

УДК 336.1

Р.Є. Демчак

ТРАНСФОРМАЦІЯ БЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ДОСВІД СКАНДИНАВСЬКИХ ДЕРЖАВ

У статті розглянуто основні особливості проведення бюджетної децентралізації в скандинавських країнах та окреслено ключові напрями її подальшого розвитку в Україні. Проведено формальну оцінку результативності реалізації політики бюджетної децентралізації на місцевому рівні в Данії. Розкрито необхідність децентралізації системи місцевих бюджетів України та створення достатньої фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Modern conceptions of new public management («new public man — agement») and management («governance») pay attention on high effectiveness of state administration, political pluralism in the process of making decision, delegation of authorities for the bottom levels of administrative hierarchy, more balanced distribution of power, financial resources, responsibility and accountability. Conception of new public management envisages decentralization of management due to expansion of plenary powers, transmission of financial resource and responsibility of organs of local self-government. A basic task to the government consists in that, to give possibility independently to settle the problems and control quality of public benefits and services to the local concords. This approach answers basic the values of local self-government — autonomy (to the decentralizing management), democracy (public participation), efficiency (by the closeness of power to the population) and effectiveness (effective use of financial resources). On the modern stage of community development, when system reforms are entered in the state, the questions of research of the best world practices of decentralization and estimation of possibilities of their adaptation in Ukraine.

In the article the basic features of realization of budgetary decentralization are considered in the Scandinavian countries and key trends are outlined her further development in Ukraine. The formal estimation of effectiveness of realization of politics of budgetary decentralization is conducted at local level in Denmark and the necessity of decentralization of the system of local budgets of Ukraine and creation of sufficient capital base of organs of local self-government is exposed.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеві фінанси, місцеві органи.

Key words: budget decentralization, local finances, local government, financial independence.

За останні декілька десятиліть у багатьох країнах світу проведено масштабні реформи, спрямовані на підвищення ефективності державного управління. Не випадково практично одночасні перетворення отримали визначення «управлінської революції», адже пошук нових підходів до організації системи державного управління зумовив відмову від традиційного типу управлінської раціональності (в її класичній, веберовской, інтерпретації) і актуалізував процеси самоорганізації та самоврядування соціальних систем, а також підвищення соціальної ефективності державного управління. Сучасні концепції нового публічного менеджменту («new public man — agement») і управління («governance») концентрують увагу на високій результативності державного управління, політичному плюралізмі в процесі ухвалення рішень, делегуванні повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії, збалансованішому розподілі влади, фінансових ресурсів, відповідальності та підзвітності. Концепція

нового публічного менеджменту передбачає децентралізацію управління за рахунок розширення повноважень, передачі фінансового ресурсу та відповідальності органів місцевого самоврядування. Основне завдання уряду полягає в тому, щоб надати місцевим співтовариствам можливість самостійно вирішувати свої проблеми та контролювати якість суспільних благ і послуг. Цей підхід відповідає основним цінностями місцевого самоврядування - автономії (децентралізованому управлінню), демократії (громадською участю), ефективності (близькістю влади до населення) та результативності (ефективне використання фінансових ресурсів). На сучасному етапі суспільного розвитку, коли запроваджені системні реформи в державі, актуалізуються питання дослідження кращих світових практик децентралізації та оцінки можливостей їх адаптації в Україні.

Проблемі бюджетної децентралізації, визначення ролі місцевих бюджетів, удосконалення міжбюджетних відносин присвячено значну кількість наукових досліджень. Насамперед, слід виокремити праці Аткінсона Е.Б., Берда Р., Масгрейва Р., Стігліца Д.Е. У роботах Бьюкенена Дж. та Тібу Ч. сформульовані принципи розподілу як витратних, так і дохідних повноважень між рівнями бюджетної системи. Проблеми інституціонально-правового забезпечення суспільними благами розкрито в роботах Оутса У. В Україні цим питанням присвячені праці Бондарук Т., Деркач М., Кириленко О., Кравченко В., Луніна І. та інших.

Проте численні дискусії, що тривають як у колі наукових експертів, так і в суспільстві, зумовлюють потребу висвітлення актуальних питань бюджетної децентралізації, їх аналізу та обґрунтування подальших кроків, які мають бути спрямовані на виконання завдань цієї реформи, що нині реалізується в державі.

Метою статті є дослідження особливостей проведення бюджетної децентралізації в Данії та оцінка можливостей адаптації певних механізмів для української держави.

Одним із ключових сучасних концепцій управління є децентралізація, яка передбачає передачу повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності від центральної державної влади на нижні рівні управління і недержавному сектору. І в тому, і в іншому випадку процес прийняття управлінських, соціально відповідальних рішень і контроль над їх виконанням є завданням органів місцевого самоврядування, а самі державні послуги стають ближче до їх споживачів. Останніми роками децентралізація стала глобальним явищем. Не випадково доповідь Всесвітнього банку і Союзу міст і місцевих урядів була присвячена проблемам децентралізації та локальної демократії [1]. Причинами, що зумовили виникнення децентралізації, дослідники називають: політичні зміни, які надали місцевим співтовариствам право виражати та захищати свої інтереси; технологічні зміни та глобальну інтеграцію, уявлення, що змінили, про межі управління і самоврядування; проблеми централізованої системи управління та необхідність участі регіональних і місцевих урядів у політичних і економічних процесах.

Децентралізація значним чином вплинула на стосунки між центральною владою і місцевим самоврядуванням, проте це не означає довільного характеру змін, що відбулися в країнах. Як доводить світовий досвід, межі децентралізації залежать від політичної ваги, людських і фінансових ресурсів, що перебувають у розпорядженні місцевої влади. Крім того, децентралізація управління не існує поза державою, вона здійснюється за ініціативою і під контролем центральної влади. Але децентраліза-

ція неможлива, якщо місцева влада є не більше ніж виконавцем політики центральної влади. Ці екстремальні позиції обмежують простір місцевого самоврядування, визначають його «діапазон можливостей». Політичні системи прагнуть до необхідного балансу відповідно до умов у кожній країні.

У літературі розрізняються декілька типів децентралізації: адміністративна децентралізація, при якій місцева влада підзвітна центральній владі; політична децентралізація, при якій місцева влада теоретично незалежна від держави, наділена повноваженнями та відповідальністю; бюджетна децентралізація, пов'язана з передачею ресурсів, необхідних для здійснення переданої влади та відповідальності; ринкова децентралізація, яка забезпечує передачу функцій державних інститутів приватному сектору (компанії, НКО), включаючи планування й адміністрування [2]. У рамках загальної тенденції в кожній країні є свої причини, форми та результати децентралізації, як унікальні в кожній країні природні ресурси, генезис і еволюція стосунків між центральною і місцевою владою і базові суспільні цінності, наприклад, громадянського суспільства в Британії, державності в Німеччині, громадськості у Франції. Проте аналіз реформування державного управління в різний час і за різних обставин дозволив виділити три основні моделі децентралізації, що з'явилися і реалізовані в різних країнах: «деволюція» в Англії, «деконцентрація» у Франції і «делегування» у Німеччині. В інших країнах форма децентралізації мала змішані риси, а також свої відмінності, зумовлені історичними, політичними та суспільними чинниками.

Загальною характеристикою скандинавських країн є комбінація сильної центральної влади, слабких регіонів і добре розвинутою місцевою автономією. Для скандинавської моделі місцевого самоврядування, на відміну від британської і французької, значимі аспекти функціональності й участі. Політичний простір детермінований не лише державою, але й низовими рівнями ухвалення рішень, такими як провінції та муніципалітети [3, с. 11]. У Скандинавських країнах сучасне місцеве самоврядування влаштоване швидше за принципом агентства, ніж партнерства, що нагадує досвід Британії. У Швеції реформи першої хвилі (1970-і рр.) були транзитом від місцевого самоврядування з рисами прямої демократії до сучасної функціонально організованої репрезентативної системи [4, с. 122]. У Фінляндії особливістю реформ управління в 1990-х рр. стало проведення масштабних перетворень саме на місцевому рівні. Так само, як і в Швеції, вони були зорієнтовані на досвід Британії: агентські з широкою автономією відносин між рівнями управління, впровадження ринкових принципів при наданні публічних послуг і так далі. Але комерціалізація і переклад публічних послуг на місцевий рівень негативним чином позначилися на соціальній сфері, що традиційно відрізнялася високим рівнем і їх якістю. Після цього фінська реформа управління стала орієнтуватися на германський досвід поступових перетворень з використанням пілотних проектів [5]. Як відмічають дослідники, загальний сенс реформ кінця ХХ ст. полягав в усуненні обставин, що обмежують місцеве самоврядування та інші управлінські структури усередині кожної політичної системи [6, с. 1]. Таким чином, досвід реформ державного управління в європейських країнах показав, що межі децентралізації зумовлені специфікою відносин між рівнями влади та потенціалом місцевого самоврядування.

Економічну ефективність децентралізованої бюджетної системи доводить і досвід однієї з найбільш динамічних економік Данії. Певні елементи системи місцевих органів

самоврядування Данії існують вже упродовж декількох віків. Місцевий рівень влади включає округи і муніципалітети. Округи і муніципалітети відносно незалежні один від одного і мають самостійні завдання. Округи управляють радами, порядок формування і функціонування яких аналогічний муніципальним радам. У Данії 275 муніципалітетів. Муніципалітет Копенгагена має особливий статус, визначений спеціальним законодавчим актом. Правила, що визначають порядок діяльності місцевих органів влади, сформульовані в Законі про місцеві органи влади 1968 р. За цим Законом, питання місцевого значення вирішуються муніципальними радами [8].

Данія є однією з країн, де децентралізація управління здійснена найбільшою мірою. Більшість завдань і повноважень передана на місцевий і регіональний рівень (муніципалітетів і округів). При цьому збережено і регулювання центральним урядом значної долі муніципальної політики. Можливість регулювання рішень муніципальних органів була урівноважена наданням громадянам права на участь майже в усіх важливих сферах муніципальної політики. Процес децентралізації управління в Данії триває і нині. Його мета — залучення до управління місцевих установ, сімей та окремих громадян.

У Данії функціонують три рівні влади: національний рівень утворюють Датський Парламент (Фолкетинг), уряд і міністерства (урядові структури); органи влади округів складають регіональний рівень, органи місцевої влади - муніципальний рівень. На всіх рівнях управлінські структури незалежні та виборні.

Парламент і уряд несуть відповідальність за загальнополітичні та загальнонаціональні питання. Сфера діяльності окружної і муніципальної влади включає виконання великої частини завдань державного сектору, що стосуються адміністрування і надання послуг населенню на децентралізованій основі. Муніципальна й окружна влада має однаковий статус, але різні сфери діяльності. Передусім, муніципальна влада вирішує завдання місцевого співтовариства, але їх діяльність може виходити за межі муніципалітету в рамках співпраці з владою сусідніх муніципальних утворень. Окружна влада має своє коло обов'язків, як правило, що торкаються проблем великих за площею і/або населення територіальних утворень. Стаття 82 Конституції Данії встановлює право органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це право сходить до першої демократичної Конституції Данії, прийнятої в червні 1849 року. Особливо з початком реформи місцевого самоврядування в Данії, ініційованій в 1970 році, це конституційне право набуло реального політичного й ідеологічного значення. На сьогодні термін місцевого самоврядування означає те, що муніципальна влада має право на політичну діяльність, практично не обмежуючи себе будь-якими рамками. Дуже часто національне законодавство з питань місцевого самоврядування має лише рамковий характер [6].

Місцеве самоврядування ґрунтується на повноваженні муніципальної влади зі збору прибуткового податку і податку на майно. За результатами податкових зборів, кожен орган місцевого самоврядування приймає рішення по загальному рівню надання послуг. Оскільки муніципальні й окружні органи влади генерують близько 33 відсотків валового національного продукту Данії, вони несуть відповідальність за соціально-економічний розвиток країни. Тому державна і муніципальна влада тісно співпрацює з питань місцевого оподаткування і бюджетів.

Згідно з реформою 1970 року муніципальна влада отримала більше повноважень у вирішенні місцевих питань, а також набула додаткової політичної ваги. Разом з тим, що муніципальні органи влади відповідають за рішення насущних проблем місцевого характеру, одночасно будучи фінансово підзвітними структурами, вони не лише управляють частиною державного сектору, але й здійснюють політичний контроль. Упродовж багатьох років органи місцевого самоврядування докладали зусиль для створення ефективних управлінських структур, завжди враховуючи чинник задоволення потреб громадян. Останнім часом представники муніципальних органів влади зосередили свою діяльність на впровадженні програми Управління Високої Якості (висококласне управління) і децентралізації в системі місцевого самоврядування. Надаючи послуги громадянам, органи місцевого самоврядування дають установам велику фінансову незалежність. У рамках цієї програми основна роль відводиться споживачеві послуг. З середини 60-х до середини 80-х спостерігалось істотне зростання в економіці Данії, пов'язане з передачею повноважень від центральної влади до муніципальної. Сьогодні витрати муніципальних органів складають 31 т усього валового національного продукту Данії. Таким чином, господарська діяльність муніципалітетів робить вагомий внесок в економіку.

Подібна практика бюджетної взаємодії між центральною і муніципальною владою хоча і не закріплена законом, але неухильно дотримується усіма сторонами цього процесу в силу традицій. Останнім часом узгодження бюджетів має форму щорічної угоди між муніципальними підприємствами і урядом. Ці угоди є обов'язковими як для муніципальної влади, так і для уряду, що є необхідним для досягнення поставлених економічних цілей. Така система зрівнює фінансове положення різних муніципалітетів. Вона спрямована на надання муніципальній владі приблизно однакових фінансових умов.

Необхідність процесу вирівнювання пояснюється відмінностями в податковій базі та витратах муніципалітетів. Податкова ставка вираховується на душу населення, виходячи зі встановлених стандартів, які частково ґрунтуються на демографічних або соціальних критеріях, таких як безробіття або житлові стандарти. У результаті дій цієї системи здійснюється перерозподіл великих об'ємів фінансових коштів між муніципалітетами. У систему вирівнювання бюджетних доходів і надання грантів включені правила видачі одноразових субсидій. Згідно з цими правилами центральна влада виплачує муніципальній владі одноразові субсидії, якщо виникає необхідність підвищення витрат. І навпаки, муніципалітети роблять виплати у разі, якщо їх витрати зменшуються. Муніципальна влада постійно співпрацює з органами центральної влади і різними міністерствами з цього питання.

1 січня 2007 року в Данії набула чинності Реформа місцевого самоврядування. Ця реформа є найбільшою всеохоплюючою реформою в державному секторі за останні тридцять років. Унаслідок реформування була створена нова мапа Данії: 98 муніципалітетів замінили попередньо існуючі 271. Було скасовано 13 данських провінцій і створено 5 адміністративних регіонів. Більші за розміром і більш сталі муніципалітети наразі відповідають за більшість завдань у сфері соціального забезпечення, а нові регіони створені головним чином для того, щоб посилити сферу охорони здоров'я та надання стаціонарних медичних послуг [8]. Реформа децентралізації у Данії не передбачала принципових змін фінансування місцевого самоврядування, а була спря-

мована на упорядкування повноважень, що і стало результатом удосконалення системи управління фінансовими ресурсами, їх розподілу між рівнями управління, виробленням механізмів планування, використання та контролю. Основним постулатом впровадження децентралізації було те, що вона не повинна була призвести до підвищення рівня податків або збільшення державних витрат. Зміни в розподілі функцій і повноважень ґрунтувалися на тому, що реформа має бути нейтральною в частині видатків, а кошти мають бути розподілені за функціями. Це передбачало те, що якщо органи влади беруть зобов'язання по функціях, то отримують відповідні фінансові компенсації, водночас органи влади, що від цих функцій відмовилися, втрачають цей ресурс [7].

Скандинавська система місцевого самоврядування — особливе явище. Вона відбиває основні принципи політичної системи і влади скандинавських країн, такі як демократія, соціальна орієнтованість, децентралізація. Скандинавська система місцевого самоврядування заслуговує на особливу увагу як система, що довела сою життєздатність та ефективність. Можна виділити такі риси скандинавського місцевого самоврядування: по-перше, це дворівнева система організації влади на місцях, яка включає регіональний і муніципальний (комунальний) рівні. Самоврядування на цих рівнях розрізняється за своїми функціями. Основними функціями регіональної влади є середня освіта, регіональне планування, регіональний транспорт, регіональна культура та спорт. Муніципалітети відповідають за початкову освіту, охорону здоров'я, соціальні послуги, житлобудівництво. Керівництво округами та муніципалітетами здійснюється окружними та муніципальними радами. Діяльність місцевих органів влади організовується через систему комітетів, яким ради надають частину своїх повноважень. Відмінною рисою системи скандинавського самоврядування є значна децентралізація влади і делегування повноважень на місцевий рівень. Місцеві органи влади мають широкі повноваження, для них створений режим «найбільшого сприяння», проте за умови, що їх діяльність безпосередньо стосується громадських інтересів. Скандинавську систему місцевого самоврядування відрізняє розвинена система контролю місцевих органів влади, в яку, окрім відповідних міністерств і відомств, включений особливо значимий для скандинавських країн інститут омбудсманов.

Отже, починаючи з 2015 року в Україні джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного бюджету на місця цілої низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, тепер місцева влада буде збирати 100 % плати за надання адмінпослуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств. До того ж, у місцеві бюджети надходять збори з роздрібного продажу підакцизних товарів (пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, нафтопродуктів) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару. Крім того, їхні доходи поповняться податком на нерухомість, яким відтепер оподатковується і комерційне (нежитлове) майно, податком на автомобілі з великим об'ємом двигуна, 80 % екологічного податку (замість 35 %) та 25 % плати за надра. І найголовніше - тепер саме місцева влада буде вирішувати, на які потреби вона може витратити ці кошти. За січень-червень поточного року до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) надійшло 44,6 млрд грн, що становить 60,7 % від річного обсягу надходжень, затвердженого місцевими радами. Приріст надходжень до загального фонду проти січня-червня минулого року (у зівставних умовах та без

урахування території, що не підконтрольні українській владі) склав 37,7 % або + 12,2 млрд грн. Темп росту фактичних надходжень ПДФО до січня-червня 2014 року становить 116,2 %, плати за землю - 125,9 %. При цьому в 15 та 16 регіонах відповідно темп росту вище середнього по Україні. Загалом обсяг надходжень ПДФО за січень-червень склав 23 555,1 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, становить 54,3 %, надходжень плати за землю — 6 639,4 млн грн, рівень виконання річного показника, затвердженого місцевими радами, — 57,4 %. Надходження податку на нерухоме майно на 2015 рік затверджені місцевими радами в обсязі 226,2 млн грн. Фактичні надходження податку за січень-червень поточного року склали 274,7 млн грн. Урядом забезпечується виконання усіх зобов'язань згідно з бюджетним законодавством, зокрема в частині перерахування міжбюджетних трансфертів. Так, станом на 01.07.2015 місцеві бюджети одержали 77 731,6 млн грн трансфертів, що становить 94,7 % від передбачених розписом асигнувань на січень-червень 2015 року [7]. Вагомими подальшими кроками має стати модернізація механізму управління державними фінансами в частині планування, використання та контролю. Оскільки, як підтверджує досвід Данії, саме цей механізм є гарантією ефективності надання суспільних благ та послуг, на що спрямована започаткована реформа. Показники наповнення місцевих бюджетів і процес об'єднання громад довели — децентралізація вже відбувається. Але для повноцінної реалізації реформи децентралізації сьогодні вкрай необхідно завершити формування необхідного законодавчого підґрунтя, а саме: схвалити зміни до Конституції України та прийняти нові закони про місцеве самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій, про вибори до місцевих рад та ще цілу низку галузевих законів.

1. *Гаман-Голутвина О.В.* Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт // *Полис*. — 2007. — № 4. — С. 24–45;
2. *Drechsler W.* The Rise and Demise of the New Public Management, post-austic economics review. — 2005. — Issue № 33. — Pp. 17–28;
3. *Нисневич Ю.А.* Реорганизация управления современным государством: [электронный ресурс] / Ю.А. Нисневич. — Режим доступа: <http://www.hse.ru/pubs/lib/data/access/ram/ticket/62/1445262645a5a1409e7b4ceb5564c9f83a24442c9a/reorganizatsiya.pdf>;
4. *Decentralization and local democracy in the world: first global report by United Cities and Local Governments: [electronic resource]*. — Barcelona: United Cities and Local Governments, 2009. — Mode of access: http://www.citieslocalgovernments.org/gold/Upload/gold_report/01_introduction_en.pdf Garcea J. (eds.). *Local government reform: a comparative analysis of advanced Anglo-American countries* / Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008;
5. *Stoker G.* Comparative local governance. *The Oxford handbook of political institutions* / R.A.W. Rhodes, S.A. Binder, B.A. Rockman (eds.). — Oxford: Oxford University Press, 2006;
6. *Ткачук А.* Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Данії та Швеції / А. Ткачук. — Київ-Копенгаген-Стокгольм, 2015. — 44 с.;
7. Бюджетна децентралізація збільшила доходи місцевих бюджетів на за I півріччя 2015 року на 37 %: [електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://reforms.in.ua/ua/news/byudzheta-decentralizaciya-zbilshyla-dohody-miscevyh-byudzhativ-na-za-i-pivrichchya-2015-roku>;
8. Реформа місцевого самоврядування в Данії: [електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/105>.