



ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: НОРМАТИВНА ТА ПОЗИТИВНА ТЕОРІЯ БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ

Йосип БЕСКИД

Розглянуто основи фінансової децентралізації та бюджетного федералізму, його роль у реалізації політики суспільного добробуту.

The fundamentals of financial decentralization and budget federalism, their role in the policy realization of the social wellbeing are considered.

Україна йде по шляху розвитку ринкової економіки, демократії, правової держави, громадянського суспільства, створюючи суспільно-економічні цінності, які вже існують у західних країнах. Провідна мета демократичної держави – сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, що проживають на її території. Ідеї соціального партнерства і загального підвищення рівня та якості життя сконцентровані навколо моделі держави суспільного добробуту. А відтак виникає питання: за яких умов суспільні блага (локальні та загальнодержавні) відповідають у найбільшій мірі преференціям громадян – коли вони приймаються на рівні величезної унітарної держави, чи в численних невеличких адміністративно-територіальних одиницях? Відповідно сучасна світова фінансова наука намагається дослідити доцільність зростання цілісності та внутрішньої єдності бюджетної системи, так і водночас, як альтернативу, її подальшу децентралізацію та раціоналізацію загальнодержавних фінансових процесів.

Останнє десятиріччя ХХ століття пройшло під знаком послаблення органів державної влади та посилення ролі місцевих органів влади й управління у країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою. Проте варто зауважити, що емпіричні докази факту

того, що бюджетна децентралізація в цих країнах справді сприяє економічному зростанню, практично відсутні як у вітчизняній, так і у світовій економічній літературі. Для нашої країни, як загалом і для більшості країн із перехідною економікою, характерна така ситуація: держава централізовано стягує велику частину податкових надходжень, що згодом перерозподіляються між територіями у вигляді дотацій або субвенцій із державного бюджету.

Водночас життя змушує усвідомлювати, що коло об'єктів, які фінансуються з місцевих бюджетів, за останні роки значно розширилося. Водночас не створено необхідної дохідної бази для забезпечення достатнього фінансування цих об'єктів. Власна доходна база місцевих органів влади залишається вкрай вузькою. Рельєфно проявляється тенденція відставання процесів формування доходів місцевих бюджетів України від темпів розширення завдань і обов'язків місцевих органів влади. Внаслідок цього розмір податкових та інших надходжень на місцевому рівні дуже часто не відповідає розміру бюджетних витрат. Великих масштабів набув прихований дефіцит місцевих бюджетів. Постійно зростає дотаційна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету. За цих умов фінансові проблеми місцевих органів влади набули політичної гостроти. Вони є причиною ускладнення

стосунків між “центром” і регіонами, а також між окремими регіонами. Хронічна нестача фінансових ресурсів і нестабільність доходних джерел місцевих бюджетів стали проблемою загальнодержавної ваги, що потребує невідкладного розв’язання в процесі становлення демократичної держави та побудови соціально-орієнтованої ринкової економіки.

Проблематика бюджетної децентралізації, фіскального федералізму займає важливе місце в дослідженнях зарубіжних вчених. Теоретичні аргументи на користь децентралізацій та обґрунтування централізації з бюджетної системи знаходимо у працях Ш. Бланкарта. Критерії фіскальної еквівалентності та концепція інституційної конгруентності дослідженні М. Ольсоном. Нормативна теорія фінансового регулювання та аналіз ефективності різних форм фінансового вирівнювання знайшли відображення у працях Е. Грамліха. Питання децентралізації бюджетної системи були неодноразово порушені у працях вітчизняних вчених: О. Василика, В. Гейця, О. Кириленко, Т. Ковальчука, С. Колодія, В. Кравченка, В. Федосова, С. Юрія.

Децентралізація тісно пов’язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних взаємовідносин між державними органами управління і органами управління на локальному рівні. Наукові дослідження теорії децентралізації різняться об’єктом і характеризуються багатьма аспектами, що зумовлено існуванням різних видів децентралізації. Децентралізація (від латинського *de* – заперечення, *centralis* – середній, центральний) означає відміну чи послаблення централізації, тобто – це система розподілу функцій і повноважень між державним і місцевими рівнями управління із розширенням прав останніх.

Витоки децентралізації сягають XVIII століття, коли уперше це поняття було закріплене французьким законодавством. Водночас у Франції виникла теорія децентралізації під назвою “*decentralization*”. Вона передбачала поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать тільки до компетенції держави, й на

такі, що надаються громаді шляхом делегації, тобто делеговані. Такий підхід потребував утворення органів місцевого самоврядування й чіткого визначення кола їхніх дій і ототожнював децентралізацію із самоврядуванням.

Такої ж думки на початку XX століття дотримувавсь й російський професор права А. Яценко. Він тлумачив децентралізацію як “встановлення місцевої автономії та самоврядування, а також розширення влади місцевих органів та їх незалежність від дій уряду”. Отже, місцеві органи були самостійною ланкою управління, що не підпорядковувалася державним органам влади.

Представник французької політичної літератури XIX століття Ж. Сімон, розглядав децентралізацію як розширення компетенцій місцевих органів влади, що діють у межах своєї компетенції самостійно і не залежно від державної влади.

У 1924 році польський дослідник Л. Комуневський у своїй праці “Централізм і децентралізація” зазначив, що провідна ідея децентралізації полягає у передачі органами місцевого самоврядування компетенції для розв’язання питань пов’язаних із їх потребами. Ще в середині XIX століття подібних поглядів дотримувався німецький економіст Умпфенбах, на думку якого економічні інтереси набагато краще можуть бути оцінені на місцях, ніж органами державної влади, яка задовольняє останні за вищу ціну, ніж при забезпеченні їх місцевою владою. Думку цих дослідників поділяв і відомий російський фінансист початку XX століття Д. Боголепов, який зауважував, що окрім тих функцій, які держава виконує як єдине ціле, в кожній її частині існує ряд потреб, що не мають загальнодержавного інтересу, але є суттєво важливими для окремої території. З одного боку, забезпечити задоволення таких інтересів держава не в змозі. З другого – на місцях краще знають потреби і вподобання населення, тому передача окремих функцій органам місцевого самоврядування сприяє задоволенню інтересів відповідних територій.

Наведене вище свідчить, що більшість дослідників під децентралізацією розуміли роз-

ширення прав і компетенцій місцевих органів управління у вирішенні питань локального значення.

Розподіл функцій управління між державою і місцевими органами має відповідати принципу доцільності, тобто ті чи інші повноваження потрібно відносити до компетенції того рівня управління який краще й економніше може його вирішити. Розглядаючи децентралізацію з позицій розподілу функцій між рівнями управління, традиційно виділяють такі її види: політичну, адміністративну й фінансову.

Політична децентралізація має на меті делегування політичної влади місцевим органам управління, які мають визначені права і політично підзвітні місцевим виборцям. Під адміністративною децентралізацією розуміють передачу функцій управління державними органами влади місцевим, а також розширення повноважень нижчестоящих органів управління.

Під фінансовою децентралізацією розуміють процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між державним і локальним рівнями управління. У зарубіжних країнах замість фінансової використовують термін “фіскальна децентралізація”. Основоположником ідеї фінансової (фіскальної) децентралізації є економіст Ч. Тібу, який обґрунтував її у своїй науковій праці “Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання”. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. Така автономія властива фіскальній політиці США. Інші країни порівняно недавно дійшли висновку, що децентралізація політично необхідна. Ч. Тібу довів, що лише при фіскальній автономії суб-



Рис. 1. Види децентралізації та розподіл функцій управління між державою та місцевими органами

національних органів управління публічні видатки відповідатимуть індивідуальним уподобанням споживачів згідно з їхніми потребами.

Значний внесок у розвиток теорії децентралізації, зокрема фінансової, зробив англійський учений-економіст В. Оутс, який у 1972 році у своїй праці "Фіскальний федералізм" запропонував таке визначення децентралізації: децентралізація – це право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями. Таким чином, місцеві органи влади мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань і питань з управління території.

Так, якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то децентралізовано прийняти рішення стосовно постачання локального суспільного блага має бути ефективнішим за централізоване або не поступатися йому з точки зору ефективності. Тобто при децентралізації доцільне зіставлення суспільних витрат і переваг від надання благ на місцевому рівні. Теорема В. Оутса ґрунтується на таких твердженнях: блага, пов'язані з децентралізацією суспільних послуг, у просторі обмежені; надання споживачами переваги приватним чи суспільним благам, а також їхнє ставлення до різних суспільних благ неоднакове; реагування споживачів на "фактори бюджетної локалізації" мобільне. Якщо ці умови не виконуються, то, на думку В. Оутса, підстав для децентралізації в умовах економічної ефективності немає.

Що ж зумовило розвиток ідей фінансової децентралізації та їх актуальність? По-перше, децентралізація була потрібна для забезпечення ефективного надання послуг і максимального їх наближення до населення, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на локальний рівень. По-друге, нарізла необхідність у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування.

Але, як і будь-яка теорія, фінансова децентралізація має свої позитивні й негативні сторони, тому при її застосуванні необхідно звернути увагу на переваги й недоліки цього процесу. Головними перевагами децентралі-

зації є насамперед краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування. Крім того, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування дає змогу громадянам самим обирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з кращим рівнем забезпечення послугами. Останнім часом до переваг також відносять створення механізму врівноваження владних повноважень на різних рівнях управління з метою запобігання їх втручання у ринкові відносини.

Оскільки децентралізація передбачає розподіл функцій, доречно вирішити, які з них варто передавати на місцевий рівень управління, а які залишити за органами державної влади. Р. Масгрейв розробив класифікацію суспільних завдань, яка визначає доцільність закріплення тих чи інших функцій за відповідними рівнями управління. На його думку, основною функцією місцевих органів має бути розподільча функція. Тобто головним їх завданням є забезпечення місцевого населення суспільними товарами і благами відповідно до уподобань населення при максимальному ступені покриття тягаря фінансування.

Проводячи політику фінансової децентралізації, важливим є розподіл повноважень між різними рівнями управління. Делеговані державою повноваження встановлюються у законодавчому порядку і передбачають передачу фінансових й матеріальних ресурсів органам місцевого самоврядування для виконання своїх соціально-економічних функцій. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо встановлення джерел доходів передбачають бюджетну та податкову самостійність. Під бюджетною самостійністю розуміють право органів місцевого самоврядування мати власний бюджет, самостійно його розглядати й затверджувати. Податкова самостійність передбачає право встановлення місцевих податків та їх ставок, пільг і визначення податкової бази.

Розподіл функцій між бюджетами певною мірою залежить від державного устрою країни. Саме державний устрій лежить в основі побудови бюджетної системи країни, визначає кіль-

кість її ланок. Наявність двох чи більше ланок бюджетної системи потребує поділу бюджетів на державний і місцеві. У федеративних країнах останні поділяються на бюджети субнаціонального рівня (штати – у США, землі – у Німеччині) і власне органів місцевого самоврядування. Політика фінансової децентралізації визначає взаємовідносини між цими бюджетами щодо розподілу доходів та видатків, відповідальності і надання міжурядових трансфертів. Країни з федеративним державним устроєм проводять політику фіскального (бюджетного) федералізму – вищої форми фінансової децентралізації. Він означає розподіл повноважень між федеральною владою і владою територіальних одиниць у фінансовій сфері, що ґрунтується на законодавчо закріплених нормах. Однак принципи фіскального федералізму останнім часом дедалі ширше застосовують унітарні держави.

У країнах, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою останнім часом проводиться політика бюджетної децентралізації, головною метою якої є зміна співвідношення ступеня впливу державних і місцевих органів державної влади на макроекономічну ситуацію в країні. Саме тому сучасна вітчизняна фінансова наука намагається дослідити питання доцільності переходу на шлях децентралізованої адміністративно-територіальної структури.

Чи є децентралізація кращою альтернативою і чому? Можливо, навпаки, слід дотримуватися існуючих принципів та моделі централізації?

Децентралізація державного сектору економіки доречна тоді, коли вона сприяє ефективнішому виконанню його функцій. В економічній теорії прийнято розглядати локальні та загальнодержавні суспільні блага, виробництво яких і є однією з головних функцій держави. Природно, що при виробництві загальнодержавних благ фіскальна децентралізація призведе до зниження економічної ефективності таких заходів. Надання суспільних благ на локальному рівні є ефективнішим при самостійному прийнятті рішень органами місцевої влади та управління.

Децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймаються на різних рівнях, ефективніша. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю наданих бюджетних послуг згодом “підлаштовується” під інтереси й переваги населення різних адміністративно-територіальних одиниць, унаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству та громадянам більшу користь. Органи місцевого самоврядування мають точнішу інформацію про локальні переваги та потреби і таким чином спроможні виробляти й перерозподіляти суспільні блага з більшою економічною ефективністю, що зрештою, приведе до підвищення ефективності державного сектору, скорочення бюджетного дефіциту та до економічного зростання. Проте за наявності асиметричної інформації ефективність бюджетної децентралізації набагато знижується.

Теорія федералізму досліджує питання вертикального розподілу функцій та повноважень у федеративній державі. Згідно з її положенням, основними критеріями розподілу компетенцій мають бути відмінності у локальних перевагах, зростаюча шкала вигоди, переваги колективного способу вирішення проблем. Наведена концепція федералізму базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок місцевих бюджетів, а національні – за рахунок державного бюджету. Тим самим на кожному адміністративно-територіальному рівні досягається інституційна конгруентність.

Реалізація інституційної конгруентності в свою чергу передбачає виконання критерію фіскальної еквівалентності, згідно з яким сукупні обсяги податкових надходжень до бюджету територіальних громад мають бути еквівалентними вартості наданих на її території суспільних послуг.

Принцип інституційної конгруентності передбачає відповідність між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків у межах відповідного адміністративного рівня.

Міжрегіональне фінансове вирівнювання повинно здійснюватися на основі узгодженої розподільчо-політичної моделі.

Позитивна теорія федералізму зосереджує основну увагу на питаннях податкового потенціалу незалежних адміністративно-територіальних одиниць. Якими функціями мають наділятися окремі адміністративно-територіальні утворення, якщо фінансове забезпечення виконання даних функцій лягає на їхні "плечі"? Чи "невидима рука" ринкової конкуренції робить непотрібним фінансове законодавство, чи навпаки? Яка розподільчо-політична модель була б акцептабельною? Результати досліджень показують, що за спонтанного федерального устрою виникають дефіцити в управлінні. Реакцією на це є надмірна монополізація та централізація компетенцій, що однак, не вирішує проблеми перерозподілу між окремими рівнями федеральної держави.

У результаті проведеного дослідження ми прийшли до таких узагальнень і висновків.

1. Законодавство України не містить базового елемента системи міжбюджетних відно-

син – чіткого розмежування видаткових повноважень і відповідальності між органами влади різних рівнів. Для вирішення цієї проблеми передбачається ввести поняття видаткових повноважень, що визначає права і обов'язки органів влади в межах своєї компетенції.

2. В сучасних умовах основу доходів місцевих бюджетів в Україні складають не власні доходи, а трансферти і фінансова допомога, що суттєво знижує рівень самостійності місцевих органів влади. Тому необхідно корінним чином змінити діючу систему, побудувати її за принципом "один податок – один бюджет", тим самим поступово зробити практично всі доходи місцевих бюджетів дійсно власними.

3. Система фінансової допомоги місцевим бюджетам повинна бути спрямована на вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих адміністративно-територіальних одиниць при одночасному створенні стимулів для проведення на місцевому рівні раціональної бюджетно-податкової політики і підвищення ефективності бюджетних видатків.