

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК НЕОБХІДНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЕВОЛЮЦІЇ РИНКОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Стаття дає короткий огляд праць, які стосуються аналізу ефективності децентралізації економічної влади держави. Аналізуються сучасні тенденції у відносинах між центральним та місцевими бюджетами в Україні. Обґрунтовується необхідність децентралізації для розвитку громадянського суспільства.

Ключові слова: децентралізація, централізація, фіскальна політика, місцеве самоврядування.

Вступ. Проблема розподілу обов'язків і повноважень між центральною та місцевою владою є однією з ключових у державотворенні. Одним з головних її аспектів є вибір ступеня централізації державних фінансів як з боку надходжень, так і з боку видатків. В українській науковій літературі проблема централізованості чи децентралізованості прийняття рішень стосовно державних фінансів є не надто популярною, хоча її злободенність не викликає сумнівів. На протигагу цьому зарубіжні автори зробили кілька спроб не тільки проаналізувати стан речей, що склався, але й емпірично оцінити зв'язок між децентралізацією державних фінансів і динамікою окремих макроекономічних показників. Вважаємо, що критичний огляд зарубіжних публікацій з цієї теми може становити інтерес для українських політиків і науковців. Саме такий огляд і є метою цієї статті.

Аналіз досліджень. Для багатьох зарубіжних дослідників ознакою оптимальності децентралізації фінансів є досягнення позитивних зрушень у динаміці макроекономічних показників – інфляції, безробіття та економічного зростання. Так, Д. Кінг і Ю. Ма виявили, що в розвинутих країнах зростання децентралізації при формуванні доходів і видатків держави веде до зменшення рівня інфляції в країні [1], а Б. Нейяпті уточнив, що децентралізація бюджетів веде до гальмування інфляції лише при наявності реальної незалежності Центрального банку [2]. Дані, отримані Д. Трейсманом, підтверджують, що внаслідок фіскальної децентралізації рівень інфляції в розвинутих країнах знижується, а в менш розвинутих, навпаки, зростає [3]. Стосовно транзитивних економік цікаві дані було отримано А. Фелтенштейном та Ш. Іватою щодо економічної децентралізації у Китайській Народній Республіці. Вони виявили, що економічна децентралізація, виражена у розвитку колективного та приватного підприємництва, а у податково-бюджетній сфері – збільшенні ролі місцевих громад у встановленні податкового навантаження і визначенні розміру видатків місцевих бюджетів, призвела, з одного боку, до прискорення інфляції, але в той же час стимулювала економічне зростання у регіонах країни [4].

Виклад основного матеріалу. Дані стосовно формування центрального та місцевих бюджетів в Україні свідчать, що спостерігається неухильне зростання частки центрального бюджету у Зведеному бюджеті з відповід-

ним зменшенням частки місцевих бюджетів, яка до 2000 р. була близька до 50%, а у 2004–2010 рр. коливалася в межах 22–26%. Також слід зазначити, що ступінь свободи місцевих органів влади залежить не тільки від їхніх доходів і видатків, але і від можливості зменшувати чи збільшувати їх. У першому десятиріччі 2000-х рр. частка доходів місцевих бюджетів, які фактично адмініструються центральними органами влади, складала приблизно 50%, а частка видатків – близько 80%. За таких умов місцева влада, з одного боку, не має можливості проводити хоча б якусь економічну політику, фінансувати заходи економічного розвитку регіону, а з іншого – не може нести відповідальності за економічний стан міста, району, селища перед населенням, зокрема перед виборцями.

Безвідповідальність влади на місцях, а відтак, і пасивність виборців інституціоналізується і набуває рис хронічної проблеми політико-економічного життя в Україні. Надмірна централізація в адмініструванні податків і видатків провокує також несплату податків, оскільки платники не бачать (та й не можуть побачити) відповідності між обсягом сплачених податків і безпосереднім ефектом у вигляді покращання економічних умов у регіоні. Додаткові антистимули створюють міжбюджетні трансферти, які урівнюють економічно більш активні і менш активні громади.

Проблема ухилення від податків, тіньова економіка завжди були актуальні як в Україні, так і в усьому світі, оскільки при значному поширенні таких явищ держава не може реалізувати свої накреслені плани. З іншого боку, тіньова економіка може розглядатися як відповідь громадян на нерозумну податкову політику та поганий контроль з боку податкових органів. Повністю позбавитися проявів податкової недисциплінованості неможливо, але зменшити їх негативний вплив можна. Як вже було сказано, фіскальна децентралізація (або фіскальний федералізм), на думку деяких вчених, може привести до позитивних наслідків: гальмування інфляції, прискорення економічного зростання, зокрема і за рахунок зниження рівня тінізації економіки. Але для цього слід знайти оптимальне сполучення централізації та децентралізації функцій та інструментів держави.

Дослідження зв'язку між автономністю місцевої влади і часткою тіньового сектора економіки являє собою важке дослідне завдання, оскільки дослідити цей зв'язок експериментально, змінюючи входні параметри системи, неможливо, а міжкраїнові порівняння можуть виявитися некоректними через вплив культурних, історичних та інших інституційних факторів. Найбільш адекватними виявляються дані, отримані на матеріалах дослідження конфедеративних країн, оскільки в цьому випадку, з одного боку, вдається зменшити вплив інституційних факторів, а з іншого – мати можливість дослідити наслідки податково-бюджетної політики регіональної влади. Зокрема Л. Фельд та Я. Шнелленбах, досліджуючи взаємозв'язок тіньового сектора та рівня автономності на прикладі Швейцарії, отримали результат, який свідчив про те, що підвищення рівня автономності місцевих громад дійсно сприяє скороченню обсягів тіньових операцій в регіоні [5]. Враховуючи те, що швейцарці в різних кантонах живуть приблизно в однаковому інституційному середовищі, ці дані слід вважати такими, що заслуговують довіри.

Ще один аспект регіональної фіскальної політики полягає у визначенні переліку та обсягу суспільних благ, якими користуються і за які

сплачують жителі регіону. Традиційною проблемою в цьому плані є «проблема безбілетника», тобто наявність осіб, які, задекларувавши свою незацікавленість у наданні певного суспільного блага і відмовившись його оплачувати, тим не менше, ним користуються, отримуючи, таким чином, вигоду від того, за що платили інші. Звичайно, таке шахрування можливе лише у випадках, коли суспільне благо надається без винятку, але, на жаль, таких суспільних благ досить багато. Наприклад, це і вуличне освітлення, і тротуари, і послуги з охорони громадського порядку.

Додає проблемності те, що не кожного суб'єкта, який відмовляється від оплати суспільних благ (якщо, звісно, така відмова можлива), вдається вилучити з числа тих, які користуються суспільним благом. Важливу працю стосовно цього питання опублікував М. Олсон, який теоретично довів і емпірично підтвердив висновок стосовно того, що великі співтовариства нездатні максимізувати вигоду своїх членів. Натомість невеликі групи індивідів, об'єднані спільною справою, можуть досить ефективно регулювати розподіл навантажень і суспільних вигод між індивідами-учасниками, досягаючи значно більшої ефективності і сукупної користі спільних дій [6, с. 30–32]. Це цілком справедливо і для вирішення «проблеми безбілетника». Невеликі співтовариства значно легше і з меншими витратами виявляють «зайців» і простіше досягають згоди стосовно санкцій проти них.

Ключовий момент, який доводиться вирішувати при організації виробництва суспільних благ, – агрегування користувачів. Воно прямо стосується ефективності програми надання суспільних благ і полягає у формуванні субтовариств відповідно до тих благ (чи наборів благ), яким вони надають перевагу. Наприклад, якщо у восьми селах певного району є по кілька угорських сімей, то організація викладання угорською у восьми школах, найвірогідніше, буде значно менш ефективним рішенням, ніж концентрація учнів, які воліють займатися угорською, в одному місці. Проте сама по собі концентрація викликає додаткові витрати транспортного, організаційного та інформаційного характеру, які (як і будь-які інші витрати) мають пройти перевірку на суспільну прийнятність. Хоча взагалі справедливість вимагає, щоб за певне благо платив його отримувач (тобто у випадку з однією угорською школою за проїзд до місця навчання мають платити особи, які хочуть, щоб їх дитина навчалася угорською), але сама потреба у цьому проїзді створюється адміністративним рішенням про централізацію навчання (а значить, вимагати від батьків дитини, щоб вони платили за благо, якого вони при іншому рішенні адміністрації регіону не потребували б, є несправедливим).

Одне з можливих рішень таких колізій надає модель Ч. Тібу. Її важливою рисою є те, що вона показує принципову можливість одночасного вирішення проблеми ефективного виявлення суспільних переваг і проблеми агрегування індивідів відповідно до того, наскільки їх особисті переваги збігаються із суспільними, а також зробила свій внесок у розвиток вивчення децентралізації. Загалом, модель Ч. Тібу передбачає, що індивіди можуть «голосувати ногами», змінюючи місце проживання відповідно до того, наскільки політика місцевої громади відповідає їх особистим інтересам та інтересам їх родин. Розглядаючи державу як продавця суспільних благ, який надає їх в обмін на сплачені податки, Чарлз Тібу показав,

як домогосподарства мігрують у громади з більш сприятливим (зі своєї особистої точки зору) співвідношенням якості життя і розміру податків та місцевих зборів. Тим самим люди, маючи можливість вільного пересування з одного округу в інший, могли обирати той округ, який найбільш задовольняє їхні потреби. Таким чином виявляється, що будь-яка людина, яка проголошує свою незацікавленість в організації надання блага, за виробництво якого проголосувала місцева громада, і на цій основі ухиляється від сплати відповідних місцевих податків та зборів, автоматично розглядається як «безбілетник», оскільки свою незгоду з порядком речей вона має задекларувати переїздом на більш вигідне для себе місце проживання, а не порушенням правил проживання (в тому числі і правил оподаткування) в тій громаді, де ця людина зараз знаходиться [7].

Сам Ч. Тібу навів приклади з реальної практики самоуправління окремих адміністративних одиниць у Сполучених Штатах Америки, коли кожен округ сам встановлював кількість суспільних благ, необхідну для певного співтовариства, наприклад, кількість патрульних машин в окрузі і, відповідно, розмір видатків на їх утримання. Очевидно, що оптимальна кількість машин залежить від значної кількості різноманітних факторів: чисельності населення, кількості транзитерів, щільності забудови тощо. Крім того, важливо знати, що вважають за краще місцеві жителі – платити більше за утримання поліції або зекономити, але натомість індивідуально вирішувати проблему власної безпеки. Врахувати це при централізованому плануванні (і фінансуванні) практично неможливо, тож у цьому випадку децентралізація призводить до безпосереднього фінансово-управлінського позитивного ефекту. Якщо питання про фінансування поліції вирішується на місцевому рівні, то громадяни (які є і платниками податків, і виборцями) бачать безпосередньо, на що йдуть їхні податки і можуть ефективно реалізувати своє громадянське право участі в управлінні державою.

При децентралізації державних фінансів створюються умови, в яких особа відчуває більшу причетність і, сподіваємося, більшу відповідальність за стан справ на території, де вона проживає. Така суспільно-психологічна обстановка сприяє і політичній стабільності. Історія свідчить, що найбільш криваві і жорстокі громадянські конфлікти траплялися у великих централізованих державах (Китаї, Римській імперії, Франції, Російській імперії та інших), у той час як країни, де традиційно широко застосовувалося місцеве самоврядування (країни Північної Європи, Нідерланди) практично не потерпали від громадянських війн. Цікаво, що навіть «помаранчева революція» в Україні відбулася тоді, коли частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті зменшилася приблизно з 50% до 25%. І хоча це є, вірогідніше за все, збігом, але навіть суто теоретично можливість покласти відповідальність за стан речей в країні на місцеві громади, які *реально* формуються і підтримуються членами цих громад, принципово зменшує бажання йти походом на столицю і мітингувати. Іншими словами, вираження невдоволення центральній владі у великій країні пов'язане зі значно більшими трансакційними витратами, а значить, рівень невдоволеності має бути досить високим, щоб подолати гальмуючу дію таких високих трансакційних витрат. У той же час можливість ефективно оскаржувати проблеми особи, створені державною полі-

тикою на місцевому рівні, сполучена зі значно меншими трансакційними витратами і дозволяє «розрядку громадянського напруження» більш дрібними порціями, чим перешкоджає появі значного протестного потенціалу.

Ще один позитивний аспект децентралізації державної влади – виховальний. В Україні мрії про створення громадянського суспільства гучно проголошуються журналістами, політологами та політиками, але поки що прогресу в цьому напрямі практично немає. Незважаючи на те, що всі формальні інститути у нас існують, характер їх діяльності ще дуже далекий від того, щоб відповідати цивілізованим нормам. Найбільшою перешкодою для побудови держави, яка працює в інтересах громадян, є пасивність самих громадян. А без активного і вимогливого «замовника» годі сподіватися на якісну «послугу» з боку держави. Оскільки реалізувати свої громадянські права на місцевому рівні значно простіше, ніж домогатися належної роботи від загальнодержавних міністерств та відомств, то і успішно розпочати громадянський рух за власні права як виборця і як платника податків простіше на рівні невеликої місцевої громади. Привчившись ефективно відстоювати свої права у спільноті з десяти тисяч осіб, людина вже буде готова боротися за ефективність державного управління на загальнонаціональному рівні.

Такий шлях пройшли всі демократичні країни. Так, у Швеції в 1862 р. уся територія країни була розділена на відносно невеликі частини, кожна з яких управлялася місцевою комуною. Всього було створено 1499 комун [2]. Слід зазначити, що на той час у країні проживало близько 3,5 млн осіб. Тобто середня чисельність такої самокерованої адміністративної одиниці складала всього 1400 осіб. Ясно, що за такої невеликої чисельності взаємовідносини влади та населення мали практично персональний характер. Оскільки на комуни було покладено абсолютну більшість функцій із життєзабезпечення жителів – від охорони здоров'я до освіти і комунального господарства – і до того ж цей перелік обов'язків підкріпився фінансовим ресурсом внаслідок того, що більша частина зібраних податків залишалася на місцях, то це створило передумови для поширення відчуття відповідальності громадян за стан суспільного сектора. Очевидно, що така мала кількість членів комуни породжує не тільки вигоди, але і проблеми, головними з яких є обмеженість можливостей маневрувати фінансовими ресурсами і невисока ефективність роботи управлінського персоналу через його малу чисельність та неможливість реалізувати потенційні вигоди від спеціалізації. Тому в 1952 р. відбулося укрупнення, і кількість комун скоротилася приблизно у 2,5 рази, а після другого укрупнення в 1974 р. комун залишилося лише 278. Проте справу вже було зроблено, і усталені інститути громадянського суспільства твердо закріпилися у свідомості шведів і в практиці державного управління 9-мільйонної країни. Такий шлях поступового навчання нації основам громадянського суспільства пройшли і Сполучені Штати Америки, тільки починали вони не з комун, створених державою, а із самокерованих містечок переселенців. Очевидно, що з огляду на досвід інших країн Україні також слід починати з розвитку реальних повноважень, можливостей і відповідальності в невеликих громадах чисельністю кілька тисяч осіб. Тим більше, що жодного

прикладу іншого способу створення громадянського суспільства історія людства не дає.

Конкуренція між округами буде також стимулювати зростання економіки України, а головне – покращить добробут її громадян. Тим самим на рівні місцевих органів влади вирішуються такі проблеми, як залучення ресурсів, а також здорова боротьба за них. Тобто кожен округ автономно, незалежно від інших, будуватиме таку стратегію, яка відповідатиме інтересам його громадян. Тим самим досягаючи того оптимуму, який буде сприяти стимулюванню економіки України в цілому.

Висновки. На закінчення хочеться відзначити, що будь-яка економічна реформа потребує політичної волі до її впровадження. Проте сьогодні наявність бажання децентралізувати державні економічні функції, як і державні фінанси, на найвищих щаблях політичної влади видається сумнівною. Факти першого десятиріччя ХХІ ст. наочно демонструють, що головні політичні угруповання, йдучи на вибори, голосно заявляють про намір надати більше повноважень і можливостей територіальним громадам, але, опиняючись у парламенті, не згадують про ці передвиборчі обіцянки, а максимізують присвоєння політичної ренти, знаходячись у самому центрі адміністративної павутини. Тому актуальним завданням подальшого науково-теоретичного пошуку мають стати методи, якими можна здолати цю реакційну тенденцію в практиці українського державотворення.

Список використаної літератури

1. King D. Fiscal Decentralization, Central Bank Independence and Inflation / D. King and Y. Ma // *Economic Letters*. – 2001. – Vol. 72. – P. 95–98.
2. Neyapti B. Fiscal decentralization, central bank independence and inflation: a panel investigation / Neyapti B. // *Economics Letters*. – 2004. – Vol. 82(2). – P. 227–230.
3. Treisman D. Decentralization and inflation: Commitment, collective action, or continuity / D. Treisman // *American Political Science Review*. – 2000. – Vol. 94(4). – P. 837–857.
4. Feltenstein A. Decentralization and Macroeconomic Performance in China: Regional Autonomy Has its Costs / A. Feltenstein, S. Iwata // *Journal of Development Economics*. – 2005. – Vol. 76. – № 2. – P. 481–501.
5. Lars P. Feld. Begünstigt fiskalischer Wettbewerb die Politikinnovation und -diffusion? Theoretische Anmerkungen und erste Befunde aus Fallstudien, in: Christoph Schaltegger and Stefan Schaltegger (eds.), *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* / P. Lars Feld & Jan Schnellenbach, Festschrift for René L. Frey, Zürich: vdf, 2004.
6. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп / М. Олсон; пер. с англ. Е. Окороченко; под ред. Ю. Парамонова. – М.: ФЭИ, 1995. – 174 с.
7. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures / C. Tiebout // *Journal of Political Economy*. – 1956. – Vol. 64 (5). – P. 416–424.
8. Фатеев В.С. Местное самоуправление и региональная политика в Швеции / В.С. Фатеев // *Белорусский экономический журнал*. – 2007. – № 4. – С. 100–111.

В статті дається короткий огляд робіт, касаючихся аналізу ефективності децентралізації економічної влади держави. Аналізуються сучасні тенденції в відносинах між центральним і місцевими бюджетами в Україні.

Ключеві слова: децентралізація, централізація, фискальна політика, місцеве самоврядування.

This paper gives a short overview of papers concerning analyses of decentralizations efficiency of state economic power. Actual tendencies of relationship between central and local budgets are analyzed. Necessity of decentralization for development of civil society is justified.

Key words: decentralization, centralization, fiscal policy, local self-governance.

Надійшло 17.02.2011.

УДК 339.747

А.С. Магдич

ВПЛИВ ГЛОБАЛЬНОЇ КРИЗИ НА ЕКОНОМІКИ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті розглянуто спектр питань, що відображають різні аспекти впливу глобальної фінансової кризи на розвиток країн Центральної та Східної Європи у 2008–2009 рр. Автор проаналізував глибину впливу кризи на економіку регіону та причини її високої вразливості для зовнішніх факторів.

Ключові слова: країни Центральної та Східної Європи, реальний ВВП, валове нагромадження основного капіталу, кінцеве споживання, експорт, зайнятість, рівень безробіття.

Вступ. Центральна та Східна Європа з початку 2000 р. і до настання глобальної фінансової кризи була одним з регіонів світу, що найбільш динамічно розвивалися, та стабільно випереджала Західну Європу за темпами зростання. Економічне відставання від західноєвропейських країн поступово скорочувалося.

До того часу, поки становище у світовій економіці було стабільним, інтеграція в загальноєвропейський ринок давала країнам ЦСЄ певні переваги, головні серед яких – можливість розвитку національних господарств на основі широкого залучення іноземного капіталу у всіх формах і гарантований зовнішній попит на продукцію експортних секторів економік [1]. З настанням глобальної кризи висока залежність економіки країн ЦСЄ від економічної активності в Західній Європі обернулася для них проблемами. Економісти застерігали, що зовнішні та внутрішні диспропорції можуть рано чи пізно дестабілізувати економіку країн ЦСЄ [2]. Глобальна криза стала каталізатором цієї дестабілізації.

Постановка завдання. Економіки переважної більшості країн регіону Центральної та Східної Європи постраждали від глобальної кризи в середньому більшою мірою, ніж країни з розвинутою ринковою економікою. Але треба відзначити, що ступінь впливу світової кризи на економічні системи цих країн був дещо різним. Проаналізуємо найбільш ваго-