкцій може бути дуже стислий. Наприклад, якщо ваш клієнт — законодавець, адекватною інструкцією може бути порада «Голосуйте за законопроект X». Проте часто схвалення і виконання вашої рекомендації вимагають набагато складніших дій з боку вашого клієнта. Наприклад, уявіть, що ви рекомендуєте начальникові відділу со-

ціальних послуг округу перемістити фонди від одного дитячого садка до іншого. Коли і як слід домогтися схвалення управителя округу? Чи необхідно консультуватися з юридичним відділом округу? Коли і як слід повідомити дитячі установи? Коли і як слід повідомити сім'ї, що водять дітей у садок? Чи слід попередньо заслухати когось із членів законодавчої служби округу? Кого з персоналу призначити відповідальним за переміщення фондів? Ці питання, можливо, видаються пустими. Однак, трохи подумавши, вам слід спробувати уявити, наскільки нездатність відповісти на будь-яке з них може поставити під загрозу успішне втілення рекомендованої політики[35].

АНАЛІЗ І ПРОЦЕС КОМУНІКАЦІЇ

Форма вашого аналізу політики відіграє важливу роль у визначенні того, наскільки ефективно ви подаєте свою пораду вашому клієнтові. Клієнти дуже відрізняються за своїми рівнями технічної та економічної підготовки; вам слід складати аналіз, пристосовуючись до цього рівня. Однак загалом у клієнтів є кілька спільних характеристик: 1) вони, як правило, хочуть відігравати певну роль у формуванні аналізу (але не хочуть робити аналіз); 2) вони зайняті і керуються робочим розкладом, заданим іззовні; 3) вони дуже не довіряють роботі неперевіреного експерта, бо ж їм доведеться відповідати за неї на політичній арені. Ці узагальнення вказують на деякі способи презентації вашої роботи.

Структурування процесу взаємодії

Ви часто можете продуктивно втягнути клієнта в процес аналізу, спільно виробивши з ним попередній проект аналізу. Вам слід зробити це досить рано, щоб скористатися зауваженнями свого

---

[35] Ваш перелік питань має бути результатом обдумування всіх можливих випадків невдачі протягом утілення політики. Дехто із спостерігачів характеризують людей, надто вправних у передбаченні дій зацікавлених сторін, як таких, що мають «брудні думки». Martin Levin and Barbara Ferman, «The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 2, Winter 1986, pp. 311—325. У розділі 10 ми спробуємо допомогти вам розвинути здатність мати «брудні думки».

клієнта, проте не так рано, щоб ви виявилися збентеженими чи непоінформованими. Намагаючись підготувати повну чернетку аналізу через регулярні проміжки часу протягом усієї роботи, ви змушуєте себе визначити головні прогалини, котрі вам треба заповнити. Надання своєму клієнтові можливості систематично робити зауваження до цих проміжних чернеток — здебільшого ефективніший засіб, ніж зумисне усне спілкування з цього приводу. Звичайно, якщо, на вашу думку, ваш клієнт краще слухає, ніж читає (можливо, через те, що ви своїми зустрічами тільки забираєте в нього час і відволікаєте увагу), ви можете виявити, що усні поточні звіти, можливо, структуровані за підготовленим планом, ефективніші. Будьте гнучкими! Користуйтеся будь-яким способом спілкування, котрий, як вам здається, діє найефективніше.

Ви можете підвищити ефективність письмового спілкування, ретельно структурувавши свій проект. Вам слід дотримуватися двох головних напрямів: по-перше, розчленуйте свій аналіз на складові частини; по-друге, зробіть зміст цих складових частин чітким і недвозначним. Ці головні напрями не тільки суттєві для вашого кінцевого результату, а й сприятливі для ефективного спілкування на проміжних етапах, бо дають змогу вашому клієнтові зосередитися на тих складових, котрі видаються слабкими або непереконливими. Розчленування та чіткість, крім того, як правило, кристалізують незгоду між вами і вашим клієнтом. Хоча така кристалізація може видатися вадою, здебільшого це не так. Викристалізовуючи незгоду на початковій стадії роботи, ваш проект аналізу допомагає вам визначити, котрі з переконань вашого клієнта можна змінити, вдавшись до додаткових аргументів, а котрі залишаться непохитними. Отже, ваші попередні проекти, чернетки та інші види структурованої взаємодії з клієнтом зменшать імовірність кінцевої відмови від вашого аналізу.

Етапи раціонального методу, показані на *мал. 8.1*, вказують на загальний напрям розчленування вашого аналізу. Ваш остаточний аналіз має бути складений так, ніби ви почали з опису проблеми (етап 1) і послідовно перейшли до рекомендацій (етап 7), проте вам не обов'язково слід прагнути записувати (на відміну від витлумачувати) складові частини своїх попередніх проектів у правильному порядку, якщо тільки ви не зіткнулися з проблемою «аналітичного паралічу», про яку йшлося вище. Очевидно,

що етапи не можна розглядати як абсолютно незалежні. Наприклад, функціональний критерій, котрий ви вибираєте для оцінки своїх альтернатив (етап 4), не можна формулювати остаточно, поки ви не визначили слушних цілей (етап 2). Але вам слід іще на початку роботи спробувати якнайдокладніше занотувати чорновий варіант кожної із складових частин. Таке зусилля змушує вас мислити образно і передбачати всю інформацію, яка вам буде потрібна для ефективності остаточного проекту аналізу. Це може бути особливо цінним, бо допоможе перейти від проблеми до аналізу розв'язання й уникнути небезпеки подати надміру докладний опис статус-кво і неглибокий аналіз альтернативних варіантів політики.

Підтримання уваги вашого клієнта

Клієнти — це переважно зайняті люди з обмеженим запасом уваги. Читання вашого аналізу — це лише один з багатьох видів діяльності, що конкурують за увагу вашого клієнта. Ви несете тягар створення письмового аналізу, де передбачено обмеженість часу і уваги клієнта[36].

Хоча в більшості наших пропозицій наголошується на проблемах подання аналізу, своєчасність є найголовнішим елементом. Якщо ви прагнете поінформувати клієнта про якесь рішення, то мусите надати йому свою пораду до того, як рішення буде ухвалено. Іноді клієнти можуть зволікати з ухваленням якогось рішення. Проте часто потреба голосувати, вибрати проект, ухвалити бюджет або посісти становище в суспільстві накладає суворі часові обмеження на клієнта, а отже, і на його експертів. Хоча вам слід завжди прагнути до досконалості, пам'ятайте, що недосконалий аналіз, поданий за годину до ухвалення клієнтом рішення, майже завжди цінуватиметься вище, ніж довершений аналіз, представлений через годину після ухвалення рішення.

Ви можете полегшити ефективне спілкування із зайнятими клієнтами, виконуючи кілька простих правил: додавайте виконавче резюме і список розділів; визначайте пріоритети серед

[36] Цікаве обговорення спілкування на політичні теми в організаційному контексті подано у: Arnold J. Meltsner and Christopher Bellavita, The Policy Organization (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1983), pp. 29—57.

своєї інформації; користуйтеся заголовками і підзаголовками, що передають зміст розділу; будьте стислими; ретельно користуйтеся діаграмами, таблицями і графіками.

Ваш аналіз не повинен читатися як загадка. Замість утримувати клієнта в напруженні, надайте йому свої рекомендації на самому початку, у *виконавчому резюме*. Виконавче резюме має бути стислим викладом найважливіших елементів вашого аналізу і містити чітке формулювання ваших головних рекомендацій. Аналіз обсягом більше кількох сторінок має містити окреме виконавче резюме із своїм власним змістом. Тобто воно має бути формулюванням, що передає суть вашої поради.

Список розділів дає вашому клієнтові змогу одразу ж побачити, в якому напрямку просувається ваш аналіз. Він подає структуру розчленування, так що ваш клієнт може зосередитися на аспектах, які становлять особливий інтерес. Разом із виконавчим резюме список розділів дає змогу вашому клієнтові пропускати частину вашого аналізу, не гублячи головних пунктів. Хоча всі ми хочемо, щоб люди читали те, що ми написали, ви можете поздоровити себе з успіхом (принаймні в тому, що стосується подання матеріалу), якщо ваш клієнт прийме вашу пораду на основі тільки виконавчого резюме та списку розділів.

Вам слід упорядкувати матеріал так, щоб клієнт, послідовно читаючи ваш аналіз, спочатку бачив найважливіший матеріал. Здебільшого аналіз обсягом у десять сторінок не дає такої користі зайнятому клієнтові, як той, що містить п'ять сторінок і ще п'ять сторінок додатку. Але чи не доведеться клієнтові однаково читати десять сторінок матеріалу? Тільки якщо він захоче! Розбивши аналіз на п'ять сторінок тексту і п'ять сторінок додатку, ви взяли на себе відповідальність визначити пріоритетну інформацію. Мірою того як ви і ваш клієнт розвиваєте робочі стосунки, йому, можливо, не буде необхідності перевіряти вихідні факти або теоретичні пояснення, подані в додатках.

Заголовки і підзаголовки дозволяють вашому клієнтові проглядати аналіз набагато швидше. Загальне правило: заголовки мають максимально співвідноситися з етапами раціонального методу. Однак вони мають бути стислими і передавати зміст. Наприклад, замість заголовка «Неспроможність ринку» ви можете скористатися для підрозділу вашого аналізу назвою «Курці не оплачують повних суспільних витрат, спричинених палінням». Так само й не пишіть «Неспроможність державної влади»,

Треба: *Пам'ятати про клієнта!* Не забувайте, що аналіз політики мало важить без клієнта.

Визначити пріоритети! Ретельно впорядкуйте свою інформацію (основний матеріал у тексті, супровідний матеріал — у додатках).

Розчленувати аналіз на складові частини.

Користуватися заголовками, котрі передають зміст. Уникати таких абстрактних заголовків, як «Неспроможність ринку» (вони для організації вашого аналізу, а не для звіту).

Дотримуватися збалансованості! Якщо 90% вашого аналізу присвячено проблемі або 90% — «розв'язанню», він не пройде цього тесту.

Визнавати двозначність, але переконувати, що знаєте, як треба давати їй раду. (Там, де треба, проведіть аналіз чутливості.)

Викликати довіру, якомога більше опираючись на документальні свідчення.

Бути уважним на поворотах! Інакше кажучи, переконайтеся, що ви компетентні, перед тим як бути видатним.

Писати стисло і користуватися професійним жарґоном стільки, скільки треба для обговорення проблеми; чітко пояснювати наукові терміни.

Бути відвертими щодо цінностей: замість туманно вказувати на важливість якоїсь мети, обстоюйте її важливість ясними арґументами.

Писати у свіжій манері. Користуйтеся короткими і прямими реченнями; використовуйте активний стан.

Не треба: *Писати нарис!* Відмінність між нарисом та аналізом політики досі має бути вам відома.

Розповідати клієнтові про все, що ви знаєте, так, як воно зринуло у вашій голові. Добре мислити нелінійно, але писати треба лінійно.

Писати детективний роман! Натомість викладіть свої головні висновки одразу у виконавчому резюме.

Малюнок 8.8. «Треба» і «Не треба» в поданні аналізу політики

а віддайте перевагу заголовкові «Чому стеля цін, запроваджена владою штату, призводить до недостатнього постачання та неефективності». Сміливо користуйтеся заголовками і підзаголовками, навіть якщо увага вашого клієнта пройде повз кілька сторінок суцільного тексту.

Допомогти зробити ваш аналіз справді корисним для клієнта можуть і інші засоби подання. Виділення абзаців, вибіркова роз-

бивка тексту, нумерування та доречні підкреслення — все можна використовувати для висвітлення та увиразнення важливих пунктів вашого аналізу. Важливо переконатися, що ці засоби привертають увагу до матеріалу, котрий її заслуговує. Довга низка пунктів або «зарядів», особливо використана у бездієслівних фраґментах речень, не тільки не дає читачеві потрібних пояснень, а й не спромагається висвітлити справді важливі пункти.

Діаграми, графіки і таблиці можуть бути дуже корисними для ілюстрації, резюмування та увиразнення інформації. Користуйтеся ними, однак, помірно, щоб вони привертали увагу до важливої інформації. Як і заголовки, їхні назви мають давати уявлення про зміст. Усі їхні елементи мають бути повністю оформлені, щоб їх можна було зрозуміти, не читаючи або майже не читаючи тексту. Пропонуємо *мал. 8.8* як резюме наших головних пропозицій щодо спілкування.

Будьте стислими! Концентруйте текст навколо логіки вашого аналізу. Спрямовуйте другорядну інформацію і цікаві побічні дані до ваших архівів; або, якщо, на вашу думку, вони можуть стати в пригоді вашому аналізу, подайте їх у примітках або додатках. Уважно користуйтеся професійним жарґоном; вживайте тільки ті наукові терміни, котрі ваш клієнт зрозуміє. (Іноді можна навмисно вписати незнайомі наукові терміни, щоб підготувати свого клієнта до дебатів з іншими особами — тоді ваш обов'язок пояснити ці терміни максимально зрозумілим способом.)

Намагайтеся писати у свіжій манері. Починайте абзаци реченнями, що містять актуальну інформацію. Надавайте перевагу не складним, а простим реченням. Щоб зберегти живий темп, користуйтеся не пасивним, а активним станом: «Я підрахував, що витрати складатимуть...», замість «Витрати були оцінені в ...» Дозволяйте собі редаґувати свій власний текст, особливо якщо маєте схильність до багатослів'я.

Завоювання довіри

Поки ви не здобули стійкої репутації надійного експерта, вам слід сподіватися, що ваші клієнти трохи хвилюватимуться, покладаючись на ваш аналіз. Зрештою, саме вони ризикуватимуть своєю політичною та службовою кар'єрою, скориставшись вашою порадою. Тому, якщо ви хочете, щоб ваш аналіз мав вплив, вам слід завоювати довіру до свого аналізу.

Ви можете зробити це кількома способами. По-перше, переконайтеся, що цитуєте першоджерела чітко і повно. Природно, вам буде легше так діяти, якщо ви робили чіткі нотатки, працюючи в бібліотеці або проводячи польові дослідження.

По-друге, вказуйте на невизначеності та багатозначності в теоріях, даних, фактах і прогнозах. Завуальовуючи невизначеність або багатозначність, ви робите погану послугу своєму клієнтові не тільки тому, що це нечесно з погляду інформування, а й тому, що можете наразити свого клієнта на підступні удари з боку політичних супротивників, які краще розбираються в проблемі. Після вказівки на невизначеності і багатозначності вам слід прояснити і позбутися їх тією мірою, яка необхідна для продовження аналізу. (Можливо, найкраще, що ви можете зробити, — це «баланс свідчень».) Вам слід завжди зважати, як вплине ваше розв'язання на ваші рекомендації. Там, де рекомендації чутливо реагують на конкретне розв'язання, вам, імовірно, слід сформулювати кілька розв'язань і вказати, які вони матимуть наслідки. Наприклад, замість простого оцінювання альтернатив політики за вашими «базовими припущеннями», можна подати оцінки за припущеннями, сформульованими щодо «найкращого випадку» і «найгіршого випадку».

Нарешті, як ми вже зазначали, вам слід бути «відвертим щодо цінностей». Чітко визначайте головні цілі і пояснюйте, чому, на вашу думку, вони важливі. Крім того, поясніть, чому ви відмовилися від цілей, котрі, на думку інших людей, є важливими. Ваше пояснення цілей особливо важливе, якщо ви прагнете довести своєму клієнтові, що він або має змінити свої цілі, або надати їм іншої ваги.

ЩЕ РАЗ ПРО МЕТААНАЛІЗ: ПОЄДНАННЯ ЛІНІЙНОГО ТА НЕЛІНІЙНОГО ПІДХОДІВ

Те, що ми називаємо раціональним методом аналізу політики, складається з семи послідовних етапів, починаючи з розуміння проблеми політики (1-й етап) і закінчуючи наданням рекомендацій (7-й етап). Ці етапи сприяють проведенню логічного та вичерпного аналізу. Замість розглядати їх як послідовність, якою слід користуватися для створення аналізу, вам слід уявляти їх більше як контур вашого остаточного аналізу. Той, хто лише чи-

тає ваш остаточний варіант звіту, має відчути, що ви рухалися етапами послідовно, навіть якщо хто інший, спостерігаючи ваші зусилля спочатку і до кінця, зауважив, як ви метушилися поміж них. А воно й так, ми гадаємо, що, працюючи нелінійно для досягнення лінійного результату, вам загалом слід метушитися.

Стисло пригадавши наше обговорення проблеми збору інформації, визначення цілей та проектування альтернатив, ви повинні зрозуміти, чому ми спонукаємо вас працювати нелінійно. Ви рідко знаєте, яка інформація доступна, перед тим як почали збирати її — одне джерело веде до іншого. Ви можете не спромогтися визначити реалістичні цілі, не дослідивши всього діапазону здійсненних альтернатив політики. Ідеї для нових альтернатив можуть і не виникнути, поки ви не почнете оцінювати ті, котрі спроектували з самого початку. Як ми зазначали, варіанти політики, що їх захищають зацікавлені групи, можуть допомогти вам визначити, як ті групи трактують «проблему», і, можливо, й самому її краще зрозуміти.

Ми даємо вам практичну підказку, як поєднати лінійний та нелінійний підходи: починайте ваш аналіз, відводячи окреме місце (для цього вистачить окремої сторінки) для кожного з семи етапів раціонального методу — описів та моделей проблем, цілей, методів розв'язання, критеріїв, альтернатив, способів оцінювання та рекомендацій. Мірою збору інформації у вас з'являтимуться ідеї. Записуйте їх у відповідному місці. Навіть не проіснувавши до вашого остаточного варіанта аналізу, вони не тільки допоможуть вам розпочати мислення, а й продемонструють його прогрес, а це може виявитися корисним тоді, коли ви думаєте про ефективне подання свого аналізу.

Робота з паралельними нотатками може мати додаткову перевагу, бо ви менше переживатимете, чи встигнете написати аналіз до потрібного терміну. Якщо ви вже розпочали роботу над кожною із складових частин, складання докупи всього аналізу менше травмуватиме вас[37]. Ви можете допомогти собі навіть більше, час від часу проглядаючи свої нотатки, щоб перетворити свої ідеї та інформацію в абзаци тексту. Ця робота змушує вас вишукувати слабкі ланки у ваших аргументах, таким чином

[37] Якщо ви все ж опинитеся в безвиході, спробуйте скористатися працею: Martin H. Krieger, «The Inner Game of Writing», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 2, Winter 1988, pp. 408—416.

допомагаючи зосередити увагу на критичних питаннях і необхідній інформації. Крім того, деякі з абзаців можуть проіснувати до вашого остаточного варіанта, таким чином звільняючи вас від побоювань залишитися з чистим аркушем паперу на день подачі аналізу.

Якщо ви вже нагромадили певний досвід проведення аналізу політики, відведіть трохи часу на повторний самоаналіз. Якщо ви виявили, що на тому чи іншому етапі робота паралізується, можливо, вам слід змусити себе працювати гнучкіше. (Можливо, вам доцільно спробувати дати повний аналіз десь за половину визначеного вам терміну.) Якщо у вас виникають проблеми з упорядкуванням та подачею аналізу, вам слід спробувати тісніше дотримуватись етапів раціонального методу.

ВИСНОВКИ

У цьому розділі ми зосереджували увагу на аналізі політики як процесі надання клієнтові корисної письмової поради. Ми визначили серію послідовних етапів, раціональний метод, котрий має допомогти вам структурувати свій письмовий доробок. Однак ми наголошуємо, що вам слід мислити гнучко про етапи під час нагромадження інформації та просування до кінцевого результату. Хоча ми й надали вам суттєву практичну пораду, процес аналізу неможливо стиснути до простої формули, — ось чому проведення аналізу політики таке цікаве, а створення доброго аналізу політики — непросте завдання. Стилізований аналіз дерегуляції канадських авіаліній, наведений у розділі 11, забезпечує вас зразком звіту про втілення політики. Розгляд прикладів, поданий у розділах 12 і 13, має допомогти вам краще відчути процес аналізу політики за реальних обставин. Однак спочатку, у двох наступних розділах, ми обговоримо проведення аналізу витрат і вигід (розділ 9) та стратегічне мислення про ухвалення і втілення політики (розділ 10).

Додаток 8А

ЗБІР ТА ВПОРЯДКУВАННЯ ДАНИХ, ФАКТІВ І СВІДЧЕНЬ

Проблеми політики дуже рідко бувають справді унікальними. Неодмінно «десь там» існує якась теорія або якісь дані, що допоможуть вам у деяких аспектах вашого політичного аналізу. Але може бути важко дібрати потрібну інформацію з великого нагромадження наявних даних. Вам часто доводитиметься фільтрувати дані, дібрані для певної мети, що значно відрізнятиметься від вашої. Крім того, зіткнувшись із деякими проблемами аналізу політики, ви матимете повноваження, час і ресурси для проведення польових досліджень з метою безпосереднього збору потрібних даних. Ваше польове дослідження може означати свіжий погляд на певну політичну проблему або ж може обмежуватись одержанням поради, яку дасть експерт з приводу певних теорій і даних.

При проведенні аналізу політики перед вами постають вирішальні завдання розробки пояснень чи моделей того, що відбувається, і того, що відбудеться, коли втілюватимуть у життя якусь конкретну альтернативу. В чому ж полягає значення фактів? З теорій і моделей ми можемо багато довідатися про загальні тенденції та напрями очікуваних впливів, однак рідко дізнаємося про їхні масштаби. Наприклад, будь-якої миті ми можемо споглядати тільки одну-єдину точку на кривій попиту. Відносно легко передбачити, як ми вже зробили, що накладення податку зменшить споживання товару. Однак, по суті, нас цікавить емпіричне питання, чи зменшення обсягу попиту буде значним (тобто попит еластичний) чи незначним (якщо попит нееластичний). Адже передбачення масштабу впливів має суттєве значення для оцінювання альтернативних варіантів політики. Наприклад, у царині кримінального правосуддя творці політики можуть мати рацію, припускаючи, що суворі вироки за зберігання наркотичних речовин зменшать споживання наркотиків; однак якщо попит на конкретний наркотик значно еластичніший, ніж прогнозований чи сподіваний, політика може виявитися зовсім

неефективною і може призвести до зростання вуличної злочинності внаслідок подорожчання наркотичних речовин.

Отже, в оцінюванні ступеня та природи наявних неспроможностей ринку та влади та в передбаченні впливів альтернатив політики факти посідають суттєве місце. Дані можуть часто допомогти нам виявляти факти. Наприклад, сукупні бюджетні витрати на програму можна вирахувати, визначаючи та підсумовуючи усі видатки на елементи програми. Крім того, дані можуть дозволити нам зробити висновки, котрі ми готові розглядати як факти. Повертаючись до прикладу з наркотиками, ми можемо зробити статистичний висновок про ступінь еластичності попиту відносно покарання, аналізуючи дані про споживання наркотиків в адміністративних одиницях з різними рівнями покарань. Користуючись нормативною статистичною методикою виведення висновків, ми загалом можемо дещо сказати про їхню ймовірну точність — наприклад, визначивши межі певності або рівні значущості. Факти, котрі ми збираємо, чи то прямим спостереженням, чи то виведенням висновків, та впорядковуємо за допомогою теорій, становлять докази на користь наших тверджень про поточні та майбутні обставини.

Два пункти заслуговують на увагу: по-перше, те, що розглядається як факт, часто залежить від теорії, взятої на озброєння. Оцінка еластичності, яку ми розглядаємо як факт, залежить від припущень, втілених у використаній статистичній моделі. Відмінна, однак, можливо, не менш придатна модель могла б привести до цілком інших висновків. По-друге, буквально всі факти, що їх ми взяли на озброєння, будуть певною мірою невизначеними. Тому ми майже ніколи не можемо довести жодного твердження, керуючись самою тільки логікою. Ми радше мусимо збалансовувати інколи непослідовні свідчення, щоб дійти висновку, що саме треба стверджувати.

Збір свідчень для аналізу політики можна успішно поділити на дві широкі категорії: 1) документальні дослідження і 2) польові дослідження. Або, як формулює Юджін Бардач, «при дослідженні політики майже всі можливі джерела інформації, даних та ідей поділяються на два головні класи: документи і люди»[1]. У рамках польових досліджень ми проводимо опитування і збір

[1] Eugene Bardach, «Gathering Data for Policy Research», *Urban Analysis*, Vol. 2, 1974, pp. 117–144, p. 121.

первинних даних (залучаючи й спостереження). До документальних досліджень належить робота з потрібною літературою, як теоретичною, так і практичною, та впорядкування наявних джерел первинних даних.

ДОКУМЕНТАЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Потрібну літературу загалом легше визначити і опрацьовувати чим більший ступінь загальної політичної проблеми; якщо проблеми глобальні, а не часткові, національні, а не місцеві, стратегічні (головні), а не тактичні, важливі, а не дріб'язкові, ви матимете переваги. Отже, загалом, чим більша проблема, тим більша ймовірність, що є потенційно корисна література. На жаль, у цьому заспокійливому твердженні ми робимо одну важливу застерогу: ви зможете знайти небагато потрібної літератури з важливих, проте щойно посталих проблем (наприклад, із політичних аспектів синдрому набутого імунодефіциту в середині 1980-х років). Підходячи до цих чи інших проблем з малим запасом літератури, вам слід виявити сміливість у застосуванні теорії і творчість у пошуку аналогічних проблем політики.

Огляд літератури

У пошуку потрібної для аналізу політики інформації на увагу заслуговують чотири головні категорії документів: 1) журнальні статті, книжки та дисертації; 2) публікації та звіти зацікавлених груп, консультантів та науковців; 3) урядові публікації та матеріали досліджень; 4) популярна преса.

Якби цей підручник писався двадцять років тому, ми б порекомендували два підходи до вибору потрібних журнальних статей і книжок: по-перше, за темою, сектором чи галуззю[2] (наприклад, житлові умови, проблеми енергозабезпечення чи освіти); по-друге, за науковою дисципліною (наприклад, економіка, політична теорія або соціологія). Обидва підходи й досі слушні і справді мають суттєве значення. Однак, крім них, за останні два десятиліття з'явилося багато видань, безпосередньо присвяче-

[2] Ми уникаємо терміна «предмет», використаного у багатьох покажчиках, оскільки він означає і галузі (наприклад, житлові умови) і дисципліни (наприклад, антропологію).

них державній політиці. Ця література про державну політику тепер охоплює кожен з цих підходів і певною мірою перевищила їх. З багатьох питань доцільно спочатку дослідити політичні статті в таких журналах, як «Журнал з аналізу політики та управління» (Journal of Policy Analysis and Management), «Політичні науки» (Policy Sciences), «Огляд політичних досліджень» (Policy Studies Review), «Суспільний інтерес» (The Public Interest), «Державна політика Канади» (Canadian Public Policy) та «Журнал державної політики» (Journal of Public Policy, Великобританія)[3]. Багато професійних політичних експертів вважають доцільним передплачувати декілька з цих журналів. У багатьох інших журналах державна політика досліджується у конкретних самостійних сферах. Наприклад, «Журнал з політики охорони здоров'я, політики і права» (Journal of Health Politics, Policy and Law), що зосереджує увагу на проблемах охорони здоров'я, має сильну політичну спрямованість. Багато інших галузевих журналів теж набули яскраво вираженого політичного ухилу. Наприклад, «Йєльський журнал з проблем регулювання» (Yale Journal of Regulation) та «Право і сучасні проблеми» (Law and Contemporary Problems), що звичайно лежать у юридичних бібліотеках, належать до тих правничих видань, що надають особливо великого значення державній політиці.

Очевидно, що вихідною точкою при огляді літератури є конкретна сфера вашої проблеми: забезпечення житлом, енергозабезпечення, кримінальне право, охорона здоров'я чи транспорт. Пам'ятайте, що такі журнали і періодичні видання з'являються і зникають; вам слід регулярно відвідувати бібліотеки, де містяться ці періодичні видання, щоб пересвідчитися, чи ви йдете в ногу з часом.

Головна перевага спеціалізованих журналів і періодичних видань водночас становить їхню ваду. Вони, як правило, зосереджуються на одному аспекті теми. Однак деколи вони створюють враження, що тема абсолютно унікальна, тим самим позбавляючи політичного експерта можливостей дослідити аналогічні та схожі проблеми в інших сферах політики. Не забувайте, що в нашому підручнику — з його акцентом на неспроможностях ринку та влади — стверджується, що багато аспектів аналізу політики спільні для багатьох важливих галузей. Ще одна про-

[3] Хоча журнали «Public Policy» та «Policy Analysis» уже не виходять, статті з них можуть дати велику користь.

блема — багато спеціалізованих журналів мають специфічну галузеву перспективу, що може бути більш-менш прихованою. Важливо зрозуміти, чи конкретний журнал передусім цікавиться, скажімо, проблемою ефективності політики зайнятості, а не якимсь іншим аспектом.

І нарешті, треба розрізняти журнали і періодичні видання. Журналами звичайно керують редакційні колегії, серед членів яких багато вчених з науковими ступенями, і статті тут редаґують здебільшого експерти або колеґи-фахівці. Хоча це не усуває галузевого ухилу і може навіть посилити його, є ґарантія, що більшість статей у таких журналах відповідають основним нормам компетентності і чесності. З іншого боку, періодичні видання можуть видавати окремі фірми, галузеві асоціації та інші зацікавлені групи, так що при використанні їхніх статей у якості джерел слід бути дуже обережним. Ще одна головна перевага використання журналів полягає в тому, що вони, на відміну від періодичних видань, здебільшого містять багато посилань. Отже, одні статті ведуть до інших статей.

Одночасно літературу можна досліджувати з галузевої перспективи. Із зростанням спеціалізованих професійних навчальних закладів, де вивчаються такі питання, як освіта, суспільний добробут та кримінологія, розмежування між науковими і тематичними дослідженнями певною мірою почало стиратися. І все ж воно й далі зберігається для таких головних дисциплін, як економічна теорія, політична наука, соціологія, психологія та антропологія.

Завдяки важливості міркувань про ефективність у майже будь-якому виді аналізу політики очевидною вихідною точкою є економічні журнали. Напевно, найкраще скористатися «Журналом економічної літератури» (Journal of Economic Literature, «JEL»). «JEL» надає політичному експерту три корисні послуги. По-перше, він містить огляди літератури як із конкретних сфер[4], так і теоретичних питань[5]. По-друге, він подає предметний чи

[4] Див., наприклад, огляд економічних досліджень у галузі освіти як чудовий взірець для політичних експертів, зацікавлених в економічному підході до цієї проблеми. Eric A. Hanushek, «The Economics of Schooling» *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIV, № 3, September 1986, pp. 1141–1177.

[5] Див., наприклад, Rodney Maddock and Michael Carter, «A Child's Guide to Rational Expectations», *Journal of Economic Literature*, Vol. XX, № 1, March 1982, pp. 39–51.

тематичний покажчик найновіших статей в економічних журналах (на щастя для експерта, у широкому спектрі). По-третє, він містить назви статей, опублікованих в останніх випусках економічних журналів. Всі ці три функції є надзвичайно корисними. Перша, огляди літератури, може заощадити експертові значний обсяг роботи при підготовці вичерпних оглядів та бібліографій. Друга, предметний покажчик найновіших економічних статей, дозволяє довідатися про поточні дослідження в цій сфері. Комп'ютерний доступ до показника статей «JEL» з 1969 року по сьогоднішній час гарантовано інформаційною системою DIALOG. У базі даних можна вести пошуки, користуючись чотиризначним кодом класифікації, що ним користуються у «JEL»: за прізвищем автора, за назвою журналу, назвою статті, за географічним регіоном і датою[6]. Третя функція, перелік статей у поточних випусках економічних журналів, полегшує процес проглядання матеріалу із спеціалізованих сфер, де можуть порушувати аналогічні проблеми.

До інших цінних довідників з літератури належать «Служба інформації про державні події» (Public Affairs Information Service), «Довідник читача з періодичної літератури» (The Reader's Guide to Periodical Literature), «Довідник Ульріха з міжнародної періодики»[7] (Ulrich's International Periodicals Directory), «Покажчик посилань з проблем суспільних наук» (The Social Science Citation Index), «Покажчик правничих періодичних видань»[8] (Index to Legal Periodicals) та «Довідник Сімпсона для бібліотечних досліджень у державному управлінні»[9] (Simpson's Guide to Library Research in Public Administration). Існують також численні спеціалізовані джерела. Наприклад, у сфері кримінального права Служба досліджень у сфері національного кримінального права (National Criminal Justice Research Service, NCJRS) Національного інституту правосуддя (the National Institute of Justice) надає на мікроплівці покажчик наявних тут приблизно 20

---

[6] Див.: Drucilla Erkwurzel and Bernard Saffran, «Online Information Retrieval for Economists — the Economic Literature Index», *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIII, № 4, December 1985, pp. 1728–1755.

[7] New York and London, R. R. Bowker Co.

[8] New York, W. W. Wilson Company.

[9] New York: Center for Productive Public Management, *John Lay College of Criminal Justice*, 1977.

тисяч публікацій. Копії будь-якого з цих документів можна одержати на мікроплівці від NCJRS. Прикладом з галузі енергопостачання може бути довідник «Energy Abstracts for Policy Analysis», виданий Управлінням наукової і технічної інформації (Міністерство енергетики США), де поміщено витяги з документів конґресових комітетів, урядових міністерств, різних конференцій, фірм, журналів та інших джерел[10].

Близькі до журнальних статей магістерські та докторські дисертації. Вони часто надають надзвичайно корисну інформацію, бо здебільшого заглиблюються у проблему в пошуках багатьох деталей і часто містять докладні бібліографії. Інформацію про дисертації можна знайти у «Витягах з міжнародних дисертацій» (Dissertation Abstracts International) та «Витягах з магістерських робіт» (Master's Abstracts). Головна проблема, пов'язана з дисертаціями, — та, що їх звичайно неможливо знайти в бібліотеках, а отже, й використати для «швидкого і чорнового» аналізів. Якщо дозволяє час, можна, звісно, знайти копії дисертацій в «Університетських мікрофільмах» (University Microfilms) у Анн-Арбор, штат Мічиґан.

Крім журналів і тез, щорічно публікується велика кількість книжок з цілого ряду тем державної політики. Огляди цих видань реґулярно публікують такі журнали, як «Journal of Policy Analysis and Management». Знову-таки «JEL» є цінним джерелом інформації про книжки, опубліковані з проблем економіки. Кожна стаття «JEL» подає короткі огляди 30—40 найновіших книжок з економіки. Оскільки бібліотеки переходять на комп'ютеризовані покажчики всіх матеріалів, усе простіше проводити вичерпний пошук потрібних видань в самих бібліотеках. Крім того, для політичних експертів є цінними щорічні огляди з багатьох галузей і дисциплін, наприклад, сфери кримінального правосуддя; особливо цінними є щорічники з досліджень у сфері політики й аналізу вигід і витрат. Варто згадати й такий щоріч-

[10] Див. також матеріали ERIC (Educational Resources Information Center, Інформаційного центру освітніх ресурсів), що робить витяги з неопублікованого матеріалу з питань освіти (результатів досліджень, протоколів конференцій тощо), та JPRS (Joint Publications Research Service, Об'єднаної служби вивчення публікацій), що на вимогу урядових аґентств щорічно перекладає близько 30 тисяч статей і книжок, присвячених науковим, економічним, промисловим та іншим темам. Матеріали JPRS реєструються в покажчику Readex Microprint's U. S. Government Publications.

ник, як «Визначення національних пріоритетів» (Setting National Priorities) Інституту Брукінґса, що зосереджує увагу на проблемах США з погляду федеральної бюджетної політики.

Другим джерелом літератури є зацікавлені групи, науковці та консультативні фірми. Ми розглядаємо ці організації разом, оскільки вони здійснюють одні функції. *Зацікавлені групи* здебільшого добровільно надають інформацію з проблем політики, але часом виконують дослідження на чиєсь замовлення. *Консультативні фірми* надають в основному вузько сконцентровані аналізи, але іноді проводять широкомасштабні дослідження політики. Так звані «мозкові центри», як правило, роблять акцент на широкомасштабних дослідженнях політики, однак багато найновіших із них тісно пов'язані із зацікавленими групами.

Навіть досвідчені експерти стикаються з труднощами при визначенні та оцінюванні маси потенційно корисного матеріалу, наданого зацікавленими групами, «мозковими центрами» та консультативними фірмами. Ми розглядаємо ці організації разом, оскільки вони виконують однакові функції. Дещо з їхнього написаного матеріалу публікується, але його нелегко дістати; дещо з нього не публікується офіційно, але доступне за помірну плату; і що найприкріше, певний матеріал не публікується і важкодоступний, хоча його можна «розкопати» (якщо ви знаєте, де вести розкопки)[11].

Значна частина зацікавлених груп і «мозкових центрів» у США зосереджуються у Вашинґтоні, хоч організації, що проводять дослідження у сфері політики, можна знайти в більшості таких великих міст, як Нью-Йорк чи Лос-Анджелес, а також у таких столицях штатів, як Сакраменто, Остін та Олбані. У багатьох інших країнах, де політична влада сконцентрованіша, а уряд сидить у найбільшому місті, майже всі головні політичні організації перебувають в одному місці[12].

Цінним довідником, що дозволяє доступитись до численних зацікавлених груп та «мозкових центрів», які є потенційним

---

[11] У добу лексичних процесорів та портативних комп'ютерів розмежування «опублікованого» та «неопублікованого» матеріалу втрачає сенс. Для експерта вирішальне значення має доступність матеріалу.

[12] До цієї категорії належать Лондон, Париж і Рим. Натомість у Канаді, Західній Німеччині та Австралії уряд зосереджується у відносно невеликих містах (відповідно в Оттаві, Бонні і Канберрі).

джерелом даних для аналізу, у Вашинґтоні є «Столичне джерело» (The Capital Source), що публікується двічі на рік у *National Journal*. Воно містить потрібні прізвища осіб і назви організацій, адреси і телефонні номери. Покажчик «Столичного джерела» є сам по собі цінним переліком державних і приватних організацій, котрі варто розглядати як джерело потрібного для політичних цілей матеріалу.

У багатьох організаціях існують відділи, що діють як самостійні групи. Корпорації, профспілки, торговельні і професійні асоціації та консультанти часто надають інформацію, яка допомагає зрозуміти політичний процес. Різноманітні урядові установи часто діють у манері зацікавлених груп. Наприклад, іноземні посольства часто діють таким чином у справах міжнародної торгівлі, а торговельні представництва на штатному та на місцевому рівнях діють так само в питаннях економічного розвитку.

Цілий ряд зацікавлених груп — корпоративні, споживачі, професійні, регіональні, політичні, групи з особливими інтересами та інші — проводять аналіз політики різним способом і в різних обсягах або ж принаймні надають інформацію, що має зв'язок із політикою. Ці організації починаються з «Commom Cause» та «Sierra Club» і закінчуються «Conservative Caucus» і «National Rifle Association». Серед професійних і торговельних асоціацій є Інститут тютюну (the Tobacco Institute), «Асоціація постачання природного газу» (the Natural Gas Supply Association) та Інститут сонячної енергії (Solar Energy Institute) Північної Америки. Прямий контакт, письмовий чи телефонний, часто є єдиним способом ідентифікації та одержання письмового матеріалу з цих джерел.

Чому експерту слід консультуватися з цими джерелами, якщо їхню об'єктивність поставлено під сумнів? Вагомою причиною є та, що в їхніх аналізах майже завжди явно чи неявно пропонуються цілі державної політики та альтернативні політики. Отже, вони створюють цінні джерела *потенційних* цілей та альтернатив для вашого аналізу, навіть якщо ви врешті вирішите відмовитися від них. Ще однією причиною є те, що ці джерела можуть допомогти вам підготуватися відбити наступ політичної опозиції. Якщо певна зацікавлена група не погоджується з рекомендованою вашим аналізом політикою, то вона й буде вашим головним опонентом. Як правило, найефективніше — одразу

зважити на їхні заперечення в своєму аналізі, ніж намагатися відреагувати на них згодом.

«Мозкові центри» можуть бути важливим джерелом політичної інформації, дослідження і аналізу. Ще десять років тому вони становили відносно просту тему для обговорення. У дебатах на теми політики домінувала незначна кількість «мозкових центрів» — наприклад, Інститут Брукінґса (Brookings Institution), корпорація «Ренд» (Rand Corporation) та Американський приватний інститут досліджень державної політики (The American Enterprise Institute for Public Policy Research). За останні кілька років число «мозкових центрів» швидко зросло, з'явилося й чимало вузько спеціалізованих та відверто ідеологізованих[13].

Крім «мозкових центрів», котрі функціонують як незалежні організації, багато інститутів і дослідних центрів більш-менш тісно об'єднуються з університетами і коледжами Північної Америки, починаючи з Політичного центру допомоги літнім людям в Університеті Брандейса (the Policy Center on Aging at Brandeis University) і закінчуючи Інститутом досліджень державної політики в Університеті Західного Ілінойсу (the Western Illinois University Public Policy Research Institute). Неоціненним джерелом інформації про університетські та неуніверситетські «мозкові центри» та споріднені організації Північної Америки є «Довідник дослідницьких центрів» (Research Centers Directory), що містить адреси та інформацію про галузі досліджень, публікації та дані про бюджети[14].

Третім важливим джерелом письмового матеріалу є урядові публікації: на рівні країни, штату, регіону та на місцевому рівні. Уряд Сполучених Штатів є одним із найпліднішних видавців світу — щорічно опубліковується близько 100 тисяч документів. Ці документи переважно публікуються або Урядовою друкарнею [Government Printing Office (GPO)], що відповідає за матеріали конґресу та державних аґентств, або Національною службою технічної інформації (NTIS), яка видає широкий спектр технічних та інших звітів. Крім того, багато урядових установ самі публікують свої матеріали і можуть надавати їх на чиєсь прохання.

---

[13] Див.: Amy Wilentz, «On the Intellectual Ramparts», *Time*, September 1, 1986, pp. 18 – 19.

[14] Detroit, Michigan: Gale Research Co., 1985. Див., зокрема, розділ, присвячений державній та приватній політиці.

Важливим урядовим джерелом таких матеріалів є «Щомісячний каталог публікацій уряду США» (Monthly Catalog of United States Government Publications), його видає начальник служби документів США (U. S. Superintendent of Documents). Це, по суті, «торговельний каталог» уряду[15].

На *мал. 8А.1* перелічено головні документи, що публікуються урядом США, подано їхній зміст і показано, як їх використовувати. Документи поділяються на президентські, судові й папери конґресу.

«The Readex Microprint Corporation» публікує на мікроформаті всі матеріали, перелічені в щомісячному каталозі (Monthly Catalog) Урядової друкарні, починаючи з 1958 року. Вони доступні в більшості бібліотек. І нарешті, Національна служба технічної інформації (NTIS) діє як розрахункова палата для фінансованих урядом досліджень; там можна познайомитись із матеріалами наукових, економічних студій та дослідженнями поведінки.

З добіркою матеріалів штатних і місцевих урядів можна познайомитися через такі видання, як *Index to Current Urban Documents, Public Affairs Information Service Bulletin (PAIS), Municipal Yearbook, Country Yearbook, Council of Planning Librarians Bibliographies*[16], а також *Monthly Checklist of State Publications.*

Проводячи огляд літератури, пам'ятайте про дві речі. По-перше, в процесі добору матеріалу вам може надати неоціненну допомогу досвідчений бібліотекар; наш огляд потенційних джерел інформації жодною мірою не є повним. По-друге, добір, систематизація і надання потрібної літератури часто є однією з цінних послуг, яку ви можете надати клієнтові.

І нарешті, цінним джерелом базової інформації може бути популярна преса, особливо якщо ви працюєте над новою проблемою. Газетні і журнальні статті рідко містять докладну ін-

---

[15] До нових опублікованих документів аґентство додавало щорічний загальний предметний покажчик. З часу проведення 1976 року комп'ютеризації «Monthly Catalog of United States Government Publications» має набагато докладніші додаткові покажчики.

[16] Council of Planning Librarians, 1313 East 60th Street, Chicago, Illinois 60637. Ці бібліографії часто ретельно деталізовані і тематизовані. Наприклад, див.: Gregory P. Ames, «Recreational Reuse of Abandoned Railroad Rights-of-Way: A Bibliography and Technical Resource Guide for Planners», *Council of Planning Librarians*, № 66, November 1981.

1. Конґрес

А. *Законопроекти і резолюції*

«Законопроекти і резолюції подають члени конґресу, і, як правило, їх негайно надсилають до якогось комітету. Вони позначаються восьмизначними номерами з початком роботи кожного складу конґресу, і ці номери зберігаються, доки законопроекти стануть законами, тоді вже їх публікують як ухвалені закони і дають їм нові номери. Нові закони згодом перевидають як U. S. Statutes at Large». Див. також: Digest of Public Bills and Resolutions.

Б. *Голосування*

Congress and the Nation: A Review of Government and Politics. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1965—.

«Головні питання, поставлені на голосування в конґресі та Палаті представників. Резюме всіх головних законів в історичній перспективі з хронологією законотворчих процедур».

Congressional Quarterly Almanac. Vol. 1, 1945–. Washington, D. C., annual.

«Містить запис кожного поіменного голосування в Палаті представників і сенаті, тексти звернень Президента до конґресу і розмови в кулуарах».

В. *Комітети*

«Законопроект чи резолюцію, запропоновані в конґресі, як правило, надсилають до якогось комітету. Виступи свідків перед членами комітету публікуються *як слухання.* Комітет закінчує свою роботу публікацією *доповіді*». «З 1970 року публікації комітету резюмуються та реєструються в *CIS Annual*, і цей матеріал можна одержати на мікроплівці».

Г. *Найновіша інформація про роботу конґресу*

Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 1, 1945—. Washington, D. C.

«Дайджест про діяльність конґресменів і політиків за поточний тиждень. Містить повний текст прес-конференцій з участю Президента, головних заяв, звернень і промов, а також звіти про роботу в кулуарах. Реєстрований у *PAIS*».

2. Інформація про діяльність Президента

U. S. President, *Public Papers of the Presidents of the Unites States.* Washington, D. C.: Government Printing Office, 1958—. (In progress).

«Звернення до конґресу, виступи перед громадськістю, нові конференції, радіо- і телевиступи, неофіційні зауваження, публічні листи».

Малюнок 8А.1. Головні документи уряду США. *Джерело*: Simon Fraser University, *U. S. Government Publications.* Скорочено, впорядковано, відредаговано. Усі коментарі в лапках узято з цього документа

Малюнок 8А.1 (продовження)

3. Право

А. *Статутне право*

«Кожний закон, ухвалений конґресом, спочатку публікується у формі брошури і одержує назву «закон-листівка». У кінці кожної сесії конґресу всі «закони-листівки», які щойно набрали чинності, перевидаються за порядковими номерами як складова частина серії «Збірників законів сесій конґресів США» (*United States Statutes at Large*).
"Починаючи з 1926 року, Кодекс законів США, кодифікація «Збірників законів сесій конґресів США», видавався кожні шість років. У Кодексі законів США публічні і загальні закони, чинні для конкретної дати, упорядковані в 50 широких тематичних розділах (що мають назву «титулів»). Найновіше видання Кодексу законів США, щорічні додаткові томи до нього та найновіші «закони-листівки» утворюють чинне право».

United States Code. 1982 ed., 10th ed., Washington, D. C.: Government Printing Office, 1983.
Цитовано як *U. S. C., 1982* ed. «Кодифікація загальних та постійних законів Сполучених Штатів, чинних на 14 січня 1983 р., упорядкованих під 50 титулами (тобто темами)».

Unitet States Statutes at Large... 1789—1873; 1873—. Boston: Little, Brown, 1945—73; Washington, D. C.: Government Printing Office, 1875—.
"Охоплює видання «Little, Brown» під назвою «Statutes at Large», що містить матеріали 42 засідань конґресу протягом 1789—1873 років, закінчуючись томом 17. Ця серія була продовжена федеральним урядом, починаючи з тому 18».

Б. *Інструкції*

«Інструкції, обов'язкові для всіх та з юридичною чинністю, запропоновані норми та документи, які треба публікувати згідно з законом, публікуються в щоденній газеті *«Federal Register». «Code of Federal Regulations»* є щорічною кодифікацією загальних та постійних норм, що публікуються у *«Federal Register».* Кодекс інструкцій поділяється на 50 широких титулів (тобто тем). Кодекс доповнюють останні окремі випуски *Federal Register.*

В. *Збірники судових постанов*

Supreme Court Review. 1960—. Chicago: University of Chicago Press, annual.
«Авторитетні нариси про найголовніші постанови Верховного суду. Зареєстровано у: *«Index to Legal Periodicals».*

U. S. Supreme Court. *United States Reports. Cases Adjudged in the Supreme Court.* Vol. 1, 1790—. Washington, D. C.: Covernment Printing Office.

формацію та її аналіз, однак вони часто згадують і цитують експертів, акціонерів, представників організацій, окремі документи та інші джерела, що мають потенційну цінність. Ця інформація дуже вартісна, оскільки часто з'являється в популярній пресі задовго до своєї появи в інших опублікованих джерелах. Крім того, статті можуть бути єдиним об'єктом посилань при розгляді багатьох місцевих проблем. З цих причин часто буває корисним почати будь-яке нове дослідження із швидкого перегляду популярної преси.

Інформаційні та статистичні джерела

У багатьох аналітичних роботах доцільно подавати та аналізувати нові дані. Важливим джерелом первинних та проаналізованих даних є, напевне, згадані вище статті, книги та документи. Але ви, можливо, схочете дослідити й первинні джерела даних. І тут знов-таки чудовим джерелом є уряд Сполучених Штатів[17]. Чудовим настільним довідником є «Короткий статистичний довідник Сполучених Штатів» (Statistical Abstract of the United States), що його щороку публікує Бюро переписів (Bureau of Census)[18]. *Мал. 8А.2* узагальнює основні доступні джерела довідників, каталогів та бібліографій цих даних. Особливо цінним і простим у користуванні покажчиком є «Американський статистичний покажчик: Довідник статистичних публікацій уряду США» (The American Statistics Index: A Guide to the Statistical Publications of the U. S. Government)[19].

Бюро переписів США надає багато корисних даних. Перепис 1980 року виявив величезний обсяг розрізнених даних про населення (стать, расу, вік, рід занять тощо) та житлові умови. Крім того, свої власні статистичні дані наводять окремі міністерства та установи.

---

[17] Канадський уряд так само надає багато корисних джерел — наприклад, Canada Yearbook (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1985).

[18] Ще один корисний, приватно опублікований, настільний довідник — Harold W. Stanley and Richard G. Niemi, *Vital Statistics on American Politics* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly Press, 1988).

[19] Congressional Information Service, Inc., Bethesda, Maryland. Див. також із того самого джерела Index to International Statistics: A Guide to the Statistical Publications of International Intergovernmental Organizations.

1. Загальні дані

Congressional Information Service. *American Statistics Index*, Vol. 1, 1973–. Bethesda, Md., annual.

«Вичерпний довідник і покажчик статистичних публікацій уряду США».

Congressional Information Service. *Statistical Reference Index: A Selective Guide to American Statistical Publications from Private Organizations and State Government Sources*, Vol. 1, 1980–. Bethesda, Md., annual.

Directory of Federal Statistical Data Files, 1981–. Washington, D.C., Department of Commerce, annual.

«Інформаційні файли, які може зчитувати машина».

Hoel, A. A. et al. *Economics Sourcebook of Government Statistics*. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1983.

«Дає опис близько 50 таких головних статистичних показників США, як «прайм-рейт», індекс цін на споживчі товари тощо із зазначенням їхніх обмежень та тенденцій, а також видань, де вони публікуються».

Lesko, Matthew. *The Computer Data and Database Source Book*. New York: Avon Books, 1984.

Statistics Sources, ed. P. Wasserman, et. al., 9th ed. 2 vols. Detroit: Gale, 1984.

«Цінний предметний покажчик статистичних публікацій, що часто переглядається. Починайте з нього».

U. S. Bureau of the Census. *Catalog of Publications*. Washington, D. C.: Government Printing Office, annual.

U. S. Bureau of the Census. *Directory of Computerized Data Files*. (Loose-leaf vol.) Washington, D. C., 1979.

«Інформаційні файли, які може зчитувати машина».

U. S. Government Accounting Office. *GAO Documents: Catalog of Reports, Decisions and Opinions, Testimonies and Speeches*. Washington, D. C., monthly.

2. Ділові та промислові дані

Directory of Industry Data Sources: United States of America and Canada, 2nd ed. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1982.

3. Дані із сфери зовнішньої торгівлі

U. S. Bureau of the Census. *U. S. Foreign Trade Statistics. Classifications and Cross-classifications*, 1980. Washington, D. C., 1981.

«Основні схеми руху товарів і географічні торговельні класифікації, котрі на сьогоднішній день використовуються у статистиці зовнішньої торгівлі США».

Малюнок 8А.2. Дані і статистичні матеріали: довідники, каталоги та бібліографії. *Джерело:* Simon Fraser University, *U. S. Government Publications.* Скорочено, впорядковано, відредаговано, внесено поправки. Всі коментарі в лапках взято з цього документа

Надзвичайно корисними для порівняння окремих штатів, міст і округів є декілька публікацій Управління переписів США: County and City Data Book, Congressional District Data Book, а також State and Metropolitan Area Data Book. Інші федеральні агентства також публікують різні дані, що стосуються окремих штатів та місцевостей. Наприклад, «Довідник зі статистики кримінального правосуддя» (the Sourcebook of Criminal Justice Statistics), що публікується Міністерством юстиції США, надає досить вичерпне зібрання порівняльних даних про злочинність та видатки на систему кримінального правосуддя.

Якщо відступити від видавничої діяльності федерального уряду, то нема сенсу навіть задля ілюстрації каталогізувати всі доступні джерела даних і статистичних матеріалів. Statistical Reference Index: A Selective Guide to American Statistical Publications from Private Organizations and State Government Sources є найкращим загальним джерелом для пошуку інших джерел, не пов'язаних із федеральними агентствами[20]. Різноманітні приватні і державні джерела публікують дані про конкретні штати та їхні місцеві адміністративні одиниці[21].

Штати, округи, муніципалітети, спеціальні округи та відділи органів місцевої влади — всі збирають і тією або тією мірою надають таку інформацію. Тоді як бібліотеки тільки іноді підшивають щорічні звіти і дані спеціальних досліджень, проведених штатними і місцевими агентствами, такі документи здебільшого можна одержати безпосередньо від самих агентств. Не забувайте, що якість цих даних може бути різною.

Ще одним важливим джерелом даних часто бувають університети, особливо ті, що мають у своєму складі інститути або відділи, які провадять дослідження та економічне прогнозування. Оскільки ці дані неопубліковані й неопрацьовані, — особливо у формі інформаційних файлів, що зберігаються в установах, — необхідно взятися до польових досліджень, щоб виявити та одержати їх.

---

[20] Congressional Information Service, Inc., Bethesda, Maryland.

[21] Наприклад: *New York State Statistical Yearbook* (Albany: Nelson A. Rockfeller Institute of Government, State University of New York, 1987).

ПОЛЬОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

Польове дослідження означає розмови з людьми і збір неопрацьованих або напівопрацьованих даних. Ці завдання часто пов'язані, оскільки звичайно важко одержати такі дані без опитування і неможливо судити про їхню надійність, вірогідність та вичерпність, не порозмовлявши з тими людьми, хто фактично їх збирав.

Як вам вирішити, з ким розмовляти? Переглянута література часто вкаже вам на певних визначальних осіб. Водночас наше обговорення в попередньому підрозділі неминуче зосереджувалося на тих або тих урядових установах, розпорошених по всій країні. Якщо ви працюєте над штатною або місцевою проблемою, вам слід пересвідчитися, що ви володієте потрібними довідниками та списками організацій. Такі довідники про законодавчі та виконавчі органи влади здебільшого легко знайти. Більшість експертів швидко складають свої власні довідники місцевих зацікавлених груп, професійних організацій, регулятивних агентств, консультативних фірм, зайнятих політичними дослідженнями, квазідержавних агентств та юридичних фірм, що опікуються державними проблемами.

Не обмежуйте свого діапазону уваги лише людьми, що в даний час працюють у відповідних організаціях. Зокрема важливими джерелами інформації часто бувають працівники, котрі недавно пішли у відставку. Відставні працівники мають кілька переваг: у них, як правило, є час на інтерв'ю; вони мають час пригадати дещо зі свого досвіду; їм більше не треба хвилюватися з приводу політики установи або покарання за відвертість. Через те вони можуть бути відвертими і більше аналізувати. Єдина проблема полягає в тому, що «термін зберігання» такої інформації може бути досить коротким.

Опитування не обов'язково проводити в особистому контакті. Скористайтеся телефоном, щоб перевірити, чи особа, котра видається придатним джерелом інформації (судячи з посади, відділу чи ролі в організації), справді допоможе вам. У разі вкрай термінових аналізів ви, можливо, будете змушені вести по телефону як попередню розвідку, так і опитування.

Ми не можемо подати тут вичерпних інструкцій з опитування — цьому питанню присвячено кілька окремих книжок[22]. На-

[22] Див.: Lewis A. Dexter, *Elite and Specialized Interviewing* (Evanston, Ill.: Northwestern University Press, 1970); Jerome T. Murphy, *Getting the Facts: A Fieldword*

томість ми дамо вам практичні поради з головних питань, пов'язаних з опитуванням: 1) Яку інформацію найефективніше виявляє опитування? 2) Як можна оцінити ефективність одержаної інформації? 3) Яким способом ви спонукаєте респондентів відповідати? 4) Кого з респондентів і коли слід опитувати?

У наведеному нижче переліку ми подаємо, з деякими змінами, поради інших авторів[23]:

1. *Яку інформацію найефективніше виявляє опитування?*
   а) Історичні події та контекст. Розповідь про те, що відбулося.
   б) Головні факти, одержані безпосередньо при опитуванні або з неопрацьованих даних, що їх сповістили опитувані.
   в) Політичні позиції та ресурси головних учасників подій. (Про це, можливо, ніде не написано. Єдиним джерелом такої інформації можуть бути опитування.)
   г) Прогнози на майбутнє; екстраполяцію наявних тенденцій.
   д) Інших потенційних респондентів та письмові матеріали.

2. *Як судити про ефективність опитування?*
   Слід зважити на:
   а) Вірогідність, обґрунтованість і узгодженість відповідей.
   б) Внутрішню послідовність відповідей.
   в) Конкретність і докладність відповідей.
   г) Відповідність відомим фактам.
   д) Безпосереднє знайомство респондента з описуваними фактами.
   е) Мотивацію, погляди і позицію респондента.
   ж) Причини, з яких респондент може приховувати інформацію.
   з) Самокритичність респондента.

3. *Яким способом ви спонукаєте респондентів відповідати?*

Guide for Evaluators and Policy Analysis (Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980). Про чудовий метод збору інформації і пряме спостереження див.: Richard F. Fenno, Jr., *Home Style: House Members in Their Districts* (Boston: Little Brown, 1978), pp. 249–255.

[23] Питання 1 і 2 взяті (у зміненому вигляді) з Patton and Sawicky, *Policy Analysis and Planning*; питання 3 і 4 (знову-таки змінені) з Bardach, «Gathering Data for Policy Research».

а) «Енергія» має виходити від експерта, а не від респондента. Підготуйтеся ставити питання.
б) Експерт не повинен прикидатися нейтральною особою, однак йому слід уникати догматизму й ворожості.
в) Продемонструйте, що у вас є інші джерела інформації, що інтерпретують події інакше, ніж теперішній опитуваний.
г) Виявляйте розумну наполегливість у важливих питаннях.
д) Наголосіть на інших поглядах на цю проблему і зазначте, що опитуваний має нагоду висловити своє ставлення до проблеми.

4. *Кого вам слід опитувати і коли?*
Передусім опитуйте тих осіб, що:
а) Ймовірно є багатими джерелами інформації.
б) Мають доступ до влади. (Вони можуть надати прямий чи непрямий доступ до інших джерел інформації.)
в) Обізнаних людей, котрі можуть надати вам інформацію, що спонукає інших говорити відвертіше.
г) Прихильно настроєних експертів, що нададуть більше вірогідності вашому аналізу.
д) Потенційних опонентів — тією мірою, якою їх можна визначити.
е) Працівників у відставці[24].
Згодом звертайтеся з питаннями до таких осіб:
а) Опитуваних, котрі, ймовірно, виявлятимуть ворожість або небажання співпрацювати (скористайтеся раніше проведеними інтерв'ю, щоб вплинути на них).
б) Респондентів, з котрими ви, можливо, більше не матимете розмов, оскільки вони зайняті, проживають далеко від вас або недоступні для контакту з інших причин (особливо якщо хочете знати їхню реакцію на альтернативи політики, які ви можете визначити повністю тільки на пізніх етапах роботи).
в) Могутніх політичних опонентів, що можуть перешкодити вам отримати доступ до інших респондентів[25].

---

[24] Додали автори до початкового списку Бардача.

[25] Бардач усвідомлює суперечливість рекомендацій про як раннє, так і пізнє опитування потенційних опонентів.

г) Адміністраторів, котрі можуть не бачити вирішальних питань, дарма що мають необхідні знання.

д) Досвідчених респондентів, надто вчених, орієнтованих більше на теорію[26]. (Якщо ви опитуєте їх завчасно, вам може забракнути знань сформулювати питання таким чином, щоб повною мірою скористатися їхнім досвідом.)

Більшість цих пунктів говорить сама за себе, і все ж кілька додаткових міркувань заслуговують на увагу. З відповідей на перше питання випливає, що опитування, ймовірно, дають найбільше користі при дослідженні фактів, історії та прогнозів. Звідси висновок: вони, ймовірно, даватимуть менше користі для теоретичних пояснень того, що відбувається навколо (тобто побудови моделі), або чіткого та обґрунтованого пояснення цілей. Вони повинні походити від вашого власного знайомства з теорією та вашого досвіду роботи з літературою. Однак у цьому загальному правилі існують два винятки. По-перше, респонденти-вчені здебільшого почувають себе впевненіше в моделях і в теорії. Натомість вони навряд чи будуть ознайомлені з бюджетами програм, організаційними структурами та історією державних інституцій. По-друге, багато урядових установ мають своїх власних експертів та дослідників. Ці державні працівники часто майстерніші у розв'язанні теоретичних питань, ніж адміністратори програми чи штатні працівники.

Щодо другого питання, важливо зазначити, що надійність і цінність опитування часто можна оцінити, тільки проводячи численні інтерв'ю. Тією мірою, якою інформація з певного інтерв'ю важлива для вашого аналізу, вам слід там, де це можливо, проводити «страхове» опитування.

Безперечно, найважчим завданням є заохочення респондентів до розмови (питання 3). Універсальна підказка: не показуйте вашого незнання того, про що говорите. Чому ми наголошуємо на цьому? Оскільки демонстрація того, що ви не дилетант, іноді не те саме, що демонстрація обізнаності. Інакше кажучи, якщо ви щось знаєте, демонструйте це витончено! При вмілому поводженні ваше знання може бути способом домогтися взаємності під час опитування, що буває особливо корисним, якщо вам, можливо, знадобляться повторні інтерв'ю. Це лише

[26] Додали автори до початкового списку Бардача.

один з аспектів мистецтва опитування. У широкому розумінні суть, за перефразованим висловом Бардача, полягає в тому, щоб бути справедливим, обачним, кмітливим і не видаватися упередженим, пліткарем, недоумком чи простачком[27].

У тих ситуаціях, коли, на вашу думку, ви виявили надзвичайно важливу або суперечливу інформацію, ви, можливо, схочете написати листа респонденту з проханням підтвердити інформацію. Закінчіть листа проханням, щоб у разі, коли ви щось неправильно витлумачили, респондент вказав вам на помилку. Респонденти іноді вносять корисні уточнення, так само як і поправки. Доцільно зробити запис процесу спілкування, щоб уникнути суперечок з приводу того, що саме було сказане. Природно, правила ввічливості вимагають від вас надіслати коротку записку з подякою людям, котрі присвятили вам не так уже й мало часу.

Останні практичні поради щодо опитування: завжди готуйтеся до інтерв'ю — заплануйте послідовність питань, проте, дотримуючись їх, виявляйте гнучкість. Не ставте запитань, відповіді на котрі можна знайти в документах або дізнатися з інтерв'ю з людьми, до яких легше доступитися. Переконайтеся, що ви занотували потрібну інформацію, якомога швидше після опитування. Практична людина не плануватиме надто багато інтерв'ю на один день[28]. Не плануйте зустрічей за ленчем, якщо вам треба занотувати багато інформації. Запитуйте про інших потенційних респондентів. Розпитуйте, крім того, про потенційно корисні документи і дані.

ЗВЕДЕННЯ ДОКУПИ РЕЗУЛЬТАТІВ ДОКУМЕНТАЛЬНОГО І ПОЛЬОВОГО ДОСЛІДЖЕНЬ

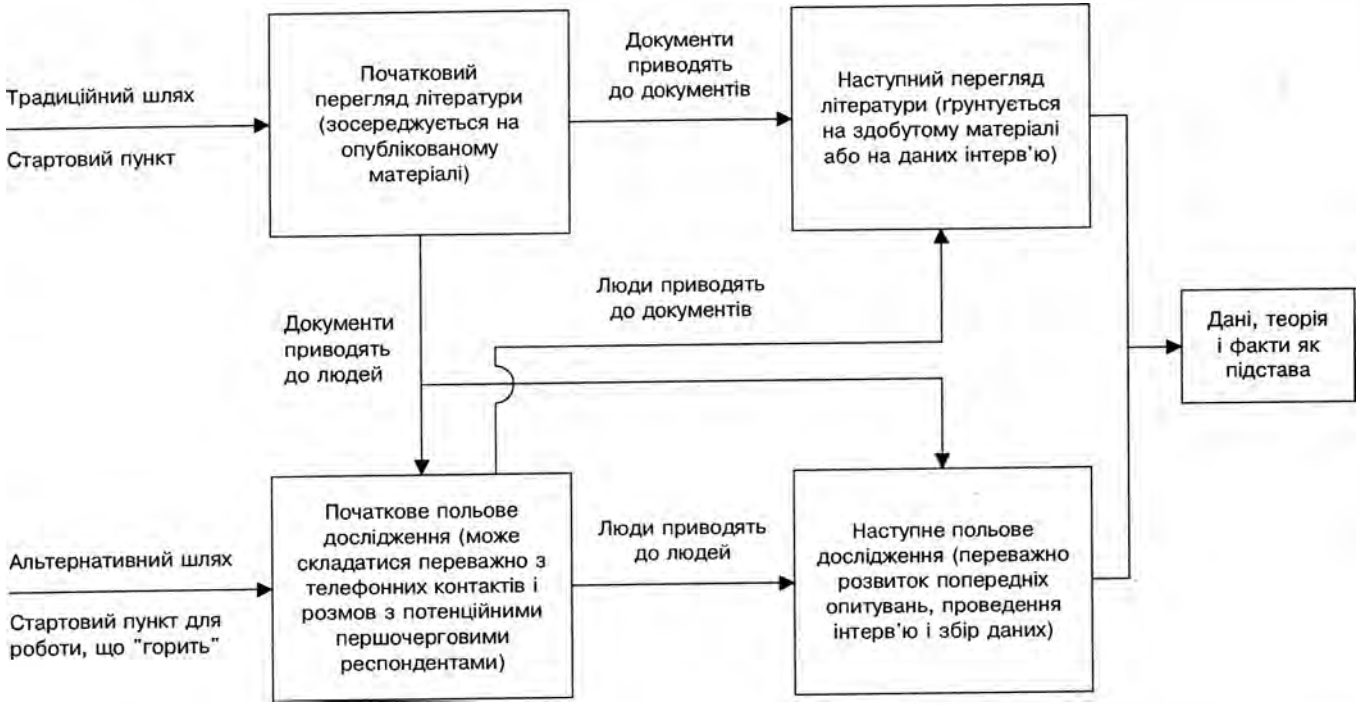
Бардач пропонує чотири головні способи розширення масштабу збору інформації: документи приводять до документів[29], доку-

---

[27] Bardach, «Gathering Data for Policy Research», p. 131.

[28] Бо інакше ви, напевне, видаватиметеся схвильованим і заклопотаним. Крім того, вам важче буде вести записи: адже всі розмови почнуть плутатися у вашій пам'яті.

[29] До «документів» Бардача належать як опубліковані (наприклад, журнали), так і неопубліковані матеріали.



Малюнок 8А.3. Стратегія поєднання перегляду літератури та польових досліджень

менти приводять до людей, люди приводять до людей, а люди приводять до документів. На *мал. 8А.3* показано один спосіб, яким можна проілюструвати висновки Бардача. Із схеми випливає, що звичайно доцільно спочатку переглянути літературу, хоч у разі термінової роботи часто доцільніше почати з телефонної розмови. Робота з літературою може означати пошуки, та якщо ви вже доступилися до потрібної літератури, початкові документи, посилання та бібліографії швидко приведуть вас до іншої літератури (тобто документи приводять до документів). Мірою просування перегляду початкової літератури ви, ймовірно, визначите собі конкретних осіб як потенційних респондентів або принаймні визначите роль або тип потенційно бажаних респондентів (тобто документи приведуть вас до людей). Мета попереднього знайомства з літературою — дати вам достатньо підготовки, щоб провести продумані опитування. Суть цієї поради можна звести до простої мудрості: *дізнайтеся про щось перед тим, як розмовляти з людьми.*

Коли ви вже маєте достатнє уявлення про проблему, просування до початкової фази польового дослідження часто буває продуктивним. Перша фаза може складатися переважно з телефонних «міні-інтерв'ю» і бути цілком продуктивною. А проте (або на додачу) вона може складатися й з опитувань потенційно ранніх респондентів (наприклад, прихильно настроєних експертів). Особливо привабливими видаються респонденти, що живуть неподалік. На опитування їх витрачається менше як часу, так і грошей порівняно з людьми, до яких добиратися далеко, а тому, плануючи графік своїх інтерв'ю з близькими респондентами, ви матимете більше гнучкості.

Після завершення початкового польового дослідження вам слід націлювати себе як на дальше опрацювання літератури (люди ведуть до документів), так і на ширші і послідовніші польові дослідження (люди приводять до людей і до даних).

НАЙВАЖЛИВІШИЙ КОМПОНЕНТ: ДУМАЙТЕ!

Роберт Бен і Джеймс Вопел зазначили, що більшість учених витрачають 99 відсотків часу на збір та обробку інформації (або на перегляд літератури та польові дослідження)[30]. Натомість вони

[30] Robert P. Behn and James W. Vaupel, «Teaching Analytical Thinking», *Policy Analysis*, Vol. 2, № 4, Fall 1976, pp. 661–692, at p. 669.

радять ученим витрачати принаймні половину часу на роздуми. Отже, запропонований висновок такий: моделюйте просто, думайте комплексно[31]. Погоджуємося з цією думкою. Однак це легше сказати, ніж здійснити. Вирішальне значення має ваша впевненість, що ви не потрапили у становище, коли за деревами не видно лісу. Ми маємо на увазі, що «ліс» — це постійне націлення мозку на неспроможність ринку та влади та на найважливіші етапи процесу аналізу (окреслені на *мал. 8.1* і *8.2*). Пам'ятайте, що сукупність зібраних даних дає користь тільки тоді, коли її можна вписати в структуру аналізу. Завжди запитуйте себе, куди помістити факти, котрими ви володієте, і які факти ви хотіли б одержати.

[31] За твердженням Р. Бена і Ч. Вопела, ibid., p. 669, це слова Ґері Бруера (Gary Brewer), що висловився так на лекції в Дюк (Duke) університеті 3 грудня 1973 року.

Розділ 9

АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ

Аналіз вигід і витрат, метод систематичного оцінювання ефективності впливу варіантів політики, одержав широке застосування під час оцінки проекту протиповеневих заходів у 1930-і роки[1]. Його з різним успіхом застосовували у широкому спектрі варіантів державної політики[2]. Його доцільність у якості вирішального правила залежить від того, чи є ефективність єдиною слушною цінністю, а також від тієї міри, якою найголовніші впливи можна виразити в грошах. Якщо в центрі уваги не ефективність, а інші цінності, аналізом вигід і витрат все ж можна скористатися як складовою частиною багатоцільового аналізу політики. Якщо головні впливи неможливо обґрунтовано виразити в грошах, перший етап аналізу вигід і витрат — визначення впливів і поділ їх на категорії вигід чи витрат — однаково може правити за вихідний пункт для придатнішого аналітичного підходу. Тому для експертів цінність знайомства з головними елементами аналізу вигід і витрат важить більше, ніж просте використання його як вирішального правила.

---

[1] Закон США 1936 р. про протиповеневі заходи вимагав, щоб проекти, пов'язані з водними ресурсами, оцінювалися за різницею між розрахованими вигодами та розрахованими витратами. (До цього вимоги розрахунку витрат і вигід з'явилися в Законі 1902 р. про використання річок і портів та Законі 1926 р. про протиповеневі заходи.) 1950 року в доповіді Міжвідомчого комітету з питань водних ресурсів (Proposed Practices for Economic Analysis of River Basin Projects, так звана Зелена книга) пролунали заклики привести практику у відповідність з економічною теорією. Бюджетне управління запровадило свої власні критерії у Budget Circular A-47 1952 року. Огляд цього питання подано у: Peter O. Steiner, «Public Expenditure Budgeting», у: Alan S. Blinder, et. al. *The Economics of Public Finance* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1974), pp. 241–357.

[2] Циркуляр за номером 12 291 від 17 лютого 1981 року вимагає від регулятивних агентів США підготовки аналізів впливу усіх регулятивних заходів, котрі, за оцінками, матимуть річний економічний ефект у розмірі 100 млн. дол. і більше. Ці аналізи мали підраховувати суспільні витрати і вигоди і визначати, чи максимізує запропонований захід чисті суспільні вигоди.

У цьому розділі ми знайомимо читача з головними елементами аналізу витрат і вигід. Належний підхід до всіх важливих теоретичних і практичних проблем вимагає цілого підручника — і кілька добрих підручників уже доступні читачам[3]. Отже, тут ми зосереджуємо увагу на головних настановах, як провадити аналіз вигід і витрат, а також оцінювати аналізи інших експертів.

ПОПЕРЕДНІЙ ПОГЛЯД: ЗБІЛЬШЕННЯ ПОДАТКІВ НА АЛКОГОЛЬ

Чи буде ефективним збільшення акцизного податку на алкогольні напої? Це той тип питання, на який ми намагаємося відповісти, користуючись аналізом вигід і витрат. Почнімо з визначення всіх впливів податку. Безпосередній вплив означає зростання цін для споживачів і збільшення надходжень для уряду. Однак зростання цін призводить до падіння рівня споживання алкоголю. Нижчі рівні споживання дають декілька непрямих ефектів: зменшення рівня смертності та кількості травм, а також пошкоджень майна внаслідок автомобільних аварій, спричинених у нетверезому стані, і, можливо, користь для здоров'я і працездатності людей, котрі зменшують споживання алкоголю.

Наступним нашим завданням у проведенні аналізу вигід і витрат від збільшення податку на алкоголь є вираження впливів податку у доларах. Наприклад: скільки грошей нам довелося б дати споживачам, щоб ті добровільно погодились на підвищення цін на алкогольні напої? (Сума, вказана у відповіді, — одна з витрат, пов'язаних зі збільшенням податку.) Скільки ладні були б заплатити люди, щоб зменшити ризик потрапити в автомобільну

---

[3] Ми рекомендуємо: Edvard M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1981); Robert Sugden and Alan H. Williams, *The Princeples of Practical Cost-Benefit Analysis* (New York: Oxford University Press, 1978). До інших видань належать: E. J. Mishan, *Cost-Benefit Analysis* (New York: Praeger, 1976); Mark S. Thompson, *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1980); Lee G. Anderson and Russel F. Settle, *Benefit-Cost Analysis: A Practical Guide* (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1977); Arnold C. Harberger, *Project Evaluation* (Chicago: Markham, 1972). Огляд статей подається у: A. R. Prest and R. Turvey, «Cost-Benefit Analysis: A Survey», *Economic Journal*, Vol. 75, No. 300, 1965, pp. 685–705; Richard A. Musgrave, «Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance», *Journal of Economic Literature*, Vol. 7, № 3, 1969, pp. 797–806.

аварію? (Сума, названа у відповіді, — одна з вигід від збільшення податку.) Після відповіді на питання такого типу щодо всіх впливів ми порівнюємо граничні вигоди від зростання податку з граничними витратами зростання. Якщо вигоди перевищують витрати, робимо висновок, що збільшення податку є *ефективним* — принаймні буде змога повністю компенсувати чисті втрати тим, хто їх зазнав, і все ж мати певний надлишок, щоб підвищити добробут окремих людей.

Нижче в цьому розділі ми подамо аналіз вигід і витрат від збільшення податку на алкоголь. Однак спочатку ми сформулюємо головні поняття, котрі допоможуть нам правильно визначити, виміряти й порівняти витрати і вигоди.

ГОЛОВНІ ПОНЯТТЯ

Аналіз вигід і витрат складається з чотирьох етапів: 1) визначення пов'язаних із певною дією впливів; 2) вираження впливів у грошах; 3) дисконтування їх з огляду на час і ризик; і 4) вибір з-поміж варіантів політики. Ми побудуємо наше обговорення головних понять, що лежать в основі аналізу вигід і витрат, у відповідності з цими етапами.

Визначення пов'язаних впливів

Перший етап аналізу вигід і витрат — визначення всіх впливів політики, яку ми аналізуємо, і поділ їх на категорії витрат і вигід для різних груп. При цьому негайно виникає головне питання: Хто має найбільшу вагу?[4] Тобто чию корисність нам слід враховувати при оцінюванні витрат і вигід? Це питання майже завжди постає в контексті вибору географічних меж. Проте воно також виникає тоді, коли люди або не можуть чітко сформулювати своїх уподобань, або формулюють уподобання, котрі суспільство вважає нездоровими.

---

[4] У нашому дослідженні цього питання нам дуже допомогли праці: Dale Whittington and Dunean MacRae, Jr. «The Issue of Standing in Cost-Benefit Analysis», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 4, Summer 1986, pp. 665–682. Слово «*standing*» бере початок з юридичного терміна «Standing to sue», «позовна правоможність»: позивачі мають правоможність, якщо у судовому процесі на карту поставлені їхні реальні інтереси, які можна юридично захистити. Див.: Black's Law Dictionary, 5th ed., 1979, p. 1260.

Географічна протяжність. Найзагальніше визначення суспільства охоплює всіх людей незалежно від місця їхнього проживання чи належності до певної держави[5]. Експерти, котрі працюють в ООН чи будь-якій іншій міжнародній організації, могли б тільки привітати такий глобальний погляд. Однак експерти, найняті урядами своїх країн, досліджуючи економічну ефективність, найімовірніше вважатимуть за суспільство своїх земляків, а то й резидентів своїх країн, котрі не мають громадянства. При визначенні змін економічної ефективності впливи, що виявляються за межами національних кордонів, здебільшого нехтують. Звичайно, ці зовнішні впливи можуть мати політичні наслідки — наприклад, канадці без сумніву організували б сильну опозицію будь-якому з варіантів політики США, котрий ще більше ускладнить проблему кислотних дощів у Канаді. Оскільки політичну важливість зовнішніх ефектів неможливо завжди визначити негайно, звичайно найкраще почати з переліку всіх впливів, котрі можна визначити незалежно від того, чи вони внутрішні, чи зовнішні для національного суспільства. Далі вже можна буде чітко сформулювати, які зовнішні впливи можна знехтувати, які виразити в грошах (це потребуватиме героїчних зусиль!), а які просто згадати серед інших міркувань.

Питання про географічну правоможність часто постає для експертів, котрі працюють на органи влади штатів і місцевостей. Наприклад, розгляньмо місто, органи влади якого вивчають питання про будівництво конференц-центру. Припустімо, що аналіз прибутків і витрат із суспільного погляду (враховуючи інтереси всіх громадян країни) передбачає, що витрати на проект перевищуватимуть вигоди від нього на 1 млн. доларів. Однак припустімо також, що федеральний уряд оплатить 2 млн. доларів вартості цього конкретного проекту через програму міжурядових субсидій. Оскільки жителі міста вносять незначну частку сукупної суми податків, що надходять до бюджету федерального уряду, субсидія видаватиметься жителям міста вигодою в 2 млн. доларів, що зрівноважує двомільйонну суму витрат. Отже, з погляду міста конференц-центр начебто дасть 1 млн. доларів

[5] Дехто стверджує, що визначення суспільства має охоплювати навіть майбутні покоління. Ми повернемося до підтексту таких тверджень у нашій розмові про дисконтування.

чистої вигоди, а не завдаватиме чистих збитків на суму 1 млн. доларів.

Ряд зовнішніх ефектів може спричинити розбіжність між величинами сукупного суспільного добробуту та добробуту місцевих органів влади. Ми можемо поділити їх на дві великі категорії: фінансові та економічні.

Фінансові зовнішні ефекти, подібно до міжурядових субсидій з наведеного вище прикладу, переводять багатство, або ренту, через кордони місцевих адміністративних одиниць. В аналізі вигід і витрат з погляду сукупного суспільного добробуту фінансовий зовнішній ефект видається зрівноваженням витрат і вигід різних суспільних груп, а отже, не впливає на остаточний розрахунок чистих вигід. Наприклад, програма, що приваблює фірму переїхати з одного міста до іншого, здебільшого пов'язана з витратами для одного міста, що зрівноважують великі вигоди, які дістаються іншому.

Економічні зовнішні ефекти, як зазначалося в розділі 3, прямо впливають на спроможність окремих індивідів за межами адміністративного утворення виробляти чи споживати продукцію. Наприклад, якщо місто десь вище за течією річки вдосконалить роботу своїх очисних споруд, міста нижче за течією одержуватимуть чистішу воду, що може збільшити цінність річки як місця для відпочинку і, можливо, зменшити витрати на виробництво питної води. Хоча місто вище за течією може й не враховувати цих вигід у своєму аналізі вигід і витрат від очисних споруд, їх слід вносити до аналізу з погляду суспільного добробуту.

Як слід експертам розглядати витрати і вигоди, котрі існують за межами адміністративних утворень їхніх клієнтів? На нашу думку, експертам слід оцінювати витрати і вигоди з позицій і клієнтів, і суспільства. Аналіз вигід і витрат з погляду суспільства показує, що годилося б зробити в ідеальному світі. З аналізу вигід і витрат з позицій місцевих органів влади випливає, що слід зробити, щоб послужити інтересам виборців клієнта, а отже, політичним інтересам клієнта. Якщо ви як експерт випускаєте з уваги значні зовнішні ефекти, ви не виконуєте свого обов'язку — інформувати клієнта про головні цінності; якщо ви не вказуєте чітко на витрати і вигоди, що дістаються виборцям вашого клієнта, ви, ймовірно, не виконуєте іншого обов'язку — не представляєте інтереси вашого клієнта.

Індивіди та вподобання. Чи всі особи в межах певного адміністративного утворення мають правоможність? Майже кожен погодиться, що слід враховувати витрати і вигоди не тільки громадян, а й легальних резидентів. А як бути з витратами і вигодами осіб, що проживають нелегально? Відповідь може залежати від природи витрат і вигід. Наприклад, якщо вони є наслідком прямих змін стану здоров'я і безпеки, ми, можливо, враховуватимемо їх швидше, ніж тоді, якби вони виникали внаслідок змін у рівнях доходу. Таке ж саме пояснення, ймовірно, поширюється й на громадян, засуджених за скоєння тяжких злочинів. Проте очевидно, що питання правоможності порушують складні проблеми етичного характеру. Справді, коли такі питання посідають центральне місце при визначенні пов'язаних впливів, доцільнішим методом видається не аналіз вигід і витрат, а багатоцільовий аналіз.

Питання про правоможність постає і в зв'язку з виявом уподобань. Чи належним чином формулюють сім'ї та інші інститути відповідь на питання про те, якими мали б бути вподобання дітей, психічно хворих та інших осіб з обмеженою здатністю міркувати тверезо? Чи адекватно виражають уподобання майбутніх поколінь щодо таких благ, як чисте довкілля, ринки та інші інститути? Інакше кажучи, чи слід нам надавати особливої уваги впливам на якусь конкретну групу в межах суспільства? Крім того, чи слід нам приймати як обґрунтовані всі вподобання? Наприклад, грабіжники, без сумніву, розглядатимуть зменшення сум своєї здобичі як втрати від політики посилення боротьби зі злочинністю. Однак більшість експертів не зважатиме на ці втрати при оцінках результативності політики [6]. Коли такі проблеми, як і інші питання правоможності, потрапляють у центр уваги, нам слід ретельно переглянути доцільність аналізу витрат і вигід як методу оцінювання.

Резюме. Першим кроком аналізу вигід і витрат є визначення всіх пов'язаних впливів та класифікація їх як витрат або як вигід для різних груп. Найкраще починати аналіз, охопивши ним усі

---

[6] Деякі експерти вважають за витрати зменшення грошових надходжень від злочинної діяльності. Див., наприклад: David A. Long, Charles D. Mallar, and Craid V. D. Thornton, «Evaluating the Benefits and Costs of the Job Corps», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, № 1, Fall 1981, pp. 55—76.

групи, які зазнали впливу. Тоді можна навести обґрунтовані аргументи на користь вилучення тих груп, котрі, на вашу думку, не мають правоможності. Якщо клієнт має виборців, належних до певного адміністративного утворення, звичайно доцільно оцінювати витрати і вигоди з погляду як суспільства загалом, так і цієї групи виборців. Якщо виявиться, що в центрі уваги вашого аналізу будуть питання правоможності, вам слід поміркувати про перехід від схеми вигід і витрат до багатоцільового аналізу.

Грошове вираження впливів

Головний принцип, що лежить в основі аналізу вигід і витрат, — це критерій Кальдора — Гікса: політику слід ухвалювати тільки тоді, коли ті, хто здобув вигоду, можуть повністю компенсувати втрати потерпілих і все ж залишитися у виграші[7]. Інакше кажучи, коли єдиною слушною метою є ефективність, *необхідною* умовою ухвалення політики є наявність в останньої потенціалу до зростання ефективності за Парето. Як ми зазначили в розділі 3, варіанти політики, котрі збільшують суспільний надлишок, потенційно сприяють зростанню ефективності за Парето, а отже, відповідають критерію Кальдора — Гікса. Крім того, при дослідженні взаємонеприйнятних варіантів політики слід вибирати той, котрий дає найбільше зростання суспільного надлишку, оскільки, коли його ухвалять, буде можливим завдяки виплатам компенсацій забезпечити кожному принаймні такий рівень добробуту, який він мав би за будь-якого з альтернативних варіантів політики.

Багато економістів розглядають перехід від критерію зростання ефективності за Парето до критерію *потенційного* зростання Парето-ефективності як незначний крок. Це не так. Ре-

---

[7] N. Kaldor, «Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility», *Economic Journal*, Vol. 49, № 195, September 1939, pp. 549–552; J. R. Hicks, «The Valuation of the Social Income», Economica, Vol. 7, № 26, May 1940, pp. 105–124. Цей принцип можна постулювати й так, як указував Гікс: ухвалюйте політику тільки, якщо вона не служитиме егоїстичним інтересам тих, хто програє, давши хабара тим, хто виграє, щоб вони не ухвалювали її. Хоча ці формулювання концептуально не ідентичні (формулювання Кальдора ґрунтується на компенсаторній зміні, а формулювання Гікса — на еквівалентній зміні), вони при застосуванні в практичних ситуаціях дають однакові результати. Отже, їх звичайно розглядають як один критерій.

альні обміни, що поліпшують Парето-ефективність, довільні і, згідно з визначенням, покращують добробут однієї особи, не погіршуючи при цьому добробуту інших. Потенційні заходи поліпшення Парето-ефективності не дають ґарантії, що чийсь добробут не погіршиться, а ґарантують тільки те, що становище кожного можна поліпшити належним перерозподілом після цього заходу. Отже, хоча критерій Кальдора — Гікса напрочуд подібний до принципу Парето, він, крім того, ще й суперечливий. Як енергійно доводять Річард Познер та інші, аналіз вигід і витрат, ґрунтований на критерії Кальдора — Гікса, містить елементи утилітаризму («нагромаджений надлишок приємного над неприємним, як брати до уваги всіх членів суспільства»), якого уникає чистий Парето-критерій[8]. Але важливіше інше: нагромадження, що лежить в основі критерію Кальдора — Гікса, неявним чином порівнює корисність різних осіб[9]. І все ж цей критерій править за добрий метод визначення можливої ефективності варіантів політики, навіть якщо не стає загальноприйнятним правилом вибору з-поміж варіантів політики.

На практиці дві споріднені концепції правлять за методи оцінки змін суспільного надлишку, а отже, й застосування критерію Кальдора — Гікса: альтернативна вартість і готовність платити. Вони озброюють нас способами ґрошового вираження витрат і вигід.

Оцінювання факторних витрат: альтернативна вартість. Варіанти державної політики, як правило, вимагають ресурсів (факторних витрат), якими, натомість, можна було б скористатися для виробництва інших товарів. Кілька прикладів: державні проекти будівництва, як-от дамби, мости та автостради, вимагають робочої сили, матеріалів, земельних площ та устаткування; програми суспільних послуг звичайно потребують кваліфікованого персоналу та приміщень для офісів; а заповідники, зони відпочинку і парки вимагають принаймні земельних площ. Ресурси,

---

[8] Richard Posner, *The Economics of Justice* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1983), p. 49. Обговорення цього ж питання з іншого погляду подано у Steven Kelman, «Cost-Benefit Analysis: An Ethical Critique». *Regulation*, January/February 1981, pp. 33 – 40.

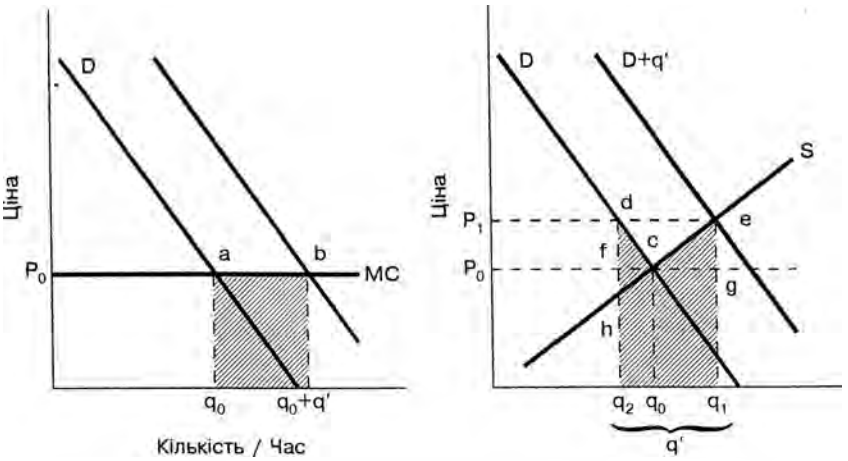
[9] Це питання детальніше обговорюється у праці: Walter Hettick, «Distribution in Benefit-Cost Analysis: A Review of the Theoretical Issues», *Public Finance Quarterly*, Vol. 4, № 2, April 1976, pp. 123 – 151.

використані для втілення цих варіантів політики, неможливо спрямувати на виробництво інших товарів. Цінність невироблених товарів вимірює витрати, пов'язані з тим або тим варіантом політики, тобто його вартість. А загалом, *альтернативна вартість* політики — це цінність необхідних для неї ресурсів при найкращому альтернативному використанні їх.

Природа ринку ресурсу визначає наш спосіб виміру його альтернативної вартості. При цьому виникає три ситуації: 1) ринок ресурсу ефективний (нема неспроможностей ринку), а закупи ресурсу для проекту матимуть незначний вплив на ціну (сталі граничні витрати); 2) ринок ресурсу ефективний, однак закупи ресурсу для проекту матимуть помітний вплив на ціну (ростучі або спадні граничні витрати); 3) ринок ресурсу неефективний (наявність неспроможності ринку).

Ефективні ринки та незначні впливи на ціну. На ефективному ринку рівноважна ціна дорівнює граничній суспільній вартості виробництва. Сума, яку треба сплатити за додаткову одиницю товару, якраз дорівнює альтернативній вартості цієї одиниці. Оскільки гранична вартість (граничні витрати) є сталою (крива пропозиції абсолютно еластична), ми можемо й далі купувати додаткові одиниці за початковою ціною. Альтернативна вартість граничних одиниць — це просто загальна сума, яку ми витрачаємо на їх придбання.

Секція (а) на *мал. 9.1* ілюструє альтернативну вартість закупів на ефективних ринках факторів із сталою граничною вартістю. Купівлю q' одиниць фактора для державного проекту можна уявляти як зсув графіка попиту на фактор, D, управо на горизонталі на відстань q'. (Власне кажучи, D — похідний графік попиту і репрезентує граничні оцінки різних кількостей фактора, визначені на основі їх використання у виробництві товарів, на які існує безпосередній попит споживачів.) Оскільки граничні витрати (MC) є постійними, ціна залишається на рівні P_0. Загальна сума, витрачена на фактор, використаний у проекті, становить P_0, помножене на q', що дорівнює площі заштрихованого прямокутника $ab(q_0 + q')q_0$, сукупній суспільній вартості використання q' одиниць фактора для державного проекту. Якщо ці q' одиниць не використано для реалізації проекту, то P_0, помножене на q', дорівнює вартості товарів, які можна виробити в іншій сфері економіки. Таким чином, ці державні витрати точно дорівнюють альтернативній вартості використання одиниць фактора для реалізації проекту.



(а) Сталі граничні витрати (абсолютно еластична пропозиція)

(б) Ростуча гранична вартість (крива пропозиції, спрямована догори)

Малюнок 9.1. Вимірювання альтернативної вартості на ефективних ринках факторів

Оскільки більшість факторів не мають ні стрімко ростучих, ні круто спадних графіків граничних витрат, інтерпретація витрат як альтернативних вартостей переважно доцільна тоді, коли кількість закупів є незначним додатком до сукупного попиту на фактор. Наприклад, розгляньмо запропоновану програму коративного читання для шкільного округу. Підручники, закуплені на національному ринку, без сумніву, становитимуть лише незначну частку сукупного попиту на підручники, а тому спричинять дуже незначне зростання ціни. Натомість, на місцевому ринку праці наймання на роботу кваліфікованих учителів читання для реалізації програми може вимагати ставок платні, вищих від тих, котрі виплачують вчителям читання, що вже працюють.

Ефективні ринки із значними впливами на ціну. В секції (б) *мал. 9.1* проілюстровано ефект закупів фактора в ситуації, коли граничні витрати зростають так, що крива пропозиції похило прямує догори. Як і в секції (а), закупівля q' одиниць фактора для використання в державному проекті зсуває криву попиту

вправо. Оскільки крива пропозиції (S) спрямована догори, рівноважна ціна зростає від P_0 до P_1. Сумарні витрати на q' одиниць фактора, необхідні для проекту, становлять P_1, помножене на q', що дорівнює площі прямокутника q_2deq_1.

На відміну від випадку, коли граничні витрати постійні, ці витрати не є альтернативною вартістю використання q' одиниць фактора для проекту. Коли закупи для реалізації проекту викликають зміну ціни на ринку фактора, при розрахунку альтернативної вартості необхідно брати до уваги впливи цінової зміни на суспільний надлишок у межах ринку. *Загальне правило: альтернативна вартість дорівнює витратам мінус (плюс) будь-яке зростання (зменшення) суспільного надлишку, що стається на ринку фактора.* Інакше кажучи, витрати не відображають точно альтернативних вартостей, коли закупи викликають зміни суспільного надлишку на ринках фактора.

Повертаючись до секції (б) *мал. 9.1*, ми можемо визначити зміни у надлишках виробника і споживача, що є результатами зростання ціни від P_0 до P_1. Надлишок виробника зростає на величину площі трапеції P_1ecP_0 (збільшення площі нижче рівня ціни і вище графіка пропозиції). Водночас надлишок споживача зменшується на величину площі трапеції $P_1dc\ P_0$ (зменшення площі вище рівня ціни та нижче графіка попиту). Віднімаючи величину втрати надлишку споживача від величини зростання надлишку виробника, ми одержуємо чистий виграш суспільного надлишку на ринку фактора, що дорівнює площі трикутника *cde*. Віднімання цього виграшу суспільного надлишку від витрат на q' одиниць фактора, необхідних для проекту, дає альтернативну вартість, подану заштрихованою ділянкою в межах геометричної фігури q_2dceq_1. Зауважте, що підрахунок величини цієї ділянки робиться безпосередньо, коли графіки пропозиції та попиту є лінійними — це обсяг фактора, закуплений для проекту, q', помножений на середнє арифметичне старої та нової ціни, $1/2(P_1 + P_0)$[10].

---

[10] Заштрихована якраз половина площі прямокутника *deqf* (елементарно знаючи геометрію, можна довести, що площа трикутника *cdf* плюс площа трикутника *ceq* дорівнює площі трикутника *cde*). Отже, сумарна заштрихована площа дорівнює $1/2(P_1 - P_0) \times q'$ плюс $(P_0 \times q')$, що дорівнює середній ціні, помноженій на кількість закупів $1/2\ (P_1 + P_0) \times q'$.

Зрозуміти, чому заштрихована ділянка ілюструє альтернативну вартість, може допомогти інше пояснення. Уявімо, що уряд одержує q' одиниць продукції, спочатку обмежуючи пропозицію на ринку від q_0 до q_2, а потім наказуючи фірмам у цій галузі виробляти для уряду за собівартістю кількість q'. Втрата суспільного надлишку, що виникає внаслідок обмеження ринкової пропозиції до q_2 — це площа трикутника cdh, або чисті суспільні втрати. Сукупні витрати на виробництво q' одиниць для уряду — це площа трапеції q_2heq_1. Додавання цих площ дає ту саму альтернативну вартість, як і розрахована за припущення, що уряд купує фактор виробництва так само, як і будь-який інший учасник ринку. Однак цікаво зауважити, що, хоча державні витрати на придбання фактора перевищують альтернативну вартість, якщо уряд купує його так само, як і решта покупців, витрати відстають від величини альтернативної вартості тоді, коли уряд одержує фактор завдяки директивним вказівкам. Інакше кажучи, *бюджетні витрати можуть відображати в заниженому або завищеному вигляді суспільну альтернативну вартість.*

Неефективні ринки. На ефективному ринку ціна дорівнює граничним витратам. Там, де ціна не дорівнює граничним витратам, відбувається неефективний розподіл. Як ми побачили в розділах 3, 4, 5 і 6, неефективність можуть спричиняти різні обставини: відсутність справжнього ринку, неспроможності ринку (суспільні блага, зовнішні ефекти, природні монополії та інформаційна асиметрія), ринки з небагатьма продавцями, а також викривлення, викликані державним утручанням (наприклад, податками, субсидіями, запровадженням стелі цін та мінімального рівня цін). На ринках фактора може виникнути будь-яке з цих викривлень, ускладнюючи оцінку альтернативної вартості.

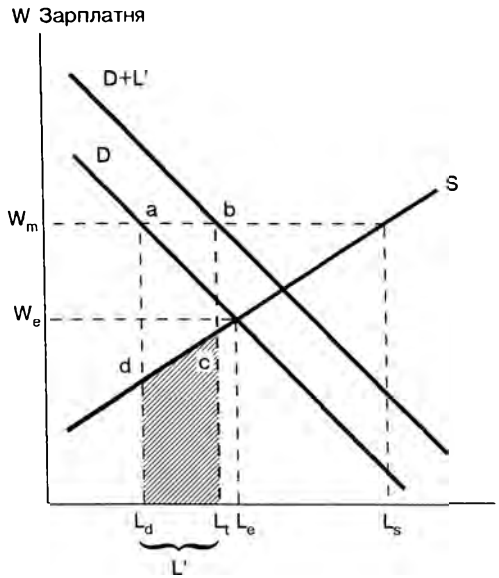
Розгляньмо пропозицію запровадити більшу кількість судів, щоб збільшити кількість судових процесів над кримінальними злочинцями. До бюджетних витрат належатимуть зарплатня суддів та судових службовців, орендна плата за користування залом суду та офісами і, можливо, витрати на додаткові виправні заклади (оскільки більша пропускна спроможність судів може сприяти енергійнішій процедурі обвинувачення). Сума бюджету може так само проілюструвати виплати присяжним. Однак здебільшого ці виплати якраз компенсують витрати на проїзд. Компенсація, виплачувана присяжним за час їхньої роботи, як пра-

вило, не пов'язана зі ставкою їхньої зарплатні, а радше встановлюється за номінальною поденною ставкою. Отже, бюджетні видатки на оплату праці присяжних майже напевне недооцінюють альтернативну вартість часу присяжних. Кращою оцінкою альтернативної вартості можуть бути витрати на дорогу плюс кількість присяжно-годин роботи, помножена на середню або серединну погодинну зарплатню в даній місцевості. Витрати на дорогу є оцінкою витрат ресурсів на перевезення присяжних до залу суду; ставка погодинної зарплатні, помножена на кількість годин роботи всього загалу присяжних виражає цінність товарів, утрачених через невикористану працю.

Оцінка альтернативної вартості за наявності неспроможностей ринку або втручання держави вимагає ретельного обліку змін у суспільному надлишку. Наприклад, розгляньмо альтернативну вартість робочої сили на ринку, де або закони про мінімальну заробітну платню, або профспілки утримують норму зарплатні вище рівня рівноваги ринку. Як видно з *мал. 9.2*, до початку роботи над проектом графік попиту на робочу силу, D, та графік пропозиції праці, S, перетинаються в точці W_e, що відповідає рівноважній платні, коли не запроваджено мінімального рівня зарплатні, W_m. Та коли мінімальний рівень платні запроваджений, існує пропозиція L_s одиниць робочої сили, проте існує попит лише на L_d одиниць, отже, $L_s - L_d$ одиниць залишаються «безробітними». Тепер уявімо, що для проекту найнято L' одиниць. Ця умова зсуває графік попиту вправо на L'. Допоки L' менше, ніж кількість безробітних, ціна залишатиметься на мінімальному рівні. Сумарні витрати на робочу силу для реалізації проекту становлять W_m, помножені на L', що дорівнює площі прямокутника abL_tL_d. Однак трапеція $abcd$ ілюструє надлишок виробника, яким користуються новонайняті працівники, а тому цю величину слід відняти від суми витрат, щоб одержати альтернативну вартість, що дорівнює заштрихованій ділянці в межах трапеції cdL_dL_t. І навпаки, ми можемо уявити собі заштриховану ділянку як цінність часу дозвілля (блага), яким пожертвували новонайняті працівники[11].

---

[11] Детальніший підхід до проблеми оцінки альтернативної вартості безробітної робочої сили подається у праці: Edward M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, pp. 61–67.



Малюнок 9.2. Альтернативна вартість на ринку фактора з мінімальним рівнем зарплатні

Інші викривлення ринку впливають на альтернативні вартості передбачуваним способом: на ринках фактора, де пропозиція обкладається податком, величина витрат завищує оцінку альтернативних вартостей; на ринках фактора, де пропозиція субсидована, видатки занижують альтернативну вартість. На ринках фактора, де є позитивні зовнішні ефекти пропозиції, видатки завищують альтернативну вартість; на ринках фактора, де є негативні зовнішні ефекти пропозиції, видатки занижують альтернативну вартість. На монополістичних ринках фактора видатки завищують альтернативну вартість. Щоб визначити в таких випадках альтернативну вартість, скористайтеся загальним правилом: *альтернативна вартість дорівнює видаткам на фактор мінус (плюс) здобутки (втрати) суспільного надлишку, що стаються на ринку фактора.*

Останній пункт у проблемі альтернативних вартостей: тут важить те, чим треба пожертвувати сьогодні і в майбутньому, а *не* те, чим уже пожертвували. Наприклад, припустімо, що вас попросили дати остаточну оцінку рішенню збудувати міст тоді, коли будівництво моста вже розпочалося. Якою є альтернативна

вартість уже використаних на будівництві сталі і бетону? Це аж ніяк не первісні видатки, що пішли на їхню закупівлю. Скорше це цінність матеріалів при найкращому альтернативному використанні їх — найімовірніше, вона вимірюватиметься максимальною сумою, за яку ці сталь і бетон можна продати як брухт. Зрозуміло, вартість перетворення матеріалів на брухт може перевищувати його цінність при будь-якому альтернативному використанні, так що утилізація їх не буде виправдана. Справді, якщо утилізація необхідна, скажімо, з причин охорони довкілля чи будь-яких інших причин, альтернативна вартість матеріалу матиме неґативне значення, а тому розглядатиметься як вигода, якщо підраховувати чисту вигоду від *продовження* будівництва. У тих ситуаціях, де вже придбані ресурси мають якраз нульову цінність брухту (наприклад, у разі вже використаної робочої сили), витрати *безповоротні* і ми їх не враховуємо в своїх рішеннях про майбутні дії.

Оцінювання наслідків: готовність платити. Оцінка наслідків політики ґрунтується на концепції готовності платити. *Вигоди — це максимальна сума грошей, яку люди готові сплачувати, щоб одержати бажані, на їхню думку, наслідки; витрати — це максимальна сума, яку люди готові сплачувати, щоб уникнути небажаних для них наслідків.* Звичайно, оцінка змін у суспільних надлишках, що відбуваються на тих або тих ринках, дозволяє нам ураховувати ці витрати і вигоди. На увагу заслуговують три ситуації: 1) оцінювання на ефективному ринку; 2) оцінювання на викривлених ринках, 3) оцінювання на вторинних ринках, що зазнають істотних впливів.

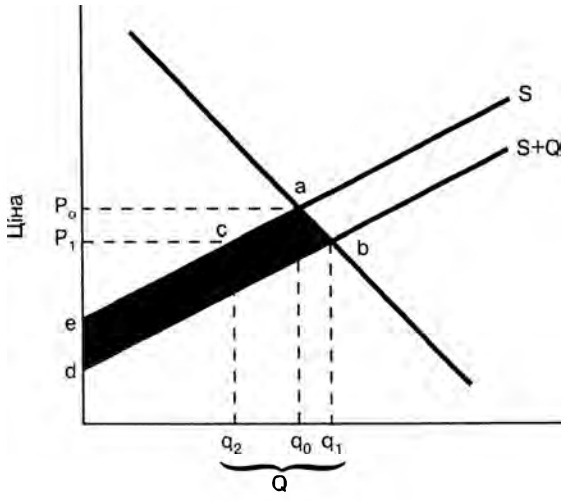
Ефективні ринки. Оцінювання відносно нескладне, коли досліджувані варіанти політики впливатимуть на графіки пропозиції на ефективних ринках. Для оцінювання вигод слід дотримуватися загального правила: *вигоди від політики дорівнюють чистим надходженням, створеним цією політикою, плюс зміни суспільного надлишку на ринках, на які впливає політика.* Зауважте, що вигоди можуть бути або позитивними, або неґативними. Загалом ми розглядаємо неґативні вигоди як витрати. Справді, якщо ми уявляємо собі використання факторних затрат як вплив, тоді це твердження про розрахунок вигод охоплює й альтернативні вартості. Інакше кажучи, залежно від нашої початкової категоризації впливів політики, ми можемо

вимірювати будь-який з них чи то як витрати, чи то як негативні вигоди.

Найпоширенішими є дві ситуації. По-перше, політика може безпосередньо впливати на кількість, доступну споживачам. Наприклад, відкриття державного дитячого садка зсуває графік пропозиції вправо — за кожної ціни споживачам пропонується більше послуг з догляду дітей. По-друге, політика може зсувати графік пропозиції, змінюючи ціну або доступність певного фактора, що використовується у виробництві блага. Наприклад, поглиблення акваторії порту, щоб він міг приймати великі, ефективні судна, зменшує витрати на транспортування насипних вантажів у порт і з нього.

На *мал. 9.3* показано зміни суспільного надлишку, що виникають внаслідок збільшення пропозиції. Перетин графіка попиту D та графіка пропозиції S вказує на рівноважну ціну P_0 до початку втілення проекту. Якщо проект безпосередньо додає кількість Q до ринку, графік пропозиції, як його бачать споживачі, зсувається від S до $S + Q$, а рівноважна ціна падає до P_1. Якщо споживачі мусять купувати додаткові одиниці, створені проектом, збільшення надлишку споживача дорівнює площі трапеції P_0abP_1. Оскільки постачальники й далі діють на початковому графіку пропозиції, вони зазнають втрати надлишку, що дорівнює площі трапеції P_0dcP_1, так що чиста зміна суспільного надлишку дорівнює площі трикутника abc, заштрихованого темним кольором. Однак, крім того, проект дає надходження, що дорівнюють P_1, помноженій на Q, площі прямокутника q_2cbq_1. Отже, сума надходжень та зміна суспільного надлишку на ринку дорівнюють площі трапеції q_2cabq_1, що становить сумарні вигоди від проекту, який передбачає продаж Q одиниць на ринку.

Якими будуть вигоди, якщо, натомість, ми розподілимо Q одиниць безпосередньо вибраним споживачам? Якщо Q одиниць дано споживачам, котрі купили б таку саму або більшу кількість одиниць за ціну P_1, вигода така сама, як і в разі продажу продукції проекту. Навіть коли нема будь-яких надходжень від проекту, споживачі одержують надлишок, більший на площу прямокутника q_2cbq_1, що якраз зрівноважує надходження, які б дісталися нам у разі продажу продукції проекту.



Зміна суспільного надлишку:
а) Безпосередня пропозиція Q проектом: виграш на величину площі трикутника abc плюс надходження від проекту, що дорівнюють площі прямокутника q_2cbq_1.
б) Зсув графіка пропозиції через зменшення витрат: виграш на величину площі трапеції abdc.

Малюнок 9.3. Вимірювання вигод на ефективному ринку

Якщо споживачам Q одиниць дістається в більших обсягах, ніж вони придбали б за ціною P_1, то площа q_2cabq_1 відповідатиме вигодам від проекту тільки тоді, коли реципієнти могтимуть продавати і таки продаватимуть надлишкові кількості тим, хто придбав би їх. Якщо реципієнти зберігають за собою будь-які з надлишкових одиниць, тоді площа q_2cabq_1 переоцінюватиме вигоди від проекту двома способами. По-перше, на відміну від ситуації, коли продаються Q одиниць, деякі споживачі цінитимуть своє надлишкове споживання за ціною, нижчою від P_1. (Якби вони оцінювали його за ціною P_1 або за вищою ціною, то прагнули б придбати за ціною P_1.) По-друге, додаткове споживання зсуває графік попиту вправо, так що ринкова ціна після надання Q одиниць проектом не впаде аж до P_1. Навіть якщо ре-

ципієнти не зберігають за собою жодного з надлишків, прибутки від проекту можуть бути меншими від площі q_2cabq_1 через наявність трансакційних витрат.

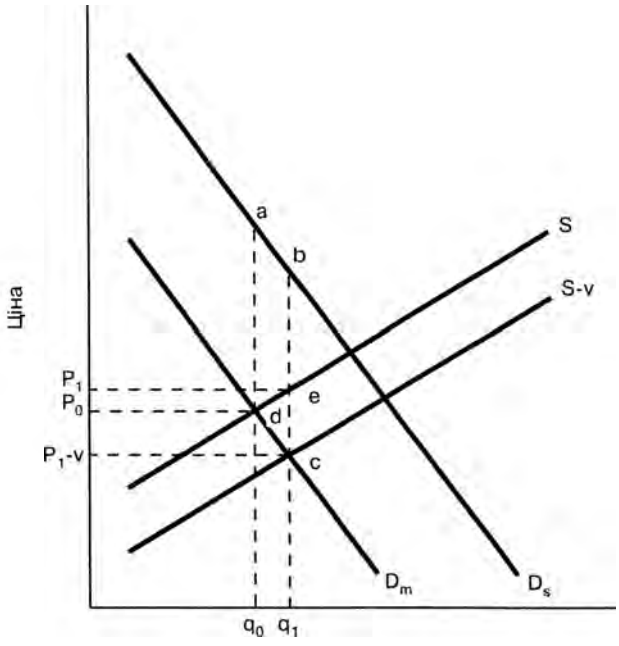
Наприклад, припустімо, що проект забезпечує попередньо нагромадженими запасами бензину споживачів з низькими доходами під час перебоїв у постачанні нафти (субсидування натурою). Дехто з реципієнтів одержать більше палива, ніж вони придбали б за власні кошти за ціною P_1; отже, вони намагатимуться продати надлишок. Таке завдання відносно нескладне, якщо доступ до запасів палива забезпечується через розповсюджувані законним способом купони; завдання виявилося б набагато складнішим, якби реципієнти фізично одержували бензин. Якби бензин можна було без витрат продавати серед споживачів, нам слід було б сподіватися наслідків, ідентичних наслідкам за ситуації, коли паливо продається на ринку, а виторг безпосередньо спрямовується споживачам з низьким рівнем доходів.

Далі припустимо, що проект, наприклад, поглиблення акваторії порту, зменшує витрати на постачання ринку. У цьому випадку графік пропозиції, як його бачать і споживачі, і виробники, зсувається до $S+Q$, але не тому, що проект безпосередньо постачає на ринок обсяг Q, а скорше тому, що зменшення граничних витрат фірм дозволяє їм пропонувати Q додаткових одиниць, одержуючи від цього прибуток, за кожною з цін уздовж $S+Q$. Як і у випадку безпосередньої пропозиції Q, нова рівноважна ціна становить P_1, а споживачі одержують надлишок, що дорівнює площі трапеції P_0abP_1. Виробники одержують надлишок, що дорівнює різниці площ трикутника P_0ae (надлишок виробника за графіка пропозиції S) і трикутника P_1bd (надлишок виробника за графіка пропозиції $S+Q$). Площа P_1ce спільна для обох трикутників і, отже, анулюється, причому залишається площа *ecbd* мінус площа P_0acP_1. Додавання цього виграшу до виграшу в надлишку споживача, котрий можна подати як площу P_0acP_1 плюс *abc*, залишає площі *abc* плюс *cbde*. Отже, збільшення суспільного надлишку внаслідок проекту дорівнює площі трапеції *abde*. Оскільки від проекту не надходить ніяких сум, вигоду від нього складає одна тільки площа *abde*.

Простий спосіб вимірювання готовності платити, проілюстрований на *мал. 9.3*, залежить від двох важливих припущень: про те, що ринок ефективний, і про те, що наслідками на інших ринках можна знехтувати. Далі ми відкинемо ці припущення.

Викривлені ринки. Якщо ринок виявляє неспроможність або втручання уряду викривлює ринок певного продукту, завдання визначення вигод та витрат від впливів політики ускладнюється. Хоча ми й далі застосовуємо те саме загальне правило вимірювання вигод, починаються труднощі з визначенням правильних змін суспільного надлишку на викривлених (неефективних) ринках. Наприклад, програма, яка субсидує закупівлю послуг зі знищення гризунів у бідних кварталах, можливо, має зовнішній ефект: що менше гризунів у кварталі, то легше для мешканців сусідніх кварталів утримувати популяцію гризунів під контролем. Отже, на *мал. 9.4* ми показуємо графік ринкового попиту, D_m, як такий, що применшує графік суспільного попиту D_s, так що ринкова рівноважна ціна (P_0) і кількість (q_0) замалі з суспільного погляду.

Якими є суспільні вигоди від програми, яка робить ваучери вартістю v доларів за одиницю послуг зі знищення гризунів доступними для жителів бідного кварталу? Коли ваучери стають доступними, жителі бідного кварталу стикаються з графіком пропозиції, нижчим від графіка ринкової пропозиції на v доларів. Отже, вони збільшують закупи послуг від рівня q_0 до рівня q_1, і бачать, що ефективна ціна дорівнює новій ринковій ціні мінус субсидії на одиницю послуг $(P_1 - v)$. Споживачі в цільовому кварталі одержують зростання надлишку, що дорівнює площі трапеції $P_0dc(P_1 - v)$; виробники, котрі тепер стикаються з ціною P_1, одержують приріст надлишку, що дорівнює площі трапеції P_1edP_0; а жителі прилеглих кварталів, зазнавши впливу позитивних зовнішніх ефектів, одержують надлишок, що дорівнює площі паралелограма *abcd*, ділянці між графіками ринкового та суспільного попиту вище від рівня зростання споживання. Якщо знехтувати адміністративні витрати, програма має обійтись у v, помножене на q_1, що дорівнює площі прямокутника $P_1ec(P_1 - v)$. Віднімання цієї вартості програми від величини зростання суспільного надлишку на ринку дає нам чисті вигоди від програми, що дорівнюють площі трапеції *abed*.



Виграш споживачів у цільовому кварталі:	$P_0dc(P_1 - v)$
Виграш споживачів у сусідніх кварталах:	abcd
Виграш виробників:	P_1edP_0
Витрати на програму:	$P_1ec(P_1 - v)$
Чисті прибутки:	abed

М а л ю н о к 9.4. Суспільні вигоди від безпосередньої пропозиції товару з позитивним зовнішнім ефектом

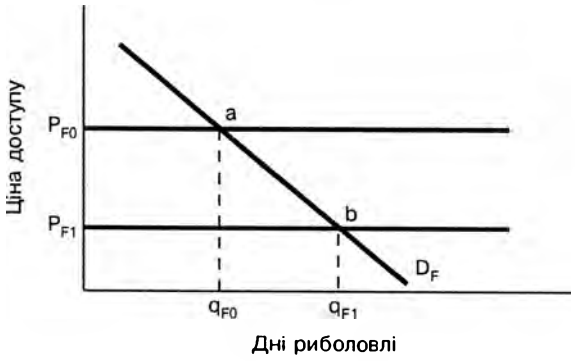
Наслідки на вторинних ринках. Багато товарів мають важливі доповнювачі і замінники. Це означає, що зміна ціни на один товар помітно впливає на попит на інший. Наприклад, наявність біля міста озера, де водиться дрібна риба, знижує ефективну ціну доступу до рибних місць для жителів міста. Вони не лише рибалитимуть більше, а й потребуватимуть більше наживки та іншого рибальського спорядження. Ми кажемо, що доступ до рибних місць та рибальське спорядження — це товари-доповнювачі, оскільки зниження (зростання) ціни на один з них ма-

тиме наслідком зростання (падіння) попиту на інший. Натомість риболовля може бути дуже добрим замінником спорядження для гри в ґольф на місцевих ринках, отже, при падінні (зростанні) ціни на риболовлю попит на гру в ґольф зменшується (зростає).

Коли нам слід нехтувати вторинними наслідками варіантів політики на ринках товарів-доповнювачів і замінників? *Нам слід нехтувати наслідками на вторинному ринку тоді, коли є дві умови: 1) на вторинному ринку ціна не змінюється; 2) вторинний ринок невикривлений.* Якщо ці умови чинні, приписування витрат чи вигод вторинним ринкам призводить до помилок, пов'язаних з подвійним обрахунком. Якщо ми не маємо підстав уважати, що ринок рибальського спорядження викривлений, а графік пропозиції цього спорядження проходить горизонтально, так що ціна на рибальське спорядження залишається незмінною, коли графік попиту на нього зсувається вправо, тоді зросле споживання рибальського спорядження не відповідає нашому аналізу вигід і витрат, застосованому для програми полегшення доступу до рибних місць.

Уважніший погляд на приклад з риболовлею мав би полегшити розуміння правил підходу до вторинних ринків. У секції (а) *мал. 9.5* показано ринок «днів риболовлі». До створення озера на околиці міста ефективна ціна для риболовлі (до якої передусім входили витрати часу на поїздку) становила P_{F0}, тобто дорожні витрати до значно віддаленішого озера. Коли ловити рибу стає можливим на розміщеному поруч озері, ефективна ціна знижується до P_{F1}, а кількість днів, витрачених місцевими жителями на риболовлю, зростає від q_{F0} до q_{F1}. Отже, зростання суспільного надлишку дорівнює площі трапеції $P_{F0}abP_{F1}$, виграшу у надлишку споживача. Ми вимірюємо цей виграш у надлишку споживача, користуючись графіком попиту на риболовлю D_F.

Розгляньмо тепер ринок рибальського спорядження. Зниження ефективної ціни на дні риболовлі зсуває графік попиту на рибальське спорядження від D_{E0} до D_{E1}, як показано в секції (б) *мал. 9.5*. Якщо графік пропозиції абсолютно еластичний, що звичайно трапляється, коли місцеві ринки забезпечують лише незначну частку попиту регіонального чи національного ринку, то зсув попиту не збільшить ціну на рибальське спорядження. Чи зсув попиту на рибальське спорядження ілюструє будь-яку



а) Ринок днів рибної ловлі

б) Ринок рибальського спорядження: абсолютно еластичний графік пропозиції

в) Ринок рибальського спорядження: графік пропозиції відхиляється догори

Малюнок 9.5. Оцінювання наслідків на вторинних ринках

зміну в добробуті споживача? Відповідь: ні. Сукупна зміна на ринку риболовлі вимірюється з використанням графіка попиту на дні риболовлі, що відображує оцінку з боку споживачів зростання рівнів риболовлі, коли ціни на інші товари, зокрема й рибальське спорядження, зостаються незмінними. Поки ціна на ринку спорядження не змінюється, зміна суспільного надлишку на ринку риболовлі є загальною вигодою від проекту створення озера[12].

Іншою є ситуація, коли графік пропозиції на вторинному ринку спрямований догори. Наприклад, у секції (в) *мал. 9.5* графік пропозиції рибальського спорядження показаний як S_E. (Можливо, спорядження — це особлива наживка, що виробляється тільки на місцевому ринку.) Тепер ціна на ринку спорядження зростає від P_{E0} до P_{E1}. Таке зростання ціни не взято до уваги в оцінках споживачів, поданих графіком попиту на риболовлю, зображеним у секції (а). Пригадайте, що графік попиту на риболовлю припускає, що ціна спорядження залишається незмінною[13]. Тому на ринку спорядження треба врахувати ефект зростання ціни. Ми робимо це, вимірюючи вплив зростання

---

[12] У тих ситуаціях, коли ми не можемо виміряти зміни суспільного надлишку на первинних ринках, можна спробувати виснувати їх із змін попиту на вторинних ринках. Наприклад, уявімо, що ми не маємо інформації, яка б допомогла нам визначити графік попиту на дні риболовлі, але володіємо інформацією, що допомагає нам передбачити зміну графіка попиту на рибальське спорядження. Через брак прямого мірила вигод ми могли б узяти замість нього різницю між суспільним надлишком на ринку рибальського спорядження після втілення проекту (він ґрунтується на графіку попиту D_{E1}) та суспільним надлишком на ринку спорядження до втілення проекту (що ґрунтується на графіку попиту D_{E0}). Далі ми застосуємо певний коефіцієнт поправки на недооцінення, яке виникає через те, що не весь надлишок споживача від риболовлі буде відображений на ринку спорядження. (Деякі рибалки користуватимуться старим спорядженням та самостійно заготовленою наживкою — їхній надлишок не виявить себе на ринку спорядження.)

[13] Зміна ціни на ринку спорядження може спричинити зсув графіка попиту на риболовлю. Врахування зміни суспільного надлишку на ринку спорядження можна уявити як спосіб коригування зсуву графіка попиту. Докладніше про це див.: Robert Sudgen and Alan H. Williams, *The Principles of Practical Cost-Benefit Analysis*, pp. 134–147; Edward M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Program*, pp. 83–87. Суто теоретичне обговорення, що розглядає обмеженість безпосереднього аналізу пропозиції та попиту див. у: Frank Camm, *Consumer Surplus, Demand Functions, and Policy Analysis* (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, R–3048–RC, 1983).

ціни на суспільний надлишок: використовуємо зсув графіка попиту D_{E1}, який ураховує зміну ціни на ринку днів риболовлі. Виробники одержують надлишок, що дорівнює площі трапеції $P_{E1}ceP_{E0}$. Споживачі втрачають надлишок, що дорівнює площі трапеції $P_{E1}cdP_{E0}$. Отже, чиста втрата суспільного надлишку дорівнює площі трикутника *cde*. Ми мусимо відняти цю втрату від зрослої величини суспільного надлишку на ринку риболовлі, щоб одержати величину вигоди від проекту.

Щоб побачити, як ринкові викривлення ускладнюють оцінювання наслідків на вторинних ринках, повернімося до секції (б) *мал. 9.5*. Уявімо, що ринкова ціна P_{E0} недооцінює граничні суспільні витрати на *x* центів. (Уявімо собі спорядження у вигляді свинцевих грузил, декотрі з яких кінець кінцем губляться в озері, де отруюють качок та інших представників дикої фауни.) Тоді *x* центів становитимуть суму очікуваних збитків для фауни від продажу додаткового грузила. У такому разі збільшення споживання означає втрату суспільного надлишку, що дорівнює *x*, помноженому на $(q_{E1}-q_{E0})$. Цю втрату слід відняти від виграшу, виміряному на ринку риболовлі, щоб визначити вигоди від програми. Загалом *кількісні, так само як і цінові зміни на викривлених вторинних ринках треба враховувати в аналізі вигод і витрат.*

Незважаючи на ці ситуації, в яких оцінювання наслідків на вторинних ринках концептуально правильне, на практиці вам слід бути дуже обережним при врахуванні їх у своєму аналізі вигод і витрат. Наша порада ґрунтується на кількох міркуваннях.

По-перше, цінові зміни на вторинному ринку, ймовірно, будуть незначними. Більшість товарів не належить ні до очевидних доповнювачів, ні до очевидних замінників, так що на первинних ринках необхідні значні зміни ціни, щоб викликати помітні зсуви попиту на вторинних ринках. Крім того, у випадку місцевих варіантів політики малоймовірно, щоб зміни попиту на вторинних ринках були досить значними, аби вплинути на ціни на товари, що продаються на національних ринках.

По-друге, проблеми оцінки звичайно перешкоджають точному виміру змін добробуту на вторинних ринках. Оцінка власне цінових ефектів (наскільки зміниться обсяг попиту при зміні ціни на товар?) часто є складною справою; оцінка перехресно-

цінових ефектів (наскільки зміниться обсяг попиту на товар *Y* при зміні ціни на товар *Z*?) — ще складнішою. Тому ми рідко буваємо дуже впевненими у передбаченні змін попиту на вторинних ринках.

По-третє, для адвокатів політики, котру мають ухвалювати, виникає спокуса заявляти про вигоди на вторинних ринках, оскільки складність передбачення наслідків на цих ринках дає ґрунт для оптимістичних заяв. За іронією долі такі заяви неможливо обґрунтувати, поки вторинний ринок не викривлений: коли суспільство визначене широко, зміни попиту на невикривлених (ефективних) вторинних ринках завжди означає утрати суспільного надлишку[14]. Тільки тоді, коли ми визнаємо правоможність лиш однієї групи, меншої за суспільство в цілому, невикривлені вторинні ринки постають як джерела позитивних вигод. Наприклад, якщо ви оцінюєте проект будівництва озера з погляду місцевих властей, ви можете враховувати як вигоду зростання надходжень від податку на продаж, який сплачують нерезиденти, купуючи рибальське спорядження в цьому окрузі. Пам'ятайте, однак, що з ширшого суспільного погляду ці надходження становлять просто трансферти від нерезидентів до резидентів, а отже, фігурують в аналізі суспільних вигод і витрат як витрати і вигоди, що якраз взаємно зрівноважуються.

Резюме. Зміни суспільного надлишку правлять за основу для вимірювання витрат і вигід від варіантів політики. Концепція альтернативної вартості допомагає нам оцінювати фактори, котрі відвертаються варіантами політики від приватного використання; концепція готовності платити допомагає нам оцінювати наслідки політики. Ключ до оцінки наслідків — визначення первинних ринків, на яких вони виявляються. Коли наслідки

---

[14] Секція (в) на *мал. 9.5* ілюструє випадок зсуву назовні графіка попиту на вторинному ринку. Ми можемо скористатися цим самим малюнком, щоб проілюструвати випадок зсуву попиту досередини. Просто розглядайте D_{E1} як початковий графік попиту, а D_{E0} — як графік попиту після втілення проекту. Скориставшись постпроектним графіком попиту для вимірювання змін суспільного надлишку, ми бачимо, що падіння ціни від P_{E1} до P_{E0} спричиняє втрату надлишку виробника, що дорівнює площі трапеції $P_{E1}ceP_{E0}$, і зростання надлишку споживача, що дорівнює площі $P_{E1}feP_{E0}$, так що суспільний надлишок зменшується на площу трикутника *fce*. Подальше обговорення див. у: Edward M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, Appendix to Chapter 5, pp. 83–87.

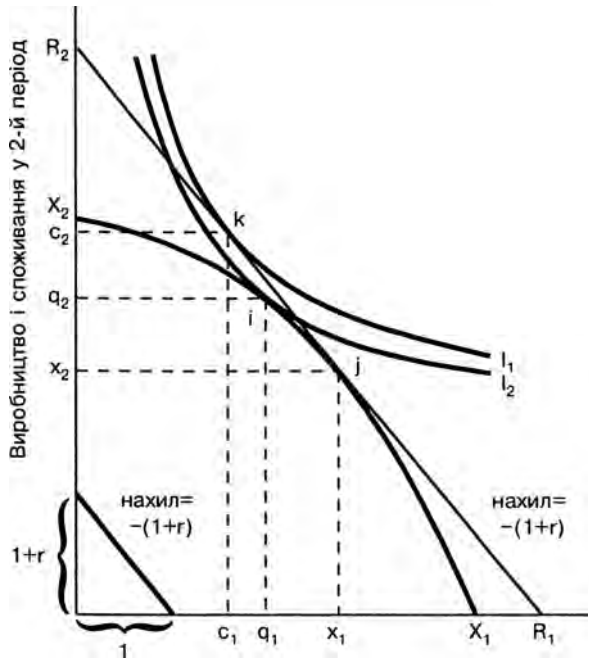
політики, її плоди, не стають об'єктом купівлі-продажу на організованих ринках, для визначення графіків пропозиції і попиту часто потрібна винахідливість (пригадайте ринок «днів риболовлі»). Наслідки на невикривлених вторинних ринках слід ураховувати як витрати і вигоди тільки тоді, коли вони пов'язані зі змінами цін.

Дисконтування на час і ризик

Наслідки тієї або тієї політики часто виявляються в далекому майбутньому. Наприклад, поглиблення акваторії порту у цьому році дозволить великим суднам користуватися портом, можливо, протягом десяти років, поки знову виникне необхідність у поглибленні дна. Чи слід нам при визначенні бажаності проекту реконструкції порту розглядати долар прибутку в наступному році як еквівалент долара прибутку, що дістанеться нам через десять років? Як нам слід ураховувати можливість, що роботи з поглиблення дна будуть необхідні вже через п'ять років замість прогнозованих десяти? Основу для порівняння витрат і вигод, що випадають у різні часи, надає концепція *поточної цінності*. Концепція *сподіваної цінності* править за широковживану основу для розгляду ситуацій, пов'язаних із ризиком.

Концепція поточної цінності. Більшість із нас не схотіла б позичити кому-небудь 100 доларів сьогодні за умови, що нам через рік повернуть ті самі 100 доларів. Ми переважно цінуємо 100 дол. сьогодні вище, ніж обіцянку повернути 100 дол. наступного року — навіть якщо ми певні, що обіцянка буде виконана і що інфляції не відбудеться. Можливо, найбільшою сумою, котру ми готові позичити сьогодні в обмін на обіцянку повернути через рік 100 дол., буде 90 дол. У цьому випадку ми кажемо, що поточна цінність одержання 100 дол. наступного року становить 90 дол. Ми можемо уявити собі 90 дол. як майбутню виплату, дисконтовану назад до теперішнього часу. Дисконтування є стандартною методикою перерахунку витрат і вигод, що стаються в різні часові періоди задля того, щоб вони були сумірними.

Уявімо, що ви — міністр економіки невеликої країни. Крива, що з'єднує точки X_1 і X_2 на *мал. 9.6*, ілюструє різні комбінації поточного (1-й період) та майбутнього (2-й період) рівня вироб-



$$R_1 = PV(c_1, c_2) = c_1 + \frac{c_2}{1+r}$$

$$R_1 = PV(x_1, x_2) = x_1 + \frac{x_2}{1+r}$$

Малюнок 9.6. Поточна цінність виробництва і споживання

ництва, якого може досягти економіка вашої країни. Використовуючи наявні внутрішні ресурси в усьому їхньому потенціалі, ваша країна може одержати будь-яку комбінацію виробництва на кривій, що з'єднує точки X_1 та X_2. (Лінія, на якій розміщені ці комбінації, є тим, що економісти називають *межею виробничих можливостей* для вашої економіки.) Якщо до поточного виробництва докласти всіх зусиль, у 1-й період можна виробити і спожити X_1, однак у другому періоді виробництво і споживання впаде до нуля. Так само, якщо докласти всіх зусиль до підготовки до виробництва у 2-му періоді, то в цьому періоді буде одер-

жано X_2, однак у 1-му періоді виробництва не буде. Без сумніву, жодна з цих крайностей вас не приваблюватиме. Справді, припустімо, що ви вибираєте точку *i* на межі виробничих можливостей як комбінацію виробництва і споживання в обох періодах, котра, на вашу думку, дасть країні найбільший достаток. Крива, позначена I_1, дає всі інші гіпотетичні комбінації виробництва і споживання в обох періодах, котрі задовольнятимуть вас на тому ж рівні, що і комбінація (q_1, q_2). Будь-яка точка, розташована вправо і вгору від кривої байдужості, видаватиметься вам кращою, ніж будь-яка точка на цій кривій. На жаль, комбінація (q_1, q_2) найкраща, якої ви можете досягти за наявності тільки внутрішніх ресурсів.

Тепер припустімо, що ви знайшли закордонні банки, котрі готові давати позику чи позичати у вас гроші за процентною ставкою *r*. Це означає, що банки готові позичити вам чи у вас один долар у 1-му періоді в обмін на обіцянку виплати $(1 + r)$ доларів у 2-му періоді. Вам відомо, що, маючи доступ до цього ринку капіталу, ви можете розширити можливості споживання у своїй країні. Наприклад, вибравши точку *j* на межі виробничих можливостей на *мал. 9.6*, ви можете досягти комбінації споживання будь-де на прямій з нахилом $-(1 + r)$, що проходить через точку *j*, позичивши або давши в позику гроші. Ця лінія показана як сполучна точок R_1 та R_2, де R_2 дорівнює $(1 + r)R_1$. Кожна додаткова одиниця споживання у 1-му періоді коштує $(1 + r)$ одиниць споживання у 2-му періоді; кожна додаткова одиниця споживання у 2-му періоді коштує $1/(1 + r)$ одиниць споживання у 1-му періоді. Оскільки ці міжчасові обміни є можливими, межа можливостей споживання вашої країни розширюється від початкової межі виробничих можливостей, що з'єднувала X_1 та X_2, до лінії дисконтування, що з'єднує R_1 та R_2.

Найсприятливіша межа можливостей споживання виникає внаслідок вибору комбінації виробництва, за якої лінія ставки дисконту якраз дотична до кривої виробничих можливостей. Точкою дотику стає точка *j*. Найдоцільнішою комбінацією споживання є та, що передається точкою *k* на кривій байдужості I_2, точкою з найвищою корисністю, якої можна досягти вздовж межі можливостей споживання (лінії, що з'єднує R_1 та R_2). (Отже, для вас найкраща політика — встановити внутрішнє вироб-

ництво на рівні x_1, а внутрішнє споживання — на рівні c_1 у 1-му періоді, давши в позику різницю $(x_1 - c_1)$, щоб у 2-му періоді ваша країна могла спожити c_2, що складається з x_2 — величини внутрішнього виробництва, та $(c_2 - x_2)$, що дорівнює $[1 + r]$, помноженій на $[x_1 - c_1]$ сумі сплачених позик.)

Зауважте, що найбажаніша точка на кривій виробничих можливостей дає нам максимально можливе значення R_1. Проте R_1 можна інтерпретувати як поточну цінність споживання, яка визначається як найвищий рівень споживання, котрий можна одержати в поточний період (1-й період). Ми записуємо поточну цінність споживання як $PV(c_1,c_2)$, а поточну цінність виробництва як $PV(x_1,x_2)$. Кожне з цих значень поточної цінності дорівнює R_1.

Ми можемо ввести алгебраїчний вираз поточної цінності споживання в такий спосіб: по-перше, зазначмо, що поточна цінність c_1 — просто c_1. По-друге, зауважмо, що максимальна кількість, яку можна позичити під c_2 для поточного споживання, становить $c_2/(1 + r)$. По-третє, додавання цих двох кількостей дає нам:

$$PV(c_1, c_2) = c_1 + \frac{c_2}{(1 + r)} .$$

Так само можна виразити й поточну вартість виробництва як:

$$PV(x_1, x_2) = x_1 + \frac{x_2}{(1 + r)} .$$

Формула поточної цінності легко поширюється більше як на два періоди. Наприклад, розгляньмо поточну цінність споживання у трьох періодах, $PV(c_1,c_2,c_3)$. Якщо ми у другому періоді, поточна цінність майбутнього споживання становить $a_2 = c_2 + c_3/(1 + r)$, максимальну кількість споживання у другому періоді, котру можна одержати від c_2 та c_3. Тепер повернімося до першого періоду. Поточна цінність споживання дорівнює $c_1 + a_2/(1 + r)$, що після підставлення значень дає:

$$PV(c_1, c_2, c_3) = c_1 + \frac{c_2}{(1 + r)} + \frac{c_3}{(1 + r)^2} .$$

Загалом ми можемо записати поточну цінність для N періодів у вигляді:

$$PV(c_1, c_2, c_3, \ldots, c_N) = c_1 + \frac{c_2}{(1+r)} + \frac{c_3}{(1+r)^2} + \ldots + \frac{c_N}{(1+r)^M},$$

де $M = N - 1$.

Ключ до розуміння, як користуватися поточною цінністю в аналізі вигод і витрат, — усвідомлення, що в точці k на *мал. 9.6* вам байдуже, чим володіти — додатковою одиницею споживання у 1-му періоді чи $(1 + r)$ додаткових одиниць у 2-му періоді. (Нахил кривої I_2 у точці k, що відображує вашу граничну норму заміщення споживань в обох періодах, дорівнює нахилові лінії дисконтування.) Отже, при оцінюванні варіантів політики, що вносять незначні зміни у ваше споживання в обох періодах, вам слід розглядати зміну на 1 долар у 1-му періоді як еквівалент зміни на $1/(1 + r)$ доларів у 2-му періоді. Це рівнозначно врахуванню поточної цінності змін.

В економіці з досконалим ринком позичкового капіталу всі споживачі користуються однаковою процентною ставкою, отже, в них однакові граничні норми заміщення між поточним та майбутнім споживанням. Оскільки кожен готовий обміняти поточне споживання на майбутнє, і навпаки, за однаковою ставкою, природно інтерпретувати процентну ставку як обґрунтовану суспільну норму дисконтування змін суспільного надлишку, що стаються в різні періоди, так що їх можна додавати при вимірюванні змін суспільного добробуту. Нижче в цьому розділі ми обговорюємо слушність інтерпретації ринкових процентних ставок як суспільних ставок дисконту.

При аналізах вигід і витрат ми застосовуємо процедуру дисконтування, перетворюючи вигоди і витрати на поточні цінності. Наприклад, якщо вигоди B_t та витрати C_t сталися чи стануться за t періодів до поточного періоду, то їхній внесок до поточної цінності чистих вигод дорівнює $(B_t - C_t)/(1 + d)^t$, де d — суспільна норма дисконту. Поточна цінність чистих вигод дорівнює сумі дисконтованих чистих вигод, одержаних за всі періоди.

Проілюструймо дисконтування на простому прикладі. Розгляньмо місто, що розміщує тверді відходи в сільській місцевості. Додатково купивши великі вантажні автомашини для вивозу відходів, місто змогло б заощадити 100 тис. дол. на витратах на

вивіз відходів протягом першого року після купівлі і таку ж суму кожного наступного року експлуатації автомашин. Вантажівки можна придбати за 500 тис. дол. і продати за 200 тис. дол. через чотири роки. (Міська влада збирається відкрити через чотири роки завод з переробки відходів, що скасує потребу вивозити відходи на смітник.) Місто може сьогодні позичити гроші під 10 відсотків процентної ставки. Чи варто місту купувати вантажівки? Так, якщо поточна цінність чистих вигод позитивна.

Щоб розрахувати поточну цінність чистих вигод, ми маємо вирішити, працювати нам з *реальними* чи *номінальними* доларами — будь-які з них дадуть нам однакову відповідь, поки ми користуємося ними послідовно.

Реальні, або постійні, долари відображують зміни купівельної спроможності, враховуючи цінову інфляцію. Порівнюючи доходи за різні роки, ми здебільшого користуємося купівельною спроможністю за якийсь базовий рік як нормою. Наприклад, номінальний особистий дохід на душу населення в Сполучених Штатах становив 1970 року 3945 дол., а 1980 року — 9503 дол. Якщо вам коли-небудь доводилося чути спогади старших осіб, ви знаєте, що 1970 року за долар можна було купити більше, ніж у 1980 році. Індекс споживчих цін (CPI) є найпоширенішим показником зміни купівельної спроможності[15]. Він ґрунтується на вартості купівлі стандартного ринкового кошика товарів. Вартість за будь-який рік виражається як відношення вартості купівлі кошика в поточному році до вартості купівлі його в якомусь базовому році. Наприклад, за використання 1972 року як базового реальний особистий дохід на душу населення становив 4265 дол. 1970 року і 5303 дол. 1980 року. Отже, хоча номінальний особистий дохід на душу населення за десять років зріс на 141 відсоток, реальний дохід зріс тільки на 24 відсотки.

Проводячи аналіз вигод і витрат, ми дивимося в майбутнє. Очевидно, що ми не можемо точно знати, наскільки цінова інфляція змінить купівельну спроможність майбутніх доларів. І все ж якщо ми приймаємо номінальну ринкову ставку процен-

[15] Ширшим показником є дефлятор цін для валового національного продукту (GNP), що є відношенням GNP, виміряного у поточних цінах, до GNP, виміряного за цінами якогось базового року. Тоді як CPI ґрунтується на стандартному ринковому кошику споживчих товарів, дефлятор GNP — це вичерпний індекс цін.

та, з якою зіткнулося місто, за норму дисконту, ми мусимо оцінювати майбутні витрати і вигоди в інфляційних доларах. Причина полягає в тому, що ринкова процентна ставка відображує очікувану норму інфляції — кредитори не бажають, щоб їм повертали борги знеціненими доларами. Отже, *один з найдоцільніших підходів до дисконтування — застосувати номінальну норму дисконту до майбутніх витрат і вигод, що виражаються в номінальних доларах.*

У правій стороні *мал. 9.7* показано номінальні вигоди з поправкою на 4 відсотки щорічних темпів інфляції. Припустивши, що проектовані щорічні заощадження сумою 100 тис. дол. за другий, третій і четвертий роки становитимуть просту екстраполяцію заощаджень за перший рік і що ліквідаційна вигода сумою 200 тис. дол. ґрунтується на поточній ціні використаних вантажівок, ми можемо інтерпретувати ці суми як такі, що виражаються в постійних доларах. (Ми, звісно, припускаємо, що норми зарплатні, ціни на бензин та інші ціни, що враховуються в калькуляції вигод, зростають такими самими темпами, як і загальний рівень цін.) Щоб перетворити реальні долари в номінальні, ми просто множимо суму за кожний рік на $(1+i)^M$, де i — прийнятий темп інфляції, а M дорівнює числу років понад поточний рік, у які стаються витрати і вигоди. Наприклад, реальні заощадження 100 тис. дол. четвертого року становитимуть 112 490 дол. у номінальних доларах четвертого року, якщо темпи інфляції стабільно утримуватимуться на рівні 4 відсотків протягом цього періоду. При використанні 10-відсоткової ринкової ставки процента, котра в місті дорівнює номінальній нормі дисконту, поточна цінність чистих вигод від купівлі нових вантажівок становитиме 28 250 дол. Отже, якщо неможливо знайти альтернативного варіанта устаткування, який пропонував би більшу поточну цінність чистих вигод, місту слід придбати вантажівки.

Альтернативний метод дисконтування дає таку саму поточну цінність чистих вигод: *застосуйте реальну норму дисконту до майбутніх витрат і вигод, що виражаються в постійних (реальних) доларах.* Проектування витрат і вигод у постійних доларах (тобто нехтування інфляції) є природним. Труднощі виникають при визначенні відповідної ставки дисконту. Номінальні ставки процента легко спостерігати на ринку; реальні процентні ставки — ні. Отже, коли ми вирішуємо, що процентна ставка, з

	Щорічні чисті вигоди, базовані на реальних доларах	*Щорічні чисті вигоди з поправкою на річні темпи інфляції 4 %*
1-й рік: Купівля	−$500 000	−$500 000
Заощадження	$100 000	$100 000
2-й рік: Заощадження	$100 000	$104 000
3-й рік: Заощадження	$100 000	$108 160
4-й рік: Заощадження	$100 000	$112 490
5-й рік: Ліквідація	$200 000	$233 970
	Поточна цінність чистих вигод з використанням реальної ставки дисконту (*d*) 5,77%: 28 250 дол.	Поточна цінність чистих вигод з використанням номінальної ставки дисконту (*r*) 10%: 28 250 дол.

Нехай r — номінальна ставка дисконту,
d — реальна ставка дисконту,
i — очікувані темпи інфляції,

тоді $(1 + r) = (1 + d)(1 + i)$ Якщо $r = 0{,}10$, а $i = 0{,}04$, то $d = 5{,}77\%$
$d = (r - i) / (1 + i)$

Малюнок 9.7. Поточна цінність чистих вигод від інвестування в нові вантажівки для перевезення відходів

якою зіткнувся творець постанов, є придатною нормою дисконту, ми мусимо коригувати спостережні номінальні ставки, щоб одержати реальні ставки. Це вимагає оцінки сподіваного темпу інфляції, так само як і тоді, якби ми вирішили працювати з номінальними витратами і вигодами. Реальна процентна ставка приблизно дорівнює номінальній процентній ставці мінус сподіваний темп інфляції. А точніше:

$$d = (r-i)/(1+i),$$

де d — реальна ставка дисконту, r — номінальна ставка дисконту, а i — очікуваний темп інфляції[16].

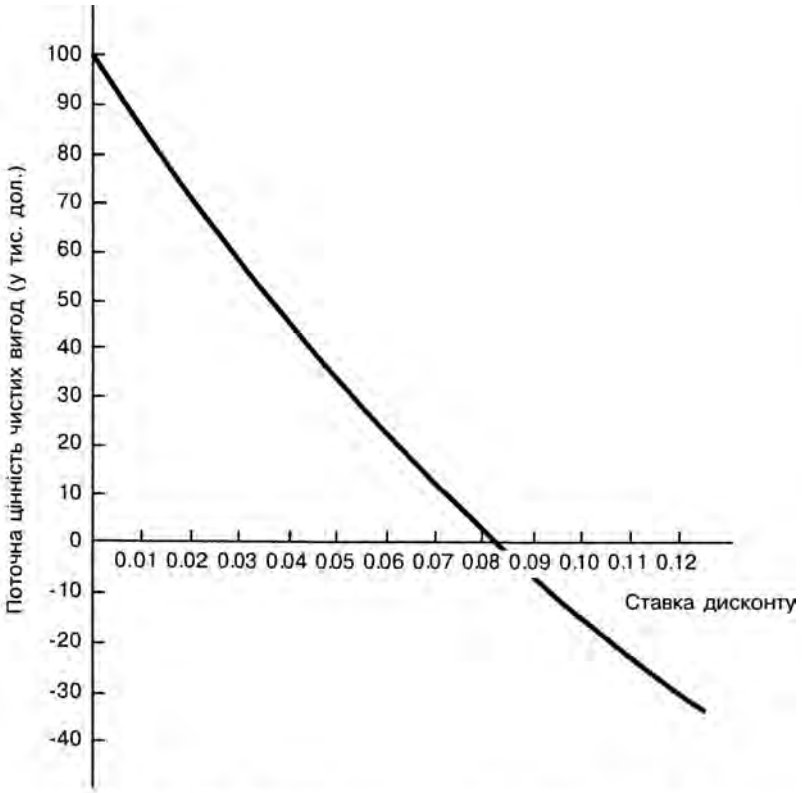
[16] Реальна ставка дисконту дорівнює номінальній ставці мінус очікуваний темп інфляції тоді, коли дисконтування проводиться постійно, а не за певний період. (Згадайте різницю між щорічним та постійним нарахуванням процентів.) У дисконтуванні за окремий період ми можемо розчленувати номінальний показник дисконту $(1 + r)$ на добуток реального показника дисконту $(1+d)$ та постійної доларової поправки $(1 + i)$. З виразу $(1 + r) = (1 + d)(1 + i)$ ми знаходимо, що $d = (r - i)/(1 + i)$.

Для нашого міста, в якому номінальна ставка дисконту становить 10 відсотків, а сподіваний темп інфляції — 4 відсотки, реальна ставка дисконту становить 5,77 відсотка. Застосувавши цю реальну ставку дисконту до щорічних реальних витрат і вигод, поданих у лівій колонці *мал. 9.7*, ми одержуємо поточну цінність чистих вигід сумою 28 250 дол. Отже, дисконтування реальних витрат і вигод за реальною ставкою дисконту рівнозначне дисконтуванню номінальних витрат і вигод за номінальною ставкою дисконту. Поки ми користуватимемося або реальними доларами і реальними ставками дисконту, або номінальними доларами і номінальними ставками дисконту, ми одержуватимемо однакову поточну цінність.

Доцільність політики часто вирішальною мірою залежить від вибору ставки дисконту. Варіанти політики, котрі передбачають будівництво споруд, створення організацій або інвестування в людський капітал, переважно зазнають витрат до одержання вигод: *коли витрати передують вигодам, то чим нижча використовувана ставка дисконту, тим більша поточна цінність чистих вигод*. Оскільки експерти завжди якоюсь мірою не впевнені щодо точного значення правильної ставки дисконту, адвокати політики часто обстоюють нижчі ставки дисконту порівняно з тими, хто виступає проти них.

Для ілюстрації сказаного розгляньмо поточну цінність чистих вигод від купівлі вантажівок. Крива на *мал. 9.8* показує поточну цінність чистих вигод як функцію реальної ставки дисконту. Зауважте, що поточна цінність найбільша, коли реальна ставка дисконту дорівнює нулю. Справді, вона більше ніж утричі перевищує поточну цінність, що ґрунтується на 5,77-відсотковій реальній ставці дисконту, використаній на *мал. 9.7*. Зауважте також, що для ставок дисконту, більших від 8,4 відсотка, поточна цінність стає неґативною. Ми можемо уявити собі 8,4 відсотка як точку незбитковості: поточна цінність є позитивною для менших ставок дисконту і негативною для більших.

Якщо існує ймовірність незгоди щодо правильної ставки дисконту, рекомендуємо вам побудувати криву, подібну до кривої на *мал. 9.8*, яка б показувала поточну цінність чистих вигод як функцію ставки дисконту. (Ви можете зробити це відносно легко, користуючись програмою «spreadsheet» на персональному комп'ютері.) Потім ви можете вказати своєму клієнту, наскільки



Малюнок 9.8. Поточна чиста цінність як функція ставки дисконту

малою має бути ставка дисконту, щоб досліджуваний варіант політики дав позитивні чисті вигоди[17].

[17] Ставка дисконту, за якої поточна цінність чистих вигод дорівнює нулю, називається *внутрішньою нормою прибутковості (віддачі)*. Деякі експерти обстоюють таке правило ухвалення рішень: вибирайте проект за найвищою внутрішньою нормою прибутковості. Едвард Грамліх доводить, чому цим правилом не слід користуватися. По-перше, проект, можливо, матиме більше від однієї внутрішньої норми прибутковості, а це ставить під сумнів доцільність використання цього показника для порівняльних цілей. По-друге, оскільки внутрішня норма прибутковості не визначена для проектів, що передбачають тільки поточні витрати і вигоди, вона не завжди дозволяє нам ранґувати всі альтернативні проекти. Див.: Edvard M. Gramlich, *Benefit-Cost Analysis of Government Programs*, p. 93.

Концепція сподіваної цінності. Майбутні витрати і вигоди не можуть бути відомі з абсолютною точністю. Однак часто ми знаємо, що на витрати і вигоди впливатимуть певні майбутні умови або непередбачені обставини. Якщо ми знатимемо, які обставини виникнуть, ми можемо зробити набагато точніший прогноз. Наприклад, якщо місцева річка розливається принаймні раз на двадцять років, ми можемо передбачити поточну цінність чистих вигод від будівництва дамби — скажімо, 25 млн. доларів. А з іншого боку, якщо великої повені не станеться, ми можемо спрогнозувати, що поточна цінність чистих вигод від будівництва дамби становитиме 5 млн. доларів. Звичайно, ми не знаємо напевне, котра з цих обставин виникне насправді.

Маючи справу з непередбаченими обставинами в аналізі витрат і вигод, ми звичайно приписуємо різним обставинам різні ймовірності, щоб можна було підрахувати сподівані чисті вигоди. Мовою термінології, ми перетворюємо проблему ухвалення рішення з проблеми невизначеності на проблему ризику, визначаючи непередбачені обставини та ймовірності їхнього виникнення.

Оскільки ми перетворили проблему невизначеності на проблему ризику, можна застосувати стандартну методику аналізу рішень[18]. Конкретно, ми проходимо чотири етапи процедури. По-перше, визначаємо перелік взаємонеприйнятних обставин, що охоплює всі можливості. Наприклад, твердження «одна чи більше великих повеней у наступні 20 років» та «немає великих повеней у наступні 20 років» є взаємонеприйнятними і вичерпують усі можливості. По-друге, для політики, якій саме дають оцінку (побудова дамби), оцініть поточну цінність чистих вигод за кожної з обставин (у випадку однієї чи більше повеней — 25 млн. дол., а коли нема повеней — 5 млн. дол.). По-третє, визначте ймовірність кожної з обставин так, щоб їхня сума дорівнювала одиниці. Наприклад, якщо за останні 100 років було дві великі повені, можна оцінити річну ймовірність повені як 0,02, так що ймовірність однієї й більше повеней у наступні 20 років становить 0,33[19]; ймовірність відсутності повені становитиме:

---

[18] Вступ до теорії аналізу рішень подано у: Robert D. Behn and James W. Vaupel, *Quick Analysis for Busy Decision Makers* (New York: Basic Books, 1982); Howard Raiffa, *Decision Analysis* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1968).

[19] Ймовірність відсутності повені у будь-який рік становить 1 — 0,02 = 0,98. Припустивши, що ймовірність повені у будь-який рік незалежна від ймовірності

одиниця мінус ймовірність повені, або 0,67. По-четверте, помножте поточну цінність чистих вигод для кожної обставини на ймовірність того, що обставина станеться, і підсумуйте добутки, щоб одержати сподівану цінність поточних чистих вигод. Щоб знайти сподівану цінність чистих вигод від дамби, підставмо значення:

$$(0{,}33)\ (25 \text{ млн. дол.}) + (0{,}67)\ (-5 \text{ млн. дол.}),$$

що становить 4,9 млн. дол.

При оцінюванні варіантів політики, впливи яких поширюються на кілька років, часто доцільно розрахувати сподівані чисті вигоди на кожний рік, а потім дисконтувати їх, щоб одержати поточну цінність сподіваних чистих вигод. Наприклад, оцінюючи будівництво дамби, ми майже напевне хочемо, щоб у нашому вимірі чистих вигод відобразилося те, в який період двадцятирічної служби дамби трапиться повінь. (Тільки якщо, на нашу думку, вартість збитків від повені, яких вдалося уникнути, зростає за річною нормою, що точно дорівнює ставці дисконту, немає сенсу визначати час повені.) Для цього ми користуємося нашою оцінкою щорічної ймовірності повені (0,02 — два роки повені у минулому столітті), щоб можна було розрахувати сподівану цінність чистих вигод для i-го року як $ENB_i = (0{,}02)NB_{Fi} + (0{,}98)NBN_{Fi'}$ де NB_{NFi} означає чисті вигоди, що дістаються у i-й рік, коли є повінь, а NB_{NFi} означає чисті вигоди у i-й рік, коли немає повені. Поточна цінність очікуваних чистих вигод від дамби є сумою цих щорічно очікуваних цінностей, що дисконтуються з поправкою на теперішній час.

Коли ми розраховуємо сподівані чисті вигоди на щорічній основі, ми можемо зробити поправку на мінливі ймовірності. Наприклад, якщо, на нашу думку, вирубка лісів, що супроводить зростання населення, поступово збільшить шанси великої повені понад історичну частоту, ми можемо оцінити річні ймовірності на основі гідрологічної моделі або думки певного експерта і використати їх у наших щорічних розрахунках. Очевидно, чим більша невизначеність імовірностей, якими ми користуємося, тим більшої ваги набирає перевірка чутливості поточної цінності сподіваних чистих вигод до змін імовірностей. (І знову ж, це

за будь-який інший рік, визначаємо ймовірність принаймні однієї повені в наступні 20 років як вираз $1 - 0{,}98^{20} = 0{,}33$.

відносно просте завдання, якщо ви скористаєтеся програмою «spreadsheet» на персональному комп'ютері.)

Для більшості з нас використання сподіваних чистих вигод має інтуїтивне значення. А чи обґрунтоване їхнє використання концептуально? Якщо ми уявимо суспільство, що робить вибір з-поміж великого числа незалежних варіантів політики з відносно незначними граничними впливами, то відповідь буде «так»: ухвалення варіантів політики з позитивними сподіваними чистими вигодами загалом підвищить економічну ефективність. Мірою зростання кількості варіантів політики, ухвалених відповідно з правилом сподіваної цінності, ймовірність того, що їхнім сукупним впливом буде зростання ефективності, наближається до впевненості.

Коли чисті вигоди, фактично породжені тією або іншою політикою, не є незалежними, процес усереднення не обов'язково зменшуватиме ймовірність втрати сукупної ефективності до дуже низького рівня[20]. Наприклад, уявімо десяток проектів промислового розвитку, кожен з яких обіцяє позитивну величину сподіваних чистих вигод, але в дійсності дасть позитивні чисті вигоди тільки тоді, коли не буде повені в річковій долині в наступні 20 років. Якби йшлося про річку з нашого попереднього прикладу, залишався б шанс із показником 0,33, що цей комплект проектів матиме своїм наслідком чисті втрати ефективності.

Користуючись правилом сподіваних чистих вигод при оцінюванні проектів з погляду місцевої влади, слід бути особливо обережним. Для мера міста повідомлення, що проект обіцяє позитивні сподівані чисті вигоди, може бути не таким важливим, як інформація, що якби в 100 таких містах, як його, був ухвалений конкретний вид проекту, близько 60 з них одержали б великі вигоди, а близько 40 зазнали б значних збитків. Мер може виявити бажання не погодитися на таку високу ймовірність провалу проекту. Загалом місцеві органи влади мають

---

[20] У ситуаціях, де існує колективний ризик, належним показником вигоди на індивідуальному рівні є ціна опціону, певна максимальна плата, яку особа мала б сплатити, щоб одержати проект. Тоді суспільні вигоди становитимуть суму індивідуальних цін опціону. Див.: Daniel A. Graham, «Cost-Benefit Analysis under Certainty», *American Economic Review*, Vol. 71, № 4, September 1981. На жаль, ціни опціону загалом неможливо визначити на основі ринкових даних.

менше можливостей розподіляти ризик між учасниками проекту, ніж центральні органи влади. Тому нам не слід дивуватися з того, що творці рішень на місцевому рівні уникають ризику при оцінюванні головних проектів. Отже, наш аналіз має містити не тільки дані про очікувані чисті вигоди, а й наші оцінки ймовірностей того, що проекти справді дадуть позитивні чисті вигоди.

Резюме. Люди звичайно цінують долар сьогодні більше, ніж обіцянку долара завтра; вони загалом віддають перевагу ґарантованому долару перед можливістю одержати долар. Тому аналіз вигід і витрат вимагає від нас дисконтування на час і ризик. Витрати і вигоди, що мають місце у різні часові періоди, слід дисконтувати до їхніх поточних цінностей. Ми можемо скористатися реальною ставкою дисконту з постійними доларами або номінальною ставкою дисконту з номінальними доларами, щоб одержати величину поточних цінностей. Коли ми можемо виразити свою непевність щодо витрат і вигод з огляду на непередбачені обставини та їхні ймовірності, можна розрахувати сподівані чисті вигоди. Ухвалення варіантів політики тільки з позитивними значеннями сподіваних чистих вигод загалом призведе до зростання сукупної ефективності. Однак обережність виправдана, коли органи влади на місцевих рівнях ризикують значними збитками внаслідок провалу політики.

Вибір з-поміж варіантів політики

У нашому обговоренні поки що ми здебільшого досліджували оцінювання ізольованих, окремих варіантів політики. Якщо, після належного дисконтування на час і ризик, політика обіцяє позитивні чисті вигоди, вона задовольняє умови критерію Кальдора — Гікса, і її слід ухвалити. (Природно, це справедливо при припущенні, що єдиною слушною метою є ефективність.)

Більш загальне правило застосовується тоді, коли ми зіткнулися з кількома варіантами політики, що можуть підтримувати один одного або перешкоджати один одному: *вибирайте ту комбінацію варіантів політики, котра максимізує чисті вигоди.* Фізичні, бюджетні та інші обмеження можуть лімітувати здійсненність утворення таких комбінацій.

	Витрати	*Вигоди*	*Чисті вигоди*	*Вигоди/ Витрати*
Відсутність проекту	0	0	0	
Проект А	1	10	9	10
Проект Б	10	30	20	3
Проект В	4	8	4	2
Проект Г	2	4	2	2
Проект В і Г	7	21	14	3
Проект Д	10	8	−2	0.8

1) Жодних обмежень: вибирайте проекти А, Б, В і Г (чисті вигоди становлять 43)
2) Всі проекти взаємонеприйнятні: вибирайте проект Б (чисті вигоди становлять 20)
3) Витрати не можуть перевищувати 10: вибирайте проекти А, В і Г (чисті вигоди становлять 23).

Малюнок 9.9. Вибір з-поміж проектів на основі економічної ефективності

Фізичні та бюджетні обмеження. Варіанти політики іноді бувають взаємонеприйнятні. Наприклад, ми не можемо осушити болото з метою створення сільськогосподарських угідь і одночасно зберегти цю місцевість як заповідник. *Коли всі з наявних варіантів політики взаємонеприйнятні, ми максимізуємо ефективність, вибираючи варіант з найбільшими позитивними чистими вигодами.* Наприклад, розгляньмо перелік проектів на *мал. 9.9.* Якщо ми можемо вибрати будь-яку комбінацію проектів, ми просто вибираємо всі з позитивними значеннями чистих вигод, а саме: проекти А, Б, В і Г. Однак припустімо, що всі проекти взаємонеприйнятні, за винятком В і Г, які можна здійснювати разом. Об'єднуючи комбінацію В і Г в окремий проект, ми можемо розглянути всі проекти у списку як взаємонеприйнятні. Проглядаючи колонку під назвою «Чисті вигоди», ми бачимо, що проект Б обіцяє найбільш чисті вигоди, а отже, його слід вибрати.

Експерти часто порівнюють програми через співвідношення їхніх вигод і витрат. Зауважте, що проект Б, котрий обіцяє найбільші чисті вигоди, не має найбільшого співвідношення вигод і витрат. Проект А має співвідношення вигод і витрат 10 одиниць, а проект Б — тільки 3 одиниці. І все ж ми вибираємо проект Б, оскільки він обіцяє більші чисті вигоди, ніж проект А. Таке

порівняння показує, що відношення вигод до витрат іноді може заплутати процес вибору[21]. Отже, *ми рекомендуємо вам взагалі уникати використання співвідношень витрат і вигод.*

Крім того, зауважте, що проекти В і Г показані як синергічні. Тобто чисті вигоди від ухвалення обох проектів разом перевищують суму чистих вигод від ухвалення їх незалежно один від одного. Це може бути випадок, коли проект В передбачав будівництво дамби для загати води і створення зони відпочинку, а проект Г — будівництво дороги, яка б вела до води. Звичайно, проекти так само можуть перешкоджати один одному — наприклад, дамба може зменшити вигоди від проекту створення зони відпочинку нижче за течією. Важливо те, що треба обережно підходити до визначення взаємодії проектів, щоб можна було легко ідентифікувати комбінацію проектів, які б давали в сумі найбільші чисті вигоди.

Повернувшись до *мал. 9.9*, інтерпретуйте перелічені витрати як державні видатки, а перелічені вигоди — як виражену в грошах вартість усіх інших наслідків. Тепер припустіть, що, хоча ніякі з проектів не є взаємонеприйнятними у матеріальному розумінні, сумарні державні видатки (витрати) не можуть перевищувати 10 одиниць. Якщо вибирається проект Б, то умови про обмеження бюджету дотримано і чисті вигоди становлять 20 одиниць. Якщо натомість вибір припадає на проекти А, В і Г, то й тут дотримано умови про обмеження бюджету, але чисті вигоди становлять 23 одиниці. Жодна інша здійсненна комбінація не обіцяє більш чистих вигод. Отже, за умови обмеження бюджету чисті вигоди максимізуються вибором проектів А, В і Г.

Розподіл обмеження. Критерій Кальдора — Гікса ставить вимогу, щоб варіанти політики тільки мали потенціал для поліпшення ефективності за Парето, він не вимагає, щоб люди фактично

---

[21] Ще один ґандж співвідношення вигод і витрат — його залежність від того, як ми вестимемо облік витрат і вигод. Наприклад, розгляньмо проект Б на *мал. 9.9*. Уявімо, що витрати 10 одиниць складаються з 5 одиниць державних видатків і 5 одиниць втрат суспільного надлишку. Ми можемо вважати 5 одиниць утрати суспільного надлишку за неґативні вигоди, так що витрати становитимуть 5 одиниць, а вигоди — 25 одиниць. Тоді як чисті вигоди і далі складають 20 одиниць, відношення вигоди — витрати зростає від 3 до 5.

одержували компенсацію за свої втрати. Одна з підстав змиритися з потенційним, а не вимагати реального поліпшення ефективності за Парето для конкретних варіантів політики — наші сподівання, що за різних варіантів політики втрат зазнаватимуть різні люди, так що у широкому спектрі діяльності держави чистих утрат зазнає фактично дуже мало людей. Ще одна підстава: навіть якщо деякі особи все ж зазнають чистих втрат від комплексу варіантів політики, дібраного на основі ефективності, їм можна компенсувати ці збитки через програму перерозподілу доходу чи багатства.

Ці підстави звучать менш переконливо для тих варіантів політики, котрі накладають великі витрати на нечисленні групи. Якщо, на нашу думку, ті, хто втратив, не одержать непрямої компенсації, ми, можливо, схочемо переглянути варіанти політики так, щоб вони або розподіляли витрати рівномірніше, або ґарантували пряму компенсацію особам, що втрачають найбільше. Ми можемо уявити обмеження на масштаб збитків як межу, якої необхідно дотримуватися при застосуванні критерію Кальдора — Гікса. І навпаки, ми можемо уявити, як надати цінності витратам і вигодам, що дістаються різним групам, — це приведе нас до модифікованого аналізу вигод і витрат, який ми розглядали в розділі 8. Використання обмежень і цінностей розподілу, безперечно, приносить у наш аналіз, крім ефективності, ще й інші цінності. Нам слід потурбуватися, щоб зробити їх очевидними. Справді, найкращий підхід — розглядати чисті вигоди як міру ефективності в рамках багатоцільового аналізу.

Звичайно запровадження розподільчих цінностей вимагає, щоб витрати і вигоди перерозподілялися між певними групами. Це означає проведення окремих аналізів вигод і витрат з погляду різних класів, географічних регіонів, етнічних груп чи будь-яких інших категорій, що мають значення при розподілі. Коли починаєте свій аналіз, не бійтеся надмірної дезагрегації. Адже може виявитися, що до кінця дослідження ви не зможете зібрати необхідної інформації для аналізу розподілу. Крім того, розподільча цінність може набути важливого значення для вас чи вашого клієнта тільки після того, як ви побачите попередню оцінку розподілу чистих вигод. Якщо, крім ефективності, існують ще й інші цінності, на які треба зважити, їхнє поєднання нічим не складніше від дії додавання.

Дезагрегація чистих вигод між зацікавленими групами може бути цінною для передбачення політичної опозиції[22]. Тоді як попередня оцінка сукупних чистих вигод дає нам змогу відповісти на нормативне питання: «Чи ефективна політика?», оцінка чистих вигод зацікавлених груп допомагає нам відповісти на позитивне питання: «Хто протидіятиме політиці і хто підтримуватиме її?» Наприклад, Лі С. Фрідман попередньо розрахував чисті вигоди з кількох позицій у своїй оцінці програми сприяння зайнятості в Нью-Йорку[23]. Він розрахував чисті вигоди не тільки з погляду суспільства, а й з позиції платників податків («Чи залишатиметься програма й надалі політично здійсненною?»), служби соціального забезпечення («Чи залишатиметься програма й надалі здійсненною в адміністративному аспекті?»), а також позиції типового учасника програми («Чи люди й далі матимуть бажання брати участь у програмі?»). Отже, деталізований аналіз вигод і витрат може правити за перший крок у передбаченні політичної та організаційної здійсненності.

Резюме. Коли єдиною слушною метою є ефективність, нам слід вибирати здійсненну комбінацію варіантів політики, котра максимізує чисті вигоди. Нам слід бути особливо уважними при застосуванні правила чистих вигод тоді, коли варіанти політики мають взаємозалежні наслідки. Нам слід також передбачати можливе запровадження розподільчих цінностей, провівши, де доцільно, розрахунки деталізованих чистих вигод. І нарешті, дезагрегація чистих вигод між зацікавленими групами може дозволити нам передбачити політичну та організаційну здійсненність.

ІЛЮСТРАЦІЯ: ОПОДАТКУВАННЯ АЛКОГОЛЮ ДЛЯ ПОРЯТУНКУ ЖИТТЯ

Алкоголь — це речовина, яку часто вживають і яку часто надуживають. Хоча, за деякими даними, помірне вживання алкого-

[22] Загальне обговорення цієї проблеми подається у: Harold S. Luft, «Benefit-Cost Analysis and Public Policy Implementation: From Normative to Positive Analysis», *Public Polisy*, Vol. 24, № 4, 1976, pp. 437–462.

[23] Див.: Lee S. Friedman, «An Interim Evaluation of the Supported Work Experiment», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 2, 1977, pp. 147–170.

лю може позитивно вплинути на здоров'я[24], у медичних виданнях говориться, що надмірне його вживання сприяє ушкодженню мозку, виникненню цирозу печінки, народженню неповноцінних дітей, серцевим захворюванням, розвитку раку печінки та деяким іншим хворобам[25]. Ці пов'язані з алкоголем захворювання відіграють принаймні деяку роль у смерті понад 100 тисяч чоловік у Сполучених Штатах щорічно[26]. Однак найтрагічніші наслідки надуживання алкоголю — велике число автокатастроф, скоєних водіями у нетверезому стані. Наприклад, 1980 року з приблизно 53 000 автомобільних катастроф понад 23 000 були спричинені водіями, що керували автомобілями в нетверезому стані[27]. Молоді водії, котрі скоюють аварії частіше, ніж дорослі, особливо небезпечні в нетверезому стані. Для водіїв, молодших 22 років, імовірність загинути в автокатастрофі після вживання шести чи більше порцій спиртного у 100 разів більша, ніж у тверезому стані[28].

Не всі з цих негативних наслідків вживання алкоголю припадають на тих, хто п'є. В середньому на кожних 100 водіїв у нетверезому стані, що гинуть в автокатастрофах, припадає 77 інших жертв. Аварії без трагічних випадків, спричинені водіями в нетверезому стані, мають наслідком тілесні ушкодження та пошкодження майна для осіб, котрі не вживають алкоголю. Субсидовані державою програми страхування здоров'я сплачують деяку частку витрат на наслідки зловживання алкоголю. Ці зовнішні ефекти свідчать про те, що ринкова ціна на алкоголь не відбиває повністю граничних суспільних витрат на нього.

---

[24] A. L. Klatsky, G. D. Friedman, and A. B. Sieglaub, «Alcohol and Mortality: A Ten-Jear Kaiser-Permanente Experience», *Annals of Internal Medicine*, Vol. 95, № 2, August 1981, pp. 139—145.

[25] National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, *Fourth Special Report to the U.S. Congress on Alcohol and Health* (Washington, D.C.: U.S. Department of Health and Human Services, January 1981), pp. 42—79.

[26] E. P. Noble, *Alcohol and Health* (Washington, D.C.: Department of Health, Education and Welfare, 1978), pp. 9—10.

[27] National Highway Traffic Safety Administration, *Alcohol Involvement in Traffic Accident: Recent Estimates from the National Center for Statistics and Analysis* (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation DOT—HS—806—269, May 1982), Appendix C.

[28] Charles E. Phelps, «Risk and Perccived Risk of Drunk Driving among Young Drivers». *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 708—714.

Усвідомлюючи ці негативні зовнішні ефекти споживання алкоголю і вбачаючи потенціал для генерування значних державних надходжень, багато економістів обстоюють ідею підвищення федеральних акцизних податків на алкогольні напої[29]. Вони зазначають, що податки на одиницю кількості пива та міцних спиртних напоїв у реальних показниках істотно зменшилися з 1950-х років. Повернення акцизних податків до їхніх попередніх реальних рівнів не тільки збільшило б надходження, а й інтерналізувало б у межах ціни на алкоголь деяку частку зовнішніх втрат на нього.

Оцінка економічної ефективності підвищення будь-якого конкретного податку вимагає від нас визначити і виразити в грошах зовнішні ефекти споживання алкоголю. Один із найважливіших ефектів — число автокатастроф. Скількох автокатастроф можна буде уникнути, якщо через збільшення податків і зростання роздрібних цін люди споживатимуть менше алкоголю? Чи можна обґрунтовано виразити цінність цих життів у грошах? Ми зосереджуємося на цих питаннях у контексті вигод і витрат, об'єктом якого є зростання акцизного податку на алкоголь. Наш аналіз значною мірою покладається на розвідку Чарлза Фелпса, його розрахунки впливу зростання податку на число автокатастроф, спричинених молодими водіями[30].

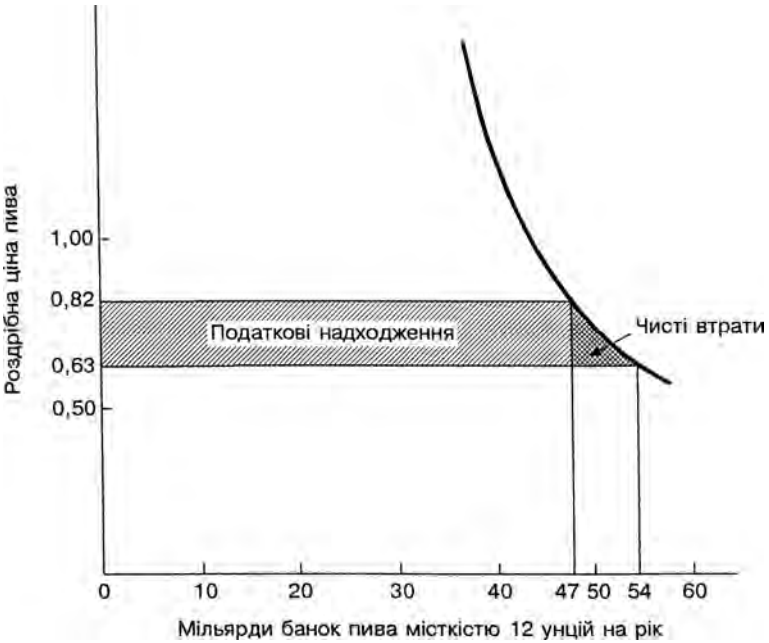
Оцінювання наслідків податку на алкоголь

Ми розглядаємо такі наслідки підвищення податків на алкоголь: втрати суспільного надлишку на ринках алкоголю (найголовніша втрата від податку), зменшення числа автокатастроф, спричинених молодими і старшими водіями (вигоди), зменшення числа аварій без смертельних наслідків (вигоди), а також зменшення втрат для здоров'я і працездатності людей (вигоди). Ми обговоримо щорічні ефекти, маючи на увазі конкретний 30-відсотковий податок на роздрібні ціни на пиво, вино та міцні спиртні напої.

---

[29] George A. Hacker «Taxing Booze for Health and Wealth», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 701–708.

[30] Charles E. Phelps, «Death and Taxes: An Opportunity for Substitution». *Public Policy Analysis Program Working Paper*, № 8702, University of Rochester, May 1987.



Малюнок 9.10. Втрата суспільного надлишку на ринку пива від 30-відсоткового податку

Втрати суспільного надлишку на ринках алкоголю. Загалом акцизний податок зменшує як надлишок споживача, так і надлишок виробника. Якщо ми припустимо, що пропозиція абсолютно еластична, то весь тягар податку ляже на споживачів. На *мал. 9.10* проілюстровано цей випадок для ринку пива. Роздрібні ціни 1988 року на пиво дають нам середній показник 0,63 дол. за банку пива місткістю 12 унцій у Сполучених Штатах. За цією ціною у Сполучених Штатах щороку споживається 54 мільярди банок. Припустімо, що галузь пива постачатиме більше чи менше продукту за однаковою ціною — тобто що графік пропозиції горизонтальний (абсолютно еластичний). Якщо ми накладаємо на одну банку податок розміром 0,19 дол. (30 відсотків від поточної роздрібної ціни), роздрібна ціна для споживачів зросте до 0,82 долара за банку. Інакше кажучи, горизонтальний графік пропозиції означає, що весь тягар податку лягає на споживачів.

Як відреагують споживачі? Щоб відповісти на це питання, мусимо зробити припущення щодо графіка попиту. Користую-

чись підходом, запропонованим Фелпсом, припустімо, що попит еластичний[31]. Покладаючись на огляд емпіричних досліджень, Фелпс припускає, що цінова еластичність попиту на пиво дорівнює −0,5 (1-відсоткове зростання ціни призводить до 0,5-відсоткового зменшення обсягу попиту)[32]. Як показано на *мал. 9.10*, зростання ціни до 0,82 дол. за цих припущень зменшує споживання до 47,4 мільярда банок на рік. Площа заштрихованої фігури дорівнює 9,538 мільярда доларів, які становлять втрати надлишку споживача (що дорівнюють сумі податкових надходжень і чистим втратам) на ринку пива[33]. Площа заштрихованого прямокутника становить 8,951 мільярда дол., частці втрати надлишку споживача, яка одержується державою у вигляді податкових надходжень. Отже, чисті втрати суспільного надлишку на ринку пива дорівнюють 0,586 мільярда доларів, що становить різницю

---

[31] Ми, зокрема, припускаємо, що графік попиту заданий такою формулою:

$$q = ap^{-b},$$

де q — обсяг попиту, p — ціна, а a і b — параметри.

Еластичність цієї кривої попиту дорівнює $-b$, константі. Взявши логарифми обох частин рівняння, ми одержуємо:

$$\log(q) = \log(a) - b\log(p),$$

що за деяких додаткових припущень дозволяє розрахувати параметри a і b при застосуванні лінійної регресії до трансформованих даних про ціну та обсяг. (На практиці, оцінка охоплюватиме інші змінні, крім ціни, що можуть вплинути на попит.) Якщо дослідники повідомлять, що трансформували свої дані, взявши логарифми своїх первинних даних, вам слід інтерпретувати визначену еластичність як неґативне значення параметра b у поданих вище рівняннях. Якщо вони ґрунтували свою оцінку на первинних обсягах та цінах, тоді крива попиту лінійна за ціною і, отже, не має постійної еластичності.

[32] З емпіричних досліджень випливає еластичність попиту від −0,3 до −0,4. Прагнучи бути обережним у своїх оцінках втрат від зростання податку, Фелпс вибрав показник −0,5 як свій базовий приклад. (Що більше абсолютне значення еластичності, то більша втрата надлишку споживача на ринку пива.) Огляд емпіричних досліджень подано у: Stanley I. Orustein, «Control of Alcohol Through Price Increases», *Journal of Studies on Alcohol*, Vol. 41, 1980, pp. 807−818. Якщо еластичність $(-b)$, поточна ціна (p), поточний обсяг (q), ми можемо знайти значення константи (a) на графіку попиту, $q = ap^{-b}$.

[33] У математичному вираженні ця площа дорівнює інтеґралу графіка попиту між початковою ціною (p_0) та новою ціною (p_1). Для нашого еластичного графіка попиту площа дорівнює:

$$\left[\frac{a}{z}\right]\left[p_1^z - p_0^z\right],$$

де z дорівнює $(1-b)$.

між утратою надлишку споживача та сумою надходжень уряду[34]. Це ті чисті втрати, які ми обговорювали в розділі 3.

Ми дотримуємося цієї ж процедури для розрахунку втрат суспільного надлишку на ринках вина та міцних напоїв[35]. Для ринку вина ми припускаємо, що цінова еластичність попиту дорівнює −0,75. Якщо поточна середня роздрібна ціна 0,46 дол. за склянку місткістю 5 унцій, а обсяг поточного споживання близько 16 мільярдів склянок на рік, ми бачимо, що 30-відсотковий податок на поточну роздрібну ціну дає втрату надлишку споживача 1,996 мільярда дол., суму надходжень 1,814 мільярда дол. та чисті втрати сумою 0,182 мільярда дол. За припущення, що показник еластичності становить на ринку міцних напоїв −1,0, 30-відсотковий податок на середню роздрібну ціну 0,63 дол. за порцію спиртного 1,5 унції зменшує щорічне споживання з 32 мільярдів до 24,5 мільярда порцій і має наслідком втрату надлишку споживача величиною 5,205 мільярда дол., надходження сумою 4,578 мільярда дол. та чисті втрати сумою 0,627 мільярда дол.

Додавши наслідки на ринках пива, вина та міцних спиртних напоїв, виявляємо, що 30-відсотковий податок на роздрібні ціни зменшує споживання алкогольних напоїв на 16,6 відсотка, спричинює втрати надлишку споживача сумою 16,739 мільярда дол., забезпечує податкові надходження сумою 15,343 мільярда дол. і має наслідком чисті втрати сумою 1,396 мільярда дол.[36]. Ми мо-

---

[34] Якби нам треба було натомість припустити, що цінова еластичність попиту на пиво становить −0,25, ми б виявили втрати суспільного надлишку сумою 0,306 млрд. дол. Припустивши, що еластичність попиту становить −0,75, ми б виявили втрати суспільного надлишку сумою 0,842 млрд. дол. При аналізі вигід і витрат звичайною практикою є перевіряти чутливість наших висновків до змін наших припущень. Інакше кажучи, проведіть аналіз повторно, не міняючи всіх припущень, окрім того, що в центрі нашої уваги. З огляду на узгодженість даних в емпіричній літературі діапазон величиною від −0,25 до −0,75 майже напевне охоплює фактичне значення.

[35] Ми вимірюємо обсяги порціями спиртного (банкою, склянкою, порцією) з приблизно однаковим вмістом алкоголю: 12 унцій пива, 5 унцій вина та 1,5 унції міцних напоїв.

[36] Цифри для альтернативних норм податку є такими (в мільярдах доларів):

Норми податку (відсотки)	*Втрати надлишку споживача*	*Збільшення податкових надходжень*	*Втрати суспільного надлишку*
10	5.922	5.733	0.189
20	11.485	10.802	0.683
30	16.738	15.343	1.395
40	21.725	19.457	2.268
50	26.477	23.217	3.260

жемо або просто подати чисті втрати як чисту вартість політики на ринку алкоголю, або подати сукупні втрати надлишку споживача як вартість, а сукупні податкові надходження — як вигоду. Хоча вибір підходу не вплине на наш розрахунок чистих вигод, другий підхід зберігає інформацію, котра може придатися пізніше, якщо ми вирішимо, що, поряд з економічною ефективністю, слушною метою є і зменшення дефіциту федерального бюджету.

Зменшення числа автокатастроф, спричинених молодими водіями. Зв'язок між податками на алкоголь та автокатастрофами, спричиненими молодими водіями, йде по інтуїтивно простому ланцюжку: податки підвищують роздрібну ціну на алкоголь; вищі ціни спонукають молодих водіїв пити менше спиртного; оскільки молоді водії п'ють менше спиртного, з ними трапляється менше аварій з трагічними наслідками. Однак донедавна ми не мали достатньо добрих розрахунків міцності цього ланцюжка. Нову інформацію про цінову еластичність попиту з боку молоді, котра вживає алкоголь, надали Майкл Ґросман, Дуґлас Коут та Ґрегорі М. Арлак[37]. Фелпс поєднує цю інформацію з даними розтину з метою перевірки на алкоголь тіл водіїв, загиблих в автокатастрофах, щоб оцінити вплив змін у споживанні алкоголю на ризик автомобільної аварії.

Ґросман, Коут та Арлак аналізували дані американських досліджень стану охорони здоров'я та харчування з метою розрахувати наслідки зміни цін, мінімальний вік, з якого клієнтам можна продавати алкоголь, та інші змінні частоти та інтенсивності вживання алкоголю молоддю віком від 16 до 21 року. Вони виявили, що частота та інтенсивність споживання спиртного дуже чутливо реаґували на ціну. Справді, за їхніми розрахунками, зростання ціни на пиво та міцні напої на 7 відсотків мало б приблизно такий самий ефект, як і підвіщення мінімального вікового порогу, за якого дозволено вживати алкоголь, на один рік. (Споживання вина, як виявилося, не залежало від ціни.) Їхні розрахунки дозволили визначити ймовірність рівня споживання спиртного i, P (рівень споживання i) та ймовірність частоти вжи-

---

[37] Michael Grossman, Douglas Coate, and Gregory M. Arluck, «Prince Sensitivity of Alcoholic Beverages in the United States», y: H. D. Holder, cd., Control Issues in Alcohol Abuse Prevention: Strategies for States and Communities (Greenwich, Conn: JAI Press, 1987), pp. 169 – 198.

вання спиртного *j*, *P* (частоти вживання *j*) для будь-якого ряду гіпотетичних цін на алкоголь[38].

Для того щоб розрахувати число автокатастроф, нам потрібен показник імовірності загибелі неповнолітнього водія в автокатастрофі залежно від рівня вживання спиртного, *P* (загибель/рівень вживання *i*). Це означає: яка ймовірність того, що молодий водій загине, якщо він випив *i* порцій спиртного? У кількох штатах проводяться розтини, при яких вимірюються рівні вмісту алкоголю в крові загиблих в усіх автокатастрофах[39]. Дані з цих штатів дозволяють розрахувати *P* (рівень споживання спиртного *i*/загибель), ймовірність того, що молодий водій, котрий загинув у автокатастрофі, спожив рівень спиртного *i*. Фелпс усвідомлював, що він може визначити ймовірність загибелі, зумовленої рівнем спожитого спиртного, скориставшись такою властивістю ймовірностей:

$$P(\text{загибель/рівень споживання } i)\, P(\text{рівень споживання } i) = P(\text{рівень споживання } i/\text{загибель})\, P(\text{загибель}),$$

де *P* (загибель) є безумовною ймовірністю загибелі молодого водія в автокатастрофі. Оскільки *P* (загибель) можна визначити із сукупної статистики, стає можливим знайти значення ймовірності загибелі, знаючи рівень споживання *i*:

$$P(\text{загибель/рівень споживання } i) = \frac{P(\text{рівень споживання } i/\text{загибель})\, P(\text{загибель})}{P(\text{рівень споживання } i)},$$

[38] Рівні інтенсивності вживання спиртного вказують на кількість порцій спиртного, випитих у типовий день вживання: 6 і більше, 3—5, 1—2. Рівні частоти вживання спиртного свідчать про те, як часто вживають спиртне молоді люди: щодня, 2—3 рази на тиждень, 1—4 рази на місяць, 4—11 разів на рік, і ніколи (менше 3 порцій за попередній рік).

[39] National Higway Traffic Safety Administration, *Alcohol Involvement in Traffic Accidents: Recent Estimates from the National Center for Statistics and Analysis* (Washington, D.C.: U.S. Department of Transportation DOT—HS—806—269, May 1982), Appendix B.

що є простою констатацією теореми Бейєса[40]. Ці ймовірності змінюються із зміною податку на алкоголь, оскільки P (рівень споживання i) залежить від ціни на спиртні напої.

Далі Фелпс скористався умовними ймовірностями загибелі та ймовірностями частоти вживання спиртного за оцінками Гросмана, Коута і Арлака, щоб розрахувати зменшення числа смертей молодих водіїв після підвищення податку на пиво. Фелпс зосередив увагу на пиві з двох причин: по-перше, цей напій найбільше полюбляє молодь; по-друге, еластичність ціни на пиво, що її розрахували Гросман, Коут і Арлак, з погляду статистики набагато точніша, ніж їхні оцінки щодо вина та міцних спиртних напоїв. Якщо податок справді запроваджений на вино та міцні напої, а також на пиво, метод Фелпса приводить до обережних,занижених оцінок кількості врятованих життів.

Фелпс виявив, що 30-відсотковий податок зменшить на 1650 чоловік число водіїв віком від 16 до 21 року, котрі щорічно гинуть в автокатастрофах[41]. Цих автокатастроф можна уникнути, оскільки податок зменшує як інтенсивність, так і частоту вживання спиртного. Оскільки в середньому на кожні 100 жертв з

---

[40] Читачам, котрі раніше не стикалися з теоремою Бейєса, може допомогти стилізований приклад:

Уявіть, що ви граєте в гру, яка зводиться до вгадування співвідношення червоних *(R)* і білих *(W)* кульок у ящику. Припустімо, що ви знаєте, що в ящику міститься або $8W$ і $2R$ (1-й вид ящика), або $2R$ і $8W$ кульок (2-й вид ящика). Припустімо також, що, на вашу думку, апріорна ймовірність того, що ящик виявиться 1-го виду, становить половину — тобто до того, як ви перевірите вміст ящика, ви вважаєте, що P (1-й вид) = P (2-й вид) = 0,5. Тепер уявіть, що ви виймаєте з ящика одну кульку і бачите, що вона біла. Якою, по-вашому, буде ймовірність того, що цей ящик 1-го виду, якщо ви побачили білу кульку? Інакше кажучи, чому дорівнює P (1-й вид$|W$)? З теореми Бейєса випливає, що

$$P(\text{1-й вид}|W) = P(W|\text{1-й вид})P(\text{1-й вид})/P(W).$$

Проте ви знаєте, що $P(W) = P(W|\text{1-й вид})P(\text{1-й вид}) + P(W|\text{2-й вид})P(\text{2-й вид}) = (8/10)\ (0,5) + (2/10)\ (0,5) = 0,5.$

(Інакше кажучи, оскільки ймовірність, що вам потрапить ящик того чи того виду, однакова, перед тим як ви берете кульку, можна припустити, що ви виймаєте з їх об'єднаного вмісту $10W$ та $10R$, так що ймовірність вийняти білу кульку становить 0,5.)

Отже, застосування теореми Бейєса дає нам:

$$P\ (\text{1-й вид}|W) = (8/10)\ (0,5)/(0,5) - 0,8.$$

Отже, якщо ви виймаєте білу кульку, слід вважати, що ймовірність 1-го виду ящика становить 0,8.

[41] Phelps, «Death and Taxes», Table 11.

числа водіїв припадає 77 жертв, котрі не керували автомобілями, 1650 врятованих життів водіїв дасть нам ще й врятованих щороку 1270 життів інших людей. Отже, 30-відсотковий податок зменшив би число жертв автокатастроф, спричинених молодими водіями, приблизно на 2920 чоловік на рік[42].

Зменшення числа жертв автокатастроф, спричинених старшими водіями. На жаль, не існує дослідження, подібного до дослідження Ґросмана, Коута і Арлака, яке б дало кількісні показники поведінки старших споживачів спиртного у Сполучених Штатах. Тому ми мусимо скористатися спеціальною процедурою, що відображає два чинники: по-перше, в середньому дорослі виявляють значно нееластичніший попит на алкоголь, ніж молодь; і по-друге, за будь-якої заданої інтенсивності споживання спиртного, дорослі загалом рідше, ніж молодь, потрапляють в автокатастрофи. Як часто і в аналізі вигод і витрат, ми мусимо максимально скористатися наявною інформацією.

Почнімо із зауваження, що 30-відсотковий податок зменшує число жертв серед молодих водіїв, що вживали алкоголь, приблизно на 40 відсотків (зменшення на 1650 чоловік, виходячи з основної цифри 4120 чоловік). Знехтувавши те, що попит дорослих на алкоголь менш еластичний і що дорослі водії в стані сп'яніння за кермом не такі небезпечні, ми можемо просто припустити, що 30-відсотковий податок зменшить число жертв автокатастроф, пов'язаних з уживанням алкоголю старшими водіями, на таку саму частку. Оскільки є приблизно 8 тисяч жертв автокатастроф щорічно серед водіїв віком понад 21 рік, простий підрахунок дає 3200 чоловік. Очевидно, що цей метод призводить до переоцінки числа жертв серед водіїв віком понад 21 рік, яких можна уникнути запровадженням 30-відсоткового податку.

---

[42] Розрахунки Фелпса для діапазону норм податку є такими:

Норми податку (відсотки)	*Збережені щорічні життя*		
	Водії	*Жертви*	*Разом*
10	825	635	1460
20	1340	1031	2371
30	1650	1270	2920
40	2475	1906	4381
50	3299	2540	5839

Щоб урахувати менш еластичний попит дорослих, ми можемо провести простий розрахунок, співвідносячи показник еластичності попиту дорослих і показник еластичності попиту молоді. Скориставшись результатами Гросмана, Коута і Арлака, Фелпс розрахував, що еластичність попиту на пиво осіб віком від 16 до 21 року становила — 2,3. Еластичність попиту старших осіб, котрі вживають алкоголь, наближається до загальної ринкової еластичності, оскільки старші споживачі алкоголю складають переважну більшість ринку. Отже, ринкові показники еластичності, котрими ми скористалися при обрахунках наслідків на ринках алкогольних напоїв (— 0,5 для пива, — 0,75 для вина і —1,0 для міцних напоїв), є обґрунтованими наближеними показниками еластичності попиту споживачів алкоголю, старших від 21 року. Відношення середнього показника цих еластичностей до показника еластичності молодих осіб становить 0,3. Застосувавши це відношення до простої оцінки 3240 врятованих життів дорослих водіїв, ми одержуємо скориґовану оцінку — 972 особи щорічно.

Брак потрібних даних ускладнює завдання подальшого коригування показників, коли треба враховувати те, що старші водії рідше потрапляють в автокатастрофи незалежно від стану сп'яніння. Все ж ми знаємо, що, хоч особи віком 21 рік і молодші складають близько 13 відсотків водіїв, що мають права, на них припадає приблизно 26 відсотків числа автокатастроф, спричинених уживанням алкоголю[43]. За браком точніших даних ми припускаємо, що за будь-якого рівня вживання спиртного ймовірність потрапити в автокатастрофу для водіїв віком понад 21 рік становить лише 50 відсотків імовірності для молодших водіїв. Поправка на цей чинник зменшує оцінку числа врятованих життів дорослих водіїв до 486. Застосування співвідношення числа жертв до числа загиблих водіїв величиною 0,77 дає нам ще 375 врятованих життів. Отже, ми оцінюємо загальну кількість життів, урятованих завдяки змінам у поведінці водіїв віком понад 21 рік, у 861 життя щорічно.

Зменшення числа травм і ушкоджень майна. Фелпс оцінив збитки від одержання травм та пошкодження майна в автомобільних аваріях, спричинених вживанням алкоголю, на суму

[43] National Highway Traffic Safety Administration, Appendix B, Table 6.

3,75 мільярда дол. щорічно, третина з яких припадає на водіїв віком до 21 року[44].

Щоб розрахувати заощадження на втратах від травм та пошкодження майна, спричинені змінами в споживанні молоддю спиртних напоїв, припустімо, що частка аварій без фатальних наслідків така сама, як і фатальних автокатастроф. Множення процентного показника зменшення числа смертей молодих водіїв у стані сп'яніння внаслідок запровадження 30-відсоткового податку (зменшення на 40 відсотків) на сумарні втрати від аварій без фатальних наслідків, пов'язаних із вживанням алкоголю (1,25 мільярда дол.), дає нам щорічні заощадження сумою 0,5 мільярда дол. Така ж процедура розрахунку для водіїв старшого віку (зменшення 0,06, помножене на 2,5 млрд. доларів) дає щорічні заощадження сумою 0,15 мільярда дол. Отже, ми оцінюємо заощадження на щорічній сумарній кількості травм та пошкоджень майна після запровадження 30-відсоткового податку на суму 0,65 мільярда дол.

Покращення стану здоров'я та працездатності. Ми сподіваємося, що зменшення споживання алкоголю покращує стан здоров'я. Крім того, як ми очікуємо, зменшення споживання алкоголю підвищить працездатність — кращий стан здоров'я і тверезість сприяють зменшенню кількості прогулів та нещасних випадків на робочому місці. Через брак точнішої інформації ми припускаємо, що втрати здоров'я та працездатності прямо пропорційні вживанню алкоголю[45]. Отже, оскільки, за нашими сподіваннями, 30-відсотковий податок зменшить споживання алко-

---

[44] Розрахунки процентної частки аварій, спричинених водіями в нетверезому стані, можна знайти у National Highway Traffic Safety Administration, Appendix B. Попередні звіти показують розрахунки середніх втрат від аварій, які можна виразити в доларах 1986 року. National Highway Traffic Safety Administration, 1975, *Societal Costs of Motor Vehicle Accidents* (Washington, D. C.: U.S. Department of Transportation, December 1976). Фелпс поєднує ці розрахунки, щоб одержати показник річних втрат від травм та пошкоджень майна, спричинених нетверезими водіями.

[45] Пропорційне зменшення буде малоймовірним, якщо більша частка зменшення споживання алкоголю припаде на осіб, що споживають не багато, а помірні кількості алкоголю. Однак факти свідчать, що навіть запеклі споживачі алкоголю все ж змінюють свої звички, зіткнувшись з підвищенням цін. Див.: George A. Hacker, «Taxing Booze for Health and Wealth», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 701–708.

голю на 16,6 відсотка, ми передбачаємо, що втрати здоров'я і працездатності так само скоротяться на 16,6 відсотка.

Ми мусимо покладатися на попередні дослідження щодо оцінок щорічних втрат здоров'я і працездатності, пов'язаних із споживанням алкоголю. Найдоступніші дані, як виявляється, існують за 1975 рік[46]. Конвертація цих розрахунків у долари 1986 року дає щорічно шкоду для здоров'я, що оцінюється в 25,92 мільярда дол., і щорічні втрати працездатності, що становлять 39,96 мільярда дол. Отже, за нашими припущеннями про пропорційність між споживанням і витратами, ми оцінюємо збережене щорічно здоров'я на суму 4,29 мільярда дол., а щорічно збережену працездатність — на суму 6,61 мільярда дол. завдяки запровадженню 30-відсоткового податку.

Грошове вираження та інтерпретація ефектів

Ми виміряли в доларах всі наслідки, крім збережених життів. Отже, ми можемо думати, що в нас залишилося одне завдання — оцінити збережені життя в доларах. На жаль, ми мусимо ще й поставити питання, чи всі наслідки, котрі ми виразили кількісно, мають входити в наш розрахунок чистих вигод. Чи не порахували ми двічі якісь наслідки?

Чиї рахувати життя. Ми розділили врятовані життя на чотири категорії: молоді водії, жертви молодих водіїв, старші водії та жертви старших водіїв. Ми можемо уявити жертв водіїв у стані сп'яніння як осіб, що постраждали від зовнішніх ефектів споживання алкоголю водіями. Втрати, яких завдано жертвам, не відображаються на ринках алкоголю. Натомість витрати, яких зазнали самі водії, можуть відбиватися на стані їхнього попиту на алкогольні напої. Ми сподіваємося, що бодай хто-небудь, повністю поінформований про ризик водіння автомобіля під впливом алкоголю, врахує цей ризик, вирішуючи, коли і скільки пити. За рівності всіх інших умов, чим вища цінність, якої водії непрямо надають своїм власним життям, або чим вища ймовірність авто-

[46] R. E. Berry, Jr. J. P. Boland, C. N. Smart, and J. R. Kanak, «The Economic Costs of Alcohol Abuse and Alcoholism, 1975». *Final Report to the National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism*, ADM 281—760016, August 1977.

катастрофи після вживання алкоголю, тим меншим буде попит водіїв на алкоголь за будь-якої даної ціни. Тією мірою, якою водії не поінформовані про ризик водіння під впливом алкоголю, їхній попит на алкоголь не відбиватиме повністю їхнього ризику потрапити в автокатастрофу.

Пригадайте наше попереднє обговорення вимірювання витрат і вигод на вторинних ринках. Ми можемо уявити собі ринки алкоголю як первинні ринки, а «ринки фатальних випадків для водіїв та їхніх жертв» як вторинні ринки. На ринках «фатальних випадків» люди потребують особистої безпеки на автошляхах як функцію «ціни» безпеки, що її можна уявити як грошовий еквівалент рівня зусиль, витрачених на уникнення аварії. Але ринок фатальних випадків очевидно викривлюється зовнішніми ефектами споживання алкоголю. Тому нам не слід враховувати в нашому аналізі вигод і витрат наслідки на «ринку жертв». «Ринок водія» не викривлюється доти, доки водії повністю усвідомлюють зростання ризику внаслідок споживання алкоголю. Якщо, на нашу думку, водії повністю поінформовані, нам не слід враховувати зменшення їхньої смертності як вигоди — вони вже враховані на ринку алкоголю. Однак якщо ми вважаємо, що вони повністю не усвідомлюють зростання ризику, то «ринок водія» викривлений інформаційною асиметрією, і нам слід врахувати всі фатальні випадки, яких вдалося уникнути, або їх частину як вигоди.

Ми розраховуємо вигоди за трьох різних припущень щодо того, наскільки добре молоді та старші водії поінформовані про ризик вживання спиртного за кермом. По-перше, ми припускаємо, що всі споживачі алкоголю не поінформовані. За цього припущення ми розглядаємо всі випадки загибелі водіїв та їхніх жертв, яких вдалося уникнути, як вигоди. Ми можемо розглядати наш розрахунок вигод за цього припущення як верхню межу фактичних вигод. По-друге, ми припускаємо, що всі споживачі алкоголю добре поінформовані. У цьому випадку ми вважаємо вигодами тільки зменшення кількості невинних жертв. Цей випадок дає нам нижню межу вигод. По-третє, ми робимо «найкращий здогад» про ступінь поінформованості молодих та старших водіїв. Ми припускаємо, що молоді водії поінформовані тільки на 10 відсотків, так що ми можемо розглядати 90 відсотків відвернених автокатастроф з участю молодих водіїв

як вигоди[47]. Ми також припускаємо, що старші водії поінформовані на 90 відсотків, так що ми розглядаємо 10 відсотків відвернених автокатастроф з участю молодих водіїв як вигоди. Як і в інших випадках, ми розглядаємо всі відвернені смерті невинних жертв як вигоди.

Грошове вираження цінності життя. Якою цінністю в доларах можна виміряти врятовані життя? Це питання може вразити вас як недолуге, особливо якщо ви думаєте про визначення цінності в доларах життя конкретної особи. Багато з нас були б готові віддати все заради порятунку життя коханої людини. Однак всі ми певною мірою оцінюємо життя осіб, коли ухвалюємо рішення, що наражають на ризик нас і тих, кого ми любимо. Чи завжди ви застібаєте пас безпеки? Чи змушуєте своїх пасажирів застібати паси? Чи маєте детектор диму на кожному поверсі вашого будинку? Чи маєте справний вогнегасник? Чи завжди надягаєте шолом під час їзди на велосипеді? Чи завжди водите машину в межах дозволеного ліміту швидкості? Якщо ваша відповідь на всі питання «ні», ви тим самим говорите, що не вважаєте своє життя неоціненним — ви вирішили змиритися з більшим ризиком нещасного випадку, щоб уникнути якихось невеликих витрат.

Головна відмінність полягає між реальними та статистичними життями. Більшість із нас готова пожертвувати великими сумами заради порятунку життя конкретних осіб. Наприклад, ми не рахуємося з витратами, прагнучи врятувати шахтарів, котрі потрапили під обвал породи. Однак ми не такою мірою готові до дій, котрі зменшили б імовірність аварій — як суспільство ми не вдаємося до всіх можливих заходів безпеки, щоб запобігти обвалу в шахті. Справді, самі шахтарі деколи свідомо беруть на себе вищий ризик, нехтуючи обтяжливі правила безпеки. Інакше кажучи, поки ми маємо справу не з визначеними категоріями, а з імовірностями, люди, як видається, постійно йдуть на компроміси між доларами і життям. Досліджуючи ці компроміси, можна вирахувати вартість статистичного життя в доларах, а це про-

[47] За повідомленням Фелпса, опитані студенти університету недооцінювали підвищений ризик водіння після вживання великої дози алкоголю на показник, більший від 10 одиниць. Charles E. Phelps, «Risks and Perceived Risk of Drunk Driving among Young Drivers», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 4, Summer 1987, pp. 708–714.

блема, з якою ми зіткнулися в нашому аналізі витрат і вигод, у центрі якого був податок на алкоголь[48].

У кількох дослідженнях були спроби виміряти те, як люди непрямо оцінюють своє життя, за сумою підвищення заробітної плати, яку вони вимагали за роботу з вищим ступенем ризику[49]. Уявіть дві посади з однаковими характеристиками, за винятком того, що одна з них пов'язана зі щорічним ризиком смертельного поранення, більшим на 1/1000 від ризику, пов'язаного з другою посадою. Якщо ми бачимо, що люди готові взятися за ризикованішу роботу за додаткову щорічну плату 2 тисячі дол., можна зробити висновок, що вони непрямо оцінюють своє (статистичне) життя у 2000 дол./(1/1000), або 2 мільйони дол. Обґрунтованість наших висновків залежить від робочих місць, пов'язаних із різними ступенями ризику та повного усвідомлення ризику з боку працівників.

На практиці дослідники користуються економетричними методами контролю за широким діапазоном характеристик робочих місць і працівників. У своєму огляді десяти головних досліджень варіантів вибору «зарплатня—ризик» В. Кіп Віскузі виявив, що оцінки цінності життя коливаються від 600 тисяч дол. до понад 8 мільйонів дол. (у доларах 1986 року)[50]. Ми приймаємо 1 мільйон доларів, суму, наближену до нижньої межі цього діапазону, як занижену оцінку цінності життя. Очевидно, за такого широкого діапазону оцінок нам слід перевірити чутливість на-

---

[48] Метод «ризик — винагорода» концептуально добре обґрунтований в економічному понятті готовності платити. Інший популярний метод, яким користуються в судах при розгляді справ про компенсацію у випадках насильницької смерті, — це оцінювати життя за поточною цінністю майбутніх доходів. Хоча цей метод дає економістам багато можливостей для консультування, він не має такої чіткої концептуальної основи в економічній теорії, як метод визначення ризиків та винагород, — отже, його треба уникати при аналізах вигод і витрат.

[49] Цей підхід вперше використали Річард Талер і Шервін Розен (Richard Thaler and Sherwin Rosen) «The Value of Saving a Life: Evidence from the Labor Market», у: Nestor E. Terleckyi, ed. *Household Production and Consumption* (New York: Columbia University Press, 1976), pp. 265–298.

[50] W. Kip Viscusi, «Alternative Approaches to Valuing the Health Impacts of Accidents: Liability Law and Prospective Evaluations», *Law and Contemporary Problems*, Vol. 46, № 4, Autumn 1983, pp. 49–68. Новіша праця, де використано точніші дані про кількість нещасних випадків на виробництві, подає оцінку життя в межах 5 мільйонів дол. Див.: Michael J. Moore and W. Kip Viscusi, «Doubling the Estimated Value of Life: Results Using New Occupational Fatality Data», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 3, Spring 1988, pp. 476–499.

ших результатів до різних припущень щодо цінності врятованих життів. Як ми зазначимо нижче, як правило, доцільно визначати найменшу цінність життя в доларах, на яку ми маємо спиратися, щоб ґенерувати позитивні чисті вигоди.

Розподіл інших наслідків. Ми мусимо визначити, який обсяг впливів на стан здоров'я, майна та працездатність враховувати як вигоди за умови нашого непоінформованого попиту, поінформованого попиту, а також «найкращого здогаду». Ми дотримуємося тієї самої арґументації, якою ми користувалися, вирішуючи, котрі з відвернених фатальних випадків брати до уваги.

У *випадку непоінформованого попиту* ми припускаємо, що люди не беруть до уваги можливості аварій, втрати здоров'я і продуктивності внаслідок вживання алкоголю, а отже, можемо розглядати сумарні заощадження в цих категоріях як вигоди. Цей метод узгоджується з поглядом на випадки непоінформованого попиту як на верхню межу вигод від податку.

У *випадку поінформованого попиту* ми припускаємо, що споживачі алкоголю повністю передбачають ці витрати і зазнають їх, отже, ми не розглядаємо їх як вигоди. Наприклад, при втратах від аварій ми припускаємо, що споживачі алкоголю платять за пошкодження майна та поранення, яких вони завдають іншим людям через вищі страхові внески або втрату страховки. Так само ми припускаємо, що робітники, котрі через пияцтво зменшили свою працездатність, зазнають більшості з цих утрат продуктивності у формі нижчої платні. Тією мірою, якою ставки страхування і заробітної плати не відбивають повністю схильність до аварій, ризик для здоров'я та втрати працездатності, пов'язані з уживанням алкоголю, ми в своїх розрахунках недооцінюватимемо вигоди — цей метод узгоджується з поглядом на випадок поінформованого попиту як нижню межу вигод.

У *випадку «найкращого здогаду»* ми розподіляємо витрати, керуючись припущенням, що молоді споживачі алкоголю приблизно на 10 відсотків, а особи старшого віку — на 90 відсотків поінформовані про втрати здоров'я, працездатності та збитки, пов'язані з пияцтвом. Оскільки більша частка втрат здоров'я і працездатності припадає на старших споживачів алкоголю, ми розглядаємо 10 відсотків сумарних заощаджень на цих категоріях як вигоди. Що стосується аварій, то ми розглядаємо в якості вигод усі втрати, яких уникли пасажири і перехожі, а також 90 відсотків втрат, яких уникли молоді водії, та 10 відсотків втрат,

що їх уникли старші водії. Хоча брак кращої інформації змушує нас приймати ці спеціальні припущення, вони, можливо, дають нам зважену попередню оцінку вигод.

Розрахунок чистих вигод

Розділивши та передбачивши наслідки, ми готові оцінити чисті вигоди в кожному з цих випадків. Поки ми сподіваємося на незмінність структури витрат і вигід, нам треба простежити за чистими вигодами протягом одного року. Якщо ж ми вважаємо, що витрати й вигоди суттєво зміняться з часом, то повинні оцінити чисті вигоди за кілька майбутніх років і перерахувати їх до сучасного моменту. Наприклад, суворе впровадження в дію закону про заборону водіння в нетверезому стані може зменшити частоту, з якою люди керуватимуть автомобілем після вжиття алкогольного напою настільки, що кількість життів, урятованих завдяки податку, зменшиться. Якщо ми сподіваємося зміни витрат і вигід протягом якогось часу, то нам слід орієнтуватися на такий часовий період, протягом якого, на нашу думку, варіант політики виявиться дієвим.

Чисті вигоди від 30-відсоткового податку. На *мал. 9.11* показано витрати і вигоди від 30-відсоткового податку на роздрібні ціни на пиво, вино та міцні напої. Зауважте, що податок обіцяє позитивні чисті вигоди в кожному з цих трьох випадків. Однак нам слід бути обережними в нашій інтерпретації.

Спочатку розгляньмо чисті вигоди у випадку поінформованого попиту. Одержана сума чистих вигод 0,24 мільярда дол. досить мала у порівнянні з сумою витрат і вигод. Якби ми недооцінили втрати надлишку споживача лише на 2 відсотки, то фактичні чисті вигоди у випадку поінформованого попиту були б не позитивними, а негативними. Оскільки ми дотримувалися занижених оцінок при підрахунку вигод у цьому випадку, можливо, нам доцільно зробити висновок, що податок принаймні дозволяє зрівноважити витрати і вигоди. І все ж найголовніше те, що нам не слід безпідставно довіряти точності наших конкретних розрахунків.

Далі ми розглянемо випадок непоінформованого попиту. Тут ми одержали велику суму позитивних чистих вигод 13,95 мільярда дол. щорічно. Дослідивши категорії вигод, ми відзначаємо, що майже 80 відсотків чистих вигод — це відвернені втрати

	Непоінформований попит	*Найкращий здогад*	*Поінформований попит*
Врятовані життя (1млн. дол./життя)			
Молоді водії	1,65	1,49	0
Жертви молодих водіїв	1,27	1,27	1,27
Старші водії	0,49	0,05	0
Жертви старших водіїв	0,37	0,37	0,37
Разом	3,78	3,18	1,64
Відвернені тілесні ушкодження та пошкодження майна			
Молоді водії	0,50	0,47	0
Старші водії	0,15	0,02	0
Разом	0,65	0,49	0
Відвернені втрати здоров'я та працездатності			
Стан здоров'я	4,29	0,43	0
Працездатність	6,61	0,66	0
Разом	10,90	1,09	0
Податкові надходження			
(пиво, вино, міцні напої)	15,34	15,34	15,34
Зміна надлишку споживача			
(пиво, вино, міцні напої)	−16,74	16,74	−16,74
Чисті вигоди	13,95	3,36	0,24

Малюнок 9.11. Витрати і вигоди від 30-відсоткового податку на алкоголь (у мільярдах дол. на рік)

здоров'я і працездатності. Однак розрахунки, що лежать в основі цих вигод, були певною мірою некритично взяті з літератури. Брак часу і доступу до первинних даних змусили нас буквально прийняти на віру щорічні втрати здоров'я і працездатності, які

розрахували інші експерти. Наша невизначеність щодо точності цих розрахунків мала б турбувати нас. Ми можемо стати заручниками того явища, що одержало назву «проблеми раґу з конини і кролятини»[51]. Коли ми змішуємо наші досить точні оцінки відвернених фатальних випадків (кролятина) з ширшими, проте не такими визначеними оцінками заощаджень здоров'я та працездатності (конина зі стійким смаком), у наших чистих вигодах (раґу) переважатимуть невизначені розрахунки (наше раґу матиме сильніший смак конини). Головне тут те, що невизначеність щодо більших витрат і вигод значною мірою спричинює невизначеність у розрахунках чистих вигод.

На щастя, ці проблеми у випадку «найкращого здогаду» не мають серйозного значення. Чисті вигоди становлять 3,36 мільярда дол., солідну суму навіть порівняно з великими втратами надлишку споживача. Вигоди для здоров'я і працездатності становлять менше від третини чистих вигод, що зменшує небезпеку приготування «раґу з конини і кролятини». Звичайно ступінь наближеності наших розрахунків чистих вигод у випадку «найкращого здогаду» до фактичної цінності чистих вигод залежить від обґрунтованості різних припущень, уже обговорених вище.

Чисті вигоди від інших норм податку. Ми зосередили увагу на 30-відсотковій нормі податку задля наочності. Але чи дає 30-відсоткова норма податку найбільші чисті вигоди?

На *мал. 9.12* показано чисті вигоди за найвищої та найнижчої норм для кожного з трьох випадків. У випадку поінформованого попиту пік чистих вигод припадає на 20-відсоткову норму податку. Отже, якщо ми розглядаємо цей випадок як відповідний дійсності (оскільки вважаємо це найімовірнішим або ж прагнемо дотримуватись занижених оцінок), то нам слід рекомендувати 20 відсотків як найефективнішу норму.

За умови непоінформованого попиту або «найкращого здогаду» чисті вигоди зростають аж до 50 відсотків найвищої проаналізованої норми. Це свідчить про те, що навіть норма, вища за 50 відсотків, може бути оптимальною. При такій інтерпретації слід зважити на дві застороги: одну — методологічного характеру, а другу — пов'язану з природою досліджуваних явищ. По-перше, чим далі ми відходимо від поточної політики, тим менше

[51] E. J. Michan, *Cost-Benefit Analysis* (New-York: Praeger, 1976), pp. 160 – 164.

Норма податку (податкові надходження)	*Непоінформований попит*	*Найкращий здогад*	*Інформований попит*
0,10 (5,73)	6,24	2,09	0,63
0,20 (10,80)	10,72	3,12	0,65
0,30 (15,34)	13,95	3,36	0,24
0,40 (19,46)	17,99	4,68	0,20
0,50 (23,22)	21,60	5,79	0,03

Малюнок 9.12. Чисті вигоди від податків на алкогольні напої (в мільярдах дол. на рік)

впевненими нам слід бути в прогнозуванні наслідків. Наприклад, наші припущення про постійну еластичність попиту може бути цілком обґрунтованим для малих, а не для значних цінових змін. По-друге, мірою нашого просування до надмірно високих податків ми можемо зіткнутися з цілком відмінною реакцією споживачів. Пригадайте те, як люди відреаґували на запровадження сухого закону у США в 1920-і роки; вони провозили контрабандою алкоголь до США з інших країн; вони створювали кримінальні групи, що давали хабарі урядовцям і чинили насильство, щоб постачати алкоголь на нелеґальний ринок; вони виготовляли алкогольні напої вдома; вони звикли до споживання міцніших алкогольних напоїв, які легше було перевозити контрабандою[52].

Поряд з такою поведінкою людей значне підвищення податків може викликати широке використання інших наркотичних речовин і, можливо, спричинити інші важливі, проте непередбачувані, наслідки. Оскільки ми не розглянули цих можливих наслідків, нам слід бути обережними при обстоюванні дуже

[52] Втрати від запровадження «сухого закону» обговорюються у: Irvin Fisher, *Prohibition at Its Worst* (New York: Macmillan, 1926); Malvern Hall Tillitt, *The Price of Prohibition* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1932).

високих норм податків на основі самого тільки аналізу вигод і витрат.

Перегляд цінності життя: перехід до методу ефективності витрат. Якщо ми не бажаємо виразити врятовані життя в доларах, нам треба відмовитися від аналізу вигод і витрат, оскільки перед нами стоять несумірні цілі: врятування життів і підвищення економічної ефективності. Поки ми маємо тільки дві цілі, ми можемо натомість застосувати аналіз ефективності витрат. Ми ставимо головне питання: скількома доларами економічної ефективності треба пожертвувати заради кожного врятованого життя? Наприклад, розгляньмо випадок інформованого попиту за 30-відсоткового податку. За чистих витрат сумою 1,4 мільярда дол. можна врятувати 1645 життів, що дає витрати сумою 0,85 мільйона дол. на одне врятоване життя.

Нам слід порівняти 30-відсотковий податок з іншими нормами податку, зважаючи на витрати на одне врятоване життя. Коли у випадку інформованого попиту норма податку зростає вище 30 відсотків, кількість урятованих життів збільшується, зростають і витрати на одне врятоване життя. Але тільки порівнявши альтернативи, що дозволяють врятувати однакову кількість життів, ми можемо недвозначно сказати, що альтернатива з найменшими витратами на одне врятоване життя найкраща. І все ж витрати на одне врятоване життя вказують тільки на те, яку цінність у доларах ми маємо приписувати одному життю, щоб аналіз вигід і витрат дав нам позитивні чисті прибутки.

30-відсотковий податок можна порівняти із іншими регулятивними програмами, визначаючи витрати на одне врятоване життя. Чи виявляється цей податок таким самим ефективним, як інші, вже ухвалені програми врятування життів? На *мал. 9.13* показано витрати на одне врятоване життя для 44 запропонованих, відхилених або остаточно затверджених регулятивних програм, проаналізованих Адміністративно-бюджетним управлінням США. Наш результат 0,85 мільйона дол. ставить витрати на одне врятоване життя за 30-відсоткового податку в один ряд з найефективнішими з проаналізованих програм. Порівнюючи його з іншими заходами безпеки на автошляхах, ми бачимо, що він не такий ефективний, як норма 1984 року про паси безпеки, що, за прогнозами, мала врятувати десь таку саму кількість життів, проте коштом на дві третини меншим від вартості нашого

Малюнок 9.13. Вартість різних регулятивних програм, що зменшують ризик, на одне врятоване життя

Регулятивна програма	*Рік*	*Агентство*	*Статус**	*Початковий щорічний ризик***	*Кількість життів, врятованих щорічно*	*Витрати на врятоване життя (тис. дол. 1984 року)*
Захист рульової колонки	1967	NHTSA	F	$7{,}7 \cdot 10^{5}$	1.300.000	$100
Нагрівачі повітря	1980	CPSC	F	$2.7 \cdot 10^{5}$	63.000	100
Служба охорони нафтових і газових свердловин	1983	OSHA-S	P	$1.1 \cdot 10^{3}$	50.000	100
Протипожежний захист кабіни	1985	FAA	F	$6.5 \cdot 10^{8}$	15.000	200
Пасивні засоби безпеки/паси	1984	NHTSA	F	$9.1 \cdot 10^{5}$	1.850.000	100
Чистота системи палива	1975	NHTSA	F	$4.9 \cdot 10^{6}$	400.000	300
Тригалометани	1979	EPA	F	$6.0 \cdot 10^{6}$	322.000	300
Підземні конструкції	1983	OSHA-S	P	$1.6 \cdot 10^{3}$	8.100	300
Контроль за вживанням алкоголю і наркотиків	1985	FRA	F	$1.8 \cdot 10^{6}$	4.200	500
Технічний огляд автопокришок	1984	OSHA-S	F	$1.4 \cdot 10^{5}$	2.300	500
Протизаймисті автомобільні сидіння	1984	FAA	F	$1.6 \cdot 10^{7}$	37.000	600
Аварійні сигнали	1984	FAA	F	$2.2 \cdot 10^{8}$	5.000	700
Безпека працюючих на платформах підйомних кранів	1984	OSHA-S	P	$1.8 \cdot 10^{3}$	5.000	900
Протизаймиста дитяча білизна	1973	CPSC	F	$2.4 \cdot 10^{6}$	106.000	1.300
Бокові двері	1970	NHTSA	F	$3.6 \cdot 10^{5}$	480.000	1.300
Залізобетонні конструкції	1985	OSHA-S	P	$1.4 \cdot 10^{5}$	6.500	1.400
Аварійний зв'язок	1983	OSHA-S	F	$4.0 \cdot 10^{5}$	200.000	1.800
Захист від елеваторного пилу	1984	OSHA-S	P	$2.1 \cdot 10^{4}$	4.000	2.800
Бензольні/леткі вихлопи	1984	EPA	F	$2.1 \cdot 10^{5}$	0.310	2.800
Радіонукліди/видобуток урану	1984	EPA	F	$1.4 \cdot 10^{4}$	1.100	6.900
Азбест	1972	OSHA-H	F	$1.4 \cdot 10^{4}$	396.000	7.400
Бензол	1985	OSHA-H	P	$1.4 \cdot 10^{4}$	3.800	17.100
Виробництво миш'яку / скла	1986	EPA	F	$8 \cdot 10^{4}$	0.110	19.200
Оксид етилену	1984	OSHA-H	F	$4.4 \cdot 10^{5}$	2.800	25.600
Сплав міді з миш'яком	1986	EPA	F	$9.0 \cdot 10^{4}$	0.060	25.500
Викиди з уранових заводів / неактивні	1983	EPA	F	$4.3 \cdot 10^{4}$	2.100	27.600
Акрилонітріл	1978	OSHA-H	F	$9.4 \cdot 10^{4}$	6.900	37.600
Викиди з уранових заводів / активні	1983	EPA	F	$4.3 \cdot 10^{4}$	2.100	53.000
Коксові печі	1976	OSHA-H	F	$1.6 \cdot 10^{4}$	31.000	61.800
Азбест	1986	OSHA-H	F	$6.7 \cdot 10^{5}$	74.700	89.300
Миш'як	1978	OSHA-H	F	$1.8 \cdot 10^{3}$	11.700	92.500
Азбест	1986	EPA	P	$2.9 \cdot 10^{5}$	10.000	104.200
DES (корм для худоби)	1979	FDA	F	$3.1 \cdot 10^{7}$	68.000	132.000
Виробництво миш'яку / скла	1986	EPA	R	$3.8 \cdot 10^{5}$	0.250	142.000
Бензол / зберігання	1984	EPA	R	$6.0 \cdot 10^{7}$	0.043	202.000
Радіонукліди / склади ME	1984	EPA	R	$4.3 \cdot 10^{6}$	0.001	210.000
Радіонукліди / елементи фосфору	1984	EPA	R	$1.4 \cdot 10^{5}$	0.046	270.000
Акрилонітріл	1978	OSHA-H	R	$9.4 \cdot 10^{4}$	0.600	308.000
Бензол / етилбензол стирен	1984	EPA	R	$2.0 \cdot 10^{6}$	0.006	483.000
Миш'як / мідь з низьким вмістом миш'яку	1986	EPA	R	$2.6 \cdot 10^{4}$	0.090	764.000
Бензол / шкідливі ангідриди	1984	EPA	R	$1.1 \cdot 10^{8}$	0.029	820.000
Розміщення	1986	EPA	P	$2.3 \cdot 10^{8}$	2.520	3.500.000
EDB	1983	OSHA-H	P	$2.5 \cdot 10^{4}$	0.002	15.600.000
Формальдегід	1985	OSHA-H	P	$6.8 \cdot 10^{7}$	0.010	72.000.000

Малюнок 9.13. (Продовження)

*Запропоноване, відхилене або остаточне правило

**Щорічна кількість смертей на групу населення, що перебуває під тим або тим шкідливим впливом. $10^{3} - 1000$, $10^{4} - 10\,000$ тощо.

Джерело: John F. Morrall, III, «A Review of the Record» *Regulation*, November/December 1986, pp. 26–34; table 4, p. 30.

заходу[53]. З іншого боку, ми бачимо, що він допомагає врятувати більше життів і що з огляду на обсяг витрат він ефективніший від постанови про стандарти для бічних дверцят, ухваленої 1970 року. Отже, ефективність витрат для податку, як видається, діє паралельно з іншими регулятивними правилами безпеки, які вже були ухвалені.

Резюме

У нашому аналізі податку на алкогольні напої проілюстровано головну силу та мистецтво аналізу вигод і витрат. Силу створюють основні концепції вимірювання витрат і вигод; мистецтво полягає у зведенні разом фрагментарних свідчень з різних джерел та прогнозуванні і вираженні в грошах наслідків. Наш висновок про те, що 30-відсотковий податок обіцяє позитивні чисті вигоди, видається досить стійким до зміни припущень про вимірювання вигод. Отже, ми можемо впевнено зробити висновок, що за умови його ухвалення він збільшить економічну ефективність. І все ж залишається велика невизначеність щодо того, чи 30-відсоткова норма наближена до оптимальної.

ПОГЛЯД ЗБЛИЗЬКА НА КІЛЬКА ВИБРАНИХ ТЕМ

До цього часу ми обмежували своє дослідження головними концепціями, що лежать в основі практичного застосування та інтерпретації аналізу вигід і витрат. Тут ми пропонуємо короткі обговорення кількох додаткових тем, які заслуговують на увагу: вибір ставок дисконту, вимірювання надлишку споживача за наявності ефектів доходу та розрахунок попиту для товарів, що не пропонуються ринком. Повне обговорення цих тем виходить за межі цього підручника. Натомість ми стисло зазначимо, чому кожна з цих тем важлива і де з ними можна ознайомитися докладно.

---

[53] Чудові приклади застосування аналізу ефективності витрат до проблеми безпеки на автошляхах наведені у: Fred Thomson, «Regulating Motor Vehide Safety Mainfenance: Can We Make It Cost-Effective?» *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 9, № 4, Winter 1985, pp. 695–715; Dana B Kamerud, «Benefits and Costs of the 55 MPH Speed Limit: New Estimates and Their Implications», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 2, Winter 1988, pp. 341–352; and Robert W. Crandall, Howard K. Gruenspecht, Theodore E. Keeler, and Lester Lave, *Regulating the Automobile* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1986).

Визначення суспільної ставки дисконту

У нашому обговоренні проблеми дисконтування з поправкою на час ми зазначили, що нижчі ставки дисконту переважно підвищують ефективність державних інвестицій. Отже, не слід дивуватися, що доцільний метод вибору ставки дисконту був і залишається об'єктом палких дебатів серед економістів, як теоретиків, так і практиків[54]. На жаль, політичні експерти не можуть дозволити собі чекати, поки з цього приводу буде досягнута одностайна згода.

Концептуальні питання. У світі з досконалими ринками капіталу, подібними до проілюстрованого на *мал. 9.6*, кожний споживач прагне вибирати щось одне з-поміж граничного поточного та граничного майбутнього споживання за ринковою ставкою процента. Водночас норма, за якої приватна економіка трансформує граничне поточне споживання у граничне майбутнє споживання (гранична норма прибутку від інвестицій), так само дорівнює ринковій ставці процента. Отже, ринкова ставка процента виявляється цілком придатною суспільною ставкою дисконту.

Ситуація надзвичайно ускладнюється, коли ми відмовляємося від нашого припущення про досконалий ринок капіталу.

По-перше, оскільки окремі споживачі живуть обмежений час, вони можуть не враховувати повною мірою можливості споживання майбутніх поколінь. Ще не народжені особи не мають безпосереднього впливу на поточних ринках, однак ми можемо вважати, що їм таки треба надати правоможність у нашому аналізі вигод і витрат. Прагнення людей передати спадщину своїм дітям і заплатити за збереження унікальних ресурсів хоч непрямо, але визнає правоможність майбутніх поколінь. Ба більше, майбутні покоління успадковують дедалі більший обсяг знань, що принаймні частково компенсуватимуть поточне споживання природних ресурсів. І все ж, поки інтереси майбутніх

---

[54] Вступ до проблеми суперечностей щодо ставки дисконту добре висвітлюється у праці: Robert C. Lind, «A Primer on the Major Issues Relating to the Discount Rate for Evaluating National Energy Projects» у: Robert C. Lind et al., *Discounting for Time and Risk in Energy Policy* (Washington D. C.: Resources for the Future, 1982), pp. 21–94. Інші статті у цьому ж виданні подають детальне обговорення конкретних концептуальних питань. Чудова оцінка поточної теорії і практики подається у *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 18, № 2, March 1990, Part 2 of 2 Parts.

поколінь досі повною мірою не представлені на поточних ринках, можна керуватися арґументом на користь використання ставки дисконту, нижчої від ринкової ставки процента.

Цим арґументом особливо доречно скористатися при оцінюванні таких проектів, як розміщення радіоактивних відходів, які можуть дати наслідки в далекому майбутньому. Навіть дуже низькі позитивні ставки дисконту змушують знехтувати поточну цінність витрат і вигод, що стануться в далекому майбутньому. Замість намагатися скориґувати ставку дисконту так, щоб ці майбутні витрати і вигоди набули ваги в аналізі вигод і витрат, на нашу думку, доцільніше розглядати чисті прибутки, дисконтовані стандартним способом, як мірило якоїсь однієї мети в багатоцільовому аналізі політики.

По-друге, податки та інші викривлення призводять до розбіжності між нормою прибутку від приватних інвестувань та нормою, за якої споживачі готові збалансувати поточне та майбутнє споживання. Припустімо, що споживачі готові обмінювати граничне поточне та граничне майбутнє споживання за нормою 6 відсотків[55]. Якщо вони стикаються з прибутковим податком у 25 відсотків, а податок фірм на прибуток становить 50 відсотків, вони інвестуватимуть тільки ті проекти, що даватимуть прибуток принаймні 16 відсотків. (Після сплати податку на прибуток фірма повертає інвестору 8 відсотків; інвестор утримує 6 відсотків після сплати прибуткового податку.)

Котру з цих норм (якщо справді треба вибирати поміж них) слід інтерпретувати як суспільну ставку дисконту? Економісти загалом відповідали на це питання, визначаючи альтернативну вартість державного проекту[56]. Якщо державний проект має фінансуватися тільки за рахунок поточного споживання, доцільно скористатися приватною ставкою дисконту на споживання. Якщо державний проект має фінансуватися з приватних інвестицій, слід скористатися нормою прибутку від приватних інвестувань. Загалом за слушну суспільну ставку дисконту вважають середній показник норм інвестування та споживання, збалансованих у відповідності з витратами на проект, визначеними як нереалізоване приватне інвестування та споживання.

---

[55] Ми взяли цей приклад з: Robert C. Lind, *Discounting for Time and Risk in Energy Policy*, pp. 28–29.

[56] Див. ibid., pp. 32–33.

Однак суперечності залишаються й досі, оскільки економісти не можуть дійти згоди щодо того, чи державне інвестування зменшує передусім поточне споживання, чи приватне інвестування. Наприклад, на думку Арнольда Харберґера, оскільки граничні державні видатки переважно фінансуються з позикових коштів, державне інвестування повністю випихає приватні інвестиції[57]. Приймаючи цю гіпотезу «випихання», ми можемо скористатися якимсь із ринкових показників, як-от нормою прибутку на корпоративні облігації Ааа як найпершим наближенням до суспільної ставки дисконту[58].

Звичайно, нам треба зробити поправку на очікувану норму інфляції, щоб одержати реальну суспільну ставку дисконту.

Ставка дисконту, що ґрунтується на нормі прибутку на кооперативні облігації Ааа, загалом вважається безпечною. Чи слід робити подальші поправки на ризик? І знову на це питання в економістів немає одностайної відповіді[59]. Загалом відповідь залежить від сподіваного співвідношення між прибутками від проекту та рівнем національного доходу. Поправки на більше значення безпечної норми є виправданими, якщо прибутки від проекту прямо пропорційні рівню національного доходу; поправки на менший показник виправдані тоді, коли прибутки обернено пропорційні рівню національного доходу. Однак ми дуже рідко володіємо потрібною інформацією, щоб робити такі поправки.

Практичні підходи. Що нам слід робити, коли нема згоди щодо слушної суспільної ставки дисконту? Один із підходів — визначати чисті вигоди для цілого діапазону ставок дисконту. Експерти, крім того, мають пояснити, чому, на їхню думку, такий діапазон є обґрунтованим. Споріднений підхід, який ми проілюстрували на *мал. 9.8*, — надання інформації про найбільші ставки

---

[57] Arnold Harberger, «The Discount Rate in Public Investment Evaluation», у: *Conference Proceedings of the Committee on the Economics of Water Resource Development* (Denver, Colo.: Western Agricultural Economics Research Council, Report № 17, 1969).

[58] Ілюстрація переходу від ринкових норм до суспільних ставок дисконту за гіпотезою Харберґера подається у праці: Steve H. Hanke and James Bradford Anwyll, «On the Discount Rate Controversy», *Public Policy*, Vol. 28, № 2, Spring 1980, pp. 171–183.

[59] Див.: Martin J. Bailey and Michael C. Jensen, «Risk and Discount Rate for Public Investment», у: Michael C. Jensen, ed., *Studies in the Theory of Capital Markets* (New York: Praeger, 1972), pp. 269–293.

дисконту, котрі дають позитивні чисті вигоди. Далі клієнтам можна порадити схвалити проект, якщо вони вважають, що реальна ставка дисконту менша за вказану.

Ще один підхід — використання однієї ставки дисконту для всіх проектів, що їх розглядає інституція, яка ухвалює рішення. За такого підходу всі проекти оцінюються принаймні за одним стандартом. Цим методом 1972 року скористалося Адміністративно-бюджетне управління США, вимагаючи від усіх федеральних аґентств користуватися реальною 10-відсотковою ставкою дисконту[60]. Однак конґрес звільнив від цієї норми проекти водного господарства, оскільки багато таких проектів, що мали політичну підтримку, потребували нижчої ставки дисконту, щоб показати позитивні чисті вигоди — навіть сам аналіз вигід і витрат можна знехтувати через неспроможність державної влади! Звичайно, внаслідок користування спільною нормою, якщо вона далека від реального значення, можуть виникати втрати, а не виграш в ефективності.

І, нарешті, бувають ситуації, коли ринкові ставки процента відображують альтернативну вартість державних інвестицій і, отже, є обґрунтованими ставками дисконту. Наприклад, якщо ми проводимо аналіз вигод і витрат з позиції місцевої влади, то альтернативна вартість державних інвестувань є нормою, за якою органи місцевої влади можуть брати позику. Такий самий доказ можна навести і в прикладі з малими країнами, котрі беруть позики на міжнародних ринках капіталу.

Вимірювання надлишку споживача за наявності ефектів доходу

Наше обговорення надлишку споживача цілком спиралося на графіки ринкового попиту. Ринковий, або Маршаловий, графік попиту вказує на співвідношення між ціною товару та обсягом попиту на товар, утримуючи доходи споживачів та ціни на інші товари незмінними. Ми називаємо його графіком ринкового попиту, оскільки його часто можна побудувати на основі безпосередньо одержаних ринкових даних. Протягом нашого обговорення ми припускали, що зміни надлишку споживача, вимірю-

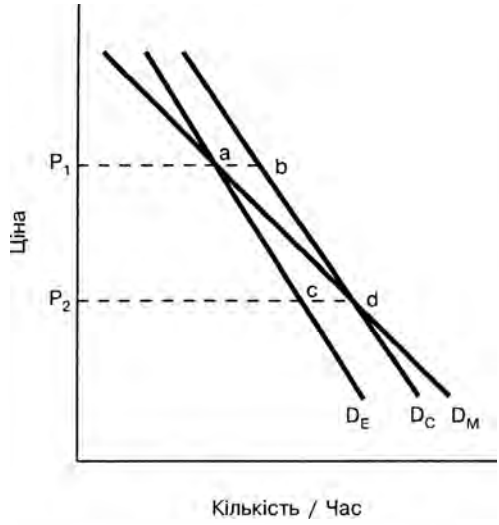
[60] U.S. Office of Management and Budget, «To the Heads of Executive Departments and Establishments, Subject: Discount Rates to be Used in Evaluating Time-Distributed Costs and Benefits», Circular A-94, March 27, 1972.

вані за Маршаловим графіком, точно відповідають сукупному значенню індивідуальних компенсаційних змін, пов'язаних зі зміною тієї або тієї ціни. Це означає, що ми прирівняли втрату надлишку споживача із сумами виплат, яких якраз досить, щоб повернути споживачів до рівнів корисності, які вони мали до зростання ціни. Фактично, зміни надлишку, вимірювані за Маршаловими графіками попиту, тільки наближено дорівнюють сумам індивідуальних компенсаційних змін. Розбіжності виникають через те, що цінові зміни спричиняють ефекти доходу, що теж змінюють рівні корисності споживачів.

Графіки компенсованого попиту. Замість будувати Маршаловий графік попиту або графік попиту за постійного доходу, ми можемо накреслити графіки попиту, що утримують рівні корисності споживачів на постійному рівні. Тобто при певній зміні ціни треба дати споживачам стільки додаткового доходу, щоб вони мали такий самий рівень достатку, як і до зміни ціни. Інакше кажучи, треба компенсувати споживачам втрати їхньої корисності, щоб одержати те, що називають *Гіксовим графіком попиту*. Надлишок споживача, що вимірюється Гіксовим графіком попиту, якраз дорівнює сумі компенсаційних змін.

На *мал. 9.14* показано зв'язок між Маршаловим та Гіксовим графіками попиту. Лінія, позначена D_M, — це Маршаловий графік попиту. Лінія, позначена D_C, — це Гіксовий графік попиту, накреслений, щоб утримувати корисність постійною на рівні, одержаному за початкової ціни P_0. Відстань по вертикалі нижче лінії D_C вимірює максимальну суму, котру споживачі можуть сплатити за додаткову, або граничну, одиницю товару і все ж мати такий самий рівень корисності, як і за ціни P_0. Різниця між цією відстанню по вертикалі та ціною, яку вони фактично мусять платити, становить надлишок, який вони одержують від граничної одиниці. Якби ми забрали граничну одиницю, нам довелося б сплатити їм надлишкову суму, щоб точно повернути їм початковий рівень корисності. Додаючи граничні величини надлишків упродовж зміни обсягу, ми одержуємо зміну сукупного надлишку, що якраз дорівнює компенсаційним змінам, пов'язаним зі зміною обсягу.

У світлі цієї інтерпретації Гіксового графіка попиту D_C, площа трапеції P_1bdP_0 якраз дорівнює компенсаційним змінам при зміні ціни від P_0 до P_1. Вимірюючи надлишок споживача за Мар-



Малюнок 9.14. Графіки попиту за постійного доходу і постійної корисності

шаловим графіком попиту, ми недооцінюємо компенсаційну зміну на величину площі трикутника *abd*.

Ми могли б так само накреслити Гіксовий графік попиту, що відповідає еквівалентній зміні, яка відповідає на питання: яка зміна доходу за початкового рівня ціни P_0 змінить рівень корисності так само, як і зміна ціни від P_0 до P_1? Оскільки ми утримуємо корисності постійними на рівнях, одержаних за P_1, Гіксовий графік попиту, що відповідає еквівалентній зміні, перетинає Маршаловий графік попиту на рівні P_1. Цей графік позначений на *мал. 9.14* як D_E.

Зміна надлишку споживача, вимірювана з використанням D_E, точно дорівнює еквівалентній зміні при зростанні ціни від P_0 до P_1. Отже, зміна Маршалового надлишку споживача переоцінює еквівалентну зміну на величину площі трикутника *adc*.

Чим більший ефект доходу від зміни ціни, тим крутіший нахил Гіксових графіків попиту відносно Маршалового графіка попиту. Якби еластичність за доходом для певного товару дорівнювала нулю, то Гіксові графіки попиту збіглися б із Маршаловим графіком попиту. У цьому випадку компенсаційна зміна, еквіва-

лентна зміна та надлишок споживача, визначений на Маршаловому графіку попиту, були б абсолютно рівними. Навіть якби еластичність за доходом не дорівнювала нулю, допоки частка доходу, витрачена на товар після зростання ціни, залишається малою, ефект доходу можна знехтувати, а тому еквівалентна і компенсаційна зміни дуже наближаються до величини Маршалового надлишку споживача[61].

Як діяти у випадку значних ефектів доходу. Коли ефекти доходу значні, Маршалів надлишок споживача істотно недооцінює компенсаційну зміну, а це головний показник готовності платити, що ним користуються в аналізі вигод і витрат[62]. В одному з підходів, що його розробив Роберт Віліг, використовуються розрахунки верхньої та нижньої меж еластичності за доходом, щоб зменшити розбіжність між Маршаловим надлишком споживача та компенсаційною зміною[63]. Ще один підхід Джорджа Макензі та Айвора Піерса дає наближене значення еквівалентної зміни, використовуючи інформацію, яку можна отримати з Маршалових графіків попиту[64].

Ці підходи досить складні у користуванні і важко піддаються тлумаченню. Чи набудуть вони широкого застосування? Ми вважаємо, що ні, і то з двох причин. По-перше, похибки в розрахунку Маршалового надлишку споживача, напевне, будуть більшими за теоретичні відхилення від компенсаційної або еквіва-

---

[61] Потрібною величиною для визначення масштабу цінового ефекту є частка доходу, витрачена на товар, помножена на показник еластичності за доходом для цього товару. Якщо ця величина мала порівняно з ціновою еластичністю Маршалового графіка попиту, то Маршалів надлишок споживача матиме дуже близьке значення із компенсаційною та еквівалентною зміною. Грунтовне обговорення ефектів доходу та заміни подано у праці: Lee S. Friedman, *Microeconomic Policy Analysis* (New York: McGraw-Hill, 1984), pp. 88–96, 143–152.

[62] Ми вибрали компенсаційну зміну як грошовий показник при вимірі змін добробуту, оскільки вона трохи більше піддається природній інтерпретації, ніж еквівалентна зміна. Однак Джордж Макензі стверджує, що тільки еквівалентна зміна задовольняє всі бажані властивості грошового показника суспільного добробуту. Див.: George McKenzie, *Measuring Economic Welfare: New Methods* (New York: Cambridge University Press, 1983).

[63] Robert D. Willig, «Consumer Surplus Without Apology», *American Economic Review*, Vol. 66, № 4, September 1976, pp. 589–597.

[64] George McKenzie and Ivor F. Pearce, «Welfare Measurement — A Synthesis», *American Economic Review*, Vol 72, № 4, September 1982, pp. 669–682.

лентної змін навіть при дуже значних ефектах доходу — найчастіше ми не маємо дуже точних обрахунків еластичності за ціною і за доходом. Наприклад, розгляньмо широкий спектр цінових еластичностей для пива, які подаються в літературі. По-друге, аналіз вигід і витрат навряд чи є слушною методикою оцінювання будь-якої політики, що пов'язана з украй великими ефектами доходу — тут майже напевне увійдуть до гри розподільчі цінності. Наприклад, політика, що значно підвищила ціни на житло, головну статтю бюджету більшості сімей, майже напевне не аналізуватиметься тільки з погляду економічної ефективності. А оскільки ми переходимо до багатоцільового аналізу, похибки в наших розрахунках чистих вигод, імовірно, матимуть менший вплив на вибір політики.

Оцінювання попиту на блага, не пропоновані ринком

Державні проекти часто виробляють блага, які не продаються на ринку. Справді, неспроможності ринку щодо суспільних благ стають найголовнішим аргументом на користь безпосереднього державного забезпечення. Через те ми часто стикаємося із ситуаціями, коли неможливо побудувати графіки попиту на основі ринкових даних. При оцінці попиту на блага, не пропоновані ринком, іноді доцільно скористатися двома головними методами: гедонічними ціновими моделями та результатами опитувань.

Гедонічні цінові моделі. Рівні благ, не пропонованих ринком, іноді впливають на ціни на товари, що продаються на ринку. Наприклад, ціна на житло не тільки відображає характеристики будинку, а й такі фактори розміщення, як якість освіти в школах цього округу, рівень безпеки громадян та сполучення. (Пригадайте стару приказку: «Для нерухомості є три важливі фактори — розміщення, розміщення і розміщення».) Отже, якщо можна знайти будинки, які були б ідентичними в усіх цих відношеннях, за винятком, скажімо, ступеня безпеки, то ми можемо інтерпретувати будь-яку різницю в ціні як вартість, яку ринок визначає для різниці в ступені безпеки.

На практиці майже ніколи не вдається знайти групи, які були б ідентичні в усіх аспектах, за винятком тієї конкретної особ-

ливості, що нас цікавить. І все ж для визначення незалежного впливу цієї особливості на ціну часто можна скористатися статистичною методикою. Теоретичним обґрунтуванням такої оцінки є *гедонічна цінова модель*[65]. Ми вже обговорювали використання гедонічної цінової моделі при непрямому оцінюванні цінності життя, коли йдеться про вибір між ризиком та високою заробітною платнею. До інших способів використання належать врахування різниці в рівнях зарплатні в різних містах для розрахунку вигод від покращення якості повітря[66]; користування розцінками на житло для розрахунку цінності покращення якості повітря[67]; а також врахування різниці в цінах на житло для непрямого розрахунку цінності, якої надають ризику для стану здоров'я[68].

Брак потрібних даних серйозно обмежує поширене застосування гедонічної цінової моделі. Коли нема даних про всі головні характеристики, що впливають на ціну, неможливо дати надійну оцінку незалежного впливу тієї чи іншої характеристики. Навіть за наявності даних про всі головні характеристики може бути важко розмежувати незалежні впливи характеристик, що мають тенденцію до однакових чи одночасних коливань. І все ж гедонічна цінова модель обіцяє концептуально привабливий підхід, навіть якщо можливості її практичного застосування обмежені.

---

[65] Див.: Zvi Griliches, ed., *Price Indexes and Quality Change* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971); Sherwin Rosen, «Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition», *Journal of Political Economy*, Vol. 82, № 1, Januaru-February 1974, pp. 34–55.

[66] Mark Bayless, «Measuring the Benefits of Air Quality Improvements: A Hedonic Salary Approach», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 9, № 1, 1982, pp. 81–89.

[67] Ronald Ridker and John Henning, «The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution», *Review of Economica and Staticstics*, Vol. 49, No. 2, May 1967, pp. 246–256. Це раннє використання передує очевидній розробці гедонічної цінової моделі. Найновіші підходи подаються у: A. Mitchell Polinsky and Daniel L. Rubinfeld, «Property Values and the Benefits of Environmental Improvements: Theory and Measurement», у: Lowdon Wingo and Alan Evens, eds., *Public Economies and the Quality of Life* (Baltimore: Johns Hapkins University Press, 1977), pp. 154–180.

[68] Paul Portney, «Housing Prices, Health Effects, and Valuing Reductions in Risk of Death», *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 8, № 1, 1981, pp. 72–78.

Проведення опитувань[69]. Прямий підхід до розрахунків вигід від суспільних благ — опитування групи людей про те, скільки вони готові заплатити, щоб одержати ці блага. Порівнюючи демографічні характеристики цільової групи з характеристиками всього населення, можна зробити висновок про сукупну готовність платити за конкретний рівень суспільних благ. Головна перевага цього підходу та, що він дозволяє зробити розрахунок вигід від широкого діапазону суспільних благ, зокрема благ у масштабі всієї країни (як-от оборони), що однакові на всіх місцевих рівнях[70]. Він також дозволяє розрахувати вигоди, які люди одержують від постачання суспільних благ іншим людям[71].

Очевидно, що цей підхід має ряд добре відомих вад, характерних для методів опитування: відповіді залежать від конкретного словесного оформлення питань; невипадковий добір респондентів або їхня відмова відповідати можуть перешкодити формуванню репрезентативної вибірки; запас уваги респондентів обмежений; респондентам часто буває важко перенести гіпотетичні питання у конкретний контекст. Крім того, існує небезпека стратегічної поведінки респондентів. Наприклад, оскільки людина знає, що їй не доведеться фактично платити суму, яку вона називає, вона може перебільшити свою готовність платити за вподобані суспільні блага настільки, що цінність цих благ виявиться завищеною. Хоча стратегічну поведінку можна певною мірою обмежити, спонукаючи респондентів зробити вибір з-поміж конкурентних суспільних благ, вона залишається неминучою проблемою при опитуваннях[72].

---

[69] Огляд цієї проблеми чудово висвітлюється у: Ronald G. Gummings, Louis Anthony Cox, Jr., and A. Myrich Freeman, III, «General Methods for Benefits Assessment», у: Judith D. Bentkover, Vincent T. Covello, and Jeryl Mumpower, eds., *Benefits Assessment: The State of the Art* (Boston: D. Reidel, 1986), pp. 161 – 191; також див.: V. Kerry Smith and William H. Desvousges, *Measuring Water Quality Benefits* (Boston: Kluwer Nijhoff, 1986), pp. 71 – 116.

[70] Див., наприклад, Daniel Hewitt, «Demand for National Public Goods: Estimates from Surveys», *Economic Inquiry*, Vol. 23., № 3, July 1985, pp. 487 – 506.

[71] W. Kip Viscusi, Wesley A. Magat, and Anne Forest, «Altruistic and Private Valuations of Risk Reduction», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 7, № 2, Fall 1987, pp. 227 – 245.

[72] Концептуальний підхід до обмеження стратегічної поведінки подано в: Edward H. Clarke, *Demand Delegation and the Provision of Public Goods* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1980). На жаль, метод Кларке видається непридатним у випадку колективного вибору, зробленого великою групою осіб.

Дослідження діяльності людей: метод дорожніх витрат. Деяких проблем опитування можна уникнути, розпитуючи людей про їхню фактичну поведінку. Найпоширеніше застосування цього методу — це розрахунок цінності місць відпочинку за вподобаннями та звичками людей[73]. Наприклад, уявімо, що ми прагнемо розрахувати цінність, якої люди надають районному парку. Ми можемо опитати людей, котрі живуть на різних відстанях від парку, наскільки часто вони відвідують його. Далі ми можемо статистично пов'язати частоту користування парком з дорожніми витратами (ефективною ціною користування парком) та демографічними характеристиками респондентів. Цей зв'язок дозволяє нам побудувати графік попиту населення на відвідування парку, так щоб ми могли застосувати стандартний аналіз надлишку споживача. Звичайно, точність розрахунку графіка попиту залежить від того, наскільки добре ставки зарплатні вимірюють альтернативну вартість часу подорожі; ця міра не підходитиме для тих, хто вважають бажаною саму поїздку.

ВИСНОВКИ

Аналіз вигід і витрат надає основу для оцінювання економічної ефективності варіантів політики. Розрахунок чистих вигод дає відповідь на питання: чи дає політика достатні вигоди, щоб ті, хто зазнає втрат, могли б принаймні потенційно отримати компенсацію, а отже, щоб добробут деяких людей зріс і при цьому не постраждав добробут інших? Щоб розрахувати чисті вигоди, ми мусимо вирішити, які наслідки породжені політикою і як можна зробити їх сумірними. Загальні концепції альтернативної вартості та готовності платити підводять нас до практичного застосування можливостей аналізу вигід і витрат. Мистецтво аналізу полягає у виведенні обґрунтованих висновків із даних, котрі здебільшого фрагментарні й неповні. Мистецтво, крім того, означає розуміння, коли саме неадекватні дані або суспільні цінності, інші, ніж ефективність, роблять недоцільним проведення вузького аналізу вигід і витрат.

---

[73] Див.: Marion Clawson and Jack L. Knetsch, *Economics of Outdoor Recreation* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1966).

Розділ 10

СТРАТЕГІЧНЕ МИСЛЕННЯ ПРИ УХВАЛЕННІ РІШЕНЬ ТА ВТІЛЕННІ ЇХ У ЖИТТЯ

Ухвалення і виконання колективних рішень самою своєю суттю передбачає співпрацю. Колективні рішення зароджуються з тих або тих політичних пропозицій і завершуються тим впливом, який вони чинять на людей. Цей процес можна поділити на дві фази: ухвалення рішень і втілення їх у життя. Ухвалення починається з формулювання політичних пропозицій і закінчується (якщо взагалі має кінець) офіційним ухваленням певного закону, нормативного акту, адміністративної директиви чи іншої постанови, затвердженої згідно з правилами конкретного політичного рівня. Втілення рішень починається з ухвалення певної політики і триває, допоки ця політика є чинною. Хоча завдання політичних експертів здебільшого полягає у формулюванні та оцінці політичних пропозицій протягом фази ухвалення, вони не можуть виконувати його ефективно, не уявляючи собі всього процесу від пропозиції до наслідків дії ухваленого на її основі рішення.

І все ж різниця між ухваленням рішення і втіленням його в життя не висвітлює повною мірою ту складність, яка звичайно характерна для процесу вироблення політики. Ухвалена політика, надто закони, дуже рідко конкретно визначають, що́ саме треба зробити. Натомість вона може вимагати ухвалення рішень на інших політичних рівнях. Наприклад, законодавчі органи округу можуть ухвалити постанову про заборону куріння в певних громадських місцях, накладання штрафів за її порушення, а також про підвищення відповідальності окружного відділу охорони здоров'я. Тож тепер цей відділ має вдатись до заходів, спрямованих на підтримку даної постанови. Чи слід йому просто чекати скарг громадськості на курців, а чи треба влаштувати перевірки на місцях? Публікувати офіційні попередження чи одразу штрафувати? Хоча керівник відділу охорони здоров'я мо-

же мати законні повноваження відповідати на ці питання так, як йому видається потрібним, на його рішення, певне, впливатиме й думка персоналу (можливо, протилежна його власній). Якщо треба запровадити перевірки на місцях, перед головним інспектором постане завдання виробити їхню процедуру, якої повинні дотримуватися і таки дотримуватимуться його представники. Отже, політика боротьби з палінням, з якою стикається громадськість, формується як результат низки рішень, породжених ухваленням певного нормативного акту.

Ми звичайно міркуємо про цінності та інтереси, які вступають у гру протягом фази ухвалення, і нас не дивують спроби опозиціонерів заблокувати ухвалення того чи іншого рішення. Уявляючи фазу втілення у життя як низку ухвалених рішень, ми готуємося до використання інтересів і цінностей тих, чия співпраця необхідна для того, щоб ухвалена політика не була загальною декларацією намірів, а чинила конкретний, бажаний вплив на спільноту. Інакше кажучи, ми починаємо мислити стратегічно і про процес, і про результати: як можна скористатись інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети.

Ми сподіваємося, що наша дискусія про стратегічне мислення в цьому розділі корисна з цілої низки поглядів. По-перше, як ми вже зазначили в розділі 8, ми не можемо точно передбачити наслідки запропонованої політики, не приділивши належної уваги її втіленню у життя. Отже, стратегічне мислення допомагає нам краще розуміти процес утілення рішень у життя.

По-друге, від політичних експертів часто вимагають оцінити політичну здійсненність різних політичних альтернатив. Іноді політичну здійсненність відверто трактують як одну з цілей при комплексному аналізі політики. Інколи експертів просять підготувати конфіденційний аналіз політичної здійсненності конкретної політики. В будь-якому випадку добрий аналіз вимагає стратегічного мислення.

По-третє, як ми зазначили в розділі 8, розробка ефективних політичних альтернатив вимагає певного творчого підходу. Стратегічне мислення допомагає розвиткові творчої ініціативи, привертаючи нашу увагу до можливостей використати у власних інтересах егоїстичну поведінку інших людей. Воно також допомагає нам ясно усвідомлювати потенційні проблеми і можливості при розробці планів утілення рішень у життя.

По-четверте, самі експерти нерідко беруть участь в ухваленні рішень та втіленні їх у життя. Іноді в політичних експертів просять поради для повсякденного маневрування в політичному просторі, запрошують їх як «технічних експертів» для участі в переговорах або відряджають як своїх представників на збори, де обговорюватимуть і, можливо, навіть вирішуватимуть якісь питання. До експертів деколи звертаються, коли треба поправити, спрямувати, контролювати втілення рішень у життя або навіть керувати цим процесом. «Ужиткова» діяльність такого типу вимагає від експертів запровадження стратегічного мислення на практиці.

ФАЗА УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ

Дослідники політичних проблем можуть надзвичайно мало порадити при прогнозуванні політичної здійсненності та визначенні способів збільшити її[1]. Нещодавні праці з проблем застосування теорії сподіваної корисності при дослідженні міжнародних зв'язків та внутрішньодержавних коаліцій обіцяють перспективу точних прогнозів, що не ґрунтуються на самій інтуїції[2]. Однак на практиці політики і бізнесмени, які бажають політичних прогнозів, звертаються, як правило, до місцевих експертів, тобто осіб, знайомих із політичними діячами певного рівня — місцевого, державного чи регіонального. Наприклад, люди, що їх цікавить перспектива ухвалення закону США про торгівлю, можуть найняти експерта в Конгресі. Фірми, що вивчають можливість капітальних інвестицій в якійсь країні, можуть консультуватися в експерта з державних інституцій цієї країни щодо перспектив політичної стабільності. Звичайно, політики здебільшого

[1] Про недостатню кількість праць з проблеми політичної здійсненності див.: David J. Webber, «Analyzing Political Feasibility Political Scientists Unique Contribution to Policy Analysis», *Policy Studies Journal*, Vol. 14, № 4, June 1986, pp. 545–553.

[2] Резюме́ з проблем теорії сподіваної корисності можна знайти у: Bruce Bueno de Mesquita, David Newman and Alvin Kabushka, «Forecasting Political Events the Future of Hong Kong (New Haven; Conn.: Yale University Press, 1985), pp. 11–54. Цей підхід з деяким успіхом був запроваджений для пояснення міжнародних конфліктів. Див.: Bruce Bueno de Mesquita, «The War Trap» (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1981) та його статтю «The War Trap Revisited», «American Political Science Review», Vol. 79, № 1, March 1985, pp. 156–177.

вважають себе за експертів на певних політичних рівнях, на яких вони діють. А політичні експерти з великим досвідом служби в державних інституціях вивчають середовище, в якому діють ті інституції, це їм придасться при прогнозуванні політичної здійсненності.

Знайомство з інформацією, яку надає місцевий експерт, — розумний початковий етап при прогнозуванні політичної здійсненності. Проте сама ця інформація часто описова й застаріла. Щоб ефективно скористатися нею, нам потрібна теорія поведінки людей, — тільки тоді ми зможемо розробити стратегію, що сприятиме одержанню потрібного нам результату. Тому після аналізу інформації, потрібної для розуміння політичного середовища, ми повертаємося до основних елементів політичної стратегії.

Оцінювання політичної здійсненності та засоби впливу на неї

Одним з небагатьох дослідників, які відверто заговорили про спроможність політичних експертів передбачати політичну здійсненність певних політичних пропозицій та впливати на неї, є Арнольд Мелстнер Arnold Melstner[3]. Він указав на мінімальний обсяг інфомації, необхідний для оцінювання політичної здійсненності: хто учасники політичного процесу? Які їхні мотиви та переконання? Які їхні політичні ресурси? На яких політичних рівнях буде ухвалена конкретна постанова? Хоча ми обговорюємо ці питання послідовно, на практиці ми відповідаємо на них знову й знову, переходячи від одного до іншого мірою того, як більше дізнаємося про політичне середовище.

Визначення конкретних учасників. Які особи і групи осіб, імовірно, висловлять свою думку з того або того питання? Потрібно визначити два угруповання учасників, між якими звичайно немає чіткої межі: ті, що їх обходить порушене питання, і ті, хто офіційно відповідає за ухвалення рішень. Наприклад, уявімо собі пропозицію до міської ради заборонити фірмам у цьому місті піддавати своїх працівників вибірковим тестам на вживання наркотиків. Слід чекати, що профспілки підтримають цю ініціа-

[3] «Political Feasibility and Policy Analysis», «Public Administration Review», Vol. 32, № 6, November/December 1972, pp. 859–867.

тиву, а підприємці протидіятимуть їй. Далі ми сподіватимемось, що профспілки та підприємці, активні в минулому, найімовірніше діятимуть активно і в цьому випадку — скажімо, трудова рада і торговельна палата, як показано на *мал. 10.1*. Водночас ми визначаємо як учасників членів міської ради — завдяки їхньому праву законодавчого голосу, і мера — завдяки його праву вето.

Ми сподіваємося, що профспілки та підприємці будуть активні, оскільки на карту поставлено їхні безпосередні інтереси. Можуть бути втягнені й захисники громадських прав, бо йдеться про важливі, на їхню думку, цінності. (Дехто може розглядати постанову як необхідну для захисту права працівників на приватне життя, інші можуть розглядати її як незаконне втручання у рішеня фірм.) Можливо, певні громадські групи, як-от міська ліга, теж діятимуть активно через свою пряму зацікавленість або звичай об'єднуватися з однією з зацікавлених сторін.

Інші громадські діячі, крім членів міської ради, також можуть утрутитись у політичний процес. Наприклад, думка міського прокурора, дарма що він не має права голосу в раді, про законність певної пропозиції може значно вплинути на членів ради. Думка начальника відділу охорони здоров'я про точність медичних тестувань також може бути впливовою. Редактор місцевої газети не має офіційних повноважень, однак може виявитися важливим учасником політичного процесу завдяки своїм редакційним статтям та впливові на висвітлення новин.

Як слід експертові складати список потенційних учасників? Очевидно, треба *припустити, що учасником стане будь-яка дуже зацікавлена сторона — з економічних, вузькопартійних, ідеологічних або професійних міркувань*. Крім того, треба додати осіб з офіційними посадами. Якщо ви необізнані з даною проблемою або певним політичним рівнем, спробуйте знайти досвідчену особу, яка вас інформуватиме. Скористайтеся газетами чи іншими опублікованими звітами, щоб виявити, хто в минулому брав участь у громадських дебатах з приводу питань, близьких до вашого. Нарешті, треба безпосередньо звернутись до потенційних учасників, розпитати їх про їхні погляди і оцінити ймовірність їхньої активної участі, якщо таке звернення не зашкодить вашому клієнтові або перспективам вашої пропозиції.

Розуміння мотивів та переконань учасників. Мотиви та переконання організованих зацікавлених груп часто виявляються оче-

видними. У противному разі здебільшого можна обґрунтовано виснувати, як ці групи оцінять конкретні пропозиції, порівнявши витрати і вигоди, що їх, певне, врахують лідери груп. Якщо ж оцінка лідерів ґрунтується на хибних, на вашу думку, переконаннях, можна вплинути на їхню позицію, надаючи їм інформацію. Наприклад, голова місцевого осередку міської ліги може підтримати заборону на вибіркове тестування щодо вживання наркотиків, оскільки, на його думку, на території його виборчого округу така заборона діятиме на користь робітників, належних до етнічних або інших меншин. Однак він може вирішити протидіяти забороні, якщо вважатиме, що вона призведе до зменшення кількості робочих місць для меншин, оскільки деякі фірми залишать місто з метою уникнути обмежень своєї діяльності.

Визначити конкретні мотиви та переконання осіб на офіційних посадах набагато важче. Виборні службовці, політичні функціонери і члени громадських служб мають дуже різноманітні мотиви. Як зазначено в розділі 6, виборних службовців, імовірно, турбуватиме проблема їхнього переобрання чи обрання на вищу посаду, а також захист інтересів своїх виборців і поліпшення суспільного добробуту. Політичні функціонери можуть мотивуватися своїми незалежними цінностями, а також прихильністю до своїх політичних спонсорів, бажанням діяти ефективно на своїй теперішній посаді, а також прагненням дістати певну посаду і в майбутньому. Крім незалежних цінностей, громадські службовці часто керуються чуттям професіоналізму та бажанням забезпечити ресурси для своїх організаційних підрозділів.

Не слід дивуватися, що часто буває важко передбачити, які з мотивів візьмуть гору. Справді, такі суперечливі мотиви можуть поставити самих урядовців перед своєрідною моральною дилемою, яку ми описали в розділі 2. Як можна оцінити відносну вагу різноманітних мотивів офіційних осіб, коли йдеться про якесь конкретне питання? Може, спершу треба збагнути афоризм: «Те, що ви обстоюєте, залежить від того, де ви сидите»[4].

[4] Дехто розглядає цей афоризм як центральний елемент ефективного стратегічного мислення. Див., наприклад, Donald E. Stokes, «Political and Organizational Analysis in the Policy Curriculum», «Journal of Policy Analysis and Management», Vol. 6, № 1, Fall 1986, pp. 45–55, at p. 52. Сам афоризм приписують Руфусу Майлзу: Rufus E. Miles, Jr., «The Origin and Meaning of Miles Law», «Public Administration Review», Vol. 38, № 5, September/October 1978, pp. 399–403.

Учасники	*Мотиви*	*Переконання*	*Ресурси*
Зацікавлені групи:			
Трудова рада	Захист працівників від зайвих причепок	Тестуванням скористаються несправедливо	Велика кількість членів, зв'язки з Демократичною партією
Торговельна палата	Захист прав фірм позбуватися небезпечних та непродуктивних працівників	Тестування може бути необхідне, щоб виявляти вживання наркотиків серед працівників і запобігати йому	Впливові члени палати, зв'язки з Республіканською партією
Спілка громадянських свобод	Захист прав особи	Тестування порушує право на приватне життя	Красномовні оратори
Лібертаріанська партія	Захист договірного права	Межі тестування мають бути предметом переговорів між працівниками та адміністрацією	Галасливі члени партії
Міська ліга	Захист працівників, належних до меншин	Тестування зачіпає інтереси меншин	Можливість виступити від імені меншин
«Дейлі ньюс»	Підтримка представників ділових кіл	Заборона тестування недоречна на рівні міста	Редакційні статті
Невиборні службовці:			
Прокурор міста	Підтримка мера	Заборона, можливо, є законною	Думка фахівця
Начальник відділу охорони здоров'я	Зловживання боротьбою проти наркоманії	Тестування бажане, а можливо, і примусове	Професійна думка; докази точності тестів

Малюнок 10.1. Робочий листок експерта з політичних питань: здійсненність заборони на вибіркове тестування на робочому місці

Учасники	*Мотиви*	*Переконання*	*Ресурси*
Виборні службовці:			
Міська рада, член А (демократ)	Підтримка найманих працівників	Заборона бажана	Право голосу
Міська рада, член Б (демократ)	Підтримка найманих працівників	Заборона, можливо, бажана	Право голосу
Міська рада, член В (демократ) (голова ради)	Підтримка громадських груп	Заборона, можливо, бажана	Право голосу, керівництво порядком денним
Міська рада, член Г (республіканець)	Підтримка ділових кіл	Заборона, можливо, небажана	Право голосу
Міська рада Член Д (республіканець)	Підтримка ділових кіл	Заборона небажана	Право голосу
Мер міста (демократ)	Прагнення підтримувати добрі стосунки і з найманими працівниками, і з підприємцями	Заборона, можливо, небажана	Право вето, увага засобів масової інформації

Малюнок 10.1. (продовження)

Інакше кажучи, поставте себе на місце тих або тих службовців. Чого хотіли б ви, бувши ними? До яких дій удалися б ви, щоб одержати бажане?

Безперечно, що більше ми знатимемо про конкретних службовців, то краще відповімо на ці запитання. Якщо урядовець неухильно дотримується певних незалежних цінностей, пов'язаних із конкретним питанням, то може діяти навіть усупереч інтересам своїх виборців. З іншого боку, він може виступити проти своїх власних незалежних цінностей, якщо проблема має фундаментальну вагу для одного з його найбільших виборчих округів. Звичайно, такі чинники, як безпека району проживання та наближення виборчої кампанії, також можуть вплинути на позицію, яку урядовець займає в даному питанні.

Оцінювання ресурсів учасників. Учасники володіють різноманітними політичними ресурсами. Зацікавлені групи можуть заявити, ніби вони виступають від імені виборців. Вони можуть мати фінансові ресурси, достатні для оплати ініціативних груп (лобі), проведення аналізу, оприлюднення своїх цілей через засоби масової інформації та організації збору внесків. Їхні лідери можуть мати тривалі стосунки з потрібними урядовцями. Завдяки широкому членству, аналітичним спроможностям і технічним можливостям цих груп, інформація, яку вони надають, може привернути увагу, справити досить великий вплив. Усі ці ресурси можна оцінити як потенційно доречні. Те, чи вони фактично братимуть участь у грі, залежить від мотивів груп та їхніх лідерів.

Офіційні службовці володіють ресурсами, що спираються на їхні посади та зв'язки. Законодавці можуть голосувати, проводити слухання, а також впливати на порядок денний. Виборні урядовці, як-от мер, звичайно користуються правом вето, а також значною свободою тлумачити закони, що їх ухвалили законодавці. Невиборні урядовці часто мають вплив завдяки своєму професійному статусові, широким знанням, а також зв'язкам із клієнтурою. Будь-хто з цих учасників може впливати на решту через особисті стосунки, що ґрунтуються на довір'ї, прихильності, страху або взаємному обміні послугами.

На *мал. 10.1*, де показано нескладний робочий листок, що визначає учасників, на яких слід зважати, прогнозуючи політичну здійсненність постанови мерії про заборону вибіркового тестування найманих працівників на вживання наркотиків, зазначено також їхні ймовірні вподобання, мотиви, переконання та ресурси. Багато пунктів можуть виявитися лише припущеннями. Пункти робочого листка слід поновлювати в міру надходження додаткової інформації. Наприклад, фактична реакція учасників на пропозицію тієї миті, коли вони довідаються про неї, може істотно змінити вашу оцінку їхніх переконань та готовності скористатися своїми ресурсами.

Вибір політичного рівня. Кожен політичний рівень має свої власні правила ухвалення рішень. Основні правила переважно зафіксовані письмово — законодавці затверджують процедурний процес, а установи мають адміністративні процедури. Однак неписані традиції та повсякденна практика так само можуть сприяти розумінню типового процесу вироблення рішень. Обіз-

наність із цими правилами, як офіційними, так і неофіційними, важлива для політичного прогнозування і стратегії.

Щоб скористатися інформацією з *мал. 10.1* з метою передбачити ймовірність ухвалення постанови про заборону тестування, спершу треба визначити рівні, на яких розглядатимуть цю пропозицію. Як видно з пунктів *мал. 10.1*, поданих під заголовком «Виборні урядовці», ми сподіваємося, що першим рівнем буде міська рада. Якщо припустити, що члени ради голосують згідно з очевидними інтересами своїх виборців, співвідношення голосів з приводу заборони становитиме три до двох. Тоді мер опиниться у скрутному становищі. Якщо він накладе на постанову вето, це може відчужити від нього його колег-демократів. Якщо мер не скористається правом вето, він втратить підтримку ділових кіл.

Мер, можливо, спробує вийти з цього складного політичного становища, змінюючи політичний рівень. Він може заявити таке: хоча обмеження на тестування бажані, їх доцільніше надати на рівні штату. Якщо він спроможеться переконати члена законодавчого органу чи сенатора штату внести пропозицію про заборону на розгляд законодавчих зборів штату, він наполягатиме на перенесенні голосування членів міської ради доти, доки з'ясується позиція законодавців штату. Можливо, мер спонукатиме членів ради ухвалити резолюцію, яка б прискорила вирішення питання на рівні штату. Якщо члени ради погодяться, мерові, отже, вдалося успішно змінити політичний рівень.

Загалом слід сподіватися, що учасники політичного процесу, які програють або передбачають свій програш на одному політичному рівні, намагатимуться перенести розгляд проблеми на інший. Як видно з мерових маневрів, несприятливих результатів на одному рівні влади іноді можна уникнути, пересуваючи питання на інший рівень. Наприклад, однією з причин, чому профспілки домагалися ухвалення федерального закону про безпеку і охорону здоров'я на робочому місці (1970 р.), було їхнє незадоволення своєю спроможністю впливати на вироблення та дотримання норм охорони здоров'я на рівні штату[5]. Рівень, крім того, може переміщатися від однієї гілки влади до іншої. Наприклад, коли урядовий комітет з контролю за якістю харчових продуктів

[5] John Mendeloff, «Regulating Safety: An Economic and Political Analysis of Occupational Safety and Helth Policy» (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1979), pp. 15—16.

та медикаментів оприлюднив свій запропонований указ про заборону використання сахарину як харчової добавки, опонентам удалося переконати конґресменів накласти мораторій на остаточне формулювання указу[6]. Часто особи, які програють на законодавчому та виконавчому рівнях, намагаються перемістити арену дії до суду. Наприклад, протягом 1970-х років прихильники послаблення расової сеґреґації у школах, викликаної плануванням житлового будівництва, звичайно досягали своїх цілей через судові органи. Звісно, здатність створити реальну загрозу перенесення розгляду питання з одного рівня на інший сама по собі може бути політичним ресурсом.

ПОЛІТИЧНІ СТРАТЕГІЇ НА РІЗНИХ РІВНЯХ

Спроби пересунути розгляд проблеми на сприятливіший рівень, не єдина політична стратегія, якою можна скористатися для досягнення політичних цілей. Часто стає в пригоді одна чи більше з чотирьох інших генеральних стратегій: кооптація, компроміс, герестетика і риторика. Коротко розглянемо кожну з них.

Кооптація. Люди, надто яскраві особистості, котрі звичайно працюють у державних офісах (і викладають в університетах), як правило, гордяться своїм авторством. Справді, іноді ми неохоче визнаємо, що погано уявляємо собі, в чому полягають наші ідеї. Переконати інших, що ваша пропозиція принаймні почасти становить їхню ідею — ось, можливо, одна з найпоширеніших політичних стратегій[7]. У законодавчих органах вона часто набуває форми спільного висування тих або тих пропозицій — різними угрупованнями і палатами. У адміністративних установах вона часто передбачає створення дорадчої групи з метою вироблення бажаної рекомендації. Потенційні супротивники, вважаючи, що

[6] Richard A. Merrill, «Saccharin: A Regulator's View», in Robert W. Crandall and Lester B. Lave, eds., «The Scientific Dasis of Health and Safety Regulation» (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981), pp. 153–170.

[7] Загалом радикальна зміна в політиці можлива лише тоді, коли представники головних політичних еліт уважають цю зміну сумісною зі своїми фундаментальними цінностями. Обговорення таких не істотних змін можна знайти в: Dennis Coyle and Aaron Wildavsky, «Requistines of Radical Reform: Income Maintenance Versus Tax Preferences», «Journal of Policy Analysis and Management», Vol. 7, Fall 1987, pp. 1–16.

зробили свій внесок для рекомендації як члени комітету, навряд чи стануть активними опонентами. Державні службовці, які володіють даром спілкування, іноді можуть успішно кооптувати потенційних опонентів лише за допомогою нібито щирої розмови або інших виявів особистої уваги. (Вас ніколи не цікавило, чому декан запрошував вас та інших студентських лідерів на товариські вечері?)

Кооптація може дати користь, коли ваша пропозиція виходить на терен інших учасників політичного процесу[8]. Політики і бюрократи часто розподіляють сфери інтересів та компетенції. Хоча деякі з них можуть бути «природними союзниками» завдяки своїм інтересам і переконанням, вони, проте, можуть відчувати загрозу з боку пропозицій, котрі втручаються до їхніх сфер, якщо їх висунули інші люди. Поки ви певною мірою не залучите їх до формулювання тієї чи тієї політичної пропозиції, вони можуть протидіяти вам, навіть не оцінивши цієї пропозиції. Крім того, інші учасники, скориставшись у даній ситуації порадами експертів, можуть ознайомитись із пропозицією тільки поверхово. Наприклад, члени ради можуть злегковажити пропозицію створити певну програму реабілітації наркоманів, якщо начальник відділу охорони здоров'я не скаже, що ця пропозиція варта уваги.

Звичайно, годі скористатися кооптацією як стратегією, поки ви не готові розділити відповідальність за результати. Характер роботи експерта вимагає, щоб він дозволив своєму клієнтові приписувати собі ваші хороші ідеї (а отже, й не відповідав за свої погані ідеї), — і пам'ятайте, що він заробляє на життя, постачаючи хороші ідеї. Отже, стратегія кооптації має ґрунтуватися на очевидній готовності клієнта вірити експертові в обмін на прогрес на шляху досягнення певних політичних цілей.

Компроміс. Уживаючи слово «компроміс», ми маємо на увазі ті модифікації політичних пропозицій, що роблять їх політично прийнятнішими. Якщо політиці, яка нам найдужче до вподоби,

---

[8] Щодо дискусії про використання кооптації на організаційному рівні див. у: Philip Selznik, *TVA end the Grass Roots* (Berkeley: University of California Press, 1949), pp. 13–16. Гарвей М. Сапольскі визначає кооптацію внутрішніх і зовнішніх критиків Військово-морського флоту як один із факторів успіху проекту ракети «Поларіс». Див. його *The Polaris System Development: Burocratic and Programmatic Success in Goverment* (Cambridge, Mass.: Harward University Press, 1972), pp. 15, 47–54.

бракує потрібної підтримки, її можна змінити з метою одержати додаткову підтримку, необхідну для її ухвалення; мовою комплексного політичного аналізу, ми сповільнюємо свій поступ до мети задля більшої політичної здійсненності. Компроміс бажаний тоді, коли ми віддаємо перевагу модифікованій пропозиції, яка може бути ухвалена, перед будь-якою іншою, теж здійсненною пропозицією. Загалом бажаний компроміс означає внесення найменших модифікацій, необхідних для залучення мінімальної кількості додаткових прихильників, потрібної для ухвалення пропозиції.

Один із компромісних підходів — усунення або модифікація тих елементів пропозиції, які викликають найбільше заперечень у опонентів. Чи сприймають опоненти якісь елементи як «червоні прапорці»? Іноді цих неприйнятних для них елементів можна позбутися, не роблячи значних змін у самій суті пропозиції. Наприклад, уявімо, що ви внесли пропозицію адміністрації округу наймати приватні фірми для надання освітніх послуг ув'язненим у місцевій тюрмі. Дехто з опонентів, які з ідеологічних міркувань заперечують проти прибуткової діяльності, пов'язаної з перевихованням злочинців, можливо, підтримають вашу пропозицію, якщо ви зазначите, що тільки некомерційні організації можуть надавати ці послуги. З отаким обмеженням ви можете домогтися ухвалення політики із збереженням більшості переваг своєї початкової пропозиції[9].

Ще один підхід до компромісу — додавання елементів, які опонентам видаються привабливими. У розділі 6 ми обговорювали принцип «рука руку миє», форму компромісу, для якої характерне поєднання відносно неспоріднених пропозицій. Мис-

---

[9] На тих рівнях, де переможці здобувають вигоди коштом переможених (гра з нульовою сумою — zero-sum games), головний принцип Райкера передбачає таку поведінку: «У суспільних ситуаціях, подібних до ігор з кількістю гравців *n*, учасники утворюють коаліції таких розмірів, які, на їхню думку, ґарантуватимуть виграш, але не більше». William H. Ricker, *The Theory of Political Coalition* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1062), pp. 32–33.

Однак за деяких обставин може бути бажаним піти на більший компроміс, щоб утворити ширшу коаліцію, якщо більший ступінь злагоди утримуватиме опонентів від спроб переглянути політику згодом або на іншому рівні. Наприклад, суддя Фелікс Франкфуртер успішно затримав постанову Верховного суду в справі «Браун проти Ради освіти» *Brown V., Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954) задля того, щоб досягти одностайності думки. Bernard Schwartz with Stephan Lesher, *«Inside the Warren Court»* (Garden City, N.Y., Doubleday, 1983), pp. 21–27.

тецтво взаємних послуг — це, звичайно, клопіт клієнтів, а не експертів. Найчастіше експерти спроможні дати пораду щодо формулювання єдиної пропозиції. Наприклад, розгляньмо ще раз пропозицію заборонити вибіркове тестування на наркотики на робочих місцях. Як узяти до уваги *status quo*, видається, що міська рада схвалить цю заборону. Якщо ви проти заборони, можна спробувати відвернути її, запропонувавши, що фірмам слід заборонити не тестувати, а звільняти, понижувати службово або піддавати дисциплінарним стягненням працівників на основі лиш одного тесту. За умови, що два члени ради (Г і Д), які протидіють забороні, підтримають цю компромісну позицію, вона може здобути потрібну кількість голосів, одержавши підтримку одного з не таких ревних прихильників суворої заборони (Б або В). Можна переконати мера та начальника відділу охорони здоров'я підтримати компромісну позицію і таким чином здобути третій голос.

Між організаціями компроміс часто набуває форми переговорів, коли зацікавлені сторони намагаються досягти згоди через своєрідні торги. Наприклад, втілення у життя на місцевому рівні закону штату, який вимагає від учителів та медиків доповідати про ймовірні випадки насильства над дітьми, може потребувати укладання угоди між начальником місцевої поліції та начальником соціальної служби про те, як треба розслідувати такі доповіді.

Які чинники, ймовірно, впливатимуть на характер та результати переговорів[10]? Один з них — це частота, з якою учасникам доведеться контактувати один з одним; якщо вони зустрічаються дуже часто, то, можливо, будуть гнучкіші та товариськіші, ніж якби зустрічались тільки на переговорах[11]. Ще один чинник — політичні ресурси, з якими кожен приходить на переговори. Чи перебуває якась одна сторона в кращому становищі в разі звертання до зовнішніх сил, як-от окружних урядовців чи мера? Чи може якась одна сторона покликатись на прецедент як аргумент? Чи може якась сторона завдати збитків іншій, затягуючи укладення угоди?

---

[10] Щодо широкого реєстру чинників див. у: Howard Raiffa, *The Art and Science of Negotiation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1982), pp. 11 – 19.

[11] Про взаємодію як джерело соціального співробітництва див. у: Robert M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984).

Для ведення переговорів ефективно Роджер Фішер та Вільям Юрі пропонують корисні практичні настанови Roger Fisher and William Ury[12]. Ми зазначимо тут дві з їхніх пропозицій, які можна розглядати як загальні стратегії для успішного досягнення компромісів при переговорах.

По-перше, слід пам'ятати, що ви маєте справу з людьми, наділеними емоціями, переконаннями та приватними інтересами. Як подача — презентація пропозиції та і її зміст можуть бути важливі для досягнення взаємоприйнятної угоди. Наприклад, якщо ваш партнер у переговорах відзначився тим, що протидіяв зростанню податків, то навіть якщо ви переконаєте його в необхідності додаткових надходжень до бюджету, навряд чи він погодиться на щось подібне до підвищення податків. Пошукайте компроміс, що допоможе йому «зберегти імідж». Можливо, те, що ми звичайно називаємо *податком на бензин*, можна назвати «платою за користування дорогою». Можливо, простий евфемізм — «збільшення надходжень» — буде достатнім для збереження репутації, дарма що кожен знає, що це називання речей іншими іменами! Важливо тільки завжди пам'ятати, що ви маєте справу з людьми, котрі, як і ви, прагнуть тішити себе думкою, що вони творять добро.

По-друге, спробуйте обговорити не позиції, а радше інтереси, де можна знайти взаємовигідні компроміси. Наприклад, Фішер та Юрі згадують переговори між Єгиптом та Ізраїлем з приводу Синайського півострова, що його захопив Ізраїль у шестиденній війні 1967 р.[13]. Допоки обидві сторони підходили до цієї проблеми позиційно — Єгипет вимагав повернення усього Синаю, а Ізраїль прагнув перегляду прикордонної лінії — ймовірність угоди залишалася незначною. Та коли зважили на інтереси, проблема дістала свій розв'язок. Якщо Єгипет, сторіччя панувавши над Синаєм, не бажав поступатися суверенністю своєї території, Ізраїль не прагнув чужих територій самих по собі. Ізраїльтяни скорше хотіли утримувати єгипетські війська чимдалі від своїх кордонів. Домовились повернути Синай Єгипту, але вивести війська з тих районів, які могли б правити за плацдарм для нападу на Ізраїль. Слід завжди пам'ятати про загальне

[12] Roger Fisher and William Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In* (New York: Penguin Books, 1983).

[13] Ibid., p. 42–43.

правило: кінцева мета переговорів — задоволення інтересів усіх учасників. Інакше кажучи, розглядайте переговори як своєрідний експрес-аналіз політики: узгодьте, про що точиться суперечка (визначте проблему), окресліть інтереси (визначте цілі), узгодьте критерії для вироблення справедливого розв'язку (визначте критерії оцінки), проведіть «мозкову атаку», щоб знайти можливий розв'язок (сформулюйте політичні альтернативи), і тільки після цього розгляньте конкретні варіанти, спираючись на критерії[14].

Герестетика. Вільям Райкер (William H. Riker) створив слово «герестетика», назвавши ним стратегію, мета якої — одержати перевагу через маніпуляцію обставинами, за яких робиться політичний вибір[15].

Методи герестетики поділяються на дві категорії: ті, якими оперують через порядок денний, і ті, якими оперують через критерії оцінювання.

У розділі 6 ми проілюстрували парадокс голосування, подавши гіпотетичний приклад визначення політики США щодо Нікарагуа попарним голосуванням за одну з трьох альтернатив (війна, мир та підтримка «контрас»). Уподобання конґресменів такі, що, якби кожен голосував за свої справжні вподобання, порядок, за яким розглядаються варіанти політики, тобто порядок денний, визначив би один варіант вибору. Отже, *маніпулювання порядком денним може бути потужною політичною стратегією.*

Урядовці на певних посадах часто мають можливість безпосередньо маніпулювати порядком денним. Такі службовці, як спікер законодавчого органу, голова комітету або керівник зборів, можуть впливати на політичний результат, певним чином формуючи процес ухвалення рішень. Іноді процес ухвалення рішень вони можуть прямо сформувати у своїх інтересах, відмовившись від розгляду тих або тих альтернатив — можливо, виправдовуючи свої дії потребою докладніше ознайомитись із питанням. Іншим разом вони можуть досягти своїх цілей, визначивши порядок розгляду альтернативних варіантів.

---

[14] Ibid., pp. 10–14.

[15] William H. Riker, The Art of Political Manipulation (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1986) p. ix.

Очевидно, що творці порядку денного — вкрай важливі учасники політичного процесу на будь-якому політичному рівні. Якщо ваш клієнт формує порядок денний, ви у виграшній ситуації, оскільки ті ваші рекомендації, з якими він погодився, ймовірно, будуть ухвалені як політичний курс. Якщо ж ваш клієнт не формує порядку денного, треба дібрати способу збільшити шанси, що його пропозиції займуть сприятливе місце в порядку денному. Один із підходів — сформулювати пропозиції так, щоб вони припали до вподоби творцям порядку денного.

Ще один підхід — мобілізувати на свою користь інших учасників політичного процесу так, щоб блокування ваших пропозицій дорого коштувало творцям порядку денного. Наприклад, 1962 р. сенатор Істес Кефовер (Estes Kefauver) виявив, що його законопроект — поправка до закону, який регулював використання наркотиків, — загальмував голова Судового комітету сенатор Джеймс Істленд, який був противником законопроекту. Тільки розкритикувавши Істленда в пресі за бездіяльність і заручившись підтримкою AFL—CIO[16]. Кефовер спромігся переконати президента Джона Кеннеді в необхідності тиску на Істленда, щоб той дав хід розглядові законопроекту Кефовера[17]. Очевидно, що таку тактику треба застосовувати обережно, надто коли добра воля творця порядку денного може виявитися важливою при розгляді інших проблем у майбутньому.

Якщо ваша пропозиція внесена до порядку денного, можна поліпшити перспективи її ухвалення оманливим голосуванням — тобто таким, що на певній стадії не відображає ваших справжніх уподобань, хоч вони і спрямовані на кращий кінцевий результат. Наприклад, у 1956 р. демократична верхівка Палати представників США вперше запропонувала спрямувати федеральну допомогу безпосередньо шкільним округам. Якби кожен голосував за свої справжні уподобання, законопроект був би схвалений демократичною більшістю. Однак член Палати представників Адам Клейтон Пауел (Clayton Powell) вніс до законопроекту поправку, яка перешкоджала спрямуванню коштів до сегреґованих шкіл. Поправку схвалили північні демократи, але

---

[16] AFL—CIO (American Federation of Labor — Congress of Industrial Organizations: Американська федерація праці — Конґрес промислових профспілок) — від перекл.

[17] Richard Harris, *The Real Voice* (New York: Macmillan, 1964), p. 166.

заблокували південні демократи. Райкер стверджував, що багато республіканців, котрі б воліли взагалі не мати закону, ніж мати закон без поправки, і воліли б мати закон без поправки, ніж мати закон з поправкою, все ж проголосували за поправку, сподіваючися, що демократи Півдня проголосують проти закону з поправкою[18]. Їхні сподівання виявилися правильні, і законопроект із поправкою не пройшов.

Якщо демократи Півночі воліли мати закон без поправки, ніж узагалі не мати будь-якого закону, чому ж вони не протистояли оманливому голосуванню республіканців, проголосувавши своїм оманливим голосуванням проти поправки Пауела, щоб демократи Півдня приєдналися до них задля ухвалення закону без поправки? Можливо, як вважав Райкер, демократи Півночі вирішили, що, з огляду на підримку виборців, їхня позиція проти сеґреґації важливіша для них, ніж сприятливіший політичний результат. Інакше кажучи, на їхню пропозицію вплинула потреба зважати на другий критерій оцінювання.

Становище демократів Півночі ілюструє другу категорію методів герестетики: тих, що змінюють критерій оцінювання. Перебуваючи в меншості, інколи можна запропонувати новий погляд, який спричинить розкол більшості. Наприклад, 1970 р. кілька сенаторів із Західного узбережжя запропонували поправки до законопроекту про фінансування військових потреб, які б заборонили Міністерству оборони транспортувати нервово-паралітичний газ з Окінави до США. Хоча спочатку вони не мали достатньо голосів, щоб перешкодити транспортуванню, їм допоміг здобути більшість сенатор Уорен Маґнусон (Warren Magnuson), заявивши, що на карту поставлено честь сенату. Трохи раніше сенат ухвалив резолюцію, в якій говорилося, що президент не може без згоди сенату змінити статусу будь-якої території, згаданої в мирному договорі з Японією. Маґнусон стверджував, що транспортування газу почасти становило б підготовку для повернення Окінави Японії, тобто неконституційну узурпацію права сенату ратифікувати договори. Виставляючи цю проблему у світлі прав сенату, Маґнусон домігся ухвалення поправки достатньою кількістю голосів тих, які за інших умов підтримали б транспортування газу[19].

---

[18] William H. Riker, *Art of Political Manipulation*, pp. 114–128.

[19] Ibid., p. 106–113.

Риторика. Напевно, найпоширенішою політичною стратегією є риторика, використання переконливої мови. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, що прояснює ймовірні наслідки запропонованої політики. З іншого боку — подає хибну й недоречну інформацію, що затуманює ймовірні наслідки запропонованої політики. Як політичний експерт, ви, ймовірно, зіткнетеся з етичними проблемами, визнаючи міру, якою вам слід брати участь у використанні вашим клієнтом риторики, яка радше затуманює, ніж прояснює.

Задля ілюстрації етичного аспекту використання риторики повернімося до пропозиції заборонити вибіркове тестування на вживання наркотиків. На *мал. 10.1* бачимо, що член ради В, певне, голосуватиме за заборону, оскільки, на його думку, основна маса його виборців вітатиме заборону. Голова міської ліги, наприклад, схвалює заборону, вважаючи, що результатами тестування можна скористатися несправедливо щодо працівників — представників меншин. Якщо ви проти заборони, то, можливо, надавали голові міської ліги інформацію про те, що заборона знеохотить роботодавців залишатися в міській зоні чи розширювати в ній бізнес, тобто остаточний вплив на зайнятість представників меншин і справді може бути негативним. Тоді голова, якщо його переконати, може спонукати члена ради В змінити свою позицію, щоб заборона була відхилена.

На учасників політичного процесу риторика впливає часто набагато ефективніше в опосередкованій формі через громадську думку, ніж у формі безпосереднього переконування. Як ми зазначали в розділі 6, у політиці існують «вікна» — періоди, коли громадська думка та увага засобів масової інформації чутливі до політичних ініціатив у конкретних сферах політики. Громадських діячів можна спонукати до дії можливістю здобути популярність[20]. Щоб утримувати політичні «вікна» відчиненими чи, можливо, навіть створювати їх, прибічники певної політики можуть надавати пресі інформацію через такі механізми, як прес-конференції, інформаційні бюлетені, слухання проблем, зумисно поширювані чутки або просочування даних. Очевидно, що інформація, подана як сенсаційна, потрапить на сторінки газет скорше, ніж та, що видається буденною.

---

[20] Загальний огляд взаємодії федеральних службовців із пресою можна знайти у: Martin Linsky, *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking* (New York: Norton, 1986), pp. 148–168.

Поширеною, однак з етичних міркувань сумнівною риторичною стратегією є наголос на дуже небажаних, але малоймовірних наслідках[21]. Така стратегія живиться очевидною схильністю людей переоцінювати загрозу з боку малоймовірних подій і швидше помічати потенційні збитки, ніж потенційні здобутки[22].

Наприклад, при обговоренні питань здоров'я та безпеки противники атомної енергії схильні наголошувати на наслідках аварії реактора у поєднанні з розпадом захисного кожуха. Сьогодні така аварія справді закінчилася б катастрофою[23]. Незважаючи на малу ймовірність цієї катастрофи, громадськість схильна зосереджуватися на ній, обговорюючи ядерну безпеку, і не зважає на куди реальніший ризик, пов'язаний із видобуванням та перевезенням ядерного палива та утилізацією ядерних відходів.

У розділі 2 ми розглядали чесність аналізу як одну з цінностей, яку слід шанувати політичним експертам. Ми стверджували, що професійна етика політичного експерта загалом не повинна дозволяти йому брати участь у подачі громадськості хибної або перекрученої інформації. Якщо ви вирішили перекласти відповідальність на клієнта або ставите свою концепцію доброго суспільства вище від чесності аналізу, вам однаково треба якомога уникати риторичної нечесності, щоб вам вірили, дарма що ви жертвуєте чесністю аналізу. Як вважав Мак'явеллі, для учасників політичного процесу подоба чесності важливіша, ніж сама чесність[24]. А загалом найкращий спосіб видаватися чесним — бути ним.

---

[21] Райкер називає цю стратегію «навіюванням страху» і пояснює, як вона діє, у: «Rhetoric in Spatial Model». Документ подано на конференцію з коаліційного управління Європейського інституту, Флоренція, Італія, травень 28, 1987. Також див.: R. Kent Weaver, «The Politics of Blame Avoidance», *Journal of Public Policy*, Vol. 6, № 4, pp. 371 – 398.

[22] Див.: Daniel Kahneman and Amos Tversky, «Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk», *Econometrica*, Vol. 47, № 2, March 1979, pp. 263 – 291; Amos Tversky and Daniel Kahneman, «The Enaming of Decisions and the Psychology of Choice», *Science*, Vol. 211, 30 January? 1981, pp. 453 – 458.

[23] Про ймовірність таких подій див.: Bernard L. Cohen, *Before It's Too Late: A Scientist's Case for Nuclear Energy* (New York: Plenum Press, 1983), Benefits (New York: Cambridge University Press, 1984), pp. 4 – 5. Явно небезсторонній, однак цікавий погляд на громадське обговорення проблеми атомної енергії подано у: Samuel McCracken, *The War Against the Atom* (New York: Basic Books, 1982).

[24] Niccolo Machiavelli, *The Prince* (New York: Appleton-Century-Crofts, 1947), Chapter XVIII, pp. 50 – 52.

ФАЗА ВТІЛЕННЯ В ЖИТТЯ

Якщо ухвалення певної політики — залицяння, то її втілення у життя — це шлюб. Залицяння — щось на кшталт створення коаліції; у минулому молода пара маневрувала, аби мати підтримку батьків, тепер вона часто змушена шукати підтримки своїх дітей від попередніх шлюбів. Не кожне залицяння успішне. Однак ті, що успішні, мають офіційне завершення (весілля). З весілля починається реалізація шлюбної угоди. Якщо подружнє життя не закінчилося невдачею і розлученням, втілення угоди в життя триває неперервно. Подружжя мусить постійно докладати зусиль, щоб зберегти свій шлюб у мінливому середовищі. Однак на певному етапі чоловік і жінка можуть так пристосуватись одне до одного, що шлюб залишиться стійким і без докладання свідомих зусиль. Можливо, досягнення такого стану, хоча і не завжди незмінного, — найближчий аналог того, що можна було б назвати успішним утіленням якогось рішення в життя. Порівнявши втілення в життя із шлюбом, ми сподіваємося, що не викликали страху перед шлюбом у наших неодружених читачів, ані страху перед втіленням у життя в одружених. Сподіваємося, що ми передали принципову незавершеність будь-якого втілення в життя й переконали поважно замислитись над ним у період формування пропозицій.

Втілення в життя: чинники успіху та невдачі

Які чинники впливають на ймовірність успішного втілення в життя? Спроби відповісти на це запитання породили великий обсяг літератури[25]. Ми розглянемо три загальних чинники, на яких значною мірою зосереджувалась увага авторів цих книжок: логіку політики, природу необхідної для неї співпраці, а також наявність кваліфікованих та відповідальних людей для керівництва процесом утілення політики. Знайомство з цими чинниками — перший крок до вироблення політики, яку можна успішно реалізувати.

---

[25] Плідною є праця Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973). Огляд пізніших праць можна знайти у: Paul A. Sabatier, «Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis», *Journal of Public Policy*, Vol. 6. № 1, 1986, pp. 21—48; Robert Nakamuva and Frank Smallwood, *The Policy Implementation* (New York: St. Martin's, 1980), pp. 12—18.

Логіка політики: чи прийнятна теорія? У шлюбі важливе значення має сумісність. Ми часто піддаємо сумніву логіку шлюбів між людьми, котрі видаються несумісними. Так само слід чинити й щодо конкретних політик. Яка теорія лежить в основі зв'язку між політикою та сподіваним результатом? Чи прийнятна ця теорія?

Логіку політики можна уявити як низку гіпотез. Розгляньмо, наприклад, штатну програму фінансування локальних експериментів, мета яких — визначити перспективні підходи до викладання природничих наук у середній школі. Для успіху програми мають бути слушними такі гіпотези: 1) шкільні округи, де народжуються корисні для експериментів ідеї, звертаються по кошти; 2) відділ освіти штату вибирає найкращих претендентів на фінансування; 3) профінансовані шкільні округи справді проводять запропоновані експерименти; 4) експерименти переконливо засвідчують ефективність підходів, які піддавалися перевірці; 5) відділ освіти спроможний визначити, які успішні підходи можна поширити на інші округи й території.

Тепер неважко уявити, що будь-яка з цих гіпотез може виявитися хибною або принаймні не завжди слушною. Наприклад, претендентами можуть бути інші округи, що мають досвід скорше в здобутті дотацій, ніж у виробництві корисних ідей; відділ освіти може зазнавати політичного тиску на користь рівномірного розподілу коштів, а не видавання їх іншим округам, де є плідні ідеї; інші округи можуть спрямувати частину коштів на інші цілі — скажімо, оплату повсякденного навчання; шкільним округам може бракувати кваліфікованих працівників, які б оцінили результати, або ж бажання доповісти про результати, які свідчать не на користь запропонованих підходів; відділ освіти може не мати достатнього персоналу, щоб ретельно розглянути результати і визначити, котрі з них обґрунтовані. Що більша ймовірність хибності цих гіпотез, то менша ймовірність, що програма дасть корисну інформацію про те, як досягти кращих результатів, викладаючи природничі науки в середній школі.

Характерні прикмети певної політики та обставин її ухвалення визначають гіпотези, що лежать в основі втілення її в життя та ймовірність слушності цих гіпотез. Загалом, що більші повноваження дає ухвалена політика її запроваджувачам, то більша їхня здатність накинути гіпотетичну поведінку. Так само й що

сильніша політична підтримка ухваленої політики та її сподіваних цілей, то більша спроможність її запроваджувачів гарантувати гіпотетичну поведінку. Наприклад, відділ освіти матиме кращі шанси забезпечити компетентну оцінку експериментів у шкільних округах, якщо вимагатиме від одержувачів коштів наймати незалежних експертів для оцінювання. А коли йдеться про політичну підтримку певної політики, то цей відділ освіти зможе краще протистояти вимогам рівномірного розподілу коштів, якщо більшість прихильників програми у законодавчих зборах штату вважатимуть поліпшення викладання природничих наук у середній школі за важливішу мету, ніж використання цих самих коштів для надання іншим округам загальної допомоги[26]. Очевидно, що політику слід уважати за нелогічну, якщо не можна визначити ймовірну послідовність дій, які ведуть до бажаних результатів[27]. Нижче ми обговоримо написання сценарію як спосіб виявлення ймовірних послідовностей. Але спочатку повернімося до інших чинників, що змінюють імовірність гіпотетичної поведінки.

Монтаж: хто має необхідні елементи? Як ми зазначили в розділі 6, Юджін Бардач навів доречну метафору процесу втілення в життя: це монтаж, що вимагає зусиль задля захисту необхідних елементів від тих, хто їх контролює[28]. З цієї метафори випливає узагальнення: що численніші та різноманітніші елементи, які треба скласти докупи, то більше потенційних проблем, пов'язаних з утіленням у життя. Але є й практична користь: метафора

---

[26] Як зазначають Пресмен і Вілдавскі, незрозуміло, що означає успішне втілення у життя без конкретизації мети: «Втілення в життя не може бути успішним чи невдалим, якщо не порівнювати його з поставленою метою». Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, p. XIV. На практиці ми часто стикаємося з проблемою, коли політику ухвалюють без чіткого узгодження її цілей. Див. Charles Lindblom, «Some Limitations on Rationality: A Comment» in Carl S. Friedrich, ed., *Rational Decision* (New York: Atherton, 1964), pp. 224–228.

[27] Зауважте, що політичні діячі іноді підтримують певну політику суто декларовано і насправді не сподіваються прогнозованих результатів. Обговорення позицій, які займають члени конґресу, можна знайти у: David R. Mayhev, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1974), pp. 61–73.

[28] Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977), pp. 57–58.

вказує, на які запитання слід відповісти при розгляді перспектив успішного втілення. Які саме елементи (гіпотези, що пов'язують політику з бажаними результатами) треба з'єднати докупи? Хто контролює ці елементи? Які їхні мотиви? Якими ресурсами володіє втілювач політики, щоб спонукати їх забезпечити ці елементи? Які будуть наслідки, якщо елементи неможливо отримати вчасно, а то й узагалі?

Ці запитання, власне, ті самі, які ми ставили з метою визначення політичної здійсненності. Справді, намагання забезпечити необхідні для втілення елементи переважно означають політичні махінації; хоча такі питання рідко вирішують голосуванням, осіб, які контролюють необхідні елементи, однаково треба переконати забезпечити їх. Інакше кажучи, як ми зазначали на початку цього розділу, втілення в життя можна уявити як низку ухвалень.

Недвозначні законні повноваження — майже завжди цінний політичний ресурс для тих, хто втілює в життя певну політику. Однак тільки їх може бути не досить для ґарантування співпраці. Наприклад, уявімо мера міста, який виступає проти перевезення атомних відходів залізницею, що йде через його місто. Припустімо, що закон вимагає від мера підготувати план евакуації міста в разі викиду ядерних відходів у довкілля. Уявімо також, що перевезення відходів через місто не може розпочатися до схвалення плану евакуації. Мер може перешкодити програмі перевезень, дотримуючись однієї з трьох тактик: окозамилювання, зволікання або прямого опору[29].

Мер може зумисне доручити своєму персоналові підготувати план евакуації, який відповідатиме букві закону, але буде негодящим. Якщо втілювач політики, наприклад комітет з комунальних підприємств штату, ухвалить негодящий план, він ризикує не тільки громадською безпекою, а й своєю репутацією та позовом у суд з боку зацікавлених груп, які протидіють програмі перевезень. Звичайно, якщо втілювач політики не схвалить плану евакуації, програма буде загальмована. Оскільки мер формально виконав вимогу, втілювач, можливо, матиме труднощі у здобутті політичної та юридичної підтримки, необхідної, щоб

[29] Окозамилювання і масовий непослух, а також способи подолати їх докладно розглянуто в: Eugene Bardach, *The Implementation Game*, pp. 98 — 124.

змусити мера скоритися духові закону. Справді, з окозамилюванням боротися важко, бо на втілювача політики лягає тягар доведення, що виконання вимоги неадекватне.

Мер може доручити своєму персоналові підготувати план евакуації, нишком звеліївши зволікати з ним якомога довше, і втілювач політики не матиме законних підстав звинувачувати мера. Протягом зволікання мер, можливо, мобілізує політичну підтримку з метою заблокувати програму перевезень відходів через місто. Можливо, наближення виборчої кампанії або зміна громадської думки дозволять опротестувати постанову законодавців, які ухвалили цю програму. Або ж, можливо, виконавець політики здасться і вибере інший маршрут перевезень відходів. У будь-якому разі мер, імовірно, втратить небагато від стратегії зволікання і принаймні матиме надію на сприятливу зміну політичних обставин.

Нарешті, замість окозамилювання, мер може просто не дозволити своєму персоналові підготувати план евакуації. Такий явний опір може йому дорого коштувати, якщо втілювач вирішить удатися до юридичних санкцій. Однак виклик мера до суду може завдати втілювачеві політичних утрат і, ймовірно, призведе до суттєвого зволікання. З іншого боку, незважання на мерів непослух може спонукати інших мерів до відмови готувати план евакуації, що поставить під загрозу усю програму перевезень.

Якщо масовий непослух загалом трапляється рідко — він вимагає відваги і виправдовує себе тоді, коли втілювачеві політики невигідно силою домагатися виконання наказу, — окозамилювання та навмисне зволікання — досить поширена тактика тих, хто протидіє втіленню в життя певної політики. Наймані працівники, особливо державні службовці, часто можуть загальмувати чи навіть зупинити втілення, діючи мляво або неохоче[30]. Їхня здатність перешкодити втіленню надто велика тоді, коли на їхнє сприяння треба покладатися протягом тривалого часу. Наприклад, системи управління інформацією звичайно вимагають стабільного допливу вихідних даних, щоб забезпечувати споживачів докладною інформацією; зволікання або недбалість

[30] Проблема політичних ресурсів, доступних для найманих працівників та менеджерів низових ланок, обговорюється у: David Mechanic, «Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations», *Administration Science Querterly*, Vol. 7, № 3, December 1962, pp. 348–364.

кількох постачальників інформації може бути досить, щоби звести нанівець цінність усієї системи[31].

Отже, навіть тоді, коли втілювачі політики мають законні повноваження вимагати послуху, вони необов'язково доможуться його мірою, необхідною для успішного втілення. Втілювачам слід сподіватися, що їхні намагання забезпечити програмні елементи матимуть політичний характер: їм треба мобілізувати спільників, а також досягти угоди з людьми, які мають протилежні інтереси. Отже, втілювачам слід підготуватися до використання політичних стратегій, надто кооптації та компромісу, щоб поєднати програмні елементи й забезпечити їхнє функціонування. Наприклад, задля збільшення шансів, що мери вчасно розроблять прийняті плани евакуації, втілювачі можуть запропонувати обговорити обмеження частоти та обставин перевезень до того, як мери зважаться на непослух завдяки своєму становищу в суспільстві. Можливо, втілювач запропонує якусь поступку в зовсім іншому питанні, що викликає обопільний інтерес[32].

Щоб перешкодити втіленню політики, непослух не конче має бути зумисним. Власник необхідного програмного елементу, попри все своє бажання забезпечити його, може зазнати невдачі через свою некомпетентність або нездатність спонукати інших надати потрібну підтримку. Наприклад, мер уважатиме, що підготовка плану евакуації згідно з вимогою закону є обов'язком, який треба виконати. А проте його команді може бракувати необхідних навичок для розробки такого плану. Або ж персонал може бути компетентним, але неспроможним швидко впоратися зі своїм завданням, оскільки, згідно з місцевими формальностями, план має бути обговорений на громадських слуханнях, затверджений прокурором міста, міською та окружною радами

---

[31] Проблеми, що трапляються при впровадженні інформаційних систем, розглянуто у: David Leo Weimer, «CMIS Implementation: A Demonstration of Predictive Analysis», *Public Administration Review*, Vol. 40, № 3, May/June 1980, pp. 231 – 240.

[32] Наприклад, коли губернатор штату Луїзіани призупинив будівництво приміщень за програмою «Стратегічний резерв палива США», протестуючи проти видачі перепусток Корпусом військових інженерів, Міністерство енергетики спонукало губернатора відмовитися від своїх заперечень, зробивши деякі поступки, зокрема пообіцявши, що не буде зберігати відходи атомного виробництва в Луїзіані. David Leo Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation, and Analysis* (Westport, Conn.: Greenwood Press. 1982), pp. 50 – 51.

планування, а також міською радою. Тож навіть коли нема поважної опозиції, формальні процедури та рутинне зволікання можуть перешкодити схваленню плану у прийнятний для втілювача термін.

Незгода між тими, хто забезпечує такі елементи, ускладнює оцінку ймовірного непослуху через недбальство. Наприклад, уявімо, що програма перевезень вимагає підготувати план евакуації для двадцяти міст. Можливо, в більшості мерій є кваліфікований персонал, що може виконати розпорядження. Та навіть якщо тільки окремі мерії виявляться неспроможними, виконання втілення програми опиниться під загрозою — скажімо, через те, що всі плани евакуації мають бути подані до початку перевезень.

Загалом самих лише законних повноважень може бути не досить, щоб ґарантувати послух тих, хто контролює необхідні елементи програми. Якщо хто гадає, що програма або конкретна участь у ній суперечать його інтересам, втілювачеві слід бути готовим до їхніх спроб ухилитися від сумлінного виконання обов'язків через окозамилювання, зволікання чи навіть явний опір. Крім цього, втілювач повинен мати реальне уявлення про можливості тих, хто офіційно відповідає за надання елементів програми.

Наявність «майстрів»: хто керуватиме монтажем? Досі ми мали неконкретне уявлення про особистість утілювача. З наших прикладів постає особа, котра схвалює певну політику і готова витрачати час, енергію і кошти, щоб утілити її в життя; одне слово, людина, що діє так, як і треба. Однак політичні експерти вкрай рідко мають змогу самі керувати втіленням. Справді, їхні клієнти — законодавці або високі урядовці — навряд чи готові або спроможні здійснювати щоденне керівництво втіленням. За керівництво втіленням звичайно відповідають адміністратори організаційних підрозділів, що надають такі послуги. Наприклад, виконавцем програми перевезень атомних відходів виявиться, напевно, начальник якогось відділу комітету з комунальних підприємств, що контролює атомні електростанції штату.

З огляду на вагу політичних махінацій у процесі втілення, розуміння мотивів та політичних ресурсів втілювача, безперечно, важливе для прогнозування ймовірності, що втілювана політика дасть бажані наслідки. Втілювач, який уважає втілювану політи-

ку за небажану чи пусту, менше дбатиме про свою активнішу участь і залучення додаткових організаційних ресурсів під час монтажу на відміну від тих, хто ставиться до тієї політики прихильно. Одна з причин, чому часом створюють нові організаційні підрозділи для втілення нової політики, — усвідомлення, що адміністратори вже наявних підрозділів не стануть енергійно запроваджувати нову політику, оскільки зостаються прихильниками старої[33].

Вади втілювачів можна іноді компенсувати людьми, котрих Бардач називає *майстрами*: вони можуть утручатись у монтаж і допомогти одержати потрібні елементи, яких не вистачає[34]. Наприклад, представники законодавчого спонсора певної політики можуть контролювати процес утілення, можливо, допомагаючи укладати компроміси з неохочими до співпраці. Контроль з їхнього боку може правити й за додатковий мотив діяльності для незацікавленого втілювача.

Наявність «майстрів» на місцевому рівні може бути особливо цінною у пристосуванні запроваджуваної з центру політики до місцевих умов. Часом місцевих «майстрів» можна знайти серед зацікавлених груп, які підтримують цю політику; часом ефективними «майстрами» стають місцеві адміністратори. Наприклад, Мартін Левін і Барбара Ферман, оцінюючи виконання програм зайнятості молоді, виявили, що найсучасніші місцеві програми переважно реалізували виконавці, котрі прагнули втручатися в адміністративні тонкощі задля корекції проблем. Деякі з цих «майстрів» особливо ефективно використовували стимули, перетворюючи млявий інтерес решти місцевих учасників політичного процесу на активну підтримку. Інші мали офіційні та особисті зв'язки, котрі дали їм змогу полегшити міжорганізаційну співпрацю[35].

Спільники на місцевому рівні можуть правити втілювачам іще й за «очі та вуха»[36]. Без допомоги добровільних інформаторів утілювачеві з центру часто дорого коштує збір інформації

---

[33] Erwin C. Hargrove, *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1975), p. 113.

[34] Див.: Eugene Bardach, *The Implementation Game*, pp. 273—278.

[35] Martin A. Levin and Barbara Ferman, *The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs* (New York: Pergamon, 1985), pp. 102—104.

[36] Eugene Bardach, *The Implementation Game*, pp. 277—278.

про стан справ на місцях. Місцеві прихильники втілюваної політики можуть надати інформацію, корисну для передбачення непослуху та протидії йому. Наприклад, якщо головний прокурор штату намагається запровадити суворіші норми медичного обслуговування місцевих в'язниць, він може використати місцеві групи, зацікавлені в судовій реформі, або окружні медичні товариства як джерело цінної інформації про те, як насправді дотримуються цих норм. Така інформація допоможе персоналу прокуратури спрямувати обмежені ресурси на примусові заходи щодо злісних порушників.

Одне слово, та або та політика сама собою не втілюється. Оцінюючи шанси успішного втілення, слід урахувати мотиви й ресурси тих, хто керуватиме втіленням. Слід, крім того, шукати способу мобілізації тих прихильників утверджуваної політики, котрі правитимуть за «майстрів».

Передбачення труднощів утілення

Незважаючи на багату літературу про втілення певної політики, соціологи розробили відносно небагато практичних порад, як передбачати труднощі втілення й запобігати їм[37]. І все ж, на нашу думку, два загальні підходи створюють цінну основу для послідовного аналізу втілення в кожній конкретній ситуації. Найважливіший з них — *написання сценарію*, який передбачає конкретизацію і дослідження низки дій, що пов'язують утілювану політику з її бажаними наслідками. Оскільки сценарій іде від політики до її наслідків, його можна уявити собі як *форвардне планування*. Натомість другий загальний підхід, *зворотне планування*, починається з бажаних наслідків, визначає найкоротші шляхи їх досягнення, а потім планує дії в зворотному напрямі (від наслідків до причин) аж до верхівки організаційної ієрархії, до тієї політики, яку слід ухвалити на найвищому рівні, щоб досягти бажаних наслідків. Якщо форвардне планування використовується для передбачення ймовірних проблем у процесі втілення вже сформульованих політичних альтернатив, зворотне пла-

[37] Огляд рекомендованої літератури можна знайти: Laurence J. O'Tode, Jr., «Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation; An Assessment of the Field, *Journal of Public Policy*, Vol. 6, № 2, May 1986, pp. 181—210.

нування корисне для вироблення політичних альтернатив, що мають добрі перспективи для успішного втілення.

Форвардне планування: написання сценарію. *Форвардне планування* — це визначення низки дій, які пов'язують утілювану політику з її бажаними наслідками. Тут слід наголосити на «деталях»: що саме треба зробити і хто робитиме, щоб досягти бажаних результатів? Ми згодні з Бардачем у тому, що написання сценарію — це метод, який допомагає політичним експертам обміркувати, до яких послідовних дій слід удатися задля успішного втілення певної політики[38]. Сценарій допомагає експертові виявити ті або ті приховані нереалістичні припущення. Він також допомагає їм визначити альтернативні підходи до втілення, що мають кращі перспективи на успіх.

Ефективне форвардне планування вимагає вміння і певної відваги. Форвардний планувальник мусить продумати, як поводитимуться ті, хто бере участь в утіленні, і як можна вплинути на їхню поведінку. Воно вимагає того, що одержало назву «*чорне мислення*», — здатності уявити, що може трапитися невдача і в кого є стимул її спровокувати[39]. Інакше кажучи, треба вміти передбачити найгірший варіант розвитку подій. Форвардне (як і зворотне) планування вимагає рішучості у прогнозуванні. Багато прогнозів виявляться хибними, надто в подробицях. Однак найбільша цінність форвардного планування полягає саме в його докладності. Відтак форвардний планувальник не повинен панічно боятися помилки.

Ми рекомендуємо триетапний підхід до форвардного планування: 1) написання сценарію, що пов'язує політику з її результатами, 2) критика сценарію з позицій інтересів його персонажів, 3) перегляд сценарію задля його більшої правдивості. Ці етапи показано на *мал. 10.2*, і ми розглянемо їх по черзі.

1. Написання сценарію. Сценарій — це розповідь, переказ майбутніх подій у вашому баченні. Сценарій має початок і кінець, що пов'язані сюжетом, який розвивають головні актори.

---

[38] Eugene Bardach, *The Implementation Game*, pp. 250 – 267.

[39] Martin Levin and Barbara Ferman, «The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 2, Winter 1986, pp. 311 – 325, at p. 322.

Сюжет має узгоджуватись із мотивами та можливостями акторів. Сюжет, крім того, має бути «багатий», тобто відтворювати всі можливі міркування, пов'язані з утіленням[40].

Сюжет складається з низки пов'язаних подій. Ваша розповідь має відповідати на чотири запитання для кожної з подій: що сталося? Хто виконує дію? Коли він так чинить? Чому він так чинить? Наприклад, уявімо, що ви пишете сценарій для втілення плану забезпечення наклейками (ПЗН), який обмежує тривале паркування автомобілів на вулицях у конкретних районах, дозволяючи його тільки жителям району, котрі щорічно купують наклейки для ідентифікації своїх автомобілів. Витяг з вашого сюжету може бути такий:

> «Після ухвалення ПЗН («що?») відповідальний за паркування в місцевому відділі поліції («хто?») розробляє процедуру контролю за тим, чи громадяни, які звертаються за наклейками, справді живуть у тому чи тому районі, і відзначає підстави, за якими дають тимчасові перепустки їхнім гостям з-за меж міста («що?»). За вимогою начальника поліції («чому?») він протягом місяця («коли?») подає на розгляд відділу планування прийнятну процедуру.

Складаючи докупи низку таких елементів, можна поєднати ухвалену політику (ПЗН) із бажаним результатом (жителі району та їхні гості без зайвого клопоту можуть паркуватися на вулиці).

Пишучи сценарії, які добре читаються, ви можете привернути увагу клієнтів та колеґ, які в іншому разі знехтували б їх: адже більшість людей любить розповіді і легко одержує з них інформацію. Можна зробити свої сценарії переконливими й динамічними, вставляючи цитати з інтерв'ю і наголошуючи на тих діях конкретних осіб у минулому, що подібні до прогнозованих. Наприклад, якщо відповідальний за паркування під час інтерв'ю повідомив, що його персонал може легко розробити процедуру контролю, додайте цю заяву до сюжету. Навіть якщо ви готуєте сценарій тільки для власного вжитку, виділіть цей момент. Сама

---

[40] Обговорення «багатства» та інших бажаних прикмет розповідей про певну політику подано у: Thomas J. Kaplan, «The Narrative Structure of Policy Analysis», *Journal of Policy Analysis and Management.* Vol. 5, № 4, Summer 1986, pp. 761–78. Див.: Martin H. Kriegen, *Advice and Planning* (Philadelphia: Temple University Press. 1981), p. 75.

Сценарій: Напишіть розповідь про всі дії, які необхідно здійснити, щоб утілювана політика дала бажані наслідки. Деталізуйте пункти «хто», «що», «коли» і «чому».

Критика: Чи правдивий сценарій?

Для кожного із згаданих акторів:

1. *Чи узгоджуються гіпотетичні дії з особистими та організаційними інтересами?*

2. *Якщо ні, якою тактикою може скористатися актор, щоб ухилитися від виконання розпорядження?*

3. *Якою контртактикою можна скористатися, щоб змусити чи спонукати виконати розпорядження?*

Якщо йдеться про прямі та непрямі наслідки певної політики, то які інші актори матимуть стимул утрутитись?

1. Як вони можуть вплинути на гіпотетичні дії?

2. Якою тактикою можна скористатися, щоб заблокувати або переорієнтувати їхнє втручання?

Перегляд: Перепишіть розповідь, надавши їй більшої правдивості.

Малюнок 10.2. Послідовні міркування про втілення: форвардне планування

вимога написати зв'язану розповідь змушує вас розглянути очевидні питання: що має статись, аби втілення певної політики було успішне.

2. Критика сценарію. Чи правдивий сценарій? Чи здатні всі актори діяти так, як вимагає сюжет? Якщо ні, то ваш сюжет не витримує головної перевірки на правдивість і його слід переписати. Звичайно, якщо ви не можете докладно розробити правдивий сюжет, то майже немає сумніву, що політика приречена на поразку.

Трохи цікавіша перевірка правдивості полягає в розгляді мотивів кожного актора. Чи захоче він чинити те, чого вимагає сюжет?

Запитайте себе, чи гіпотетичні дії кожного актора, згаданого в сюжеті, узгоджуються з особистими та організаційними інте-

ресами. Якщо ні, якою тактикою може скористатися актор, ухиляючись від виконання? Наприклад, відповідальний за паркування може розглядати процедуру контролю як небажаний тягар для його й без того переобтяженого персоналу. Отже, він може розробити окозамилювальний план, який не створить ефективної перешкоди для немісцевих жителів, коли ті захочуть придбати собі наклейки, — наслідком буде те, що в тому чи тому районі вулиці й далі будуть захаращені припаркованими автомобілями. Можливо, він передусім противник ПЗН, а тому розглядає неадекватну процедуру контролю як спосіб перешкодити всій програмі.

Чи можете ви назвати способи протидії непослуху? Наприклад, чи досить буде меморандуму начальника поліції, де наголошено на відповідальності за створення ефективної процедури контролю, щоб змусити старшого паркувальної служби сумлінно виконувати роботу? Чи працюватиме він активніше, якщо отримає додаткові понаднормові години роботи для свого персоналу? Якщо такі стимули виявляться неефективними, слід викреслити старшого паркувальної служби з сюжету і доручити завдання іншому організаційному підрозділу.

Після дослідження мотивів акторів, що діють у сюжеті, подумайте про «собак, які не гавкають». Хто ще, не згаданий у сюжеті, ймовірно, розглядатиме політику або необхідні для її втілення етапи, як суперечливі своїм інтересам? Як він може втрутитися в елемент сюжету? Яку тактику ви б обрали, щоб заблокувати чи переорієнтувати те втручання?

Наприклад, що робитимуть приїжджі, які досі паркували автомобілі в тих районах, коли довідаються, що їм відмовили в цьому? Паркуватимуться в інших кварталах чи на торговельних вулицях ближче до ділової частини міста? Це може породити громадський тиск за створення додаткових районів паркування з використанням наклейок або опір невдоволених городян, спрямований проти дальшого поширення програми. Можливо, організація зручнішого автобусного сполучення від автостоянок на околицях міста допоможе усунути припарковані чужі автомобілі з вулиць, охоплених програмою житлових районів.

3. Перегляд сценарію. Перегляньте сценарій у критичному світлі. Постарайтеся, щоб сюжет видавався правдивий — навіть якщо він не дає бажаних наслідків. Якщо ж він усе-таки їх дає,

то ви маєте основу для плану втілення. Якщо ви не отримуєте бажаних наслідків, можна зробити висновок, що, можливо, запланована політика нездійсненна.

Зворотне планування: проектування політики навпаки. Річард Елмор описує логіку зворотного планування так:

> «Спершу конкретно опишіть поведінку, яка дає привід для політичного втручання, доберіть низку організаційних операцій, які, за сподіваннями, вплинуть на цю поведінку, змалюйте сподівані наслідки цих операцій, а потім для кожного ступеня процесу втілення опишіть, якого впливу можна сподіватися від цього ступеня на поведінку, що її ми прагнемо змінити, і які ресурси необхідні, щоб цей вплив таки відбувся[41].

Інакше кажучи, почніть думати про політику, споглядаючи поведінку, яку ви прагнете змінити. Які втручання можуть ефективно вплинути на поведінку? Які рішення та ресурси необхідні для мотивації та підтримки цих втручань? Після цього з альтернативних наборів рішень та ресурсів вибудуйте можливі варіанти політики, які забезпечать утручання і підлягатимуть контролю з боку творців політики.

Зворотне планування — це, по суті, не що інше, як використання вашої моделі політичної проблеми з метою запропонувати альтернативні розв'язки (пригадайте наше обговорення розробки альтернатив з розділу 8). Воно, однак, збагачує наше уявлення про альтернативні варіанти політики, привертаючи увагу до організаційних процесів, що формують їх. Крім того, з самого початку зосереджуючись на найнижчих організаційних рівнях, зворотне планування може допомогти нам натрапити на менш централізовані підходи, які ми могли б не помітити.

Розробка плану втілення при запровадженні паркувальних наклейок у Сан-Франциско — приклад користі зворотного пла-

---

[41] Richard F. Elmore, «Backward Mapping: Implementation Research and Policy Design», *Political Science Quarterly*, Vol. 94, № 4, Winter 1979–1980, pp. 601–616, at p. 612; Richard F. Elmore, «Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy», in Kenneth Hanf and Theo A. J. Toomen, eds., *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (Boston: Martinus Nijholf, 1985).

нування. До початку 1970-х років захаращені припаркованими автомобілями вулиці стали серйозною проблемою в багатьох районах Сан-Франциско, оскільки родини, що мешкали в індивідуальних будинках, розпалися на самостійних дорослих осіб і кількість автомобілів на душу населення зросла. У багатьох районах становище погіршувалося через приїжджих, котрі паркували автомобілі біля пунктів доступу до громадського транспорту, та через користувачів громадськими закладами, наприклад лікарнями. Ради кількох житлових районів та відділ міського планування схвалили запровадження порайонних паркувальних наклейок (як-от ПЗН, обговорений у попередньому підрозділі). Найважче було визначити, які житлові райони братимуть участь в утіленні плану. Відділ міського планування спочатку мислив категоріями «накидання зверху»: планувальники відділу визначать райони, які братимуть участь у реалізації плану. Натомість експерт переконав їх скористатися «рухом знизу»: дозволити житловим районам самим робити вибір.

Експерт виробив цю рекомендацію завдяки зворотному плануванню політичної проблеми, що постала перед відділом міського планування. Багато жителів хотіло брати участь у програмі наклейок і підтримували її через свої ради житлових районів. Однак дехто віддав перевагу усталеним порядкам, не бажаючи платити за привілей паркуватися на вулицях у своєму районі. Ці приховані опоненти, якби не знали, що їхні райони залучено до плану, просто собі мовчали б і залишилися б невідомі відділові міського планування. Відтак відділ міського планування зіткнувся з перспективою певної опозиції на місцях, оприлюднивши інформацію про житлові райони, що братимуть участь у програмі. Вважаючи, що саме незадоволення наявним порядком з боку жителів, які тепер активно висловлюють свій протест, має стати метою політики, експерт виробив процедуру, яка б дозволила їм самим прагнути взяти участь у програмі, — в такому разі жителі не звинуватять відділ міського планування в тому, що він накидає житловим районам свої забаганки. Адже вже існувала процедура, що дозволяла районам приставати на двогодинний термін паркування, і експерт охарактеризував адаптацію цієї процедури як доречну «організаційну операцію».

СТРАТЕГІЧНІ МІРКУВАННЯ ПРО ПРОЕКТУВАННЯ ПОЛІТИКИ

Як не брати до уваги зворотного планування, ми поки що розглядали стратегічне мислення лиш у контексті прогнозування політичної та організаційної здійсненності конкретних політичних пропозицій та впливу на неї. Тепер ми повернемося до стратегічного мислення в контексті проектування політики. Зокрема розглянемо способи унезалежнити втілювану політику від помилок у припущеннях про дії решти учасників політичного процесу та підвищити її ефективність як науки, що допоможе нам краще спланувати свою політику в майбутньому.

Невизначеність і корекція помилки

Аналіз політики за своєю суттю передбачає прогнозування. Оскільки світ складний, ми маємо бути готові до помилок. Наші теорії людської поведінки просто не досить точні, щоб давати нам велику впевненість у більшості наших прогнозів. Мінливі економічні, суспільні та політичні умови з плином часу можуть спростувати навіть наші попервах точні передбачення про наслідки ухваленої політики. Проектуючи певну політику на майбутнє, слід визнавати можливість помилки. А чи можна так планувати політику, що нам буде досить легко знаходити й виправляти помилки[42]?

Надмірність і бездіяльність. Якщо йдеться про дублювання та взаємоперекривання зусиль, нам загалом спадає на гадку неефективність. У світі, де панує ідеальна визначеність, цей здогад цілком слушний: навіщо витрачати ресурсів більше, ніж мінімум, необхідний, щоб виконати завдання? Однак у нашому непевному світі певне дублювання та взаємоперекриття можуть стати у великій пригоді. Ми не вважаємо систему надмірної безпеки на літаках за однозначно неефективну, — бо навіть найкращі конструктори та авіабудівельники не можуть ґарантувати ідеальної роботи всіх найважливіших систем. Тому не слід дивуватися, що надмірність може бути цінною в структурі багатьох організацій. Надмірність може створити діапазон безпеки, слу-

[42] Аналіз проблеми помилок та їх виправлення можна знайти у: Aaron Wildavsky, «The Self-Evaluating Organization», *Public Administration Review*, Vol. 32, № 5, September, October 1972, pp. 509–520.

жити джерелом ресурсів у випадках з аномальними ситуаціями, спрямувати наявні вільні ресурси на організаційні експерименти[43]. Отже, запроектована надмірність конкретної політики може іноді збільшити її здійсненність і міцність.

Розгляньмо проблему провідних ланок у процесі втілення політики. Якщо одна ланка в низці дій, що поєднує політику з бажаними наслідками, видається надто ненадійною, слід знайти спосіб зробити її надмірно міцною, усвідомлюючи вибір між витратами та ймовірністю успішного втілення. Наприклад, повернімося до згаданої вище гіпотетичної програми перевезень відходів атомного виробництва залізницею, що йде по території штату. Можна не тільки просити мерів міст, розміщених уздовж найсприятливішого маршруту, підготувати план евакуації, а й загалом підготувати плани евакуації міст уздовж кількох альтернативних маршрутів. Якщо мер якогось міста вздовж найсприятливішого маршруту не виконав завдання, можна перейти на один з альтернативних маршрутів без значних утрат часу. Те, чи більші адміністративні (і, певне, політичні) витрати такого паралельного підходу будуть виправдані, залежатиме від вартості спричиненого ним скорочення сподіваної затримки.

Надмірність може виявитися корисною і в експериментальній роботі та при зменшенні невизначеності. Наприклад, уявімо, що ви плануєте фінансовану бюджетом округу програму з надання юридичних послуг сотні малозабезпечених місцевих жителів, які зловживають наркотиками, на наступний рік. Припустимо, всі послуги може надати одна фірма. Та якщо адміністративні втрати на угоду з однією фірмою для всіх 100 учасників можуть бути меншими, наймання більше ніж однієї фірми дасть нагоду порівняти роботу обох фірм. Крім того, це стимулюватиме конкуренцію, оскільки зростають шанси, що в подальші роки свої пошуки пропонуватиме вже не одна фірма.

Користування послугами надмірної кількості постачальників полегшує й проблему несподіваної втрати одного з них. Наприклад, одна з адвокатських контор може несподівано збанкрутувати й не виконати своїх зобов'язань за контрактом. Певне, про-

---

[43] Розвиток цих ідей можна знайти у: Martin Landau, «Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap», *Public Administration Review*, Vol. 29, № 4, July/August 1969, pp. 346—358; and Jonathan B. Bendor, «Parallel Systems: Redundancy in Government» (Berkeley: University of California Press, 1985).

стіше і доцільніше передоручити клієнтів іншим фірмам, з якими вже укладено угоду, ніж намагатися залучити нові фірми.

Нарешті, залучення надмірних (зайвих) ресурсів до програми може бути бажаним, якщо надходження початкових коштів у процесі втілення програми зіткнеться з перешкодами. Наприклад, якщо кредит довіри до пропозиції транспортного відділу штату замінити низку мостів вирішальною мірою залежить від будівництва першого мосту протягом обіцяних півроку, відділ, очевидно, про всяк випадок розважливо підкріпить бюджет цього першого проекту резервними фондами: а раптом буде вкрай несприятлива погода або станеться аварія. Політикові тут доведеться вибирати між меншою початковою підтримкою внаслідок завищення бюджету та меншим ризиком меншої підтримки в майбутньому внаслідок утрати довіри.

Підготовка до оцінювання. Ефективність ухваленої політики часто неможливо простежити безпосередньо. Розгляньмо, наприклад, програму, що забезпечує інтенсивний нагляд за злочинцями, звільненими під чесне слово. Як з'ясувати, чи справді серед них дуже низький рівень рецидивів? Звичайно, можна підраховувати кількість арештів та число місяців «вуличного часу» (часу перебування в суспільстві після звільнення з в'язниці) для всієї групи. Відношення сумарної кількості затримань до сумарного «вуличного часу» можна тлумачити як наближений показник рівня рецидивів у цій групі. Однак як нам інтерпретувати цей рівень? Ми можемо порівняти його з рівнем рецидивів у якійсь іншій групі. Однак порівняння може виявитися необ'єктивним, якщо члени цих груп істотно відрізняються віком, кримінальним минулим, рівнем освіти та деякими іншими чинниками, що можуть впливати на рівень рецидивізму. Слід потурбуватися, щоб якийсь із цих чиновників не викривив наші результати. (У розділі 13 ми покажемо, як іноді можна скористатись елементами статистики, щоб уникнути викривлення.)

Щоб уберегтися від викривлень, можна задля експерименту розробити інтенсивну програму нагляду — довільно добирати піддослідних та контролерів, аби збільшити шанси, що єдина істотна різниця між групами — лиш інтенсивний нагляд[44].

---

[44] Загалом ми оцінюємо результати експериментів, зважаючи на їхню внутрішню та зовнішню обґрунтованість. Про *внутрішню обґрунтованість* ідеться

Тоді будь-яку вимірювану різницю між рівнями рецидивів в експериментальній та контрольній групах можна з більшою певністю пояснити інтенсивним наглядом. Звичайно, довільний вибір піддослідних та контролерів має бути складовою частиною первісного задуму програми[45].

Навіть неекспериментальні оцінки наслідків політики здебільшого вимагають певної завбачливості[46]. Наприклад, якщо ми хочемо знати, чи зросла кількість відвідувань громадського пар-

---

тоді, коли вимірювану різницю між контрольною та експериментальною групами можна цілком пояснити впливом експериментальних умов. Про *зовнішню обґрунтованість* ідеться тоді, коли вимірювану різницю можна пояснити наявністю зацікавленої групи населення. Проблему внутрішньої та зовнішньої обґрунтованостей, а також чинників, що стають їм на заваді, докладно висвітлено у: Donald T. Campbell and Julian C. Stanley, *Experimental and Quasi-Experimental Design for Research* (Chicago: Rand McNally, 1963), pp. 5–6.

[45] Довільний вибір груп з-поміж населення, а потім довільний їх розподіл на експериментальні та контрольні значно посилює внутрішню та зовнішню обґрунтованість оцінок. Однак зробити такий довільний вибір часто буває дуже складно. Адміністратори і професіонали часто не бажають позбутися сваволі при класифікації суб'єктів. Приклади можна знайти у: Leslie L. Roos, Jr., Noralou P. Ross, and Barbara McKinley, «Inplementating Randomization», *Policy Analysis*, Vol. 3, № 4, Fall 1977, pp. 547–559.

[46] При неекспериментальному прогнозуванні намагаються зробити висновки про наслідки програми, коли скористатися довільно вибраними піддослідними та контрольними групами неможливо. Два найпоширеніші неекспериментальні проекти такі:

1. *Порівняння «до—після».* Виміри певних показників проводять до і після запровадження політики. Внутрішня обґрунтованість порівняння «до—після» сумнівна, оскільки до змін можуть спричинитися не тільки запровадження політики, а й інші впливи.

2. *Група нееквівалентного порівняння.* Виміри нових показників проводять до і після запровадження політики у двох групах: групі, яка зазнала впливу цієї політики, і групі, що не зазнала такого впливу. Після цього порівнюють зміни показників для кожної групи. Чим більшу подібність між собою мають група, що зазнала втручання, і група, що служить для порівняння, тим більше таке планування нагадує справжній експеримент.

Докладніше дослідження неекспериментального планування можна знайти у: Carol Weiss, *«Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness* (Englewood Cliffs, N. J.; Prentice Hall, 1972), pp. 60–61; David Nachmias, *« Public Policy Ecaluation: Approaches and Methods* (New York: St. Martin's), 1979, pp. 47–73; Peter H. Rossi and Sonia R. Wright, «Evaluation Research: An Assessment of Theory, Practice and Politics», *Evaluation Quarterly*, Vol. 1, № 1, February 1977, pp. 5–52; and Carl V. Patton and David S. Savicky, *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (Englewood Cliffs, N. J.; Prentice Hall, 1986), pp. 304–328.

ку після його реконструкції, нам слід запланувати вимірювання кількості відвідувань *до* реконструкції, щоб мати з чим порівнювати виміри, зроблені *після* реконструкції. Якщо нас турбує те, що зміни в місцевій економіці протягом періоду реконструкції можуть вплинути на кількість відвідин парку, нам доцільно провести одночасні вимірювання в іншому, нереконструйованому, парку, і це допоможе нам з'ясувати, чи стались якісь зміни на даній території.

Створення передумов для оцінювання при проектуванні політики не обходиться без витрат. Такі підготовчі операції, як довільний добір учасників експерименту та збір основних головних даних, можуть бути пов'язані з великими адміністративними зусиллями і, можливо, поглинуть мізерні керівні ресурси, необхідні для втілення політики. Підготовка до майбутнього оцінювання може ще й затримати втілення. Отже, ще до цих витрат (або до того, як ви накинете їх адміністраторам), слід ретельно подумати про здійсненність реального оцінювання, а також цінність одержаної інформації.

Щоб визначити, чи варто планувати оцінювання, доцільно відповісти на кілька запитань[47]. По-перше, як ви гадаєте: результати оцінювання впливатимуть на ваші майбутні рішення? Якщо витрати на реконструкцію парку незворотні (поточних витрат немає) або в найближчому майбутньому не передбачається реконструкцій інших парків, то оцінювання навряд чи виправдане. По-друге, чи матимете ви персонал з відповідною кваліфікацією, щоб здійснити оцінювання? Парковий відділ може бути нездатним або не готовим надати фахівців для збору та аналізу даних. По-третє, чи завершите ви оцінювання досить швидко, щоб його результати могли вплинути на якісь інші рішення? Можливо, законодавчі збори штату скоро розглядатимуть проведення такої реконструкції в іншому парку наступного року, тож оцінка поточної реконструкції не буде готова вчасно, вона виявиться непотрібною. По-четверте, чи можна довіряти результатам оцінювання? Якщо законодавці округу мають сумнів у надійності інформації паркового відділу, то оцінювання навряд чи дасть багато користі.

---

[47] Огляд літератури з пробеми використання оцінювання міститься у: Laura C. Leviton and Edvard F. X. Hughes, «Research and Utilization of Evaluations: A Review and Synthesis», «Evaluation Review», Vol. 5, № 4, August 1981, pp. 525—548.

Як нема критеріїв оцінювання, іноді бажано ввести такі критерії у планування політики[48]. Адміністраторів програми здебільшого зобов'язують надавати балансові звіти видатків і надходжень. Якщо, за звітами, рівень активності (наприклад, кількість клієнтів, яку обслуговують) залишається високим, виконавчі та законодавчі органи зможуть швидше помітити неякісну роботу і, можливо, вдатися до корекції.

Критерій складання звіту можуть, крім того, мати виховну цінність — вони вказують адміністраторові на чинники, яким, імовірно, нададуть увагу контрольні органи. Наприклад, якщо вас турбує те, що служба працевлаштування штату ухиляється від надання допомоги звільненим з в'язниць, ви можете зажадати, щоб працівники служби разом із загальною кількістю своїх клієнтів повідомляти й про кількість клієнтів із тяжким кримінальним минулим. Якщо адміністратор служби працевлаштування вірить, що бюджетний комітет чи адміністрація губернатора звертає на ті звіти увагу, то, ймовірно, послуги буде надано більшій кількості клієнтів із кримінальним минулим. Звичайно, слід пам'ятати про всі, зроблені в розділі 8, застороги: існує небезпека неадекватної реакції на критерії оцінювання.

Полегшення припинення. Коли політику вже ухвалено, скасувати її часто буває важко. Як ми зазначили у розділі 6, навіть варіанти політики значною суспільною чистою вартістю, звичайно мають підтримку впливових виборців, які одержують з цього зиск. Варіанти політики, втілені у програмах, переважно мають підтримку з боку своїх найманих працівників, клієнтури та політичних спонсорів. Громадські організації, що підтримують програми, загалом існують довго[49]. Навіть якщо ми цілком певні, що запропонована політика бажана і залишиться такою тривалий час, притаманна політиці живучість дасть нам трохи перепочити. Якщо наслідки політики дуже незначні, нам слід планувати її, пам'ятаючи про ймовірність її припинення.

---

[48] Концептуальне обговорення проектування систем контролю за управлінням подано у: Fred Thompson and L. R. Jones, «Controllership in the Public Sector», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, № 3, Spring 1986, pp. 546–571. Про куди ширші межі бюрократичного контролю див.: William Gormley, Jr., «Taming the Bureaucracy: Muscles, Prayers, and Other Strategies, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1989).

[49] Herbert Kaufman, «Are Government Organizations Immortal?» (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1976), pp. 70–77.

Найпоширеніший спосіб проектувати політику, беручи до уваги можливість її припинення, — передбачення захóду, що визначає кінцевий термін дії тієї або тієї політики. Якщо політику не поновлено в законодавчому порядку до закінчення терміну її дії, вона автоматично припиняється. Отже, «передбачення захóду» вимагає офіційного перегляду політики у визначений час. За нашими розрахунками, «передбачення захóду» є найефективніше в поєднанні з критеріями оцінювання, які забезпечують докази ефективності політики в мить розгляду питання про її поновлення.

За умови обмеженої здатності урядів проводити оцінювання, а також обмеженого часу на календарях законодавців, широке застосування простих «передбачень захóду» не може спричинити серйозного перегляду тієї чи тієї політики. На думку Гарі Брувера, якщо ці положення досить ефективні, щоб привернути до себе увагу на законодавчій арені, то їх слід застосовувати вибірково. Далі він пропонує користуватися цими передбаченнями в поєднанні з «*порогами успіху*», котрі, якщо їх не досягнуто, вимагають інтенсивного оцінювання[50]. Пороги успіху таки полегшують тягар доказування під час розгляду рішень про поновлення політики. Тоді як «передбачення захóду» цінні тим, що вимагають перегляду конкретної політики в законодавчому порядку, вони навіть у поєднанні з критеріями оцінювання не впливають прямо на зацікавлені групи, що підтримують їх.

Підтримки продовження політики слід сподіватися від найманих працівників та інших осіб, чиї засоби існування чи кар'єра залежать від неї. Крім того, й інші особи можуть протидіяти припиненню політики, відчуваючи моральну відразу до руйнування порядку, що забезпечує засоби до існування певної групи населення[51]. Плануючи організаційні заходи, завдяки

---

[50] Garry D. Brewer, «Termination: Hard Choices — Harder Questions», *Public Administration Review*, Vol. 38, № 4, July/August 1978, pp. 338–344. Найновіші свідчення ефективності «передбачення кінця» можна знайти у: Richard C. Kearney, «Sunset: A Survey and Analysis of State Experience», *Public Administration Review*, Vol. 50, № 1, January/February 1990, pp. 49–57.

[51] Eugene Bardach, «Policy Termination as a Political Process», *Policy Sciences*, Vol. 7, № 2, June 1976, pp. 123–131. Бардач, крім того, зазначає, що люди можуть протидіяти припиненню через небажання пошкодити наявний механізм реалізації програми, який може виявитися цінним у майбутньому. Психологічні перешкоди припиненню, крім того, розглянуті у: Peter De Leon, «Public Policy Termination: An End and a Beginning», *Policy Analysis*, Vol. 4, № 3, Summer 1978, pp. 369–392.

яким припинення політики обійдеться найманим працівникам дешевим коштом, ми зменшуємо ймовірність потужної опозиції. Один із способів здешевити припинення політики — уникати планування постійних організацій, які втілюватимуть та контролюватимуть цю політику. Натомість доречно використовувати спеціальні групи на кшталт оперативних команд, які тимчасово залучають окремих працівників задля втілення певної політики[52]. Якщо ці працівники розглядають припинення політики як просте повернення до своїх колишніх обов'язків без втрати службового становища, вони, ймовірно, менше опиратимуться йому, ніж у тому разі, коли воно пов'язане з утратою роботи або статусу. Зазначимо, що придбання послуг зовні, на відміну від виробництва їх у себе, також зменшує прямі витрати державних установ, пов'язані з припиненням певної політики.

Поряд із цим використання тимчасових організаційних структур має свої вади. Спеціальні групи працівників можуть не бажати докладати додаткових зусиль, необхідних для успішного запровадження політики, якщо вони не пов'язують своїх особистих інтересів із програмою. Крім того, на певному етапі роботи спеціальні групи стають постійними, оскільки люди звикають до нових посад і втрачають інтерес до старих. Відтак, мабуть, є сенс скористатися спеціальними групами для втілення нових програм тільки тоді, якщо до спроби припинення політики, ймовірно, вдаватимуться у найближчі місяці, а не роки.

Що можна сказати про планування політики припинення? Загальною стратегією є підкуп усіх тих, кому була вигідна політика, якій ви сподіваєтеся покласти край[53]. У розділі 7 ми описали «дідівську турботу» як один із способів спонукати опо-

---

[52] Robert P. Biller, «On Tolerating Policy and Organizational Termination: Some Design Considerations», *Policy Sciences*, Vol. 7, № 2, June 1976, pp. 133–149. Білер пропонує багато інших провокативних ідей щодо того, як зробити припинення політики прийнятним для членів організацій. Він пропонує такі види інституційних механізмів: ощадні банки (дозвіл залишати організаціям частину заощаджень від припинення програми), трастові офіси (зберегти кістяк команди, щоб не втратити інституційну пам'ять і надати притулок окремим працівникам програми) і арбітр, що розпоряджається спірним майном (заохочення організацій до добровільної реорганізації для усунення неефективних програм).

[53] Ця та інші стратегії обговорюються у: Robert D. Behn, «How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Wouldbe Terminator», *Policy Analysis*, Vol. 4, № 3, Summer 1978, pp. 393–413.

зицію до зміни політики. Інший спосіб — надати безпосередню компенсацію тим, хто зазнає втрат унаслідок припинення. Наприклад, скажімо, ми хочемо скасувати цінову підтримку сільськогосподарському секторові, яка стала надзвичайно дорогою для суспільства. Можна пом'якшити опір опозиції, запропонувавши платити поточним реципієнтам протягом певного періоду після скасування цінової підтримки.

Як упоратися з неоднорідністю

Перед експертами часто постає проблема планування окремих варіантів політики для різних обставин. Уніфіковані варіанти політики, що переважно досягають своїх цілей, можуть, проте, виявитися цілком непридатними в конкретних місцевостях, громадах, для певних категорій населення чи фірм. Центральні уряди, як правило, стикаються з проблемою неоднорідності у зв'язку з варіантами політики, що впливають на постачання суспільних місцевих благ або регулюють місцеві зовнішні впливи. Деколи до такої неоднорідності можна пристосуватися, децентралізуючи певні аспекти політики. Іншим часом неоднорідність можна використовувати при плануванні стратегій утілення політики.

Рух знизу. Замість зобов'язувати до участі в запроваджуваних із центру варіантах політики, іноді доцільно дозволити самовибір. Здійснення плану забезпечення наклейками на автостоянках Сан-Франциско ілюструє використання процесу вибору як складової частини планування політики, — мешканці самі вибирають, чи треба в їхньому районі запроваджувати наклейки[54]. Такий рух знизу дав змогу уникнути опору, неминучого, якби ці райони визначав відділ міського планування.

Загалом процеси, що уможливлюють участь зацікавлених груп у певних аспектах утілення політики, можуть бути цінними для запобігання політичним нападам на всю політику. Головна ідея — забезпечити механізм, що дозволяє трохи змінювати політику, пристосовуючи її до місцевих інтересів. Вимоги орга-

[54] Arthur D. Fulton and David L. Weimer, «Regaining a Lost Policy Option: Neiborhood Parking Stickers in San Francisco», *Policy Analysis*, Vol. 6, № 3, Summer 1980, pp. 335–348.

нізації громадських слухань, запровадження місцевих консультаційних рад та надання ресурсів для довільного використання можуть створити нагоду зробити ту або ту політику привабливішою для місцевих інтересів. З погляду автора політики секрет полягає в побудові механізмів, що сприятимуть прийнятній адаптації програми та кооптації потенційних політичних опонентів, не створюючи перешкод і не провокуючи вето, які можуть загрожувати втіленню.

Там, де місцева влада та організації відчувають неспроможність вирішувати місцеві політичні проблеми, вищі урядові кола можуть визнати за доцільне ухвалити довгострокові стратегії *розбудови здібностей* — тобто вдосконалення керівних та аналітичних спроможностей місцевих установ, щоб вони активніше започатковували рух знизу[55]. Наприклад, якби відділ транспорту штату турбувала нездатність міської влади впроваджувати вдосконалені технології транспортного контролю, він міг би ухвалити політику, яка спонукатиме місцевих фахівців краще ознайомлюватися з наявними технологіями (через навчання, оплачуване із бюджету штату, інформаційні мережі, обмін працівниками та пряме інформування) та вправніше впроваджувати їх (через програми фінансування і технічні допомоги). Мета таких програм — посилити вміння місцевих органів державної влади вибирати ті вдосконалення, що найкраще відповідають місцевим умовам.

Пофазове втілення. Обмежені ресурси, зокрема й брак часу та уваги реалізаторів програми, часто роблять бажаним або необхідним пофазове втілення певної політики. Як слід вибирати ділянки роботи для першої фази? Одна із стратегій — добір репрезентативних ділянок, що дадуть уявлення про весь діапазон проблем утілення. Пошук неоднорідності в першій фазі має сенс тоді, коли реалізатори впевнені у своїй здатності вирішувати проблеми, які все-таки виникають. Якщо припустити, що програма минула першу фазу, знання всього діапазону проблем, ймовірних у майбутньому, уможливить переоцінку її бажаності та переробку плану її втілення.

---

[55] Див.: Bruce Jacobs and David L. Weimer, «Inducing Capacity Building: The Role of the External Change Agent», in Beth Walter Honadle and Arnold M. Howitt, eds., *Perspective on Management Capacity Building* (Albany State University of New York Press, 1986), pp. 139–160.

Альтернативна стратегія добору ділянок для першої фази впровадження — підтасувати карти на користь реалізаторів, добираючи ділянки, де умови для успіху видаються найсприятливішими. Починаючи з легких ділянок, реалізатор краще зможе уникнути невдачі й дібрати ефективний персонал для роботи на дальших етапах утілення. Підтасування карт у першій фазі має сенс, коли рання поразка зробить програму вразливою до політичного наступу. Тут треба вибирати: або реалістичнішу інформацію про майбутні проблеми, або кращі перспективи негайного успіху. Зробіть свідомий вибір.

ВИСНОВКИ

Експерти, які хочуть впливати на державну політику, мають знати політичне середовище. Клієнти, певно, схилятимуться до тих політичних пропозицій, які сприятимуть їхнім інтересам. Стратегії, які враховують інтереси учасників політичного процесу на тих або тих політичних рівнях, можуть впливати на ймовірність ухвалення конкретного варіанта політики. Прогнозування та розв'язання проблем утілення вимагають розуміння інтересів тих, хто відчуває на собі наслідки засобів і мети політики. Отже, якщо експерти мають надати корисну пораду, вони не можуть не приділяти уваги політичному середовищу.

Розділ 11

СПРОЩЕНИЙ АНАЛІЗ: ДЕРЕҐУЛЯЦІЯ НА КАНАДСЬКИХ АВІАЛІНІЯХ

У попередніх розділах ми заклали концептуальні підвалини мислення про аналітичні проблеми і дали практичні рекомендації з проведення аналізу політики. Хоча під час обговорення ми й наводили приклади, це робилося дуже стисло. Зараз ми звернемося до кількох розширених ілюстрацій, щоб краще підготувати вас до ваших власних перших спроб аналізу політики.

У двох наступних розділах ми наведемо приклади проведення аналізу в політичному та організаційному середовищі. Дискусія з приводу необхідного обсягу запасів бензину США (розділ 12) ілюструє недоліки та переваги проведення аналізу вигід і витрат у бюрократичних установах. Аналіз, що свідчить на користь перегляду вмісту свинцю у бензині (розділ 13), ілюструє процес переходу від простих розрахунків до ґрунтовних досліджень із застосуванням складних статистичних методів. Розглянувши ці приклади, ви певною мірою відчуєте, що таке бути політичним експертом у різноманітних середовищах.

Однак перед тим як розпочати процес аналізу цих випадків, наведімо приклад результату аналізу. Подумки повертаючись до нашого першого семінару з аналізу політики, ми пригадуємо, як опинилися в ситуації, коли треба було підготувати аналіз для клієнтів, не бачивши доти взагалі жодного аналізу! Природна річ, ми бачили багато урядових звітів та опублікованих досліджень, але ж ми не читали жодного аналізу політики у формі прямого спілкування експерта з клієнтами. Наша мета в цьому розділі — позбавити вас чуття розгубленості, яке ми тоді пережили. Наш метод — провести спрощений аналіз, яким можна скористатися як грубим шаблоном для початкових аналітичних зусиль.

Цей приклад — аналіз канадської індустрії авіаліній — ґрунтується на вправі із вступного курсу з аналізу політики. Це один

з тих аналізів, які ви повинні навчитися робити за порівняно короткий період — від одного до трьох тижнів — завдяки лише бібліотечним дослідженням. Він необов'язково конче дає «правильну» відповідь. Так само він аж ніяк не становить напрочуд вправного чи творчого аналізу. Він радше показує, що особа з невеликим досвідом може успішно засвоїти основи аналізу за дуже короткий період часу.

У нашому прикладі використано зразок призначеного для короткої наради документа, який експерти часто складають у стислі строки для осіб, що ухвалюють рішення на найвищих рівнях. Справді, багато завантажених урядовців та законодавців покладаються здебільшого лише на такі документи, з яких дізнаються про технічні проблеми та політичні альтернативи. Іноді вони вимагають від своїх експертів підготувати ці папери за кілька годин. Наприклад, міністр, який збирається виступати перед членами конгресового комітету в другій половині дня, може побачити в ранковій газеті інформацію, яка ілюструє можливий перелік можливих питань; він може доручити своєму персоналові підготувати документ обсягом в один аркуш, щоб прочитати його під час обіду. Навряд чи він буде задоволений, якщо експерти не впораються до призначеного часу або перевищать обсяг аркуша!

Наведений нижче аналіз ґрунтується на курсі вправ, що його підготували Ерік Е. Ірвін, Ненсі Брайден та Стюарт Мейнс з Університету Саймона Фрейзера. Ми дали Ірвіну повну свободу при підготовці цієї версії, щоб вона правила за реалістичну модель для типового результату, який може створити експерт-початківець, узявшись до незнайомої теми й користуючись лише бібліотечними дослідженнями. Документ написано до ухвалення Закону 1986 р. про національні транспортні послуги (Bill C-18), що значною мірою звільнив від державної опіки велику частку канадської індустрії авіаліній. Закон ухвалено Палатою громад 18 червня 1987 року.

ДОПОВІДЬ: ДЕРЕҐУЛЯЦІЯ КАНАДСЬКИХ АВІАЛІНІЙ

Доповідь: Міністрові транспорту
Від: Еріка Е. Ірвіна, консультанта з питань транспортної політики
Тема: Дерегуляція канадської індустрії авіаліній
Дата: Травень 1987 р.

Службова записка

Три головні умови, за яких канадська індустрія авіаліній досі регулювалася, більше нечинні. Досвід дерегуляції у Сполучених Штатах продемонстрував, що: 1) індустрія авіаліній не є природною монополією — у ній може існувати конкурентна ринкова структура; 2) на безпеку пасажирів не вплинуть коливання цін та регулювання маршрутів; 3) для надання авіатранспортних послуг невеликим громадам у регуляції необхідності немає.

Регуляція призвела до нецінової конкуренції, яка захищає неефективні фірми і спричиняє надмірну капіталізацію (експлуатацію більших літаків на шкоду економічній ефективності), а ці обидва чинники збільшують вартість для пасажирів. За наявних форм регулювання службовці авіаліній працюють менше часу, ніж мали б за конкурентних умов, а платню одержують вищу.

Зараз завершується великомасштабне емпіричне дослідження вигод і витрат американського досвіду дерегуляції авіаліній. Останні дослідження показали значний виграш у ефективності. Конкуренція зросла, ціни на квитки зменшилися, а ціноутворення тісніше пов'язується з вартістю. Зростання ефективності, досягнуте завдяки дерегуляції у Сполучених Штатах, можливе й для Канади.

З аналізу цієї політики випливають такі рекомендації: 1) дерегуляція як засіб підвищення ефективності у канадській індустрії авіаліній; 2) закон про повітряні пасажирські перевезення, який би забороняв злиття компаній і гарантував конкуренцію в індустрії авіаліній на тривалий період; 3) програма субсидій, яка б забезпечила розвиток пасажирських авіапослуг у невеликих та віддалених населених пунктах Канади.

Проблема

Міністр транспорту доручив мені вивчити питання, чи слід йому й далі провадити планову дерегуляцію канадської індустрії авіаліній, як він запропонував у проекті закону (Bill C-18). Він попрохав мене не торкатися проблем державної власності на авіалінії чи аеропорти. Мій аналіз наведено нижче.

Історичний досвід регулювання авіаліній

З перших днів повітряного сполучення і до 1970-х років усі уряди Канади дотримувались як суворої регуляції комерційних авіасполучень, так і державної власності на авіалінії. Оскільки знайти мотивацію і логічно обґрунтувати таке втручання важко, за його причини правили, напевне, такі міркування:

1. Нерегульований ринок не працюватиме неефективно. Видається, що на користь цієї тези про ринкову неспроможність діють два аргументи: а) вважалося, що індустрія авіаліній має певні характеристики природної монополії або принаймні що в ній є значна економія на масштабі виробництва; б) у поєднанні з цим аргументом побутувала загальна думка, що нерегульований ринок призведе до «руйнівної» конкуренції або хижацької поведінки деяких фірм.

2. Авіалінії не надаватимуть адекватної інформації про безпеку пасажирів.

3. Багато населених пунктів, надто віддалених, не одержуватимуть авіапослуг на конкурентному, нерегульованому ринку[1].

Чи всі ці міркування й досі чинні на сучасному ринку?

Чи може працювати нерегульований ринок у Канаді?

У світлі історичної важливості неспроможності ринку як підстави для державного втручання критичним питанням є те, чи ка-

---

[1] G. B. Reschenthaler and W. T. Stanbury, «Deregulating Canada's Airlines: Grounded by False Assumptions», Canadian Public Policy, Vol. 9, № 2, 1983, pp. 210–222, at p. 216; Див. також: Anthony P. Ellison, U. S. Airline Deregulation: Implications for Canada, Technical Report, № 11 (Ottawa: Economic Councill of Canada, 1981), p. 3.

надський ринок авіаперевезень буде конкурентним, якщо відмовитися від регулювання. Очевидно, що на повністю дерегульованому ринку авіаліній діятиме не дуже багато транспортних агентств. Однак не це є слушним критерієм. Радше критерієм є конкурентність ринку, — питання, чи спроби призначити ціни, вищі від конкурентних, приваблять нові авіакомпанії? Якщо ринок конкурентний, чинний регулятивний режим завдає значних збитків канадській економіці. Щоб оцінити їх, я звертаюся до відповідної теорії і роблю огляд нещодавнього досвіду Сполучених Штатів. У зв'язку з цим досвідом виникають два питання: 1) Чи дерегуляція у США принесла прибутки, чи завдала збитків? 2) Чи доречним виявиться досвід США у трохи відмінному канадському контексті?

Теорія конкурентоспроможності. Згідно з цією теорією, дерегульований канадський ринок авіаліній буде конкурсним. На авіалініях є трохи незворотних витрат, дарма що є й певна економія на масштабі виробництва. Отже, входження до ринку та вихід із нього може відбутися легко. Тобто навіть якщо на певному маршруті діятиме лише одна авіалінія, ринок буде конкурсним (за умови, що уряд не заохочуватиме конкуренцію). Індустрія авіаліній, можливо, краще, ніж усі інші, ілюструє різницю між фіксованими та незворотними витратами. Ринок авіаперевезень є високоліквідним на глобальному рівні, і це добре ілюструють «вторинний» ринок літаків та популярність лізингу.

Досвід США в дерегуляції. Зараз завершується великомасштабне емпіричне дослідження вигод та витрат від дерегуляції, що відбулася у Сполучених Штатах після ухвалення Закону 1978 р. про дерегуляцію на авіалініях. На жаль, «чиста» оцінка впливу дерегуляції ускладнилася тим, що дерегуляція відбулась одночасно з економічним спадом (обговорення цієї проблеми подається в додатку А). Незважаючи на ці методологічні труднощі, нещодавно проведені дослідження свідчать про виграш у ефективності, який переважно дістався споживачам авіапослуг.

Стівен Морісон та Кліфорд Вінстон визначили, що виграш споживачів коливається в діапазоні від 1,3 млрд. дол. до 8,7 млрд. дол. щорічно, з найточнішою оцінкою приблизно 6 млрд. дол.

Крім того, за їхніми оцінками, виграш авіаліній складає приблизно 2,5 млрд. дол. щорічно[2].

Елізабет Бейлі, Девід Грехем та Даніел Каплан також доповідають про значне збільшення ефективності внаслідок дерегуляції: зросла конкуренція, тарифи зменшилися, а ціноутворення тісніше пов'язується з вартістю[3].

Майже всі інші найновіші дослідження приводять до близьких висновків. Коли йдеться про конкурентоспроможність, то єдина реальна засторога така: чи розвиток вузлових аеропортів з радіальними авіалініями може вибудувати вхідний бар'єр до ринку[4]. Повніший огляд наявних свідчень про зростання ефективності подано в додатку А.

Значні збитки авіаліній США під час економічного спаду викликали побоювання, що дерегуляція може призвести до появи картелізованої галузі, яка вдаватиметься до хижацького ціноутворення та заважатиме формуватися новим авіалініям. Альфред Кан, що як голова цивільної аеронавтики сприяв започаткуванню дерегуляції авіаперевезень, нещодавно висловився так: «Цю галузь індустрії можуть спрямувати до надзвичайно жорсткої олігополії»[5].

Досвід Сполучених Штатів у дерегуляції свідчить про дуже рідкісні випадки хижацької політики. Це не дивно, оскільки теорія конкурентоспроможності стверджує, що якраз обмеження конкуренції сприяє хижацьким методам. Відкрита конкуренція в галузі з незначною економією завдяки масштабу, а також легкий вхід до ринку та вихід з нього робить хижацькі методи непродуктивними. Однак є деякі свідчення, що потенційна конкуренція не така ефективна у стримуванні цін, як фактичне суперництво. Тарифи на ринках із двома конкурентами, за оцінками, у середньому на 6 відсотків нижчі, ніж на ринках, де діють транспортні фірми-монополісти, тоді як на ринках із чо-

---

[2] Steven Morrison and Clifford Winston, The Economic Effects of Airline Deregulation (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1986), pp. 35–36.

[3] Elizabeth E. Bailey, David R. Graham, and Daniel P. Kaplan, «Deregulating the Airlines» (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985), p. 66.

[4] Див.: Michael E. Levine, «Airline Competition in Deregulated Markets: Theory, Firm Strategy and Public Policy», Yale Journal on Regulation, Vol. 4, No 2, Spring 1987, pp. 393–394; Clinton V. Oster, Jr., «Airline Deregulation», Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, № 3, Spring 1987, pp. 469–473.

[5] The Globe and Mail, September 9, 1986, p. 823.

тирма рівними конкурентами вони були на 11 відсотків нижчі. Поява нової компанії звичайно знижує тарифи приблизно на 20 відсотків[6].

Коли йдеться про питання розподілу, то, як показують свідчення, щоб забезпечити послугами невеликі населені пункти у США, реґулювання не потрібне. Згідно з висновками Бейлі, Грехема та Каплана, надання послуг невеликим громадам зменшилося на мізерну величину[7]. З аналізу дереґуляції, який провели Морісон та Вінстон, випливає, що пасажири на ринках усіх категорій виграли від неї, зокрема й пасажири з невеликих населених пунктів[8].

Наскільки доречний досвід США для Канади? На мою думку, досвід США має суттєве значення для Канади, надто коли йдеться про економічну ефективність. Немає підстав вважати, ніби Канада не одержить вигід, подібних до американських, хоча, звичайно, в інших масштабах. Є тільки дві застороги до цього загального висновку: 1) канадська індустрія авіаліній набагато сконцентрованіша, ніж була індустрія США до дереґуляції (само по собі це більше наслідок дій уряду, ніж ринкових впливів); 2) важко перенести американський досвід роботи в невеликих громадах на канадський ґрунт через різницю в географії та густоті населення. З іншого боку, Решенталер і Стенбері зауважують, що тільки декілька невеликих населених пунктів справді отримують внутрішні перехресні субсидії від канадських авіаліній за наявного реґулювання[9]. Це означає, що при дереґуляції послуг позбудеться лише кілька населених пунктів.

Яким був вплив реґулювання?

Уряд сьогодні встановлює обмеження на те, хто може літати й куди, як часто, на якому типі літака та за якою ціною. Ці обмеження залишили канадську індустрію з двома головними транс-

---

[6] Bailey, Graham, and Kaplan, «Deregulating the Airlines», p. 164. Морісон та Вінстон (Morrison and Winston, «Economic Effects of Airline Deregulation») дійшли майже такого самого висновку: ринки авіаперевезень не абсолютно конкурсні, проте потенційна конкуренція тут усе ж має вплив.

[7] Bailey, Graham, and Kaplan, «Deregulating the Airlines», p. 111.

[8] Economic Effects of Airline Deregulation, pp. 41–52.

[9] «Deregulating Canada's Airlines», p. 216.

континентальними авіакомпаніями (тобто «Air Canada» та «Canadian Airlines International») і кількома меншими регіональними авіакомпаніями. Коли загрози появи нових компаній нема і на ринку дуже мало конкурентів, імовірність неефективності вкрай висока. Фірми, що стикаються з обмеженою конкуренцією за ціною, просуваються в бік конкуренції за якістю послуг. Витрати зростають через надмірну капіталізацію та високу платню, а неефективні фірми виживають[10].

За наявних форм регулювання працівникам авіаліній дістається значна частка потенційних надлишкових прибутків завдяки скороченому робочому дню та прогресивно зростаючим ставкам платні, а ці гроші могли б одержати акціонери[11]. Регулювання послаблює стимули провадити переговори про обмеження рівня заробітної плати, оскільки авіакомпанії, що досягають переваги у зменшенні витрат, не мають права зменшувати тарифи, і оскільки авіакомпанії, де витрати значні, можуть не боятися конкуренції з боку авіакомпаній з меншими витратами. Один із службовців авіакомпанії сказав представникам канадської комісії з питань транспорту: «Завдяки регулюванню ми дозволяємо собі перекладати наші витрати на споживачів».

Слушні політичні цілі

Що каже наведений вище аналіз про слушні цілі при оцінюванні альтернативних федеральних політик? Найважливіше (й найочевидніше) те, що уряд повинен сприяти ефективності роботи канадської індустрії автоперевезень. Крім того, необхідно враховувати особливі потреби північних та віддалених населених пунктів Канади, жителі яких покладаються на регулярне авіасполучення як найважливіший спосіб пасажирських і вантажних перевезень.

Ми не звертаємося безпосередньо до питання безпеки, бо, виходячи з досвіду США, немає підстав вважати, ніби зміни в регулюванні маршрутів і тарифів позначаться на безпеці пасажирів.

---

[10] G. W. Douglas and James C. Miller, Economic Regulation and Domestic Air Transport: Theory and Policy (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1974), p. 43.

[11] David R. Graham and Daniel P. Kaplan, «Airline Deregulation Is Working», Regulation, May/June 1982, pp. 26–32, p. 27.

Підхід до вирішення проблеми

З огляду на обмежений час, який ви відвели мені для доповіді, я не намагався збирати ще ніким не опублікованих даних. Підхід, яким я скористаюся у дальшій частині цієї доповіді, — це якісна оцінка потенційного зростання чи зменшення ефективності, пов'язаного з головними політичними альтернативами. Оскільки, на мою думку, ви надаєте життєво важливого значення тому, якими будуть розподільчі впливи на невеликі населені пункти Канади, я, крім того, намагаюся дати якісну оцінку впливові політичних альтернатив на рівень послуг громадам, що живуть у тих пунктах. Хоча я знаю, що вас передусім хвилює зростання ефективності індустрії та наслідки дерегуляції невеликих громад, я стисло оціню ще й політичну здатність альтернатив.

Крім того, знаючи масштабність цієї теми та часові рамки аналізу, я, оцінюючи потенційний вплив політичних альтернатив, скористаюся радше широкими концепціями ефективності та рівності, ніж вузькими, спеціалізованими критеріями оцінювання.

Політичні альтернативи

Я розгляну декілька альтернатив чинному регулятивному режиму. Кожна з них як критерій у роботі ринку авіаперевезень вимагає замінити формулу «громадська зручність та потреба» словами «придатний, охочий і спроможний». Окрім цієї головної зміни, інші альтернативи охоплюють програму субсидій з метою забезпечити принаймні наявні рівні послуг невеликим населеним пунктам, антимонопольні обмеження у сфері авіаперевезень або й те і те.

1. Підтримка статус-кво (тобто наявної регулятивної системи). У Канаді існує вироблена система регулятивного контролю входу на ринок та виходу з нього, розмірів тарифів, процесів злиття, придбання, безпеки, діяльності та видів пропонованих послуг, яка стосується всіх авіатранспортних агентств. На додачу, запроваджено державні субсидії певним авіатранспортним агентствам, які надають специфічні послуги, бажані для уряду. Одним із головних інструментів урядового втручання є державна власність, зокрема на компанію «Air Canada».

2. Політика чистої ринкової конкуренції (головним чином дерегуляція авіаперевезень на кшталт американської). Контроль за цінами та входженням до ринку повністю скасовуються, за прикладом пофазової дерегуляції у США. Як і при кожній з наступних альтернатив, формула «придатний, охочий та спроможний» витісняє «громадську зручність та потреби» як критерій участі в ринковій діяльності.

3. Політика ринкової конкуренції із спеціальною програмою субсидій для невеликих населених пунктів (передусім дерегуляція, але поряд з прямими субсидіями невеликим громадам, а не внутрішнім перехресним субсидуванням авіакомпаній). Федеральний уряд надаватиме поточні субсидії з метою забезпечити неперервний авіасервіс для будь-якої громади, що обслуговується тепер. Вирішальним елементом цієї пропозиції є те, що субсидії мають бути прямими. Я б хотів застерегти, що головною проблемою, пов'язаною з цією альтернативою, може бути опортуністична поведінка авіакомпаній (тобто претензії, нібито послуги багатьом громадам без таких субсидій виявляться неекономічними). Отже, ця альтернатива має охопити механізм аукціонних торгів, згідно з якими послуги надає авіакомпанія, ладна прийняти найменшу субсидію. Фінансування має здійснюватися радше із суми загальних надходжень, ніж із конкретного джерела надходжень, щоб не призводити до невиправданих пошуків субсидувань.

4. Антимонопольно орієнтована політика конкурентного ринку (тобто дерегуляція, покріплена антимонопольною політикою з урахуванням специфіки ринку авіаперевезень). У світлі висловлених і певною мірою невирішених проблем щодо ринкової структури, можливо, доцільно дозволити Канадській комісії з питань транспорту стимулювати належну конкурентну поведінку, оскільки прямий вхід до ринку, вихід з нього та регулювання цін скасовано. Однак тут чаїться небезпека. Владу слід обмежити задля сприяння, а не обмеження довгострокової конкуренції. Я рекомендую, щоб першочерговим інструментом забезпечення конкуренції була політика «однобічних воріт»[12]. Та-

[12] Подібну до цієї пропозицію можна знайти у: Anthony P. Ellison, U. S. Airline Deregulation: Implications for Canada, p. 150.

ка політика дозволить будь-якому авіатранспортному агентству вільно входити до будь-якого пункту, що обслуговується тепер компаніями «Air Canada» та «Canadian Airlines International», проте не дозволить жодній із цих двох державних авіакомпаній увійти до будь-якого пункту, який тепер обслуговується будь-якою іншою авіатранспортною компанією. «Air Canada» та «Canadian Airlines International» матимуть право увійти до будь-якого пункту, не охопленого авіасервісом, або такого, що тепер обслуговується однією з цих двох компаній.

5. Антимонопольна політика конкурентного ринку в поєднанні з програмою субсидій (комбінація альтернатив 3 і 4).

Оцінка альтернатив

Я вже писав про великі витрати, які майже напевне стаються за теперішнього регулятивного режиму. Канадські регулятори захищають високі витрати, посилаючись на суворі погодні умови, розпорошеність населення та географію; проте, як доводить Вільям Джордан, ці чинники не набагато збільшують витрати[13]. Інші невідповідності, що виникли внаслідок державного регулювання, — це перехресне субсидування між міжнародними та внутрішніми маршрутами, а також враження надмірної дорожнечі, що виникає в канадських авіапасажирів, коли вони співвідносять свої витрати з витратами пасажирів у США[14].

Як порівняти інші чотири альтернативи з погляду ефективності? Ринок чистої конкуренції (альтернатива 2) або антимонопольно орієнтований конкурентний ринок (альтернатива 4) обіцяють більшу ефективність, ніж наявна регулятивна система. Дерегуляція авіаліній у поєднанні з прямими субсидіями (альтернативи 3 і 5) також має перевагу над теперішнім порядком, незважаючи на те, що субсидії спричиняють деякі втрати ефективності. Знаючи, що за наявного регулятивного режиму, як видається, існує незначне перехресне субсидування маршрутів, я сподіваюся, що вартість програми субсидій не буде надмірною.

---

[13] William A. Jordan, Performance of Regulated Canadian Airlines in Domestic and Transboarder Operations (Ottawa: Bureau of Competition Policy, Consumenr and Corporate Affairs of Canada, 1982), Research Monograph, № 12, pp. 177–180.

[14] Reschenthaler and Stanbury, «Deregulating Canada's Airlines», p. 17.

Як порівняти ринок чистої конкуренції (альтернатива 2) та антимонопольно орієнтований конкурентний ринок (альтернатива 4) з погляду ефективності? Вибір між цими альтернативами залежить від того, наскільки серйозними треба вважати проблеми, пов'язані з концентрацією. Оскільки канадська індустрія авіаліній уже досить концентрована, антимонопольна політика, напевне, приведе до найбільшої ефективності.

Проблема і з альтернативою чистої конкуренції, і з антимонопольним варіантом полягає в тому, що нема механізму забезпечення послуг невеликим та віддаленим населеним пунктам Канади. Досвід США показує, що невеликі громади не зазнали негативного впливу, але в Канаді й інші географічні умови, ніж у США, і менша кількість населення, тож порівнювати ці обидві країни навряд чи доречно. Політичні спекуляції з приводу фактичних або прогнозованих скорочень обсягу послуг невеликим громадам можуть дати опонентам, а надто працівникам авіакомпаній привід зупинити процес дерегуляції. Отже, вироблена програма субсидій значно збільшить імовірність політичної здійсненності дерегуляції.

Щоб подати вам стислий огляд 1) наслідків, які я прогнозую для кожної з альтернатив, і 2) моїх передбачень про успіх альтернатив з огляду на цілі, що я їх визначив, пропоную розглянути додаток Б. Із таблиці в додатку Б випливає, що найоптимальнішою політикою є альтернатива 5 — комбінація політики конкурентного ринку, доповненої прямими субсидіями, та антимонопольно орієнтованої політики конкурентного ринку. Така комбінована політика значною мірою сприятиме зростанню економічної ефективності й водночас забезпечуватиме обслуговування невеликих громад, дозволяючи нарощувати його. В політичному аспекті вона найздійсненніша серед решти альтернатив дерегуляції. З огляду на загальну вигоду я вважаю, що вам слід підтримати цю пропозицію. Деталі наводяться нижче.

Хоча я не вивчав проблеми державної власності на компанію «Air Canada», вважаю, що доречно згадати її статус. Компанія може відіграти перехідну роль під час дерегуляції, проте довести необхідність участі державної авіакомпанії на відкритому, зрілому та конкурентному ринку неможливо.

Рекомендації

Я рекомендую комбінацію антимонопольного закону у сфері пасажирських авіаперевезень та прямих субсидій невеликим громадам замість теперішнього регулятивного режиму. Конкретні елементи моєї пропозиції такі:

- Дозволити всім державним, регіональним, а також місцевим авіакомпаніям встановлювати тарифи на свій розсуд.
- Застосувати метод «однобічних воріт», коли будь-яка авіакомпанія може вільно увійти до будь-якого пункту, що тепер обслуговується «Air Canada» та «Canadian Airlines International»; проте жодна з цих двох державних авіакомпаній не має права виходу на маршрути, що тепер обслуговуються будь-якою іншою авіакомпанією. «Air Canada» та «Canadian Airlines International» матимуть право обслуговувати будь-який пункт, не охоплений авіапослугами, або будь-який пункт, що обслуговується однією з цих двох компаній.
- До закону про відповідальність за злиття компаній слід внести поправки, які б докладно регулювали конкуренцію в авіатранспортній індустрії. Будь-які взаємоузгодження чи неофіційні угоди, які зменшують конкуренцію між компаніями, мають заборонятися. Так само слід заборонити хижацьке ціноутворення та хижацькі графіки польотів.
- Новий закон має замінити форму «громадська зручність та потреби» (ГЗП) таким критерієм, як «придатний, охочий і спроможний»; цей критерій наголошуватиме на безпеці авіаперевезень і на обов'язковому страхуванні[15].
- Обмежити скасування теперішніх авіарейсів до окремих населених пунктів такими умовами: оголошення про намір припинити надання послуг має бути оприлюднене не менше як за 60 днів до названої дати припинення. Якщо жодна інша авіакомпанія не виявляє бажання обслуговувати цей пункт після скасування рейсу, Канадська комісія з питань транспорту може, за дорученням міністра транспорту, субсидувати надання послуг у розмірі, визначеному міністром.

[15] Як ви знаєте, пане міністре, ця пропозиція вже на порозі прийняття. Тестом ДЗН користувалися, щоб контролювати вхід до ринку та обмежувати конкуренцію.

ДОДАТОК А: дані про вигоди і витрати внаслідок дереґуляції авіакомпаній у Сполучених Штатах

Як зазначалось у доповіді, головна проблема при оцінці досвіду США — це відмежування наслідків дереґуляції від наслідків економічного спаду. На думку Решенталера і Стенбері[16], проблеми американської промисловості були викликані економічним спадом та іншими зовнішніми чинниками, не пов'язаними з дереґуляцією як такою; а саме: 1) швидким зростанням цін на енергоносії, що спричинило стрімке зростання витрат; 2) глибоким спадом, що зменшив попит на авіаперевезення; 3) високими ставками процента, що вдарили по індустрії авіаперевезень особливо боляче, оскільки авіакомпанії прагнули вкладати кошти у великі та економічні літаки; 4) необґрунтованими сподіваннями на розширення ринку; 5) зменшенням кількості рейсів через страйк авіадиспетчерів; 6) надмірним розширенням деяких авіакомпаній на момент дереґуляції; 7) надмірними інвестиціями в авіацію через необґрунтовані прогнози розширення ринку в 1978 — 1980 рр.

Морісон і Вінстон дійшли майже такого самого висновку: економічний спад і зростання цін на паливо значною мірою пояснюють втрати в галузі, а дереґуляція радше покращила, ніж погіршила фінансовий стан галузі[17].

З приводу конкурентоспроможності Решенталер і Стенбері зауважують, що тоді, як економія завдяки масштабам усієї системи не видається важливою в індустрії авіаперевезень, у традиційній ринковій економіці багато ринків авіаперевезень обслуговуються лиш однією-двома авіакомпаніями завдяки економії на розмірах літаків[18]. За твердженями Бейлі, Ґрехема і Каплана, а також Морісона та Вінстона, авіакомпанії можуть скористатися радіальними мережами з метою зекономити на витратах, бо великі літаки забезпечуватимуть економію завдяки масштабам[19]. Однак Остер стверджує, що економія завдяки мас-

---

[16] «Deregulating Canada's Airlines», p. 210 — 222.

[17] Economic Effects of Airlines Deregulation, p. 2.

[18] «Deregulating Canadas's Airlines», p. 216.

[19] Deregulating the Airlines, p. 74; Economic Effects of Airline Deregulation, pp. 4 — 10.

штабам була б значно скромнішою, якби експерт враховував найновіше покоління вузькокорпусних літаків, і що немає підстав для заяв, нібито великі літаки дають значну, властиву тільки їм, економію, відрізняючись цим від малих літаків. За твердженням Остера, радіальні системи авіарейсів дозволяли використовувати великі літаки, і ці літаки більше приваблювали авіакомпанії тільки тому, що компанії зустріли дерегуляцію з надлишком великих літаків, а не тому, що мали економію завдяки масштабам[20].

Декотрі з найважливіших складників зростання ефективності внаслідок дерегуляції попервах можуть бути навіть непомітними. Меєр та Остер вказують на багато таких потенційних «динамічних» складників, породжених дерегуляцією, зокрема на використання нової технології та вторинних аеропортів[21].

[20] «Airline Deregulation», p. 472.

[21] John R. Meyer and Clinton V. Oster, Jr., eds., Deregulation and the New Airline Enterpreneurs (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985).

Додаток Б: стислий огляд прогнозованих результатів та оцінок

	Ефективність	*Послуги невеликим громадам*	*Політична здійсненність*
Статус-кво	*Низька ефективність:* протекція неефективних фірм та надмірна капіталізація	*Сервіс високого рівня:* послуги ґарантовані	*Високий рівень:* статус-кво політично привабливий
Конкурентний ринок	*Середня ефективність:* концентрація може призвести до втрат ефективності	*Сервіс середнього рівня:* послуги не ґарантовані, але значною мірою не зменшаться	*Низький рівень:* дехто очікує зменшення обсягу послуг
Конкурентний ринок за наявності субсидій	*Середня ефективність*: прямі субсидії кращі, ніж перехресне субсидування, але породжують гонитву за субсидіями	*Сервіс високого рівня*: значною мірою ґарантований	*Середній рівень:* зменшення обсягу послуг не становить проблеми
Конкурентний ринок з антимонопольною орієнтацією	*Висока ефективність*: у галузі діють чинники конкуренції	*Сервіс середнього рівня*: послуги не ґарантовані, але значною мірою не зменшуються	*Від низького до середнього рівня*: дехто очікує зменшення обсягу послуг
Конкурентний ринок з антимонопольною орієнтацією за наявності субсидій	*Середня ефективність*: у галузі діють чинники конкуренції; вартість субсидій	*Сервіс високого рівня*: значною мірою ґарантований	*Середній рівень*: зменшення обсягу послуг не становить проблеми

БІБЛІОГРАФІЯ

Інші використані допоміжні джерела, безпосередньо не згадані в доповіді, такі:

BAUMOL, W. J. «Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure», *American Economic Review*, Vol. 72, № 1, March 1982, pp. 1—15.

COHEN, MARVIN S., «The Antitrust Implications of Airline Deregulation», *Antitrust Bulletin*, Vol. 27, № 1, Spring 1983, pp. 131—150.

GOMEZ-IBANEZ, JOSE A., CLINTON V. OSTER, and DON H. PICKELL, «Airline Deregulation: What's Behind the Recent Losses?», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 3, № 1, Fall 1983, pp. 74—89.

KAHN, ALFRED E., «Applying Economics in an Imperfect World», *Regulation*, Vol. 2, № 3, Nov./Dec. 1978, pp. 17—27.

ЩО ВЗЯТИ ДО УВАГИ

На закінчення ще кілька коротких зауважень. Зверніть увагу, що експерт лише побіжно згадує метод вирішення проблеми, яким він скористався. Це цілком природно. Іноді зрозуміло, який метод обрав експерт, надто коли йдеться про кількісний аналіз вигід і витрат. І все ж експерти часто не вказують відкрито на метод вирішення, коли користуються якісним аналізом вигід і витрат або багатоцільовим аналізом. На жаль, за деяких обставин інколи дуже складно визначити, яким головним підходом користувався експерт. Це часто служить «маяком»: до висновків такого аналізу слід ставитися особливо обережно. Якщо ви не можете визначити, котрий з п'яти головних підходів, описаних у розділі 8 (багатоцільовий, стандартний вигод-витрат, модифікований вигод-витрат, метод ефективності витрат чи якісний аналіз вигод і витрат) використовується, то в аналізі, ймовірно, якась плутанина.

Доповідь, крім того, ілюструє цінність дослідження свідчень, узятих з аналогічних організацій. У цьому випадку канадський експерт успішно скористався як моделлю досвідом дерегуляції авіаліній у США. Він міг, принаймні певною мірою, скористатись американським досвідом, щоб перевірити альтернативні гі-

потези про конкурентоспроможність ринку авіаперевезень, що дереґулюється. Зауважте, що експерт вирішив не обговорювати ґрунтовно цієї проблеми в доповіді. Чи видаються такі дії доречними його клієнтові?

Як зазначається у доповіді, вирішальним питанням для інтерпретації даних із досвіду США є таке: наскільки слушно порівнювати Канаду та США? Справді, при наявності свідчень з аналогічних організацій завжди виникає проблема. Ясно, що Канада дуже відрізняється від Сполучених Штатів: по-перше, населення Канади значно менше і більше розпорошене; по-друге, невеликі населені пункти цієї країни дуже віддалені й периферійні (наприклад, уздовж арктичного узбережжя), на відміну від американських; по-третє, ступінь концентрації галузі в Канаді значно вищий, ніж був у США перед дереґуляцією. Експерт, який працює за дорученням Європейського Товариства чи однієї з країн-учасниць, інтерпретуючи досвід США, зіткнувся б з тією самою проблемою доречності порівняння.

Якщо ви прочитали попередні розділи, то маєте бути готовим скласти аналіз, подібний до представленого. Пригадайте, його зробив такий, як і ви, студент за якихось два-три тижні! Очевидно, що цей експерт-початківець був обмежений у своїх зусиллях передбачити та оцінити наслідки альтернативних варіантів політики жорсткими часовими рамками, необізнаністю з проблемою та браком легкодоступних моделей і даних. У двох наступних розділах ми розглянемо випадки, де відведено більше часу та ресурсів на проведення аналізу, а отже, є краща змога кількісно визначити наслідки альтернативних варіантів політики. Водночас ці випадки ілюструють важливість політичних та організаційних середовищ у реальному світі політичного аналізу.

Розділ 12

АНАЛІЗ ВИГІД І ВИТРАТ У БЮРОКРАТИЧНОМУ СЕРЕДОВИЩІ: СТРАТЕГІЧНИЙ РЕЗЕРВ ПАЛИВА

Аналіз вигод і витрат сам по собі рідко відіграє вирішальну роль у розв'язанні важливих політичних проблем. Хоча аналіз вигод і витрат звертається до сукупної економічної ефективності, плюралістичні та децентралізовані політичні системи Канади, Сполучених Штатів та більшості інших західних демократій надають слово організованим зацікавленим групам, серед яких бувають переможці й переможені. Однак, щоб честолюбні експерти не впадали у відчай, їм слід усвідомити, що аналіз вигод і витрат може зробити важливий внесок у вдосконалення політики, інформуючи державних діячів та підтримуючи партійних представників, чиї інтереси не суперечать сукупній економічній ефективності. Отже, аналіз вигод і витрат може служити як політичним ресурсом, так і нормативним посібником.

У цьому розділі ми розглянемо вплив аналізу вигод та витрат на формулювання рішення про масштабність програми Стратегічного резерву палива (СРП), фундаментального елементу енергетичної політики США з часу стрибка цін на нафту в 1970-і роки. Наша розповідь ілюструє використання аналізу вигод і витрат для оцінки програм, майбутні вигоди від яких з самого початку невизначені. Вона також ілюструє процес проведення кількісного аналізу в бюрократичних середовищах і роль, яку може відігравати цей аналіз у впливі на політичні рішення. Ми сподіваємось заохотити експертів-початківців і навчити їх тверезо оцінювати потенційну корисність їхніх технічних навичок.

ІСТОРИЧНА ДОВІДКА: ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГОНОСІЯМИ ТА СРП[1]

Після другої світової війни Сполучені Штати перетворилися на чистого імпортера сирої нафти. 1959 р. Сполучені Штати запровадили примусові квоти на імпорт нафти, щоб обмежити свою дедалі більшу залежність від іноземних джерел і підтримати високі ціни на нафту, що видобувається в межах країни. Протягом 1960-х років Комісія з питань залізниць Техасу стабілізувала внутрішні ціни, регулюючи кількість нафти, видобутої в Техасі, найголовнішому нафтовидобувному штаті[2]. Отже, хоча *залежність* США від іноземної нафти зростала й далі, Сполучені Штати вже не були такі *чутливі* до змін на світовому ринку нафти, оскільки Комісія з питань залізниць Техасу могла регулювати внутрішнє виробництво, щоб компенсувати коливання рівня імпорту.

На початку 1970-х років картина змінилася. Оскільки протягом 1960-х років багато країн світу проголосили суверенність своїх природних ресурсів, міжнародні нафтові компанії, передбачаючи можливість втрати контролю над нафтовими родовищами, стимулювали високі темпи поточного видобутку, що призвело до падіння реальних цін. Роки падіння реальних цін на нафту й розвиток світової економіки сприяли постійному зростанню світового споживання нафти. Та коли національні уряди встановили прямий контроль над видобутком нафти у своїх країнах, вони опинились у виграшному становищі і певною мірою могли заправляти ринком через Організацію країн — експортерів нафти (ОПЕК).

Тим часом у Сполучених Штатах два чинники сприяли зростанню залежності від імпортної нафти та більшій вразливості щодо коливань на світовому ринку. Запроваджено верхні межі цін на сиру нафту вітчизняного видобутку як складову частину програми контролю за рівнем середньої заробітної плати та ці-

---

[1] Докладне обговорення програми створення запасів нафти у США можна знайти у: David Leo Weimer, *The Strategic Petroleum Reserve: Planning, Implementation, and Analysis* (Westport, Conn: Greenwood Press, 1982). Наш аналіз ґрунтується на цьому джерелі.

[2] Огляд внеску Комісії з питань залізниць Техасу до стабільності цін можна знайти у: Arlon R. Tussing, «An OPEC Obituary», *Public Interest*, № 70, Winter 1983, pp. 3–21.

нами, яку започаткував у серпні 1971 р. президент Річард Ніксон. Хоча ці верхні межі передбачали заохочення розробки нових нафтових родовищ, їхнім загальним наслідком було сповільнення видобутку вітчизняної нафти, а отже, зростання обсягу імпорту. На той час Комісія з питань залізниць Техасу дозволила експлуатувати нафтові родовища максимально ефективними темпами, тобто більше не контролювала надлишкової потужності, якою можна було б скористатися для швидкого нарощування вітчизняного видобутку.

Усвідомлюючи, що значна частка нафти на світовому ринку видобувалася на політично нестабільному Близькому Сході, невелика, проте дедалі численніша група експертів та політичних діячів у конґресі та виконавчих органах почала висловлювати занепокоєння щодо все більшої чутливості Сполучених Штатів до змін на світовому ринку нафти. До літа 1973 р. було внесено кілька пропозицій нагромадити у Сполучених Штатах запаси нафти. Наприклад, Національна рада з питань енергоносіїв, дорадча група Міністерства внутрішніх справ, підтвердила можливість захисту Сполучених Штатів від перебоїв у постачанні нафти нагромадженням до 1978 р. 90-денного запасу імпортованої нафти у соляних печерах[3]. Сенатор Генрі Джексон (Henry Jackson) виступив перед Комітетом внутрішніх і таємних справ з доповіддю стосовно запропонованого ним закону, що мав би сприяти нагромадженню державних запасів палива[4]. Хоча радники адміністрації висловлювали обережну підтримку ідеї створення запасів палива, на їхню думку, треба більше часу, аби вивчити всі альтернативи. Одначе події розгорталися надто швидко для ретельного вивчення. 6 жовтня 1973 р. єгиптяни атакували ізраїльські позиції уздовж Суецького каналу. Очолювана Саудівською Аравією, Організація арабських країн — експортерів нафти (ОАПЕК) намагалася скористатися «нафтовою зброєю», щоб підтримати єгиптян. Коли США почали постачати Ізраїль зброєю через бази у Нідерландах, ОАПЕК наклала ембарго на поставки нафти до обох країн. Крім того, члени ОАПЕК зменшили свій

[3] National Petroleum Council, «Emergency Preparedness for Interruptions of Petroleum Imports into the United States», *Proposed Interim Report*, July 24, 1973.

[4] U.S. Congress, Senate, «Strategic Petroleum Reserves», Hearings before the Committee on Interior and Insular Affairs, 93 rd Congress, 1 st Session, May 30 and Juli 26, 1973.

сукупний видобуток нафти так, що сукупна світова пропозиція нафти зменшилася приблизно на 5 відсотків у останньому кварталі 1973 р. — першому кварталі 1974 р. Наслідком стало зростання цін на нафту учетверо. Наприклад, біржова ціна на близькосхідну нафту піднялася від 2,7 дол. за барель у третьому кварталі 1973 р. до 13 дол. за барель у першому кварталі 1974 р. Такий стрибок цін спричинив глибокий спад, що тривав аж до 1975 р. «Політичне вікно» для забезпечення енергоносіями було відчинене навстіж.

Запровадження програми СРП

У відповідь на нафтове ембарго арабських держав президент Ніксон оголосив Проект незалежності, національну програму досягнення самозабезпечення наприкінці десятиріччя. Міжвідомча група, поступово очолювана новоствореним Федеральним енергетичним управлінням (ФЕУ), почала аналізувати шляхи здійснення Проекту незалежності. Ця група невдовзі зрозуміла, що зменшення чутливості США до коливань на світовому ринку нафти — доречніша мета, ніж самозабезпечення[5]. І все ж більша частина доповіді була присвячена моделюванню внутрішньої пропозиції та попиту з метою передбачити обсяги імпорту в майбутньому. Значною мірою покладаючись на раніше опублікований аналіз Національної ради з питань енергоносіїв, доповідачі Проекту незалежності, однак, твердили, що з метою забезпечення економічної ефективності можна виправдати запаси палива в один мільярд барелів і більше.

Створення стратегічного резерву палива було однією з небагатьох рекомендацій Доповіді з проекту незалежності, що її нова адміністрація Форда ввела до своїх законодавчих пропозицій у січні 1975 р. Ця пропозиція здобула у конґресі найактивнішу підтримку. Закон про енергетичну політику та збереження енергоносіїв (P.L. 94—163), ухвалений у грудні 1975 р., дав голові ФЕУ рік, щоб представити на розгляд конґресу план виконання програми зі створення стратегічного резерву палива, яка передбачала нагромадження протягом трьох років 150 мільйонів барелів, а в кінцевому підсумку запас мав сягнути одного мільяр-

[5] Federal Energy Administration, Project Independence Report, November 1974, p. 19.

да барелів. Хоча в законі зазначено, що через сім років СРП має становити приблизно 90-денну частку імпорту палива (це складало близько 500 млн. барелів), деталями планування та здійснення програми доручили опікуватися голові ФЕУ.

Основна структура програми

План СРП, поданий на розгляд конґресу в грудні 1976 р., передбачав створення запасу обсягом 150 млн. барелів до грудня 1978 р., 325 млн. барелів до грудня 1980 р. і 500 млн. барелів — до грудня 1982 р. Цифра 500 млн. барелів була наслідком компромісу з Адміністративно-бюджетним управлінням (АБУ). Експерти АБУ обстоювали ідею меншого обсягу резерву. Хоча аналітики ФЕУ вважали, що, зважаючи на ефективність та ймовірність збурень ринку в майбутньому, можна виправдати більший обсяг резерву, вони не бажали знову обговорювати це питання з АБУ.

Планом СРП як найдоцільніші місця для складування запасів були визначені соляні печери та шахти. За розрахунками, вони мали обійтися значно дешевше, ніж інші головні альтернативи: сталеві цистерни, плавучі танкери та запечатані свердловини[6]. Автори плану передбачали, що близько 200 мільйонів барелів можна розмістити в печерах, викуплених у фірм, котрі створили ці печери як побічний продукт видобутку та виробництва солі. Додаткові території мали створюватися завдяки дальшому видобутку солі через розчинювання (тобто через утворення печер розчинюванням солі у воді), що дозволило б заповнювати нафтою нові печери після їх утворення. Соляні печери були у

---

[6] Зберігання нафти нагромадженням її запасів у запечатаних свердловинах — найдорожча з альтернатив. На кожен барель нафти, що підніметься на поверхню, необхідно запечатати близько восьми барелів реальних резервів. Збільшення річного видобутку нафти на один мільярд барелів вимагало б восьми мільярдів барелів реальних резервів, або близько 25 відсотків реальних резервів США. Крім того, це вимагало б постійного тримання в готовності транспортних засобів та виробничих бригад.

Якщо зберігання нафти в новостворених соляних печерах, за підрахунками, мало обійтися у суму від 1,35 до 2,15 дол. за барель (фактична вартість становила близько 3 дол. за барель), а в нових сталевих цистернах — у суму від 8 до 12 дол. за барель, зберігання у запечатаних свердловинах мало б коштувати від 45 до 100 дол. за барель. Strategic Petroleum Office, «Strategic Petroleum Reserve Plan», December 15, 1976, Table IV—1, p. 75.

вигідному місці — уздовж узбережжя Мексиканської затоки поблизу наявних транспортних засобів, — отож узяту зі сховища нафту можна було легко розподіляти.

План СРП загалом схвально зустріли в конґресі. Єдине критичне зауваження висловили декілька сенаторів, які запропонували ввести до плану зберігання нафтопродуктів у реґіональних сховищах поряд із нагромадженням запасів сирої нафти уздовж узбережжя Мексиканської затоки. Голова ФЕУ у новій адміністрації Картера спромігся відхилити це зауваження, пообіцявши провести додаткове дослідження. Зрештою, у квітні 1977 р. сенат і палата представників дали згоду на реалізацію плану без поправок.

Проблеми втілення

Початок реалізації програми СРП виявився вдалим. Протягом тижня, відколи план набув чинності, було придбано три головні ділянки для видобутку солі. Через кілька місяців на одній з ділянок почали закачувати нафту до печер; до кінця року нафту закачували в печери на всіх трьох ділянках; крім того, було куплено ділянку, де сіль видобували традиційним методом. Однак незабаром з'явилися проблеми, що звели нанівець зусилля з реалізації програми згідно з графіком і затвердженим бюджетом. 1979 р., коли внаслідок зростання цін через революцію в Ірані закупівлі нафти припинилися, у сховищі було лише 92 мільйони барелів. Загальне відчуття поразки, що настало за цим, а також деякі з конкретних причин невдачі зробили програму вразливою до пізніших спроб обмежити її обсяги.

Нижче ми коротко охарактеризуємо деякі з головних причин невдач на початку втілення програми СРП[7].

Проблеми в плануванні програми. План СРП виявився занадто оптимістичним щодо наявності сховищ, які можна придбати й негайно використати. Декілька печер не мали тієї місткості, на яку розраховували. В решті печер, щоб розмістити у сховищі один барель нафти, потрібно було спочатку викачати звідти ба-

[7] Це питання докладно обговорюється в: David Leo Weimer, «Problems of Expedited Implementation: The Strategic Petroleum Reserve», *Journal of Public Policy*, Vol. 3, № 2, May 1983, pp. 169–190.

рель соляної ропи. Глибокі свердловини, які згодом планувалося замінити трубопроводами до моря, виявилися непридатними для розміщення ропи. Брак місткостей, що вимушував збільшувати видобуток солі, значно ускладнив проблему розміщення ропи: кожен новий барель додаткової місткості вимагав видобутку семи барелів ропи як побічного продукту.

У плані СРП, крім того, не було передбачено труднощів укладання і дотримання умов великої кількості угод — протягом лише першого року треба було укласти 85 важливих угод на будівельні роботи — силами невеликого штату працівників у Вашинґтоні. Завдання виявилося не під силу. Остаточний розв'язок — часткова приватизація контракторської діяльності — полягав у найманні головного підрядника, що мав укладати угоди про постачання необхідних для будівництва послуг та матеріалів. І все ж початкова проблема укладання угод сповільнила втілення програми, спричинила додаткові перевитрати і відвернула увагу від створення керівної інфраструктури.

Чи могли творці програми передбачити ці проблеми? Безперечно, обмежений технічний досвід планувальників почасти був причиною їхніх занадто оптимістичних уявлень про наявність сховищ та реальність темпів збільшення їхньої місткості. Та оскільки вони не мали часу на проведення польових експериментів, то навряд чи могли спланувати програму краще. Натомість якби вони підготували докладний сценарій втілення програми, то могли б передбачити труднощі в нагляді за такою великою кількістю контрактів з досить малим штатом працівників у організації, що не мала досвіду забезпечення будівельними послугами.

Нереалістичні сподівання. Джеймс Шлезінґер, що згодом став міністром нового Міністерства енергетики, служив головним радником президента Джімі Картера з питань енергетики з перших днів нової адміністрації. Він вважав залежність від близькосхідної нафти слабким місцем у оборонних позиціях США. Крім того, він гадав, що на початку 1980-х років тодішній «м'який» світовий ринок нафти стане «жорстким», а отже, необхідно якомога швидше нагромадити резерви нафти. Тому він переконав президента в необхідності прискорити реалізацію плану СРП на два роки і збільшити кінцеві запаси нафти до одного мільярда барелів.

Ці рішення, однак, було ухвалено без попередньої консультації з управлінням СРП щодо їх здійсненності. Штат СРП висловився за скромніші темпи прискорення, однак Шлезінґер наполягав на зміні графіка, щоб до кінця 1978 р. у сховищі було 250 млн. барелів, а наприкінці 1980 р. — 500 млн. Отже, тоді як працівники управління СРП докладали всіх зусиль, намагаючись дотримуватися реалізації плану за старим графіком, їм довелося відволікти нечисленні керівні ресурси й розробляти план реалізації ще амбіційнішої програми. План був переданий на розгляд конґресу в травні як поправка до початкового плану СРП.

Окрім відволікання незначних керівних ресурсів на вирішальному етапі втілення, рішення про прискорення змусило управління СРП вдатися до кількох ризикованих заходів, щоб мати змогу дотримуватися нового графіка. Наприклад, щоб уникнути перебоїв у постачанні нафти, її купували в розрахунку на ще недобудовані сховища. Якщо сховища були ще не готові, доводилося платити за простій судна і за неакцептовані поставки. Окрім того, рішення про прискорення призвело до втрати довіри до програми, а це вдарило по майбутніх зусиллях щодо забезпечення необхідних ресурсів. Отож, за браком досліджень здійсненності програми рішення про прискорення фактично сповільнило її втілення в життя. Рішення про збільшення обсягу СРП до одного мільярда барелів дало поштовх бюрократичним сутичкам, які ми розглянемо в цьому ж розділі.

Брак організаційної підтримки. Поки управління СРП належало до структури ФЕУ, програма посідала привілейоване становище. Керівник управління СРП звітував безпосередньо перед головою ФЕУ і виконував обов'язки його помічника. Це дозволяло працівникам управління СРП одержувати термінові розпорядження голови і користуватися його підтримкою при співпраці з іншими установами та іншими підрозділами у структурі ФЕУ. Наприклад, коли масштаб проблем, пов'язаних з виконанням угод, став очевидним, голова допоміг створити спеціальну раду з питань поставок з метою прискорити підписання угод на будівельні роботи.

Ситуація змінилася із створенням у жовтні 1977 р. Міністерства енергетики. Тепер начальник управління СРП звітував не безпосередньо перед головою ФЕУ, а перед заступником помічника міністра, що доповідав помічникові міністра, той доповідав

заступникові міністра, а вже той — міністрові. Своєчасне надходження рішень стало неможливим. Крім того, кожне самостійне управління в структурі міністерства змагалося за увагу з боку нової ієрархії.

Виникло три серйозні проблеми. По-перше, управління СРП не могло так просто мобілізувати керівників міністерств на протидію іншим установам, як-от Агентству з охорони навколишнього середовища та Військовому інженерному корпусові, чиї процедури видачі дозволів на користування довкіллям і водними ресурсами сповільнювали будівництво. По-друге, коли після злиття ФЕУ, Федеральної енергетичної комісії та Управління енергетичних досліджень та розробок було утворене Міністерство енергетики, кількість працівників перевищила ліміт для нової установи. Реакцією на це стало замороження найму на роботу до міністерства, — і це трапилося саме тоді, коли управління СРП потребувало додаткового персоналу з досвідом контролю за виконанням угод. Начальникові управління СРП доводилося витрачати робочий час персоналу на складання спеціальних заявок про наймання додаткових працівників. По-третє, відповідальність за всі поставки переклали на відділ поставок при Управлінні енергетичних досліджень та розробок. Його марудні процедури були розраховані на поставки для великих і комплексних проектів дослідження й розвитку. Угоди, які ФЕУ розглянуло б за лічені тижні чи місяці, тепер затверджувалися не раніше як через дев'ять місяців. Фактично вирішальний шестимісячний період минув, не принісши СРП дозволу на жоден контракт.

Наведені приклади засвідчують важливість урахування організаційної структури при проектуванні нових програм. Можливо, багатьох проблем вдалося б уникнути, якби управління СРП було створене як незалежна установа або підрозділ, підзвітний безпосередньо міністрові. Необхідність мати підтримку серед великого бюрократичного апарату Міністерства енергетики стала нагальною і в наступних битвах з АБУ за фінансування розширення програми.

Висновки. Творцям програми СРП не вдалося дотриматися ні початкового, ні прискореного її графіка. Наприкінці 1978 р. у сховищах було тільки 68,5 мільйона барелів — значно менше, ніж заплановані згідно із старим графіком 150 млн. барелів чи заплановані за прискореним графіком 250 млн. барелів.

500-мільйонної позначки досягти вдалося тільки 1986 р., тобто на чотири роки пізніше від початкового графіка і на шість років — від прискореного графіка.

Проблеми виконання, які призвели до таких запізнень, до 1980 р. було переважно розв'язано. Однак чи слушними були цілі програми СРП? На це питання ми відповімо нижче.

АНАЛІТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ ОБСЯГУ

Інтуїтивна логіка процесу нагромадження проста: купуйте нафту, коли ціни найнижчі (на нормальних ринках), і продавайте її, коли ціни найвищі (на порушених ринках). Так спекуляція створює потенціал для ґенерування прибутків, уможливлює приватне нагромадження. Чому ж тоді уряд має опікуватися створенням запасів нафти? Інакше кажучи, які неспроможності ринку чи уряду виправдовують створення державних запасів нафти? Тут є два логічні пояснення: одне ґрунтується на неспроможності ринку, а друге — на неспроможності уряду[8].

По-перше, нагромадження пов'язане із зовнішніми ефектами. Повною мірою фірми не відчувають усіх витрат і не одержують усіх вигід від своїх рішень про нагромадження. Коли фірми купують запаси нафти, вони збільшують світовий попит на нафту, що, в свою чергу, підвищує ціну. Тоді як нагромаджувачі мусять платити за вищими цінами, те саме змушені робити й решта покупців нафти. Однак економічна вартість вищих цін — це зовнішнє явище при калькуляції прибутків нагромаджувачів. Відтак суспільні витрати на створення запасів можуть перевищувати приватні. З урахуванням використання запасів, завдяки

[8] Georg Horwich and Leo Weimer, *Oil Price Shocks, Market Response, and Contingency Planning* (Washington, D.C.: American Enterprise for Public Policy Research, 1984), pp. 112–114. Третє логічне пояснення спирається на твердження, що фірми можуть бути несхильними до ризику. Для окремої фірми створення запасів у сподіванні на стрімкий стрибок цін — це своєрідна азартна гра: якщо ціни підскочать, фірма виграє, якщо ж ні, то зазнає збитків. Отже, з позиції фірми нагромадження подібне до азартної гри — ґарантована оплата здійснюється в обмін на невелику ймовірність великого виграшу. Однак із суспільної точки зору нагромадження подібне до страхування: ґарантована оплата здійснюється в обмін на уникнення незначної ймовірності великих збитків.

якому ціни падають, суспільні вигоди можуть перевищувати приватні вигоди. Крім того, саме існування великого запасу може дати політичний зиск (наприклад, запобігти навмисним збуренням ринку), який не виражається у прибутках приватних нагромаджувачів. Загалом ми сподіваємося, що позитивні зовнішні ефекти перевищать неґативні. Річ у тому, що нагромадження запасу звичайно відбувається поступово, тож наслідком є незначне зростання цін із невеликим економічним ефектом; використання запасів найчастіше відбувається під час цінових стрибків, коли навіть незначне зниження цін може дати вагомі економічні вигоди[9].

По-друге, через контроль за цінами з боку уряду та примусовий розподіл бензину в нещодавньому минулому фірми можуть передбачати можливість, що уряд перешкоджатиме їм продавати спекулятивні запаси за ринковими цінами під час майбутніх стрибків цін на нафту. Інакше кажучи, дії уряду в минулому підірвали ґарантію прав власності на нагромаджену нафту. Отже, у приватних сховищах буде нагромаджено надто мало нафти для використання під час перебоїв у постачанні[10]. З цих логічних міркувань випливає доцільність ролі держави у нагромадженні нафти. Проте наскільки значною має бути ця роль? Якщо припустити, що запаси має нагромаджувати сам уряд, яким завеликим мусить бути запас нафти? Якими темпами слід його створювати? За яких обставин слід користуватися ним? На ці питання допоможе відповісти аналіз вигід та витрат.

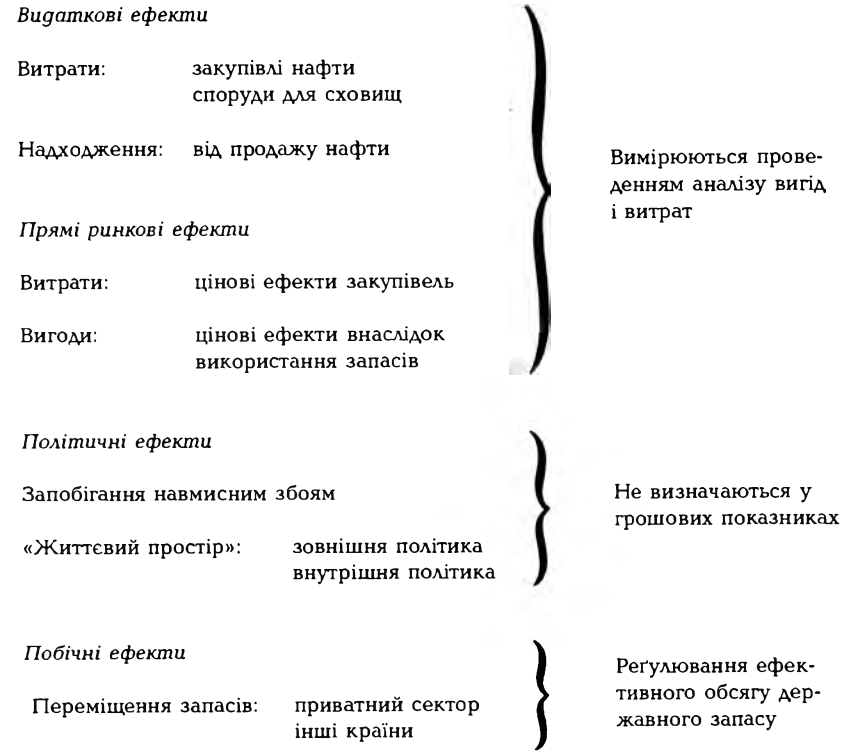
Впливи програми нагромадження

Як показано на *мал. 12.1*, ми поділяємо впливи програми державних запасів на чотири категорії: витратні ефекти, безпосередні ринкові ефекти, політичні та побічні ефекти.

---

[9] Головні винятки трапляються за ситуацій, коли фірми намагаються утворити запаси, дарма що руйнівні процеси вже почалися. Такі дії можуть узгоджуватися з максимізацією прибутків, якщо фірми передбачають зростання цін у майбутньому, але вони роблять свій внесок у масштаб цінового стрибка, від якого страждає економіка.

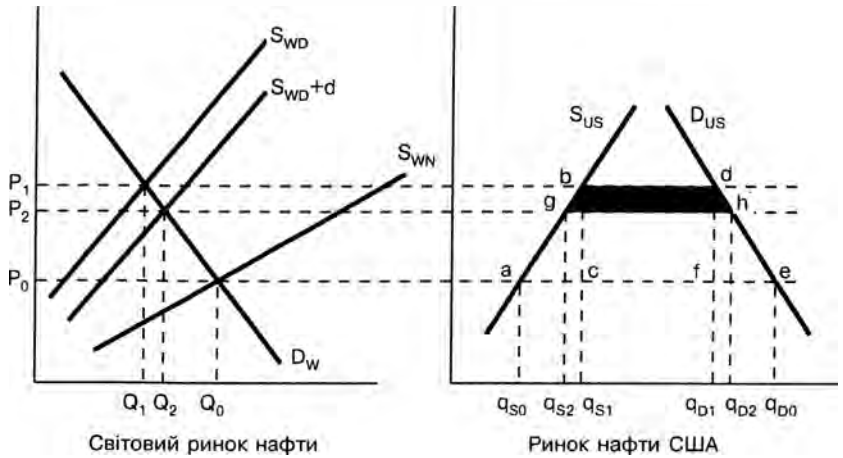
[10] Можна уявити цю проблему як інституційну проблему громадської власності на ресурси: оскільки фірми не можуть з певністю вилучити інших із сфери споживання нагромадженої ними нафти, коли та має найбільшу цінність, вони не створюватимуть великих спекулятивних запасів.



Малюнок 12.1. Впливи програми державних запасів нафти

Видаткові ефекти. Найочевидніші витрати програми створення запасів нафти — це ті, котрі необхідно зробити, щоб забезпечити приміщення для сховищ та закупити нафту. Оцінки витрат на спорудження сховищ можуть спиратися на інженерні дані або на вартість таких споруд, збудованих у минулому. Оцінка вартості нафти вимагає проектування майбутніх цін — ураховуючи ефекти й самої закупівлі. Оскільки нафту загалом не купуватимуть на порушених ринках, таке проектування може набирати форми припущень щодо довготермінових темпів зростання (або падіння) ціни.

Коли уряд продає нафту із сховища, він одержує надходження. Великі обсяги продажу знижують ціну на нафту — сподіваний ефект, коли запаси використовують, щоб протидіяти руйнації ринку. Можна припустити, що колись у майбутньому про-



S_{WN} – нормальна пропозиція
S_{WD} – порушена пропозиція
d – використання запасів СРП

Втрата суспільного надлишку через руйнівні процеси:	area abde
Втрата суспільного надлишку через використання запасів:	area aghe
Вигода від використання запасів:	area bdhg

Малюнок 12.2. Вимірювання прямих економічних вигід від продажу запасів СРП

граму буде згорнуто, а споруди та залишки запасів продано за проектованими цінами. Ці надходження складають прогнозовану вторсировинну вартість програми.

Ринкові ефекти. Графік, розміщений на *мал. 12.2* ліворуч, ілюструє ринкові ефекти використання запасів під час збурення на світовому ринку нафти. До початку руйнівних процесів світова ціна на нафту перебуває на рівні P_0, на якому крива пропозиції S_{WN} та крива попиту D_W перетинаються. Руйнація, яка несподівано припиняє постачання ринку, зсуває криву пропозиції до S_{WD}. Цей зсув спричиняє зростання ціни до рівня P_1. (Несподіваний стрибок ціни від P_0 до P_1 є *нафтовим ціновим шоком*.) Використання запасів нафти зсуває криву пропозиції назад управо. Використання обсягу d зсуває криву пропозиції після збурення горизонтально вправо на d одиниць до кількості $S_{WD}+d$,

так що наслідком є ціна P_2. Відтак, використання запасів утримує ціну після збурення ринку від постійного зростання до позначки P_1. Різниця між P_1 та P_2 є джерелом економічних вигід від використання запасів для таких чистих імпортерів нафти, як Сполучені Штати.

Закупівля нафти про запас зсуває криву попиту на світовому ринку вправо. Якщо крива пропозиції є горизонтальною понад рівень зсуву кривої попиту, закупівля не спричинює зростання ціни. Якщо крива пропозиції спрямована похило вгору, зсув кривої попиту все ж спричинює зростання ціни. Таке зростання призводить до економічних збитків чистих імпортерів нафти, які можна виміряти так само, як і економічні збитки, спричинені збоями в постачанні нафти.

Політичні ефекти. Великий запас може запобігти втратам від ембарго та політично мотивованим зменшенням пропозиції. Чим більший запас, тим більше політичні супротивники змушені скорочувати пропозицію, щоб завдати імпортерам певних економічних збитків. Допоки країни-експортери не усвідомлять, що через скорочення пропозиції вони також зазнають економічних збитків, наявність великого запасу може трохи запобігти використанню перебоїв у пропозиції з політичною метою.

Крім того, великий запас розширює діапазон цілей, які Сполучені Штати можуть обирати, проводячи внутрішню та зовнішню політику. Оскільки зменшення запасу створює «мить перепочинку» між часом припинення поставок із країн-експортерів та моментом, коли відчувається увесь ефект зростання ціни, дипломатичні ініціативи можна започаткувати у стабільнішій внутрішньополітичній ситуації, ніж за будь-яких інших умов. Якщо збурення ринку збігається із збройною інтервенцією або призводить до неї, запас посилить оперативну гнучкість, зменшуючи для США та їхніх союзників тягар тимчасових збитків, які вони можуть перекласти на нафтопереробні підприємства. У сфері внутрішньої політики зменшення запасів може послабити політичну паніку, що часто призводить до контролю за цінами та примусового розподілу на кшталт тих, що збільшили економічні втрати від збурення на ринку в 1970-х роках[11].

[11] Обговорення впливу регулятивної політики США в 1970-і роки можна знайти у: Horwich and Weimer, *Oil Price Shocks*, pp. 57–110.

Побічні ефекти. Державне нагромадження запасів може знеохотити приватне. Наявність великого запасу, контрольованого урядом, може витісняти запаси, які б могли бути створені приватним сектором. Фірми сподіватимуться, що під час перебоїв у постачанні використання державних запасів обмежуватиме ціну, за якою можна було б продавати приватні запаси. Хоча цей ефект обмеження ціни зменшуватиме обсяг приватних запасів, граничне зменшення, напевне, виявиться незначним, оскільки фірми й так передбачатимуть, що ціновий контроль і примусовий розподіл приватних запасів будуть поновлені під час збурень, досить значних, щоб пустити в хід урядові запаси. Справді, якщо, на думку фірми, збільшення урядових запасів зменшуватиме ймовірність поновлення контролю за цінами та примусового розподілу, зростання розміру урядового запасу може фактично заохотити приватне нагромадження. Загалом витіснення приватних запасів, ймовірно, буде незначним.

Великий обсяг запасу США може, крім того, знеохотити іноземні уряди створювати власні запаси. Оскільки споживачі нафти в усьому світі виграють від використання запасів нафти у США, інші країни-імпортери можуть «безкоштовно» скористатися великими резервами США. Якщо таке станеться, кожен додатковий барель до запасу США спричинить менше одного бареля чистого додатку до світових запасів. Чинником, що обмежує безкоштовне споживання, є Міжнародне аґентство з питань енергетики. Його країни-учасниці, зокрема Сполучені Штати, Канада, Японія, Німеччина та більшість інших західноєвропейських країн, погодилися створювати мінімальні запаси бензину для споживання в періоди перебоїв у постачанні. Навіть якби не було такої угоди, побоювання, що Сполучені Штати можуть не скористатися своїми резервами, певне, трохи стримуватиме країни від безкоштовного споживання.

Стандартний метод урахування такого витіснення при аналізі вигід і витрат — це припущення, що ефективний обсяг державних запасів менший від реального. Якщо, наприклад, на думку експертів, приватні запаси зменшаться на один барель на кожні п'ять барелів, закладених у державні сховища, то 500-мільйонний резерв матиме ефективний обсяг лиш у 400 мільйонів барелів.

Кількісне визначення витрат і вигід

Для визначення бюджетних та ринкових ефектів програми нагромадження можна застосувати стандартний інструментарій економіки. На жаль, політичні та побічні ефекти не так легко визначити кількісно. Можливо, доцільно припустити, що зсувні ефекти американської програми нагромадження невеликі. Хоча політичні вигоди неможливо визначити кількісно, вони, однак, можуть мати важливе значення — надто для президента, що мусить ухвалювати політично дражливі рішення, наприклад, стосовно постачання нафтою Ізраїлю під час близькосхідного конфлікту або використання військових сил для допомоги урядові Саудівської Аравії в боротьбі проти повстанців, підтримуваних з-за кордону. Вилучаючи з нашого аналізу вигід та витрат політичні вигоди, ми применшуємо чисті вигоди від створення запасів. Як ми зазначили в розділі 9, аналіз вигід і витрат стає одним з компонентів масштабнішого багатоцільового аналізу.

Ми мусимо також розглянути проблему надання ваги. Як ми вже зазначали, зростання та використання запасів позначаються на ціні нафти на світовому ринку. Один із підходів — вимірювання витрат і вигід, що дістаються не лише Сполученим Штатам, а й їхнім союзникам-імпортерам нафти за світовою ціною. Проте звичайною практикою для експертів уряду США є вимірювання самих тільки внутрішніх витрат і вигід. Інакше кажучи, у своєму аналізі вигід та витрат вони надають ваги тільки резидентам США.

Зміни в суспільному надлишку. Повернімося до *мал. 12.2*, щоб проілюструвати вимірювання вигід від використання запасів та визначення вартості їх придбання.

Графік праворуч показує наслідки зростання ціни на американському ринку нафти від P_0 до P_1. За передшокової ціни P_0 кількість нафти q_{D0} споживається внутрішньо (точка e на кривій попиту в межах США, D_{US}), а кількість q_{S0} — видобувається внутрішньо (точка a на кривій пропозиції в межах США, S_{US}). Різниця між внутрішнім споживанням та внутрішнім видобутком дорівнює обсягові передшокового імпорту. Коли ціна зростає до P_1, внутрішнє споживання падає до q_{D1}, а внутрішній видобуток

зростає до q_{S1}. Спричинена цим втрата суспільного надлишку дорівнює площі трапеції *abde*, площа трикутника *def* ілюструє втрату надлишку споживача, оскільки споживання зменшується; трикутник *abc* показує вартість реальних ресурсів на збільшення внутрішнього видобутку, а площа прямокутника *bdfc* ілюструє додаткову суму, яку споживачі мусять сплачувати іноземним постачальникам за імпорт, який вони й далі споживають.

Післяшокова ціна при нестачі обсягу *d* становить лише P_2. Втрата суспільного надлишку внаслідок зростання ціни від P_0 до P_2 дорівнює площі трапеції *aghe*, яка менша за втрату суспільного надлишку без використання запасу на площу трапеції *bdhg*. Відтак спричинювана використанням запасу втрата суспільного надлишку, якої вдалося уникнути, дорівнює площі *bdhg* (на малюнку вона заштрихована). Застосувавши правило, сформульоване в розділі 9, ми бачимо, що вигоди від використання запасів дорівнюють надходженням від реалізації (*d* помножене на P_2) плюс зміна суспільного надлишку на початковому ринку (площа *bdhg*).

Закупівлі нафти, що підвищують світову ціну, так само спричинюють утрату суспільного надлишку на внутрішньому ринку нафти США. Уявімо, що зростання ціни від P_0 до P_1 спричинене закупівлею дуже великого обсягу нафти. Це призвело б до такої ж утрати суспільного надлишку, як і при збуренні ринку. Щоб підрахувати вартість закупівель, ми додаємо видатки на закупівлю нафти до величини зміни суспільного надлишку на внутрішньому ринку. Вартість закупівель точно дорівнюватиме бюджетним витратам лише тоді, коли ціна внаслідок закупівлі нафти не зросте.

Яка інформація потрібна, щоб підрахувати ці прямі зміни суспільного надлишку? Для визначення позиції кривих пропозиції та попиту нам треба спроектувати ціну, рівень світового споживання, внутрішнього споживання та внутрішньої пропозиції за той часовий період, коли діяла програма нагромадження. Такі проекції на довготривалий період ґрунтуються переважно на історичних тенденціях. Щоб визначити вплив перебоїв у постачанні на ціну, нам потрібні попередні оцінки цінової еластичності пропозиції та попиту на світовому ринку нафти; щоб виміряти втрати суспільного надлишку, нам знадобляться оцінки цінової еластичності пропозиції та попиту на нафтовому ринку

США. Економетричний аналіз історичних чи транснаціональних даних указує на обґрунтовані межі для цих показників еластичності.

Вартість пристосування. В аналізі суспільного надлишку припускається, що економіка може переходити від одного стану рівноваги до іншого без будь-яких витрат. Хоча це й обґрунтоване припущення для помірних цінових змін, воно може виявитися непридатним для різких змін ціни на такий товар, як нафта, що є головним ресурсом для найважливіших секторів економіки. Підвищена ціна на нафту вимагає, щоб відносні ціни протягом економічних змін сприяли ефективному розподілу за нового стану рівноваги. Однак не всі ціни є абсолютно гнучкими. Наприклад, номінальні ставки зарплатні негнучко прямують донизу, тож під час великого цінового шоку можна спостерігати не негайне зниження зарплатні, а радше мимовільне зростання безробіття. Хоч інфляція, зменшуючи реальну зарплатню, зрештою уможливлює належне пристосування, наслідком у короткочасному періоді може бути вищий рівень неефективності, ніж оцінюваний на основі прямих змін суспільного надлишку.

Так само різкі стрибки цін на нафту пересувають величезні обсяги національного багатства від внутрішніх споживачів до внутрішніх та закордонних видобувачів нафти; це зсуває криві попиту в масштабах усієї економіки. Невизначеність нової структури попиту може сповільнити інвестування, необхідне для виробництва основного капіталу, що відповідає новим відносним цінам. Запізніле інвестування та менше сукупне споживання можуть призвести до економічного спаду. Неефективність невикористовуваних ресурсів під час спаду, а також зменшення виробництва в майбутньому, спричинене затримкою поточного інвестування, не відображаються у прямих змінах суспільного надлишку.

З огляду на цю вартість пристосування постає запитання: чи мають якісь послідовні відхилення ті види аналізу вигід і витрат, що спираються на прямі зміни суспільного надлишку? Оскільки вартість пристосування зростає непропорційно масштабові цінового стрибка, прямі вимірювання змін у суспільному надлишку недооцінюють не так вигоди від використання запасів, як витрати на їх придбання. Отже, в аналізі вигід і витрат, що ґрунтується на прямих змінах у суспільному надлишку на ринку

нафти, загалом недооцінюються реальні чисті вигоди від нагромадження.

Макроекономічне моделювання. За умови, що стрибок цін на нафту дає поштовх ціновим змінам у масштабах усієї економіки, динамічна модель економіки надає зручний інструментарій для оцінки повної економічної вартості стрибків цін на нафту, а отже, витрат і вигід від нагромадження запасів. У великомасштабних макроекономічних моделях є сотні взаємопов'язаних рівнянь, що ілюструють різноманітні сектори економіки та їхню взаємодію. В урядових та ділових колах використовують цілий набір цих моделей для прогнозування ВНП, рівнів інфляції, безробіття та інших показників сукупної економічної діяльності. Наприклад, Міністерство енергетики у багатьох оцінках СРП користувалося моделями прогнозування, розробленими комерційними фірмами «Data Resources Incorporated» (DRI) та «Wharton Econometric Forecasting».

Щоб виміряти вигоди від використання запасів, експерт удається до такої процедури: по-перше: деталізує сценарій збурення ринку — траєкторію цін на нафту за кілька тримісячних періодів. По-друге, користуючись точною траєкторією ціни, змоделює реакцію економіки та визначить поточну цінність ВНП за кількарічний період. По-третє, конкретизує нову траєкторію ціни на нафту, що відбиває прогнозоване використання запасу, й визначає поточну цінність ВНП. По-четверте, інтерпретує різницю в поточній цінності ВНП як вигоду від використання запасу.

Окрім обмежень, які не дозволяють приймати ВНП за показник суспільного добробуту і які вже було обговорено в розділі 5, цю процедуру роблять аналітично непривабливою дві пов'язані з нею важливі практичні проблеми[12].

По-перше, найпопулярніші макроекономічні моделі не сплановані досить добре, щоб оцінити наслідки збурень з боку про-

[12] Зміни рівнів внутрішнього споживання та експорту, що якраз компенсують одна одну, не змінять показник ВНП. І все ж суспільний надлишок резидентів США, безперечно, зменшиться: тепер товари, які раніше споживали вони, споживатимуть іноземці. Показником змін економічної ефективності має бути сума змін у ВНП та змін у зарубіжних претензіях на ВНП. Для порівняння ВНП та суспільного надлишку як показників добробуту див.: Horwich and Weimer, *Oil Price Shocks*, pp. 8 – 14.

позиції, як-от перебоїв у постачанні нафти. Моделі зосереджуються здебільшого на сукупному попиті й лише неявно враховують ті або ті вади пропозиції; вони часто дають внутрішньо неузгоджені результати, які треба коригувати спеціальними процедурами. Крім того, економетрично оцінювані взаємовідносини моделей можуть виявитися нечинними при великомасштабних збуреннях, що виходять за межі історичних даних.

По-друге, велика складність моделей та численні припущення, якими необхідно скористатися для моделювання чогось надзвичайного, як-от стрибка цін на нафту, надають моделювальнику чудову нагоду маніпулювати результатами. Наприклад, невеликі зміни припущень про монетарну та фіскальну політику уряду можуть мати значний вплив на прогнозовану вартість збурення. Оскільки для досягнення внутрішньої узгодженості необхідно вносити багато спеціальних корекцій, навіть досвідчений макроекономіст може зіткнутися з труднощами, виявляючи неслушні припущення, приховані у складній структурі моделі. Оскільки вартість використання моделі значна (у показниках як людського, так і комп'ютерного часу), часто буває неможливим перевірити слушність усіх головних припущень. Усі ці особливості породжують надуживання аналізу з боку тих експертів, що вже є прихильниками певної політики.

Дії за умов невизначеності

Невизначеність часу, частоти, тривалості та масштабу перебоїв у постачанні нафти є своєрідним викликом тим, хто бажає зробити аналіз вигід та витрат, пов'язаних з програмою нагромадження. Якщо збурення не сталося або воно сталося до того, як були нагромаджені значні запаси, програма нагромадження майже з певністю означатиме чисті витрати. Однак таку ймовірність треба зрівноважити ймовірністю того, що використання запасів під час великого збурення дасть величезні вигоди, що значно перевищать витрати на створення запасів.

Ми стисло обговоримо тут два головні підходи, що використовуються в разі невизначеності при аналізі вигід та витрат від СРП; аналіз «сценарій/незбитковість» та динамічне стохастичне програмування.

Аналіз «сценарій/незбитковість». Перші спроби аналізу витрат і вигід від СРП ґрунтувалися на докладних сценаріях розвитку програми та майбутніх умов на ринку. У кожному аналізі порівнювалися два сценарії з ідентичними програмними схемами: сценарій збурення з конкретизованим перебоєм у постачанні та нормальний сценарій, коли немає перебоїв. Після визначення витрат і вигід за кожним із сценаріїв експерти розрахували, яким має бути сценарій із припиненим постачанням, щоб програма лише задовольняла критерій аналізу витрат та вигід з нульовими сподіваними чистими вигодами. Наприклад, сценарії можуть містити вимогу додавання 60 мільйонів барелів нафти до СРП протягом наступних п'яти років. Сценарій збурення може тоді визнати за необхідне використати всі 300 мільйонів барелів запасу у відповідь на найбільший перебій у постачанні (скажімо, втрату на світовому ринку шести мільйонів барелів щодня протягом шести місяців) на сьомий рік. Нормальний сценарій може передбачати зберігання нафти протягом наступних десяти років, а потім її продаж. Якщо поточна цінність витрат на придбання та складування нафти за нормальним сценарієм дорівнювала C, а поточна цінність вигід від використання запасів під час збурення ринку становила більшу суму, — B, то ймовірність незбитковості p_b становитиме C/B[13]. Якщо, на вашу думку, ймовірність перебою, подібного до передбаченого сценарієм збурення, більша, ніж імовірність незбитковості, ви зробите висновок, що запропонована схема програми обіцяє позитивні чисті сподівані вигоди.

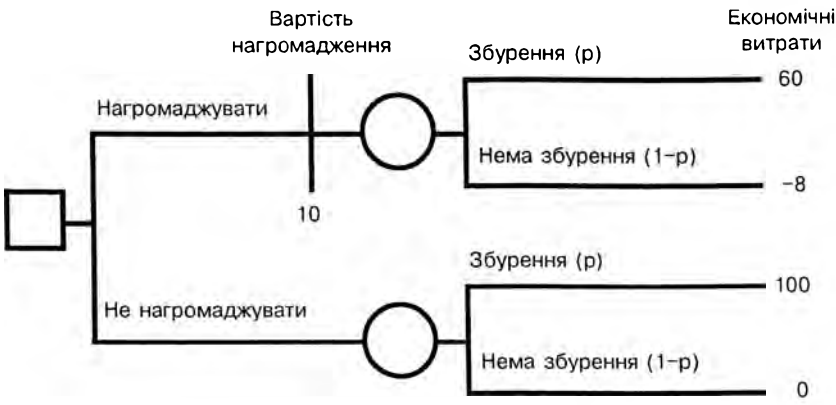
Підхід «сценарій/незбитковість» надто спрощує проблему нагромадження за кількома важливими критеріями. В ньому не

---

[13] Ймовірність нульових прибутків дає нам таке рівняння для прогнозування чистих нульових вигід:

$$0 = p_b(B - C) + (1 - p_b)\ (0 - C),$$

де B — поточна цінність вигід у разі перебою в постачанні, а C — поточна цінність витрат. Звичайно, ця проста формула моделює світ лише з двома непередбаченими обставинами: наявність у сценарії перебою в постачанні та відсутність у ньому такого перебою. Крім того, тут припускається, що витрати на створення резерву однакові, незалежно від того, були перебої чи не було їх, або ж B змінюють так, щоб зрівняти ці витрати. Наприклад, B дорівнюватиме вигодам від використання запасів плюс поточна цінність уникнення витрат на майбутні закупівлі мінус поточна цінність нереалізованого металобрухту.



EV (нагромаджування) = −10 + 8(1 − p) − 60p = −2 − 68p
EV (нема нагромаджування) = 0 (1 − p) − 100p = −100p
Нагромаджувати, якщо p>1/16

М а л ю н о к 12.3. Просте дерево рішень

враховується невизначеність часу, масштабу і тривалості збурень. У ньому нехтується можливість більш ніж одного збурення протягом терміну дії програми. Досліджуючи ймовірність незбитковості, особи, що ухвалюють рішення, мусять суб'єктивно враховувати ці обмеження при визначенні ступеня ймовірності збурення. Крім того, методологія «сценарій/незбитковість» може мало зарадити у виборі оптимального часу для закупівлі нафти чи використання її запасів.

Простий аналіз рішення

Аналіз рішення, який ми стисло розглянули в розділі 9, створює основу для вираження різноманітних вимірів невизначеності через поєднання тих або тих простих ризиків. Головним інструментом аналізу рішення є *дерево* рішень. На *мал. 12.3* подано дуже просте дерево рішень, яке відповідає стилізованому аналізові незбитковості. Дерево складається з двох вузлових пунктів, з'єднаних лініями, що репрезентують наслідки. Квадрат зліва від дерева є *вузлом дерева*, і тут ми робимо вибір з-поміж двох варіантів: схвалити запропоновану програму нагромадження або

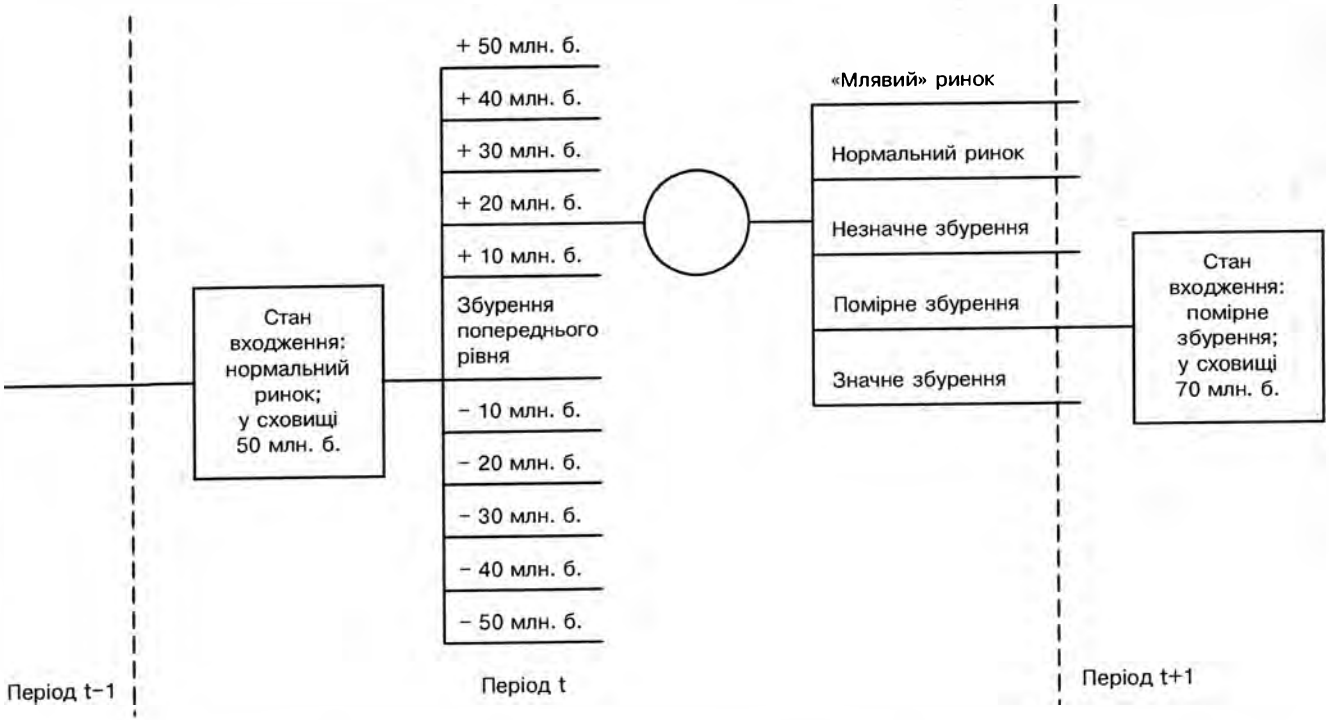
відхилити її. Якщо ми відхилимо її, то пересуваємося до нижнього кола, що символізує *випадковий вузол*, який або веде до збурення (економічні витрати 100 одиниць) з імовірністю p, або не веде до нього (економічні витрати 0 одиниць) з ймовірністю $1 - p$. Якщо ми натомість вирішуємо схвалити запропоновану програму нагромаджень, то платимо за програму (економічні витрати 10 одиниць) і пересуваємося до вищого кола, яке або веде до збурення (економічні витрати завдяки використанню запасів зменшуються до 60 одиниць) з імовірністю p, або не веде до нього (економічні витрати -8 завдяки ліквідації запасів) з імовірністю $1 - p$.

Щоб вирахувати ймовірність нульового прибутку, ми порівнюємо сподівану цінність нагромадження запасів зі сподіваною вартістю відмови від нагромадженнь. Ці сподівані цінності показано на *мал. 12.3*. Прирівнюючи вирази сподіваних цінностей, ми розв'язуємо рівняння відносно P і знаходимо, що нагромадження обіцяє певні чисті сподівані вигоди, якщо ймовірність збурення більша за 1/16.

Тепер уявімо, що на цьому дереві в кінці кожної з випадкових гілок виростають вузли рішень. Ми можемо інтерпретувати наслідкову структуру як послідовність двох часових періодів. Існує можливість не мати ніяких збурень протягом двох періодів, одне збурення протягом одного періоду або одне збурення, що триватиме протягом двох періодів. Якщо додавати більшу кількість періодів, дерево створить можливість побудови ще більшої кількості моделей збурення. Таким чином, конструюючи багатоперіодне дерево рішень, ми створюємо модель, яка об'єднує велику кількість сценаріїв із збуреннями різноманітної тривалості й частоти.

Крім того, уявімо, що ми розширюємо випадкові вузли, щоб охопити кілька рівнів збурень. Тепер дерево дає можливість побудови сценаріїв із масштабом збурення, що з часом змінюватиметься. Ми можемо додати гнучкості до графіка програми нагромадження, модифікуючи вузли рішень, щоб мати багато варіантів вибору — збільшувати запаси чи зменшувати їх.

На *мал. 12.4* показано кінцевий пункт невеликої частки розширеного дерева рішень для проблем нагромадження. Як бачимо, ми входимо до періоду t за нормальних ринкових умов, вже маючи у сховищі 50 мільйонів барелів нафти. Тепер перед нами постає проблема вирішити: скільки нафти закупити чи викори-



Малюнок 12.4. Зразок вузла у дереві рішень у зв'язку з проблемою нагромадження

стати. На малюнку показано одинадцять можливих рішень, що сягають як вичерпання всього запасу (−50 млн. барелів), так і поповнення запасу ще 50 мільйонами барелів, а одиниця приросту становить 10 млн. барелів. Якщо ми додамо, скажімо, 20 мільйонів барелів, то пересунемося до вузла випадкового, маючи у сховищі 70 млн. барелів. Тепер виникає одна з можливих ринкових умов: «млявий» ринок, на якому можна закупити нафту, не піднявши ціну на неї; нормальний ринок, на якому закупівля нафти трохи підвищить ціну; незначне збурення; помірне збурення; значне збурення. Ринкові умови та обсяг запасу визначають стан входження до ринку на початку періоду $t + 1$.

Отаке дерево рішень у зв'язку з проблемою нагромадження, де є 15 часових періодів, 5 станів ринку та одиниця приросту запасів у 10 млн. барелів, неможливо накреслити вручну, а отже, і знайти на ньому якийсь задовільний розв'язок. На щастя, тут з допомогою комп'ютера можна застосувати метод загального розв'язку, що одержав назву *стохастичного динамічного програмування*.

Стохастичне динамічне програмування. Якби на дереві ухвалення рішень нам треба було знайти розв'язок вручну, ми почали б з останнього періоду, підраховуючи сподівані цінності за результатами останніх випадкових вузлів. Ми б тоді замінили випадкові вузли цими сподіваними цінностями і обтяли б усі пункти, крім випадкового вузла з найбільшою сподіваною цінністю для кожного вузлу рішень. Далі ми б дисконтували домінантні вузли, повернувшись до попереднього періоду. Провадячи далі процес дисконтування сподіваних цінностей та обтинаючи випадкові вузли, ми б врешті дійшли вузла рішень у початковому періоді. Унаслідок цього процесу обтинання ми ще в початковому періоді змогли б вибрати таке рішення, яке дало б нам найбільшу поточну цінність сподіваних чистих вигід. Перегляд дерева після обтинання від першого до останнього періоду дав би нам оптимальну стратегію для будь-якої послідовності ринкових умов.

У стохастичному динамічному програмуванні використовується десь такий самий метод розв'язку, що визначає оптимальну послідовність використання запасів та закупівлі для будь-якого сценарію розвитку ринкових умов. Щоб пристосуватись до запропонованих графіків збільшення місткості сховища,

можна запровадити обмеження на допущений розмір запасу для кожного періоду. Щоб порівняти альтернативні графіки, слід розробити окрему модель нагромадження для кожного графіка. Графік, що обіцяє найбільшу поточну цінність сподіваних чистих вигід, буде вибраний як найефективніший.

Які припущення необхідно зробити, щоб застосувати метод стохастичного динамічного програмування? По-перше, для кожної альтернативної програми ми потребуємо деталізації графіка наявної місткості сховищ для запасів та поточне значення вартості створення цих сховищ. По-друге, для кожного періоду необхідні припущення про ціни, обсяги та показники еластичності на світовому та американському ринках нафти, щоб можна було вирахувати витрати і вигоди. По-третє, необхідно вибрати суспільну норму дисконтування. По-четверте, для підрахунку сподіваних цінностей потрібні дані про ймовірність кожної з ринкових умов, що виникають у кожен період і залежать від ринкових умов попереднього періоду. Наприклад, якщо в поточному періоді існує нормальний ринок, яка ймовірність такого ж нормального ринку в наступному періоді?

Перші три з цих категорій становлять припущення, які ми зазвичай робимо, проводячи аналіз вигід і витрат. Отже, ми маємо для цих припущень досить стандартні підходи. Припущення про ймовірність ринкових умов набагато суб'єктивніші. Якщо ми допускаємо наявність лише двох станів ринку, то можемо, міняючи місцями дві допущені ймовірності, легко провести аналіз чутливості[14]. Однак для моделі з п'ятьма можливими станами необхідно визначити 16 незалежних імовірностей. Найслабше місце методу стохастичного динамічного програмування — труднощі, що постають перед експертами, котрі добирають ці ймовірності та обговорюють з клієнтами їхнє значення.

---

[14] У випадку двох станів ринку ймовірності демонструються такою перехідною матрицею:

		Стан ринку в періоді t + 1	
		Нормальний	Збурений
Стан ринку в періоді t	Нормальний	p_N	$1 - p_N$
	Збурений	p_D	$1 - p_D$

Метод стохастичного динамічного програмування вперше застосував до проблеми нагромадження запасів нафти Томас Дж. Тайсберг (Thomas J. Teisberg), у ті часи викладач економічного факультету Масачусетського технологічного інституту[15]. Він працював разом з політичними експертами в Міністерстві енергетики і розробив модель, що стала стандартним інструментом для оцінювання економічних витрат і вигід від альтернативних варіантів політики нагромадження. У наведеній нижче розповіді ми зосереджуємо увагу на тій ролі, яку відіграла ця модель у дебатах між Міністерством енергетики та Адміністративно-бюджетним управлінням з приводу необхідного обсягу СРП.

РОЛЬ АНАЛІЗУ В ПОЛЕМІЦІ З ПРИВОДУ ОБСЯГУ СРП[16]

Закон про енергетичну політику та створення резервів пального зобов'язував створити СРП обсягом від 150 мільйонів до 1 мільярда барелів, із жорсткою умовою, що СРП буде досить для компенсації 90-денної норми імпорту бензину (на той час близько 500 млн. барелів). Хоча робота, проведена Інститутом аналізу проблем оборони, показала, що економічно виправданим був значно більший обсяг СРП, було визначено цифру 1 мільярд барелів як кругле число, що перевищувало найбільший обсяг, рекомендований адміністрацією президента США конґресу з приводу плану СРП[17]. Менший обсяг — 150 млн. барелів — становив собою оцінку з боку ФЕУ наявної місткості соляних печер, які можна було використати для програми. Пропонований обсяг

---

[15] Опис цієї моделі можна знайти у: Thomas J. Teisberd, «A Dynamic Programming Model of the U.S. Strategic Petroleum Reserve», *Bell Journal of Economics*, Vol. 12, № 2, Autumn 1981, pp. 526–546.

[16] Цей підрозділ ґрунтується на праці: Hank C. Jenkins-Smith and David L. Weimer, «Analysis as Retrograde Action: The Case of Strategic Petroleum Reserves», *Public Administration Review*, Vol. 45, № 4, July/August 1985, pp. 485–494, що ґарантує повну документальність джерел. Частини праці передруковано з: *Public Administration Review*, © 1985, з дозволу American Society for Public Administration, 1120 G Street, N.W., Suite 500, Washington, D.C. Усі права застережено.

[17] Robert E. Kuenne, Gerald F. Higgins, Robert J. Michaels and Mary Sommerfield, «A Policy to Protect the U.S. Against Oil Embargoes», *Policy Analysis*, Vol. 1, № 4, Fall 1975, pp. 571–597.

500 млн. барелів, що узгоджувався з рекомендацією Національної ради з питань палива, визначив президент Форд як компроміс між позиціями АБУ та ФЕУ. Передчуваючи майбутні баталії, АБУ виступало за менший обсяг СРП з метою зменшити вартість програми, тоді як ФЕУ підтримувало ідею більшої безпеки, яку б ґарантував більший обсяг резерву.

План створення СРП, поданий ФЕУ на розгляд конґресу у грудні 1976 р., містив аналіз ефективності витрат на підтримку обсягу в 500 мільйонів барелів[18]. З аналізу випливало, що, за оптимістичними оцінками рівнів імпорту та ймовірності збурень, резерв обсягом 500 млн. барелів або більше виправдовував усі витрати. Однак угода на користь 500-мільйонного обсягу була хиткою. Експерти АБУ прагнули обмежити обсяг до 200 млн. барелів, проте не змогли здобути достатньої підтримки, щоб переважити законодавчо затверджену цифру 500 млн. барелів. Зі свого боку більшість експертів ФЕУ вважала, що з економічних причин більший обсяг можна виправдати, однак вирішила не наполягати на своїй позиції, передбачаючи протидію з боку АБУ.

Ініціатива «мільярд барелів»

У перші дні діяльності нової адміністрації Джеймс Р. Шлезінґер служив головним радником президента Картера з питань енергетики. Як колишній міністр оборони він був знайомий з аспектами енергетичної політики, пов'язаними з національною безпекою. Вважаючи, що залежність від нафти з Близького Сходу є слабкою ланкою у структурі оборони США, він обстоював більший обсяг СРП — незалежно від того, виявиться він економічно ефективним чи ні. Протягом підготовки Плану національної енергетики, огляду енергетичної політики для нової адміністрації він переконав президента Картера домогтися розширення СРП до одного мільярда барелів.

Розробка Плану національної енергетики відбувалася під неослабним контролем Шлезінґера. Його підопічні здобували інформацію в різних аґентствах і міністерствах, проте зберігали в

[18] В аналізі було використане співвідношення між зменшенням обсягу імпорту нафти та ВНП. Його стисло висвітлено у: Randall Holcombe, «A Method of Estimating the GNP Loss from a Future Oil Embargo», *Policy Sciences*, Vol. 8, № 2, June 1977, pp. 217–234.

таємниці визначені варіанти політики. Оперативній ефективності віддавали перевагу над «тривалим процесом досягання злагоди»[19]. Проект Плану національної енергетики був розповсюджений серед членів адміністрації для внесення зауважень лише незадовго до того, як президент Картер затвердив остаточний варіант 29 квітня 1977 р. Через те службовці АБУ, відповідальні за СРП, не мали часу переконати свого нового директора домогтися від президента перегляду мети плану — одного мільярда барелів. Мовою бюрократів, Шлезінґер успішно «прокатав» АБУ в питанні СРП.

Восени 1977 р. АБУ винайшло можливість пригальмувати ініціативу створення одномільярдного запасу під час підготовки бюджетних пропозицій адміністрації США на 1979 фінансовий рік. Шлезінґер як міністр новоствореного Міністерства енергетики зажадав виділення коштів на будівництво сховища для наступних 500 мільйонів барелів (у 3-й фазі СРП мав становити близько 750 мільйонів, а у 4-й фазі — один мільярд барелів). Коли АБУ урізало суму фінансування, Шлезінгер звернувся до президента. Він порушив це питання під час зустрічі президента з директором АБУ в Білому домі. Службовці АБУ, озброївшись діаграмами, почали доводити, що обсяг резерву, більший за 500 мільйонів барелів, був би невиправданий. Однак їхнім доказам поклав край президент Картер, заявивши, що обсяг СРП — це не тема для обговорень; він не змінив своєї позиції щодо кінцевого обсягу в один мільярд барелів. Фактичною проблемою було те, скільки витратити на третю і четверту фази плану в 1979 фінансовому році. Погодившись на компроміс, президент дозволив виділити заплановані кошти тільки на третю фазу.

Наслідки цієї зустрічі для Шлезінґера можна розцінити як піррову перемогу. Він домігся, що б президент підтвердив мету, — один мільярд барелів. (Конґрес ухвалив розширений обсяг СРП, додавши поправку до плану в червні наступного року.) Однак на цій зустрічі службовці АБУ, готові до майбутніх бюджетних баталій з приводу фінансування СРП, були присоромлені в присутності президента. Можливо, цей інцидент вплинув на їхнє ставлення до програми СРП.

---

[19] James L. Cochrane, «Carter Energy Policy and the Ninetyfifth Congress», in Craufurd B. Goodwin, ed., *Energy Policy in Perspective* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1981), pp. 547–600, p. 555.

Тоді, на початкових етапах, експерти Міністерства енергетики під орудою Шлезінгера успішно скористалися ініціативою розширення обсягу СРП. Активний опір з боку АБУ був тимчасово подоланий. Враховуючи широку підтримку з боку конґресу і адміністрації, а також неодноразове аналітичне обґрунтування більшого обсягу СРП, як можна пояснити тривалий опір АБУ?

Експерти АБУ мали законні підстави поставити під сумнів аналітичне обґрунтування більшого обсягу СРП. Аналіз, представлений у плані СРП, був неглибокий у тому аспекті, як він визначав вигоди від користування запасами і як підходив до проблеми невизначеності. У рамках запропонованої аналітичної схеми залишалося багато простору для суперечок про припущення щодо майбутніх умов. Своєю чергою, ці припущення були вирішальними для оцінювання майбутніх вигід від СРП. Отже, на цьому етапі полеміки опозиція АБУ з аналітичного погляду явно була виправданою.

Протидії з боку АБУ, певне, сприяли також інституційні чинники. АБУ відповідає за сукупний бюджет, і його завдання — обмежувати видатки там, де це можливо. Програма СРП виявилася привабливою мішенню з трьох причин: по-перше, вигоди від неї були розпорошені, і не існувало сильної групи підтримки, яка б протидіяла урізанню бюджету; сукупні вигоди від неї, можливо, були б значними, проте жодна з політично активних груп не визнала за доцільне надати цій програмі політичну підтримку. По-друге, СРП нагадує страховий поліс у тому розумінні, що вартість визначена, а всі вигоди виникають лише від тих подій, яких може й не статися. Оскільки початкові витрати на споруди та закупівлю запасів для програми СРП були відносно великі, люди, найвідповідальніші за бюджет, можуть бути готові прийняти вищі ступені ризику за меншу винагороду. По-третє, витрати треба оплачувати сьогодні, тоді як вигоди з'являються десь у майбутньому. Урядовці, відповідальні за цьогорічний бюджет, можуть користуватися вищою суб'єктивною нормою дисконтування, ніж інші творці рішень. Відтак інституційна місія АБУ в поєднанні з розпорошеними вигодами та значними стартовими витратами на СРП обернули задум розширення СРП на особливо зручну мішень для обмежувачів бюджету.

Позиційна війна аналітиків, раунд перший: 1978 рік

У лютому 1978 р. АБУ організувало міжвідомчу оперативну групу, яка мала досліджувати проблеми планування непередбачених обставин. Група складалася зі службовців Відділу планування непередбачених обставин в Управлінні політики та оцінювання Міністерства енергетики, Відділу спеціальних досліджень у галузі природних ресурсів, енергетики та науки у складі АБУ, а також Ради економічних консультантів (РЕК). Міністерство енергетики погодилося розглянути альтернативи впровадженню розширеного резерву, завуальовано повертаючись до теми обсягу.

До середини квітня учасники досягли попередньої згоди про припущення, якими мали скористатися для вимірювання макроекономічних витрат унаслідок перебою в постачанні нафти. Керуючись цими припущеннями, експерти ДЕ та РЕК скористалися макроекономічними моделями Вортона (Wharton) та DRI для оцінки взаємозв'язку між зменшенням імпорту та щоквартальними втратами ВНП. Цим взаємозв'язком скористалися експерти ДЕ, аналізуючи вигоди і витрати від четвертої партії нафти обсягом 250 мільйонів барелів (четверта фаза програми СРП). Коли експерти АБУ виявили, що аналітики ДЕ підтримали виконання четвертої фази, вони почали наступ на використані припущення, зокрема й на ті, з котрими вони доти погоджувалися. Хоча ДЕ пішло на деякі поступки щодо припущень, четверта фаза й надалі видавалася обґрунтованою. Нарешті АБУ представило свій власний аналіз, виступивши проти четвертої фази у своєму меморандумі до президента.

Міністр Шлезінґер підготувався обговорити цю проблему з АБУ під час засідань, присвячених формуванню бюджету на 1980 фінансовий рік. Підопічні Шлезінґера проінформували його, що, згідно з аргументами АБУ, ймовірність великих збурень (втрати близько 60 відсотків експорту з Перської затоки протягом шести місяців) мала б становити від 10 до 25 відсотків на рік протягом 12-річного періоду, щоб виправдати необхідність четвертої фази. За згодою РЕК Шлезінґер подав на розгляд аргументи ДЕ, буцімто навіть незменшуваний протягом року один відсоток ймовірності збурення може виправдати необхідність четвертої фази. Коли АБУ погодилося з цим (його цифри стосувались усього 12-річного періоду), Шлезінґер, здавалося, втратив

рівновагу. Замість погроз звернутися з цією проблемою до президента, він висловив згоду не домагатися фінансування четвертої фази з бюджету 1980 фінансового року і рекомендувати винести питання остаточного обсягу на розгляд Ради національної безпеки. На думку одного з експертів АБУ, присутнього на засіданні, АБУ поступилося б, якби Шлезінґер почав вимагати засідання в присутності президента, на якому б він запитав міністра оборони та державного секретаря, чи готові вони визнати, що ймовірність великого збурення буде меншою від одного відсотка. Можливо, Шлезінґер удався б до такого, якби його експерти не зосередили його увагу на очевидній розбіжності між висновками ДЕ та АБУ.

Раунд другий: 1979 РІК

У січні 1979 р. АБУ почало чинити тиск на ДЕ, спонукаючи його до участі в ще одному спільному дослідженні економічних витрат і вигід від нагромадження запасів у мільярд барелів. Експерти ДЕ, що брали участь у попередньому спільному дослідженні, виступали проти своєї участі. На їхню думку, аналітики АБУ не погодяться з жодним аналізом, який підтримуватиме збільшення СРП. Проте інституційні відносини між федеральними урядовцями не дозволяють жодному міністерству відмовитися від вимог АБУ. Крім того, що АБУ бере участь у суперечці за цей один пункт бюджету, з АБУ слід рахуватися при вирішенні інших бюджетних питань, і ціна відмови від співпраці може вийти далеко за межі конкретної обговорюваної проблеми. ДЕ, працюючи над проектом, витратило на консультантів близько 20 людино-місяців робочого часу й заплатило майже 80 тисяч доларів.

Першим завданням проекту було завершити моделювання макроекономічних наслідків збурень, що ґрунтувалося на макромоделях DRI та Вортона. Хоча спочатку з цілого ряду припущень, призначених для роботи, було досягнуто згоди, представники АБУ та РЕК постійно вимагали модифікацій припущень. Це дратувало аналітиків ДЕ, яким доводилося спиратись у роботі на ці припущення, зокрема тому, що, на їхню думку, службовці АБУ постійно намагалися показати, нібито збурення не завдадуть великих збитків, — отже, програма СРП не така вже й вартісна.

ДЕ закінчив роботу над першим проектом звіту про дослідження в жовтні 1979 р. З доповіді випливало, що перші 550 мільйонів барелів СРП будуть використані тільки в разі збурень, які означатимуть для Сполучених Штатів втрату більш як одного мільярда барелів на рік. Крім того, припускалося, що приватний сектор під час великого збурення зменшить свої запаси на 125 мільйонів барелів. Сподівані вигоди від використання СРП оцінювалися за кількома сценаріями збурень, беручи до уваги різну гіпотетичну ймовірність тих подій. Доповідь подавала висновки, що економічно бажаним обсягом резерву було 2,1 мільярда барелів або й більше.

Службовці АБУ, котрі брали участь у вивченні проекту, були розлючені. АБУ готувалося виступити проти не лише четвертої, а й третьої фази, виходячи з міркувань, що, поки наявні сховища не наповняться, нових створювати не слід. (З огляду на тривалий період, необхідний для спорудження нових сховищ, експерти АБУ, як видається, припускали, що тодішні жорсткі ринкові умови, спричинені скороченням видобутку іранської нафти, переважатимуть ще п'ять-шість років.) Окрім того, виявлені факти перевитрат асиґнувань та відставань від графіка за попередній рік під час виконання першої та другої фаз зробили план СРП ще більш спокусливою та вразливою мішенню для урізання бюджетних витрат.

Зосередивши увагу на найнепевніших (а отже, найвразливіших) методах і припущеннях, використаних в аналізі, АБУ висловило чотири головні зауваження до проекту доповіді. По-перше, через довільність вибору критиці було піддане використання гіпотетичних припущень про сценарії збурень. Арґументом ДЕ було те, що більшість експертів, незважаючи на довільність, вважали, що названі ймовірності ще й занижені. По-друге, АБУ прагнув оцінювати втрати ВНП на основі більшого узгодження монетарних та фінансових припущень, що показало б менші реальні втрати ВНП, але вищі темпи інфляції. ДЕ відповіло, що крайнощі у припущеннях про монетарну та фінансову політику роблять результати макроекономічного моделювання сумнівними. По-третє, АБУ запротестувало проти приписування ліквідаційної цінності до запасів нафти СРП. На думку експертів ДЕ, продаж остаточних активів на етапі завершення програми слід, безперечно, віднести до вигід. Нарешті, АБУ висунуло арґумент, що користування запасами СРП не компенсує повною мірою

втрачений обсяг імпорту — барель за барель, — і з цим аргументом експерти ДЕ не могли не погодитись. (Зауважте, що, як видно з *мал. 11.2*, ціновий ефект використання запасів залежить від цінової еластичності пропозиції та попиту на світовому ринку. Користування СРП не компенсує втраченого обсягу імпорту барель за барель).

Коли стало очевидно, що АБУ домагалося зменшити бюджетні асиґнування на третю фазу, експерти ДЕ вирішили переробити свій аналіз, увівши ряд припущень, на які не змогло напастися АБУ. За умови успішного проведення такий крок обмежив би можливість дальших зволікань, мотивованих вимогами ретельнішого аналізу. Проведене в результаті цього нове дослідження, яке, маючи на меті вияв можливої неефективності використання СРП, передбачало загальне зменшення вигід на 25 відсотків, виявило, що збільшення СРП до 750 мільйонів барелів буде виправданим лише тоді, якщо, за переконанням, ймовірність збурення помірного масштабу (втрат, менших від двох мільйонів барелів на день протягом року) перевищувало 3,5 відсотка на рік.

Це зусилля не мало успіху. АБУ урізало асиґнування на виконання третьої фази з бюджету 1981 фінансового року та додаткового бюджету на 1980 фінансовий рік, і, крім того, керівництво ДЕ вирішило не звертатися до президента. Шлезінґер, найактивніший серед верхівки ДЕ прихильник ідеї СРП, вже не був міністром. Новий міністр, Чарлз В. Дункан (Charles W. Duncan), та його помічник з питань політики та оцінювання, Вільям Льюїс (William Lewis), не були ознайомлені з цим питанням. Решта осіб з керівництва у минулому віддавали перевагу довгостроковій енергетичній політиці, наприклад, енергозбереженню, перед плануванням надзвичайних заходів, як-от створення СРП. Через те боротьбу проти урізання асиґнувань з боку АБУ не було кому очолити. Фактично заступник міністра енергетики Джон Дойч (John Deutsch) погодився на ще одне спільне дослідження АБУ та ДЕ, яке мало бути проведене 1980 р. з метою ухвалити рішення про фінансування третьої фази з бюджету 1982 фінансового року.

Раунд третій: 1980 РІК

Тоді як Відділ планування надзвичайних обставин сперечався з АБУ про результати дослідження 1979 р., Відділ нафтопостачан-

ня під орудою помічника міністра з питань політики та оцінювання розробляв методологію пошуку оптимального вибору часу для закупівлі та використання запасів нафти, а також збільшення місткості сховищ. Усвідомлюючи недосконалість попередніх методів при розв'язанні проблеми невизначеності щодо перебоїв у постачанні, Лучіан Пульярезі (Lucian Pugliaresi), начальник Відділу нафтопостачання, доручив економісту Томасу Тайсберґу (Thomas Teisberg) попрацювати над цією проблемою.

Тайсберґ методом стохастичного динамічного програмування розробив формулювання проблеми нагромадження запасу. Для кожного року виконання програми СРП його модель визначає обсяги закупівлі чи використання нафти, що підлягають технічним обмеженням, які мінімізують дисконтовану суму сподіваних чистих утрат суспільного надлишку в майбутньому. Невизначеність була перетворена на ризик, зважаючи на ймовірність переходу від кожного ринкового стану до будь-якого з решти можливих станів ринку в майбутні періоди. Моделлю можна скористатися для передбачення, оскільки на певному етапі запас сягає обсягу, коли додаткові закупівлі робити вже недоцільно. Цей сталий рівень («плато») свідчить про «оптимальний» обсяг запасів для запланованих цілей.

У грудні 1979 р. Ґлен Світнем (Glen Sweetnam), Стівен Мініхен (Steven Minihan), Джордж Горвіч (George Horwich) та інші службовці Відділу нафтопостачання завершили ґрунтовне дослідження аналізів закупівлі та використання запасів нафти, що спиралися на модель Тайсберґа. Дослідивши цілий спектр припущень, експерти виявили, що рівень плато коливається від 800 мільйонів до 4,4 мільярда барелів. Окрім того, результати дослідження показали, що великі чисті вигоди пов'язані із швидким збільшення СРП до рівня плато.

Новий помічник міністра з питань політики та оцінювання уважно переглянув результати досліджень Відділу нафтопостачання і зробив висновок, що відділ використав прогресивнішу методологію, ніж та, на яку спиралися спільні дослідження АБУ та ДЕ. В меморандумі заступникові міністра він стверджував, що майбутні спільні дослідження з АБУ мають ґрунтуватися радше на модифікації та розширенні моделі Тайсберґа, ніж на макроекономічному моделюванні.

Запровадження нової методики моделювання внесло свіжий струмінь у боротьбу за оптимальний обсяг СРП. З одного боку,

нова методика одержала широке визнання як обґрунтованіший, порівняно з попередніми, підхід до проблеми нагромадження державних запасів. Водночас запровадження моделі Тайсберґа дало АБУ змогу вимагати проведення аналізу, тобто скористатися тактикою зволікання.

Навесні 1980 р. представники АБУ та РЕК, керуючись багатьма причинами, запротестували проти використання моделі Тайсберґа. Хоча деякі з критичних стріл незаслужено влучили в експертів ДЕ, а з більшістю інших можна було легко впоратися простим переглядом моделі, найсерйозніші та найобґрунтованіші закиди стосувалися ймовірностей, визначених у моделі. АБУ висловило незадоволення, що гіпотетична матриця ймовірностей переходу від кожного стану ринку до будь-якого з решти станів була «такою складною і теоретизованою, що не мала значення для творців політики»[20].

Експерти ДЕ погодилися, що модель Тайсберґа видається складною, проте заявили, що концептуально вона проста. Крім того, на їхню думку, запропонований нею метод добору дій у разі невизначеності набагато послідовніший, ніж писання сценаріїв.

Певного компромісу, що дозволив використання моделі Тайсберґа, було досягнено на липневій зустрічі помічника міністра економіки з питань політики та оцінювання, заступника начальника з питань природних ресурсів, енергетики та науки АБУ, члена ради РЕК та службовців цих установ. Помічник міністра з питань політики та оцінювання недвозначно ствердив, що ДЕ у своїй заявці на фінансування з бюджету 1982 фінансового року скористається аналізом, заснованим на моделі Тайсберґа. Він зазначив, що його персонал трохи змінить модель і користуватиметься нею, як вимагає АБУ, однак не прагнутиме пошуку взаємоприйнятних припущень. Крім того, він виділив 100 тисяч доларів на витрати, пов'язані з укладанням угод (попередній помічник міністра обіцяв виділити на дослідження один мільйон), а також чотири людино-місяці робочого часу для допомоги АБУ та РЕК у запропонованих дослідженнях макроекономічного моделювання.

---

[20] Chuck Miller, «Questions/Issues Regarding DOE (Teisberd) B/C Model: Memorandum of CEA and OMB Comments to Lou Pugliaresi, DOE», Office of Management and Budget, May 27, 1980.

Експерти ДЕ розробили енергетичні проекти та інші рекомендації, як вимагало АБУ, проте відмовилися вступати в полеміку з приводу припущень. Дуже скоро стало очевидним, що припущення, зроблені РЕК і узгоджені з АБУ, дадуть результати, котрі ще більше, ніж результати спільного дослідження 1979 р., свідчитимуть на користь розширення СРП. АБУ та РЕК так і не закінчили запропоноване дослідження макроекономічного моделювання.

Тим часом ДЕ трохи змінив модель Тайсберга, явно зосередившись на проблемі третьої фази. Результати були представлені в жовтні на слуханнях в АБУ з приводу бюджету СРП. Можливо, через те, що макроекономічний аналіз дав не ті результати, на які сподівалося АБУ, його урядовці нарешті зацікавились аналізом за моделлю Тайсберга. Аналіз був проведений з розумінням, що ДЕ зовсім не обов'язково дотримуватись припущень, яких вимагало АБУ.

Підсумовуючи полеміку, яка велася протягом 1980 р., слід сказати, що президентське рішення 1977 р. збільшити СРП до одного мільярда барелів не спиралося передовсім на економічний аналіз. 1978 р. АБУ змусило ДЕ дати оцінку економічним вигодам від розширення резерву з використанням трохи складнішої методології. Хоча результати проведеного аналізу свідчили на користь розширення, АБУ урізало асигнування на четверту фазу й домоглось угоди з ДЕ про перегляд обсягу програми на наступний бюджетний цикл. Протягом 1979 р. експерти АБУ намагалися змусити ДЕ дати згоду на комбінацію припущень, використаних у попередніх макроекономічних моделях, а це призвело б до результатів не на користь збільшення СРП. І хоча були використані досить занижені припущення, результати свідчили на користь розширення. І все ж АБУ зволікало з фінансуванням третьої фази з 1980-го по 1982 фінансовий рік. 1980 р. експерти АБУ знову спробували втягнути ДЕ в полеміку про припущення в макроекономічному підході. Зазнавши невдачі, вони неохоче зацікавились моделлю динамічного програмування, яку ДЕ мав намір використати на користь своєї бюджетної заявки на 1982 фінансовий рік.

Очевидний розв'язок

До середини листопада 1980 р. стало очевидним, що АБУ не протидіятиме виділенню коштів на виконання третьої фази з

бюджету 1982 фінансового року згідно із заявкою адміністрації Картера. Може, аналіз, нарешті, виконав свою роль? Можливо. Однак з огляду на тривалу боротьбу за третю фазу переконливішим видається пояснення, що аналіз був другорядним чинником. Найімовірніше, урядовці АБУ передбачили, що помічник міністра з питань політики та оцінювання, тішачись довірою міністра, у разі невнесення пропозиції фінансувати третю фазу з бюджету 1982 фінансового року порекомендував би звернутися з цим питанням до президента. На відміну від попередніх двох років, видавалося, ніби керівники ДЕ мали впевненість у своєму аналізі й були готові мірятися силою з АБУ. В той час, коли програма СРП почала відвойовувати довіру до себе з боку керівництва, невиділення коштів свідчило б про те, що АБУ неспроможне забезпечити виконання третьої фази. Нарешті, можливо, занадто озираючись на минуле, не можна не враховувати вибори президента як іще один чинник. Як виявилося, новообраний президент Роналд Рейґан призначив начальником АБУ Дейвіда Стокмена (David Stockman), переконаного прихильника ідеї СРП у конґресі. Можливо, службовці АБУ передбачали таку можливість і не бажали видаватися в очах нової адміністрації винними в подальшому гальмуванні програми СРП. Фактично на початку правління адміністрації Рейґана ті самі урядовці АБУ, які боролися проти розширення СРП у роки правління адміністрації Картера, провели спільне з ДЕ дослідження можливих варіантів прискорення третьої фази. Отже, видається, що мінливі політичні обставини, так само як і аналіз, вирішили суперечку про необхідний обсяг СРП.

Однак аналіз у кількох аспектах відіграв важливу роль. По-перше, якби котрийсь із результатів досліджень вигід і витрат, проведених у період протистояння, не свідчив би на користь збільшення СРП з економічних причин, АБУ майже напевне змогло б зупинити виконання третьої фази. По-друге, без моделі Тайсберґа Відділ нафтопостачання навряд чи спромігся б переконати нового помічника міністра підтримати ідею збільшення СРП. Якби не його готовність звернутися з питанням фінансування третьої фази до президента (таке звичайно робиться тільки у разі найважливіших питань), АБУ змогло б і далі чинити перепони. І, нарешті, запровадження моделі Тайсберґа привернуло увагу до стратегій закупівлі та використання запасів. Одним із наслідків був розгляд можливих варіантів прискорен-

ня. Ще одним — розробка в надрах адміністрації Рейгана політики, спрямованої на раннє використання СРП з метою протидіяти стрибкам цін на нафту.

ВИСНОВКИ

Наша розповідь про полеміку з приводу обсягу СРП має на меті як заохотити експертів-початківців, так і прищепити їм тверезість міркувань. Вона має заохочувати, оскільки показує, що учасники політичних дебатів справді усвідомлюють важливість результатів офіційного аналізу (принаймні деколи) і що нові аналітичні дослідження можуть схилити до іншої думки. Вона має прищеплювати тверезість, оскільки зображує аналіз як політичний ресурс, який можна надуживати.

Ймовірність надуживань особливо велика в тих ситуаціях, коли нема згоди з приводу обґрунтованості аналітичних припущень[21]. Творці політичних рішень рідко мають час, бажання чи досвід розв'язувати аналітичні суперечності. Тому, коли між експертами нема згоди стосовно припущень і методів, аналіз навряд чи відіграє вирішальну чи навіть інформативну роль. З практичного погляду експертам слід бути готовими до наступів на їхні припущення та методи з боку прихильників альтернативних варіантів політики. Їм слід передбачити такі наступи, а тому добирати моделі, збирати свідчення на користь своєї позиції та заручитися підтримкою незалежних експертів. З погляду етики експерти мають пам'ятати про свою відповідальність за цінність аналітичної чесності, коли вони вирішують, нападати чи не нападати їм на аналіз, зроблений іншими експертами.

---

[21] Справді, багато комплексних моделей містять приховані припущення, що їх важко виявити навіть досвідченим експертам. Ситуація ускладнюється ще й тим, що до обґрунтування моделей докладається відносно небагато зусиль, і то навіть тих моделей, якими регулярно користуються урядовці та консультанти. Див.: Constance F. Citro and Eric A. Hanushek, eds. *Improving the Tools of Policy Analysis: Better Information for Making Public Policy Choices* (Washington, D. C.: National Academy of Sciences, Panel to Evaluate Microsimulation Models for Social Welfare Programs), видання готується.

Розділ 13

ЩО ВРАХОВУЄ СТАТИСТИКА: ПЕРЕГЛЯД НОРМ ВМІСТУ СВИНЦЮ В БЕНЗИНІ

Політичні експерти мають справу з емпіричними свідченнями різного роду. Часто обмеженість часу та ресурсів, а також природа досліджуваної політичної проблеми спонукають експертів покладатися на суто якісні та фрагментарні дані. Проте іноді експерти знаходять інформацію, що дозволяє їм дати оцінку масштабів впливу політичних втручань на соціальну, економічну чи політичну ситуацію. Оцінки можуть дозволити експертам розрахувати ймовірні чисті суспільні вигоди від запропонованих варіантів політики чи навіть застосувати формальну методику оптимізації для знаходження кращих альтернатив.

Ефективне використання кількісних даних вимагає розуміння головних елементів дослідницького планування та знайомства з методами статистичних висновувань. Навіть якщо експерти не мають наявних ресурсів для проведення аналізу початкових даних, їм часто доводиться стикатися з кількісними свідченнями решти учасників політичного процесу або даними, взятими з наукової літератури. Якщо їм забракне необхідних навичок для критичного оцінювання, вони ризикують утратити свій вплив перед лицем кількісних свідчень, котрі можуть видатися творцям постанов об'єктивнішими та науковішими. Тому досвідчені експерти потребують деякого знайомства з основними методами статистичних висновувань — бодай для самозахисту, якщо не задля поважніших причин.

Основи дослідницького планування та статистичних висновувань неможливо адекватно висвітлити у вступному курсі політичного аналізу. Отже, в цій книжці ми теж не можемо адекватно висвітлити їх. Однак можна навести приклад зміни політики внаслідок використання кількісного аналізу: постанову Американського управління з охорони довкілля значно зменшити дозволений обсяг свинцю в бензині, ухвалену 1985 р. Історія запро-

вадження нової норми вмісту свинцю має ряд елементів, які часто трапляються при проведенні кількісного аналізу в організаційному середовищі: заміна початкового «швидкого та грубого» аналізу складнішим та витонченішим аналізом, коли з'являється більше часу й надходять нові дані; не раз повторюваний аналіз з метою відкинути альтернативні пояснення (гіпотези), що їх висунули противники запропонованої політики; а також випадкові події, що впливають на аналітичну стратегію. Хоча наша першочергова мета — розповісти, на наш погляд, досить цікаву й повчальну історію про практичне застосування політичного аналізу, ми сподіваємося ще й побіжно ознайомити вас з кількісним аналізом.

ІСТОРИЧНІ ДАНІ: НОРМИ ВМІСТУ СВИНЦЮ

Поправки до Закону про чисте повітря, зроблені у 1970 р., дають голові Управління з охорони довкілля повноваження реґулювати вміст будь-якого компоненту палива чи домішки, викиди від яких небезпечні для здоров'я і добробуту громадян[1]. Однак перед тим, як скористатися своїми повноваженнями, голова має розглянути «всі доступні йому медичні та наукові свідчення, пов'язані з цим питанням, а також альтернативні методи, що встановлюють радше норми викидів, ніж норми вмісту компонентів палива»[2]. 1971 р. голова Управління з охорони довкілля (УОД) оголосив, що розглядає можливі способи контролю за домішками свинцю в бензині[3]. Одна з причин такої уваги — можливі шкідливі для здоров'я впливи викидів двигунів, що працювали на свинцьованому бензині, у той час звичайному паливі. З наведених даних випливало, що свинець токсичний для організму людини, свинець може вбиратися організмом з навколишнього середовища, а велика частка свинцю надходить у повітря з двигунів внутрішнього згоряння. Іншою причиною контролю вмісту свинцю в бензині була несумісність свинцьованого палива з каталітичним конвертором, приладом, що вважався потенційним

[1] The Clean Air Act Amendments of 1970, Public Law 91—604, December 31, 1970.

[2] Section 211 (c)(2)(A), 42 V. S. C. @ 1857f — 6c(c)(2)(A).

[3] 36 Fed. Reg. 1468 (January 31, 1971).

інструментом зменшення обсягу викидів вуглеводню з автомобільних двигунів. З першої причини випливає потреба розглянути доцільність зменшення вмісту свинцю в усіх марках бензину; з другої — потреба цілковито очистити бензин від свинцю й використовувати нові автомобілі, обладнані каталітичними конверторами.

Не заглиблюючись далі, читач може спитати: чому уряд має цікавити вміст свинцю в бензині? І чому федеральний уряд вже вирішив вимагати встановлення каталітичних конверторів? Проведений нижче аналіз не містить очевидної вказівки на доцільність каталітичних конверторів. Однак, як ми стверджували, завжди важливо переконатися в існуванні обґрунтованого пояснення дій державних органів. Перспектива державного втручання — запровадження каталітичних конверторів і пов'язаних з ним обмежень вмісту свинцю — була відповіддю на неспроможність ринку, проблеми чи то негативних зовнішніх ефектів, чи то суспільних благ (навколишніх суспільних благ). На додачу, зі свинцем може бути пов'язана ще одна неспроможність ринку — неповна поінформованість споживачів про вплив свинцю на стан їхнього здоров'я та вартість ремонту автомобілів. Оскільки наслідки для стану здоров'я та стану автомашин можуть не виявлятися роками (свинцьований бензин — це товар, що потребує досвіду), ринки, можливо, виявляться неефективними через інформаційну асиметрію. Такі очевидні неспроможності ринку дають привід для втручання з боку держави.

Однак саме втручання може обійтися дорого. Цілком зрозуміло, що вартість втручання може перевищити вигоди від нього. Перше ніж порівняти витрати і вигоди, необхідно відповісти на декілька питань: як впливають домішки свинцю до бензину на людей, довкілля та майно (зокрема й каталітичні конвертори)? Як змінюються ці матеріальні впливи за умов альтернативного державного втручання? Які грошові витрати пов'язані з цим втручанням і якою сумою в доларах оцінюються прибутки, пов'язані із змінами, викликаними цим втручанням? Нарешті, котра з альтернатив, як не буде втручання, обіцяє найвагоміше перевищення вигід над витратами?

УОД дослідило ці питання для обмеженої кількості альтернативних проектів регулювання вмісту свинцю. Приблизно через рік після порушення питання про можливе обмеження вмісту свинцю голова УОД 1972 р. запропонував офіційні регулятивні

заходи зменшення вмісту свинцю[4]. Після тривалих обговорень та кількох громадських слухань УОД було готове оприлюднити остаточний варіант регулятивних правил, який вимагав від нафтопереробних заводів виробляти несвинцьований бензин для нових автомобілів, що, починаючи з 1975 р., мали бути обладнані каталітичними конверторами[5]. Поряд із цим УОД знову запропонувало зменшити вміст свинцю з метою охорони здоров'я громадян.

Норми вмісту, безпечні для здоров'я, були суперечливими. Нафтопереробні заводи цінували свинець як домішку до бензину, оскільки він збільшував октанове число, не впливаючи на тиск газів чи інші властивості палива, котрі в процесі утворення суміші мали збалансовуватися. До нафтопереробників, що протидіяли запропонованим регулятивним заходам, приєдналися виробники свинцевих домішок. На підтримку регулятивних заходів виступило кілька організацій з охорони довкілля, серед них Рада охорони природних ресурсів, що, звернувшись до суду, домоглася від УОД опублікувати остаточний варіант регулятивних правил 28 листопада 1973 р.[6]

Остаточні регулятивні правила вимагали пофазового зменшення середнього показника вмісту свинцю в усіх марках бензину протягом п'ятирічного періоду. До 1979 р. середній показник мав зменшитися до 0,5 грама свинцю на галон (г/гал.) бензину. Однак впровадження остаточної фази було сповільнене спочатку судовим розглядом позову на регулятивні дії[7], а згодом стурбованістю нестачею бензину під час стрибка цін на нафту 1979 р., що стався після революції в Ірані[8]. Тому норма 0,5 г/гал. набрала чинності аж 1 жовтня 1980 р.

1982 р. деякі експерти УОД почали виявляти стурбованість, що мірою продажу бензину з відносно меншим вмістом свинцю власникам дедалі більшої кількості автомобілів, обладнаних каталітичними конверторами, нафтопереробні заводи мали змогу збільшувати концентрацію свинцю у свинцьованому бензині і

---

[4] 37 *Fed. Reg.* 11786 (February 23, 1972).

[5] 38 *Fed. Reg.* 1254 (January 10, 1973).

[6] 38 *Fed. Reg.* 33734 (November 28, 1973).

[7] *Ethyl Corporation v. Environmental Protection Agency*, 541, F. 2d 1 (1976).

[8] 44 *Fed. Reg.* 33116 (June 8, 1979).

водночас дотримуватися середньої норми 0,5 г/гал. У лютому УОД оголосило загальний перегляд норм 1973 р.[9] і в серпні запропонувало нові норми, що мали радше обмежити вміст свинцю у свинцьованому бензині, ніж середній показник вмісту свинцю в усіх марках бензину[10]. Остаточний варіант правил, опублікований у жовтні 1982 р., визначив новою нормою 1,10 грама на галон свинцьованого бензину[11]. (Нова норма була приблизно еквівалентна старій за показниками сукупних викидів свинцю — 0,5 г/гал. на 100 відсотків усього проданого бензину проти 1,10 г/гал. на приблизно 45 відсотків проданого бензину, що на той час містив свинець. Оскільки кількість проданого свинцьованого бензину, як сподівалися, мала й далі зменшуватися, були спроектовані відповідні тому зменшенню показники зменшення викидів свинцю.) Хоча запровадження цих норм було трохи сповільнене судовим розглядом, нові регулятивні правила передбачали спеціальні пункти, додані задля пом'якшення впливу норм 1973 р. на невеликі нафтопереробні підприємства. Регулятивні правила, крім того, дозволяли нафтопереробникам «торгуватися» про додаткові норми зменшення. Наприклад, нафтопереробному заводові дозволялося виробляти бензин із вмістом свинцю 1,20 г/гал., якщо він «сторгувався» з іншим підприємством, що виробляє бензин із вмістом 1,00 г/гал., щоб середній показник для обох становив 1,10 г/гал.

ПОХОДЖЕННЯ НОРМ 1985 РОКУ

Переглядові норм вмісту свинцю влітку 1983 р. сприяло кілька чинників. Голова УОД Вільям Д. Рукельсгауз та його заступник Елвін Л. Елм були занепокоєні тим, що багато міст не дотримують озонових норм, запланованих на 1987 р. Озон, головний компонент смогу, утворюється при хімічній реакції викидів вуглеводню та оксидів азоту в атмосфері. Каталітичні конвертори, що їх утримують у належному стані, значно зменшують ці викиди автомобільних двигунів. Конвертори, призначені тільки для

[9] 47 *Fed. Reg.* 4812 (February 22, 1982).

[10] 47 *Fed. Reg.* 38070, 38072, 38078 (August 27, 1982).

[11] 47 *Fed. Reg.* 49331 (October 29, 1982).

несвинцьованого бензину, за наявності свинцю втрачають свою ефективність. Оскільки свинцьований бензин дешевший і продуктивніший порівняно з очищеним, багато споживачів заправляли свої, обладнані конверторами автомобілі свинцьованим бензином. Дослідження, проведені УОД 1982 р., показало, що 13,5 відсотка всіх автомобілів працювало на невідповідному паливі[12]. Зниження допущеного рівня свинцю в бензині могло б пом'якшити проблему неправильного використання палива двома шляхами. По-перше, це послабило б економічні стимули до використання властивого палива зростанням відносної ціни свинцьованого бензину до ціни несвинцьованого бензину. По-друге, менший вміст свинцю сповільнив би руйнування конверторів у автомобілях, що заправлялися не тим паливом. Ще одним чинником було дедалі більше занепокоєння з приводу впливу свинцевих викидів на здоров'я людей. За опублікованими новітніми науковими даними, очевидний взаємозв'язок між свинцевими викидами та вмістом свинцю у крові став іще виразніший. Дедалі переконливіші свідчення збільшили ймовірність адекватної підтримки суворих норм.

Зовнішні обставини так само видавалися сприятливими. Багато груп із захисту довкілля вже тривалий час обстоювали запровадження повної заборони на використання свинцю; безперечно, вони б підтримали дальше зниження норм. Так само вчинили б прихильники спиртового палива, за чиїми сподіваннями запровадження обмежень на свинець привернуло б увагу до спирту як домішки до палива, що збільшує октанове число. На додачу, Американський апеляційний суд округу Колумбія, розглядаючи позов проти запровадження вмісту свинцю від 1982 р., висловив думку, що наявні свідчення «цілковито виправдовують намір УОД запровадити заборону на домішки свинцю до бензину»[13]. Хоча ця думка не ґарантувала юридичної підтримки суворіших норм, вона все ж заохочувала до дій.

Керівники УОД вирішили, що доцільно ще раз переглянути норми вмісту свинцю. Роберт Уолкот, спеціальний помічник заступника голови, одержав завдання керувати реалізацією проек-

---

[12] U.S. Environmental Protection Agency, *Motor Vehicle Tampering Survey,* 1982 (Washington, D.C.: National Enforcement Investigation Center, EPA, April 1983).

[13] *Small Refiner Lead Phase-Down Task Force v.* EPA, 705 F. 2d 506 (D.C. Cir. 1983), p. 531.

ту. Він звернувся до Джоела Шварца, експерта підрозділу економічного аналізу, що працював над розробкою регулятивних норм 1982 р. Шварц скористався своїми нагромадженими знаннями з попереднього досвіду, щоб протягом двох-трьох днів провести швидкий грубий аналіз витрат і вигід від повної заборони на домішки свинцю.

Оскільки можливість повної заборони вже розглядали 1982 р., для Шварца було зовсім нескладно зробити обґрунтовану оцінку витрат. Як це часто буває при оцінюванні регулятивних правил, спрямованих на охорону здоров'я і підвищення безпеки людей, найважчою проблемою виявилась оцінка вигід від повної заборони. Шварц розглядав дві категорії вигід: зростання IQ — коефіцієнта розумового розвитку (КРР) дітей завдяки зменшенню вмісту свинцю у крові та запобігання ушкодженням каталітичних конверторів.

Шварц скористався даними з різних джерел, щоб вивести взаємозв'язок між викидами свинцю та поточною цінністю загального (протягом усього життя) прибутку дітей. На першому етапі були використані оцінки, взяті з проведеного 1982 р. аналізу взаємозв'язку між свинцевими викидами та вмістом свинцю у крові дітей. Далі Шварц звернувся до епідеміологічних досліджень, де йшлося про зв'язок між вмістом свинцю у крові та КРР. Нарешті, він знайшов результати економетричних досліджень, які визначали внесок КРР до поточної цінності майбутніх прибутків.

Першим кроком Шварца у кількісному визначенні вигід від ефективнішого контролю за іншими викидами була оцінка вартості забруднення каталітичних конверторів за наявних норм у порівнянні зі станом повної заборони на використання свинцю. Як показником вигоди Шварц скористався кількістю збережених конверторів, помноженою на ціну одного конвертора. За припущення, що коефіцієнт «вигоди-витрати» самих конверторів перевищує одиницю, цей показник вигоди був би помірним.

Із цих чорнових розрахунків випливало, що вигоди від повної заборони на домішки свинцю більше ніж удвічі перевищили б витрати. Шварц обговорив ці результати з начальником свого відділу Дж. Мартіном Ваґнером, який повідомив секретаріат голови, що дальший аналіз заборони на використання свинцю видається виправданим. Через кілька тижнів Шварц та

його колеґа, експерт Джейн Леґет, почали двомісячну роботу з перетворення чорнових розрахунків на попередню доповідь.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛІСНОЇ КАРТИНИ

Найнеобхіднішим завданням, що постало перед Шварцом та Леґет, була розробка кращих показників вигід від заборони на використання свинцю. Ключем до вдосконалення показника вигід від запобігання забрудненню конвертора став дуже докладний аналіз темпу старіння парку автомобілів США в майбутньому. Ключем до вдосконалення показників вигоди від зменшення викидів свинцю стала точніша кількісна оцінка взаємозв'язку між вмістом свинцю в бензині та його вмістом у крові. Важливе місце в роботі експертів мали посісти моделювання та статистичний аналіз.

Віковий склад парку автомобілів постійно змінюється, оскільки старі автомашини, із забрудненими або частково забрудненими конверторами, підлягають списанню, а на їхнє місце надходять нові, з новими конверторами. Заборона на використання свинцю вплинула б на різні автомобілі старих марок по-різному. Наприклад, вона виявилася б недоречною для автомашин з уже забрудненими каталітичними конверторами, проте дуже важливою для автомобілів, що без заборони теж мали б забруднені конвертори і служили іще тривалий час.

Експерти розробили інвентаризаційну модель, за якою простежувався термін експлуатації окремих груп автомобілів. Кожного року парк поповнювався новою групою автомашин. У кожний з наступних років частина автомобілів вибувала з парку через аварії та механічні несправності. Крім того, ще якась кількість вибувала через забруднення конверторів внаслідок використання невластивого палива. Досліджуючи різноманітні групи протягом часу, експерти одержали можливість передбачити загальну кількість конверторів, збережених кожного наступного року завдяки конкретному зменшенню вмісту свинцю у бензині тепер і в майбутньому. Тепер на кожний майбутній рік можна було вирахувати показник економії на амортизаційній вартості каталітичних конверторів (а згодом — економії завдяки зменшенню витрат унаслідок шкідливого впливу на здоров'я та майно людей інших, відмінних від свинцю, викидів). За умови на-

лежного дисконтування тепер можна було підсумувати щорічні вигоди, щоб одержати поточну цінність досліджуваного плану зменшення вмісту свинцю.

Під час роботи над моделлю парку автомашин виявилися два можливі моменти. Першим була інформація з літератури,. що наявність свинцю збільшує вартість поточного ремонту автомашин. Тому при використанні моделі парку автомашин була оцінена нова категорія вигід, економія на ремонтних витратах. Другим моментом була можливість передчасного зношування гнізда клапана в деяких типах двигунів при роботі на повністю очищеному від свинцю бензині. Хоча масштаби проблеми були досить обмежені (це стосувалося передусім автомобільних двигунів, виготовлених до 1971 р., і деяких нових типів вантажних автомашин, мотоциклів та автомобілів для бездоріжжя), вона продиктувала потребу розглянути альтернативи повній забороні.

Прагнення краще визначити кількісно зв'язок між домішками свинцю до бензину та вмістом свинцю у крові зосередилося на аналізі даних другого Огляду досліджень стану здоров'я та харчування нації (NHANES II). Огляд NHANES II був спланований Національним центром статистики здоров'я з метою отримати інформацію про репрезентативну вибірку населення країни віком від 6 місяців до 74 років. Він охопив 27 801 осіб, опитаних на 64 репрезентативних дільницях у період з 1976-го по 1980 р. Із 16 563 осіб, яких попросили здати аналіз крові, згоду дав 61 відсоток від загального числа[14]. Була виміряна концентрація свинцю у пробах крові і одержана інформація, якою можна було скористатися для простеження середніх рівнів вмісту свинцю в крові за чотирирічний період дослідження. Потім обсяг свинцю в бензині, проданому за цей період, можна було співвіднести з концентрацією свинцю в крові.

Прямий взаємозв'язок між даними NHANES II про концентрацію свинцю в крові та домішками свинцю до бензину виявили дослідники ще раніше[15]. Позитивна кореляція видна з *мал. 13.1*,

---

[14] У цій вибірці, здається, не було схильності не давати інформацію. R. N. Forthofer, «Investigation of Nonresponse Bias in NHANES II», *American Journal of Epidemiologi*, Vol. 117, № 4, April 1983, pp. 507–515.

[15] J. L. Annest, J. L. Pirkle, D. Makuc, J. W. Neese, D. D. Bayse, and M. G. Kovar, «Chronological Trends in Blood Lead Levels between 1976 and 1980», *New England Journal of Medicine*, № 308, June 9, 1983, pp. 1373–1377.

Малюнок 13.1. Використання свинцю у виробництві бензину та середні показники вмісту свинцю у крові за даними NHANES II.
Джерело: **J. Schwartz et al., *Costs and Benefits of Reducing Lead in Ctasoline: Final Regulatory Impact Analysis*, Publication № EPA-230-05-85-006 (Washington, D.C.: EPA, 1985), p. E-5**

що його накреслив Джеймс Піркл з Центру контролю за захворюваннями з метою показати тісний зв'язок між концентрацією свинцю у крові та сукупним вмістом свинцю в бензині[16]. Однак набагато більше від наочної кореляції був потрібен аналіз вигід і витрат. Шварц скористався методикою множинної регресії (яку ми докладно обговоримо згодом) для оцінки зростання середнього числа мікрограмів свинцю на децилітр крові (мкг/дл), викликаного кожними додатковими 100 метричними тоннами свинцю у спожитому за день бензині. Він, крім того, скористався моделями, котрі дозволили йому оцінити ймовірність, що діти з певними властивостями матимуть токсичні рівні свинцю в крові (на той час цей рівень, за визначенням центрів контролю за захворюваннями, мав перевищувати 30 мкг/дл), якщо бензин

[16] Joel Schwartz, Jane Leggett, Bart Ostro, Hugh Pitcher, Ronnie Levin, *Cost and Benefits of Reducing Lead in Gasoline: Draft Final Proposal* (Washington, D.C.: Office of Policy Analysis, EPA, March 26, 1984), p. V-26.

буде свинцьований. Отже, цими ймовірностями можна було скористатися для прогнозування числа дітей серед населення країни, котрі уникнуть отруєння свинцем, якщо запровадити заборону на домішки свинцю до бензину.

На початку листопада 1983 р. Шварц і Леґет звели докупи компоненти своєї аналітичної роботи і одержали коефіцієнт прибутковості (відношення вигід до витрат) внаслідок повної заборони навіть вищий, ніж показували початкові чорнові розрахунки Шварца. Разом з керівником свого відділу вони представили результати роботи заступникові голови Елму, що визнав їх обнадійливими. Він дав зелене світло підготовці уточненого варіанта дослідження, котрий можна подати голові як основу для нових реґулятивних правил. Елм, крім того, хотів, щоб різні компоненти уточненого дослідження були піддані ретельній перевірці з боку експертів поза структурою УОД. Водночас він прагнув швидких темпів, щоб зменшити ймовірність просочування даних до нафтопереробників та виробників свинцевих домішок, головних опонентів запровадження заборони, доти, доки УОД зможе перевірити всі докази.

Керівник підрозділу розширив команду експертів, щоб прискорити підготовку остаточного варіанта звіту для передачі його голові. До Шварца і Леґета приєдналися Роні Левін, Х'ю Пітчер, економетрист, а також Барт Остро, експерт з питань вигід від зменшення рівня озону. Трохи більше ніж за місяць команда була готова подати проект доповіді для ретельного вивчення.

Доопрацьовуючи проект, експерти внесли кілька змін до аналітичного підходу. Через наявність проблеми з головкою клапана аналіз зосереджувався на значному зменшенні кількості грамів свинцю на галон свинцьованого бензину (з 1,1 г/гал. до 0,1 г/гал.), а також на повній забороні. З наявних даних випливало, що норма 0,1 була б достатньою, щоб уникнути надмірного зношування головки клапана в незначній кількості двигунів, призначених для роботи лише на свинцьованому бензині. Водночас експерти докладали значних зусиль, намагаючись кількісно визначити ремонтні витрати, яких могли б уникнути власники решти автомобілів, коли вміст свинцю буде менший. Незабаром виявилося, що вигоди споживачів від економії на ремонті з лишком компенсували б вищі ціни на бензин. І, нарешті, команда експертів вирішила, що зв'язок (через КРР) між вмістом свинцю в крові та майбутніми прибутками дуже сумнівний. На-

томість експерти зосередили увагу на вартості компенсаційної освіти для дітей, котрі через високий вміст свинцю в крові мають низький КРР.

У кінці грудня частини доповіді були надіслані експертам, незалежним від УОД, для зауважень. До списку входили автомобільні інженери, економісти, біостатистики, токсикологи, лікарі-клініцисти, експерти з питань транспорту, а також психолог. Протягом січня 1984 р. команда уточнила свій аналіз і додала або принаймні врахувала зауваження незалежних консультантів.

Нарешті, на початку лютого, команда була готова представити результати своєї роботи голові Рукельсгаузу. Він погодився, що результати аналізу свідчать на користь нової норми 0,1г/гал., і доручив команді остаточно оформити свою доповідь без запропонованої норми і винести її на громадське обговорення. Рукельсгауз, крім того, доручив відділові помічника голови з питань повітря та радіації скласти проект запропонованої норми.

Проект остаточного варіанта доповіді команди експертів був нарешті опублікований 26 березня 1984 р.[17]. Протягом наступних місяців команда уточнювала аналіз. Експертам довелося присвятити багато часу ще й зовнішнім відносинам. Службовий наказ номер 12291 вимагає від регулятивних установ подавати на розгляд Адміністративно-бюджетного управління запропоновані ними регулятивні заходи, щорічна вартість яких перевищує 100 мільйонів доларів. Команда зустрічалася з аналітиками АБУ кілька разів, перше ніж домоглася від них затвердження аналізу вигід і витрат за суворих норм.

Політичні обставини формувалися здебільшого так, як і очікувалося. Опору слід було чекати від нафтопереробників та виробників свинцевих домішок. Але нафтопереробники загалом начебто змирилися з неминучістю заборони на домішки свинцю до бензину. Їх передусім цікавили темпи запровадження заборони. Декого з нафтопереробників, здавалося, надто непокоять перші кілька років дії суворих норм, коли їм доведеться зіткнутися з труднощами, знижуючи вміст свинцю за наявної конфігурації капітального устаткування. У відповідь на це команда по-

[17] Joel Schwartz, Jane Leggett, Bart Ostro, Hugh Pitcher, and Ronnie Levin, *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline: Draft Final Report* (Washington, D. C.: Office of Policy Analysis, EPA, March 26, 1984).

чала досліджувати витрати і вигоди від пом'якшених графіків виконання норм.

Виробники свинцевих домішок були готові до протидії суворим нормам. У травні Шварц відвідав конференцію в Центрі контролю за захворюваннями в Атланті, штат Джорджія, де йшлося про зниження допустимих норм концентрації свинцю у крові дітей з 30 мкг/дл до 25 мкг/дл. Серед присутніх були й представники компаній-виробників свинцю. Вони відверто говорили про свою стратегію боротьби проти суворіших норм. Їхнім головним аргументом було те, що за обмежень на використання свинцю нафтопереробники додаватимуть до бензину більше бензолу, щоб збільшити октанове число, а бензол начебто канцероген. Після конференції Шварц дослідив таку можливість. Він виявив, що навіть коли до бензину додаватимуть більше бензолу, сумарний обсяг викидів бензолу зменшиться завдяки меншому забрудненню каталітичних конверторів, які, коли незабруднені, окислюють бензол. У день публікації запропонованої норми Шварц додав до неї свій меморандум про використання бензолу і таким чином запобіг головному наступові виробників свинцю.

УОД опублікувало запропоновану норму 2 серпня 1984 р.[18]. Норма вимагала зменшити допустимий рівень свинцю в бензині до 0,1 г/гал. до 1 січня 1986 р. Пропозиція містила припущення УОД, що нової норми можна дотримуватись і за наявного нафтопереробного устаткування, однак далі зазначалося, що в разі хибності цього припущення можуть бути використані альтернативні пофазові графіки більш плавного зменшення вмісту свинцю. Насамкінець у пропозиції була розглянута можливість запровадження повної заборони на домішки свинцю до бензину до 1995 р.

ПОГЛЯД ЗБЛИЗЬКА НА ЗВ'ЯЗОК МІЖ ВМІСТОМ СВИНЦЮ В БЕНЗИНІ ТА ЙОГО ВМІСТОМ У КРОВІ

Розрахунок безпосередньої вигоди для здоров'я від суворіших норм вмісту свинцю вимагає кількісних оцінок впливу домішок свинцю до бензину на концентрацію свинцю у крові. Дані

[18] 49 *Fed. Reg.* 31031 (August 2, 1984).

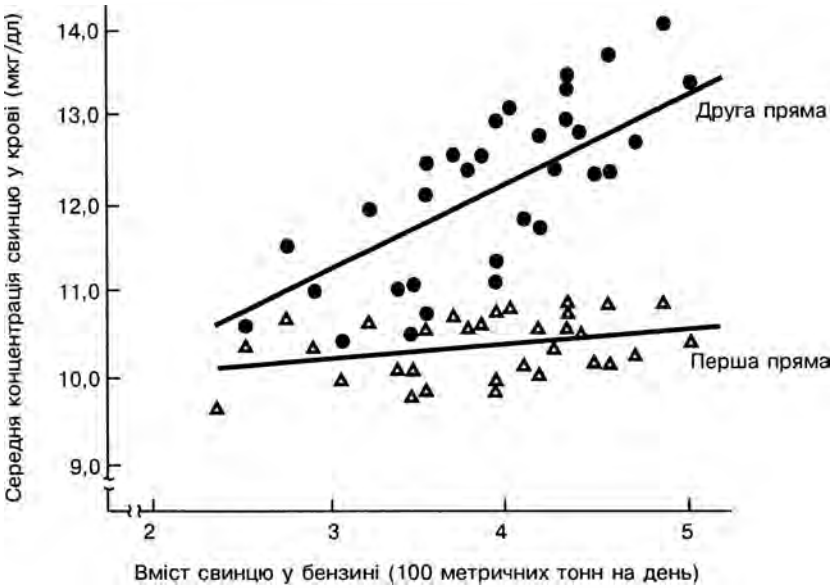
NHANES II разом з інформацією про вміст свинцю в бензині дозволили команді експертів зробити необхідні оцінки. Їхні зусилля чудово ілюструють можливості ефективного використання статистичних висновків у аналізі політики.

Потреба в багатовимірному аналізі

Побіжний погляд на *мал. 13.1* дає уявлення про тісний безпосередній зв'язок між вмістом свинцю в бензині та його концентрацією у крові. Чому ж нам необхідно піти далі? Одна з причин тут така: важко, керуючись лише *мал. 13.1*, дати відповідь на головне емпіричне запитання: наскільки знизиться середній рівень концентрації свинцю у крові американців на кожне 1000-тонне зменшення сумарного вмісту свинцю в бензині, використаному за попередній місяць? З *мал. 13.1* видна позитивна кореляція між вмістом свинцю в бензині та його вмістом у крові — зміни в концентрації свинцю у крові дуже близько наслідують зміни вмісту свинцю в бензині. Однак для одного і того ж співвідношення даних можна дати дуже різні відповіді на наше головне питання.

Мал. 13.2 ілюструє різницю між кореляцією та масштабами впливу за наявності умовних даних. Якщо ми позначимо наші дані трикутниками, то можемо «підігнати» першу лінію як ілюстрацію найточнішої оцінки взаємозв'язку між вмістом свинцю у крові та його вмістом у бензині. Наслідком зменшення вмісту свинцю в бензині від 500 до 400 тонн на день буде зменшення середнього показника концентрації свинцю у крові від 10,1 мкг/дл до 10,0 мкг/дл, або 0,1 мкг/дл на 100 тонн щодня. Альтернативна вибірка даних показана крапками, які ілюструють приблизно те саме співвідношення між вмістом свинцю в бензині та його вмістом у крові, як і дані, представлені трикутничками. Нахил другої прямої, що найкраще відповідає крапкам, становить 1,0 мкг/дл на 100 тонн щодня — удесятеро більше, ніж нахил першої кривої. Тобто, хоч обидва набори даних мають таку саме кореляцію, другий набір ілюструє значно більший вплив свинцевих домішок у бензині на вміст свинцю у крові, ніж перший.

Навіть після того, як ми висвітлимо дані *мал. 13.1* як графік співвідношення вмісту свинцю у крові та його вмісту в бензині, наш аналіз буде далеким від досконалості, оскільки очевидний



Малюнок 13.2. Вибірки даних з ідентичними кореляціями і з різними лініями регресії

взаємозв'язок (у нашому прикладі нахили першої та другої прямої) може виявитися хибним. Обсяги вмісту свинцю у крові та бензині можуть бути прямо пов'язані не з одним, а з якоюсь третьою змінною величиною, що змушує їх обох змінюватися разом. Класичною ілюстрацією цієї проблеми є кореляція, яку часом виявляють між скупченістю лелечих гнізд та рівнями народжуваності людей. Якби хтось зіставив рівні народжуваності з кількістю лелечих гнізд у кількох районах певного регіону, він міг би виявити прямий зв'язок і, можливо, зробити висновок, що в повір'ї про лелек, які приносять дітей, щось таки є.

Звичайно, для цього явища є й цілком обґрунтовані пояснення. Змінна, якою вимірюється ступінь сільськогосподарського характеру району, «втручається» між показниками рівня народжуваності та скупченості гнізд — у сільських районах живуть фермери, котрі хочуть мати багато дітей для допомоги в роботі, а багато відкритих площ є зручними для лелечих гнізд; урбанізовані райони, як правило, населені людьми, котрі живуть невели-

кими сім'ями, крім того, там менше місць, де могли б гніздитися лелеки. Перегляд моделі, яка охоплює як сільські, так і міські райони, може дати уявлення про прямий зв'язок між темпами народжуваності та скупченістю гнізд. Якби ми вдавались до статистичного «контролю», зважаючи на ту змінну, що втручається, то, навіть розглядаючи сільські та міські регіони окремо, а не об'єднуючи їх разом, могли б сподіватися, що співвідношення між темпами народжуваності та скупченістю гнізд можна знехтувати.

Повертаючись до нашого аналізу вмісту свинцю, нам слід пам'ятати, що одна чи більше якихось визначальних змінних величин можуть пояснити позитивну кореляцію між вмістом свинцю у бензині та його вмістом у крові. Наприклад, існують деякі свідчення того, що курці сиґарет мають вищий рівень свинцю у крові, ніж ті, що не палять. Можливо, протягом періоду, поки збиралися дані NHANES II, частка некурців у досліджуваній групі зменшилася, так що тенденцію до зменшення вмісту свинцю у крові значною мірою слід віднести до скорочення кількості курців, а не до зменшення обсягу свинцю в бензині.

Щоб визначити, чи паління тут справді визначальний чинник, чи воно тільки сплутує нам картину, можна розглянути окремі графіки для курців та людей, що не палять, як-от графіки, зображені на *мал. 13.2*. Таким способом можна визначити, чи справді зміни відсотка курців серед досліджуваної протягом певного часу групи населення пов'язані зі змінами концентрації свинцю у крові. Якщо ми побудуємо прямі з однаковим нахилом як для курців, так і некурців, то можна виснувати, що звичка палити не впливала на співвідношення між вмістом свинцю у бензині та його вмістом у крові[19].

За необмеженої кількості даних ми таким способом завжди могли б виявляти можливість впливу інших змінних величин. На жаль, при фіксованому обсязі виборки ми звичайно занадто розтягуємо наші дані, якщо прагнемо утворити підмножини даних,

[19] Якщо прямі збігатимуться, ми могли б виснувати, що паління не впливає на вміст свинцю у крові. Якщо прямі будуть паралельні, проте не ідентичні, різниця між точками їхнього перетину з вертикальною віссю ілюструвала б середній показник впливу паління на вміст свинцю у крові. Якби прямі не були паралельні, ми могли б подумати, що наслідки впливу паління і впливу свинцю з автомобільних викидів не адитивні. Тобто курці були б більше чи менше вразливі до домішок свинцю в бензині, ніж ті, що не палять.

де всі змінні утримуються на постійному рівні (наприклад у підгрупі, де кожен палить), за винятком залежної змінної (вмісту свинцю у крові), якій ми намагаємося дати пояснення, та незалежної змінної (вміст свинцю в бензині), яку ми розглядаємо як можливе пояснення. Наприклад, інформація про рід занять, споживання алкоголю, регіон проживання та вік особи — це лише кілька з решти змінних, які відповідно з нашими даними, можливо, спричиняють взаємозв'язок між вмістом свинцю у бензині та його вмістом у крові. Якби ми виділили з досліджуваної групи тільки дорослих чоловіків, які проживають у невеликих містах на Півдні, помірно споживають алкоголь, не палять і у своїй роботі не мають справи із свинцем, у нас, можливо, було б занадто мало інформації, щоб так упевнено накреслити лінію, як на *мал. 13.2*. Навіть якби ми володіли потрібною інформацією, ми не пішли б далі оцінок взаємозв'язку між вмістом свинцю у бензині та його вмістом у крові на основі всіх наших підрядів даних. (Кількість підрядів дорівнювала б числу категорій, за якими ми б визначали вплив інших змінних величин.) Тоді ми могли б зіткнутися з труднощами, об'єднуючи ці підмножинні оцінки в одну узагальнену оцінку[20].

Основна модель лінійної регресії

Лінійна регресія дає реальну можливість статистичного контролю впливів кількох незалежних змінних[21]. Щоб скористатися нею, нам слід припустити, що впливи різних незалежних змінних є адитивні. Тобто граничний вплив на залежну змінну з боку одиничної зміни у будь-якій з незалежних змінних залишається однаковим, незалежно від значень інших незалежних

[20] Якщо взаємозв'язок дійсно коливається у різних підмножинах, то загалом немає сенсу робити узагальнену оцінку. Однак, як ми пояснимо нижче, справжнього взаємозв'язку ми ніколи не бачимо, бо в ньому завжди криється якась невідома помилка. Тому ми не можемо бути певні в доцільності об'єднувати дані з наших підгруп. Оскільки помилка буде тим більша, чим нечисленніша підгрупа, чим дрібніше поділені наші дані, то нам дуже важко визначити, чи видимі відмінності відображують справжні.

[21] Вступ до теорії добре подано у: Eric A. Hanushek and John E. Jackson, *Statistical Methods for the Social Sciences* (New York: Academic Press, 1977); and Christopher H. Achen, *Interpreting and Using Regression* (Beverly Hills, Calif.: Sage Publications, 1982).

змінних[22]. Модель лінійної регресії можна виразити в математичній формі:

$$y = b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + \ldots b_kx_k + e,$$

де y — залежна змінна, x_1, x_2, ..., x_k — k незалежних змінних, b_1, b_2, ..., b_k — параметри (коефіцієнти), які треба визначити, а e — показник похибки, що репрезентує сукупний вплив на y з боку решти чинників, безпосередньо не врахованих у цій моделі. Якби ми збільшили x_1 на одиницю, а показники решти незалежних змінних не змінилися б, y змінився б на величину b_1. Так само й кожен з коефіцієнтів вимірює граничний вплив одиничної зміни своєї змінної на незалежну змінну.

Уявімо, що ми прирівнюємо до нуля всі незалежні змінні, за винятком x_1. Тоді ми можемо позначити на графіку точку y відповідну x_1, як на *мал. 13.2*. Рівняння $y = b_0 + b_1x_1$ представлятиме пряму, що відповідатиме нашій виборці. Нахил прямої дорівнює b_1, величині зміни y, спричиненої одиничною змінною x_1, якщо решта величин не змінюється. Однак фактичні спостереження не лежать точно на одній прямій. Їхні відстані від прямої по вертикалі дорівнюватимуть величині випадкової похибки, представленій у нашій моделі показником e, що входить до кожного з наших спостережень y. Якщо величина e мала, наша пряма точно відповідатиме даним у тому розумінні, що фактичні результати спостережень міститимуться близько до неї.

Як нам слід діяти, щоб правильно накреслити пряму? Найпоширенішою процедурою є *звичайний метод найменших квад-*

[22] Це припущення не є таким обмежувальним, як здається. Ми можемо створити нові змінні, що є функціями вихідних незалежних змінних, з метою визначити вплив нелінійних величин. Наприклад, якщо курці, на нашу думку, швидше поглинають з довкілля викиди свинцю, ніж ті, хто не палить, ми можемо додати до нашої моделі лінійної регресії нову змінну, яка є результатом кількості випалених за день сиґарет та вмісту свинцю у бензині. Ця нова змінна, що виражає взаємодію паління та домішок свинцю в бензині, відіграватиме ту саму роль, що й решта незалежних змінних у моделі, зокрема змінні показники паління та домішок свинцю. Граничний вплив домішок свинцю в бензині на його вміст у крові складатиметься із впливу змінної домішок свинцю та впливу змінної, що репрезентує взаємодію свинцю з палінням; ця змінна мінятиметься залежно від інтенсивності паління.

ратів (МНК). За наявності тільки однієї незалежної змінної, коли ми можемо позначити наші дані на такому двовимірному графіку, як на *мал. 13.2*, для процедури МНК добирається пряма, для якої сума квадратів вертикальних відхилень від досліджуваних даних найменша. За наявності більше ніж однієї незалежної змінної МНК визначає величини коефіцієнтів (b_0, b_1, ... b_k), котрі мінімізують суму квадратів похибок у прогнозі[23]. Допоки число спостережень на нашій моделі перевищує число коефіцієнтів, які ми прагнемо визначити, і жодну з наших незалежних змінних неможливо подати як лінійну комбінацію інших незалежних змінних, широкодоступні пакети програмного забезпечення регресій дозволять нам скористатися комп'ютерами, щоб визначити оптимальні коефіцієнти за методом МНК[24].

Оціночні значення коефіцієнтів, що ми їх отримали методом МНК, загалом матимуть декілька дуже бажаних властивостей. Якщо всі незалежні змінні не корелюються з показником по-

---

[23] *Похибка прогнозу* — це спостережуване значення залежної змінної мінус те значення залежної змінної, яке ми прогнозували на основі параметричних оцінок та величин незалежних змінних. Для *i*-нного результату спостереження прогностична похибка задана виразом:

$$y_i - \left(\hat{b}_0 + \hat{b}_1 x_{1i} + \ldots \hat{b}_k x_{ki}\right)$$

Похибку прогнозу називають ще *залишковим спостереженням*. Процедурою МНК добираються параметричні оцінки з метою мінімізувати суму квадратів цих різниць.

[24] Коли одну незалежну змінну можна записати як лінійну комбінацію інших, ми маємо справу з випадком *абсолютної мультиколінеарності*. Близькою, але набагато поширенішою проблемою, яку практично неможливо вирішити, є випадок, коли незалежні змінні в нашій моделі тісно корельовані. Такий стан, що називається *мультиколінеарністю*, свідчить не про вади нашої моделі, а про нестачу даних, що їх ми оцінюємо. Якщо дві змінні тісно пов'язані, прямо чи обернено, методом МНК важко визначити їхній незалежний вплив на залежну змінну. Через те оцінки параметрів, пов'язаних з цими змінними, будуть не дуже надійними. Тобто вони матимуть велику дисперсію, а це збільшить ймовірність, що ми не зможемо статистично визначити їхнього впливу на залежну змінну. Один із способів вирішення проблеми мультиколінеарності — додавання до нашої моделі нових спостережень, що зменшать кореляцію. Наприклад, за наявності в нашій моделі значної позитивної кореляції між палінням та вживанням алкоголю нам слід спробувати додати результати спостережень осіб, котрі палять, але не вживають алкоголю, і котрі вживають алкоголь, але не палять. На жаль, найчастіше ми не маємо вибору і мусимо працювати з наявними даними.

хибки (e), наші формули визначення коефіцієнта будуть *неупереджені*[25].

(Зауважте: *формула оцінки* — це формула, якою ми користуємося для розрахунку конкретної величини на основі наших даних.) Щоб зрозуміти, що таке неупереджена оцінка, нам треба пам'ятати, що наша конкретна оцінка залежить від похибок, фактично зроблених у нашій вибірці даних. Якби нам треба було підібрати нову вибірку, ми б допустилися інших похибок, а тому одержали б інші значення коефіцієнта. Та коли оцінка неупереджена, ми сподіваємося, що середнє значення наших оцінок у різних вибірках виявиться дуже близьким до справжнього значення коефіцієнта. Наприклад, якщо вміст свинцю у бензині не має реального впливу на концентрацію свинцю у крові, ми майже з точністю можемо оцінити його коефіцієнт, радше як позитивний або негативний, ніж такий, що точно дорівнює нулю. Однак неодноразове використання методу МНК до великої кількості вибірок та виведення середнього значення коефіцієнта вмісту свинцю в бензині загалом даватиме результат, дуже близький до нуля[26]. Справді, додаючи дедалі більше вибірок, ми можемо одержати середнє значення таке близьке до нуля, як нам треба.

На жаль, як правило, для визначення коефіцієнтів ми користуємося тільки однією вибіркою. Як визначити, чи достатньо

---

[25] Як бути точним, ми мусимо ще й припустити, що наші незалежні змінні фіксовані в тому розумінні, що ми можемо вибудувати нову модель на основі точно таких самих спостережень незалежних змінних. Звичайно, навіть за фіксованих величин незалежних змінних ми спостерігатимемо різні величини залежної змінної внаслідок впливу випадкових похибок. Крім того, задля повного узагальнення ми маємо припустити, що сподіване значення показника похибки постійне для всіх спостережень.

[26] Наше середнє значення не буде наближеним до нуля, якщо вміст свинцю в бензині корелюється зі змінною, вилученою з нашої моделі, але такою, що має вплив на вміст свинцю у крові. В цьому випадку домішки свинцю в бензині немов заступають вилучену змінну. За рівності інших величин, що сильніший вплив вилученої змінної на вміст свинцю в крові і що більше абсолютне значення кореляції між домішками свинцю в бензині та вилученою змінною, тим більшим буде зсув коефіцієнта вмісту свинцю у бензині. Нам можна було б не тривожитися з приводу зсуву, якби ми знали, що із збільшенням вибірки він наближатиметься до нуля. (Якщо при збільшенні вибірки дисперсія оцінок також наблизилася до нуля, ми кажемо, що оцінки конзистентні (слушні).) Хоча оцінки методом МНК конзистентні для правильно визначених моделей, кореляція з якоюсь важливою вилученою змінною робить їх неконзистентними.

відхиляється наша оцінка від нуля, щоб ми зробили висновок, що справжнє значення даного параметра не дорівнює нулю? Коли обґрунтовано припустити, що показник похибки для кожного результату спостережень можна розглядати як елемент нормального розподілу з постійною дисперсією, оцінки МНК розподілятимуться згідно з Ст'юдент-*t* розподілом[27]. Тобто ми можемо інтерпретувати конкретне числове значення коефіцієнта як елемент випадкової змінної, розподіленої на кшталт Ст'юдент-*t* розподілу навколо справжнього значення коефіцієнта. (Оцінювання методом ОНК дає випадкову змінну, а фактична оцінка, що ґрунтується на наших даних, є реалізацією цієї випадкової змінної.)

Знання розподілу оцінок МНК дає нам змогу інтерпретувати *статистичну значимість* нашої оцінки коефіцієнта. Ми визначаємо статистичну значимість, поставивши таке запитання: «Яка ймовірність, що ми матимемо таку саму оцінку коефіцієнта, як і тоді, якби справжнє значення коефіцієнта дорівнювало нулю?» Ми відповідаємо на це запитання, спершу припустивши, що справжнє значення коефіцієнта дорівнює нулю (нульова гіпотеза), так що розподіл наших оцінок зосереджується навколо нуля. Тоді ми нормуємо наш розподіл так, щоб дисперсія дорівнювала одиниці: ділимо нашу оцінку коефіцієнта на оцінку його стандартної похибки (побічний результат процедури МНК). Отримане число, що називається *t*-відношенням, можна тоді порівняти із критичними значеннями з таблиць стандартизованого Ст'юдент-*t* розподілу, які можна знайти в додатку до майже кожного підручника статистики. Наприклад, ми можемо вирішити відкинути нульову гіпотезу, мовляв, реальне значення коефіцієнта дорівнює нулю, якщо існує менш ніж 5-відсоткова ймовірність, що *t*-відношення (за абсолютною величиною) буде таким самим, як і в разі слушності нульової гіпотези. (Вибраний нами показник ймовірності встановлює верхню межу ймовір-

---

[27] *Центральна гранична теорема* вчить нас, що розподіл суми незалежних випадкових змінних наближається до нормального розподілу мірою збільшення кількості елементів, що сумуються. Теорему можна застосувати до будь-якого випадку початкового розподілу — досить, щоб існувала обмежена дисперсія. Якщо ми уявляємо собі показник похибки як суму усієї множини факторів, вилучених із нашої моделі, і, крім того, вважаємо, що вони не мають послідовного зв'язку один з одним або з вилученими змінними, то з центральної граничної теореми випливає, що розподіл показників похибки буде принаймні більш-менш нормальним.

ності хибної відмови від нульової гіпотези)[28]. Щоб задовольнити цей критерій, ми шукаємо критичне значення, що відповідає 5 відсоткам, у стандартизованих таблицях Ст'юдент-*t* розподілу. Якщо абсолютне значення нашої оцінки *t*-відношення перевищує критичну величину, ми відкидаємо нульову гіпотезу і кажемо, що наша оцінка коефіцієнта статистично значно відрізняється від нуля.

На щастя, в більшості випадків комп'ютерні програми регресії позбавляють нас марудних пошуків критичних значень у таблицях, безпосередньо розраховуючи ймовірність одержання за нульової гіпотези такого *t*-відношення, яке відповідає нашій оцінці. Щоб провести класичну перевірку гіпотези про коефіцієнт, ми тільки дивимось, чи повідомлена ймовірність менша від максимальної ймовірності, яку ми ладні визнати, хибної відмови від нульової гіпотези. Якщо вона менша, ми відкидаємо нульову гіпотезу.

Розгляньмо результати регресії, подані на *мал. 13.3*. Вони ґрунтуються на свідченнях 6534 білих осіб, у яких вимірювали концентрацію свинцю в крові під час дослідження NHANES II[30].

Залежною змінною є концентрація свинцю в крові, вимірювана у мкг/дл. Незалежні змінні подано під заголовком «Вплив».

---

[28] Хибна відмова від нульової гіпотези одержала назву похибки першого типу. Невідкидання нульової гіпотези, коли насправді слушною є альтернативна гіпотеза, називається похибкою другого типу. Звичайно ми визначаємо ймовірність похибки першого типу на певному низькому рівні, скажімо 5 відсотків. За постійного розміру вибірки, що меншою ми робимо ймовірність похибки першого типу, то більша ймовірність похибки другого типу.

[29] Стю'дент-*t* розподіл зведено в таблицю за ступенями свободи. В основній структурі МНК ступені свободи — це сумарна кількість спостережень мінус число оцінюваних коефіцієнтів. Мірою зростання ступенів свободи Стю'дент-*t* розподіл все більше набуває схожості із стандартизованим нормальним розподілом.

Слід також зауважити різницю між однобічним та двобічним критеріями. Оскільки стандартизований Стю'дент-*t* розподіл є симетричним розподілом навколо нуля, 5-відсотковий критерій, як правило, означає встановлення критичних значень так, щоб 2,5 відсотка площі перебували на кожному з боків (позитивному чи негативному). Однобічний критерій доречний тоді, коли, за нульовою гіпотезою, реальне значення коефіцієнта дорівнює нулю чи менше від нього, ставить усі 5 відсотків на позитивний бік.

[30] Експерти оцінювали такі моделі як для негрів, так і негрів та білих разом. Їхні оцінки коефіцієнта для вмісту свинцю в бензині ніколи не відхилялися більше ніж на 10 відсотків у різних вибірках. З метою економії місця вони докладно

Вплив	*Коефіцієнт*	*Стандартна похибка*	*Р-величина*
Інтерцепт	6,15		
Бензин	2,14	0,142	0,0000
Низький дохід	0,79	0,243	0,0025
Помірний дохід	0,32	0,184	0,0897
Дитина (до 8 років)	3,47	0,354	0,0000
Число сиґарет	0,08	0,012	0,0000
Контакт із свинцем на роботі	1,74	0,251	0,0000
Вітамін С	-0,04	0,000	0,0010
Підліток	-0,30	0,224	0,1841
Чоловік	0,50	0,436	0,2538
Хлопець-підліток	1,67	0,510	0,0026
Дорослий чоловік	3,40	0,510	0,0000
Невелике місто	-0,91	0,292	0,0039
Сільська місцевість	-1,29	0,316	0,0003
Фосфор	-0,001	0,000	0,0009
Вживає алкоголь	0,67	0,173	0,0007
Надуживає алкоголь	1,53	0,316	0,0000
Північний Схід	-1,09	0,332	0,0028
Південь	-1,44	0,374	0,0005
Середній Захід	-1,35	0,500	0,0115
Рівень освіти	-0,60	0,140	0,0000
Рибофлавін	0,188	0,071	0,0186
Вітамін А	0,018	0,008	0,0355

[a] *Залежна змінна:* Концентрація свинцю в крові (мкг/дл) білих осіб за результатами дослідження NHANES II

Малюнок 13.3. Основна модель регресії для оцінювання впливів вмісту свинцю в бензині на його концентрацію в крові[a]. *Джерело:* Joel Schwartz et al., *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline: Final Regulatory Impact Analysis* (Washington, D.C.: EPA, 1985), p. III–15. В оригіналі документа були наведені неправильні стандартні похибки. Показники стандартних похибок, що наведені тут, надав Джоел Шварц

Першочерговий інтерес становить незалежна змінна національного споживання свинцевих домішок у бензині (сотні метричних тонн на день) протягом місяця, що передував вимірам кон-

повідомили тільки про результати регресії для білих. Вибір припав на білих осіб, оскільки це була найчисленніша підгрупа, і вона першою дала підстави для твердження, що зв'язок між концентрацією свинцю в крові та його вмістом у бензині зумовлений змінами расового складу вибірки, що відбулися протягом часу дослідження.

центрації свинцю в крові. Решту незалежних змінних використовували для статистичного контролю за іншими чинниками, які, можливо, впливають на концентрацію свинцю в крові людини. За винятком числа випалених за день сиґарет та дієтичних чинників (вітаміну С, рибофлавіну тощо), ці змінні відігравали роль індикаторів, які за певних умов набирали значення одиниці, а в іншому випадку дорівнювали нулю. Змінні «вітамін С», «фосфор», «рибофлавін» та «вітамін А», введені для приблизного визначення споживання свинцю разом з їжею, виражені в міліграмах. Натомість інші змінні мали відображати демографічні та місцеві особливості, вплив різних рівнів доходу, наявності контакту із свинцем на робочому місці, вживання алкоголю. Показник R^2 засвідчує, що, взяті разом, незалежні змінні пояснюють близько 33 відсотків сумарного коливання вмісту свинцю в крові[31].

Підрахований коефіцієнт вмісту свинцю в бензині становить 2,14 мкг/дл крові на 100 метричних тонн щоденного споживання домішок свинцю в бензині в масштабах усієї країни. Поділ оцінки коефіцієнта на його підраховану стандартну похибку величиною 0,192 дає *t*-відношення величиною приблизно 11. Ймовірність одержання *t*-відношення такої самої величини або більшого, якщо коефіцієнт справді дорівнюватиме нулю, менша, ніж один шанс із 10 000 (показник 0,0000 у колонці «*P*-величина» на *мал. 13.3*). Тому ми мали б відмовитися від нульової гіпотези на користь альтернативної думки, що вміст свинцю в бензині таки впливає на концентрацію свинцю в крові. Інакше кажучи, ми мали б сказати, що домішки свинцю в бензині мають *статистично значимий вплив* на концентрацію свинцю в крові.

Після визначення статистично вагомого впливу наступним питанням є те, чи є величина коефіцієнта *суттєво значимою*. Тобто чи має досліджувана змінна вплив, вартий нашої уваги?[32]

---

[31] R^2 — це міра узгодженості моделі з конкретною вибіркою даних. Це квадрат кореляції між значеннями залежної змінної, передбаченими моделлю, та справді спостереженими значеннями. R^2 одиниці означає, що модель ідеально передбачила незалежну змінну для вибірки; R^2 нуля означає, що модель не допомогла у прогнозуванні змінних.

[32] Стандартні похибки в оцінках коефіцієнта зменшуються із зростанням масштабів вибірки. Отже, дуже великі вибірки можуть давати значні *t*-відношен-

Один з методів відповіді на це запитання — множення підрахованого коефіцієнта на ймовірну зміну незалежної змінної. Наприклад, під кінець дослідження NHANES II в бензині, який споживали щодня в масштабах цієї країни, містилося близько 250 метричних тонн домішки свинцю. Суворими політичними заходами цей рівень можна було знизити до, скажімо, 25 метричних тонн за день. Користуючись оцінкою коефіцієнта вмісту свинцю в бензині, ми мали б очікувати саме такого зменшення, аби зменшити концентрацію свинцю в крові в середньому на 4,8 мкг/дл (зменшення на 225 метричних тонн щодня, помножене на оцінку коефіцієнта 2,14 мкг/дл на 100 метричних тонн щодня).

Щоб краще зрозуміти, чи зменшення на 4,8 мкг/дл є суттєво важливим, можна розглянути рівні свинцю у крові для репрезентативних груп з рівнями 250 та 25 метричних тонн. Наприклад, при рівні 250 метричних тонн людина, що не палить (число сиґарет дорівнює нулю), помірно вживає алкоголь (тим, хто п'є, відповідає одиниця; тим, хто п'є надміру, відповідає нуль), не має контакту зі свинцем на роботі (показник контакту дорівнює нулю), є дорослою жінкою (дитині, підлітку, хлопцеві-підлітку та дорослому чоловікові відповідає нуль), живе у великому північно-східному місті (Північний Схід дорівнює одиниці; невеликому місту, селу, Півдню та Середньому Заходу відповідає нуль), має помірний дохід, університетський диплом і висококалорійне харчування (низький рівень доходу відповідає нулю; помірний дохід, рівень освіти, вітамін С, фосфор, рибофлавін та вітамін А відповідають одиниці), за прогнозами матиме високу концентрацію свинцю в крові на рівні 10,6 мкг/дл. Слід сподіватися, що ця сама жінка матиме вміст свинцю в крові лише 5,8 мкг/дл, якщо домішка свинцю до бензину зменшиться до 25 метричних тонн щодня, — таке зменшення становить близько 45 відсотків. Отже, вплив домішки свинцю в бензині на його концентрацію в крові видається і суттєво, і статистично значимим.

ня, навіть коли оцінки коефіцієнта (та його реальна величина) невеликі. Ми розцінюємо надійність статистичного критерію як 1 мінус імовірність нездатності відмовитися від нульової гіпотези на користь альтернативної гіпотези. При рівності інших показників більші масштаби вибірки матимуть більшу вагу, посилюючи ймовірність нашої відмови від нульової гіпотези на користь альтернатив, дуже близьких до нуля.

Команда експертів була особливо зацікавлена в оцінці впливу домішок свинцю в бензині на його концентрацію в крові дітей. Їхнім першим кроком була розробка моделі логістичної регресії[33] для прогнозування ймовірності, що дитина віком від шести місяців до восьми років матиме вміст свинцю у крові понад 30 мкг/дл, тобто сягне тогочасної межі токсичності свинцю, яку визнавали центри контролю за захворюваннями. *Логістичну регресію*, що припускає нелінійний зв'язок між залежними та незалежними змінними[34], доцільніше застосовувати, ніж лінійну регресію, здебільшого тоді, коли залежна змінна має дихотомічний характер (за дотримання цієї умови *Y* дорівнює 1, а в протилежному випадку — нулю)[35].

Команда дослідників виявила за даними досліджень NHANES II тісний зв'язок між домішкою свинцю в бензині та ймовірністю токсичного рівня свинцю в крові дитини. Фактично експерти підрахували, що вилучення свинцю з бензину зменшило б число отруєнь свинцем у вибірці дітей віком до восьми років на 80 відсотків. Команда експертів скористалася моделлю логістичної регресії та іншими моделями ймовірності, щоб підрахувати, як зменшення вмісту свинцю в бензині змінить число дітей із різними ступенями концентрації свинцю в крові. Ці оцінки мали істотне значення для наступного оцінювання впливу зменшення вмісту свинцю в бензині на здоров'я дітей.

---

[33] Вступний курс до логістичної регресії подано у праці: Hanushek and Jackson, *Statistical Methods*, pp. 179–216.

[34] Модель логістичної регресії записується так:

$$P(Y) = e^Z/(1 + e^Z),$$

де $P(Y)$ — ймовірність дотримання умови Y; e — стан природи; а $Z = b_0 + b_1x_1 + \ldots + b_kx_k$ — середня величина суми незалежних змінних $x_1, x_2, \ldots, x_k$. Коефіцієнти $b_0, b_1, \ldots, b_k$, добираються так, щоб максимізувати ймовірність дотримання даних у вибірці. Зауважте, що граничний внесок x_i до величини залежної змінної становить просто b_i, як було б у моделі лінійної регресії. Він становиме скорше $b_i[1-P(Y)]P(Y)$, і цей вираз має найбільше абсолютне значення, коли $P(Y) = 0{,}5$.

[35] Модель логістичної регресії, на відміну від моделі лінійної регресії, завжди прогнозує ймовірності, що лежать між нулем та одиницею (де їм і слід бути).

Перегляд причинного зв'язку

З'ясування, що незалежна змінна в моделі регресії має статистично значимий коефіцієнт, само по собі не встановлює причинного зв'язку. Тобто воно не гарантує, що зміни незалежної змінної спричиняють зміни залежної змінної. Навіть коли незалежна змінна не має безпосереднього впливу на залежну, якась інша змінна, не взята до моделі, може корелювати з обома змінними так, що створюватиме очевидний зв'язок у вибірці даних (пригадайте той нібито зв'язок між рівнем народжуваності та скупченістю лелечих гнізд). Чи слід інтерпретувати як причинний тісний зв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові?

Команда дослідників докладно вивчила це питання. Хоча закон не вимагав ніяких доказів, на думку експертів, ймовірність ухвалення запропонованої норми зростає, якщо навести переконливий доказ наявності причинного зв'язку. Їхній підхід полягав у застосуванні критеріїв, що їх звичайно використовують епідеміологи, визначаючи наявність причинного зв'язку. Не всі ці критерії можна безпосередньо застосовувати за межами сфери охорони здоров'я. І все ж те, як команда експертів скористалася цими критеріями, показує нам, які запитання цінні для емпіричних досліджень. Тому ми коротко розглянемо шість критеріїв, що їх брали до уваги дослідники.

Чи обґрунтована модель із погляду біології? Команда дослідників зазначала, що свинець може всмоктуватися через легені та органи травлення. Експерти наголосили, що домішки свинцю в бензині, головне джерело свинцю в довкіллі, переважно викидаються в атмосферу як складові частини автомобільних викидів, що їх удихають люди. Ці частинки можуть абсорбуватися безпосередньо через легені. Вони, крім того, забруднюють пил, який може вдихатися через легені та всмоктуватися через органи травлення. Тому, на думку експертів, з погляду біології, цілком можливо, що домішки свинцю в бензині впливають на концентрацію його в крові.

Отака біологічна обґрунтованість — це епідеміологічний варіант загального критерію: чи є модель теоретично обґрунтованою? Перед тим як проглядати дані в пошуках емпіричних зв'язків, треба конкретизувати модель (сформулювати свої уяв-

лення про те, як пов'язані змінні). Якщо виявиться, що дані узгоджуються з вашою моделлю, у вас з'явиться впевненість, що зв'язки, яким ви даєте оцінку, не випадкові[36].

Чи є експериментальне підтвердження висновків? Команда експертів виявила повідомлення про кілька досліджень, спеціально проведених для виміру впливу домішок свинцю в бензині на концентрацію свинцю в крові. Одним із досліджень був експеримент, проведений в італійському місті Турині, — дослідники стежили за змінами в ізотопному складі свинцю в крові внаслідок коливань ізотопного складу домішок свинцю в бензині[37]. Виявлено, що принаймні 25 відсотків свинцю в крові жителів Турина походить із бензину. Отже, експеримент не тільки потвердив біологічну обґрунтованість впливу домішок свинцю в бензині на концентрацію свинцю в крові, а й показав, яка частка виявленого в крові людини свинцю походить з автомобільних викидів.

Здатність знайти таку потужну і вкрай доречну експериментальну підтримку спостерігається у політичних дослідженнях дуже рідко: адже більшість із них зосереджується на тих або тих людських реакціях. Контрольовані експерименти у сфері суспільних наук проводять рідко, і то не тільки через їхню високу вартість та труднощі здійснення, а й через часту наявність складних етичних проблем, пов'язаних з поділом людей на «експериментальну» та «контрольну» групи. І все ж у Сполучених

---

[36] Уявімо, що ви піддаєте регресії змінну, залежну від двадцяти інших змінних. Припустімо, що жодна з двадцяти незалежних змінних не має впливу на залежну змінну. (Всі коефіцієнти у реальній моделі дорівнюють нулю.) Однак при використанні статистичного критерію, який обмежує ймовірність хибної відмови від нульової гіпотези 5-а відсотками, ви так само матимете ймовірність $0{,}64/1 - (10{,}95)^{20}$ відмови принаймні від однієї нульової гіпотези. Інакше кажучи, якщо ви проглядаєте досить багато даних, ви неодмінно виявите деякі статистичні вагомі зв'язки, навіть коли реальних зв'язків немає. Змушуючи себе конкретизувати теоретичні зв'язки перед тим, як проглядати дані, ви зменшуєте ймовірність того, що особливості вашої вибірки конкретних даних введуть вас в оману. Стислий огляд цих проблем подано у праці: David L. Weimer, «Collective Dellusion in the Social Sciences: Publishing Incentives for Empirical Abuse», *Policy Studies Review*, Vol. 5, № 4, May 1986, pp. 705–708.

[37] S. Fachetti and Geiss, *Isotopic Lead Experiment Status Report, Publication, № EUR 8352 ZEN* (Luxembourg: Commission of the European Communities, 1982).

Штатах за останні 20 років було проведено цілий ряд політичних експериментів[38].

Проте малоймовірно, що котрийсь із цих експериментів безпосередньо придасться вам при розв'язанні вашої політичної проблеми. Отже, вам треба розширювати діапазон пошуків, шукати потверджень своїх поглядів не від експериментів, а від інших емпіричних досліджень.

Чи інші дослідження, що використовують інші дані, потверджують ваші результати? Команда дослідників переглянула результати кількох досліджень, де також був виявлений зв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові. Ці дослідження ґрунтувалися на даних, одержаних у співпраці з громадськими програмами захисту від свинцю, фінансованими центрами контролю за захворюваннями протягом 1970-х років[39], та даних, одержаних з аналізу крові з пуповини понад 11 тисяч немовлят, народжених у Бостоні з квітня 1979 р. по квітень 1981 р.[40]. За результатами цих досліджень було виявлено статистично значимий взаємозв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові, що підтвердив результати аналізу команди дослідників, який ґрунтувався на даних NHANES II.

Чи передує причина наслідкові? Команда дослідників скористалася інформацією про період піврозпаду свинцю в крові, щоб зробити прогнози про міцність зв'язку між попередніми рівнями свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові, якої слід сподіватись, якщо домішка свинцю в бензині справді впливає на вміст свинцю в крові. Зауваживши, що середньостатистичний аналіз крові за програмою NHANES II проводився у середині

---

[38] Огляд головних експериментів у сфері політики, проведених у США, міститься у: David H. Greenberg and Philip K. Robins, «The Changing Role of Social Experiments in Policy Analysis», *Journal of Policy Analysis and Management*,Vol. 5, № 2, Winter 1986, pp. 340–362.

[39] Irwin H. Billick et al. *Predictions of Pediatric Blood Lead Levels from Gasoline Consumption* (Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, 1982).

[40] Michael Rabinowitz and Herbert L. Needleman, «Petrol Lead Sales and Umbilical Cord Blood Lead Levels in Boston, Massachusetts», *Lancet*, January 1/8, 1983, p. 63.

місяця, експерти спрогнозували, що вміст свинцю в бензині за попередній місяць (який у середньому відбиває обсяг викидів, зроблених за 15 — 45 днів до проведення аналізу) має сильніше впливати на концентрацію свинцю у крові, ніж вміст свинцю у бензині за поточний місяць (середня тривалість контакту зі свинцем від 0 до 15 днів) або за два місяці до проведення аналізу (середня тривалість контакту від 45 до 75 днів). Експерти перевірили свої передбачення, піддаючи регресії рівні свинцю в крові й зіставляючи їх з поточним вмістом свинцю в бензині, його вмістом місячної, а також двомісячної давності. Як і прогнозувалося, з цих трьох варіантів найбільшу вагу мав показник вмісту свинцю в бензині місячної давності. Крім того, у відповідності з 30-денним періодом піврозпаду, вміст свинцю в бензині двомісячної давності мав коефіцієнт приблизно наполовину менший від коефіцієнта вмісту свинцю в бензині місячної давності. Отже, як і сподівалися, причина справді передувала наслідкові.

Чи існує стабільне відношення «доза — реакція»? У моделі регресії, якою скористалася група експертів, припускався лінійний зв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові. Чи залишається це відношення стабільним після зміни рівня свинцю в бензині? Щоб відповісти на це питання, команда дослідників скористалася тим, що в середньому вміст свинцю в бензині під час другої фази дослідження NHANES II був приблизно на 50 відсотків нижчий, ніж під час першої фази. Якби відношення між вмістом свинцю у бензині та концентрацією його в крові було стабільне й лінійне, оцінювання моделі регресії з використанням даних лише з другої фази дослідження дало б коефіцієнт вмісту свинцю в бензині, близький до коефіцієнта, загального для всієї вибірки. Експерти виявили, що коефіцієнти, по суті, справді були однакові. Крім того, оцінка моделей регресії, які прямо враховували можливість нелінійних впливів, свідчила на користь початкових висновків про лінійний зв'язок між вмістом свинцю в бензині та вмістом його в крові.

Яка ймовірність впливу на виявлений зв'язок з боку чинників, не взятих до аналізу? Команда дослідників розглянула кілька чинників, які могли викривити очевидний зв'язок між вмістом

свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові: споживання свинцю разом з їжею, контакт із свинцем у фарбах, сезонний характер зв'язку та критерії формування вибірки.

До основної моделі регресії були введені харчувальні та демографічні змінні як опосередкований засіб виміру поглинання свинцю з їжею. Однак ці змінні можуть дати неадекватну картину, нібито виявивши тенденцію до зменшення поглинання свинцю, яка могла б вплинути на оцінку зв'язку між вмістом свинцю в бензині та вмістом свинцю в крові. Проте вивчення ринкового кошика, проведені Управлінням санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів під час досліджень, не виявило жодних тенденцій до зменшення поглинання свинцю. Крім того, поглинання свинцю разом з питною водою значною мірою є функцією атмосферної кислотності, яка за період досліджень не зазнала великих змін. І все ж, як свідчили факти, внесення змін у склад припою за цей час зменшило вміст свинцю у консервованих продуктах. Однак коли команда експертів додала вміст свинцю у припої як незалежну змінну, знов оцінила основну модель регресії і виявила, що коефіцієнт вмісту свинцю в бензині фактично залишився незмінним, то змогла відкинути вміст свинцю в консервованих продуктах як чинник, що викривлює картину.

Команда експертів розглядала різний ступінь контакту із свинцем у фарбах як ще один потенційний чинник викривлення. Експерти відкинули можливість впливу свинцю у фарбах на виявлену залежність з трьох причин.

По-перше, вміст свинцю у фарбі є головним джерелом свинцю в крові дітей (котрі їдять кольорові чіпси), але не дорослих. Якби зменшення споживання свинцю з харчовою фарбою було причиною вже виявленого зв'язку між вмістом свинцю в бензині та концентрацією його в крові, нам слід було б сподіватися значно радикальнішого зменшення вмісту свинцю в крові дітей, ніж у крові дорослих. Насправді середня величина зменшення вмісту за період дослідженнь для дорослих була лише трохи менша, ніж для дітей (37 відсотків проти 42 відсотків).

По-друге, споживання свинцю з харчовою фарбою звичайно має наслідком зростання рівня свинцю в крові. Якби падіння споживання свинцю з фарбою було причиною падіння рівнів свинцю в крові, ми мали б сподіватися, що передусім зменшиться кількість осіб з дуже високим вмістом свинцю в крові. А фак-

тично рівні свинцю в крові за період дослідження знизилися навіть у людей з початковими низькими рівнями[41].

По-третє, зменшення поглинання свинцю з фарбою мало б бути важливішим чинником у центрах міст, порівняно з приміськими районами, оскільки в передмістях є тенденція будувати нові житлові будівлі, де рідше доводиться зчищати з поверхонь свинцьовану фарбу. А проте коефіцієнт вмісту свинцю в бензині, по суті, був однаковий при оцінюванні даних обстежень окремих підвибірок — жителів центральної частини міста і жителів приміських районів.

Рівні свинцю в крові громадян Сполучених Штатів улітку в середньому вищі, ніж у зимовий час. Щоб вилучити можливість викривного впливу сезонних коливань на взаємозв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові, команда дослідників оцінювала основну модель за допомогою індикативних змінних, запроваджених для врахування можливості незалежних сезонних впливів. Коефіцієнти сезонних змінних не були статистично вагомими, якщо модель ураховувала вміст свинцю в бензині. Відтак виявилося, що зміни вмісту свинцю в бензині можуть адекватно пояснити як сезонні, так і тривалі зміни концентрації свинцю в крові.

Як уже зазначалося, команда експертів оцінювала основну модель, беручи до уваги різні демографічні підгрупи, і виявила тільки 10-відсоткову різницю між будь-якими двома оцінками коефіцієнта вмісту свинцю в бензині. Однак експерти були занепокоєні тим, що зміни місця проживання членів репрезентативної вибірки NHANES II під час дослідження могли викривити оцінку коефіцієнта вмісту свинцю в бензині. Тому вони оцінювали основну модель за допомогою індикативних змінних для 45 місць проживання людей і виявили, що коефіцієнт вмісту свинцю в бензині змінюється лиш у межах 5 відсотків. Далі вони виявили, що навіть увівши змінні для врахування різних коефіцієнтів вмісту свинцю в бензині в різних місцевостях, коефіцієнт, що виражав загальнонаціональний вплив вмісту свинцю в

[41] Команда експертів скористалася також даними програми захисту від свинцю, взятими з Чикаґо, з метою оцінити ймовірність токсичності як функцію домішок свинцю в бензині як для дітей, що споживають свинець з харчовою фарбою, так і дітей, що не споживають його. Експерти виявили, що домішки свинцю в бензині мали статистично вагомі позитивні коефіцієнти для обох груп.

бензині, був статистично та суттєво значимий. Узяті разом, результати цих перевірок дали команді експертів підставу відкинути можливість поважних зсувів при оцінюванні вибірки.

Вагомість свідчень

Команда дослідників привела незаперечні свідчення на користь важливого причинного зв'язку між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові. Їхні зусилля в багатьох аспектах були гідні наслідування. З різноманітних джерел вони зібрали необхідну інформацію й доповнили свій аналіз початкових даних. Вони приділили пильну увагу можливим викривним чинникам, проводячи внутрішні перевірки (як-от аналізи підвибірок та різні типи конкретизації моделі) і зважаючи на зовнішні свідчення, дивлячись, чи можна ті чинники відкинути. Через те й опонентам запропонованої політики залишилося небагато позицій для наступу на її емпіричні підвалини.

ОСТАТОЧНЕ ФОРМУЛЮВАННЯ НОРМИ

Першочерговим завданням команди аналітиків після публікації запропонованої норми було відповісти на зауваження зацікавлених сторін. Члени команди були присутні на громадських слуханнях у серпні і більшу частину осені 1984 р. відповідали на зауваження, внесені у реєстр громадських слухань, які були завершені 1 жовтня. За цей час експерти ще більше впевнилися, що запропонована норма дасть ті значні чисті прибутки, які вони прогнозували. Водночас вони виявили ще одну категорію вигоди — зниження рівнів кров'яного тиску в дорослих людей, — яка потенційно могла набагато перевищити їхні попередні оцінки вигід.

У 1983 р. Шварцові пощастило натрапити на статтю про зв'язок між вмістом свинцю в крові та підвищеним тиском[42]. Він почав працювати разом з дослідниками з Центру контролю за захворюваннями та Мічиганського університету з метою визначи-

[42] V. Batuman, E. Landy, J. K. Maesaka, and R. P. Wedeeen, «Contribution of Lead to Hypertension with Renal Impairment», *New England Journal of Medicine*, № 309, 1983, pp. 17–21.

ти, чи існує зв'язок між вмістом свинцю в крові та рівнями кров'яного тиску. До літа 1984 р. їхній аналіз даних NHANES II показав стійкий зв'язок[43]. Оскільки високий кров'яний тиск сприяє гіпертонії, інфарктам міокарда та паралічам, потенційні вигоди від зменшення концентрації свинцю в крові були б величезними. Хоча остаточний варіант норми був опублікований без посилань на кількісні оцінки вигід від зниження рівнів кров'яного тиску в дорослих, команда експертів представила ці оцінки в супровідних документах.

Ще однією проблемою, що залишилася, було складення графіка виконання постанови. Були підраховані витрати, пов'язані з запровадженням різних норм вмісту свинцю, використовуючи модель нафтопереробного сектора США, спершу розроблену для Міністерства енергетики. Модель представляє різні типи наявного нафтопереробного устаткування, призначеного перетворювати сиру нафту на кінцеві нафтопродукти. Модель мала виробити оптимальну процедуру розподілу сирої нафти та проміжних нафтопродуктів серед нафтопереробних підприємств, яка б максимізувала суспільний надлишок, суму надлишків споживача та виробника. Такий розподіл відповідає розподілу, що був би на абсолютно конкурентному ринку, який діє без обмежень на використання наявних підприємств. Витрати були підраховані спостереженням за зменшенням суспільного надлишку внаслідок запроваджених суворих норм вмісту свинцю, наприклад 0,1 г/гал. замість 1,1 г/гал. Виробники свинцевих домішок висловились проти цих результатів, стверджуючи, ніби модель передбачала нереалістичну гнучкість у використанні потужностей різних нафтопереробних підприємств.

Команда експертів зустрічалася зі службовцями інших відділів УОД, щоб розглянути альтернативні графіки виконання постанови. Дарма що була ухвалена пробна постанова встановити проміжну норму в 0,5 г/гал., що мала набрати чинності 1 липня 1985 р., та остаточну норму 0,1 г/гал., що мала стати чинною 1 січня 1986 р., кілька урядовців висловили побоювання, що деякі нафтопереробні підприємства через характер свого устатку-

---

[43] Результати цих досліджень згодом були опубліковані в: J. L. Pirkle, J. Schwartz, J. R. Landes, and W. R. Harlan, «The Relationship Between Blood Lead Levels and Blood Pressure and Its Cardiovascular Risk Implications», *American Journal of Epidemiology*, Vol. 121, № 2, 1985, pp. 246–258.

вання не зможуть виконати вимог постанови. Якби їхні побоювання справдилися, економічна вартість нової норми перевищила б розрахунки і могла б породити політичні проблеми.

Консультант проекту, Вільям Джонсон з фірми «Sobotka and Company» запропонував своє вирішення проблеми. Якщо реальний розподіл устаткування серед нафтопереробних підприємств заважає гнучкості пересувань нафти, передбаченій моделлю, сказав він, то, можливо, треба створити вторинний ринок прав на використання свинцю, щоб полегшити труднощі, пов'язані з виробництвом бензину з меншим вмістом свинцю. Якщо зважити на загальну кількість свинцю, яку дозволено додати до бензину в період з 1 липня 1985 р. по 1 січня 1988 р., то головна мета — створити стимули для тих нафтопереробних підприємств, котрі могли з найменшими витратами так скоротити додавання свинцю, щоб його вміст був менший від проміжної норми 0,5 г/гал. Таким додатковим скороченням потім можна було б скористатися для зрівноваження надмірної кількості свинцю в бензині, виробленому на тих нафтопереробних підприємствах, що зі своїм устаткуванням не могли так легко сягнути потрібної норми. Оскільки поточне наднормове зменшення свинцевих домішок давало право в майбутньому трохи порушувати норму, процес такої компенсації одержав назву «банку прав на використання свинцю». Нафтопереробні підприємства мали свободу купувати і продавати права на свинець за взаємоприйнятними цінами. Завдяки цьому сукупні витрати на дотримання нових норм мали зменшитися.

Представники різних відділів УОД, причетні до постанови про обмеження використання свинцю, погодилися, що банк прав видається зручним способом упоратися з проблемами, пов'язаними з графіком виконання постанови. Згадка про банк прав не могла потрапити до остаточного варіанта постанови, оскільки в запропонованій нормі, опублікованій у серпні, його ідею ще не обговорювали. Однак своєчасне внесення ідеї банку прав до супровідних документів дозволило б реалізувати її невдовзі після затвердження нових норм[44].

Команді експертів залишалося підготувати остаточний «Аналіз впливу нової норми», який мав побачити світ з метою

[44] *50 Fed. Reg.* 718 (January 4, 1985); and *50 Fed. Reg.* 13116 (April 2, 1985).

підтримати нову норму[45]. Документ, що його склали експерти, починався з висвітлення проблеми користування неякісним паливом та проблем охорони здоров'я, пов'язаних зі свинцевими домішками, а також різних альтернатив (як-от роз'яснювальна робота серед населення, допровадження примусових заходів на місцевому рівні, спрямованих проти використання невластивого палива, штрафів за забруднення довкілля з зосередженням уваги на свинці як головному забруднювачі та інших регулятивних правил) остаточній нормі. Далі в документі йшла докладна розповідь про методи оцінки витрат на запровадження нових норм вмісту свинцю, про зв'язок між вмістом свинцю в бензині та концентрацією свинцю в крові, вигоди для здоров'я громадян від зменшення контактів дітей і дорослих зі свинцем, вигоди від зменшення кількості інших забруднювачів, а також виграш від зменшення витрат на ремонт автомобілів та зростання економії палива.

Поточна цінність чистих вигід від запровадження остаточної норми була представлена разом з різними припущеннями про використання невластивого палива (заправку свинцьованим бензином автомобілів з каталітичними конверторами). Зниження допущеного рівня вмісту свинцю дозволило б зменшити різницю в ціні між свинцьованим та несвинцьованим бензином, а це послабило б економічний стимул використовувати невластиве паливо. Водночас не було змоги точно передбачити наскільки фактично зменшиться використання невластивого палива. Тому було б доцільно оцінити чисті вигоди за цілої низки можливих ситуацій. На *мал. 13.4* подано результати такого аналізу. Зауважте, що чисті вигоди подано як з урахуванням, так і без врахування вигід від зниження кров'яного тиску дорослих осіб. Хоча вигоди від зниження кров'яного тиску видаються величезними, їх розглядали в останню чергу і тому вони зібрали найменшу кількість свідчень на свою користь. І все ж, навіть при-

[45] Joel Schwartz, Hugh Pitcher, Ronnie Levin, Bart Ostro and Albert L. Nichols, *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline: Final Regulatory Impact Analysis*, Publication № EPA–230–05–85–006 (Washington, D.C.: Office of Policy Analysis, EPA, February, 1985). Коли підготували остаточний варіант доповіді, Джейн Леґет уже вибула з команди експертів. Водночас у тісному зв'язку з командою над остаточним варіантом документа почав працювати Альберт Ніколс, професор Гарвардського університету, що в УОД виконував обов'язки начальника відділу економічного аналізу.

	Заправка властивим паливом	*Заправка невластивим паливом*	*Часткова заправка невластивим паливом*
Вигоди в грошовому вираженні			
Вплив на здоров'я дітей	2,582	2,506	2,546
Зниження кров'яного тиску дорослих осіб	27,936	26,743	27,462
Зменшення обсягу традиційних забруднювачів	1,525	0	1,114
Економія на ремонті	4,331	3,634	4,077
Економія палива	856	643	788
Сукупні вигоди у грошовому вираженні	37,231	33,526	35,987
Сукупні витрати на переробку нафти	2,637	2,678	2,619
Чисті вигоди	34,594	30,847	33,368
Чисті вигоди за винятком вигоди від зниження кров'яного тиску	6,658	4,105	5,906

М а л ю н о к 13.4. Поточна величина витрат та вигід унаслідок запровадження остаточної норми, 1985—1992 (у мільйонах дол. 1983 р.).
***Джерело*: Joel Schwartz et al., *Costs and Benefits of Reducing Lead in Gasoline* (Washington, D. C.: EPA, 1985), Table VIII–26**

пустивши, що нові норми не зменшать використання невластивого палива і не покращать стану здоров'я дорослих людей, поточна цінність вигід більш ніж удвічі перевищувала поточну цінність витрат. Справді, як виявилося, сама лиш економія на ремонтних витратах з лишком компенсувала зростання витрат на переробку нафти.

«Остаточний аналіз впливу нової норми» був опублікований у лютому 1985 р. 7 березня 1985 р. остаточний варіант норми був

опублікований у «Federal Register»[46]. Норма 0,1 г/гал. мала набрати чинності 1 січня 1986 р., майже через три роки після початку роботи над підтверджувальним аналізом.

ВИСНОВКИ

Ми описали випадок важливого впливу статистичного аналізу на зміну політики. Чи типовий цей випадок? І так, і ні. Не слід чекати, що така комбінація майстерності, часу, інформації, ресурсів та зацікавленості виникатиме часто і даватиме такі недвозначні емпіричні свідчення. Водночас вам можуть трапитись емпіричні питання, до яких можна підходити, якщо не давати на них відповідь, зі статистичними методами, подібними до тих, якими скористалися аналітики УОД. Розгляньмо кілька відомих прикладів з недавнього минулого: чи зменшує смертний вирок кількість убивств?[47] Чи скорочують число автокатастроф вікові обмеження на продаж спиртного та ліміт швидкості руху 55 миль на годину?[48] Чи підвищують рівень знань учнів зменшення наповнюваності класів?[49] Хоча загальноприйняті відповіді на ці емпіричні запитання не конче мають бути вирішальними в політичних дебатах, вони принаймні можуть спонукати перейти від суперечок до прогнозів, а згодом і до безпосередніх розрахунків вартості. Та як не брати до уваги такі занадто суперечливі питання, ви, певне, виявите, що пошук емпіричних висновків та критичне використання висновків інших людей часто роблять важливий внесок у якість вашого аналізу політики.

---

[46] *50 Fed. Reg.* 718 (Jenuary 4, 1985); and *50 Fed.* 13116 (April 2, 1985).

[47] Див.: Isaac Ehrlich, «The Deterrent Effect of Capital Punishment: A Question of Life and Death», *American Economic Review*, Vol. 65, № 3, June 1975, pp. 397—417; Alfred Blumstein, Jacqueline Cohen, and Daniel Nagin eds., *Defference and Incapacitation, Estimating the Effects of Criminal Sanctions on Crime Rates* (Washington D. C.: National Academy of Scinences, 1978).

[48] Див.: Charles A. Lave, «Speeding, Coordination, and the 55 MPH Limit», *American Economic Review*, Vol. 75, № 5, December 1985, pp. 1159—1164; Peter Asch and David T. Levy, «Does the Minimum Drinking Age Affect Traffic Fatalities?», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 6, № 2, Winter 1987, pp. 180—192.

[49] Див.: A. Eric Hanushek, «Throwing Money at Schools», *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 1, № 1, Fall 1981, pp. 19—41.

Розділ 14

ПРАЦЮВАТИ ДОБРЕ І РОБИТИ ДОБРО

У попередніх розділах розповідалося про те, що, на нашу думку, є важливими елементами вступу до аналізу політики. Вам як уважному читачеві тепер слід підготуватися до успішного виконання власної аналітичної роботи.

Ми сподіваємося, що мірою набування практичного досвіду вам буде корисно повертатися до деяких частин книжки за довідками та задля переосмислення. Ми закінчуємо книжку кількома думками про те, як вам слід уявляти себе в ролі політичного експерта.

Наш перший заклик: працюйте добре! Пам'ятайте про свого клієнта! Політичні експерти заробляють собі на життя, даючи поради. Завжди намагайтеся дати корисну пораду, зберігаючи в пам'яті діапазон дій, до яких має змогу вдаватися ваш клієнт. Проте, як і в лікаря, вашим головним принципом має бути «Не зашкодь». Це вимагає скептичного ставлення та скромності. Ставтеся скептично до інформації, одержаної від інших, і скромно оцінюйте точність своїх власних прогнозів, щоб уберегти клієнта від дорогих або безглуздих помилок. Як професійний порадник ви маєте бути готові дозволити своєму клієнтові скористатися плодами ваших популярних ідей і водночас узяти на себе відповідальність за непопулярні ідеї. Крім утіхи від усвідомлення, що робота виконана якісно, ви, ймовірно, як винагороду здобудете ще й довіру свого клієнта та можливість і далі постачати його порадами.

Проте, як ми намагалися пояснити в розділі 2, ваші обов'язки політичного експерта означають набагато більше, ніж відповідальність за особистий успіх вашого клієнта. Ви відповідаєте й за чесність свого ремесла, і за ваш особистий внесок в удосконалення суспільства. Звідси наш другий заклик: робіть добро!

Добрі справи потребують певної основи для порівняння альтернативних напрямів діяльності. На найзагальнішому рівні, сприяння розвитку людської гідності та утвердження свободи — цінності, вельми шановані у країнах Заходу. На жаль, ці цінності

іноді вступають у конфлікт і часто не дають прямих вказівок, як впоратися з більшістю проблем, з якими багато експертів стикаються в повсякденній роботі. З практичного погляду, експерти у своїх пошуках належної політики мають керуватися не такими абстрактними цінностями.

Протягом цієї книжки ми наголошували на економічній ефективності як важливій меті при оцінюванні альтернативних варіантів політики. Як не брати до уваги загального заклику до ефективності (якщо можна покращити добробут однієї особи, не погіршуючи добробуту іншої, чому б так не вчинити?), ми вважаємо, що їй надають надто мало уваги на всіх політичних рівнях через брак організованих зацікавлених груп. Зважаючи на суспільство загалом, ми можемо бути готовими пожертвувати значним рівнем ефективності заради перерозподільчих чи будь-яких інших цілей, але слід робити це із знанням справи. Запровадження критерію ефективності як мети при оцінюванні варіантів політики — один із способів, якими політичні експерти можуть сприяти збільшенню «суспільного добра» (тут це словосполучення аж ніяк не науковий термін!).

Крім прагнення ефективності, можна збільшувати суспільне добро, визначаючи інші цінності, що їм надають замалої уваги на тих або тих політичних рівнях. Чи існують такі групи населення, котрі постійно зазнають збитків унаслідок запровадження тієї чи тієї державної політики? Чи надають належної уваги майбутньому та інтересам майбутніх поколінь? Чи тут часом не трапиться небезпечного прецеденту? Ваш суспільний обов'язок як експерта — переконатися, що такі питання порушують на належному рівні.

Чи узгоджується ваш наголос на політично недопредставлених цінностях з наданням корисної і політично нібито здійсненної поради? На жаль, відповідь найчастіше негативна — егоїстичні інтереси майже всюди переважають. Та є люди, зокрема й серед політиків, що реаґують на аналіз політики, керуючись державними інтересами, жертвуючи своїми вузькими особистими та політичними цілями заради загального добра[1]. Крім того, ідеї політично нездійсненні тепер, можуть реалізуватися в майбутньому, якщо їх постійно пропаґувати і підкріплювати неупе-

[1] Оригінальний розвиток цієї теми можна знайти у: Steven Kelman, «Public Choice and Public Spirit», *Public Interest*, № 87, Spring 1987, pp. 80–94.

редженим обґрунтованим аналізом; ми були свідками ролі економічного аналізу в підготовці ґрунту для повної дерегуляції телефонної індустрії, галузей вантажного транспорту та авіакомпаній США[2]. Іноді вимога робити добро означає для експерта просто порадити клієнтам відмовитися від сьогоднішньої популярності чи успіху заради досягнення важливої мети. Якщо ви переконаєте свого клієнта скористатися вашою порадою, ви працюєте напрочуд добре!

[2] Див.: Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1985), pp. 246–252.

АЛФАВІТНИЙ ПОКАЖЧИК

AFL–CIO, 494
AMTRAK, 286
AT&T (Американська телефонно-телеграфна компанія), 108, 109
Capital Source, 384
Census, бюро, 390
«Conrail» , 286
Consumer Reports, 123
Data Resource Incorporation, 560
DES (ліки), 122
ERIC, Інформаційний центр освітніх ресурсів, 382
FDA. Див. Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів
Journal of Economic Literature (JEL), 380
Journal of the American Medical Association, 123
JPRS (Об'єднана служба вивчення публікацій), 382
Medical Letter on Drugs and Therapeutics, 123
Monthly Catalog of United States Government Publications, 386
National Highway Traffic Safety Administration, 443
National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism, 443
NPV. Див. Поточна вартість
Rand Corporation, 27, 260
Readex Microprint Corporation, 386
Research Centers Directory, 386
R-утилітаризм, 155
Statistical Abstract of the United States, 389
t-відношення (t-ratio), 601
Wharton Econometric Forecasting Associates, 560
X-неефективність (X-inefficiency), 109-111, 213-215
  в державних установах, 213-215
  і використання побічного бюджету в державних установах (public executives use of discretionary budget), 211

Абрамс (Abrams), Бартон, 158
Абрахам (Abraham), Кеннет С., 267
Абсолютна мультиколінеарність (Perfect multicollinearity), 599
Аверч (Averch), Гарві, 270
Авіатранспорт (Airline industry), 233, 305
  дерегуляція (deregulation) в Канаді, 524–541
  досвід США у галузі (U.S.experience with), 528–530
  історичний досвід регулювання ... (historical background on regulation of), 527
  надання інформації працівниками ... (provision of information by employees of), 275
Автомобільний ринок, вплив квот на ... в США (Automobile market, impact of quotas on U.S.), 272
Автомобільні катастрофи, оподаткування алкоголю, кількість смертних випадків (Accidents, alcohol taxes and fatal car), 442-444
Автоперевезення (Nonrail transit industry), 305
Агент (Agent)
  державна установа (public executive) як ... 210
  поради щодо досвідних товарів (advice about experience goods from), 120
Агентства (Agencies). Див. Незалежні агентства, Державні інститути
Адвокат клієнта (Client advocate), експерт у ролі ... , 36
Адміністративно-бюджетне управління (Office of Management and Budget) (АБУ, OMB), 24, 210, 463, 470,568–580
Адміністрація Картера, 547, 579
Адміністрація Рейгана, 579–580
Адміністрація Форда, 545
Айзек (Issac) Р., 86
Акерлоф (Akerlof), Джордж, 119
Акерман (Ackerman), Брюс, 272
Акселрод (Axelrod), Роберт М., 127, 491

Акцизний податок (Output taxes), 262
Албрандт (Ahlbrandt) Р., молодший, 305, 306
Александер (Alexander), Ернст Р., 350
Алонсо (Alonso), Вільям, 172
Алутто (Alutto), Дж. А., 304, 308
Алчіан (Alchian), Армен, 209
Альтернативи (Alternatives). Див. Альтернативи політики
Альтернативи політики (Policy alternatives)
визначення 348—353
дерегуляції (deregulation) авіаліній Канади, 532—534
джерела розробки (sources of developing), 348
порівняння за несумірними критеріями (comparing across incommensurable criteria), 362—366
Див. також Універсальні варіанти політики
Альтернативна вартість (Opportunity costs), 407—414, 467
Альтернативна політика «на замовлення» (Custom-made policy alternative), 349
Альтруїзм (Altruism), 129
Амбек (Umbeck), Джон Р., 136
Американська медична асоціація (American Medical Association), 27,123
Американська товарно-кредитна корпорація (U.S. Commodity Credit Corporation), 298
Американський апеляційний суд округу Колумбія (U.S. Court of Appeals for District of Columbia Circuit), 586
Американський підприємницький інститут досліджень державної політики (American Enterprise Institute for Public Policy Research), 27, 385
Аналіз «сценарій і незбитковість» щодо нагромадження запасів (Scenario/break-even analysis of stockpiling), 562
Аналіз вигід і витрат купівлі вантажівок для вивезення побутових відходів, 429, 430
Аналіз вигід і витрат (Benefit-cost analisis), 341—344, 400—477
вибір з-поміж варіантів політики (choosing among policies), 438—442
визначення пов'язаних впливів (identifying relevant impacts), 402—425
вимірювання надлишку споживача за наявності ефектів доходу (measuring consumer surplus in presence of income effects), 470—474
дисконтування на час і ризик (discounting for time and risk), 425—438
і оцінка попиту на блага, не пропоновані ринком (estimating demand for nonmarketable goods), 474-477
модифікований (modified), 341, 342
основні поняття (basic concepts), 402—442
підвищення податку на алкоголь (of increased alcohol tax), 442-466
грошове вираження та інтерпретація ефектів (monetizing and interpreting effects of), 454—459
оцінювання наслідків податку на алкоголь (estimating effects of tax), 444—454
розрахунок чистих вигід (estimating net benefits), 459—466
різниця між аналізом економічної ефективності і... (distinction between cost-effectiveness analysis and), 344
суспільна ставка дисконту, визначення (social discount rate, determining), 467—469
...у бюрократичному середовищі (in bureaucratic setting), 542—580
якісний (qualitative), 340—341
Аналіз витрат і вигід. Див. Аналіз вигід і витрат
Аналіз впливу регулювання (Regulatory impact analysis), 400
Аналіз економічної ефективності (Cost-effectiveness analysis), 342—344
Аналіз політики (Policy analysis), 312—314
визначення (defining), 12
в перспективі (in perspective), 13—22
основи підготовки до ... (basic preparation for), 28—30
основні підходи (basic approaches), 338—342
порівняння із спорідненими професіями (comparison to related professions), 13—22
як нова професія (as emerging profession), 22—28
Аналіз проблеми (Problem analysis), 319—342
вибір методу рішення (choosing solution method), 338-342
вибір та пояснення цілей та обмежень (choosing and explaining goals and constraints), 328—338
розуміння проблеми (understanding problem), 319—328

Аналіз рішення (Solution analysis), 338–367
вибір критеріїв (choosing criteria), 345–348
вибір методу рішення (choosing solution method), 338–342
визначення альтернатив політики (specifying policy alternatives), 348–353
надання рекомендацій (presenting recommendations), 366, 367
прогнозування та оцінювання впливів (predicting and valuing impacts), 353–366
Аналіз рішення, простий (Decision analysis, simple), 563–566
Аналітична чесність (Analytical integrity), 36, 497
Аналітичні ролі (Analytical roles), 33–37
конфлікти цінностей та ... (value conflicts and ...), 37–50
професійна етика (professional ethics) та ..., 33–37
Антимонопольний закон (Antitrust law), 267
Арлак (Arluck), Грегорі М., 448–451
Асоціація аналізу державної політики та управління (Association for Public Policy Analysis and Management), 23, 50
Аткінсон (Atkinson), Скот Е., 304, 306
Аукціон, імітація ринків за допомогою (Auction, simulating markets through), 238–239
А-утилітаризм (Act-utilitarianism), 155
Ашер (Usher), Дан, 167

Бабіцкі (Babitsky), Т. Т., 304–306, 310
Багатовимірний аналіз, 594–597
Багатоцільовий аналіз, 344
Баллард (Ballard), Чарльз Л., 162
Бар (Barr), Ніколас, 294
Бардач (Bardach), Юджін, 221, 251, 275, 276, 316, 394, 395, 396, 500, 501, 505, 507, 519
Бармак (Barmack), Джудіт, 258
Барчел (Burchell), Роберт В., 18
Батлер (Butler), Девід, 188
Баумол (Baumol), Вільям Дж., 106, 280, 540
Баченен (Buchanan), Джеймс М., 154, 192, 200, 223, 289
Беган (Begun), Джеймс В., 279
Бегз (Beggs), Стівен Д., 297
Бездіяльність (Delayed compliance), 513–514
Безпека, надмірність (Safety, redundancy for), 513–514
Безповоротні витрати (Sunk costs), 207, 414
Безробіття (Unemployment), 168–169
Бейдн (Baden), Джон, 92
Бейєса, теорема, 450
Бейлес (Bayless), Майкл Д., 155
Бейлес (Bayless), Марк, 475
Бейлі (Bailey), Елізабет Е., 529, 530, 537
Бейлі (Bailey), Мартін Дж., 469
Бейлс (Bails), Д., 304–306
Бейн (Bane), Мері Джо, 303
Бейс (Bays), К. В., 304–306
Бейс (Bayse), Д. Д., 589
Бекер (Becker), Гері, 127
Бекер (Becker), Е. Р., 304–306
Бекмен (Beckman), Норман, 12
Бел (Bell), Брюс, 247
Белавіта (Bellavita), Крістофер, 369
Бен (Behn), Роберт Д., 207, 312, 332, 398, 399, 435,
Бенвеніста (Benveniste), Гай, 50
Бенгам (Benham), Лі, 279
Бендор (Bendor), Джонатан, 210, 514
Бензин, норми вмісту свинцю. Див. Норми вмісту свинцю в бензині, перегляд
Бенкер (Benker) Карен М.,
Бентковер (Bentkover), Джудіт, 476
Бергсон (Bergson), Абрам, 152
Беренс (Behrens), Вільям В. III, 18
Бері (Berry), Р. Е., 454
Берліент (Berliant), Маркус, 161
Берлінер (Berliner), Дайана, 248
Берман (Berman), Лері, 24
Бернстейн (Bernstein), Марвер Г., 270
Бероуз (Burrows), Джеймс К., 297
Бероуз (Burrows), Пол, 245
Бетумен (Batuman), В., 613
Бешаров (Besharov), Дутлас, 316
Білер (Biller), Роберт П., 520
Білий дім, політичні експерти у ..., 37
«Білий» ринок «White market», 199, 520
Білик (Billick), Ірвін Г., 609
Більшість, тиранія... (Majority, tyranny by the), 186
Біологічна обґрунтованість (Biological plausibility), 607, 608
Бірнбаум (Birnbaum), Г., 304–306, 309
Бішоп (Bishop), К.Е., 306–309
Блага (товари) (Goods)
гідні споживання (merit goods), 255
категорії (categories of), 76–94, 284
створення державою нових, придат-

них для продажу на ринках ... (government creation of new marketable), 236, 237
суспільні (public). Див. Суспільні блага (See Pablic goods)
постачання за допомогою неринкових механізмів (supply through nonmarket mechanisms), 279—292
Блага, «гідні споживання» (Merit goods), 255
Блага, не пропоновані ринком (Nonmarketed goods), оцінювання попиту, 474
Бламер (Blumer), Мартін, 164
Блау (Blau), Джуліен, 183
Блек (Black), Дункан, 183
Бленкеншіп (Blankenship), Джері, 247
Близький Схід, видобуток нафти. Див. також Програма стратегічного резерву палива
Бліндер (Blinder), Алан С., 400
Бломквіст (Blomquist), Вільям, 92
Блочна субсидія (Block grant), 250
Блюмштейн (Blumstein), Алфред, 618
Бовб'єрг (Bovbjerg), Рендал Р., 291
Богі (Bohi), Дутлас, 248
Бойд (Boyd), Колін, 287
Бок (Bok), Сісілла, 44
Бол (Ball), Лоренс, 146
Бом (Bohm), Пітер, 86, 251
Бонд (Bond), Роналд, 279
Бонусні торги (Bonus bidding), 240
Борджас (Borjas), Джордж, 300
Бордмен (Boardman), Ентоні Е., 288, 306
Боркін (Borkin), Б., 137
Борчердінг (Borcherding), Томас, 195, 287
Боудвей (Boadway), Робін В., 301
Боузмен (Bozeman), Барі, 255
Боуленд (Boland), Дж.Дж., 304—306, 454
Боумен (Bowman), Джеймс С., 50
Брайден (Briden), Ненсі, 525
Брамс (Brams), Стівен Дж., 202
Брандл (Brandl), Джон Е., 321
Брандт (Brandt), Річард Б., 155
Браун (Brown), В., 490
Браун (Brown), Пітер, 32, 130, 176
Браунінг (Browning), Едгар К., 162
Бредбері (Bradbury),Кетрін Л., 259
Бренен (Brennan), Джофрі, 154
Бретон (Bratton), Кенет В., 238
Брітон (Breton), Альберт, 210
Бромлі (Bromley), Деніел В., 154, 176
Броузен (Brozen), Йел, 126
Брубейкер (Brubaker), І., 86
Брутінк (Bruggink), Т. Г., 304—306, 307
Бруер (Brewer), Гарі, 12, 519
«Брукінг інстит'юшн» (Brookings Institution), 27
Брукс (Brooks), Нейл, 261
Брукс (Brooks), Стефен, 15
Брюс (Bruce), А., 304—306, 307
Буено де Мескіта (Bueno de Mesquita), Брюс, 480
Бурсма (Boorsma), Б.П., 304—306, 307
Бухгалтерські прибутки (Accounting profits), 64
Бюджет, побічний (Budget, discretionary), 210, 211
Бюджетні обмеження (Budget constraints), 439, 440
Бюро вдосконалення бізнесу (Better Business Bureau), 120
Бюро переписів США (Bureau of Census), 389, 390
Бюрократія (Bureaucracy)
аналіз вигід і витрат в умовах ... (benefit-cost analysis in setting of), 542—580
державна установа як агент (public executive as agent), 210
негнучкість, спричинена захистом прав державних службовців (inflexibility caused by civil service protections), 215, 216
необхідність умовного нарахування цінності продукції (necessity to impute value of output), 212, 213
політичні експерти і ... (analists and), 219, 220
... неспроможність як неспроможність ринку (bureaucratic failure as market failure), 216—219
проблеми, властиві ... забезпеченню (problems inherent in bureaucratic supply) , 208—219
вплив обмеженої конкуренції на ефективність (effects of limited competition on efficiency), 213—215

Вагнер (Wagner), Дж. Мартін, 587, 588, 591—593
Вайсман (Wiseman), Дж., 130
Вайнгаст (Weingast), Барі Р., 201
Вайнінг (Vining), Ейден Р., 208, 215, 224, 245, 279, 282, 288, 306, 350
Вайс (Wise), Девід, 259

Вайсброд (Weisbrod), Бартон А., 143, 292, 299
Вайт (White), Вільям Д., 278, 279
Вайтінгтон (Whittington), Дейл, 130, 402
Вайтнек (Whiteneck), Гейл Дж.,26
Валас (Wallace), Майкл Б., 89
Валовий національний продукт (Gross national product) (ВНП, GNP), 165—168
з поправкою на дефлятор цін (implicit deflator for), 430
Ван Гаален (Van Gaalen), Роналд, 210
Ван Кот (Van Cott), Т.Н., 304—306, 309
Ванноні (Vannoni), Майкл Дж., 238
Варіація якості (Variance in quality), 111, 112
Варіен (Varian), Хол Р., 127
Варнер (Warner), Кенет Е., 273
Вартість пристосування (Adjustment costs), 559, 560
Ватт (Watt), Дж.М., 304—306, 310
Ваучери (Vouchers), 258—260
Вебер (Webber), Девід Дж., 480
Вейверман (Waverman), Леонард, 106
Веймер (Weimer), Девід Лео, 146, 176, 193, 199, 214, 222, 223, 247, 248, 271, 275, 282, 296, 298, 503, 521, 522, 543, 547, 551, 568, 608
Вейнберг (Weinberg), Деніел, 261
Вейнтраб (Weintraub) Е. Рой, 55
Вейс (Weiss), Керол, 164, 516
Великобританія
міське планування в ... (urban planning in), 17
проблема правління меншості (minority rule in) 201
участь у Європейському Економічному Співтоваристві (membership in European Economic Community), 188
Велінг (Uehling), Марк Д., 196
Веліс (Wallis), І., 304—306, 311
Велш (Walsh), Енмарі, 285
Велш (Walsh), Кліф,130
Верд'є (Verdier), Джеймс М., 312
Вернон (Vernon), Р.Б., 304—306, 310
Вертикальна справедливість (Vertical equity), 161
Взаємопідтримка (Logrolling), 202
Вибір критеріїв (Criteria, choosing), 345—348
Виборчі цикли і представницьке управління (Electoral cycles in representative government), 203—205
Вигоди від оподаткування алкоголю у сфері охорони здоров'я, 442—446
Видалення відходів (Refuse sector), 304
Видаткові ефекти в програмі нагромадження стратегічних резервів палива (Expenditure effects of oil-stockpiling program), 553, 554
Видача контрактів (приватним фірмам) (Contracting out), 289—292
Виключність (Excludability), 70
витрати виключення (costs of exclusion), 75
нездійсненність виключення (unfeasibility of exclusion), 88
придатних для продажу суспільних благ (of marketable public goods), 77—81
товарів індивідуального споживання (of private goods), 77
Виконавче резюме (Executive summary), 370
Викуп (Buy-out), 299
Вимагання сфабрикованих результатів (Cooked results, demands for), 46
Вимірювання доходу (Inputs valuing), 171—173
Вимірювання надлишку споживача за наявності ефектів доходу (Consumer surplus measuring in presence of income effects), 470—474
Вимога підтримки зусиль (Maintenance-of-effort requirement), 250
Випадковий вузол (Chance node), 564
Випадок «великої кількості осіб» при індивідуальному постачанні суспільних благ («Large-number» cases of private provision of public good), 85
Виробництво (Production)
вітчизняне, державне, категорії (categories of domestic government), 284
зовнішні ефекти (externalities), 96
моральний ризик від державного виробництва, теорія (moral hazard theory of government), 280
поточна цінність (present value of), 426
Вислів думки, концепція (Voice, concept of), 38—50
Витік інформації (Leaking), 38—46
Витончене голосування (Sophisticated voting), 182
Витрати (Costs)
альтернативна вартість (opportunity ...), 407—414, 467

безповоротні витрати (sunk costs), 207, 414
витрати на пошуки товарів (... of searching), 115
граничні (marginal), 62—69, 407—414
ефективності (efficiency), 324
пристосування (adjustment), 145—147, 559, 560
середні (average), 62
фіксовані (fixed), 62
Витрати на пошуки (Searching, cost of), 115
Витрати пристосування (Adjustment costs), 145—147, 559, 560
Вихід з гри, вислів думки, нелояльність (Exit, Voice, Loyalty) (за Гіршманом (Hirschman)), 40
Вихід з гри, концепція (Exit, concept of), 38—50
Вівер (Weaver), Кент Р., 497
Відділ нафтопостачання (Office of Oil), 576
Відкриті часткові субсидії (Open-ended matching grants), 249—252
Відповідність концепції добра (Good, adherence to one's concept of), 33, 34
Відставка (Resignation), 41—44
Відшкодування і перехідна допомога (Compensation with transitional assistance), 299
Війна у В'єтнамі, 346
Військово-морський флот США, 212
Вікрі (Vickrey), Вільям С., 252
Вікс (Wicks), Дж.Г., 304—306, 310
Вілдавскі (Wildawsky), Аарон, 17—19, 28, 211, 221, 328, 330, 488, 498, 513
Віддасін (Wildasin), Девід Е., 301
Віленц (Wilentz), Емі, 385
Вілі (Willey), В. Р. З., 237
Віліг (Willig), Роберт Д., 61, 106, 473
Вілсон (Wilson), Джеймс К., 206, 338
«Вільні» блага («Free» goods). Див. Суспільні блага
Вільсон (Wilson), Вудро, 20
Вільсон (Wilson), Дж. В., 304—306, 311
Вільсон (Wilson), Томас, 129
Вільямс (Williams), Алан Г., 401, 422
Вільямс (Williams), Вальтер, 12, 349
Вільямс (Williams), Ерлінгтон В., 238
Вільямсон (Williamson), Олівер, 209, 239, 287
Вінго (Wingo), Лаудон, 475
Вінстон (Winston), Кліфорд, 106, 233, 263, 528, 529
Вінтроуб (Wintrobe), Роналд, 210
Віскузі (Viscusi), В. Кіп, 136, 274, 457, 476
Вітфогель (Wittfogel), Карл, 282
Власності, права. Див. Права власності
Вміст свинцю в крові (Blood lead level)
вміст свинцю в бензині та ..., 593—613
кров'яний тиск та ..., 614
Вміст свинцю в крові та показник IQ, 593—613
Вміст свинцю у фарбі (Paint lead), 611, 612
Внутрішня норма прибутковості (Internal rate of return), 434
Внутрішня обгрунтованість (Internal validity), 515
Вогнер (Wagner), Річард Е., 86
Водна політика (Water policy), 236
Водопостачання (Water sector), 304
Вокер (Walker), Дж., 86
Вокер (Walker), М., 86
Вол (Wohl), Мартін, 263
Волі (Whalley), Джон, 56
Волкофф (Wolkoff), Майкл, 299, 323, 344
Вольф (Wolf), Чарлз молодший, 178
Вотерс (Waters), В.Г., 304—306, 308
Воупел (Vaupel), Джеймс, 312, 398, 399, 435
Впливи, оцінка (impacts valuing), 358—362
Впливи, політичні (Impacts, policy)
аналіз вигід і витрат і визначення пов'язаних ... (benefit-cost analysis and identifying relevant), 348—353
грошове вираження (monetizing), 406—424
оподаткування алкоголю (of alcohol taxes)444—454
оцінювання факторних витрат (valuing input), 407—414
оцінювання наслідків (valuing outcomes), 414—424
Вподобання (Preferences)
аналіз вигід і витрат і ... (benefit-cost analysis and impact of), 405
джерело і придатність (source and acceptability), 127, 128
законність (legitimacy of), 130, 131
і взаємозалежність корисностей (and utility interdependence), 129, 130
інтенсивність (intencity of), 185—188
суспільна норма часового ... (social rate of time preference), 139
Врахування дорожніх витрат (Travel cost method), 477
Врацю (Vraciu),Р.А., 304—306, 310

Встановлення правил (Rules, establishing), 264 – 277
основні правила (frameworks), 264 – 268
регулювання (regulations), 268 – 277
непряме забезпечення інформацією (indirect information provision), 277-279
пряме забезпечення інформацією (direct information provision), 274 – 277
регулювання цін (price), 269, 270
регулювання обсягів (quantity), 271
Втілення в життя, фаза (Implementation, phase), 498 – 523
Вторинні ринки (Secondary markets)
оцінка політичних наслідків на ... (valuation of policy outcames in), 419 – 424
роль ... для досвідних товарів (experience goods in), 119 – 121
цінові зміни на... (price changes in), 423
Втручання держави, оцінка альтернативної вартості за його наявності (Government interventions, assessing opportunity costs in presence of), 412
Ву (Wu), Чі Юен, 19
Вузол дерева рішень (Decision node), 563

Гаден (Hadden), Сюзен, 275
Гакер (Hacker), Джордж А., 444, 453
Гакс (Hax), Арнолдо К., 126
Гакс (Hughes), Едвард Ф.К., 517
Галворсен (Halvorsen), Р., 304 – 306
Галузь автоперевезень США (Nonrail transit industry), 233
Гамільтон (Hamilton), Нейл В., 285
Гамільтон (Hamilton), Пітер Р., 285
Ган (Hahn), Роберт В., 237
Ганеман (Hanemann), В. Майкл, 143
Ганер (Hanner), Джон, 92
Ганке (Hanke), Стів Г., 469
Гансман (Hansmann), Генрі, 291
Гантон (Gunton), Томас, 247
Ганушек (Hanushek), Ерік А.,380, 580, 597, 618
Ганф (Hanf), Кенет, 511
Гарбергер (Harberger), Арнольд С., 61, 401, 469
Гаргроув (Hargrove), Ервін К., 505
Гардін (Hardin), Расел, 155
Гарднер (Gardner), Б. Делворт, 92, 236
Гарднер (Gardner), Брюс Л., 298
Гаріс (Harris), Річард, 494
Гарлан (Harlan), В. Р., 614
Гарпер (Harper), Доналд, 233
Гарсаньї (Harsanyi), Джон К., 155, 160
Гаслер (Hassler), Вільям Т., 272
Гаузман (Hausman), Джері А., 259, 304 – 306, 308
Гаузман (Hausman), Джін, 304 – 306, 309
Гед (Head), Дж. Г., 255
Гедонічна цінова модель (Hedonic price model), 475
Гейвмен (Haveman), Роберт Г., 86, 158
Гейс (Geiss) Ф., 608
Гейстінгс-центр (Hastings Center), 332
Гекло (Heclo), Х'ю, 24
Гекман (Heckman), Джеймс, 300
Гелд (Held), Філіп Дж., 291
Гендерсон (Henderson), Джеймс М., 62
Генінг (Henning), Джон, 475
Геншер (Henscher), Д., 304 – 306, 308
Географічний аспект політики (Geographic impact of policy), 403, 404
Герестетика (Heresthetics), 493 – 98
Герцлінгер (Herzlinger),Р., 304 – 306, 308
Гетерогенність (Heterogeneity). Див. Інформаційна асиметрія
Гетік (Hettick), Уолтер, 406
Гец (Goetz), Чарльз Дж., 224
Гідність, людська (Dignity, human), 157 – 159
Гікс (Hicks), Дж.Р., 406
Гіксів графік попиту (Hicksian demand schedule), 471 – 473
Гіл (Hill) Р.Д., 304 – 306, 308
Гілд (Heald), Девід, 234
Гілен (Gillen), Д.В., 304 – 306, 308
Гінзберг (Ginsberg), Р., 137
Гінзбург (Ginsburg), Пол,
Гіпертонія, вміст свинцю в крові та ..., 614
Гіпотеза «випихання» («Crowding out»), 469
Гіпотеза очікуваної корисності (Expected utility hypothesis), 137
Гірш (Hirsch), В. З., 304 – 306, 308
Гіршем (Hirscham), І., 304 – 306, 310
Гіршлейфер (Hirschleifer) Дж., 133
Гіршман (Hirshman), Альберт, 40
Говіт (Howitt), Арнолд М., 522
Годжсон (Hodgson), Джофрі, 154
Гоел (Hoel), А.А., 390
Гокінг (Hocking), Р. Д., 304 – 306, 308

Голдберг (Goldberg), Віктор, 239
Голдер (Holder), Г. Д., 448
Голдман (Goldman), Алан Г., 51
Голкомб (Holcombe), Рендал, 569
Головне бюджетно-контрольне управління Конгресу (Congressional Budget Office), 25, 34
Голосування (Voting)
витончене голосування (sophisticated voting), 182
і законодавство (legislatures), 200–203
парадокс голосування (paradox of ...), 180–185
Гомес-Ібанес (Gomez-Ibanez), Хосе, 272, 540
Гомогенність (Homogeneous). Див. Інформаційна асиметрія
Гонейдл (Honadle), Бет Уолтер, 522
Горвіч (Horwich), Джордж, 146, 176, 199, 248, 271, 298, 551, 576
Гордон (Gordon), Майкл Р., 202
Горизонтальна справедливість (Horisontal equity), 161
Гормлі (Gormley), Вільям молодший, 518
Готовність платити (Willingness to pay), 414–424
Гоув (Howe), Елізабет, 50
Гоутелінг (Hotelling), Гарольд, 142
Гочман (Hochman), Гарольд М., 257
Гра з нульовою сумою (Zero-sum games), 490
Грамліх (Gramlich), Едвард М., 257, 342, 344, 401, 412, 422, 424, 434
Граничні витрати (Marginal cost), 62–69, 71, 407–414
Граничні суспільні витрати споживання (Marginal social costs of consumption), 71
Граничної виручки, крива (Marginal revenue curve), 64
Графік граничного оцінювання (Marginal social cost pricing), 58
Графік граничного оцінювання (Marginal valuation schedule), 58
Графік попиту (Demand schedule), 60, 72, 73, 470–474
із постійною корисністю (constant utility), 60
при компенсаційній зміні доходу (compensated), 60
ринковий (маршалівський) (market (Marshallian)), 60, 470–474
Графік пропозиції (Supply schedule), 67
Графіки граничних вигід для конкурентних і неконкурентних товарів (Marginal benefit schedules for rivalrous and nonrivalrous goods), 72–77
Графіки компенсованого попиту (Compensated demand schedules), 471–473
Графіки, використання у письмовому аналізі, 372
Гребіняк (Hrebiniak), Л.Дж., 304–306, 308
Греймер (Graymer), Лерой, 193, 237
Грехем (Graham), Девід Р., 529, 530, 531, 537
Грехем (Graham), Деніел А., 136, 437
Грілічз (Griliches), Зві, 475
Грінберг (Greenberg), Девід Г., 609
Грінлі (Greenley), Дж.Р., 304–306, 310
Грір (Greer), Дуглас, 287
Гроскопф (Grosskopf) С., 304–306, 307
Гросман (Grossman), Майкл, 262, 448
Грошове вираження впливів (Monetizing impacts), 406–425
оподаткування алкоголю (of alcohol taxes), 444–454
оцінювання наслідків (valuing outcomes), 414–424
оцінювання факторних витрат (valuing inputs), 407–414
Грошові субсидії (Cash grants), 300–303
Груенспект (Gruenspecht), Говард К., 466
Група нееквівалентного порівняння (Nonequivalent comparison group), 516
Групові інтереси (Interest groups), 482–483
Гу (Hu), Те Вей, 258
Гудвін (Goodwin), Кроуфорд Д., 237, 570
Гудін (Goodin), Роберт Е., 32, 141
Гудріч (Goodrich), Картер, 284
Гудфелоу (Goodfellow), Гордон, 295
Гуз (Hoos), Айда Р., 18
Гутман (Gutmann), Емі,44
Гуфбауер (Hufbauer), Гері Клайд, 248

Гарантії, 119

Далтон (Dalton), Расел Дж., 162
Дан (Dunn), Вільям, 12
Дана (Dana), Ендрю, 92
Дані (Data)
збір та впорядкування (gathering and organizing), 376–399
джерела (sources), 389–391
Данцігер (Danziger), Шелдон Г., 170
Дарбі (Darby), Майкл Р.,122
Даунз (Downes), Б.Т., 304–306, 307

Даунз (Downs),Ентоні, 259
Двозначності, висвітлення (Ambiguities, highlighting), 315
Де Алессі (De Alessi), Луїс, 209, 287
Де Леон (DeLeon), Пітер, 519
Дебре (Debreu), Жерар,132
Девараджан (Devarajan), Шантайанан, 142
Девід (David), Мартін, 161
Девідсон (Davidson), Роджер Г., 25
Девіс (Davies), Д.Г., 304—306, 307
Деводж (Desvousges), Вільям Г., 476
Дейлз (Dales), Джон, 236
Дейлз (Dales), Річард, 266
Декриміналізація (Decriminalization), 235
Декстер (Dexter), Льюїс, 392
Делегат як представник (Delegate representative as), 188
Демократія Див. Пряма демократія, проблеми, властиві ...,
Демонополізація (Demonopolization), 234
Демсітц (Demsetz) Гарольд, 209
Денаціоналізація (Denationalization), 234
Дерево рішень (Decision tree), 563
Дерегуляція авіаліній, 233
  досвід США, 233
  канадських, 524—541
Дерегуляція на канадських авіалініях, 524—541
Державна радіомовна корпорація (Corporation for Public Broadcasting), 286
Державна установа як агент (public executive as agent), 210
Державне управління «старе» та «нове» (Public administration «new» vs «old»), 19—21
«Державний пиріг», розподіл (Pork barrel spending), 202
Державні інститути (Public agencies), 208—210
X-неефективність в ... (X-inefficiency in), 213—215
  визначення оптимальних розмірів ... (determining optimal sizes of), 212, 213
  постачання за допомогою ... (government provision of goods through), 279—285
  розподільчі цілі ... (distributional goals of), 213
Державні службовці, конституційні аспекти їхніх обов'язків (Public officials, constitutional aspects of duties of), 39
Дерзон (Derzon), Р.А., 304—306, 310
Дері (Dery), Девід, 317
Дертік (Derthick), Марта, 232, 631
Децентралізація (Decentralisation), проблеми, пов'язані з нею, 220—221
Джегнон (Gagnon), Алан Дж., 15
Джедлоу (Jadlow), Джозеф, 304—306
Джекобс (Jackobs), Брюс, 160, 211, 522
Джексон (Jackson), Генрі, 544
Джексон (Jackson), Джон Е., 597
Дженінгс (Jennings), Брюс, 32
Дженкінз-Сміт (Jenkins-Smith), Генк, 32, 48, 215, 568
Дженкс (Jencks), Крістофер, 172
Дженсен (Jensen), Майкл К., 211, 287, 469
Джибард (Gibbard), Ален, 184
Джібс (Gibbs), Кертіс, 251
Джонсен (Johnsen), Крістофер, 201
Джонсон (Johnson), Вільям Р., 162
Джонсон (Johnson), Леланд Л., 270
Джонсон (Johnson), Філіп Е.,49
Джордан (Jordan), Вільям А., 534
Джоскоу (Joskow), Пол Л., 232
Джоунз (Jones), Брайен Д., 203
Джоунз (Jones), Л.Р., 518
Дилема в'язнів (Prisoner's dilemma), 225
Динамічне стохастичне програмування (Dynamic programming, stochastic), 566—568
Дисконтування на час та ризик (Discounting for time and risk), 425—438
  концепція поточної цінності (present value), 425—435
  концепція сподіваної цінності (expected value), 435—438
Діаграми, використання у письмовому аналізі,372
Доброчинність (Charity), 157
Довірена особа (Trustee), представник як ..., 189
Договірне право (Contract law), 267
Доджсон (Dodgson), Чарльз (Льюїс Керол), 183
Дойч (Deutsch), Джон, 575
Докторські дисертації, використання (Doctoral dissertations, use of), 382
Документальне дослідження (Document research), 378—391
  інформаційні та статистичні джерела (data and statistical sources), 389—392
  огляд літератури (literature review), 378—389
Долари, реальні та номінальні (Dollars real versus nominal), 430

Допомога родинам з дітьми-утриманцями (Aid to Families with Dependent Childrens), 300 – 302
Дорварт (Dorwart), Р., 304 – 306, 310
Дорош (Dorosh), Гері, 195
Досвідні товари (Experience goods), 117 – 121
Досконала конкуренція (Perfect competition), 53 – 56
Дослідження (Research)
діяльності людей (activity), 477
документальні (document), 378 – 391
інформаційні та статистичні джерела (data and statistical sources), 389 – 392
огляд літератури (literature review), 378 – 389
опитування, 476
політики (policy), 15, 16, 17, 607 – 613
польові (field), 392 – 396
теоретичні (academic), 13 – 15
Дослідження діяльності людей (Activity surveys), 477
Дослідження політики (Policy research), 15 – 17, 607 – 613
Дослідження стану охорони здоров'я та харчування нації в США (National Health and Nutrition Examenation Survey), 448
Дослідницький центр Конгресу (Congressional Research Service), 25
Досяжного оптимуму, теорія (Second best, theory of the), 144
Доубл (Dobel), Патрік Дж., 52
Доход (Income)
вимірювання (measured), 171 – 173
оподатковуваний (imputed), 261
постійний (constant), 60
Дрор (Dror), Єскел, 18, 51
Дуглас (Douglas), Дж.В., 531
Дункан (Duncan), Чарльз В., 575

Еванс (Evans), Керол А.,263
Еванс (Evans), Найгел, 497
Еванс (Evans), Роберт Г., 276
Евристика (Heuristics), 137
при визначенні альтернатив політики (for crafting policy alternatives), 348 – 353
Евристика доступності (Availability heuristic), 137
Евристика заякорення (Anchoring heuristic), 137
Едвардс (Edwards), Ф.Р., 304 – 307
Ейкен (Achen) Крістофер, Г., 597
Еймз (Ames), Грегорі П., 386
Еймз (Ames), Р., 86
Ейсмеєр (Eismeier), Теодор Дж., 261
Еквівалентна зміна доходу (Equivalent variation), 60
Еквужел (Ekwurzel), Дракіла, 381
Екл (Eckel), Кетрін, 208
Економічна (ресурсна) рента (Scarcity rents), 67, 91, 247
Економічні зовнішні ефекти (Economic externalities),218, 223 – 225
Економічні прибутки (Economic profits), 63
Експерти, місцеві (Experts, area), 480
Елбаєн (Albion), Марк С, 129
Елвуд (Ellwood), Девід Т., 303
Електроенергетичні компанії (Electric utilities), 304
Еліот (Elliot), Кімберлі Ен, 247, 248
Елісон (Ellisson), Ентоні П., 527, 533
Елкін (Elkin), Л., 246
Елм (Alm), Елвін М, 585
Елмор (Elmor), Річард, 349, 511
Емі (Amy), Дуглас Дж., 32
Енвіл (Anwyll), Джеймс Бредфорд, 469
Ендерсон (Anderson), Лі Дж., 91
Ендерсон (Anderson), Тері Л., 236
Ендерсон (Anderson), Чарльз В., 32
Ендогенні вподобання (Endogenous preferences), 128, 129
Енергетична криза (Energy Crisis), 197
Енест (Annest), Дж. Л., 589
Епстайн (Epstein), Річард А., 266
Ербоджост (Arbogost), Ребека, 273
Еренвальд (Ehrenwald), Ян, 313
Еріксон (Erickson), П., 234
Ерліх (Ehrlich), Айзек, 618
Ероу (Arrow), Кенет Дж., 122, 132, 137, 143, 183, 253, 271
Етзіоні (Etzioni), Амітай, 154, 321
Етика, професійна (Ethics, professional), 31 – 52
аналітичні ролі та ...,33 – 37
етичний кодекс чи моральне обличчя (ethical code vs ethos), 50 – 52
конфлікти цінностей (value conflicts), 37 – 38
приклади, 46 – 50
реакція на..., 38 – 46
риторика (rhetoric end) та ..., 496, 497

Ефективність (Efficiency), 32, 54, 96–98, 156, 400
вплив податків і субсидій (taxes and subsidies, effect on), 240–244
втрати внаслідок позитивних і негативних зовнішніх ефектів (losses of negative and positive externalities), 96–102
емпіричні дані про відносну ... державних і приватних корпорацій (empirical evidence on public vs private corporations), 304–306
і вплив обмеженої конкуренції (limited competition end), 213–215
конкурентна економіка як підґрунтя (benchmark, competitive economy as), 54–56
ринкова (market), 54–56
цінність (value of), 33
як мета (as goal), 321, 328–338, 439, 620
Ефективність за Парето (Pareto efficiency), 150–154
концепція, (concept of) 55, 56
необхідні умови для досягнення (necessery condition for), 69
підвищення, 56, 58, 150, 151, 406, 407
Еш (Asch), Пітер, 618

Європейське Економічне Співтовариство (European Economic Community), 188

Журнали, 378–382
Журналістика (Journalism), 21

Забезпечення додатковим прибутком («Hold harmless» provision), 300
Забезпечення енергоносіями та стратегічний резерв палива, 543–551
Заборона на використання або володіння (Bans on usage or ownership), 273
Забруднення довкілля, реакція ринку на ... (pollution, market responce to), 101, 102
Завоювання довіри, 372, 73
Загальної рівноваги, модель (General equilibrium, model), 55
Заголовки і підзаголовки, 370
Закон 1902 року про використання річок і портів (River and Harbor Act of 1902), 400
Закон 1970 року про безпеку і охорону здоров'я на робочому місці (Ocupational Safety and Health Act of 1970), 487
Закон 1973 року про захист від повеней (Flood Disaster Protection Act of 1973), 296
Закон великих чисел (Law of Large Numbers), 134
Закон Грешема (Gresham's law), 346
Закон про дерегуляцію на авіалініях 1978 року (Airline Deregulation Act of 1978), 528
Закон про енергетичну політику і збереження енергоносіїв (Energy Policy and Conservation Act), 545
Закон про продовольчі талони (Food Stamp Act), 258 Закони США 1926 та 1936 року про протиповеневі заходи (Flood Control Acts of 1926 and 1936, U.S.), 400
Закон про чисте повітря (1977р.) (Clean Air Act (1977)), 271
«Закони про ясну мову» («Plain language» laws), 275
Закони, документи уряду, 387
Законні повноваження, зволікання з їх виконанням (Legal authority, compliance end), 501–504
Законодавство, орієнтоване на виборчі округи, Див. також Представницька влада, проблеми властиві їй,
Законодавство, орієнтоване на виборчі округи, проблеми, 200–203
Залишкове спостереження (Residual of the observation), 599
Залізничний транспорт (Railroad industry), 193, 304–306
Замбії, Банк, 239
Запаси «на чорний день» (Cushions public provision of), 296–299
Запаси сільськогосподарських продуктів, 298
Зардкугі (Zardkoohi), А., 304–307
Зарновіц (Zarnowitz), Віктор, 147
Застосування дефлятора цін (implicit deflator to for gross national product GNP), при розрахунку ВНП, 430
Захист прав державних службовців, негнучкість, спричинена ... (Civil service protections, inflexibility caused by), 215, 216
Збільшення рівності здобутків (Equality of outcomes, increasing), 159–162
Звичайний метод найменших квадратів (Ordinary least squares, method of), 597–606

Звільнення державних службовців, 215, 216
Звільнення ринків (Freeing markets), 231 – 235
Зволікання (Delayed compliance), 501
у випадку стандартів на вміст свинцю в бензині, 614
Зворотне планування (Backward mapping), 348, 507, 511, 512
Здійсненність (Feasibility)
політична, 300, 480 – 488
цілей та програм, 300 – 303
Зекхаузер (Zeckhauser), Річард Дж., 133, 136, 274
Зербе (Zerbe), К., 287
Зінгер (Singer), Макс, 315
Зловживання алкоголем (Alcohol abuse), 442
Змагальні ринки (Contestable markets), 105
Зміна стимулів, використання субсидій і податків для ... (Incentives, using subsidies and taxes to alter), 240 – 264
Зміст, використання у письмовому аналізі, 371
Знання, здобуті внаслідок споживання досвідних товарів, 118
Зовнішні ефекти (Externalities), 94 – 102
визначені (defined), 84
втрата ефективності (efficiency losses of) через, 96 – 100
економічні (economic), 218, 223 – 225, 404, 405
інтерналізація (internalization), 258, 274
негативні (negative), 84, 97
«організаційні» («organizational»), 210
позитивні (positive), 84
політичне значення (political importance of), 404
при виробництві та споживанні (in production or consumption), 96
проблема (problem) ..., 95
реакції ринку на (market responses to) ..., 100 – 102
розбіжність між сукупним суспільним добробутом та добробутом місцевих органів влади (divergence between aggregate social welfare and welfare of local government), 405
фінансові (fiskal), 218, 223 – 225, 404, 405
Зовнішні ефекти, пов'язані із споживанням (Consumption externalities), 94, 96
Зовнішня обґрунтованість (External validity), 516
Зосереджені інтереси (Concentrated interests), 191 – 200
Зразок доповіді, 526 – 540
З'ясування особи (Clearances), 345

Ізраїль та Єгипет, 489 – 493, 544
Імітація ринків (Markets simulating), 237 – 240
Інґрем (Ingram), Гелен, 350
Інґрем (Ingram), Ґрегорі К., 259
Індекс відносної нерівності Джіні (Gini index of relative inequality), 173
Індекс споживчих цін (Consumer Price Index)(CPI), 168, 430
Ініціатива «мільярд барелів», 569 – 580
Інновації (Innovations)
відсутність стимулів для ... в державних організаціях, 213 – 215
регулювання та сповільнення (regulation and retarding of), 276, 277
Інститут державної політики (Канада) (Institute for Research in Public Policy Canada), 27
Інститут міського господарства (Urban Institute), 27
Інститут оборонних досліджень, 27
Інституційний утилітаризм (Institutional utilitarianism), 150, 154 – 156
Інституційні ресурси спільної власності (Institutional common property resources), 88 – 94
Інституційні цінності, збереження, 162
Інструкції щодо дій (Instructions for actions), 366
Інструментальні цілі (Instrumental goals), 332
Інструментальні цінності (Instrumental values), 164 – 170
Інтереси, розмиті і зосереджені (Interests, diffuse and concentrated), 191 – 200
Інтерналізація зовнішніх ефектів, 258, 274
Інтовен (Entoven) Ален, 312, 346
Інфляція, 170
Інформаційна асиметрія (Information asymmetry), 111, 112
діагностування, 114, 115
неефективність внаслідок, 112 – 114
побічний бюджет та ... (discretionary budget and), 210, 211
пряме постачання інформації та ... (Direct information provision end), 274 – 277

Інформаційна система «DIALOG» Information Retrievel Servise, 381
Інформаційний центр освітніх ресурсів (ERIC) Educational Resourser Information Center, 382
Іранська революція, 146, 547, 584
Ірвін (Irvine), Ерік, 525
Істленд (Eastland), Джеймс, 494
Істон (Easton), Алан, 354

«Йди, не йди», правило («Go no go», rule), 365
Йондорф (Yondorf), Барбара, 234

Кабельне телебачення, 239
Каган (Kagan), Роберт, 275, 276
Калеген (Calahan), Деніел, 32
Калт (Kalt), Джозеф, 271
Кальдор (Kaldor), Н., 406
Кам (Camm), Френк, 422
Камеруд (Kamerud), Дана Б., 466
Камінгс (Cummings), Роналд Г.,476
Кан (Kahn), Алфред Е., 540
Кан (Kahn), Герман, 19
Канак (Kanak), Дж. Р., 454
Канеман (Kahneman), Деніел, 136, 137, 497
Канройтер (Kunreuther), Говард, 137
Каплан (Kaplan), Деніел П., 529, 530, 531, 537
Карні (Karni), Еді, 122
Картелі, 297
Картер (Carter), Джімі, 548, 569, 570
Картер (Carter), Майкл, 380
Карутерс (Carruthers). Норман, 224
Кауфман (Kaufman), Герберт, 518
Кауфман (Kaufman), Джером Л., 18, 50
Кац (Katz), Г. М., 304—306
Кац (Katz), Н., 137
Кванго, 285
Квандт (Quandt), Річард Е., 62
Квейд (Quade), А. С., 39
Квіглі (Quigley), Дж. М., 304—306, 308
Квіглі (Quigley), Джон М., 321
Квін (Quinn), Дж., 304—306, 309
Квірк (Quirk), Пол, 232, 631
Квоти (Quotas), 248, 272
  нафтові (oil), 543, 44
Кейвз (Caves), Д. В., 304—307
Кейрнс (Cairns), Роберт, 270
Келман (Kelman), Стівен, 246, 407, 620
Кемпбел (Campbell), Вінсент, 346
Кемпбел (Campbell), Дональд Т., 516
Кемпер (Kemper), Р., 304—306, 308
Кенеді (Kennedy), Джон Ф., 494
Кеплан (Kaplan), Томас Дж., 508
Керер (Kehrer), Кенет, 301
Кефовер (Kefauver), Істес, 494
Кількісний аналіз. Див. Статистика
Кім (Kim), К. С., 304—306, 308
Кім (Kim), Моше, 233
Кім (Kim), О., 86
Кінгдон (Kingdon), Джон В., 205, 206
Кірбі (Kirbi), М. Дж., 304—306, 309
Кітро (Citro), Констанс, 580
Кітчен (Kitchen), Г. М., 304—306, 309
Кіч (Keech), Вільям Р., 204
Кічеті (Cicchetti), К.Дж., 143
Кларк (Clarke), Едвард Г., 86, 476
Кларксон (Clarkson), К. В., 304—306, 307
Клас (Klass), Майкл В., 297
Класичне планування (Classical planning), 13
Клаусон (Clawson), Меріон, 477
Клацкі (Klatski), А. Л., 443
Клієнт
  і конфлікти цінностей, 37—38
  надання рекомендацій, 366
  орієнтація на ..., 314
  подання аналізу клієнтові, 367—373
  підтримання уваги ..., 369—372
  стосунки експерта з ..., 30
Кляйн (Klein), Бенджамін, 119
Кнауб (Knaub), Норман Л., 258
Кнетч (Knetsch), Джек Л., 476
Ковар (Kovar), М.Г., 589
Ковелло (Covello), Вінсент Т., 476
Коген (Cohen), Бернард Л., 497
Коген (Cohen), Жаклін, 618
Коген (Cohen), Майкл Д., 127,
Коген (Cohen), Мервін С., 540
Койл (Coyle), Деніс, 488
Кокс (Cox), Льюїс Ентоні, 476
Колективні блага (Collective goods). Див. Суспільні блага
Колективні дії (Collective action), 53
Колінз (Collins), Дж.Н., 304—307
Колко (Kolko), Гебріел, 193
Колман (Kaulmann), Т., 304—306, 310
Команор (Comanor), Вільям, 129
Комісія з питань залізниць Техасу (Texas Railroad Commission), 543
Комісія Макдональда, 260
Комісія у справах регулювання ядерної енергетики (Nuclear Regulatory Comission), 37

Комітет внутрішніх і таємних справ (Interior and Insular Affairs Committee), 544
Компанія «British Telecom», приватизація, 234
Компенсаційна зміна доходу (Compensating variation), 60
Компроміс (Compromise), 489, 493
Конгрес, нормативні документи, 387
Конкурентна економіка (Competitive economy), 53
обмеження моделі ... (limitations of), 125 – 149. Див. також Неспроможність ринку
як підґрунтя ефективності (as efficiency benchmark), 54 – 56
Конкурентність (Rivalry), 70
ресурсів спільної власності і «вільних» благ (in common property resources and «free» goods), 88 – 94
Конкуренція (Competition)
Х-неефективність, що випливає з ..., 109 – 112
вплив ... на ефективність, 213 – 215
обмежена (limited), 109
«пошук ренти» і обмеження ... (rent seeking and restriction on), 192
як провісник ефективної роботи (as predictor of efficient performance), 288
Консультанти (Consultants), 26, 27, 37 – 50
Консультативні фірми (Consulting firms), 26, 27, 384
Контроль влади, демократія як ... (Power, democracy as check on, 187, 188
Конфіденційність (Confidentiality), 49
порушення ..., 44
Конфлікт цінностей (Value conflicts), 37 – 50
приклади, 46 – 50
реакції, 38 – 46
Концепція сподіваної цінності (Expected value), 435, 438
Кооптація (Co-optation), 488, 489
Копіторн (Copithorne), Лоренс, 247
Корвізьє (Corvisier), Андре, 281
Корвіл (Courwill), Леон, 270
Кордс (Cordes), Джозеф, 299
Корисність (Utility)
взаємозалежність ... (interdependence),129, 130
маршалівський графік попиту і ... (Marshallian demand schedule and), 60
очікуваної корисності, гіпотеза (expected utility, hypothesis), 137
спадна гранична (declining marginal), 55
Коронні корпорації , 208
Корпус військових інженерів (Army Corps of Engineers), 284, 503, 550
Котлікофф (Kotlikoff), Лоренс Дж., 295
Коуз (Coase) Роналд, 100, 209
Коуза, результат (Coasian outcome), 100
Коулмен (Coleman), Джеймс С., 15
Коут (Coate), Дутлас, 262, 448
Кочрейн (Cochrane), Джеймс Л., 570
Краскер (Krasker), В. С., 304 – 306, 308
Крафт (Kraft), Джон, 269
Крашинскі (Krashinski), Майкл, 261
Крейн (Crain), В. Н., 304 – 307
Крекін (Crecine), Джон, 280
Крендал (Crandall), Роберт В., 272, 466, 488
Крива байдужості (Indifference curves), 333
Крива граничної виручки (Marginal revenue curve), 64
Крива Лоренца, 173
Кривоприсяга, 49
Кримінальні покарання (Criminal sanctions), 273
Критерій оцінювання (Valuing criteria), 495
Кріґер (Kriager), Мартін Г., 374, 508
Крістенсен (Christensen), Л. Р., 304 – 307
Кук (Cook), Брайен Дж., 246
Кук (Cook), Філіп, 23, 136
Кумбс (Coombs), Клайд, 360
Кун (Kuhn), Томас, 15
Кунс (Coons), Джон Е.,259
Куріння (Smoking). Див. Паління сигарет
Кутер (Cooter), Роберт, 152
К'юен (Kuenne), Роберт Е., 568
К'ялдіні (Cialdini), Роберт Б., 163

Лабораторія страхових компаній (Underwriters Laboratory), 120
Лаварі (Lawaree), Дж., 304 – 306, 309
Лайон (Lyon), Рендолф, 240
Ландау (Landau), Мартін, 514
Ланкастер (Lancaster), К., 144
Ласвел (Lasswell), Гарольд Д.,15
Лафт (Luft), Гарольд С., 442
Левайн (Levine), Майкл Е.,529
Леві (Levy), Девід Т., 618
Левін (Levin), Мартін, 367, 505, 507

Левін (Levin), Роні, 590—593, 616
Левін (Lewin), А. І., 304—306, 309
Левіт (Lewit), Юджін М., 262
Левітон (Leviton), Лаура К., 517
Легалізація (Legalization), 233
Легет (Legget) Джейн, 588, 590, 591—593
Лед (Ladd), Гелен, 321
Лейбенстайн (Leibenstein), Гарві Дж., 109
Лейв (Lave), Лестер, 488
Лейв (Lave), Чарльз А., 618
Лейндс (Landes), Дж. Р., 614
Леман (Leman), Крістофер, 284, 300, 312
Ленді (Landy), Е., 613
Леон (Leone), Роберт, 272
Леско (Lesko), Метью, 390
Лефлер (Leffler), Кейт Б.,119
Лешер (Lesher), Стефан, 490
Лі (Lee), А. Дж., 304—306, 309
Лі (Lee), Роберт Д., 26
Ліберман (Lieberman), Майрон, 259
Ліки (Drugs), стандарти FDA, 277
Ліки, служби, що забезпечують інформацію про ..., 123
Ліла (Lilla), Марк Т., 51
Лін (Lynn), Лоренс, 300
Лінд (Lind), Роберт К., 140
Лінд (Lind), Роберт К., 467, 468
Ліндблом (Lindblom), Чарльз, 500
Ліндсі (Lindsay), Б. Е., 304—306, 309
Лінійне мислення (Linear thinking), 373—375
Лінійний підхід (Linear approach), 373—375
Лінійної регресії, модель (Linear regression model), 597—606
Лінк (Link), Алберт, 255
Лінскі (Linsky), Мартін, 496
Ліпсі (Lipsey), Р.К., 144
Літлчайлд (Littlechild), С.К., 130
Ліцензування (Licensure), професійне, 278
Ліцензування, 277, 278
Лобіювання та пошук ренти (Lobbying, rent seeking and), 192, 196
Логан (Logan), Дж, 304—307
Логіка політики (logic of policy), 499, 500
Логістична регресія (Logistic regression), 606
Лонг (Long), Девід, 405
Льюїс (Lewis), Вільям, 575
Льюїс Керол (Lewis Carroll), 183

Магат (Magat), Веслі А., 476
Магістерські дисертації, використання (Master's dissertation, use of), 382
Магнусон (Magnuson), Уорен, 495
Маесака (Maesaka), Дж. К., 613
Маєр (Mayer), Коні, 290
Майклз (Michaels), Роберт Дж., 568
Майксел (Mikesell), Джон, 204, 304—306, 309
Майлз (Miles), Руфус Е., 483
«Майстри», наявність («Fixers», availability of), 504—506
Макай (Mackay), К.Р., 304—306, 309
МакАфі (McAfee), Р. Престон, 238
МакГір (McGuire), Мартін, 249
МакГір (McGuire), Р.А., 304—306, 309
МакГір (McGuire), Томас, 112
МакДевід (McDavid), Дж. К., 304—306, 309
МакДеніел (McDaniel), Пол Р., 252
МакДональд (McDonald), Гордон Дж., 271
МакЕвой (McAvoy), Пол В., 193, 304—306, 308
Макензі (McKenzie), Джордж, 473
Макіавеллі (Machiavelli), Ніколо, 497
МакКаліб (McCaleb), Томас С., 86
МакКелві (McKelvey), Річард, 184
МакКінлі (McKinley), Барбара, 516
МакКракен (McCracken), Семюел, 497
МакЛафлін (McLoughlin), Кевін, 261
МакМанус (McManus), Джон, 209
МакМілан (McMillan), Джон, 238
МакРей (MacRae), Дункан, молодший, 130, 165, 402
МакРей (MacRae), К. Дункан, 204
Макроекономічне моделювання впливу нагромадження запасів (Macroeconomic simulation of stockpiling effects), 560
МакФад'єн (McFadyen), Алан, 247
МакФетрідж (McFetridge), Гордон, 254
Мампауер (Mumpower), Джеріл, 476
Ман (Mann), П. К., 304—306, 309
Марвел (Marwell), Дж., 86
Маріні (Marini), Френк, 21
Маркстедт (Markstedt), А., 304—306, 310
Мармор (Marmor), Теодор Р., 278, 279
Марсейл (Marseille), Еліот, 251
Марч (March), Джеймс Дж., 154, 329
Масачусетський технологічний інститут (Massachusetts Institute of Technology), 576
Масгрейв (Musgrave), Річард А., 401
Математична дисперсія (Mathematical variance), 363
Матриця «критерії — альтернативи» (Criteria/alternatives matrix), 354
Маузер (Mauser),Е., 304—306, 309

Маурізі (Maurizi), Алекс, 279
Махіна (Machina), Марк Дж., 138
Машоу (Mashaw) Джері Л., 163
Мегапропозиція 1974 року про здоров'я, освіту, добробут, 300
Мед (Mead), Лоренс В., 301
Медісон (Madison), Джеймс, 220
Медок (Maddock), Родні, 380
Межа бідності (Poverty line), 159
Межа виробничих можливостей (Production possibility frontier), 426
Межа можливостей споживання (Consumption possibility frontier), 427
Мей (May), Пітер, 350
Мейгев (Mayhew), Девід Р., 500
Мейджлаф (Maijluf), Ніколас С.,126
Мейер (Meyer), Джон Р., 538
Мейер (Meyer), Р. А., 304—306, 309, 538
Мекенік (Mechanic), Девід, 502
Меклінг (Meckling), Вільям Г., 211
Мек'юс (Makuc) Д., 589
Мелбін (Malbin), Майкл Дж., 25
Мелер (Mallar), Чарльз Д., 405
Мелцнер (Meltsner), Арнолд Дж., 12, 24, 33, 369
Менделофф (Mendeloff), Джон, 487
Менлі (Manley), Ірвін, 108
Менсфілд (Mansfield), Едвін, 255
Меншість, тиранія ... (Minority, tyranny by the), 186
Мервер (Marver) Джеймс Д., 27
Меріл (Merrill), Річард А., 488
Мерфі (Murphy), Джером Т., 392
Мета-аналіз (Meta-analysis), 312—314, 373—375
Мислителі «лінійні і нелінійні» (Linear and non-linear thinkers), 373—375
Мідоуз (Meadows), Деніс Л., 18
Мідоуз (Meadows), Донела Г., 18
Міжнародна асоціація міського врядування (International City Management Association), 290
Міжнародне агентство з питань енергетики (International Energy Agency) , 556
Міжорганізаційне співробітництво (Interorganizational cooperation), 222
Міжчасовий розподіл товарів (Intertemporal allocation), 139—145
Міжштатної торгівлі та транспорту, комітет з (Interstate Commerce Commission, U.S.), 193
Мільворд (Millward), Роберт, 249, 253, 287
Мілгром (Milgrom), Пол, 119
Мілер (Miller), Бредлі, 248
Мілер (Miller), Гарі, 224, 352
Мілер (Miller), Джеймс К., 531
Мілер (Miller), Р., 137
Мілер (Miller), Чак, 577
Мілс (Mills), Д. Квін, 269
Мінерали, нагромадження стратегічних запасів критичних ..., 297
Міністерство внутрішніх справ (Department of Interior), 544
Міністерство енергетики (Energy, Department of), 336, 548, 549, 572—580
Міністерство житлового будівництва і міського розвитку (Housing and Urban Development, U.S. Department of), 259
Міністерство оборони США (Department of Defence), 210 Міжорганізаційне співробітництво (Interorganizational coperation), 222
Міністерство юстиції США (Justice Department, U.S.), 108, 109, 268
Мініхен (Minihan), Стівен, 576
Мінцберг (Mintzberg), Генрі, 329
Місцеві експерти (Area experts), 480
Міське планування (Urban planning), 17
Мішан (Mishan), Е. Дж., 401, 461
Мо (Moe) Тері, 209
«Мовчазні невдахи», проблема («Silent losers», problems), 175, 176
Модель загальної рівноваги (General equilibrium, model), 55
Модифікований аналіз вигід і витрат (Modified benefit-cost analysis), 341, 342
«Мозкові центри», 383, 384
Монетарна політика (Monetary policy), 147
Монополія. Див. Природна монополія
Монопольна рента (Monopoly rent), 64, 65
Монопольне ціноутворення (Monopoly pricing), 64, 65
Монопсонія (Monopsony), 125—127
Монтгомері (Montgomery), В. Девід, 248
Морал (Morrall), Джон Ф., 465
Моральний ризик (Moral hazard), 135, 136
від державного виробництва, теорія, 280
Морган (Morgan), В. Д., 304—306, 309
Морісон (Morrison), Стівен Е., 106, 233, 304—306, 309, 528, 529
Мос (Moss), Мілтон, 167
Мофіт (Moffitt), Роберт А., 301
Мошер (Mosher), Фрідрік К., 25
Мультиколінеарність (Multicollinearity), 599

Муніципальні органи (municipal government policy analisysts in), політичні експерти в ..., 24, 25
Мур (Moore), Майкл Дж., 457
Мур (Moore), Томас Гейл, 233, 304–306, 309
Мушкін (Mushkin), Селма Дж., 252, 263

Навколишні суспільні блага (Ambient public goods), 86
Надлишок виробника (Producer surplus), 66–68
Надлишок споживача (Consumer surplus), 56–62
  вимірювання за наявності ефектів доходу (in presence of income effects measuring), 470, 471
  втрати за умов неінформованого попиту (loss from uninformed demand), 113
Надлишок. Див. Суспільний надлишок
Надмірність (Redundancy), 513, 514
«Найкращого здогаду», випадок, обсяг впливів від оподаткування алкоголю у ... (Best guess case, effects of alkohol taxes in), 458, 459
Накамура (Nakamura), Роберт, 498
Написання сценарію (Scenario writing) 507–509
Наркотичні товари, зміна вподобань внаслідок їх споживання (Addictive goods, preference changes as result of consumption of), 155
Наслідки у сфері розподілу, застороги щодо інтерпретації (Distributional consequences, cautions in interpreting), 170–173
Нафта. Див. Програма стратегічного резерву палива Нафтові ресурси. Див. Програма стратегічного резерву палива
Нафтове ембарго арабських держав, 146, 545
Нахміас (Nachmias), Девід, 516
Національна оборона, забезпечення (National defence, provision of), 280, 281
Національна освітня асоціація США (National Education Association), 196
Національна рада з питань енергоносіїв (National Petroleum Counsil) , 544–546
Національна служба охорони лісів (National Forest Service), 284
Національна служба технічної інформації (NTIS), 385
Національна стрілецька асоціація (National Rifle Association), 196, 384
Національний закон США 1984 року про пересадку органів (U.S. National Organ Transplantant Act (1984)), 273
Національний інститут юстиції (National Institute of Justice), 381
Національний проект використання вугілля (National Coal Model), 358
Національний фармацевтичний довідник (National Formulary), 123
Національні інститути здоров'я (National Institutes of Health), 274
Національної енергетики, план (National Energy PLan), 569
«Невидимої руки» («Invisible hand»), принцип, 69
Невизначеність (Unsertainty), 513–521
  надмірність як засіб зменшення (redundancy to reduce), 513–515
  нагромадження запасів і (stockpiling and), 561–563
  проблема, 132–139
Неганді (Negandhi) А.Р., 287
Негативний прибутковий податок (Negative income tax), 301
Негнучкість заробітної платні (Wage rigidities), 146 Непоінформований попит (Uninformed demand), вплив оподаткування алкоголю на ..., 458
Негнучкість, спричинена захистом прав державних службовців (Inflexibility caused by civil service protections), 215, 216
Недостатнє інвестування (Underinvestment argument), як аргумент, 254
Недостатнє страхування (Underinsuring), 135, 136
«Недостойні» блага (Demerit goods), 262
Неекспериментальні оцінки наслідків політики (Nonexperimental evaluations of policy), 516, 517
Незалежні агентства, 285
Незаподіяння шкоди («Grandfather» clause), 299
Нейджін (Nagin), Деніел С., 163, 618
Некомерційні організації (Nonprofit organizations), роль, 291, 292
Неконкурентність і невиключеність суспільних благ (Nonrivalrous and nonexcludable characteristics of public goods), 81–88
Нелінійний підхід (Nonlinear approach), 373–375

Нелінійні мислителі (Nonlinear thinkers), 373—375
Нелояльність, концепція (Disloyalty, conception), 38—50
Нельсон (Nelson), Річард, 112, 254
Нельсон (Nelson), Роберт, 312
Нельсон (Nelson), Філіп, 114
Непослух (Noncompliance), 274, 503, 504
Непряма видача контрактів приватним фірмам (Indirect contracting out), 291, 292
Непряме забезпечення інформацією (Indirect information provision), 277—279
Несприятливий вибір (Adverse selection), 135
Неспроможність влади (Government failures), 29, 178—227, 324, 325
  аналіз проблеми, 319—338
  бюрократичне забезпечення, проблеми, йому властиві, 208—219
    бюрократична неспроможність як неспроможність ринку, 216—219
    вплив обмеженої конкуренції на ефективність, 213—215
    державна установа як агент, 210
    негнучкість спричинена захистом прав державних службовців, 215, 216
    необхідність умовного нарахування цінності продукції, 212, 213
    політичні експерти та бюрократія, 219, 220
  децентралізація, проблеми, пов'язані з нею, 220, 221
    політичні експерти, 225
    проблеми втілення в життя, 221
    фінансові зовнішні ефекти, 223—225
  коригування. Див. Універсальні варіанти політики
  представницька влада, проблеми, властиві їй, 188—208
    виборчі цикли, 203—205
    розмиті і зосереджені інтереси, 191—200
    позування, 205—208
    представники та експерти, 208
    проблеми законодавства, орієнтованого на виборчі округи, 200—203
  пряма демократія, проблеми, властиві їй, 180—188
    демократія як контроль влади, 187, 188
    інтенсивність уподобань і пакетування, 185—187
    парадокс голосування, 180—185
Неспроможність ринку (Market failures), 53—124, 216—219, 281
Неупереджені формули (Unbiased estimator), 600
Неявні трудові контракти (Contracts, implicit), 146
Нємец (Nemetz), Пітер, 245
Нємі (Niemi), Річард Г., 389
Нідлмен (Needleman), Герберт Л., 609
Ніз (Kneese), Алан, 245
Ніз (Neese), Дж.В., 589
Нікарагуа та США, парадокс голосування, 180—185
Ніколз (Nichols), Дейріл Дж., 346
Ніколс (Nichols), Альберт Л., 616
Ніксон (Nixon), Річард, 544, 545
Німеччина, Федеративна Республіка, 162
Нінабер (Nienaber), Жанна, 328
Нісканен (Niskanen), Вільям, 43, 210
«Нове» державне управління («New» public administration), 21
Нол (Noll), Роджер Дж., 232
Номінальні долари (Nominal dollars), 430
Нордгауз (Nordhaus), Вільям Д.,19, 204
Норма 1984 року про паси безпеки (Passive Restraints/Belts Rule (1984)), 463
Норма відсотка (Interest rate), 139
  визначення, 139—141
  реальна і номінальна (real vs nominal), 430
  суспільна норма часового вподобання і ринок (social rate of time preference and market), 139
Нормальне благо (Normal good), 143
Норми вмісту свинцю в бензині,перегляд (Lead standard for gasoline, revising), 582—619
  багатовимірний аналіз, потреба у ... (multivariate analysis, need for), 594—597
  вагомість свідчень (weight of evidence), 613
  вміст свинцю в крові та його вміст у бензині, зв'язок між цими величинами (blood lead and gasoline lead, link between), 593—613
  основна модель лінійної регресії (basic linear regression model of), 597—606

огляд NHANES II, дані ..., 589
остаточне формулювання норми, 613–618
перегляд причинного зв'язку (causality reconsidering), 607–613
походження норм 1985 року, 585–588
стандарти Управління з охорони довкілля (background on EPA standards), 582–585
формування цілісної картини для аналізу, 588–593
Норми обслуговування («Standard of care», rules), 267
Норми оптимальної відповідальності (Liability rules), 266
Ноубл (Noble), Е.П., 443
Нульова гіпотеза (Null hypothesis), 601
Ньюберг (Neuberg), Л.Г., 304–306, 309
Ньюмен (Newman), Девід, 480
Ньюстадт (Neustadt), Річард Е., 31

Оам (Oum), Т.Г., 304–306, 308
Обгрунтованість, внутрішня і зовнішня (Validity, internal and external), 515, 516
Об'єктивний фахівець (Objective technicians role of), аналітична роль, 34–35
Обмежені ресурси, 142
Обмеженість втручання держави Див. Неспроможність влади
Обмеження (Constraints), 334–338
вибір і пояснення, 328–338
перетворення цілей на ..., 345–348
розподілу (distributional), 440–442
фізичні та бюджетні (physical and budgetary), 439, 440
Обов'язкова програма контролю за імпортом нафти у США (U.S. Mandatory Oil Import Control Program), 237
Обов'язкове страхування (Mandatory insurance), 294–296
Огляд досліджень стану здоров'я та харчування нації (NHANES II), 589–618
Огляд літератури (Literature review), 378–389
Оголошення ультиматуму (Issuing an ultimatum), 41,43
Однобічний та двобічний критерій (one-tailed and two-tailed test), 602
Озон (Ozone), 585
Ої (Oi), Волтер, 115
Окен (Okun), Артур М., 161
Окозамилювання (Tokenism), 501
О'Конел (O'Conell), Стефен, 272
Олігополія (Oligopoly), 126, 127
Олсен (Olsen), Джон П., 154, 329
Олсон (Olson), Манкур, 82, 200
Опитування (Interviewing), 392–396
Опір, прямий (Resistance, blattant), 501
Оподаткування алкоголю (Alcohol taxes), 262
аналіз вигід і витрат (benefit-cost analysis of), 401, 442–466
грошове вираження та інтерпретація ефектів (monetizing and interpreting tax), 454–459
оцінювання наслідків податку на алкоголь (estimating effects of tax), 444–454
розрахунок чистих вигод (estimating net benefits), 459–466
Оптимальне мито (Optimal tolls), 263
Органи рівня штату (State governments, policy analysts in), експерти-аналітики у ..., 26
Організаційні втрати (Agency loss), 210
«Організаційні» суспільні блага («Organizational» public goods) , 217, 218
Організація арабських країн — експортерів нафти (ОАПЕК), 544–546
Організація країн — експортерів нафти (ОПЕК), 544–546
Орустейн (Ornstein), Стенлі І., 446
Освітні ваучери (Educational vouchers), 258–260
Освітній ценз, 299
Основні правила (Framework rules), 266
Остаточний «Аналіз впливу нової норми» (Final Regulatory Impact Analysis), 615
Остер (Oster), Клінтон В., молодший, 529, 538, 540
Остро (Ostro), Барт, 590–593, 616
Остром (Ostrom), Вінсент, 93
Остром (Ostrom), Елінор, 92
О'Тоуд (O'Tode), Лоренс Дж. молодший, 506
Оутс (Oates), Велес, 220, 249
Оцінка факторних витрат (Valuing inputs), 407–414
Оцінювання (Evaluation)
альтернатив (of alternatives), 362–365
підготовка (anticipating), 515–518
Оцінювання впливів (Impacts valuing), 358–362
Оцінювання наслідків політики (Outcomes, valuation of policy), 414–424

Палата представників США (U.S.House of Representatives), 494
Паління сигарет (Cigaret smoking)
вміст свинцю в крові (Blood lead) та ..., 596, 597
інформація щодо впливу ... на здоров'я, 275
Палмер (Palmer), Дж., 304—306, 309
Паркер (Parker), Девід М., 287
Паркувальні наклейки у Сан-Франциско (San-Francisko preferential parking), 511
Пастка перехідних прибутків (Transitional gains trap), 195
Патерналізм (Paternalism), 295
Патісон (Pattison), Р. В., 304—306, 310
Патон (Patton), Карл В., 317, 393, 516
Пауел (Powell), Адам Клейтон, 494
Пашигян (Pashigian), Пітер, 280, 304—306, 309
Пейн (Payne), Брюс, 32
Пелечіо (Pellechio), Ентоні, 295
Пелцман (Peltzman), Сем, 112, 270, 304—306, 310
Пензер (Panzar), Джон К., 106
Пенок (Pennock), Дж. Роланд, 189
Первинні ринки, роль для досвідних товарів (Primary markets, experience goods in), 117—119
Переговори (Bargaining), 100
Переговори (Negotiations), 491
Передбачення заходу (Sunset provisions), 519
Передплатні послуги (Subscription services), 121
Переконання учасників (Beliefs of actors), 482—486
Перекручення результатів (misrepresentation of results), 48—50
Переміщення надлишку при запровадженні мінімальної ціни (Surplus transfer under price ceilings), 194
Переобтяженість суспільних благ (Congestibility of public goods), 71
навколишніх суспільних благ (of ambient public goods), 86, 87
придатних для продажу суспільних благ (marketable public goods), 78—81
Пересування на автомобілях, плата за паркування та ... (Automobile commuting, parking fees and), 354—358. Див. також Норми вмісту свинцю в бензині.
Перетворення цілей на обмеження (conversion goals to constraints), 345—348
Перехідна допомога (Transitional assistance), 299, 300
Пері (Perry), Дж.Л., 304—306, 310
Періодичні видання, 380
Пескетраїс (Pescatrice), Д.Р., 304—306, 310
Пескін (Peskin), Генрі М., 331
Петерсон (Peterson), Р.В., 304—306, 310
Південно-східна федеральна енергетична програма (Southeastern Federal Power Program), 286
Піґу (Pigou), Артур Сесіл, 245
Підзаголовки, використання, 370
Підстави для державної політики (Rationales for public policy), 53—124
витрати пристосування (adjustment cost), 145—147, 559, 560
конкурентна економіка як підґрунтя і ... (competitive economy as efficiency benchmark end), 54—56
розподільчі (distributional), 150—178
міжчасовий розподіл (intertemporal allocation), 139—145
ринки з небагатьма продавцями або небагатьма покупцями (markets with few sellers or few buyers), 125—127
суспільний надлишок (social surplus), 68, 69
надлишок споживача (consumer surplus), 56—62
підоснова ціноутворення (background on pricing), 62—66
надлишок виробника (producer surplus), 66—68
джерело і придатність уподобань (source and acceptability of preferences), 127, 128
традиційні (traditional), 69—94
природна монополія (natural monopoly), 102—111
зовнішні ефекти (externalities), 94—102
інформаційна асиметрія (information asymmetry), 111, 112
суспільні блага (public goods), 69—94
невизначеність, проблема (unsertainty, problem of) 132—139
Пікел (Pickell) Дон Г., 540
Піко (Picot), А., 304—306, 310
Пір (Pier), В.Дж., 304—306, 310
Піркл (Pirkle), Дж. Л., 589—593

Пірс (Pearce), Айвор Ф., 473
Післядосвідні товари (Post-experience goods), 122, 123
Пітчер (Pitcher), Х'ю, 590—593, 616
Планово-програмно-бюджетна система (Planning, Programming, Budgeting system) (ППБС), 19
Планування (Planning classical), класичне, 13
Плата за користування (User fees), 263—264
Плата за паркування, пересування на автомобілях та ..., 354—358
Плауден (Plowden), Вільям, 23
Побічний бюджет (Budget, discretionary), 210, 211
Побічні ефекти нагромадження державних запасів нафти (Collateral effects of public oil stockpiling), 556
Поблеми, пов'язані із об'єднанням пропозицій у пакет (bundling problem of),118
Повна ціна (Full price), 115
Повноваження, законні, та їх виконання (Legal authority, compliance and), 501—504
Подання аналізу клієнтові (Communicating analysis), 367—373
Податки (Taxes)
  зміна стимулів, використання ... для (to alter incentives), 240—264
  коригування неспроможностей ринку або збільшення надходжень за допомогою (to correct market failure vs raising revenue), 240—243
  негативний прибутковий податок (negative income tax), 301
  переміщення ренти за допомогою ... (used to ransfer scarcity rents), 246—247
  податки у сфері попиту (demand side tax), 262—264
    плата за користування (user fees), 263—264
    податок на товар (commodity tax), 262—263
    податки у сфері пропозиції, 252—255
    податки на обсяг виробництва (output taxes), 244—247
    тарифи (tariffs), 247—248
  податковий розв'язок Пігу (Pigovian tax solution), 245
  податкові лазівки (loopholes), 196
  Див. також Оподаткування алкоголю
Податки за переобтяження (Congestion taxes), 263
Податки на обсяг виробництва (Output taxes), 244—247
Податковий розв'язок Пігу (Pigovian tax solution), 245
Податкові видатки (Tax expedintures). Див. також Субсидії
Податок на зовнішні ефекти (externality tax), 156
Податок на товар (Commodity taxes), 262
Познер (Posner), Річард А., 270, 407
Позування (Posturing), 205—208
Поінформований попит, вплив оподаткування алкоголю на (Informed demand, effects of alcohol taxes with), 458
Покращення стану здоров'я та працездатності внаслідок оподаткування алкоголю, 453, 454
Полегшення припинення (facilitating of termination), 518
Полі (Pauly), Марк, 257, 291
Полінскі (Polinski), А. Мітчел, 475
Політика, аналіз політики (Policy analysis), 312—314
Політична здійсненність, оцінка і вплив (Political feasibility, assessing and influencing) , 300, 480—488
Політичне «проектування» (Policy design), 511—523
Політичний порядок денний (Policy agenda), 205, 206
Політичний рівень (Arena, political)
  вибір, 486
  політичні стратегії на різних ... 488—498
Політичні ефекти в програмі нагромадження стратегічних резервів палива (Political effects of oil stockpiling program), 555, 556
Політичні періодичні видання, 380
Політичні стратегії на різних рівнях (Political strategies within areas), 488—498
Полок (Pollock), Річард, 299
Польове дослідження (Field research), 392—396
Померен (Pommerehne), В. В., 304—306, 310
Помилки (Errors)
  виправлення (correction of), 513—521
  похибка прогнозу (prediction), 599
  похибка I та II типу (Type I and II), 602

Попит (Demand)
на право вибору (option), 143
оцінювання ... на блага не пропоновані ринком (for nonmarketed goods, estimating), 474—477
цінова еластичність ... (price elasticity of), 102
Попит на право вибору (Option demand), 143
Попит, податки у сфері ... (Demand, taxes on ... side), 243, 262—264
Поправки до Закону 1978 року про зовнішній континентальний шельф (Outer Continental Shelf Lands Act Ammendments of 1978), 240
Поправки до Закону про чисте повітря (1970р.) (Clean Air Ammendments of 1970), 582
Порівняльна статика (Comparative statics), 145
Порівняння «до» та «після» (Before-after comparison), 516
Пороги успіху (Success tresholds), 519
Портер (Porter), Майкл Р., 126
Портні (Portney), Кент І., 170
Портні (Portney), Пол, 475
Портове управління Масачусетсу (Massachussets Port Authority), 286
Портове управління Нью-Йорка та Нью-Джерсі (Port Authority of New York and New Jersey), 286
Порядок денний, політичний (Agenda, policy), 205, 206
Послаблені права власності (Attenuated property rights), 75
Послуги у сфері охорони здоров'я (Health-related services), 304—306
Постачання благ за допомогою неринкових механізмів (Goods supply, through nonmarket mechanism), 279—292
Постійний доход (Constant income), 60
Постійної корисності, графік попиту (Constant-utility demand schedule), 60
Поточна вартість (Present value), 425—438
вигід і витрат запровадження норм вмісту свинцю в бензині (of costs and benefits of lead standard in gasoline), 616, 617
чистих вигод як функція ставки дисконту (present net value as function of diskount rate), 433
Похибка I та II типу (Type I and II errors), 602
Похибка прогнозу (Prediction error), 599
Поштова служба, 286
Пошук ренти (rent seeking), 192—200
Пошукові товари (Search goods), 115—117
Права власності (Property rights), 70, 266
державний розподіл (government allocation of), 234, 235
послаблені (attenuated), 75
реакція ринку на зовнішні ефекти та ... (market responces to externalities and), 100—102
Право захоплення, 88
Прайк (Pryke), Р., 304—306, 310
Праудфут (Proudfoot), Стюарт, 261
Представлення рекомендацій (Recommendations, presenting), 366
Представницька влада (Representative government), проблеми, властиві їй, 188—208
виборчі цикли (electoral cycles), 203—205
розмиті і зосереджені інтереси (diffuse concentrated and interests), 191—200
позування (posturing), 205—208
представники та експерти (representatives and analysts), 208
проблеми законодавства, орієнтованого на виборчі округи (district based legislatures), 200—203
Премія за ризик (Risk premium), 132
Преса як джерело, 389—391
Пресмен (Pressman), Джеффрі, 221, 498, 500
Прест (Prest), А. Р., 401
Прецеденти (Precedents), 207
Прибічник проблеми, аналітична роль, 35—37
Прибутки бухгалтерські та економічні, 64
Приватизація (Privatization), 234
Привілейованої групи (privileged case) випадок, 82
Придатні для продажу суспільні блага (Marketable public goods), 77—81
Принцип компенсації Калдора — Гікса (Kaldor — Hicks Compensation principle), 61, 406, 407, 438
Природна монополія (Natural monopoly), 102—111, 280
неефективність розміщення ресурсів за ... (allocative inefficiency under), 103—105
обмеження у випадку змагальних ринків (restraints in contestable markets), 105—109

Х-неефективність внаслідок обмеженої конкуренції (X-inefficiency resulting from limited competition), 109–111
просторові межі ... (boundaries delineating goods of), 109
регулювання цін за (price regulation of), 269, 270
Природні здібності (капітал) і участь у ринку (Endovwments, participation in market and), 157
Природні ресурси. Див. Ресурси
Причинний зв'язок (Causality), 607–613
Пріст (Priest), Джордж, 266
Прічард (Prichard), Роберт, 287
Проблема «замовник — виконавець» (Agent-principal, problem), 209, 291
Проблема «їзди зайцем» (Free-riding), 85, 86, 556
Проблема правління меншості (Minority rule, problem of), 201
Проблеми втілення (Implementation problem) в децентралізованих політичних системах, 221
Проблеми індексу, ранжування розподілу (Index problems, ranking distributions), 173, 174
Проблеми класифікації, аналіз розподілів (Categorization problems and distributional analysis), 174, 175
Проведення опитувань (Interviewing), 476
Прогнозування впливів (Impact prediction), 354–358
Прогнозування впливів альтернативної політики (Predicting impact of policy alternatives), 354–358
Програма житлової допомоги (Housing Allowance Program), 259
Програма зразкових міст США (U.S. Model Cities Program), 203
Програма нагромадження стратегічних запасів, 222, 297, 298, 542–580
впливи (impacts of), 552–557
дії за умов невизначеності (unsertainty), 561–563
інтуїтивна логіка щодо (intuitive logic behind), 551
кількісне визначення вигід і витрат (quantifying costs and benefits), 557–561
приватне (privat) нагромадження, 556
причини створення державних запасів (rationales for public), 551
простий аналіз рішення (simple decision analysis), 563–568
Програма стратегічного резерву палива (Strategic Petroleum reserve program), 222, 297, 298, 542–580
аналітичні підходи до проблеми обсягу (analytical approaches to size issue), 551–568
роль аналізу в полеміці (role of analysis in controversy), 568, 569
забезпечення енергоносіями та ... (energy security and), 543–545
запровадження ... (initiation of), 545–546
основна структура ... (basic program structure), 546–547
проблеми втілення (implementation problems), 547–551
створення запасів (stockpiling program), 297–298
Програма страхування по старості, непрацездатності та від захворювань, 295
Продовольчі талони (Food stamps), 256, 258
Проект незалежності (Project Independence), 545
Проектування політики (Design, policy) навпаки (bottom-up), 511–513
стратегічні міркування при ... (thinking strategically about), 513–523
Проектування політики навпаки (Backward mapping), 348, 507, 511, 512
Проміжна група при індивідуальному постачанні суспільних благ (Intermediate group case of private provision of public goods), 82–84
Пропозиція, податки у сфері ... (supply, taxes on ... side), 244–248
Простий аналіз рішення, 563–568
Проституція (Prostitution), 131, 235
Просторова стаціонарність (Spatial stationarity), 93
Просторові межі природної монополії (Spatial boundaries of natural monopoly), 109
Протест (Protest), 41–50
Протипожежна служба (Fire services), 305
Процес монтажу (Assembly process), 500
наявність «майстрів» для ... (availability of fixers for),504–506
Пряма видача контрактів приватним фірмам (Direct contracting out), 289–291

Пряма демократія, проблеми, властиві ... (Direct democracy), 180–188
інтенсивність уподобань і пакетування (preference intensing and bundling), 185–188
парадокс голосування (voting paradox), 180–185
як контроль влади (as check on power), 187, 188
Пряме забезпечення інформацією (Direct information provision), 274–277
Публікації урядових документів (Government publications), 385–389
Публікації урядові. Див. також Огляд літератури
Пул (Poole), Роберт В., молодший, 109, 275, 290, 296
Пульярезі (Pugliaresi), Лучіан, 576
Пучер (Pucher), Дж., 304–306, 310

Рабіновіц (Rabinowitz), Майкл, 609
Рабушка (Rabushka), Елвін, 480
Раглз (Ruggles), Патриція, 159
Рад (Rudd), Джоел, 275
Рада економічних дорадників (Counsil of Economic Advisors) (CEA), 24, 572
Рада національної безпеки (National Security Counsil), 23
Рада охорони природних ресурсів (Natural Resources Defense Counsil), 584
Раднер (Radner), Рой, 132
Райкер (Riker), Вільям Г., 183, 185, 202, 207, 493, 495, 497
Райлі (Riley), Джон Дж., 133
Райсігані (Raisighani), Гурев, 329
Райт (Wright), Брайен, 298
Райт (Wright), Соня Р., 516
Райфа (Raiffa), Говард, 491
Рао (Rao),К. Л. К., 235, 287
Рапопорт (Rapoport), Пітер, 152
Расел (Russell), Кліфорд С., 245
Расмусен (Rasmusen), Ерік, 127
Раціональний підхід (Rationalist approach), 316–375
аналіз проблеми (problem analysis), 319–338
аналіз процесу комунікації (communicating analysis), 367–375
аналіз рішення (solution analysis), 338–367
Раціонування за допомогою талонів (Coupon rationing), 199
Рашінг (Rushing), В., 304–306, 310
Реальні долари (Real dollars), 430
Регресія (Regression)
лінійна (linear), 597–606
логістична (logistic), 606
Регулювання (Regulations), 268–279
авіатранспорту (airline), 527
вартість різних програм ..., що зменшують ризик на одне врятоване життя (cost of various risk reducing, per live saved), 464, 465
вплив на канадських авіалініях (Canadian impact of), 524–541
звільнення ринків (freeing markets from), 231–235
інструкції (government documents on), 388
історичний досвід регулювання ..., 527
непряме забезпечення інформацією (indirect information provision), 277–279
обмеження конкуренції (limiting competition), 213–215
обов'язкове страхування при приватизації (mandatory insurance to privatize), 294–296
пряме забезпечення інформацією (direct information provision), 274–277
регулювання цін (price control), 269, 270
регулювання обсягів (quantity), 271
Див. також Перегляд норм вмісту свинцю в бензині
Регулювання обсягів (Quantity regulation), 271
Результати (Results)
вимагання сфабрикованих (cooked, demands for), 46
перекручення (misrepresentation of), 48, 49
Рейган (Reagan), Роналд, 579
Рейтер (Reiter), Барі Дж., 276, 278
Реклама (Advertising)
і подолання інформаційної асиметрії (to reduce information asymmetry), 116, 117
суспільні наслідки приватної ... (Social implications to privat) 128
уподобання і ... (preferences and), 128, 129
Рен (Renn), С. К., 304–306, 310
Рендерс (Randers), Йорген, 18
Рені (Ranney), Остін, 188

Рента (Rent), 64—66
економічна (ресурсна) рента (Scarcity rents), 67
зміна надлишку виробника як зміна ... (changes in producer surplus as changes in), 67, 68
монопольна (monopoly), 66, 67
Ресендес (Resendes), Р., 304—306, 309
Ресурси (Resources)
аукціони з розподілу прав на експлуатацію природних ... спільної власності (auctions for allocation of exploration rights of publicly owned), 239, 240
вичерпні (exhaustible), 142
і альтернативна вартість (and opportunity cost), 407—414
і економічна рента (scarcity rents from), 67
незворотне споживання природних (irreversible consumption of natural), 142
оцінювання ... учасників (of actors, assessing), 486
спільної власності (common property), 88—94
«Ресурси для майбутнього», асоціація (Resources for the Future), 27
Ресурси спільної власності (Common property resources), 88
Референдум 1980 року в Квебеку про суверенітет у тісному зв'язку з Канадою (Quebec referendum on sovereignity association), 188
Решенталер (Reschenthaler), Дж.Б., 527, 534
Ризик (Risk, Hazard), 132
дисконтування на ... (discounting on ...), 425—438
недостатнє інвестування наукових досліджень і розробок через ... (underinvestment in research and development), 254
сподівана цінність та ... (expected value and), 435—438
суб'єктивне відчуття (subjective perception of), 136—138
цільові фонди ... (assigned risk pools), 296
Ризик, породжений циклами ділової активності (Bussiness cycle, risk of), 147
Ринки (Markets)
види ..., 139
викривлені (distorted), 418, 419
вторинні (secondary), 419—421
втручання держави (government intervention in), 192—196
змагальні (contestable), 105—109
ефективні і неефективні (efficcient vs inefficient), 407—414
визначення альтернативної вартості на ... (measuring opportunity costs in), 407—414
оцінювання наслідків (valuation of policy outcomes in), 414—424
звільнення (freeing), 231—235
з небагатьма продавцями і небагатьма покупцями (with few sellers or few buyers),125—127
імітація (simulating), 237—240
капіталу (capital), 140—144
реакції на зовнішні ефекти (responces to externalities), 100—102
сприяння (facilitating), 235—240
... фактори (factor), 408, 409
Ринки капіталу (Capital markets), 140—144
Ринкова ефективність (Market efficiency), 54—56
Ринковий (маршалівський) графік попиту (Market (Marshallian) demand schedule), 60, 470—474
Ринкові ефекти в програмі нагромадження стратегічних резервів палива (Market effects of oil stockpiling program), 554, 555
Ринкові ліцензії (Tradable permit system), 237
Ринок, неспроможність (Market, failures), 53—124, 216—219, 281
бюрократична неспроможність як неспроможність ринку (bureaucratic failure as), 216—219
витрати пристосування (adjustment costs), 145—47, 559, 560
визначення альтернативної вартості за умови ... (assessing opportunity costs in presence of),407—414, 467
джерело і придатність уподобань (source and acceptability of preferences), 127, 128
коригування. Див. Універсальні варіанти політики
міжчасовий розподіл (intertemporal allocation), 139—145
невизначеність, проблеми (uncertainty, problem of), 132—139

ринки з небагатьма продавцями і небагатьма покупцями (markets with few sellers or few buyers), 125 – 127
розподільчі цілі та ... (distributional rationales and), 150 – 177
збільшення рівності здобутків (increasing equality of outcomes), 159 – 162
людська гідність (human dignity) 157 – 159
традиційні... (traditional), 69 – 94
зовнішні ефекти (externalities), 94 – 102
інформаційна асиметрія (information assymmetry), 111, 112
природна монополія (natural monopoly), 102 – 111
суспільні блага (public goods), 69 – 94
Риторика (Rhetoric), 496, 497
Рівні споживання (Floors on consumption), 157 – 159
Рівність можливостей (Equity of opportunities), 157 – 159
Рідкер (Ridker), Роналд, 475
Рікер (Ricker), Вільям Г., 490
Рісел (Riesel), Деніел, 273
Річардс (Richards), Джон, 247
Робертс (Roberts) Расел Д., 158, 257
Робертс (Roberts), Блейн, 269
Робертс (Roberts), Джон, 119
Робін (Robyn), Дороті, 233
Робінс (Robins), Айра П., 290
Робінс (Robins), Філіп К., 609
Робінсон (Robinson), Кенет, 108
Роджерс (Rodgers), Джеймс Д., 257
Розбудова здібностей (Capacity building), 522
Розен (Rosen), Гарві, 259
Розен (Rosen), Генрі, 331
Розен (Rosen), Шервін, 146, 457, 475
Розенберг (Rosenberg), Александер, 127
Розенталь (Rosenthal), Леслі, 258
Розмиті інтереси (Diffuse interests), 191 – 200
Розміщення наявних благ (Allocation of existing goods), 235, 236
Розподіл прибутку (Profit sharing), 218
Розподільча коаліція (Distributional coalition), 200
Розподільчі обмеження (Distributional constraints), 440 – 442
Розподільчі підстави для державної політики (Distributional rationales for public policy), 150 – 178
Розподільчі цілі державних установ (distributional goals of public agencies), 213
Розуміння мотивів і переконань учасників (Understanding motivations and beliefs of actors), 482 – 483
Розцінки за граничними суспільними витратами (Marginal social cost pricing), 263
Ройтер (Reuter), Пітер, 315
Ролі, аналітичні (Roles, analytical), 33 – 37
Рольф (Rolph), Елізабет С., 235
Рор (Rohr), Джон, 39
Рос (Ross), Норалоу П., 516
Рос (Ross), Стефен М., 275
Росі (Rossi), Пітер Г., 516
Рот (Roth), Джефрі, 163
Роудз (Rhoads), Стівен Е., 240
Роуз-Акерман (Rose-Ackerman), Сюзен, 291
Роулз (Rawls), Джон, 160
Рубінфельд (Rubinfeld), Деніел Л., 321, 475
Рукельсгауз (Ruckelshaus), Вільям Д., 585
Рус (Roos), Леслі Л. молодший, 516
Рух знизу (Bottom-up processes), 521, 522

Сабатьє (Sabatier), Пол А., 498
Саботаж (Sabotage), 46
Савас (Savas), Е.С., 234, 304 – 306, 310
Савіцкі (Savicki), Девід, 317, 393, 516
Сагден (Sugden), Роберт, 401, 422
Сайдергад (Suyderhud), Джек П., 299
Саламон (Salamon), Лестер, 284
Самнер (Sumner), Майкл Т., 253
Самоаналіз. Див. Мета-аналіз
Саморегулювання (Self-regulation), 278
Самостійні цілі , 332
Сапінгтон (Sappington), Девід Е. М., 282
Сапольскі (Sapolski), Гарвей М., 489
Сафран (Saffran), Бернард, 381
Свенсон (Swenson), Дж. А., 304 – 308
Свідчення, збір та впорядкування (Evidence, gathering and organizing), 376 – 399
Світмен (Sweetman), Глен, 576
Світцер (Switzer), Лорн, 255
Своєчасність подання аналізу (Timeliness of communicating analysis), 369
Сейджі (Sagi), П., 137
Сейдл (Seidl), Джон Майкл, 300
Сейдман (Seidman), Гарольд, 285
Селзнік (Selznik), Філіп, 489
Селісбері (Salisbury), Роберт Г., 197
Сем'юелсон (Samuelson), Пол А., 73

Сен (Sen), Емерті, 152
Середні величини і дисперсія, 363
Середні витрати (Average cost), 62
Середня величина вибірки, 363
Сертифікація, 119, 277, 278
Сескін (Seskin), Юджін П., 331
Сетертвейт (Satterthwait), Марк, 184
Сетл (Settle), Расел Ф., 401
Симптоми, оцінка (Symptoms, assessing), 319, 320
Синдром набутого імунодефіциту (СНІД, AIDS), 378
Синій хрест та Синій щит (Blue Cross and Blue Schield), 28
Системний аналіз (Systems analysis), 18, 19
  планово-програмно-бюджетна система, 19
Сіглауб (Sieglaub), А. Б., 443
Сільське господарство, міністерство ... (Department of Agriculture), 284
Сімон (Simon), Жюльєн Л., 19
Сінгл (Single), Е., 234
Скітовскі (Scitovsky), Тібор, 153
Сколнік (Skolnick), Джером, 345
Словік (Slovic), Пол, 136, 137
Слоун (Sloan), Ф. А., 304–306, 310
Служба досліджень у сфері національного кримінального права (National Criminal Justice Research Service), 381
Служба сприяння розвиткові кооперативів міністерства сільського господарства (Cooperative Extension Service of the Department of Agriculture), 284
Смарт (Smart), К. Н., 454
Смідінг (Smeeding), Тімоті М., 161, 172
Сміт (Smith), Адам, 266
Сміт (Smith), Вейн, 346
Сміт (Smith), Вернон Л., 238
Сміт (Smith), Кері, 476
Сміт (Smith), Лоренс Б., 321
Сміт (Smith), Річард, 196
Смол (Small), Кенет А.,263
Смолвуд (Smallwood), Френк, 498
Снайдер (Snyder), Глен Г., 297
Снейвлі (Snavely), Кейт, 163
Соломон (Solomon), Р., 234
Сомерфілд (Sommerfield), Мері, 568
Сорей (Surrey), Стенлі С., 252
Соркін (Sorkin), Алан Л., 106
Спадна гранична корисність (Declining marginal utility), 55
Спевінс (Spavins), Томас, 112
Спен (Spann), Роберт М., 270, 304–306, 310
Спеціальні дільниці (Special districts), 288, 289
Співвідношення вигід і витрат (Benefit-cost ratios), 439
Споживання (Consumption)
  граничні суспільні витрати ... (marginal social costs), 71
  рівні ... (floors on) , 157–159
  поточна вартість (present value of), 425–438
Спостереження, залишкове (Residual of the observation), 599
Спотові ринки (ринки наявних товарів) (Spot markets), 139
Справедливість (Equity), 33
  горизонтальна та вертикальна (horizontal and vertical), 161
  рівність можливостей (of opportunity), 157–159
  цінність (value of), 33
  як мета (as goal), 328–338
Сприяння ринкам (Facilitating markets), 235–240
Спрощений аналіз, 524–541
СРП. Див. Програма стратегічного резерву палива
Ставка дисконту (Discount rate)
  суспільна (social), 467–470
  чиста поточна цінність як функція ... (present net value as function of), 426–435
Стандарти якості (Quality standards), 276
Стар (Starr), Пол, 172
Статистика (Statistics)
  багатовимірний аналіз (multivariate analysis), 594–597
  вагомість свідчень (weight of evidence from), 613
  модель лінійної регресії (linear regression model), 597–606
  причинний зв'язок та ... (causality and), 607–613
  метод найменших квадратів (ordinary least squares method), 597–606
  Див. також Норми вмісту свинцю в бензині, перегляд «Старе» державне управління («Old» public administration), 19–21
Статистична значимість (Statistical significance), 601
Статистичні джерела (Statistical sources), 389–392

Статистично значимий вплив (Substantive significance), 604
Стейнер (Stainer), Пітер, 400
Стейтн (Staten), Майкл Е., 136
Стенбері (Stanbury), В.Т., 107, 527, 534
Стенлі (Stanley), Гарольд В., 389
Стенлі (Stanley), Джуліен Т., 516
Стерл (Steuerle), Юджін, 171
Стерлінг (Starling), Гровер, 317
Стернліб (Sternlieb), Джордж, 18
Стефелд (Staffeld), Реймонд Дж., 26
Стівенс (Stevens), Б. Дж., 304–307, 311
Стіглер (Stigler), Джордж Дж., 114, 193, 270
Стігліц (Stiglitz), Джозеф Е., 282
Стокмен (Stockman), Девід, 579
Стоукс (Stokes), Доналд Е., 483
Стохастичне динамічне програмування (Stochastic dynamic programming), 566–568
Стратегічне мислення (Strategic thinking), 478–523
  і проектування політики (and policy design), 511–523
  фаза втілення в життя (implementation phase), 498–523
  фаза ухвалення рішень (adoption phase), 480–498
Стратегія мінімаксу (Minimax strategy), 364
Страхування (Insurance)
  втручання держави у сфері ...(public intervention in), 292–296
  доступність (availability of), 132–134
  моральний ризик і ... (moral hazard and), 135–138
  недостатнє страхування (underinsuring), 135–136
  несприятливий вибір (adverse selection and), 135–136
  обмеження збитків завдяки ... (loss control through), 121
  обов'язкове (mandatory), 294–296
  субсидоване (subsidized), 296
Стрибки цін («цінові шоки») (Price shocks), 297
  на нафту (oil), 175, 222, 542, 561
Стрибки цін на нафту (нафтошоки) (Oil price shocks), 175, 222, 542, 561
Структурні ресурси спільної власності (Structural common property resources), 88–94
Структурування процесу взаємодії (Interaction structuring), 367–369
Ступені свободи (Degrees of freedom), 597–607
Ст'юдент t-розподіл (Student t-distribution), 601
Субсидії (Grants (grants in aid)), 248–249
  блочні (block), 255
  грошові (cash), 300–303
  натурою (in-kind), 255–258
  часткові (matching), 249–252
Субсидії для зміни стимулів (subsidies to alter incentives), 240–264
  субсидії у сфері попиту (demand-side, 255–264
    ваучери (vouchers), 258–260
    натурою (in-kind), 255–258
    податкові видатки (tax expenditures), 260–262
  субсидії у сфері пропозиції (supply-side), 248–255
    податкові видатки (tax expenditures), 252–255
    часткові (matching grants), 249–252
Субсидії для наукових досліджень та розробок, 253
Субсидії натурою (In-kind supsidies), 255–258
Субсидії у сфері попиту (Demand-side subsidies), 242–243, 255–262
Субсидії у сфері пропозиції (Supply-side subsidies), 248–254
Субсидоване страхування (Subsidized insurance), 296
Суспільна норма часового уподобання (Social rate of time preference), 139
Суспільна ставка дисконту (Social discount rate), 467–469
Суспільний надлишок (Social surplus)), 68, 69
  втрати (losses)
    на ринку алкоголю через підвищення податку (in alcohol markets with increased tax), 445–448
    через інформаційну асиметрію (information asymmetry), 113
    через існування природної монополії (from natural monopoly), 102, 103
  зміни (changes)
    альтернативна вартість і ... (opportunity costs and), 413
    викликані зміною попиту на вторинних ринках (inferred from demand shifts in secondary markets), 422

внаслідок збільшення пропозиції (resulting from additions to supply), 415–416
на викривлених ринках (in distorted markets), 418, 419
через нагромадження запасів (stockpiling and), 557–559
надлишок виробника (producer surplus), 66–68
надлишок споживача (consumer surplus), 56–62
підоснова ціноутворення (pricing, background on), 62–66
чисті втрати внаслідок перевиробництва з негативними зовнішніми ефектами (net loss of overproduction with negative externality and), 96–102
Суспільні блага (Public goods), 69–94
визначальні особливості, 70
графіки граничних вигід (marginal benefit schedules for), 72–76
і товари індивідуального споживання (and privat goods), 70
класифікація (classification of), 77
«організаційні» (organizational), 217, 218
придатні для продажу (marketable), 77–81
ресурси спільної власності і «вільні» блага (common property resources and «free» goods), 88–94
«чисті» і навколишні («pure» and ambient), 81–87
Суспільні витрати (Social costs), 71–73, 263
Суспільні індикатори (Social indicators), 165–171
«Сухий закон» у 20-ті роки (США) (Prohibition of 1920-th), 462
Сюрчання свистком (Whistle-blowing), 45, 50
Сяо (Hsiao),В., 304–306, 308

Таблиці, використання у письмовому аналізі, 372
Тайрол (Tirol), Джин, 127
Тайсберг (Teisberg), Томас, 576
Тайтенберг (Teitenberg), Томас Г., 237
Такмен (Tuckman), Г.Р., 304–306, 311
Талер (Thaler), Річард 457
Талок (Tullock), Гордон, 192, 195, 200
Тарифи (Tariffs)247, 248, 272
Тверскі (Tverski), Амос Дж., 136, 137, 497
Тейлор (Taylor), Серж, 210
Тейсберг (Teisberg), Томас Дж. 568
Телекомунікаційна індустрія, 108, 109
Теорема загальної можливості Ероу (General Possibility Theorem), 183
Теорет (Theoret), Андре, 329
Теоретичні дослідження у галузі суспільних наук, 13–15
Теорія відносин «замовник — виконавець», проблема морального ризику (principal-agent theory, moral hazard problem), 280–281
Теорія конкурентоспроможності (Contestability, theory of), 528
Тепличний ефект («Greenhouse effect»), 176
Терлецький (Terleckyj), Нестор Є., 457
Тест на одну неспроможність ринку (Single market failure test), 286
Тест про подвійну неспроможність ринку (Double market failure test), 281
Технічні навички (technical scills), 29
Тиранія більшості (Majority, tyranny by the), 186
Тиранія меншості (Minority, tyranny by the), 186
Тібо (Tiebout), Чарльз М., 223
Тілтон (Tilton), Дж.Е., 304–306, 311
Тіплз (Teeples) Р., 304–306, 307
Тобін (Tobin), Джеймс, 167
Товари (блага) (Goods)
Товари індивідуального споживання, конкурентність і виключеність (Private goods, rivalry and excludability of), 70
Товариства збереження здоров'я (Health Maintennance Organizations), 121
Токсичні речовини, регулювання (Toxic chemicals, regulation of), 273
Толісон (Tollison), Роберт Д.,192
Томас (Thomas), Говард, 235, 287
Томас (Thomas), Патриція, 164
Томас (Thomas), Річ, 196
Томас (Thomas), С., 86
Томпсон (Thompson), Денис, 43, 44
Томпсон (Thompson), Лоренс Г. 295
Томпсон (Thompson), Марк, 401
Томпсон (Thompson), Фред, 107, 193, 237, 466, 518
Топель (Topel), Роберт, 294
Торвей (Turvay), Р.,401
Торговельне право (Commercial law), 266
Торговельний дефіцит (Trade deficit), 169
Торнтон (Thornton), Крейд В. Д., 405
Тофам (Topham), Невіл, 249

Травми та ушкодження майна, спричинені вживанням алкоголю (Injury and property damage, alcohol related), 452 – 453
Трайб (Tribe), Л., 330
Транзитивність (Transitivity), 183
Трапані (Trapani), Дж. М., III, 304 – 306, 310
Требілкок (Trebilcock), Майкл Дж., 276, 278
Тренгроув (Trengrove), К.Д., 304 – 306, 308
Третвей (Tretheway), М. В., 304 – 307
Тридцятилітня війна (Thirty Years War), 281
Тріплет (Triplett), Джек, 167
Тропман (Tropman), Джон, 279
Трудове законодавство (Labor law), 266
Тунен (Toonen), Тео А. Дж., 511
Туроу (Thurow), Лестер К., 241
Туфт (Tufte), Едвард Р., 204

Узгодженість, 604
Універсальні варіанти політики (Generic policies), 228 – 311
альтернативи (alternatives), 348, 349
видача контрактів (приватним фірмам) (contracting out), 289 – 292
використання субсидій і податків для зміни стимулів (subsidies and taxes to alter incentives), 240 – 264
податки у сфері попиту (demand-side taxes), 262 – 264
податки у сфері пропозиції (supply-side taxes), 252 – 255
субсидії у сфері попиту (demand-side subsidies), 255 – 264
субсидії у сфері пропозиції (supply-side subsidies), 248 – 255
встановлення правил (establishing rules), 264 – 277
основні правила (frameworks), 264 – 268
регулювання (regulations), 268 – 277
запаси на «чорний день», створення (cushions, providing), 296 – 299
забезпечення страхуванням (insurance, providing), 292 – 303
звільнення ринків (freeing markets), 231 – 235
імітація ринків (simulating markets), 237 – 240
незалежні агентства (independent agency), 285 – 289
постачання благ за допомогою неринкових механізмів (supplying goods through nonmarket mechanisms), 279 – 292
пошук (searching for), 302
пряме постачання через урядові установи (direct provision through public agency), 282 – 285
сприяння ринкам (facilitating markets), 235 – 240
Уолкот (Wolkott), Роберт, 586
Управління долиною річки Тенесі (Tennessee Valley Authority), 286
Управління електростанціями Аляски (Alaska Power Administration), 286
Управління електростанціями Бонівіла (Bonneville Power Administration), 286
Управління енергетичних досліджень та розробок (Energy Research and Development Administration), 550
Управління монетного двору (Bureau of the Mint), 284
Управління охорони довкілля (Environmental Protection Agency EPA), 222
та норми вмісту свинцю в бензині, 582 – 585
Управління санітарного нагляду за якістю харчових продуктів та медикаментів (Food and Drug Administration FDA), 276, 296, 487, 488
Управління технологічної допомоги (Office of Technology Assessment), 24
Управління цивільної аеронавтики (Civil Aeronautics Board), 527
Урі (Ury), Вільям, 492, 493
Уряд (Government), політичні експерти в ..., 24, 25
Урядова друкарня (GPO), 385
Урядові (державні) корпорації (Corporations, government (public)), 286 – 288
Урядові установи, пряме постачання товарів і благ через ... (Government bureaus, direct supply of goods), 282 – 285
Утилітаризм (Utilitarianism)
A-утилітаризм (act-utilitarianism), 155
R(role)-утилітаризм role-utilitarianism), 155
інституційний (institutional utilitarianism) утилітаризм, 150, 154 – 156
Учасники (Actors)
визначення конкретних ... 481 – 482
оцінювання ресурсів, 486
розуміння мотивів і переконань ... 482 – 483

Фаза втілення в життя (Implementation phase), 498–523
передбачення трудощів (anticipation problems), 506–523
чинники успіху і невдачі (factors affecting success and failure of), 498–506
Фаза ухвалення рішень (Adoption Phase), 480–481
оцінювання політичної здійсненності та засоби впливу на неї (assessing and influencing political feasibility), 481–488
політичні стратегії на різних рівнях (political strategies within areas), 488–498
Файндлі (Findley), К.К., 304–307
Факти, збір та впорядкування (Facts, gathering and organizing), 376–399
документальне дослідження (document research), 378–392
зведення воєдино результатів документального і польового досліджень (putting document and field research together), 396–399
польове дослідження (field research), 392–396
Фактори, ринкові (Factor markets), 408
Фалтон (Fulton), Артур Д., 521
Фама (Fama), Юджін Ф., 211, 287
Фанкгаузер (Funkhouser), Р., 304–306, 308
Фармакопея США (United States Pharmacopoeia), 123
Фачеті (Fachetti), С., 608
Федеральна енергетична комісія (Federal Power Comission), 550
Федеральна корпорація страхування депозитів (Federal Deposit Insurance Corporation), 286
Федеральна національна іпотечна асоціація (Federal National Mortgage Association), 286
Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (Federal Emergency Management Agency), 296
Федеральне енергетичне управління (Federal Energy Administration) (ФЕУ, FEA), 545, 547, 549, 550
Федеральний уряд (federal government), політичні експерти в ..., 24, 25
Федеральні органи (federal agencies), політичні експерти в ...,24, 25
Фейгенбаум (Feigenbaum), С., 304–307
Фейр (Fare), Р., 304–307
Фелпс (Phelps), Чарльз, 443, 444, 446, 448–451, 456
Фено (Fenno), Річард, 393
Феріс (Farris), Пол В., 129
Ферман (Ferman), Барбара, 367, 505, 507
Фес (Fass), Мюрей, 167
Фізичні обмеження (Physical constraints), 439, 440
Фікслер (Fixler), Філіп Е.,290
Фіксовані витрати (Fixed costs), 62
Фінансові зовнішні ефекти (Fiscal externalities), 218, 223–225, 404, 405
Фінансові інститути (Financial institutions), 305
Фінансові трансферти (Intergovernmental transfers), 300–303
Фінзінгер (Finsinger), Дж., 304–306, 308
Фіскальна політика (Fiskal policies), 147
Фішер (Fisher), Ентоні К., 142, 143
Фішер (Fisher), Ірвін, 462
Фішер (Fisher), Роджер, 492, 493
Флауерс (Flowers), Мерилін Р., 289
Флейшмен (Fleishman), Джоел Л.,32
Фонди «на дощовий день» (Rainy day funds), 299
Форвардне планування (Forvard mapping), 507–509
Форвардні (строкові товарні) ринки (Forvard markets), 139
Форест (Forest), Ен, 476
Формування альтернатив політики, 350–353
Формула оцінки (Estimator), 600
Формула оцінки коефіцієнтів (Consistent estimator), 600
Форсайт (Forsyth), П. Дж., 304–307
Фортофер (Forthofer), Р.Н., 589
Фостер (Foster), Едвард, 168
Франкфуртер (Frankfurter), Фелікс, 490
Франц (Frantz), Роджер С., 109
Фрей (Frey), Б. С., 304–306, 310
Френк (Frank), Роберт Г., 130
Френч (French), Пітер Е., 45
Фреч (Frech), Г.Е., 304–306, 308
Фрідман (Friedman), Г. Д., 443
Фрідман (Friedman), Джеймс В., 127
Фрідман (Friedman), Лі С., 60, 239, 251, 280, 442, 473
Фрідман (Friedman), Мілтон, 259, 278
Фрідріксон (Frederickson), Джордж Г., 21
Фрімен (Freeman), А.М. III, 143, 476

Фрімен (Freeman), К. Д., 304–306, 308
Фудзі (Fudjii), Едвін Т., 262
Функція корисності (Utility function)
джерело і прийнятність уподобань та ... (source and acceptability of preferences end), 127–129
проблема невизначеності та ... (problem of unsertainity end), 132–139
Ф'ючерсні ринки (Futures markets), 139

Хантінгтон (Huntington), Семюел, 193, 270
Хаслер (Hassler), Вільям Т., 272
Хігінс (Higgins), Джеральд Ф., 568
Хол (Hall), Пітер А., 15
Хоуп (Hope), Кріс, 497
Х'юїт (Hewitt), Деніел, 476

Центр наукової і технічної інформації, 381
Центральна гранична теорема (Central Limit Theorem), 601
Центри контролю за захворюваннями (Centers of Disease Control), 589–593
Цивільне право (Civil Law), 265
Цілі (Goals)
вибір та пояснення (choosing and explaining), 328–338
зведення ... та альтернатив воєдине (putting policy alternatives together with), 353–367
здійсненність (feasibility), 300–303
ефективність як ... (efficiency as), 321, 328–338, 439, 620
категорії (categories of), 332
нечіткість (vagueness), 329
перетворення ... на завдання та обмеження (conversion to objectives and constraints), 345–353
розмежування між ... і варіантами політики (distinction between policies and), 336
як продукт (as outputs), 329
Цільові фонди ризику (Assigned risk pools), 296
Ціна (Price)
альтернативна вартість і ... (opportunity cost and), 407–414
в годину «пік» (peak-load), 263
гарантування мінімальної ... (supports), 195
гедонічна модель (hedonic price models), 475
запаси нафти і її ... (oil stockpiling and), 561
зміни (changes)
компенсаційна (compensating variation of), 60
на вторинному ринку (in secondary market), 422
на житло (housing), 475
на конкурентні і неконкурентні товари (of rivalrous vs nonrivalrous goods), 72–76
обмеження, 194, 195, 197, 270
... опціону (option), 437
регулювання (regulation), 197, 268
повна (full), 115
стрибок ... на нафту (oil price shock), 175, 222, 542, 561
Ціна в годину «пік» (Peak-load), 263
Ціна опціону (Option price), 437
Ціни на житло (Housing prices), 475
Цінність (ості) (Value(s))
аналітичні ролі та ... (analytical roles and), 37–50
гідність, людська (human dignity), 157–159
ефективність та рівність (of efficiency and equity), 37
етичний кодекс чи моральне обличчя (ethical code or ethos), 50–52
життя (of life), 456–458
зовнішніх ефектів (of externalities), 94–102
інші, визначальні (substantive), 156–164
інституційні (institutional), 162
інструментальні (instrumental), 164–170
продукції, необхідність умовного нарахування (of output, necessity to impute), 212, 213
поточна (present), 426
рівність здобутків, підвищення (equality of outcomes, increasing), 159–162
сподівана ... (expected), 435–438
Цінова еластичність попиту (Price elastity of demand), 102
Ціноутворення (Pricing)
і граничні суспільні витрати ... (marginal social cost), 71
монопольне (monopoly), 64–65
на змагальних ринках (in contestable markets), 105

на придатні для продажу суспільні блага (of marketable public goods), 78–81
підоснова (background on), 62–66

Чанг (Chang),К. Ф., 304–306, 311
Чаркравартi (Charkravarty), Catia, 173
Час, дисконтування на ... (Time, discount for ...), 425–438
Часові горизонти (Time horisons), 203–205
Часткові субсидії (Matching grants), 249–252
Частота купівлі (Frequency of purchase), 116
Чедвік (Chadwick), Едвін, 238
Чейпл (Chapel), Генрі В. молодший, 204
Чесність, аналітична (Integrity, analytical), 36, 497
Чистий національний продукт (Net National Product) (ЧНП, NNP), 165–168
Чисті вигоди (Net benefits), 433–437
вибір комбінації варіантів політики, яка максимізує ... (choosing combination of policies maximizing), 438
підвищення податку на алкоголь (of increasing alcohol tax), 459–466
Чисті втрати (Deadweight loss), 59, 66
від податків та субсидій (from taxes and subsidies), 240–244
за умови природної монополії (under natural monopoly), 102, 103
за умови контрольованих цін (under price ceilings), 194, 195
інформаційна асиметрія та ... (information asymmetry and), 113
«Чисті» (класичні) суспільні блага («Pure»(classic) public goods), 81–87
«Чорне мислення» (Dirty thinking), 507

Шварц (Schwartz), Бернард, 490
Шварц (Schwartz), Гері, 266
Шварц (Schwartz), Джоел, 587, 590, 614, 616
Швіндт (Schwindt), Річард, 350
Шейвер (Shaver), Френсіс, 234
Шелінг (Schelling), Томас К., 32, 245
Шерер (Scherer), Ф. М., 126
Шерман (Sherman), Лоренс В., 338
Шерман (Sherman), Роджер, 106
Шерп (Sharpe), Том, 234
Шестиденна війна 1967 року (Six-Day war of 1967), 492
Шеферд (Shepherd), Вільям Дж., 107, 270, 304–306, 310
Шик (Shick), Ален, 19
Шіпсл (Shepsle), Кенет А., 201
Шлезінгер (Schlesinger), М., 304–306, 310
Шмітц (Schmitz) Марк, 158
Шнайдер (Schneider), Ен, 350
Шнайдер (Schneider), Марк, 273
Шольц (Scholtz), Джон Т., 163
Шоувен (Shoven), Джон Б., 56
Шофілд (Schofield), Норман, 184
Шрам (Schramm), К. Дж., 304–306, 310
Штатні органи, експерти-аналітики у ... (State governments, policy analysts in), 26
Штраус (Strauss), Роберт П., 161
Шугермен (Sugarman), Стефен Д., 259
Шульц (Schulz), P.I., 304–306, 310
Шульце (Schultze), Чарльз, 240, 245
Шумейкер (Schoemaker), Пол Дж., 138

Юнкер (Yunker), Дж.А., 304–306, 311

Як упоратися з неоднорідністю (Coping with diversity), 521–523
Якісний аналіз вигід та витрат (Qualitative benefit-cost analysis), 340-341
Якості, варіація (Quality variance in), 111, 112
Ярі (Yarry), Менахем, 160

Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінґ

АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ

Концепції і практика

Переклали з англійської
Іван Дзюб, Анатолій Олійник

Редактор *Петро Таращук*
Відповідальна за випуск *Тетяна Соломаха*
Технічний редактор *Ольга Грищенко*
Коректор *Галина Колінько*
Комп'ютерний набір та верстка *Андрія Полівцева*

Формат 60ґ90/16. Папір офсетний № 1.
Гарнітура балтика. Зам. 135.

Видавництво «Основи».
252133, Київ-133, бульв. Лихачова, 5.

ВАТ «Білоцерківська книжкова фабрика».
256400, м. Біла Церква, вул. Леся Курбаса, 4.