

УДК 336.1

Я. В. Дробот, У. С. Качула

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

ВИБІР МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МІЖБЮДЖЕТНИМИ ВІДНОСИНАМИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлені існуючі моделі організації державного управління відносинами між бюджетами різних рівнів деяких розвинених країн світу в контексті можливості їх застосування в економіці України. Розглянуто особливості державної політики цих країн щодо вивільнення дисбалансів бюджетних систем.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, трансферти, горизонтальне та вертикальне вирівнювання диспропорцій, державне управління, моделі, механізми.

В статье отражены модели организации государственного управления отношениями между бюджетами разных уровней в развитых странах мира, предоставлена сравнительная характеристика. Рассмотрены особенности государственной политики этих стран относительно выравнивания дисбалансов бюджетных систем.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, трансферты, горизонтальное и вертикальное выравнивание диспропорций, государственное управление, модели, механизмы.

The article accounts for the models of organization of state administration for relations between budgets at different levels in the developed countries of the world, providing a comparative characteristic. The paper reviews peculiarities of public policy of these states in relation to adjusting the imbalances of the budgetary systems.

Keywords: inter-budget relations, transfers, horizontal and vertical adjustment of disproportions, state administration, models, mechanisms.

Відносини між органами влади різного рівня в бюджетній сфері існують у будь-якій державі внаслідок наявності адміністративно-територіального розподілу. Однак складатися вони можуть на основі різних принципів залежно від типу державного устрою. Не знайдеться країни, у якій не виникали б проблеми у встановленні міжбюджетних взаємин між центром і територіями, а також усередині самих територій. Міжбюджетні відносини характеризують різні аспекти фінансової децентралізації та фінансової самостійності територіальних одиниць [1, с. 125]. Метою організації міжбюджетних відносин є забезпечення державних гарантій на визначеному мінімально припустимому рівні на всій території та всім громадянам, незалежно від місця їхнього проживання, в одержанні рівних державних соціальних послуг. Для досягнення цієї мети використовуються різні методи, виходячи з яких країни відрізняються одна від одної за типом організації та управління міжбюджетними відносинами. У свою чергу, основне завдання організації міжбюджетних відносин полягає в тому, щоб у конкретних економічних і політичних умовах вибрати найбільш ефективну модель управління між рівнями влади. Для цього необхідно чітко розподілити видаткові повноваження між рівнями влади, закріпити відповідні їм джерела фінансування, сформувати систему надання фінансової допомоги найбільш вразливим територіям.

Окремі питання вибору ефективної моделі організації міжбюджетних відносин є предметом наукових досліджень вітчизняних учених В. Асадчева, Н. Балдич, В. Бодрова, С. Буковинського, А. Дегтяря, О. Дроздовської, В. Кравченка, О. Лилик, І. Лопушинського, І. Луніної, І. Лютого, І. Розпутенка, С. Слухая, В. Толуб'яка, І. Чугунова та ін. Науковці звертають увагу на потребу постановки нових завдань

у сфері перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетів, досліджують процес розвитку і реформування взаємовідносин бюджетів усіх рівнів, вивчають досвід розвитку міжбюджетних відносин провідних країн світу з метою його адаптації до умов України. Також розробці теоретичних основ організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання, розвитку системи міжбюджетних трансфертів присвячено праці зарубіжних учених Р. Багла, Р. Берда, К. Едель, В. Лексина, Р. Масгрейва, Д. Стігліца та ін.

Питання вибору моделі державного управління щодо відносин між бюджетами різних рівнів є актуальним на сьогодні для України, оскільки низька ефективність організації міжбюджетних відносин стримує повноцінне функціонування соціально-економічного розвитку країни, призводить до поширення бюджетних дисбалансів територій та невиконання основної мети – забезпечення всіх громадян держави соціальними послугами на однаковому рівні, незалежно від місця їх проживання.

Мета роботи – дослідити моделі організації державного управління бюджетними відносинами та механізми бюджетного вирівнювання економічно розвинених країн світу з метою їх застосування для обґрунтування моделі міжбюджетних відносин України.

В європейських країнах останнім часом теоретичні основи бюджету та міжбюджетних відносин ґрунтуються на теорії державного будівництва та суспільно-політичного устрою. Держава повністю перебирає на себе функції перерозподілу та вирішення в суспільстві проблем справедливості.

Усі сучасні держави світу мають або унітарний (причому таких країн переважна більшість), або федеративний устрій. В унітарних державах – єдина Конституція, система органів державної влади, система права, судова система, на територіях унітарних держав прийняте єдине громадянство, використовуються однакові урядові програми, здійснюється однакова політика, підприємства і громадяни мають однакову можливість одержання послуг. У небагатьох федеративних державах спостерігається баланс територіально-політичної децентралізації та державної єдності. Федеративний устрій забезпечує не тільки децентралізоване прийняття рішень, але і розподіл повноважень, поділ влади, тобто суб'єкти федерації можуть у межах розподіленої компетенції приймати власні закони, мати свою правову і судову системи, надавати своє громадянство [2, с. 70]. При цьому головною проблемою стають питання розподілу компетенції між різними рівнями влади.

Ні унітарні, ні федеративні держави не мають яких-небудь переваг одна перед одною в питаннях розмежування компетенції між рівнями влади. Не можна також стверджувати, що унітарний або федеративний устрій забезпечують краще чи гірше державне регулювання розвитку своїх територій. Державний устрій не формує ні якість, ні успішність цього регулювання, але безпосередньо формує його модель, схему, механізми і процедури.

Західні вчені використовують здебільшого не термін *міжбюджетні відносини*, а поняття «внутрішні міжурядові фінансові відносини» або «міжрівневі фіскальні зв'язки» [3, с. 126]. При цьому увага звертається на те, що ці відносини виникають і функціонують у системі державного управління по вертикалі й що вихідні передумови регламентуються обсягами функціональних обов'язків і завдань кожного з рівнів публічної влади.

У науковій літературі існує чимало поглядів, інколи суперечливих, щодо організації управління міжбюджетними відносинами. Однак більшість авторів, вивчаючи відповідні моделі, зводять їх до моделі бюджетного федералізму, розуміючи під цим систему податково-бюджетних взаємин вищих органів і органів нижчого підпорядкування влади на всіх стадіях бюджетного процесу. Більшість авторів сходиться на тому, що будь-яка модель бюджетного федералізму ґрунтується на чіткому розмежуванні бюджетної відповідальності і повноважень у сфері витрат між різними рівнями влади; віднесенні кожного рівня влади джерел надходження коштів, достатніх для реалізації цих повноважень; застосуванні механізму трансфертів з метою згладжування вертикальних і горизонтальних дисбалансів нижчих бюджетів для того, щоб забезпечити на всій території країни певний стандарт державних послуг.

Для України оптимальною можна вважати модель міжбюджетних відносин, за якою визначається максимально допустимий рівень фіскальної незалежності органів місцевого самоврядування за збереження принципу бюджетного унітаризму, під яким розуміється єдність правової бази, управління бюджетними відносинами, бюджетної класифікації, порядку виконання та ведення бухгалтерського обліку й звітності тощо.

Покажемо для аналізу є виконане англійськими фахівцями Г. Х'юзом і С. Смітом групування країн відповідно до таких ознак: схожість підходів до регулювання міжбюджетних відносин, особливості в сповіданні філософії бюджетного федералізму, співвідношення ролей центральних і субнаціональних органів влади [5]. З огляду на зазначене, усі країни можливо поділити на чотири групи:

- країни, що характеризуються значною самостійністю регіональних і місцевих органів влади та спираються на широкі податкові повноваження (федеративні держави Австралія, Канада і США, унітарні Велика Британія та Японія);
- країни Північної Європи (унітарні держави Данія, Швеція, Норвегія, Фінляндія), що характеризуються високою часткою участі субнаціональних органів влади у фінансуванні соціальних витрат;
- країни Західної Європи (федеративні держави Австрія, Німеччина, Швейцарія), що характеризуються високим ступенем автономності бюджетів різних рівнів у сполученні з розвинутою системою їх співробітництва;
- країни, що відрізняються досить значною фінансовою залежністю субфедеральних органів влади від федерального бюджету. Це південні і західноєвропейські країни – Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія й Іспанія.

Більшість авторів, аналізуючи зарубіжний досвід міжбюджетних відносин, розглядають їх через призму бюджетного вирівнювання, виділяючи чотири основні моделі – німецьку, американську, канадську та модель міжбюджетних відносин, що склалася в унітарних державах.

Німецька модель орієнтується на вирівнювання податкового потенціалу федеральних земель як основного чинника згладжування горизонтальних бюджетно-податкових диспропорцій. Вона реалізується за допомогою відповідних інструментів – перерозподілу надходжень і надання, як правило, тільки цільових трансфертів. Міжбюджетні відносини базуються на «загальних» податках, надходження від яких розподіляються між усіма її рівнями, при цьому здійснюється їх частковий перерозподіл – так, щоб скоротити розрив між «багатими» і «бідними»

землями. Пряма фінансова допомога з вищих рівнів бюджетів відносно невелика, однак існують численні і досить великі федеральні та спільні програми регіонального розвитку [1, с. 24–27]. Унікальність німецької моделі полягає в ефективності застосування цих інструментів.

Американська модель бюджетного вирівнювання характеризується високою децентралізацією бюджетної системи, ґрунтується на чіткому розмежуванні бюджетно-податкових повноважень між рівнями влади, включаючи розмежування податкових джерел. Суб'єкти міжбюджетних відносин володіють широкою фінансовою самостійністю, що дає їм право встановлювати так звані «свої» податки. Ця модель організації міжбюджетних відносин у літературі часто описується як «один податок – один бюджет». У результаті зростає відповідальність кожного рівня влади, особливо місцевого, за забезпечення населення необхідним набором державних послуг.

Широко поширеною є канадська модель організації міжбюджетних відносин (реалізується в Канаді, Швейцарії, Австрії), що використовує одночасно елементи німецької й американської моделей. Вона ґрунтується на використанні нецільових вирівнювальних трансфертів, а також цільових грантів. Вирівнювальні трансферти забезпечують кожному суб'єкту середній рівень бюджетного доходу за умови застосування середніх ставок за кожним із дохідних джерел і гарантують усім суб'єктам стандартний рівень витрат. Як основний критерій для надання вирівнювальних трансфертів приймається показник чисельності населення.

Четверта модель організації міжбюджетних відносин характерна для унітарних держав. Прикладом є Японія, Швеція, Данія й інші країни, що активно застосовують схеми фінансового вирівнювання у відносинах між центром і муніципалітетами. Вирівнювальні трансферти в цій моделі визначаються як різниця між базовими фінансовими потребами і базовими фінансовими доходами, причому вони не пов'язані з фактичним виконанням територіальних бюджетів. Так, у Японії в основі розрахунку вирівнювальних трансфертів лежить розрахунок бюджету стандартної території. Виділяються основні категорії діяльності місцевих органів влади. Для кожної категорії витрат визначаються питомі витрати. На підставі встановлених питомих витрат визначаються фінансові потреби стандартної території. Потім фінансові потреби стандартної території корегуються на спеціальні коефіцієнти модифікації.

Розглянуті підходи до організації міжбюджетних відносин дублюють один одного. Незважаючи на наявне в світі значне різноманіття моделей міжбюджетних відносин, ідеальної моделі не існує. Кожна країна обирає з різних моделей саме ті елементи, що в конкретних специфічних умовах можуть дати найбільший ефект. І при цьому варто виходити, насамперед, з наявної в цій країні політичної й економічної ситуації.

Ефективна модель організації управління міжбюджетними відносинами повинна ґрунтуватися як на чіткому розмежуванні видаткових, так і дохідних повноважень, а кожен рівень влади повинен мати достатні джерела доходів для реалізації покладених на них функцій. Метою розмежування податків між рівнями бюджетної системи є створення вихідних умов для збалансованості бюджету кожного рівня, виходячи з наявного на цій території податкового потенціалу. При цьому повинні дотримуватися мінімальні державні соціальні стандарти, що га-

рантуються громадянам країни. Потрібно прагнути до оптимального розмежування податків на постійній основі між рівнями бюджетної системи.

Світова практика виділяє такі основні підходи до розмежування податків між рівнями бюджетної системи: чітке розмежування конкретних видів податків за рівнями управління і закріплення їх за відповідними рівнями бюджетної системи (дотримання принципу «один податок – один бюджет»); поділ ставок шляхом закріплення за кожним рівнем управління конкретної частки податку в межах єдиної ставки обкладання (квотування); установлення місцевих надбавок до федеральних і регіональних податків [5].

Крім того, у зарубіжній практиці існують два концептуальні підходи до проблеми бюджетного вирівнювання. У *першому підході* завдання визначається як вирівнювання умов виробництва соціальних благ на окремих територіях. Він застосовується в тих випадках, коли особливе значення надається меті реалізації єдиних стандартів соціальних послуг на всій території країни. Цей підхід дозволяє донорові контролювати бюджети реципієнтів, впливати на структуру й обсяг їх бюджетних витрат та реалізується через систему цільових грантів. У *другому підході* вирівнюються умови бюджетної діяльності територіальної влади, що варто розуміти, по-перше, як вирівнювання бюджетного потенціалу, що включає в себе розвиток умов формування доходів або вирівнювання дохідної функції; по-друге, вирівнювання різниці у витратах на надання соціальних благ або вирівнювання видаткової функції [6]. Він є інструментом децентралізованого управління, у якому робиться наголос на самостійності і бюджетній відповідальності реципієнтів перед жителями їх територій. Необхідний (мінімальний, стандартний) рівень соціальних послуг на всій території країни досягається шляхом підвищення бюджетних потенціалів нужденних у підтримці територій. Цей підхід здійснюється за допомогою загальних або універсальних трансфертів.

Рівень вирівнювання визначається цілями національної політики. Вирівнювальним стандартом може бути визнаний фактичний середній, або медіанний, рівень за всіма територіями або групами територій, що має найбільший бюджетний потенціал. За витратами як стандарти використовуються не тільки усереднені фактичні показники, але й установлені соціальні норми та нормативи.

Теорією бюджетного вирівнювання не надається перевага жодній зі сторін цього процесу – вирівнюванню за доходами або витратами. На практиці для території з бюджетним потенціалом нижче визначеного рівня не має значення, з чим пов'язана його фінансова слабкість – з гіршими умовами формування доходів або більш високими бюджетними витратами. Як свідчить досвід багатьох країн, регіональні розбіжності в бюджетних витратах можуть бути навіть більш контрастними, ніж розбіжність в умовах формування доходів регіональних бюджетів.

Хоча обидва підходи до бюджетного вирівнювання дозволяють поєднати дві сторони процесу вирівнювання, на практиці перший підхід звичайно використовується тільки для вирівнювання потреб у фінансуванні витрат, а другий – часто тільки з метою вирівнювання умов утворення доходів. Лише в деяких країнах практикується комплексне горизонтальне вирівнювання.

Отже, у світовій практиці існує два різні варіанти передачі ресурсів від однієї бюджетної влади іншій – розподіл доходів і система грантів. Розподіл доходів може здійснюватися в декількох видах: розподіл податкової бази або централізація податкових доходів і їх наступний розподіл відповідно до обраних критеріїв.

Механізми виділення грантів (трансфертів) також можуть відбуватися за двома напрямками – у вигляді нецільових і цільових трансфертів, кожний з яких може в свою чергу бути виділений у фіксованому розмірі або підлягати пролонгації, бути умовним або безумовним, а також виділятися на умовах спільного фінансування [5]. Вибір конкретного механізму виділення міжбюджетних трансфертів залежить від завдань економічної та фінансової політики в даний момент часу. У більшості країн для вирішення різних макроекономічних і бюджетних завдань використовується комбінація всіх форм міжбюджетних трансфертів.

Основною причиною для виділення трансфертів бюджетів нижчого рівня є, як правило, виникнення вертикального дисбалансу бюджетної системи, тобто дефіцитності окремих субнаціональних бюджетів. Однак просте покриття дефіциту нижчих бюджетів не повинне бути метою політики виділення трансфертів, оскільки вертикальний дисбаланс може виникнути як результат бюджетної політики на рівні субнаціонального органу влади: наприклад, унаслідок прийняття рішень про збільшення витрат або відмови від підвищення податкових ставок. Таким чином, централізоване фінансування розриву між власними доходами і витратами може призвести до дестимулювання фінансових зусиль субнаціональних органів влади, а також їх намірів здійснювати ефективну політику управління витратами на регіональному рівні. Під час відсутності системи об'єктивних критеріїв розподілу трансфертів з національного бюджету виділення коштів на покриття вертикального дисбалансу, імовірно за все, створить проблеми для проведення єдиної макроекономічної політики, а також може призвести до виділення грантів на основі неформалізованого торгу між центральними і регіональними органами влади [5].

Виділення трансфертів з національного бюджету може проводитися також з метою вирівнювання міжрегіональної диференціації фінансового потенціалу територій, тобто горизонтального дисбалансу. На практиці тільки деякі країни застосовують методику оцінювання фінансового потенціалу територій на регулярній основі з метою розрахунку трансфертів (найбільш далеко в цьому напрямку просунулися: серед федеративних держав – Австралія, Канада і Німеччина, серед унітарних – Данія і Велика Британія).

Існує три варіанти державної політики у сфері міжбюджетних трансфертів для вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів:

1) застосування окремих механізмів вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів. Вирівнювання дефіциту субнаціональних бюджетів здійснюється шляхом поділу податкових доходів і виділення трансфертів з національного бюджету, у той час як вирівнювання фінансового потенціалу відбувається за допомогою горизонтальних платежів з регіонів з високою бюджетною забезпеченістю у незабезпечені регіони. Подібна система застосовується в Німеччині;

2) комплексна система вирівнювальних трансфертів. Як вертикальний, так і горизонтальний дисбаланси вирівнюються за допомогою єдиної системи вирівнювальних трансфертів і спеціальних грантів. Подібний підхід використовується в бюджетних системах Австралії та Канади;

3) вирівнювання тільки вертикального дисбалансу бюджетної системи. Як і при використанні першого варіанта бюджетної політики, субнаціональні бюджетні дефіцити вирівнюються за допомогою закріплення регулювальних податків

і вирівнювальних трансфертів, але не вживаються окремі заходи для вирівнювання горизонтального дисбалансу. У цьому випадку міграція капіталу і робочої сили виникає як результат різниці в доходах у субнаціональних утвореннях, а також чистої фіскальної вигоди в регіонах (чистої вигоди від державних витрат і сплачених податків). За такого варіанту бюджетної політики можливе виділення спеціальних грантів, що серед інших цілей можуть мати горизонтальний вирівнювальний ефект. Подібний підхід широко поширений у США [7].

У розробці системи трансфертів важливо визначити співвідношення не тільки між цілями вирівнювання, але і між видами трансфертів. У багатьох країнах світу трансферти, що надходять від центру до бюджетів нижчих рівнів, часто мають на меті вирівнювання можливостей органів влади на місцях щодо надання бюджетних послуг населенню. Як правило, між територіями існують значні розбіжності у видаткових потребах. Так, наприклад, органи влади одних регіонів зіштовхуються зі значною концентрацією певних демографічних груп, які вимагають надання тих чи інших видів бюджетних послуг у підвищеному обсязі (наприклад, послуг у галузі охорони здоров'я). Інші регіони змушені вирішувати завдання, пов'язані з надзвичайно високою вартістю бюджетних послуг, зумовленою зокрема зношеністю інфраструктури, кліматичними особливостями або щільністю населення. «Вирівнювальні трансферти» [4], покликані вирівнювати видаткові можливості органів влади.

Розробляючи програми трансфертів, різні країни використовують у цілому однакову методологію. Відмінності полягають у площині таких питань: що саме вирівнюється, ступінь вирівнювання, вибір фінансових інструментів, за допомогою яких сподіваються досягти вирівнювання, та способи визначення фіскальних розбіжностей.

Будь-яка доцільна система трансфертів вирівнювання, по-перше, спирається на формалізований підхід, а по-друге – повинна відповідати таким принципам: справедливість розподілу, де передбачається однакове ставлення до бюджетів з аналогічними бюджетними потребами; передбачуваність, тобто місцеві органи влади повинні мати змогу складати та планувати бюджет на майбутні періоди, а це можливо лише за умови, якщо трансферти забезпечуватимуть стабільні притоки ресурсів протягом тривалого часу; жорсткі бюджетні обмеження (показники повинні перебувати поза впливом з боку місцевих органів влади); простота; безумовність, тобто метою трансфертів вирівнювання є вирівнювання спроможності або здатності органів місцевої влади забезпечувати надання приблизно однакового рівнів бюджетних послуг за порівнянних ставок податків.

Ці критерії не завжди можна задовольнити одночасно, й заради одного принципу інколи доводиться жертвувати іншим. Різні країни вирішують завдання вибору моделі бюджетних відносин по-своєму.

Але в умовах кризової ситуації в економіці України критерієм ефективності національної моделі державного управління міжбюджетними відносинами повинна стати якість і обсяг бюджетних послуг, наданих населенню.

Висновки. Не існує єдиної ідеальної моделі механізму управління міжбюджетними відносинами, яка була б прийнятна для всіх країн світу. Конкретні механізми будуються, виходячи з рівня децентралізації бюджетно-податкової системи, обсягу повноважень місцевих органів влади, політичного вибору між ефективністю та рівністю, глибини та масштабів диспропорцій між адміністративно-

територіальними одиницями. Досвід різних країн засвідчує, що частка податків, закріплених за місцевими бюджетами, може бути і невисокою, але в цьому разі слід говорити не про розширення самостійності місцевих органів влади, а про те, що вони відповідають за обмежене коло питань та є виконавцями централізованих рішень.

Щодо України, то сьогодні існує передусім політична неузгодженість проблеми розподілу компетенції та відповідальності за виконання конкретних функцій центральних, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, а як наслідок – і умови фінансування відповідних витрат і різний рівень надання бюджетних послуг.

Аналіз існуючих моделей бюджетних відносин в розвинених країнах світу та кризова ситуація в економіці України обумовлює в якості критерію ефективності національної моделі державного управління міжбюджетними відносинами – якість і обсяг бюджетних послуг, що надаються населенню.

Бібліографічні посилання

1. **Дейкин А.** А как у них? Межбюджетные отношения за рубежом / А. Дейкин // Российская Федерация сегодня. – 2012. – № 3.
2. **Лагутін В. Д.** Вдосконалення міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні / В. Д. Лагутін, О. Б. Каун // Наукові праці НДФІ. – 2013. – Вип. 3 (22). – С. 70-82.
3. **Балтина А. М.** Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования : монографія / А. М. Балтина, В. А. Волохина. – Оренбург : ОГУ, 2004. – 197 с.
4. **Казюк Я. М.** Система фінансового вирівнювання та особливості методик визначення міжбюджетних трансфертів: досвід європейських країн / Я. М. Казюк // Сучасні проблеми освіти і науки: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 26-27 січня 2013 року, м. Будапешт. – Режим доступу : <http://scaspee.com/6/post/2013/01/35.html>
5. **Казюк Я. М.** Моделі державного управління міжбюджетними відносинами у розвинених країнах світу: уроки для України / Я. М. Казюк // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – 2013. – № 1.
6. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. – Режим доступу : <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tbo=d&out-put=search&scient>
7. **Слухай С. В.** Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12–21.

Надійшла до редакції 13.03.15