

ФЕДЕРАЛІЗМ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми



Володимир Андрущенко,
канд. екон. наук, доцент



Ольга Кириленко,
канд. екон. наук, доцент,
Тернопільська академія
народного господарства

Перед будь-якою країною незалежно від форми її державного устрою – федерального чи унітарного – постає проблема вертикальних і горизонтальних фінансових відносин між різними урядовими юрисдикціями (загальнодержавною, регіональною, місцевою), кожна з яких має право збирати податки і витратити кошти. Закономірно виникає запитання: як домогтися такого оптимального розподілу функцій між різними ешелонами влади, щоб з найбільшою ефективністю використати завжди обмежені фінансові ресурси за умови, що всі адміністративно-територіальні одиниці ведуть власне господарство, зберігаючи певну фінансову автономію? З проблемами подібного роду має справу бюджетний (фіскальний) федералізм.

ПОНЯТТЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Федералізм існує в різних формах. Західні дослідники виділяють внутрішньодержавний (Intrastate), асиметричний (Asymmetrical), кооперативний (Cooperative), бюрократичний (Bureaucratic), двосторонній (Bilateral), виконавчий (Executive) та інші, зумовлені національними особливостями, різновидності федералізму. І всі вони так чи інакше стосуються розподілу компетенцій та фінансових ресурсів між державним (центральним, федеральним) і низовими бюджетами. Для країн Європейського Союзу бюджетний федералізм уже вийшов на міждержавний (Interstate) рівень.

Канадський учений-фінансист П. Рассел визначає фіскальний (бюджетний) федералізм з акцентом на його філантропічний характер: «Трансферт багатства шляхом зрівняльних платежів від «імущих» (the «have») до «неімущих» (the «have-not») провінцій з метою передавання доходів, достатніх для

забезпечення порівняно прийнятних рівнів суспільних послуг за більш-менш допустимих рівнів оподаткування»¹. Пропонуємо більш розгорнуте визначення: *бюджетний федералізм – законодавчо закріплена стратегія розподілу функціональних повноважень та відповідальності державної, регіональної, місцевої влади з компромісним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ланками бюджетної системи на засадах політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної й міжнаціональної солідарності*. Ця дефініція підкреслює мультифункціональну природу бюджетного федералізму, поняття якого, поєднуючи владні повноваження з фінансовими можливостями, охоплює широке коло смислів – від політичних ритуалів узгоджувальних процедур представницької демократії до скоординованої організації фінансових потоків у масштабах держави. Важливе призначення федералізму полягає в тому, щоб при адекватних пропорціях розподілу зібраних податків забезпечити витрачання іманентно обмежених бюджетних коштів на тому рівні державної ієрархії, де вони дають максимальний ефект.

Класик фінансової науки Карл Шоуп віддає перевагу терміну «фіскальна пірамідальна координація», але вкладає в нього зміст вертикального бюджетного федералізму. Це «складний комплекс податкових кредитів, розподілу податків, фінансових допомог і грантів, який з'єднує муніципалітети із штатом чи провінцією, а штати і провінції –

¹Lexicon of Terms and Concepts in Public Administration, Public Policy and Political Science / Compiled, selected and edited by S. Badger, M. Bejzyk, S. Christianson a. o. (University of Manitoba / University of Winnipeg). – Kiyv, 1994. – P. 164

з вершиною, національним урядом»¹. Вертикальна координація завжди кооперативна, має характер багатостороннього співробітництва, хоч і досягається після напруженого узгодження інтересів. Під горизонтальною координацією він розуміє єдино спрямований фінансовий зв'язок між адміністративно-територіальними одиницями на одному рівні суверенітету. Шоуп також одним з перших теоретизував під назвою фіскальної гармонізації та реалізації бюджетних програм представників усіх заінтересованих сторін. Адже в системі відкритого суспільства ніякі значущі заходи не здійснюються без урахування інтересів громадян, згрупованих за партійними, регіональними, соціальними, етнічними ознаками. Такі угруповання, об'єднані скоріше у формі клубів за інтересами, ніж за виробничо-економічними прикметами, були вперше концептуалізовані в одній з ранніх праць американського ученого-фінансиста Джеймса Б'юкенена («Економічна теорія клубів», 1965 р.).

У політичному плані бюджетний федералізм можна інтерпретувати з позицій «демократії участі» (Participative Democracy), тобто демократичної співучасті у виборі, розробці та реалізації бюджетних програм представників усіх заінтересованих сторін. Адже в системі відкритого суспільства ніякі значущі заходи не здійснюються без урахування інтересів громадян, згрупованих за партійними, регіональними, соціальними, етнічними ознаками. Такі угруповання, об'єднані скоріше у формі клубів за інтересами, ніж за виробничо-економічними прикметами, були вперше концептуалізовані в одній з ранніх праць американського ученого-фінансиста Джеймса Б'юкенена («Економічна теорія клубів», 1965 р.).

Бюджетний федералізм точніше було б назвати фіскально-бюджетним федералізмом, що в ідеалі означає пряме зарахування податків за встановленими й однаковими квотами в бюджети трьох рівнів за належного фінансування потреб усіх бюджетів. Правильно побудований бюджетний федералізм має саме регулюючий характер, дає змогу оптимізувати зіставлення потреб з можливостями, що дуже важливо. Дозвільні чи розподільчі форми половинчастого федералізму за умов дефіциту фінансових ресурсів створюють живильне середовище для корупції.

У західних країнах бюджетний федералізм не обмежується територіальним перерозподілом ресурсів у режимі пасивно-гуманітарної фінансової допомоги (за винятком екстраординарних випадків чи форс-мажорних ситуацій). Лозунгом сучасного бюджетного федералізму є активне прагнення до самодостатності, опори на власні сили, нарощування економічного потенціалу. Ринок і конкуренція змушують адміністрацію створювати привабливий образ своїх територій з метою залучення інвестицій, вигідних проєктів, міжнародних ярмарків, виставок, конгресів, чемпіонатів. Залучення власних зусиль адміністративно-територіальних одиниць груп-

тується на інституціональному партнерстві згідно з принципом доповнювальності, за яким центральний уряд у деякій пропорції додає свої ресурси до регіональних. Така пропорція оперативно змінюється залежно від економічної й соціальної кон'юнктури чи рівня розвитку. Відповідно в західних країнах проведено типологізацію регіонів і територій за ознаками стану інфраструктури, конкурентоспроможності виробництв, структури населення та ін. Контрактні умови надання фінансової підтримки передбачають взаємні зобов'язання сторін, трансферт коштів ув'язується з вимогою щодо поліпшення соціально-економічного стану регіону (території) і, зокрема, перспективою розширення податкової бази та економії бюджетних коштів. Отже, цивілізована форма бюджетного федералізму зовсім не виглядає своєрідним соцзабезом. Адже споживацька психологія за принципом «бідними бути вигідно» небезпечна тим, що загрожує фінансово-економічній безпеці держави.

Важливо виділити дві функції бюджетного федералізму: політично-консолідує і соціально-психологічну.

На відміну від суто оперативно-інструментального змісту понять «бюджетне регулювання», «бюджетне вирівнювання», використовуваних у вітчизняній фінансовій літературі, поняття «бюджетний федералізм» має незрівнянно ширший зміст, що виводить його на політичний і національний рівень. Фінансові потоки, перетікаючи через бюджетні канали, виконують роль могутнього децентрового фактора, що консолідує регіони з різними фінансово-економічними потенціалами в єдиний державний організм і тим згуртовує націю. В системі бюджетного федералізму кожен адміністративно-територіальний бюджет, крім суто фінансового призначення, набуває соціального, політичного й етичного змісту, оскільки перетворює в співгромадян усіх незалежно від величини фінансових внесків окремих етнічних, регіональних чи суспільних груп населення. Останнє відповідає загальноприйнятому в цивілізованому світі уявленню нації як співгромадянства. Тим самим відмінність між бюджетним регулюванням і бюджетним федералізмом має не стільки термінологічний, скільки категоріальний характер.

Умови сучасної лібералізованої й глобалізованої ринкової економіки суттєво модернізують традиційне поняття патріотизму, переносячи акцент національного патріотичного почуття із сфери політичних та етнічних емоцій у сферу економічної ефективності, фінансових можливостей, суспільного добробуту, державного інтересу. На Заході, де все, що стосується матеріальної сторони життя, традиційно домінує в суспільній свідомості, патріотизм набуває праг-

¹Shoup C. S. Public Finance. – London, 1969. – P. 615.

² Там само. – P. 640–651.

матично-ділового забарвлення і на регіональному чи локальному рівні вимірюється сумою фінансової підтримки держави при самозабезпечуваній економічній незалежності від неї. З такого погляду, завдяки механізмам бюджетного федералізму не принижуються почуття національної гідності та патріотизму в громадян, що населяють ті адміністративно-територіальні одиниці, які вносять у державний бюджет суми податків, менші від величини одержуваних ними дотацій і трансфертів. Адже існування таких регіонів означає, що вони не утримують самих себе і фінансово не підтримують державу, а держава за рахунок інших регіонів утримує їх.

Отже, соціально-психологічна перевага сучасного бюджетного федералізму полягає в тому, що він, по суті, приховує фінансово-економічну занепадність окремих регіонів і тим забезпечує загальнонаціональну єдність, не протиставляючи регіони-донори регіонам-реципієнтам. Принцип, неможливий на ринку, в бізнесі, – сильний допомагає слабкому, реалізується на державно-політичному рівні засобами бюджетного федералізму. Для деяких країн бюджетний федералізм – аналог національної політики, взятої в її фінансово-господарському вимірі.

ТЕОРІЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Серед сучасних теорій бюджетного федералізму особливо помітне місце займає так звана модель Тібо. Американський економіст Чарльз Тібо (Tiebout), відомий усього однією, але знаковою новаторською статтею «Чиста теорія місцевих витратків» (1956 р.), створив теоретичну конструкцію, що увійшла в фінансову науку під назвою моделі Тібо.

Тібо виходив з альтернативних соціально-психологічних мотивацій людей, що одним із них вигідніше з фінансових міркувань залишатись удома і намагатися змінити на краще умови свого існування, ніж мігрувати, а тим більше емігрувати, тоді як інші охоче змінюють місце проживання. На цьому соціологічному спостереженні Тібо та його послідовники побудували теорію міжтериторіальної мобільності населення в комплексі з теорією забезпечення суспільними благами.

У згаданій статті Тібо стверджував, що «здатність індивідуумів до зміни юрисдикції створює подібне до ринку вирішення проблеми місцевих суспільних благ»¹. Люди, користуючись правом вільного пересування («голосуючи ногами»), вибирають для проживання ті общини, де знаходять більш матеріально і/або суб'єктивно привабливі для

себе суспільні послуги в обмін на прийнятний рівень податків. Подібно до того як індивідуум задовольняє потреби в приватних благах, купуючи їх на ринку, так і потреби в суспільних благах задовольняються вибором бажаного місця проживання. Внаслідок цього створюється рівновага в розподілі мешканців між населеними пунктами: кожен знаходиться там, де він хоче, має доступ до тих благ, які йому потрібні, сплачує податки, які йому по кишені. В такому разі поліпшити своє становище, змінивши місце проживання, стає неможливим. Мовою понять економіки добробуту досягається рівновага, ефективна за Парето.

Реалізація моделі Тібо можлива за умови існування низки передумов, а саме: абсолютної мобільності людей; незалежності пересування від стану довкілля (відсутності екстерналій); наявності вичерпної інформації про умови оподаткування та забезпечення суспільними благами на новому місці; можливості вибору із значної кількості місць проживання; збереження постійної вартості локальних суспільних благ при зростанні чисельності проживаючих; фінансування суспільних послуг з місцевого бюджету за рахунок податку на власність або пропорційного податку на власність; приблизно однакового і достатнього високого рівня доходів, а також величини власності мешканців певного населеного пункту, оскільки наплив неможливих скорочує податкову базу, спричиняючи підвищення податкових ставок та порушення Парето ефективної рівноваги.

Зрозуміло, наскільки проблематично задовольнити сформульованим Тібо умовам, особливо проігнорувати завжди існуючу майнову нерівність. І все ж американські економісти провели кілька емпіричних досліджень на відповідність моделі-гіпотези Тібо реаліям. З'ясувалося, що попри всю складність «принаймні при деякому збігу обставин модель Тібо досить точно відображає дійсність»². Теоретична цінність моделі Тібо полягає в тому, що вона описує ознаки, за якими характеризується й оцінюється діяльність самоврядних субнаціональних адміністративно-територіальних утворень, і тим самим концептуалізує підходи до проблеми оптимальної аллокації владних повноважень і адекватного розосередження фінансових ресурсів на різні рівні управління країною.

Питання економічної ефективності і розподілу доходів може бути сформульовано в поняттях теорії економіки добробуту так: яка система управління й використання ресурсів – централізована чи децентралізована – здатна більшою мірою максимізувати функцію сус-

¹Rosen H. S. Public Finance. – Burr Ridge etc.: Irwin, 1992. – P. 529.

²Rosen H. S. Op. cit. – P. 533.

пільного добробуту? Для кожної з них є свої аргументи за і проти. Баланс переваг і невідгод зводиться до того, що лише макро-мікро змішана система витрачання коштів здатна забезпечити загальний суспільний добробут. Останній у розвинених країнах Заходу виконує роль національної ідеї, навколо якої були побудовані держави загального благоденства.

ПРОБЛЕМИ ВІТЧИЗНЯНОЇ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

В Україні створення власної бюджетної системи розпочалося разом із проголошенням незалежності. Одним з основних концептуальних принципів її побудови було визнано самостійність усіх бюджетів. Одночасно із процесом формування інституту місцевого самоврядування постало питання практичного втілення цього принципу, яке потребувало чіткого розмежування повноважень центрального уряду і місцевих органів на основі розподілу бюджетних доходів, розробки процедур надання допомоги тим територіям, які за об'єктивних причин мають незначні податкові надходження, тобто здійснення фінансового вирівнювання. Отже, постала потреба в організації не тільки вертикальних, а й горизонтальних бюджетних зв'язків на засадах бюджетного федералізму, який набуває дедалі більшого поширення як у федеративних, так і в унітарних країнах.

Важливим кроком у вирішенні вказаних завдань стало прийняття Конституції України та Законів «Про бюджетну систему України», «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, щорічними законами про Державний бюджет неодноразово вносилися зміни у перелік доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, у механізм міжбюджетних відносин, порядок надання дотацій та субвенцій. Проте, незважаючи на такі серйозні зрушення, за роки незалежності не вдалося забезпечити:

- стабільності бюджетної та податкової систем;
- чіткого розмежування функцій та повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування;
- сталого розподілу доходних джерел між бюджетами всіх рівнів і видів;
- заінтересованості місцевих фіскальних органів у повній мобілізації як загальнодержавних, так і місцевих податків та зборів;
- прозорого і об'єктивного механізму надання дотацій та субвенцій;
- ефективного фінансового вирівнювання.

Декларативним залишається принцип самостійності місцевих бюджетів, а їх власні доходи – вкрай незначними.

Особливо загрозливою з позицій фінансової стабільності, створення необхідних передумов для побудови демократичної держави є ситуація, яка склалася у формуванні доходів місцевих бюджетів. Останніми роками структура доходних джерел була такою: власні доходи 2–3 %, закріплені на постійній основі доходи – до 50 %, регулюючі податки – приблизно 30 %, дотації і субвенції – до 20 % сукупних доходів місцевих бюджетів. Отже, місцеві органи влади, для яких бюджети є основою фінансової самостійності, опинилися у повній залежності від дій і рішень, які приймає центральний уряд.

З викладеного можна зробити висновок, що за сучасних умов розвитку України інтерес до теорії та практики бюджетного федералізму значно зріс, що зумовлено міркуваннями наукового й політичного характеру. По-перше, за роки незалежності перед вітчизняною фінансовою наукою відкрився інтелектуальний простір світового фінансового знання. На черзі – зближення, рецепція, творча переробка досягнень західної фінансової думки, відмова від застарілих понять і штампів, використання прийомів та концепцій з інших соціально-гуманітарних наук, діалог із зарубіжними колегами. По-друге, це свідчить про те, що бюджетний федералізм поставлено на політичний порядок дня в Україні. Від досконалості бюджетного федералізму суттєво залежить і гармонізація міжрегіональних фінансових відносин.

Можливі два підходи до об'єктивізації регіональної політики, які можна визначити як **рентний** і **соціальний** (!). У першому варіанті повинна бути нормативно узаконена регіональна специфіка територій. На основі цього має бути розроблена формула для розрахунку обсягів бюджетних трансфертів регіонам. При визначенні розмірів дотацій та субвенцій доцільно використовувати поправочні коефіцієнти, за допомогою яких коригувати обсяги дотацій для конкретних адміністративно-територіальних одиниць, згрупованих залежно від рівня соціально-економічного розвитку.

У другому варіанті політика бюджетного вирівнювання будується на принципі повсюдного забезпечення загальнодержавних соціальних стандартів через фонди і трансферти. На наш погляд, обидві концепції мають соціально-економічне обґрунтування і здатні ефективно доповнювати одна одну за умови, що кожній з них буде надано чіткого організаційно-правового статусу у рамках державної регіональної політики.