

Функції публічних фінансів в процесі децентралізації влади

Анотація: В економічній літературі відзначають три функції публічних фінансів: стабілізаційну, редистрибуційну (перерозподільчу), а також алокаційну (розподільчу). Ефективність їх реалізації залежить, між іншим, від суспільно-політичного устрою країни, а особливо від його ступеня децентралізації. У статті піднято спробу ідентифікації вигоди та вад реалізації окремих функцій публічних фінансів залежно від масштабу децентралізації держави, а також вказівки, які з них можуть бути ефективно реалізовані державною владою, а які вигідніше реалізовували б органи місцевого самоврядування.

Annotation: In economic literature three functions of public finances are marked: stabilizing, redistributive, and also allocating (distributive). Efficiency of their realization depends, by the way, from the social and political model of country, and especially from its degree of decentralization. In the article we heaved up the attempt to authenticate benefits and defects of realization of separate functions of public finances depending on the scale of decentralization of the state, and also pointing out moments that can be effectively realized by state power, and ones that would be realize advantageous by local organs.

Аннотация: В экономической литературе отмечают три функции публичных финансов : стабилизационную, редистрибутивную (перераспределительную), а также аллокационную (распределительную). Эффективность их реализации зависит, между прочим, от общественно-политического уклада страны, а особенно от его степени децентрализации. В статье поднята попытка идентификации выгоды и изъянов реализации

отдельных функций публичных финансов в зависимости от масштаба децентрализации государства, а также указания, какие из них могут быть эффективно реализованы государственной властью, а какие выгоднее реализовывали бы органы местного самоуправления.

На економічну і суспільну ефективність сектора публічних фінансів сильно впливають процеси децентралізації. Залежно від ступеня децентралізації способи і наслідки реалізації основних функцій публічних фінансів будуть інші, тобто стабілізаційної, перерозподільчої та алокаційної функцій. Теорія та господарська практика не дають однозначних думок про роль децентралізації в реалізації функції публічних фінансів. Погляди в цих справах диференційовані і піддаються безперервним змінам.

Враховуючи існуючі теоретичні розбіжності, а також різний практичний досвід, в даній статті зроблено спробу ідентифікації переваг і вад децентралізації окремих функцій публічних фінансів. І після цього вказати, які з цих функцій або їх елементів повинні залишатися в компетенції центральної влади, а які ефективніше реалізовуватимуться на рівні територіального самоврядування.

Головною метою децентралізації публічних фінансів держави є підвищення економічної і суспільної ефективності функціонування цілого публічного сектора, а услід за тим досягнення вищих показників економічного зростання, що у свою чергу повинне сприяти поліпшенню рівня і якості життя суспільства.

За головний принцип процесів децентралізації визнається принцип субсидіарності. Відносячись взагалі до організації держави, стосується вона також публічних фінансів.

Субсидіарність є принципом вертикального поділу влади від низу вгору, тобто від місцевого рівня до центрального. Влада має бути організована таким чином, що вищій одиниці доручається тільки ті функції (компетенції і ресурси), які вона може реалізовувати ефективніше ніж одиниця нижчого рівня. В Європі ідеї субсидіарності мають давню історію і пов'язані з католицькою традицією, згідно якої суспільство має втручатись у справи людини, тільки коли дії родини та регіональної релігійної громади виявляються неефективними. Принцип субсидіарності є одним з наріжних каменів законодавства Європейського союзу і базовою вимогою Європейської хартії про місцеве самоврядування. Теза про неможливість європейської інтеграції без впровадження субсидіарності доводиться величезною кількістю досліджень, і її можна вважати аксіомою. Виконання цього принципу сприяє до оптимізації економіки публічних фінансових ресурсів, і тим самим до раціоналізації функціонування держави [2, с. 139].

Принцип субсидіарності здійснюється через відповідне розміщення у вертикальному укладі влади компетенцій в сфері реалізації окремих функцій держави і публічних фінансів, тобто стабілізаційної функції, перерозподільчої, алокаційної. Кожна з цих функцій (або її елементів) може мати свій оптимум ефективності на іншому рівні адміністративної структури держави. Таким чином глобальна ефективність сектора публічних фінансів буде залежати великою мірою від того, чи реалізація окремих функцій розміщена на відповідних рівнях адміністративної організації держави.

Умовою правильного розміщення в структурі держави компетенцій, а також ресурсів до реалізації окремих функцій публічних фінансів, є розпізнання на самому початку й аналіз вад /переваг і загроз/ вигод які

можуть принести конкретні організаційні рішення. Результати такого аналізу представляються в подальшій частині статті.

Стабілізаційну функцію держави і також публічних фінансів можна розглядати в двох трактуваннях, тобто відносно політико-соціальних та господарських питань. Перші стосуються забезпечення так званих загальногромадянських послуг, другі ж - питання формування темпу і пропорції господарського розвитку країни.

Історичний досвід вказує, що основні загальногромадянські послуги - це такі як: національна оборона, зарубіжна політика, публічна безпека, права людини, правосуддя, суспільна політика, охорона культурного спадку, охорона навколишнього середовища. Свого максимуму вони набувають, коли ними управляють безпосередньо на рівні центральної влади [5, с. 92]. В основному це виникає з природи потреб, які задовольняються через загальногромадські послуги, тобто загальні, елементарні потреби цілого суспільства. Вони мають бути доступні для всіх громадян держави незалежно від їх економічного, суспільного чи культурного статусу.

За задоволення цих потреб, а отже і забезпечення загальногромадських послуг відповідальні є - на підставі юридичних актів найвищого рангу - головні установи держави. Очевидно це не означає, що з організаційно-технічних міркувань органи центральної влади не можуть передати деякі повноваження і ресурси на нижчі рівні своїх структур. Але не органам місцевого самоврядування, а підлеглим центральній владі інститутам, що мають відповідну спеціалізацію.

До вад і загроз, які принесла б можлива децентралізація компетенції і фінансових ресурсів в сфері забезпечення загальногромадянських послуг,

слід зарахувати перш за все наступне:

- у децентралізованій системі більші були б глобальні, тобто в масштабі цілої держави, кошти забезпечення загальногромадських послуг, що знижувало б ефективність фіскальної політики держави, збільшувало дефіцит і публічний борг;

- децентралізація могла б спричиняти наростання територіального диференціювання основних прав і громадянських обов'язків (напр. виборчого права, свободи визнань, доступу до медичних послуг, освіти, судочинства, роботи і т.п.);

- децентралізація закордонної та оборонної політики держави значно утруднювала б її ефективне ведення. Як вказує практика, закордонна політика, а також оборонна політика були і є, навіть у федеральних державах, прерогативою центральних властей;

- політична децентралізація неодноразово загрожувала б єдності і стабілізації держави, особливо в разі багатоетнічних держав та держав зі значно диференційованим суспільством (економічно, культурно чи релігійно).

Якщо йдеться про стабілізаційну політику в сфері економіки, то і в цьому випадку переважають погляди, що за економічний розвиток країни повинні відповідати перш за все центральні органи держави і економіки (парламент, уряд, центральний банк). Саме такий погляд підтверджують наступні аргументи:

- значно вища ніж в децентралізованій системі макроекономічна дієвість центрально керованої фіскальної політики. Центральні власті мають можливість ефективного використання таких знарядь, як: дискретна податкова політика, вбудовані в податкову систему автоматичні стабілізатори кон'юнктури, формування доходів і видатків бюджету держави;

- утримання стабільності валюти, що вимагає стислої координації

фіскальної політики з монетарною політикою, що є можливим і ефективним тільки на центральному рівні (уряд і центральний банк). Досвід останніх років майже в цілому світі вказує на централізацію не тільки монетарної політики, але також і фіскальної політики в т.ч. через конституційне регулювання верхніх границь дефіцитів бюджету, а також державного боргу, за що відповідає державна влада;

- адекватне до економічного стану формування процентних ставок (центральний банк, часто в домовленості з урядом), а отже і схильності до заощаджень, інвестування і споживання, що суттєво впливає на темп зростання ВВП і ситуацію в секторі публічних фінансів;

- більша можливість і дієвість рестриктивної фіскальної політики в централізованій системі, що зменшуватиме інфляційний тиск та державний борг. Децентралізація фінансів, як правило, веде до зростання глобальної заборгованості публічного сектора, що призводить до збільшення пропозиції грошової одиниці і сукупного попиту, чого наслідком є зростання інфляції, знецінення валюти і т.п.;

- менші кошти політики державного боргу тоді, коли політика є централізованою. У децентралізованій системі глобальні кошти управління боргом публічного сектора як правило вищі ніж в разі центрального управління;

- більш ефективне управління народним господарством і публічними фінансами з центрального рівня в ситуації погіршення господарської кон'юнктури (депресії, кризи, високої інфляції), ніж мало б це місце тоді, якби стабілізаційні компетенції були децентралізовані;

- недопущення до конфліктів між органами одиниць самоврядування, які в умовах децентралізованої системи могли б представляти власні (регіональні, місцеві) інтереси над інтересами цілого народного господарства і тим самим шкодити йому, суттєво ослабляти державу і в деяких ситуаціях привести навіть до її розпаду, що доводять події останніх років (розпад СРСР, Югославії та Чехословаччини,

регіональні конфлікти у Великобританії, Іспанії, Бельгії).

Проведений аналіз вказує, що децентралізація стабілізаційної функції держави та публічних фінансів була б нераціональна. Значно кращі стабілізаційні результати як в суспільно-політичному вимірі, так і в господарському спостерігаються тоді, коли політика є централізованою. Підсумовуючи можна зазначити, що адміністративна та фінансова децентралізація в цих галузях не є вигідною альтернативою централізованої політики; стабілізаційна функція має бути перш за все прерогативою центральної влади.

Значно більше розбіжностей будять питання компетенції влади в сфері реалізації редистрибуційної функції публічних фінансів ніж в разі стабілізаційної функції. Додаткова трудність виникає з факту, що функція ця пов'язана з алокаційною функцією, а часом їх навіть ототожнюють [1, с. 28].

Редистрибуційна функція публічних фінансів має два виміри: економічний і суспільний. Економічний вимір полягає в тому, що в її результаті настає зміщення доходів від одних суб'єктів до інших, у результаті чого змінюється розклад доходів суспільства, а тим самим його купівельної спроможності також сукупного попиту. Ці зміни відбуваються на горизонтальному та вертикальному рівнях.

Суспільний вимір редистрибуційної функції - що є похідним від економічного виміру - виражається в змінах стандарту життя людей і їх суспільного рівня, в однаковій мірі як тих, що відчують зменшення доходів (в результаті оплати податків), так і тих, що виступають бенефіціантами вторинних поділів національного доходу.

Ступінь децентралізації компетенції в сфері реалізації редистрибуційної функції публічних фінансів залежить в значній мірі від установлення головного критерію перерозподілу доходів. Таким критерієм може бути реалізація економічної ефективності господарювання публічними фондами або суспільної справедливості (рівності) [4, с.69]. Вибір будь-якого з цих критеріїв значно зумовлений економічною політикою держави, тобто залежить від того, чи політика є ліберальною, чи також наближеною до правил соціальної держави. У кожній з цих моделей роль держави інша, а тому і величина та функції сектора публічних фінансів.

У державах з ліберальною економічною політикою ступінь перерозподілу ВВП через сектор публічних фінансів зазвичай менший і більш важливими виступають критерії економічної раціональності, суспільні критерії, як правило, відходять на другий план. У такій ситуації більш раціональною стає децентралізація й обмеження центрального перерозподілу. Перевагами такої ситуації є:

- більш детальне та докладне визначення органами місцевого самоврядування податкових можливостей місцевих спільнот, їх специфіки, що дає можливість запровадити більш адекватне оподаткування;

- більш раціональний розподіл місцевою владою наявних грошових запасів; виникає то ,перш за все, з кращого розуміння господарських потреб і місцевих ринкових умов, а також з безпосереднього тиску місцевих спільнот, що змушує місцеві влади раціонально використовувати публічні ресурсів.

Децентралізований перерозподіл має однак також вади, а до них слід зарахувати:

- нижчу ефективність податкових зборів; місцева влада, як правило,

одержує податки менше ефективно ніж центральна [6, с. 71];

- наростання диференціації в сфері оподаткувань між місцевими самоврядуваннями, що може привести до таких явищ, як так зване "голосування ногами", тобто вплив з даної території підприємств, а також заможних мешканців (що платять високі податки) [3, с. 53];

- поглиблення диференціації між територіальними одиницями в сфері технічно-суспільної інфраструктури, і як наслідок наростання просторових диспропорцій в умовах життя населення, що додатково стимулює міграцію населення до місцевості з кращою інфраструктурою.

У країнах, що реалізують більш суспільно орієнтовані господарські програми, участь публічного сектора в перерозподілі ВВП зазвичай вища ніж в країнах з ліберальною політикою. Це також має вплив і на систему фінансового перерозподілу, більшу роль відіграють органи центральної влади. Перевагою централізованого перерозподілу доходів є:

- більш рівномірний розподіл оподаткувань в масштабі цілого суспільства, уніфікація системи оподаткувань (такі самі податки від таких самих доходів) і тим самим обмеження виникнення диференційованих, регіональних або корпоративних податкових систем;

- обмеження - через реалізацію центральних соціальних програм та модифікацію оподаткування - надмірного економічного диференціювання населення, отже більш ефективна реалізація принципу суспільної справедливості;

- зменшення просторової диференціації в рівні економічного розвитку та умовах життя населення, що обмежуватиме міграцію населення, збільшуватиме політичну стабільність держави і т.п.

До вад і загроз скерованого на суспільну справедливість централізованого фіскального перерозподілу слід зарахувати:

- надмірну розбудову центральних і місцевих соціальних установ, а

також розвиток антигромадських тенденцій, що виражаються в спробах жити за рахунок суспільства (так званий синдром "безбілетника");

- зниження мотивації до роботи та приватного підприємництва серед частини суспільства, розвиток претензійних настроїв, а в результаті - зниження ефективності цілої господарської системи;

- бюрократизація, подовження процедур прийняття рішення, а вслід за тим погіршення діяльності й ефективності цілої редистрибуційної системи;

- розвиток різного виду корупції, неформальних зв'язків на рівні державна влада - приватний сектор.

Вищезгадані аргументи "за і проти" вказують на те, що в реалізації редистрибуційної функції публічних фінансів не можна однозначно і наперед приписати компетенції одному рівню структури держави. Залежно від економічного і суспільно-політичного стану, їх змін деякі елементи цієї функції мають бути централізовані, а інші підлягати процесу децентралізації.

Алокаційна функція публічних фінансів, як вже згадувалося раніше, є комплементарна до редистрибуційної функції. Вона виражається, перш за все, в способі використання публічних ресурсів.

Переважають погляди, що флокаційна функція більш ефективно реалізовується на місцевих рівнях. Її переваги і можливості виникають на основі наступних обставин суспільно-політичної та господарської системи:

- в умовах децентралізації місцеві спільноти мають можливість прийняття рішення в справах, що стосуються безпосередньо їх умов життя. Тим самим збільшується їх відповідальність за публічне майно, його раціональне використання, підвищується політична, економічна і

культурна свідомість людей. Все це веде до зростання місцевого патріотизму, це почуття вже саме в собі позитивне і в додатку мобілізує до активних дій на користь публічного блага;

- розпорядження і господарювання публічними фінансовими ресурсами через самоврядування сприяє розвитку місцевої демократії, а тим самим поліпшенню політичної стабільності держави. Саме тому місцеві самоврядування часто трактують часто як "лабораторію демократії" [5, 108].

- у децентралізованій системі більша раціональність місцевих видатків. Цьому сприяє краща інформація, якою володіють органи місцевої влади. Місцеві політики уміють краще встановити ієрархію публічних потреб, їх секвенцію вдовольняння, а також раціоналізувати кошти які для цього необхідні, що остаточно сприяє збільшенню ефективності використання публічних коштів;

- децентралізація збільшує можливості суспільного контролю як прибуткової частини, так і видатків місцевих бюджетів. Такий контроль має безпосередній і поточний характер, що уможливорює коригуючі дії;

- велика самостійність місцевих (також фінансова) самоврядувань може сильно стимулювати інновації і тим самим прогрес у всіх його вимірах (технічний, організаційний, економічний і культурний). Завдяки оперативності місцевих властей існує можливість швидкого "імпорту" різноманітних інновацій, наприклад в результаті співробітництва і обміну досвідом з самоврядуваннями інших регіонів, країн і т.п. Через активні рекламні дії збільшуються також можливості "експорту" власних, місцевих "продуктів", притягання інвестиції і т.п.

Згадані, позитивні аспекти алокаційної функції децентралізації не мають очевидно безумовного і міцного характеру, проявляються в певних сприяючих обставинах. Децентралізація цієї функції має також значні вади.

До негативних явищ, суспільно-політичних та господарських загроз, які можуть з'явитися в умовах децентралізованого розподілу публічних фінансів, слід зарахувати:

- посилення партикулярних прагнень місцевих (або регіональних) адміністративних одиниць може ослаблювати державу. Така загроза - як вже раніше зазначалося - особливо небезпечна у багатоетнічних (багатокультурних, багатомовних) країнах, тому що веде до місцевого (регіонального) сепаратизму, а в наслідку може спричинити розпад держави;

- розвиток клієнтізму також корупції. Досвід вказує, що ці негативні явища особливо "розквітають" саме в децентралізованих системах, отже на місцевих рівнях, і це всупереч збільшеного суспільного контролю. Виникає це головною мірою з безпосередньої близькості клієнтів і чиновників або місцевих політиків також з великої кількості особистих справ, які мусять "улагоджувати" громадяни в місцевій установі. Особливо "корупціогенним" є стик місцевого публічного сектора з місцевим - приватним сектором економіки. Посилення корупційних явищ деформує розподільчу та товаропровідну функцію публічних фінансів;

- наростання просторових диспропорцій в рівні економічного і культурного розвитку. Історично сформований і додатково диференційований рівень економічного розвитку окремих регіонів може поглибитися в умовах децентралізації розподільчої функції, що матиме негативні наслідки не тільки економічного характеру, але також культурного і політичного. Може це привести до багатьох суспільних конфліктів, а якщо в додатку показник заможності співпадає, наприклад, з етнічними відмінностями, то перспектива розпаду держави стає реальною;

- велика фінансова свобода регіональних і місцевих самоврядувань може привести до надмірного зростання видатків, а тим самим зростання

глобального дефіциту та боргу публічного сектора.

Вищезгадане співставлення переваг і вад, а також шансів і загроз децентралізації алокаційної функції публічних фінансів вказує на виразну перевагу перших показників. Успіх такого процесу є обумовлений багатьма чинниками, які мають бути предметом безустанного спостереження і контролю через відповідні установи суспільства, на всіх сходинках організації держави. Нестача такого нагляду може спричинити, що багато переваг децентралізації перетвориться на практиці у свою протилежність, тобто вади.

З проведеного аналізу слідує, що між функціями публічних фінансів існують - безпосередньо або опосередковано - певні зв'язки, а децентралізація додатково їх модифікує. Неодноразово децентралізація одних функцій виступає в супереч з іншими функціями, а в іншому випадку можуть вони доповнювати одна одну і бути навіть синергічними. Так ,наприклад, стабілізаційна функція - що є прерогативою центральної влади - часто суперечить з іншими двома, а особливо з алокаційною функцією, що реалізовується на місцевому рівні.

Підсумовуючи, можна констатувати, що апріорі взаємовідносини між зазначеним функціями характеризує велика різноманітність, змінність у часі і просторі. На практиці фінансової політики держави проблеми "централізація - децентралізація" слід розглядати і розв'язувати в еластичний спосіб, індивідуалізований, доречний до часу і місця.

1. С. Овсяк : Публічні Фінанси, Вид. Наукове ПВН, Варшава 2007
2. І. Петджик : Дилеми децентралізації у світлі теорії публічної місцевої економіки, (у:) Проблеми регіональної економіки, Економічна Академія, Краков 2008.

3. Д. Моліньє : Публічні Фінанси, Польське Видавництво Економічне, Варшава 2000.

4. К. Левен: Уваги в справі децентралізації публічного сектора, "Територіальне Самоврядування", Лодзь 2006, номер 1-2.

5. А. Войтина : Децентралізація публічних фінансів, "Народне Господарство" Варшава 2000, номер 7-8.

6. В. Зьолковська : Публічні Фінанси. Теорія і застосування, Вид. Вищої Банківської Школи, Познань 2009.