

Оцінка ступеня децентралізації публічних витатків в Польщі на тлі країн Європейського союзу
An Assessment of the Degree of Decentralisation of Public Expenditures in Poland Compared with other EU Countries

Постановка проблеми. Публічні витатки є одним із головних інструментів реалізації суспільно-господарської політики держави. Вони являють собою істотний елемент адміністративного механізму алокації ресурсів в економіці. У даній статті зосереджено увагу на проблемі децентралізації публічних витрат. На підставі даних Євростату проаналізовано та дано оцінку ступеня децентралізації публічних витатків в Польщі в порівнянні з іншими країнами Європейського союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Процес децентралізації публічних витатків та перерозподілення бюджетних коштів між центральною та місцевими владами знайшов своє відображення в працях таких вчених як: С. Овсіак [6], Х. Алегре [1], Е. Корнберг-Соколовська [4], а також в офіційних дослідженнях Європейської комісії та Євростату.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз процесу та ступеня децентралізації публічних витатків в Польщі на шляху її суспільно-політичних перетворень та інтеграції з Європейським союзом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на численні дослідження процесу децентралізації, визначення самого поняття й досі викликає жваві дискусії та розбіжності у поглядах. Згідно з Енциклопедією Польського наукового видавництва децентралізація зрозуміла є як "процес передання завдань через центральні органи влади до адміністративних одиниць нижчого рівня, разом із розширенням сфери їх повноважень, включаючи можливість самостійно приймати рішення в економічній, суспільній і адміністративній галузях підпорядкованої їм території; а також комплекс організаційних елементів, які характеризують правовий статус адміністративно територіальних одиниць, що виникли в результаті процесу децентралізації" [2, с. 582].

Як виникає із визначення, децентралізація є складним процесом, що можна розглядати однаково як в статичному трактуванні, як і в динамічному. Децентралізація в статичному трактуванні характеризує завдання та фінансові ресурси місцевих органів влади, які вони отримують в процесі державного розподілу. В свою чергу в динамічному трактуванні децентралізація визначає саме процес передання завдань і фінансових

ресурсів від центральної влади до територіальних самоврядувань.

Досвід Польщі, а також й інших країн ЄС вказує на те, що поняття децентралізації тісно пов'язане з розвитком інституту територіального самоврядування. Саме тому його ототожнюють з потребою створення в державі такої моделі організації публічної адміністрації, в якій рішення, що стосуються публічних справ, піднімалися б якомога ближче до місця їх подальшої реалізації [4, с. 12]. Це уможливило б краще визначення потреб, збільшило б прозорість, а тим самим і раціональність використання публічних ресурсів [6, с. 126-128]. А отже, децентралізація повинна включати наступні моменти:

- процес переказу від центрального рівня на місцевий визначених завдань і компетенцій;
- надання місцевій владі відповідного майна, повноважень, гарантувати їх самостійність та можливість вирішення місцевих проблем;
- забезпечити місцеві органи відповідними фінансовими ресурсами для реалізації власної політики [3, с. 12].

Внаслідок процесів децентралізації в структурі публічної адміністрації виникає розподіл завдань та фінансових інструментів для їх реалізації між державою і органами територіального самоврядування. Децентралізація завдань і ресурсів не може відбуватися стихійно, а має залежати від можливостей їх ефективного використання певною територіальною одиницею. У свою чергу децентралізація компетенції в адміністративних структурах має бути стисло пов'язана з процесом раціоналізації публічних видатків [8, с. 48].

Слід зауважити, що в Польщі децентралізація публічної влади регулюється ст. 15 параграф 1 Конституції Республіки Польща. Цей закон затверджує організацію публічної адміністрації, яка створює всі умови для забезпечення належної децентралізації влади в країні. Потрібно однак зазначити, що Конституція РП не пояснює природу децентралізації та її межі [4, с. 14-15]. Можна сказати, що основними передумовами, які обумовлюють сферу і масштаб децентралізації, є: територіальна організація країни, відповідні перетворення в питаннях власності, а також закріплення за територіальними одиницями відповідних компетенцій та ресурсів для їх реалізації [4, с. 15]. Крім того, правильно реалізовуваний процес децентралізації повинен містити в собі:

- децентралізацію устрою, яка забезпечує демократичний спосіб вибору представницьких органів в одиницях територіального самоврядування та їх незалежність від держави;
- адміністративну децентралізацію, яка має за основу надання органам територіального самоврядування завдань та адміністративних інструментів для їх реалізації;
- фінансову децентралізацію (децентралізацію публічних фінансів) , яка означає переказ на користь одиниць територіального самоврядування відповідних публічних фінансових ресурсів і права розпорядження ними [1, с. 31].

Дана стаття головною мірою присвячена фінансовій децентралізації. Однак слід зазначити, що децентралізацію публічних фінансів не можна проводити самостійно, треба оцінювати в категорії суспільних ефектів і підготовленості держави, а також зростання ефективності використання публічних ресурсів. З метою визначення ступеня децентралізації публічних фінансів використовується показник частки видатків одиниць територіального самоврядування в показнику ВВП.

Публічні видатки є одним з головних знарядь впливу держави на економіку, тому величина та структура публічних видатків в головній мірі залежить від ролі, яку держава виконує в публічній, суспільній і господарській сфері. Загальноприйнятим показником оцінки сфери впливу держави на економіку співвідношення величини публічних видатків до ВВП.

Слід відзначити, що високий відсоток публічних видатків у ВВП свідчить про опікунський характер фіскальної політики. Як свідчать дані Європейської Комісії в Польщі показник публічних видатків у ВВП в 1996-2007 знаходився на значно нижчому рівні від середнього рівня країн ЄС. У країнах ЄС найбільша вага публічних видатків по відношенню до ВВП спостерігалася в Данії, Франції, Швеції. У вищезгаданих державах приблизно 52% ВВП витрачалося публічним сектором. У свою чергу серед ново прийнятих держав ЄС найвищий показник дістався Угорщині. Він становив приблизно 50% ВВП. Найнижча часта публічних видатків спостерігалася в таких країнах, як: Естонія, Литва, Латвія, Словаччина, а також Ірландія. Слід відзначити, що на підставі даних складених в таблиці 1 не можна однозначно констатувати тенденції змін співвідношення публічних видатків до ВВП. Практично у всіх державах вищезгаданий показник в досліджуваному періоді показував позмінно як тенденції зростання, так і відповідного спаду.

Слід зазначити, що в Польщі, подібно як і в інших країнах Європейського союзу, висока частка публічних видатків у ВВП є результатом політичних доктрин, що реалізовувалися в цих країнах в попередніх періодах. Високі показники ступеня захисту в державах Європи, були результатом запровадження доктрин лівих політичних сил в господарських програмах, що реалізовувалися по II світовій війні. Звідси також в державах ЄС-15 середній розмір публічних видатків збільшився з 35% в 1960 р. до 55% в 1993 р. Позитивним результатом цього явища було обмеження суспільних нерівностей і пом'якшення вагань кон'юнктурного циклу. У свою чергу до негативних наслідків слід зарахувати: високий дефіцит сектора публічних фінансів, зростання публічного боргу, зростання інфляції, обмеження економічного зростання [6, с. 79].

У половині 80 років у господарській політиці держав ЄС почали домінувати неоліберальні концепції, що мали на меті обмежити публічні

видатки і прискорити економічне зростання. Середній розмір видатків в країнах ЄС зменшився з 55% в 1993 р. до 45,7% в 2007 р. У свою чергу в Польщі публічні видатки по відношенню до ВВП скоротилися з 56% в 1993 р. до 42% в 2007 р. Незважаючи на цей спад, рівень публічних витрат по відношенню до ВВП й надалі залишається занадто високим для Польщі. Дані з таблиці 1 вказують на те, що такий показник є більш наближеним до рівня, притаманного для "старих" країн ЄС ніж для новоприйнятих країн. Розмір публічних видатків вказує, що Польща належить до "опікунських держав", які в значній мірі втручаються в суспільні і господарські процеси [7, с. 27].

Бюджет (центральний) держави вважають за стержень публічних фінансів. Проте крім бюджету держави функціонують місцеві бюджети, цільові фонди та інші публічні фонди. Ступінь децентралізації публічних фінансів пов'язується з участю одиниць територіального самоврядування у використанні публічних ресурсів. Саме тому з метою розпізнання стану розвитку процесу децентралізації публічних фінансів в країнах ЄС необхідно дослідити, яка частина ВВП витрачається на центральному рівні, а яка на місцевому.

Слід зауважити, що в ЄС, крім унітарних держав, виступають також федеральні держави, що характеризуються наявністю трьох рівнів влади: центральної, місцевої та посередницької. Вищезгадане явище пов'язане з функціонуванням властей союзних держав, що творять федерацію. У випадку ЄС це: Австрія (9 земель), Бельгія (3 регіони), Іспанія (17 регіонів) і Німеччина (16 земель) [7, с. 51].

Проаналізувавши дані таблиці 2 можна сказати, що рівень витрат одиниць територіального самоврядування Польщі значно перевищує показник середнього рівня для країн ЄС. Крім того, участь місцевих органів влади у використанні публічних ресурсів в Польщі найвища в порівнянні з іншими новоприйнятими державами ЄС. Слід зауважити, що до країн ЄС з найвищим ступенем децентралізації публічних видатків можна віднести такі країни, як: Данія, Швеція, Фінляндія. У свою чергу в Ірландії, яку часто наслідує польська економіка, участь місцевих властей у використанні публічних ресурсів підлягла значущому зниженню. На підставі представлених даних не можна в однозначний спосіб констатувати прогресуючу децентралізацію в країнах ЄС.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок у даному напрямі. Отже, можна зробити висновок, що Польща, подібно як і інші країни ЄС, веде фіскальну політику «опікунського» характеру. Про це свідчить показник високої частки публічних видатків по відношенню до ВВП. Що ж стосується процесу децентралізації публічних видатків, то слід зауважити: Польща належить до кола країн ЄС, які характеризуються найвищим ступенем децентралізації – органи місцевої влади приймають рішення та розпоряджаються публічними ресурсами.

Бібліографічний список:

1. Alegre J.G. Decentralization and the Composition of Public Expenditures in Spain/ J.G. Alegre//European University Institute Department of Economics, 2006.
2. Encyklopedia powszechna PWN, PWE, Warszawa, 2001.
3. Gail N. Finance i gospodarka lokalna na swiecie/ N. Gail// PWE, Warszawa 2000.
4. Kornberger-Sokolowska E., Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego/E. Kornberger-Sokolowska// Liber, Warszawa, 2001.
5. Kosek-Wojnar M., Surówka K. Finance samorządu terytorialnego/ M. Kosek-Wojnar., K. Surówka// Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, 2002.
6. Owsiak S. Finance publiczne teoria i praktyka/ S. Owsiak// Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa, 2005.
7. Polarczyk K. Wydatki publiczne w Polsce na tle państw Unii Europejskiej/ K. Polarczyk// INFOS, BAS 2007, nr 22.
8. Steward J., Greenwood R. The Purpose and Character of Local Government/ J. Steward, R. Greenwood// Institute of Local Government Studies, University of Birmingham, Birmingham, 1999.

Анотація

Децентралізація - це надзвичайно складний процес, який можна розглядати як комплекс із трьох складових: політичної, адміністративної і фінансової. Стаття досліджує фінансову децентралізацію та ключове питання децентралізації громадських витрат. Визначена роль органів місцевих самоврядувань країн ЄС у використанні громадських ресурсів.

Ключові слова: децентралізація, громадські витрати, місцеве самоврядування, Польща, Євросоюз.

Аннотация

Децентрализация - это чрезвычайно сложный процесс, который можно рассматривать как комплекс из трех составляющих, : политической, административной и финансовой. Статья исследует финансовую децентрализацию и ключевой вопрос децентрализации общественных расходов. Определена роль органов местного самоуправления стран ЕС в использовании общественных ресурсов.

Ключевые слова: децентрализация, общественные расходы, местное самоуправление, Польша, Евросоюз. Summary

Decentralization is a highly complex process which can be broken down into three forms of decentralization: political, administrative, and financial. The article examines financial decentralization, the main gauge of which is the decentralization of public expenditures. The role of local governments of the

countries of the EU in spending public funds is presented.

Keywords: decentralization, public expenditures, local government, Poland, European Union.

	199	199	199	199	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
--	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------	------	------

	6	7	8	9								
ЄС (27 країн)	-	-	-	-	-	-	46,7	47,3	46,8	46,9	46,3	45,7
ЄС (15 країн)	50,1	48,4	47,5	47,0	45,4	46,4	46,8	47,5	47,1	47,2	46,6	46,0
Бельгія	52,4	51,1	50,4	50,2	49,2	49,2	49,9	51,2	49,4	52,1	48,4	48,4
Болгарія	-	-	-	-	-	-	40,3	40,3	39,7	39,3	36,5	41,5
Чехія	42,6	43,2	43,2	42,3	41,8	44,5	46,3	47,3	45,1	45,0	43,8	42,6
Данія	58,8	56,6	56,2	55,4	53,6	54,2	54,6	55,1	54,6	52,7	51,2	50,7
Німеччина	49,3	48,4	48,0	48,1	45,1	47,6	48,1	48,5	47,1	46,8	45,3	43,8
Естонія	39,3	37,5	39,4	40,3	36,5	35,1	35,9	34,9	34,1	34,0	34,2	35,5
Ірландія	39,1	36,7	34,5	34,1	31,5	33,3	33,6	33,4	33,7	33,7	33,8	35,4
Греція	43,9	44,8	44,2	44,3	46,7	45,3	45,1	45,0	45,4	43,3	42,2	43,7
Іспанія	43,2	41,6	41,1	39,9	39,1	38,6	38,9	38,4	38,9	38,4	38,5	38,8
Франція	54,5	54,1	52,7	52,6	51,6	51,6	52,6	53,3	53,2	53,4	52,7	52,4
Італія	52,5	50,3	49,2	48,2	46,2	48,0	47,4	48,3	47,7	48,2	48,8	48,2
Кіпр	-	-	36,7	36,8	37,0	38,2	40,2	45,0	42,8	43,6	43,4	43,0
Латвія	36,9	36,3	40,2	41,8	37,3	34,6	35,6	34,8	35,8	35,6	37,9	37,7
Літва	37,4	50,3	40,4	40,1	39,1	36,8	34,7	33,2	33,3	33,3	33,6	35,2
Люксембург	41,1	40,7	41,1	39,2	37,6	38,1	41,5	41,8	42,5	41,6	38,6	37,8
Угорщина	52,6	52,2	52,8	49,9	46,5	47,3	51,4	49,1	48,9	50,1	51,9	49,8
Мальта	42,6	42,9	43,0	43,0	41,0	43,1	43,2	47,8	45,4	44,7	43,6	42,4
Голандія	49,4	47,5	46,7	46,0	44,2	45,4	46,2	47,1	46,1	44,8	45,6	45,3
Австрія	55,9	53,7	54,0	53,7	52,1	51,6	51,0	51,5	54,0	49,8	49,4	48,4
Польща	51,0	46,4	44,3	42,7	41,1	43,8	44,2	44,6	42,6	43,3	43,8	42,0
Португалія	44,1	43,2	42,8	43,2	43,1	44,4	44,3	45,5	46,5	47,6	46,3	45,8
Румунія	-	-	45,2	46,6	40,6	38,8	39,6	33,6	33,6	33,5	35,3	37,3
Словенія	45,0	45,4	46,3	47,2	46,7	47,6	46,3	46,4	45,8	45,3	44,5	42,4
Словаччина	53,7	49,0	45,8	47,9	50,9	44,6	45,1	40,1	37,7	38,1	37,1	34,6
Фінляндія	60,0	56,2	52,5	51,5	48,3	47,7	48,8	50,0	50,2	50,4	48,9	47,3
Швеція	63,0	60,9	58,8	58,6	55,6	55,5	56,7	57,0	55,6	55,2	54,3	52,7
Великобританія	42,3	40,5	39,5	38,9	39,0	40,1	41,0	42,1	42,9	44,1	44,2	44,4

Таблиця 1. Публічні витрати як відсоток ВВП в країнах Європейського Союзу

(аналіз зроблено на підставі даних Європейської Комісії від 12 січня 2009 року)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ЄС (27 країн)	-	-	-	-	-	-	11,1	11,3	11,4	11,4	11,3	11,2
ЄС (15 країн)	10,9	10,7	10,6	10,7	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,4	11,3	11,3
Бельгія	6,6	6,5	6,3	6,5	6,6	6,5	6,8	7,1	6,8	7,0	6,9	6,7
Болгарія	-	-	-	-	-	-	7,6	6,4	6,8	6,6	6,8	7,2
Чехія	12,2	9,9	9,8	9,2	9,6	10,1	11,0	13,3	12,6	11,8	12,1	11,2
Данія	32,0	31,5	31,8	31,8	31,1	31,9	32,7	33,5	33,4	33,2	33,4	32,0
Німеччина	8,0	7,7	7,4	7,3	7,3	7,2	7,3	7,3	7,1	7,2	7,2	7,2
Естонія	10,4	10,2	9,8	9,6	8,5	10,1	10,4	9,6	9,6	9,5	9,3	9,8
Ірландія	12,4	12,3	11,7	11,9	12,4	13,8	14,4	14,1	14,4	6,4	6,6	7,1
Греція	2,1	2,2	2,2	2,2	2,5	2,5	2,6	2,4	2,7	2,5	2,7	2,6
Іспанія	5,8	5,9	6,1	6,2	6,0	5,9	6,0	6,1	5,9	6,0	6,2	6,4
Франція	10,0	9,6	9,5	9,6	9,7	9,7	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,2
Італія	13,3	13,6	13,7	14,0	14,1	14,7	14,9	15,0	15,5	15,5	15,5	15,0
Кіпр	-	-	1,5	1,5	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	2,0
Латвія	8,4	9,1	9,9	10,4	9,7	9,6	10,2	9,4	10,0	9,4	10,5	11,3
Літва	-	-	-	-	9,1	10,1	9,5	9,0	8,9	8,1	8,5	8,4
Люксембург	6,0	5,8	5,8	5,6	5,2	5,7	5,9	5,8	5,5	5,3	4,8	5,0
Угорщина	12,8	12,8	13,0	12,4	11,6	11,8	12,0	13,1	12,8	12,9	12,9	11,7

Мальта	0,8	0,6	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Голандія	16,7	15,6	15,7	15,8	15,7	15,8	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,3
Австрія	10,3	9,5	9,5	9,5	9,1	7,9	7,8	7,8	7,6	7,5	7,4	7,4
Польща	15,9	10,3	9,8	14,5	13,4	14,0	13,5	12,9	12,9	13,1	13,6	13,3
Португалія	5,4	5,4	5,5	5,7	6,0	6,3	6,4	6,0	5,9	6,2	6,0	6,1
Румунія	-	-	-	-	-	6,5	6,6	6,7	7,0	7,1	8,3	9,8
Словенія	7,9	7,9	7,9	8,5	8,4	8,6	8,7	8,7	8,6	8,6	8,7	8,4
Словаччина	6,0	4,7	3,7	3,6	2,7	3,0	3,6	7,3	6,4	6,7	6,6	6,1
Фінляндія	20,3	19,5	18,4	18,0	17,7	18,0	18,6	19,2	19,5	19,9	19,6	19,2
Швеція	24,7	24,6	25,2	24,7	23,8	24,7	25,3	25,2	24,6	24,5	24,5	24,5
Великобританія	11,4	10,8	10,7	10,8	11,5	11,5	11,9	12,3	12,6	12,9	12,8	12,9

Таблиця 2. Частка витрат органів місцевого самоврядування від ВВП в країнах Європейського Союзу

(аналіз зроблено на підставі даних Європейської Комісії від 12 січня 2009 року)