

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА МІЖУРЯДОВІ ФІНАНСОВІ СТОСУНКИ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНОМУ СВІТІ

Проаналізовано взаємозв'язок між глобалізацією світової економіки та розвитком суспільних фінансів. Головний висновок полягає в тому, що глобалізація стимулює регіоналізацію економіки країни; це, у свою чергу, призводить до посилення вимог щодо фінансової автономії регіональних та місцевих органів влади відповідно до збільшення попиту на місцеві суспільні блага. З цього погляду показано напрями розв'язання проблем, які виникають в Україні та інших постсоціалістичних країнах.

An interrelation between globalization of the world economy and the developments in public finance is studied. A principal conclusion is drawn that the globalization fosters regionalization of the domestic economy that in its turn triggers the claims for more fiscal autonomy of the regional and local authorities due to the increase in demand for local public goods. From this point of view, the challenges of Ukraine and other post-socialist countries are worked out.

Сьогодення характеризується значними зрушеннями щодо ролі різних рівнів суспільного управління: відбувається підвищення значення субцентрального уряду та зниження – національних; важливе місце належить тут глобалізації та регіоналізації. Проблеми децентралізації та структурних змін у міжурядових фінансах були проаналізовані в роботах ряду відомих економістів, зокрема Р.Прюдума [4, с. 201-220], А.Шаха [6], які з'ясували необхідність та основні чинники зміни ролі субцентрального уряду. Проте ці розвідки стосувалися в основному розвинених країн та країн, що розвиваються, тоді як проблеми децентралізації в постсоціалістичному світі в контексті глобалізації залишаються малодослідженими, хоч останнім часом і з'явилися публікації в цій галузі [5; 7].

Рівень децентралізації суспільних фінансів в окремій країні перебуває під впливом специфічного співвідношення різних чинників, яке різниться в окремих регіонах. Серед економічних чинників слід відзначити диверсифікацію потреб на суспільні послуги, яка створює сприятливі умови для здійснення заходів відповідно до висновків, які випливають з сформульованої теоретиками фіскального федералізму "теореми децентралізації", і появу технічної можливості для їх задоволення, посилення зовнішньоекономічної конкуренції; серед технологічних – технічний прогрес, який дозволяє зменшувати мінімальні ефективний розмір одиниць, які виробляють суспільні послуги, а отже, робити більш ефективним надання суспільних послуг урядами нижчого за національний рівня. Окремо слід наголосити значення такого економічного явища, як глобалізація світової економіки, яке є зовнішнім для національної економіки, проте суттєво підвищує потребу в децентралізації.

Глобалізація пов'язана із перетворенням економіки окремої країни на інтегрований елемент світової економіки із більш-менш вільними потоками капіталу, трудових ресурсів та товарів між країнами. За цих умов намагання забезпечити високу конкурентоспроможність національного виробництва стимулює національні держави до структурної адаптації, передачі все більшої частини важелів економічної політики на наднаціональний рівень. Глобалізація світової економіки та поступове зниження ролі національних урядів супроводжується регіоналізацією. Виникнення тенденції до регіоналізації ґрунтується на тому, що традиційна, вертикально побудована державна машина неспроможна адекватно реагувати на динаміку суспільних потреб; задоволення все більшої частини потреб індивідів і фірм здійснюється на місцях, оскільки саме у великих регіональних економічних центрах формуються ринки ресурсів та продукції, розвиваються новітні технології тощо. Диверсифікація попиту населення на товари, в тому числі регіонально зумовлена, змушує фірми вдаватися до нових підходів у реалізації продукції, до розробки новітніх маркетингових стратегій, смаки та уподобання споживачів стають вирішальним чинником розміщення, визначення структури та обсягів виробництва.

До цього необхідно додати те, що чинники регіонального значення, у тому числі пропозиція суспільних послуг, також змушує великі фірми здійснювати "регіоналізацію" своєї комерційно-виробничої діяльності, пристосовуючись до місцевих умов. Підвищення значення регіональної економіки обов'язково призводить до зміни ставлення до ролі органів влади субнаціонального рівня. Внаслідок своєї наближеності до місцевих соціальних та економічних проблем вони виявляються спроможними ефективніше враховувати новітні тенденції розвитку, аніж це робив би національний уряд (у цьому можна вбачати аналогію між більшою ефективністю дії меншої групи порівняно з більшою, економічне обґрунтування чого розробив М.Олсон [1, с. 44-45], у застосуванні до сектору суспільного управління, де менша група – місцева громада – має більшу зацікавленість у досягненні колективного блага, яким є економічний розвиток території, а також вірогідності досягати згоди громадян щодо того, що саме для цього треба зробити, порівняно з більшою – державою в цілому). Крім того, регіоналізація діяльності фірм висуває підвищені вимоги до якості суспільних послуг, які надаються субнаціональними урядами, тому що вона може впливати на рівень витрат (наприклад, такі чинники, як стан місцевої виробничої та соціальної інфраструктури). Транснаціоналізація економіки сприяє посиленню конкуренції між регіонами та великими муніципалітетами, а не тільки між окремими країнами за капітал, кваліфіковану робочу силу. Тож відбувається підвищення вимог до надання місцевих послуг, рівень яких значно впливає на притягальну силу того чи іншого регіону з позиції глобалізованого капіталу. А це, у свою чергу, вимагає надання територіальним органам влади більших можливостей щодо управління видатками та доходами для регулювання локальних економічних процесів, тобто децентралізації сектору суспільного управління. Більше того, ефективна децентралізація стає могутнім фактором конкурентоспроможності національної економіки, її привабливості для міжнародного капіталу.

Таким чином, тенденція до децентралізації ґрунтується, з одного боку, на неспроможності централізованої держави справитися з викликами, які виявляють сучасні глобалізовані продуктивні сили, а з іншого, зменшенні суспільної потреби в ролі центру порівняно з тим, якою вона була до останнього часу. Крім того, попит на децентралізоване вирішення суспільних проблем посилюється внаслідок укріплення "середнього класу", який зайняв домінуючі позиції в соціальній структурі західного суспільства, концентруючись у міських поселеннях, і вимагає передачу розв'язання проблем, пов'язаних із повсякденним життям, на ближчий для нього рівень.

Здійснення заходів з децентралізації має як економічне обґрунтування (наблизити виробництво суспільних послуг до споживача, краще задовольняти його зростаючі потреби), так і політичне (закріплення демократичних тенденцій у суспільстві, залучення громадсь-

кості до прийняття рішень). Тому не дивно, що тенденція до децентралізації відзначається в багатьох регіонах світу, як у країнах з усталеними традиціями демократії, так і країнах, які розбудовують засади сучасного демократичного суспільства.

Децентралізація має багато різних аспектів: політичні, адміністративні, фінансово-бюджетні та ринкові. Для економістів інтерес являє насамперед фінансова децентралізація, тобто перерозподіл на користь нижчих щаблів держави її доходів та видатків. Звичайно, фінансова децентралізація є важливим виміром процесу децентралізації, хоча не вичерпує всіх її проявів.

Дослідниками в більшості країн світу констатується децентралізація суспільних фінансів як щодо видатків, так і доходів. Проте не можна казати про однозначне домінування цієї тенденції. Аналіз суспільних фінансів ряду країн за даними МВФ, показує, що зміна структури суспільних фінансів відбувається, хоч і з різною інтенсивністю; наявна певна асиметрія динаміки процесу: перерозподіл ресурсів та видатків між рівнями держави в окремих країнах проходить у різних напрямках, певна стагнація процесу децентралізації в розвинених країнах, зокрема Європи, де в більшості країн відбувається зростання фінансової ролі центрального уряду, та інтенсивна децентралізація, зокрема у країнах Південної Америки [2, с. 26-29].

Для постсоціалістичних країн, де змінюється парадигма ролі держави в економіці, тенденція до децентралізації не вирізняється однозначністю. Більшість цих країн поки що не переживає інтенсивного процесу фінансової децентралізації, а в багатьох з них відбувається перерозподіл державних фінансів на користь національного рівня держави, що може бути наслідком активізації діяльності національного рівня держави для подолання структурної слабкості економіки постсоціалістичних країн, які вступають до глобальної економіки. Як вказують відомі експерти в галузі глобалізації, наявність відмовки та потреба забезпечення соціальної справедливості за умов системної трансформації робить роль національних урядів визначальною [3, с. 208].

Разом з тим, відхід колишніх соціалістичних країн від соціалістичної моделі суспільного розвитку та інтеграція їх до світової економіки вимагає нових підходів до організації суспільного сектору. У старі часи територіальні органи влади відігравали роль місцевих представництв центрального уряду. Роль вибору громади щодо суспільних благ місцевого значення та способів їх надання був у цілому незначним. Розвиток ринкових відносин потребує зміни парадигми у відносинах громадян – держава і громадянин – місцева влада. Демократизація суспільства вимагає передачі частини владних повноважень на місця, а від місцевих органів влади – здійснювати не тільки "генеральну лінію" національної держави, а й дослухатися до потреб і вподобань населення. Тому повернення на шлях, яким прямує світова спільнота, викликає потребу підвищення автономії місцевого рівня влади в наданні суспільних послуг, оскільки старий розподіл відповідальності між рівнями держави ґрунтувався більше на ідеологічних та політичних, аніж економічних міркуваннях, ігноруючи альтернативні витрати (зокрема неналежне задоволення потреб мешканців).

Чинники глобалізації, які сприяють процесам децентралізації, мають своє значення і для України. Оскільки її

економіка є досить відкритою, а залежність від зовнішньоекономічних зв'язків – високою, інтерес зарубіжних партнерів до здійснення інвестицій в основний капітал значною мірою мотивується наявністю місцевої виробничої інфраструктури, спроможністю місцевої влади впливати на локальні економічні процеси. Наявна також неспроможність центру належним чином регулювати місцеві проблеми, що виявляється у створенні десятків спеціальних економічних зон, де роль субцентральних урядів у регулюванні економічних процесів є більш відчутною.

Впродовж періоду існування України як незалежної держави тенденція до децентралізації державних фінансів стала більш-менш вираженою лише після прийняття Бюджетного кодексу. Разом з тим, не можна не бачити, що, незважаючи на позитивну оцінку останніх реформаторських кроків, наявні суттєві проблеми, яких поки що не вирішує законодавство. До них належить відсутність рівноваги у відносинах між виконавчою та законодавчою владою; низький ступінь фінансової автономії субцентральних урядів і зависока частка видатків на здійснення делегованих повноважень; традиційні порушення чинних норм законодавства; специфічна роль державних адміністрацій, які виступають прямим розпорядником бюджетних коштів на рівні області та району, непрямим – на рівні міст, сіл та селищ.

Таким чином, здійснюючи реформування суспільних фінансів в Україні, науковцям та практикам варто звернути увагу на необхідність вирішення низки питань функціонування держави, без чого навряд чи можна буде говорити про успішну інтеграцію країни до світової економіки, фінансову децентралізацію як одного з чинників успішності цього процесу. Зокрема, увагу слід звернути насамперед на переведення деяких делегованих державою видаткових повноважень (наприклад, середньої та початкової освіти), які стосуються більшості членів територіальної громади, у ранг власних, запровадження для місцевих урядів низки ефективних місцевих податків, щодо яких вони б мали суттєву самостійність у прийнятті рішення, а також надання їм права встановлювати у визначених межах надбавки до ставок деяких загальнодержавних податків, зокрема загальнодержавного податку на прибутки громадян. Важливими передумовами здійснення цих заходів повинно стати підвищення адміністративної спроможності місцевого самоврядування, особливо на рівні селищ та сіл.

Реалізація цих пропозицій вимагає проведення інтенсивних наукових досліджень, спрямованих на вдосконалення розподілу владних повноважень та доходів між рівнями суспільного управління та пошуку найбільш ефективних методів організації діяльності органів регіональної та місцевої влади.

1. Олсон М. Піднесення та занепад держав. Економічний розвиток, стагнація та соціальний застій. – Львів, 2002.
2. Слухай С. Глобальні тенденції у міжурядових фінансах: виклик для України // Вісн. Програми Фулбрайта. – 2002. – Вип. 8. – С. 26-29.
3. Стіріліц Дж. Глобалізація та її тягар. – К., 2003.
4. Prud'homme R. The Dangers of Decentralization // World Bank Research Observer. – 1995, August. – № 10(2). – P. 201-220.
5. Regionalization for Development and Accession to the European Union / Ed. by G. Marcou. – Budapest, 2002.
6. Shah A. Balance, Accountability, and Responsiveness: Lessons about Decentralization // The World Bank Policy Research Working Paper. – 1999. № 2021.
7. The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe / Ed. by J.D. Kimball. – Budapest, 1999.

Надійшла до редколегії 29.03.04