

Алла О. Касич

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПЛИВУ ПРОЦЕСІВ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК КРАЇНИ

У статті досліджено теоретичні положення щодо процесів децентралізації, систематизовано їх форми та інструменти, узагальнено висновки провідних науковців у цій сфері. Визначено основні переваги та недоліки децентралізації, загрози її проведення в Україні. Надано рекомендації щодо забезпечення ефективної децентралізації на даному етапі реформування країни.

Ключові слова: децентралізація; фіскальна децентралізація; державні витрати; самоврядування.

Рис. 1. Табл. 1. Літ. 12.

Алла А. Касич

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ВЛИЯНИЯ ПРОЦЕССОВ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ СТРАНЫ

В статье исследованы теоретические положения процессов децентрализации, систематизированы их формы и инструменты, обобщены выводы ведущих ученых в этой сфере. Определены основные преимущества и недостатки децентрализации, угрозы ее проведения в Украине. Даны рекомендации по обеспечению эффективной децентрализации на данном этапе реформирования страны.

Ключевые слова: децентрализация; фискальная децентрализация; государственные расходы; самоуправление.

Alla O. Kasych¹

THEORETICAL ASPECTS OF DECENTRALIZATION PROCESSES IMPACT ON ECONOMIC DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

The article studies the theoretical principles of decentralization, systematizes its forms and tools, summarizing the conclusions of the leading scientists in this field. The author identifies the key advantages and disadvantages of decentralization in Ukraine along with revealing related threats. Recommendations are given as to ensuring effective decentralization at the current stage of country's reformation.

Keywords: decentralization; fiscal decentralization; government spending; self-government.

Постановка проблеми. Процес децентралізації, який почався в Україні, ще не є добре вивченими та потребує системного опрацювання не лише в частині узагальнення зарубіжного досвіду, скільки в розробці реальних організаційно-економічних механізмів реалізації з урахуванням існуючих в нашій країні моделей державного управління та розподілу фінансових ресурсів, а також цілей, які стоять перед економікою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В контексті опрацювання світового досвіду та узагальнення висновків науковців – фахівців децентралізації, існуючі численні наукові праці можна згрупувати з урахуванням питань, які є системно дослідженими, за кількома напрямками:

по-перше, дослідження теоретичних положень впливу процесів фіскальної децентралізації на ефективність надання суспільних послуг в країні (праці Р. Масгрейва [9], В. Оутса [10], С. Тібу [12]);

¹ Kremenchuk Mykhailo Ostrohradskyi National University, Ukraine.

по-друге, узагальнення досвіду окремих країн у сфері децентралізації (праці Х. Балдершейма [2], І. Ковача [7], М. Кулежа [8], І. Отоли [11], А. Фелтенштейн [6]);

по-третє, емпіричні дослідження впливу процесів децентралізації на економічну динаміку розвитку (праці К. Блекберна [2], Ф. Бодмена [3], Дж. Брукнера [4; 5]).

Мета дослідження – визначити механізм впливу фіскальної децентралізації на економічні показники зростання господарства та сформувати базові положення теорії децентралізації.

Основні результати дослідження. Суттєве посилення уваги до децентралізації відбулось після Другої світової війни, коли економічне зростання призвело до суттєвого зростання державних витрат. З часом, природно, виникла заклопотаність з приводу продуктивності державного сектору і використання його потенціалу для підтримки постійних темпів економічного зростання. Це актуалізувало питання оптимального розподілу фінансових повноважень між різними рівнями державного управління.

Нестійка макроекономічна ситуація в Україні, зростання бюджетного дефіциту, нерівномірність регіонального розвитку, корупція, інші системні проблеми свідчать про необхідність реформування системи державного управління шляхом децентралізації.

Під *децентралізацією* найчастіше розуміють процес передачі повноважень та бюджетів на їх здійснення від державних органів влади органам місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективності функціонування всіх владних структур, підвищення якості надання суспільних послуг та активізації розвитку регіонів.

При цьому виникають питання, що конкретизують цілі децентралізації, методи її проведення та наслідки, зокрема: які функції та інструменти повинні бути більш централізованими, а які можуть підлягати децентралізації; як центральний уряд зможе гарантувати, що ресурси, передані місцевим органам, сприятимуть досягненню основних цілей державної політики; як уряд може гарантувати, що деякі види діяльності будуть підтримуватися місцевими жителями тощо.

Теорія фіскальної федералізації найчастіше вказує, що вона позитивно впливає на економічні результати, хоча за певних умов і в певний час централізація представляється більш доцільною. Таким чином, питання не в тому, чи є децентралізація корисною формою управління, а ключовий момент полягає в тому: коли і якою мірою?

В Україні останнім часом децентралізація сприймається як серйозна реформа, що має забезпечити вирішення низки проблем та, що найголовніше, економічне зростання. Для того, щоб інструментарій децентралізації став дієвим та забезпечив реальне підвищення ефективності національного господарства, слід вивчити світовий досвід реалізації принципів децентралізації, особливо на прикладі країн, що розвиваються. Дослідження досвіду різних країн також дасть можливість зрозуміти умови, які є необхідними для того, щоб децентралізація мала позитивний вплив на розвиток всієї економіки.

Децентралізація в Європейському Союзі стала невід'ємною характеристикою управління. Вона охоплює як питання децентралізації в межах окремих країн-членів, так і особливості розподілу обов'язків між країнами і європейськими інститутами в масштабах всього об'єднання. Країни ЄС знаходяться в стані пошуку ефективної моделі державного управління. Цей пошук дає декілька варіантів, які відрізняються вищим чи нижчим рівнем децентралізації. Власна модель децентралізації витрат і централізації збору доходів була сформована в Австралії, що дало можливість поліпшити вертикальний фінансовий дисбаланс та стабілізувати центральний та державний бюджет, а також бюджети місцевого самоврядування. «Другою натурою» громадян США називає фінансову децентралізацію Дж. Брукнер [4].

Фінансова децентралізація також є метою для багатьох країн, які раніше були централізованими. Одним з найбільш результативних прикладів проведеної децентралізації є досвід Польщі. Основні трансформаційні процеси, які відбувались у Польщі після 1989 р., полягали у [8]:

по-перше, демократизації (політичні зміни були спрямовані на формування демократичної системи, яка би характеризувалась захистом індивідуальних прав та громадянських свобод);

по-друге, формуванні вільного ринку (реформи економічної системи передбачали формування ринкової економіки, яка базується на приватній власності);

по-третє, децентралізації (реформування системи державного управління фінансами).

Реформа такого масштабу призводить до трансформації загальної державної системи. Ефектом реформи став громадянський стан, який діє на різних рівнях державного управління і відкритий для змін, співпраці і конкуренції. Процеси децентралізації в Польщі відбувались виходячи з того, що місцеве самоврядування є невід'ємною частиною спільноти, яка живе і функціонує на певній території, відповідно, місцева влада повинна існувати такою мірою, що допомагатиме розвитку держави.

Представлені приклади свідчать про те, що децентралізація стала не лише механізмом вирішення проблем регіонів, державного бюджету, а, що найголовніше, умовою забезпечення економічного розвитку країни в цілому, хоча цей висновок у науковій літературі не завжди однозначний.

Взаємозв'язки між бюджетною децентралізацією та економічним зростанням проведено авторами праці [6] на прикладі Китаю. Одним із ключових чинників розвитку Китаю стало швидке впровадження фінансової децентралізації, за рахунок проведення якої було створено умови для економічної децентралізації, що мало позитивний вплив на економічне зростання.

Децентралізація також, за висновками Дж. Арікана [1], може зменшити корупцію, що своєю чергою може забезпечити динамічне економічне зростання.

У роботі Ф. Бодмана та Г. Кемпбела [3] зроблено дуже важливий висновок: фінансова децентралізація несуттєво впливає на економічне зростання в короткостроковій перспективі. При аналізі зростання в середньостроковій перспективі результати були змішані, оскільки фінансова децентралізація



Рис. 1. Структурно-логічна схема впливу процесів децентралізації на економічний розвиток країни, авторська розробка

може мати тенденцію до збільшення нерівності розподілу доходів та уповільнення економічного зростання. Однак у довгостроковій перспективі результатом децентралізації стає пришвидшення економічного росту.

Для забезпечення ефективного реформування системи державного управління та спрямування всього наявного ресурсу на модернізацію виробництва слід дослідити механізм впливу децентралізації на економічне зростання країни та його причинно-наслідкову дію. Розуміння структурно-логічної підпорядкованості складових механізму впливу процесів децентралізації надає підстави розглядати децентралізацію як важливий механізм проведення докорінної реформи національного господарства (рис. 1).

Узагальнення теоретичних положень та світового досвіду дає можливість систематизувати основні переваги та недоліки (табл. 1), які виникають в процесі децентралізації, що дає можливість оптимізувати їх дію.

Таблиця 1. Переваги та недоліки децентралізації, авторська розробка

Переваги децентралізації	Недоліки децентралізації
<ul style="list-style-type: none"> - обмеження влади центрального уряду; - підвищення ефективності розподілу ресурсів; - «максимізація» соціального забезпечення; - підвищення ефективності управління; - зменшення рівня корупції; - забезпечення приватним сектором порівняно вищого рівня реагування на попит; - високий рівень адресності при розподілі державних фінансів; - соціальна стабільність; - розвиток демократичних цінностей. 	<ul style="list-style-type: none"> - зниження рівня контролю центрального уряду за державними фінансами; - проблема «вертикальної» незбалансованості; - труднощі з реалізацією політики стабілізації; - контроль за діями місцевих органів з точки зору забезпечення ресурсоефективності; - збереження ймовірності високого рівня корумпованості місцевих чиновників; - рівень кваліфікації місцевих органів влади суттєво коливається; - погіршення здатності центрального уряду забезпечувати вирішення проблем структурних фіскальних дисбалансів.

Недоліки слід розглядати не як аргументи проти проведення децентралізації, а як ризики, на які варто звернути увагу.

До найважливіших ризиків децентралізації в Україні доречно віднести такі:

а) слабка податкова база. В Україні в багатьох регіонах податкова база настільки слабка і залежність від центральних державних субсидій так вкоренилася, що децентралізація може призвести до погіршення економічної ситуації;

б) відсутність дієвих інструментів контролю. Запровадження децентралізації до організаційного забезпечення на регіональних рівнях дієвої системи моніторингу цільового використання може призвести до «розмивання» обмеженого фінансового ресурсу;

в) децентралізація тіньового перерозподілу сконцентрованих раніше на рівні центрального уряду фінансових ресурсів. Корупційна основа економіки може бути перенесена на регіональний рівень.

Для забезпечення максимально ефективною децентралізації та розбудови місцевого самоврядування в умовах української економіки на початковому етапі треба скористатись такими принципами:

1) принцип свободи (самостійності) – означає існування місцевого самоврядування в якості захисту перед концентрацією політичної влади в одному центрі;

2) принцип участі (демократії) – передбачає, що існування місцевого самоврядування дозволяє спільноті мати значну фінансову автономію;

3) принцип ефективності – полягає у здатності місцевого самоврядування до більш ефективного надання різних послуг.

Висновки. Для України децентралізація є важливим питанням з декількох аспектів:

по-перше, країна інакше не зможе вийти на траєкторію сталого розвитку, а як свідчить зарубіжний досвід, децентралізація через низку супутніх механізмів в довгостроковій перспективі суттєво впливає на економічну динаміку;

по-друге, існує реальна потреба в забезпеченні вирівнювання економічного розвитку окремих регіонів і перенесенні суттєвого фінансового ресурсу на нижчі рівні для активізації ділової активності;

по-третє, нереформованою залишається система державного управління, яка повинна бути трансформована шляхом не лише передачі повноважень, а реального реформування, підвищення ефективності діяльності та розвитку місцевого самоврядування.

1. *Arikan, G.* (2004). Fiscal decentralization: A remedy for corruption? *International Tax and Public Finance*, 11: 175–195.

2. *Baldersheim, H.* (2011). Decentralisation in practice. European patterns and experiences. Publisher Ministry of Public Administration and Local Self – Government // www.undp.org.

3. *Bodman, Ph., Campbell, H., Heaton, K., Hodge, A.* (2009). Fiscal Decentralisation, Macroeconomic Conditions and Economic Growth in Australia. School of Economics, The University of Queensland, Macroeconomics Research Group. 61 p.

4. *Brueckner, J.K.* (2004). Fiscal Decentralization with Distortionary Taxation: Tiebout vs. Tax Competition *International Tax and Public Finance*, 11: 133–153.

5. *Brueckner, J.K.* (2006). Fiscal federalism and economic growth. *Journal of Public Economics*, 90(10): 2107–2120.

6. *Feltensteina, A., Iwatab, S.* (2005). Decentralization and macroeconomic performance in China: regional autonomy has its costs. *Journal of Development Economics*, 76: 481–501.

7. *Kovacs, I.P.* (2009). Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern/Central European Countries. *Halduskultuur*, 10: 40–57.

8. *Kulesza, M.* (2002). Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries. The Polish Experience. Public Administration Department Faculty of Law and Administration Warsaw University, Poland // www.oecd.org.

9. *Musgrave, R.A.* (1959). *The theory of public finance*. NY, McGraw-Hill. 628 p.

10. *Oates, W.E.* (1972). *Fiscal Federalism*. New York // www.jstor.org.

11. *Otola, I.* (2008). Decentralization Processes of Local Government Sector in Poland. The 16th NISPAce Annual Conference, Bratislava, Public Policy and Administration: Challenges and Synergies // unpan1.un.org.

12. *Tiebout, C.A.* (1956). Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*, 64(5): 416–424.

Стаття надійшла до редакції 3.03.2016.