

УДК 338. 244+336. 1

Деркач М. І.,

кандидат економічних наук, Народний депутат України, науковий співробітник кафедри міжнародних фінансів Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФІСКАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ У КРАЇНАХ З ТРАНЗИТИВНИМИ ЕКОНОМІКАМИ

У статті проведений порівняльний аналіз передумов та особливостей фіскальної децентралізації державного управління у країнах з транзитивними економіками, визначені спільні риси та відмінності цього процесу, оцінені його ймовірні ризики з метою адаптації цього досвіду для України.

Ключові слова: децентралізація державного управління, фіскальні функції держави, транзитивні економіки.

В статье проведен сравнительный анализ предпосылок и особенностей фискальной децентрализации государственного управления в странах с транзитивными экономиками, определены общие черты и отличия данного процесса, оценены потенциальные риски для адаптации опыта для Украины.

Ключевые слова: децентрализация государственного управления, фискальные функции государства, транзитивные экономики.

The comparative analysis of consequences as well as particular features of fiscal decentralization of state governing in transitional economies was done, the common characteristics and differences of this process are determined, potential risks are estimated in the article for further adoption of this experience in Ukraine.

Key words: state governing decentralization, fiscal functions of state, transitional economies.

Постановка проблеми. Можливості децентралізації державних функцій країн обмежені наявністю культурних, історичних, правових, економічних, фінансових складнощів, що зумовлює необхідність зваженого і поступового підходу до її проведення. Разом з тим, світова практика доводить, що децентралізація фіскальних функцій держави створює можливості для підвищення якості державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях. З огляду на загальносвітові тенденції, багато країн з транзитивними економіками також стали на шлях децентралізації фіскальних функцій держави, що зумовлює актуальність дослідження їх досвіду.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням децентралізації державного управління та особливостям цього процесу у країнах з перехідними економіками присвятили свої роботи А. Лавров, В. Христенко, О. Богачева, М. Баглай, Ю. Криворотько та інші. Значний внесок у розробку цієї проблеми зробили експерти Програми розвитку ООН. Проте лишається низка невіршених питань з такої тематики, зокрема виявлення спільних рис та відмінностей процесу фіскальної децентралізації у різних групах країн з транзитивними економіками, оцінка потенційних загроз для них з метою адаптації такого досвіду до реалій розвитку економіки України.

Мета і завдання дослідження полягають у проведенні порівняльного аналізу процесу фіскальної децентралізації у країнах з транзитивними економіками з метою виявлення спільних особливостей даного процесу, оцінки потенційних загроз для подальшого застосування цього досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) провела низку досліджень щодо децентралізації державного управління у країнах з транзитивними економіками та виявила чимало спільних рис у їх підходах до цього процесу [1, с. 7]. Це дискредитація централізації, асоціювання централізації з пригніченням національного суверенітету, прагнення до більш децентралізованого державного сектору в умовах відсутності добре функціонуючих, децентралізованих державних установ, нестача попереднього досвіду децентралізації, що відповідає ринковим умовам, фрагментарність муніципальних утворень, нерозвиненість добровільних форм інтеграції органів місцевої влади, а також існування проблеми правильності проведення децентралізації з тим, щоб забезпечити її переваги при мінімізації пов'язаних з нею потенційних витрат у формі ризиків для повноважень центрального органу влади або для сальдо бюджету.

Для дослідження ми обрали країни, що утворилися внаслідок колапсу двох федеративних держав – Радянського Союзу і Югославії – та перший етап децентралізації державного управління для них був пов'язаний саме з розпадом цих держав і передачею усіх владних повноважень на республіканський рівень. Сьогодні мова йде про другий етап – децентралізацію всередині новоутворених країн, розширення витратних і доходних функцій місцевої влади.

Перша група країн, що аналізуються, це країни – колишні республіки Югославії. У Хорватії децентралізація здійснювалася з політичних причин без особливої уваги до наслідків для бюджету та економіки в цілому. Хорватія має надто фрагментарну структуру місцевого державного управління, у якій більшість органів місцевої влади не має належного рівня компетентності при наданні послуг. Кроки щодо посилення місцевого контролю за наданням місцевих послуг не супроводжувалися реформами з метою надати місцевим органам влади ту автономію, яка потрібна для прийняття рішень

відносно найкращого способу надання послуг державою. Місцеві органи влади мають повноваження стягувати місцевий додатковий податок на доходи фізичних осіб. В умовах фрагментації місцевих органів влади виникає проблема бюджетної нерівності, що вирішується розумною системою дотацій вирівнювання. Проте загальна сума дотацій від центрального уряду є незначною у порівнянні з обсягом ресурсів від місцевих джерел доходів.

Бюджетні відносини між органами державного управління у Сербії суттєво змінилися у 2000 році внаслідок ліквідації режиму Мілошевича і на сьогодні бюджетна децентралізація у Сербії знаходиться у процесі становлення. Муніципальні органи влади наділені достатніми правовими і фінансовими повноваженнями для виконання своїх досить обмежених обов'язків, проте невирішені проблеми володіння муніципальною власністю, що суттєво обмежує муніципальну автономію. Так, органи місцевої влади несуть відповідальність за початкову і середню освіту тільки частково: вони мають кошти на утримання будівель шкіл, а зарплата вчителів виплачується центральними органами влади. Для Сербії також характерною стала наявність суттєвих відмінностей як суспільних послуг, що надаються на місцях. У 2004 році у силу вступило нове податкове законодавство, внаслідок чого скоротився обсяг збору місцевих доходів через ліквідацію місцевого фонду заробітної плати і податків на продаж. З іншого боку, були створені передумови введення нових механізмів спільного користування доходами, що сприятиме більш справедливому перерозподілу податкових надходжень [1, с. 163-190].

Македонія має одну з найбільш привабливих програм децентралізації – реформування з метою створення представницьких можливостей для етнічних албанців розглядається політичною елітою як вирішальний момент при упередженні повернення до озброєних конфліктів. Злиття у 2004 році повноважень невеликих органів місцевої влади створило у Македонії консолідований територіальний устрій, що включає на даний момент центральні органи влади та 84 муніципалітети, а також столичну територію Скоп'є. У 2005 році в силу вступили закони "Про місцеве самоврядування" та "Про фінансування місцевого самоврядування", що розширили роль муніципалітетів у наданні послуг на місцевому рівні у таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, культура. Дія цих законів вдосконалює перерозподіл доходів шляхом передачі податку на майно на місцевий рівень та систему трансфертів між органами державного управління шляхом охоплення спільного користування доходами, дотаціями секторам і дотаціями вирівнювання. Існують жорсткі умови відповідності місцевої влади для одержання повноважень, що виключає помилкове управління [1, с. 129-150].

Друга група країн – це колишні республіки Радянського Союзу. Білорусь на сьогодні лишається країною з високим ступенем централізації процесів у місцевому управлінні та законодавчо закріпленим державним

втручанням у місцеве самоврядування. Наразі склалася ситуація, коли ради депутатів опинилися під порядкуванням місцевих виконавчих комітетів, які поступово почали лідувати у локальному управлінні та стали у своїй основі представниками центральної влади на території конкретних адміністративно-територіальних одиниць і тальки формально є підзвітними місцевим радам у питаннях, що належать до їх компетенції [2]. Іншою особливістю є відсутність оформлення майново-господарського статусу рад, які не мають власності і не можуть відкривати рахунки у банку.

Існують певні зрушення у напрямку реформування фінансів місцевого управління і самоуправління у напрямку концепції фіскальної децентралізації. У Білорусі вже декілька років проводиться експеримент у Могилевській області з тим, щоб остаточно прийняти рішення щодо роздільних (регулюючих) податків. Регіон відмовляється від дотацій з фонду фінансової підтримки адміністративних формувань республіканського бюджету на цілі покриття видатків невиробничої сфери. При цьому у бюджеті Могилевської області залишається 100% зібраного на її території податку на доходи і прибуток юридичних осіб та 91% ПДВ [2]. Нормативи розділених доходів заплановані таким чином, щоб повністю виконувати свої витратні функції. Цей експеримент заслуговує на увагу з позиції орієнтації на вимоги концепції фіскальної децентралізації. Також є зрушення при делегуванні низки фінансових повноважень місцевим органам влади.

Росія серед усіх колишніх республік Радянського Союзу природно займає особливу економічну і політичну позицію. Після колапсу Радянського Союзу російський бюджетний федералізм пройшов декілька складних етапів становлення. У 90-х роках ХХ ст. відбувалася постійна боротьба регіонів з бюджетними “традиціями” тоталітарної держави на фоні недопущення сепаратистських настроїв і превальювання місцевих інтересів над загальнонаціональними. На фоні загального посилення тиску на федеральний бюджет з метою збільшення фінансової допомоги відбувалася диференціація регіонів за бюджетними можливостями і потребами, що робило необхідним напрацювання нових підходів до вирішення проблем горизонтального вирівнювання бюджетних систем. У середині 90-х років понад половини усіх регіонів Росії бюджетні витрати були нижче середнього рівня. До цієї групи входило 40 з 51 європейського регіону, 6 з 8 уральських, 9 (майже половина) сибірських і один далекосхідний регіон [3, с. 30]. Відмінності у становищі регіонів ускладнюють вирішення проблем бюджетного вирівнювання, вимагають напрацювання іншого підходу і використання різних інструментів. Більшість фахівців [4; 5] схиляються до того, що у 1996-2003 роках система фіскального вирівнювання Росії була відносно ефективною, забезпечуючи позитивний ступінь вирівнювання доходів для тих регіонів, які мали відносно низьких дохід на душу населення. Проте після того, як деякі регіони з найвищими доходами стали одержувати значні чисті трансферти, тягар перерозподілу ліг на ре-

гіони із середніми доходами. Окрім того, стала збільшуватися кількість регіонів з низькими доходами після фіскального перерозподілу. Позитивним є те, що до початку XXI ст. російська система бюджетних відносин перейшла від індивідуального узгодження розподілу фінансових ресурсів до хоча й недосконалих, але більш об'єктивних правил і критеріїв. Були встановлені єдині та стабільні нормативи відрахувань від федеральних податків до бюджетів суб'єктів Федерації, розширена податкова самостійність регіональної влади, введена формула розрахунку обсягів фінансової допомоги регіонам. Разом з тим, лишився чимало невирішених проблем. Насамперед, реформа міжбюджетних відносин залишилася незакінченою, що не влаштовує ні федеральний центр, ні суб'єкти Федерації, ні органи місцевого самоврядування. Критикуючи російську систему бюджетного устрою, що склалася на сьогодні, експерти вказують на те, що вона містить у собі риси унітарної, федеративної та навіть конфедеративної держави, а ресурси для її еволюційного вдосконалення практично вичерпані та на порядку денному її докорінне реформування [5]. Місцева влада має обмежені можливості впливу на ставки податків і коректування власних надходжень. Отже, за такої системи практично відсутній найважливіший елемент фіскального федералізму, а саме – доходні повноваження субнаціональної та місцевої влади.

Стратегія децентралізації Вірменії не оформлена формальним документом, проте уряд сприяє цьому процесу і має чітке бачення ролі місцевих органів влади у державному секторі. Уряд намагається зменшити фрагментації органів місцевої влади шляхом стимуляції добровільної консолідації та ініціатив міжмуніципального співробітництва. З іншого боку, децентралізація у Вірменії дуже обмежена масштабом і на місцевий рівень передані відносно невеликі обов'язки та доходи. Муніципалітети відповідають тільки за ряд менш важливих послуг і за місцеву інфраструктуру. Найбільш важливі функції – охорона здоров'я, освіта – лишаються на центральному рівні, хоча окремим постачальникам послуг (школам, клінікам) наданий певний рівень управлінської та фінансової автономії. Витрати органів місцевої влади становлять близько 5-6% консолідованого бюджету, або близько 1% ВВП. Разом з тим, такий обережний підхід до децентралізації експерти вважають виваженим з огляду на обмежені можливості та невеликий розмір органів місцевої влади, традиції централізації у країні, її обмежений досвід функціонування органів державного управління на місцевому рівні із залученням громадськості та дією механізмів підзвітності на місцях. Таким чином, бюджетна децентралізація у Вірменії фокусувалася на посиленні управління фінансами місцевих органів влади з акцентом на якості місцевих бюджетних процесів і покращеному управлінні податковими надходженнями. Хоча механізм трансферту між державними органами є розумною схемою виділення коштів на основі формули вирівнювання, може знайти місце і введення системи дотацій на

місцевий капітальний розвиток, а також поступове розширення обсягу по- зик на місцевому рівні [1, с. 9-10].

Наприкінці 2003 року у Грузії розпочалася реалізація програми ре- формування, що спрямована на суттєве підвищення якості державного управління та відновлення територіальної цілісності. У 2004 році під ке- рівництвом Президента був сформований Державний комітет з питань де- централізації, реформування державного управління і розвитку місцевого самоуправління. Разом з тим, не сформована чітка стратегія децентралі- зації, що не дозволяє ефективно вирішувати ширші політичні питання у Грузії.

Висновки. Отже, більшість країн із транзитивними економіками стали на шлях децентралізації фіскальної політики і вважають цей процес одним із найважливіших на шляху підвищення якості державного управління і за- безпечення сталого розвитку держави. Стан децентралізації фіскальної по- літики є неоднаковим у різних країнах з перехідними економіками, проте існує чимало схожих рис, таких як відсутність комплексних, послідовних стратегій фіскальної децентралізації, неадекватність механізмів координа- ції політики, надмірна фрагментарність структур місцевої влади, недоско- налість витратних і доходних функцій різних рівнів влади, недостатність управлінських потужностей для керування децентралізацією бюджетних коштів.

Реформи моделей бюджетного федералізму у країнах з транзитивними економіками переважно спрямовані на законодавче закріплення податко- вих доходів у власність того суб'єкта розподільчих відносин, який зможе найефективніше проводити розподіл цих доходів в інтересах суспільства. Це зумовлено тим, що такі країни переживають проблему відносин влади і власності, тому найважливішим завданням є інституційне закріплення позитивної тенденції у відносинах, що пов'язані із розподілом бюджетних доходів і витратних повноважень.

Література:

1. Децентрализация фискальной политики в условиях экономики переходного периода. – Братислава: Программа развития ООН, 2005. – 190 с.
2. Криворотько Ю. Концепция фискальной децентрализации: пойдет ли Беларусь по пути ее реализации / Ю. Криворотько: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://emsu.ru/me/view.asp?c=1270&p=1>.
3. Богачева О. Становление российской модели бюджетного федерализма / О. Богачева // Вопросы экономики. – 1995. – № 8. – С. 30.
4. Баглай М. В. Модель российского федерализма / М. Баглай. – М. : Норма, 2000. – 97 с.
5. Лавров А. Экономика и политика российского бюджетного федерализма / Лавров А., Христенко В. – 27. 11. 1998: [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.ru/ru/official/index.php?pg4=215&id4=4850>.