

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ФРАНЦІЇ

FISCAL DECENTRALIZATION IN FRANCE

У статті розглянуто досвід Франції щодо підвищення ефективності державних витрат за допомогою впровадження децентралізованої системи управління фінансовими фондами. Проаналізовано трансформаційні процеси реалізації фінансової децентралізації: проблеми, перешкоди під час реформування, а також позитивні результати децентралізації. Розглянуто джерела формування місцевих бюджетів Франції та зміни фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування внаслідок децентралізації. Здійснено міжнародне порівняння управління державними коштами. Визначено сформовані внаслідок реалізації реформ характерні особливості моделі фінансової децентралізації у Франції.

Ключові слова: фінансова децентралізація, державні фінанси, місцеві бюджети, французький досвід, податки та збори, раціоналізація витрат, модель фінансової децентралізації, фінансова забезпеченість, трансформаційні процеси.

В статье рассмотрен опыт Франции по повышению эффективности государственных расходов с помощью внедрения децентрализованной системы управления финансовыми фондами. Проанализированы трансформационные процессы реализации фискальной децентрализации: проблемы, препятствия во время реформирования, а также положительные результаты децентрализации. Рассмотрены источники формирования местных бюджетов Франции и изменения финан-

сової забезпеченості органів місцевого самоуправління в результаті децентралізації. Совершено международное сравнение управления государственными средствами. Определены сформированные в результате реализации реформ характерные особенности модели фискальной децентрализации во Франции.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, государственные финансы, местные бюджеты, французский опыт, налоги и сборы, рационализация расходов, модель фискальной децентрализации, финансовая обеспеченность, трансформационные процессы.

The article discusses about the French experience to improve the efficiency of public spending through the introduction of a decentralized system of management of financial funds. Analyzes transformation processes of the implementation of fiscal decentralization – problems, obstacles during the reform and the positive results of decentralization. The sources of formation of local budgets of France and the revisions to the financial security of local governments through decentralization. Made international comparison of the management of public funds. Determined formed as a result of implementation of the reform features of the model of fiscal decentralization in France.

Key words: fiscal decentralization, public finance, local budgets, the French experience, taxes and fees, rationalization of expenditure, the model of fiscal decentralization, financial security, transformational processes.

УДК 336.1

Палійчук Т.В.

аспірант відділу державних фінансів
Науково-дослідний фінансовий інститут
Академії фінансового управління

Постановка проблеми. На сьогодні децентралізована структура управління державними фінансами все більше впроваджується розвиненими країнами світу, оскільки підвищення рівня бюджетної автономії місцевих органів дає змогу раціоналізувати та оптимізувати витрати на надання суспільних послуг. Україна також продовжує кроки у напрямі фінансової децентралізації, особливо важливим є вивчення тих проблем та перешкод, з якими зіштовхувалися розвинені демократичні країни, до яких, безперечно, відноситься Франція, та ті механізми й інструменти, які дали їм змогу успішно трансформувати фінансову систему до більш децентралізованої структури.

Використання фінансової децентралізації в разі дотримання основних його принципів, упровадження необхідних механізмів та засобів показало себе більш раціональним, ніж централізований порядок формування та розпорядження державними фінансовими фондами. Забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів самоврядування є однією з умов успішної реалізації фінансової децентралізації.

За фінансової децентралізації місцеві бюджети формуються за рахунок місцевих податків та зборів, а центральний уряд надає фінансову під-

тримку лише в деяких випадках, наприклад для покриття витрат на відновлення території у разі стихійних лих, для реалізації широкомасштабних реформ тощо.

Концепція фінансової децентралізації успішно втілена багатьма країнами Європи. Франція довгий час була високоцентралізованою унітарною державою і місцеві органи влади мали досить слабку позицію, однак у 1982 р. країна взяла курс на впровадження децентралізації [1, с. 168].

Оскільки Україна прагне приєднатися до європейської спільноти та має схожий із Францією досвід функціонування централізованої системи управління, у тому числі й державними фінансами, необхідним є вивчення французького досвіду впровадження фінансової децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Європейський досвід фінансової децентралізації досліджували як зарубіжні, так і вітчизняні науковці та практики, зокрема: Ж.-Ж. Хелеірт і М. Кейрана, Р. Патнем, Р. Леонарді та Р. Ненеттіс, Б. Сільвестров, У. Тіссен, А. Коул, Н. Влахос, Ж. Пінсон, П. ле Галь, Р. Рейтера, С. Грохсб, Ф. Ебінгер, С. Кахлменд і Й. Богуміл, Е. Сміт, Ж.-К. Соніг, Р. Науменко, А. Маєв та ін. Однак на сьогодні недостатньо у вітчизняній науковій літе-

ратурі висвітлене питання впровадження фіскальної децентралізації у Франції, що й обумовлює необхідність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення досвіду впровадження фіскальної децентралізації у Франції, аналіз трансформаційних процесів переходу до децентралізованої фінансової системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. У Франції термін «децентралізація» відноситься до концепції політики 1968–1990 рр. і використовувався для опису результатів спостережень еволюції французької просторової, економічної та інституціональної організації.

Варто відзначити, що, будучи абсолютистською монархією, Франція протягом XVII–XVIII ст. була дуже централізованою державою. Після революції 1789 р. було зроблено перші спроби провести децентралізацію влади і надати більшої автономії провінціям, проте революційна влада була надто слабкою і зазначені ініціативи призвели лише до послаблення держави. Після повалення прихильників децентралізації – жирондистів – якобінцями знову почалося впровадження жорсткої централізації. Хоча відправною точкою реформ із децентралізації у Франції прийнято вважати 1982 р., але французькі вчені одностайні в тому, що у їх витоків знаходився засновник П'ятої республіки Шарль де Голль [2, с. 85–86]. 1982 р. вважається початком втілення повномасштабних реформ децентралізації системи управління після переходу до влади президента Франсуа Міттерана.

Політика децентралізації у Франції була ініційована актами французького парламенту, відомими як закони Гастон Дефере в 1982 р. До цього французькі муніципалітети і відомства діяли в умовах обмеженої автономії відповідно до законів, прийнятих ще в 1871 та 1884 рр. [3].

Відповідно до положень закону 1982 р., обласна рада спочатку розробляє регіональний план, а потім веде переговори з державою в особі регіональної префектури. На основі регіонального плану центральний уряд приймає політичні рішення – визначає пріоритетні напрями фінансування [4, с. 34].

Внаслідок поступового реформування було досягнуто підвищення рівня фінансової незалежності на місцевому рівні за рахунок збільшення кількості та розмірів податків і зборів (рис. 1).

Гранти покривають збільшення витрат місцевих органів влади у зв'язку з передачею повноважень від центрального до місцевого

самоврядування через децентралізацію. Запозичення є третім за величиною джерелом ресурсів для місцевого самоврядування у Франції. Місцева влада не повинна отримувати від центральної влади дозвіл уряду для того, щоб позичати гроші, однак усі ресурси від запозичення можуть бути витрачені тільки на інвестиції (не поточні витрати) [3].

У країнах ЄС із метою ефективності використання бюджетних коштів упроваджувалася децентралізована система управління державними фінансовими фондами.

Статистичні дані свідчать про те, що загальні державні витрати у Франції значно вищі середньоєвропейського показника, зокрема вищі, ніж у Німеччині, Італії та Великобританії. Так, у 2014 р. державні витрати у Франції досягли 57,5% ВВП, це на 11 в. п. вище, ніж у середньому в країнах ЄС, це другий показник по величині після Фінляндії. У результаті навіть високий рівень оподаткування не врятував Францію від бюджетного дефіциту і зростаючого державного боргу.

Таким чином, Франція має невеликий фінансовий простір для того, щоб упоратися з несподіваними подіями або фінансово-економічними кризовими явищами. Це також обмежує можливості для зниження податкового навантаження на фірми і домашні господарства, як це було заплановано урядом і які можуть бути необхідні для підвищення потенціалу зростання, за оцінками співробітників МВФ, на 1,5% у середньостроковій перспективі [6, с. 9].

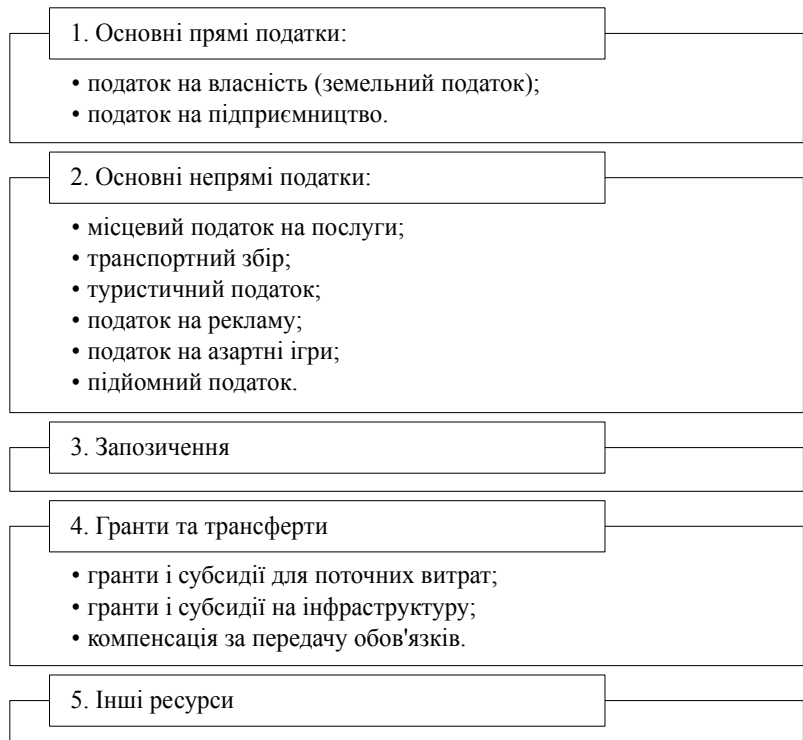


Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів Франції

Джерело: побудовано автором на основі [5, с. 15–16]

У 2014 р. уряд Франції оголосив про перехід до консолідації на основі витрат за одночасного зниження податків. Визначення областей для економії виявилось важким завданням, проте витрати на забезпечення соціального захисту продовжували рости швидше, ніж ВВП [6, с. 9]. Зростання витрат було переважно за рахунок витрат місцевих органів влади і соціального забезпечення (табл. 1). У 2000-ті роки було взято курс на економію фінансових ресурсів центрального уряду, однак на практиці вийшло, що до 2010 р. витрати центрального уряду у Франції вирости в реальному часі. Темпи зростання були повільніші, ніж у Німеччині, Італії та Великобританії.

Таблиця 1

Реальне зростання державних витрат, % до ВВП

Країни* та рівень влади	Середнє значення 2001–2010	Середнє значення 2010–2014
Генеральний уряд		
Франція	2,4	1,4
Німеччина	1,7	0,7
Італія	1,8	-0,6
ЄС-18	0,9	-0,1
Центральний уряд		
Франція	2,2	0,5
Німеччина	5,4	-0,1
Італія	2,6	-1,1
ЄС-18	2,1	-0,9
Місцеві органи влади		
Франція	3,2	1,0
Німеччина	1,1	1,4
Італія	1,7	-2,7
ЄС-18	0,6	-0,6
Фонди соціального страхування		
Франція	2,7	2,0
Німеччина	0,6	0,4
Італія	2,0	0,8
ЄС-18	0,1	1,0

* Країни, обрані для порівняння, подібні до Франції за чисельністю населення і доходом на душу населення.

Джерело: побудовано автором на основі статистичних даних Євростату та МВФ

В останні роки витрати центрального уряду Франції продовжують зростати, хоча і більш повільними темпами, у той як в інших країнах скорочуються для підтримки великої фіскальної консолідації. На відміну від цього на рівні місцевого самоврядування та в області соціального забезпечення темпи зростання витрат продовжують випереджати темпи зростання ВВП і порівняно з Німеччиною, Італією та Великобританією є вищими [6, с. 18].

Для місцевих органів влади характерна довгострокова тенденція збільшення витрат, яка лише

частково пов'язана з послідовними хвилями фіскальної децентралізації. Видатки місцевих органів влади збільшилися на 3,2 в. п. ВВП порівняно з 1983–2014 рр., з яких 1,65 в. п. пов'язані з фіскальною децентралізацією. Зростання витрат на місцевому рівні урядів сповільнилось у 2010–2014 рр. [7]. Витрати фондів соціального забезпечення зростають приблизно вдвічі швидше, ніж ВВП, і значно вище середньоєвропейського значення і країн-компараторів (Німеччини, Італії та Великобританії) з початку 2000-х років.

У 2009 р. у зв'язку з кризою в європейських країнах спостерігався стрибок росту державних витрат як наслідок застосування дискреційних заходів зі стимулювання економіки, впливу автоматичних стабілізаторів, а в деяких випадках банківських вливань. Проте в 2014 р. країни повернулися до скорочення первинних витрат із метою фінансової консолідації [8]. У 2014 р. Франція оголосила план економії витрат, однак зберігши свій рівень державних витрат вище порівнюваних країн. Була запланована економія в розмірі 50 млрд. євро (рис. 2).



Рис. 2. План розподілу витрат у Франції на 2015–2017 рр., млрд. євро

Джерело: побудовано автором на основі даних [9, с. 55]

Франція застосовувала стратегію стримування витрат, а не витрат на реформи. Така стратегія стримування значною мірою реалізується через установлення порогових показників, тобто застосовуються такі заходи, як заморожування шкали заробітної плати громадян та деяких соціальних допомог. Серед європейських країн Франція була найменш вибірковою в процесі використання фіскальних заходів із метою подолання кризових явищ (табл. 2).

Проте і на сьогодні витрати залишаються високими порівняно з іншими країнами, і розрив між ними продовжується збільшуватися, оскільки Італія та Великобританія також запланували скоротити витрати на 3,2 і 8,1 в. п. відповідно протягом 2014–2017 рр.

Таблиця 2

Вибірковість у використанні фіскальних заходів для подолання кризових явищ

Показник / Країна	До кризи	Під час кризи		Кількість категорій COFOG			Первинні витрати		
		Стимул	Консолідація	2000-2007	2007-2010	2010-2013	2000-2007	2007-2010	2010-2013
	2000-2007	2007-2010	2010-2013	2000-2007	2007-2010	2010-2013	2000-2007	2007-2010	2010-2013
Португалія	29,5	15,2	17,4	62,0	61,0	61,0	97,8	98,7	99,3
Ірландія	45,9	27,8	17,0	58,0	58,0	59,0	98,7	80,3	80,3
Греція	25,0	17,0	14,8	64,0	65,0	65,0	97,0	97,8	98,1
Великобританія	27,3	10,6	12,3	62,0	64,0	62,0	98,6	98,6	98,4
Словенія	21,0	16,8	11,7	63,0	62,0	60,0	98,7	98,3	88,9
Іспанія	20,0	11,5	11,0	60,0	61,0	61,0	96,7	96,7	92,8
Словаччина	н/д	25,3	9,2	н/д	64,0	62,0	н/д	97,8	98,6
Люксембург	13,5	11,4	9,2	55,0	56,0	56,0	99,4	99,3	99,3
Нідерланди	17,9	8,0	8,9	62,0	63,0	62,0	98,2	97,7	98,5
Італія	8,6	7,2	7,6	63,0	63,0	63,0	99,1	99,2	99,2
Німеччина	9,1	8,5	7,5	64,0	64,0	64,0	100,0	96,3	96,4
Норвегія	н/д	12,7	7,4	н/д	63,0	62,0	н/д	98,2	98,3
Данія	16,7	8,2	6,9	60,0	59,0	58,0	98,1	98,6	98,6
Австрія	11,6	6,2	6,5	64,0	64,0	64,0	96,9	96,7	96,3
Бельгія	11,4	6,9	5,6	62,0	64,0	63,0	95,3	94,2	93,5
Швеція	17,1	8,6	4,6	59,0	60,0	59,0	98,3	98,2	98,0
Франція	11,7	6,5	3,7	60,0	61,0	60,0	98,4	98,1	98,0

Примітка: Країни ранжовані відповідно до значень селективності у 2010–2013 рр. Витрати в національній валюті знижено на дефлятор ВВП. Чим ближче індикатор до нуля, тим більша зміна витрат була однаковою в усіх класифікаціях.

Джерело: побудовано автором на основі даних ОЕСР та МВФ

Запропоновані заходи заощадження у Франції знаходяться на різних стадіях упровадження. По-перше, заморожено рівень заробітної плати, здійснено деіндексацію соціальних допомог. По-друге, застосовано механізми економії витрат на охорону здоров'я та соціальні потреби.

По-третє, встановлені цільові показники економії витрат місцевих органів влади. Для забезпечення бюджетної консолідації і в підсумку полегшення високого податкового тягаря у Франції необхідно скоротити витрати. Але стратегія стримування може виявитися недостатньою. Без глибоких реформ буде важко досягнути більш ефективного використання державних фінансових ресурсів.

Висновки з проведеного дослідження.

У результаті реформування у Франції сформувався кооперативна (змішана) модель фіскальної децентралізації, для якої характерним є:

- значна роль регіональної влади у перерозподілі національного доходу;
- фінансова залежність регіонів від національного доходу;
- наявність власних і регулюючих податків для кожного рівня бюджетної системи;
- під час формування місцевих бюджетів відповідні органи влади самостійно визначають ставки податків, на які поширена їхня компетенція, але в межах установленого актом Національних зборів (парламентом Франції) максимального рівня;

- підвищена відповідальність центру за стан регіональних фінансів (дефіцит бюджету, наявність боргу);

- обмеження самостійності регіональної влади в питаннях зовнішніх запозичень (регіональна влада може займатися лише внутрішніми запозиченнями);

- присутність розвиненого механізму перерозподілу грошових коштів між рівнями бюджетної системи через субсидії, дотації, субвенції тощо.

Французький досвід децентралізації має свої власні проблеми, пов'язані з неконтрольованим зростанням державних витрат. Крім того, досить складним є завдання центральному уряду реформувати місцеву адміністрацію і вимагати більшої ефективності. З іншого боку, фіскальна децентралізація у Франції принесла багато і позитивних результатів, зокрема значно покращилась якість надання послуг (дороги підтримуються у кращому стані, школи більш укомплектовані, транспортні сполучення більш оптимізовані).

Загалом, успіх і невдача впровадження фіскальної децентралізації залежить від комбінації факторів, у тому числі від розподілу політичної та економічної влади по всій країні. Також наслідки від передачі повноважень залежать від цілої низки паралельних факторів. Такі фактори включають у себе, зокрема, функції національних та місцевих політичних систем, конкретний зміст політики тощо.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Renate Reitera, Stephan Grohsb, Falk Ebin-ger, Sabine Kuhlmann and Jorg Bogumil. Impacts of Decentralization: The French Experience in a Comparative Perspective. – 2010. – № 2. – P. 166–189 [Electronic Resource]. – Access Mode : https://kops.uni-konstanz.de/bitstream/handle/123456789/14580/Reiter_Impacts.pdf?sequence=1.
2. Маєв А. Децентралізація влади у Франції: досвід для України / А. Маєв // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 85–88.
3. Decentralisation in France [Electronic Resource]. – Access Mode : https://en.wikipedia.org/wiki/Decentralisation_in_France.
4. Alistair Cole. Decentralization in France: Central Steering, Capacity Building and Identity Construction // French Politics. – 2006. – № 1. – P. 31–57 [Electronic Resource]. – Access Mode : <http://www.palgrave-journals.com/fp/journal/v4/n1/full/8200091a.html>.
5. Gilles Pinson, Patrick Le Galès. State Restructuring and Decentralisation Dynamics in France: Politics is the Driving Force / Gilles Pinson, Patrick Le Galès // Cahiers/Working Papers dupôle Ville/Métropolis/Cosmopolis № 07/05. – 2010. – 27 p.
6. Jean-Jacques Hallaert, Maximilien Queyranne. From Containment to Rationalization: Increasing Public Expenditure Efficiency in France // IMF Working Paper. – European Department and Fiscal Affairs Department. – 2016. – 65 p. [Electronic Resource]. – Access Mode : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1607.pdf>.
7. France's Economic Policy Strategy: Economic, Social And Financial Report 2016 [Electronic Resource]. – Access Mode : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_fr_dbp_en.pdf.
8. Comparing Two Forms of Local Administration: Can Decentralization in France be a Model for Egypt? [Electronic resource]. – Access Mode : <http://www.tadamun.info/2015/01/21/comparing-two-similar-models-local-administration-can-decentralization-france-inspiration-egypt/?lang=en>.
9. France's Economic Policy Strategy. Economic, Social and Financial Report: Draft Budgetary Plan For 2016 [Electronic Resource]. – Access Mode : http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_fr_dbp_en.pdf.

**СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФОНДІВ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ
CURRENT STATUS AND PERSPECTIVES OF FINANCING OF STATE SOCIAL INSURANCE FUNDS**

У статті проведено моніторинг єдиного соціального внеску як основного джерела формування фінансових ресурсів державних фондів соціального страхування в Україні. Проаналізовано обсяги фінансування Пенсійного фонду України з державного бюджету для покриття дефіциту фонду. Визначено вплив формальних та неформальних інститутів на розширення бази нарахування ЄСВ. Надано оцінку фіскальної ефективності реформування цього обов'язкового платежу. Наведено пропозиції щодо оптимізації фінансового забезпечення державних фондів соціального страхування.

Ключові слова: державні фінанси, державні фонди соціального страхування, єдиний соціальний внесок, дефіцит, державний бюджет.

В статье проведен мониторинг единого социального взноса как основного источника формирования финансовых ресурсов государственных фондов социального страхования в Украине. Проанализированы объемы финансирования Пенсионного фонда Украины из государственного бюджета для покрытия дефицита фонда. Определено влияние формальных и неформальных

институтами на расширение базы начисления ЕСВ. Представлена оценка фискальной эффективности реформирования этого обязательного платежа. Даны предложения по оптимизации финансового обеспечения государственных фондов социального страхования.

Ключевые слова: государственные финансы, государственные фонды социального страхования, единый социальный взнос, дефицит, государственный бюджет.

The monitoring of social contribution as the main source of formation of financial resources of state social insurance funds of Ukraine is carried out in the article. The volume of financing of the Pension Fund of Ukraine from the state budget to cover the fund deficit is analyzed. The impact of formal and informal institutions on the expansion of the social contribution base is determined. The estimation of efficiency of the fiscal reform of this mandatory payment is presented. The proposals for the optimizing of financial maintenance of state social insurance funds are filed.

Key words: public finance, state social insurance funds, social contribution, deficit, the state budget.

УДК 369.041

Сідельникова Л.П.

д.е.н., доцент, завідувач кафедри податкової та бюджетної політики Херсонський національний технічний університет

Постановка проблеми. Одним із вагомих наслідків розбалансованості сфери державних фінансів України є низький рівень соціальних виплат як із бюджету, так і з позабюджетних

державних цільових фондів. Значна девальвація національної валюти в 2014–2015 рр. згенерувала потужні інфляційні процеси: індекс споживчих цін у цей період досяг максимального за останні 15 років