

УДК. 332.145: 334.012.32: 338.246.025.88

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ І ПРИВАТИЗАЦІЯ

І. Клубчук, О. Островерх, П. Островерх

Львівський національний університет імені Івана Франка
79008, м. Львів, пр. Свободи, 18

У статті проаналізовано мікроекономічні та макроекономічні підстави втручання держави в економіку, співвідношення понять «державне втручання в економіку» і «державне регулювання». З'ясовано сутність державного регулювання та його види. Особлива увага приділена з'ясуванню різниці між економічним та соціальним регулюванням. Розглянуто приватизацію як один із видів державного втручання в економіку.

Ключові слова: втручання, державне регулювання, макроекономічне регулювання, мікроекономічне регулювання, економічне регулювання, соціальне регулювання, ринкові слабини, контроль цін, субсидії, природна монополія, олігополія, приватизація.

Ефективність функціонування приватного сектора національної економіки значною мірою залежить від впливів на нього держави, яка в економіці виконує низку важливих функцій. Однією з форм державного втручання у ринкові процеси є державне регулювання. У цій статті проаналізуємо підстави для державного регулювання та його види.

Регулювання є частиною державної політики. Головним ресурсом державної влади, який дає змогу втілювати в життя той чи інший вид цієї політики є сила примусу. Державне регулювання – це накладання державою певних обмежень, які підтримуються загрозою застосування санкцій, на свободу вибору рішень окремих осіб чи організацій [1, с. 376]. У словнику аналітичної економіки наголошується на тому, що «регулювання – це правила, яких індивіди і фірми зобов'язані дотримуватись; або процедури розгляду і встановлення цих правил» [5, с. 396]. Водночас варто наголосити на тому, що автори деяких наукових видань, присвячених розгляду проблем державного регулювання, не дають його визначення. Так, у підручнику «Державне регулювання економіки» зазначено, що механізм державного регулювання економіки – це сукупність різноманітних важелів, інструментів, за допомогою яких держава веде економічну діяльність [2, с. 17]. Проте в цьому виданні відсутні визначення понять «регулювання» і «державне регулювання».

Термін «державне регулювання» певним чином співвідноситься з низкою інших близьких за змістом понять. Серед них назвемо, зокрема, такі: «державне втручання в економіку», «макроекономічне регулювання», «економічне регулювання», «антимонопольне регулювання», «соціальне регулювання», «мікроекономічне регулювання». Проаналізуємо як саме співвідносяться деякі з цих понять.

Нерідко державне регулювання розглядають як один із напрямів втручання в економіку. Поняття «втручання» знаходить широке застосування в економічній науці, проте, не тільки в ній. Під втручанням розуміють насильне втручання у чиюсь добровільну дію, зазвичай, (однак не виключно) через використання політичних інструментів. Позаконотворчим прикладом втручання можуть бути дії злочинців чи гангстерів, які застосовують втручання тоді, коли вони діють агресивно проти особи чи власності інших осіб і, відтак, втручаються в добровільні дії чи обміни. Цим поняттям також позначають втручання в добровільні дії і обміни у політичній сфері [7, с. 35].

На думку Ніколоаса Бара, доцільно розмежовувати чотири типи державного втручання в економіку: регулювання (регулювання цін, кількості і якості товарів тощо); надання субсидій виробникам та запровадження непрямих податків (наприклад, на забруднення довкілля), що впливає на витрати виробництва, а отже, й ціни; виробництво державою товарів та надання нею послуг; перерозподіл доходів через систему трансферів [8, с. 79]. Очевидно, що це не повний перелік типів державного втручання. На нашу думку, держава втручається в економіку, зокрема, й тоді, коли націоналізує приватні підприємства чи приватизує державні.

Як підкреслює С.Панчишин, макроекономічне регулювання – це складне багатопланове поняття, яке містить в собі різні зрізи. У вузькому розумінні його можна визначити як механізм, за допомогою якого в національній економіці досягається рівновага за повної зайнятості. У вітчизняній економічній науці це поняття розроблено порівняно слабо, проте воно поступово входить в науковий вжиток [4, с. 232].

У ринковій економіці макроекономічне регулювання забезпечують такі підсистеми: ринковий механізм, ділові одиниці, держава. Держава застосовує низку знарядь макроекономічного регулювання: правові, адміністративні та економічні (монетарні та фіскальні) інструменти.

У мікроекономічній теорії серед найважливіших підстав для державного регулювання називають такі: наявність на ринках значної монопольної влади; економію масштабу; екстерналії; асиметричну інформацію. У

макроекономічній теорії такими підставами є ділові коливання, надмірне безробіття та інфляція. Усе це хвороби, до яких, як уважають прихильники державного втручання в економіку, капіталізм є схильним. Для їх пом'якшення вони пропонують застосовувати неринкове їх корегування. Дехто рекомендує додати до цього традиційного переліку слабін ринку надмірну нерівність у доходах, яку він може породжувати.

Основою для розгляду в економічному аналізі згаданих мікроекономічних явищ як ринкових слабін є те, що вони супроводжуються погіршенням використання обмежених ресурсів і втратою суспільного надлишку (так званими омертвілими втратами). Наявність монопольної влади, економії масштабу, екстерналій та асиметричної інформації може спричиняти відхилення в економіці від рівноважного рівня виробництва за Парето. У цьому випадку говорять, що ці слабін обумовлюють необхідність мікроекономічного втручання, тобто регулювання у його вузькому значенні.

Прихильники державного втручання вважають, що для кожної слабін ринку існує відповідний вид державної політики. Антимонопольне законодавство потрібне для того, щоб боротися з антиконкурентними діями, які породжують монопольну владу. Природна монополія, причиною якої є економія масштабу, передбачає законодавче обмеження норми прибутковості фірм, що нею володіють. Держава може розв'язувати проблеми позитивних і негативних ефектів (екстерналій) у випадках громадських благ та забруднення довкілля через надання субсидій, стягнення відповідних податків, чи забезпечення більш чіткої специфікації прав власності. Асиметрична інформація, яка проявляється у таких проблемах, як власник-управитель (принципал-агент), несприятливий вибір, моральний ризик тощо може бути підставою для того щоб вимагати від держави постачання певних послуг, таких, скажімо, як страхування здоров'я для бідних і хронічно хворих.

Щодо макроекономічних ринкових слабін, таких як ділові цикли, безробіття та інфляція, то вони, на думку прихильників державного втручання, вимагають розумного балансу монетарної і фіскальної політики, страхування від безробіття тощо. Нарешті, значне розшарування у доходах та поширення бідності, які, як дехто вважає, постійно супроводжують сучасне ринкове виробництво, вимагають збільшення перерозподілу доходів через різні трансферні програми, що є характерною рисою сучасної держави добробуту. Зауважимо, що набір макроекономічних ринкових слабін є порівняно гірше визначений, ніж відповідні мікроекономічні ринкові слабін.

Автори фундаментального підручника «Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика» виокремлюють три види державного регулювання: антимонопольне, економічне та соціальне [1]. Проте, нерідко перші два його види об'єднують під загальною назвою «економічне регулювання».

Економічне регулювання зазвичай використовують для розв'язання таких проблем, як монопольний контроль ринку, надмірні та дискримінаційні ціни, руйнівна конкуренція тощо. У цьому зв'язку іноді пропонують розмежовувати шість видів економічного регулювання, які зазвичай використовують на практиці:

- цінове регулювання;
- франчайзинг і ліцензування;
- запровадження стандартів якості;
- пряме розміщення ресурсів державою;
- надання субсидій або стягнення податків (так званий податок Пігу);
- захист конкуренції.

У такому разі економічне регулювання покликане контролювати ціни, регулювати входження фірм на ринок і вихід з нього, запроваджувати мінімальні рівні якості послуг тощо.

Іншим видом економічного регулювання є антимонопольне регулювання, яке забороняє деякі види об'єднань (поглинання чи злиття фірм), цінові змови та інші дії, що підривають конкуренцію чи перешкоджають їй. У США таке регулювання забезпечують, наприклад, Закон Шермана (1890) Закон Клейтона (1914) та Закон «Про федеральну торгівлю комісією» (FTC) (1914).

Значна кількість літературних джерел з проблем економічного регулювання зосереджується на запитанні: чому уряд регулює? Прості відповіді на нього, наприклад, що він у такий спосіб захищає суспільство чи коригує ринкові слабін сьогодні вже не задовольняють економістів та політологів. У 1952 році С.Хантінгтон сформулював гіпотезу про захоплення регуляторних агентств тими галузями, які вони призначені регулювати. Дослідження Г.Стіглера виявили, що регулювання страхових ринків у США не були результативними. У 1955 році М. Бернстайн дійшов висновку, що хоч регуляторні агентства засновані з метою задоволення певних законних інтересів суспільства, кожне з них постійно контактує з офіційними представниками регульованої галузі і, очевидно, частина його персоналу може перетікати в цю галузь. З іншого боку, деякі із службовців цієї галузі переходять на роботу в регуляторне агентство. Унаслідок такої взаємодії, як уважає М. Бернстайн, регулювальники втрачають їхню схильність конфліктувати з галуззю. У цьому й полягає сутність теорії захоплення. У США в 1970-х роках типовими були судові рішення про те, що економічне регулювання служить інтересам меншості. Вони давали підстави вважати, що наслідки економічного регулювання часто не відповідають його початковим цілям.

Основними сферами соціального регулювання є охорона здоров'я, безпека праці, охорона навколишнього середовища та безпека продукції. Наприклад, у США загальні видатки на соціальне регулювання в 1991 році удвічі перевищували видатки на регулювання економічної сфери [1, с. 773].

Прихильники соціального регулювання наводять кілька аргументів на його користь. По-перше, споживачі нерідко отримують від виробників неадекватну чи недосконалу інформацію і тому бажають покладатися на урядовий примус, який спонукає виробників відкривати інформацію про безпечність фірм, харчові цінності, якість продукту тощо. По-друге, трансакції між покупцями і продавцями можуть несприятливо впливати на третіх осіб, які не є учасниками цих трансакцій. Це стосується, наприклад, забруднення довкілля, спричиненого процесом виробництва чи шкоди нанесеної третій стороні, якщо використовуються небезпечні продукти.

Цілі соціального та економічного регулювання значно різняться між собою, а відтак різняться і їхні результати. Так, кожен заклад економічного регулювання, зазвичай, займається тільки однією галуззю і тому нерідко стає жертвою явища, яке прийнято називати «захоплення». На відміну від цього, Заклади соціального регулювання нового зразка регулюють діяльність усіх галузей і, отже, унеможливають будь-яку спробу такого «захоплення». Американські дослідники погоджуються з тим, що, наприклад, Агенція з захисту довкілля (EPA), Адміністрація з професійної безпеки і здоров'я (OSHF) і Комісія з безпеки споживчих товарів не були і не можуть бути заручниками галузі. Навпаки, ці регулювальні заклади мають змогу обмежувати роботу компанії щодо діяльності якої спрямовані їхні дії, і за відсутності дружніх стосунків між ними, такі регулювальні організації практично позбавлені співчутливої турботи про стан фірм, діяльність яких вони регулюють.

Відповідно ця теорія «захоплення» є неприйнятною для пояснення природи соціального страхування, а відтак тлумачення регулювання, як відповіді на потреби галузі є помилковим.

Можна назвати ще одну відмінність між цими двома видами регулювання. Тоді як економічне регулювання нерідко запроваджується зі схвалення і заохочення його самою галуззю, соціальне регулювання рідко запроваджується на вимогу галузі, що регулюється. Зазвичай воно є результатом відповідних вимог з боку різних груп суспільства.

Іноді підкреслюють ще одну відмінність між економічним та соціальним регулюванням. Вона полягає в тому, що, скажімо, ті закони Конгресу США, якими запроваджувалися агенції зі здійснення економічного регулювання отримали недобру славу за делегування їм надмірної влади без створення чіткого механізму її застосування крім як зобов'язувати ці агенції діяти виходячи з інтересів суспільства. На відміну від цього, законодавчі акти, відповідно до яких створювалися агенції з соціального регулювання, містили докладні процедури застосування такої влади. Наприклад, Статути з охорони довкілля у США складаються з сотень сторінок відповідного тексту. Акт про чисте повітря настільки продуманий, що розробляє детальні цілі і терміни щодо зменшення забруднення і не залишає Агенції з захисту довкілля (EPA) буквально жодної свободи дій.

На відміну від економічного регулювання, яке тяжіє до зосередження своєї уваги на зв'язках між продавцями і покупцями, соціальне регулювання покликане захищати інтереси й інших суб'єктів, таких, наприклад, як наймані працівники.

Економічне регулювання зосереджується на окремих рішеннях що стосуються діяльності конкретних фірм. З іншого боку, соціальне регулювання передбачає запровадження більш загальних правил, які покликані регулювати увесь корпоративний сектор.

Ще одна відмінність полягає у ставленні громадськості до цих двох видів регулювання. Якщо до економічного регулювання суспільство ставиться, зазвичай, без жодного інтересу, то згідно з опитуваннями, до соціального регулювання, навпаки, воно відноситься прихильно. Наприклад, американське суспільство майже ніяк не реагувало на припинення економічного регулювання (дерегулювання) у тих сферах де воно застосовувалося, тоді як до спроб припинення соціального регулювання воно було налаштоване вороже.

Ці два види регулювання відрізняються і тим, що соціальне зосереджується на управлінні ризиками, тоді як економічне регулювання тяжіє до усунення певних видів управлінської діяльності (обмеження торгівлі, завищення цін, розповсюдження завідомо неправдивої інформації). Соціальне регулювання тяжіє до поділу управлінської діяльності на окремі категорії: зовсім позбавлену ризиків; пов'язану з незначними ризиками; надзвичайно ризикову.

Отже, удосконалення системи державного регулювання в Україні має враховувати відмінності в цілях економічного і соціального регулювання, що дасть змогу підвищити його ефективність.

Важливим напрямом втручання в економіку, поряд з державним регулюванням, є приватизація. Вона покликана досягати певних цілей і водночас впливає на систему державного регулювання.

Прихильники і противники приватизації наводять низку аргументів на підтвердження того потрібно чи не потрібно передавати державне майно у приватну власність. Дискусії навколо приватизації і націоналізації настільки тісно пов'язані з ідеологією, що дійти якихось остаточних висновків щодо доцільності застосування цих видів державного втручання в економіку надзвичайно важко. Тим не менше можна спробувати зробити деякі узагальнення щодо наявних у літературі економічних аргументів «за» і «проти» приватизації.

Приватизація – це один з головних напрямів ринкової трансформації економіки України. На початку 1990-х років серед основних причин, що породжували потребу в проведенні широкомасштабної вітчизняної приватизації економісти називали такі: низька ефективність роботи державних підприємств; згасання темпів економічного зростання; хронічний дефіцит потрібної населенню продукції тощо. В той час уважалось, що приватизація разом із лібералізацією економіки та її демонополізацією забезпечать швидкий демонтаж підвалин командної економіки та запровадження ринкових відносин в усіх сферах національної господарки. Противники ринкової трансформації економіки України заперечували необхідність приватизації великої державної власності, оскільки вважали її найбільш ефективною.

Сьогодні вітчизняна господарка за багатьма своїми параметрами відповідає критеріям ринкової економіки. Відтак обговорення доцільності приватизації об'єктів, що залишаються в державному секторі повинно враховувати нові економічні та політичні реалії. Серед нових економічних обставин варто у цьому зв'язку назвати такі:

- посилення конкуренції на вітчизняних товарних ринках та відкритість їх для іноземних конкурентів;
- зміцнення фінансових ринків;
- розвиток ринку корпоративного контролю.

Важливим позитивним зрушенням у політичній сфері є швидка демократизація країни, наслідком чого стала, зокрема, прозора повторна приватизація “Криворіжсталі”, сума від продажу якої на 20% перевищила усі попередні надходження до бюджету від приватизації державного майна [3, с. 278].

Подальше звуження меж державного сектора в Україні може відбуватися за рахунок приватизації природних монополій та державних підприємств, які працюють в олігопольних галузях. Щодо доцільності їх приватизації наводять низку аргументів. Один із них полягає у тому, що приватизація у цих галузях посилить дію конкурентних сил. Це може статися в силу кількох причин.

По-перше, тому, що вона передбачає поділ галузі на конкуруючі частини, а відтак знижуватиме витрати виробництва і ціни. Проте, може статися і так, що створені у процесі приватизації приватні фірми вступатимуть у змову та підвищуватимуть ціни на свою продукцію.

По-друге, тому, що приватизація загострить конкуренцію за фінансові ресурси. Адже приватизовані фірми змушені фінансувати свої потреби в інвестиціях за допомогою фінансових ринків.

Нарешті, утворені у процесі приватизації великі фірми зазвичай є акціонерними товариствами. Ринок корпоративного контролю діє таким чином, що створює стимули для приватних фірм працювати ефективно [5, с.386-387].

Своєю чергою критики приватизації вважають, що державні монополії наносять менше шкоди економіці, ніж приватні, оскільки вони не прагнуть максимізувати прибутки. Крім того економічні процеси, що відбуваються у монополізованих галузях є взаємозв'язаними. Це стосується, наприклад, вугільної, металургійної, електроенергетичної, газової і нафтопереробної галузей та залізничного транспорту. Отож, як уважають противники приватизації, вищий ступінь координації між ними досягатиметься за умови їх націоналізації.

Безперечно, ці та інші застороги проти приватизації не можна не брати до уваги, коли обговорюються програми приватизації у монополізованих галузях. Так, приватизація тієї ж “Криворіжсталі” має як позитивні сторони, так і негативні моменти. Серед останніх можна назвати прагнення нових власників ухилитися від сплати податків, збільшення експорту залізної руди, що впливатиме на подальше зростання цін на неї на українському ринку тощо. Проте і збереження у державній власності, скажімо, природних монополістів так само може породжувати складні проблеми. Наприклад, підвищення у 2005 році тарифів на вантажні перевезення “Укрзалізницею” на 50% спричинило втрати металургами щомісяця від 90 до 159 млн грн [3, с.279].

Отже, приватизаційний процес – це надзвичайно складне явище, за допомогою якого держава втручається в економіку, і він потребує постійного уточнення основних його складників, взаємозв'язків між ними та узгодження його взаємодії з іншими напрямками ринкових перетворень вітчизняної економіки. У цьому багатогранному процесі тісно переплелися економічні, політичні, соціальні, адміністративні та інші проблеми. Тому плани приватизації державних підприємств у монополізованих галузях повинні враховувати не тільки можливі вигоди, але й ті проблеми, які можуть виникати унаслідок її проведення.

1. Віскузі В., Вернон Д., Гарингтон Д. Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика. – К.: Основи, 2004.
2. Михасюк І., Мельник А., Крупка М., Залого З. Державне регулювання економіки. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 1999.
3. Острроверх О. Про приватизацію державних монополій // Філософія економіки Івана Франка й сучасні економічні проблеми: Матеріали міжнародної наукової студентсько-аспірантської конференції, Львів, 5-6 травня 2006 р. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2006.
4. Панчишин С.М. Макроекономічний аналіз товарної форми виробництва. Монографія. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2004.
5. Сломан Дж. Економікс. 5-е изд. / Пер. с англ. – СПб.: Питер, 2005.
6. A dictionary of economics. Second edition. – Oxford, 2003.
7. Ikeda S. Dynamics of the mixed economy. Toward a theory of interventionism, 1997.
8. Barr N. The economics of the welfare state, 1993.

STATE REGULATION AND PRIVATIZATION

Iryna Klubchuk, Olga Ostroverkh, Petro Ostroverkh

*Ivan Franko National University in Lviv
79008 Lviv, Svoboda Avenue, 18*

In the article analysis of micro- and macroeconomic causes for state intervention into economy and how the two terms «state intervention into economy» and «state regulation» correspond with each other is conducted. The essence of state regulation and its types are explored. The issue of how «economic regulation» is different from «social regulation» is most closely researched. Privatization regarded as one of the types of state intervention into economy.

Key words: intervention, state regulation, macroeconomic regulation, microeconomic regulation, economic regulation, social regulation, market failures, price control, subsidies, natural monopoly, oligopoly, privatization.