

Література

1. Аналіз фінансово-господарської діяльності бюджетних установ: Навч. посіб. / М. А. Болюх, А. П. Заросило. — К.: КНЕУ, 2008. — 344 с.
2. Анализ хозяйственной деятельности в бюджетных и научных учреждениях: Учеб. пособие. / Е. Н. Данилов, В. Е. Абарникова, Л. К. Шипиков. — Минск: Интерпрессервис, Экоперспектива, 2003. — 336 с.
3. Анализ хозяйственной деятельности в бюджетных и научных учреждениях: Учеб. пособие. / В. Г. Демьянишин. — К.: УМК ВО, 1989. — 135 с.
4. Анализ хозяйственной деятельности бюджетных организаций: Учеб. пособие. / Ред. Д. А. Панков. — 3-е изд., стер. — М.: Новое знание, 2004. — 409 с.
5. Бюджетные системы Беларуси, Казахстана, России и Украины: сравнительный анализ / Ред. В. В. Климанов. — М.: УРСС, 2004. — 144 с.
6. Економічний аналіз: Навч. посіб. / За ред. акад. НАНУ, проф. М. Г. Чумаченка. — Вид. 2-ге, перероб. і доп. — К.: КНЕУ, 2003. — 556 с.
7. Облік у бюджетних установах: Підручник / Р. Т. Джога, Л. М. Сінельник, М. В. Дунаєва; за ред. Р. Т. Джоги. — К.: КНЕУ, 2006. — 477 с.
8. *Письмак В. П.* Проблемы устойчивого функционирования социально-экономической модели Украины. — Донецк: Донеччина, 2003. — 544 с.

Надійшла до редакції: 28.01.2009

УДК 336.221.22

А. Є. Буряченко, канд. екон. наук, доц.,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

БЮДЖЕТНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ЯК ПРИНЦИП ПОБУДОВИ ФІНАНСІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РОЗВИНУТИХ КРАЇНАХ

Доводяться переваги бюджетного федералізму, притаманного розвинутим країнам, і розглядаються можливості впровадження деяких його елементів у вітчизняній економіці.

Ключові слова: місцеве самоврядування, децентралізація, бюджетний федералізм, унітаризм, концепція субсидіарності, кооперативна та децентралізована модель.

Прагнення побудувати в нашій країні ефективну систему взаємовідносин між органами різних рівнів у бюджетній сфері і бажання уникнути економічно необґрунтованих, помилкових рішень спонукає до вивчення як позитивного, так і негативного світового досвіду в організації бюджетних відносин.

Будь-яка бюджетна система має бути зорієнтована на розв'язання завдань з будівництва системи, яка відповідала б таким основним вимогам, як соціальна справедливість, економічна ефективність і політична стабільність. У різних країнах існують неоднакові умови (адміністративні, соціальні, національні, культурні, історичні тощо), які впливають на формування взаємовідносин різних рівнів влади у бюджетній сфері. Залежно від цих умов кожна країна по-своєму розв'язує питання бюджетного устрою.

Як правило, більш висока централізація бюджетної системи і більший обсяг бюджетних коштів, що перерозподіляються, характерні для країн з високим ступенем нерівності бюджетної забезпеченості, однак при цьому необхідною умовою є вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих органів влади, тобто кінцевим споживачам надається відносно однаковий доступ до бюджетних послуг.

Слід зазначити, що вихідні пропорції розподілу доходів між рівнями бюджету залежать в основному від таких чинників, як вертикальний розподіл видаткових повноважень і ступінь нерівності подушових бюджетних доходів адміністративно-територіальних утворень. Цими факторами і визначається потреба в концентрації коштів у вищому бюджеті для вирівнювання.

Сучасна світова фінансова наука вже не один рік намагається дослідити економічне підґрунтя бюджетного федералізму, визначити його переваги та недоліки. Безумовно, це достатньо глибоко вивчали такі видатні західні вчені-економісти, як Ш. Бланкарт [3], Х. Циммерманн [6], Д. Шафриц [9; 13], Д. Бьюкенен [7], Р. Масгрейв [8; 10], В. Оутс [11; 12], Тибу [15], Р. Вагнер [16], Г. Роузен [14]. В останнє десятиріччя і вітчизняні вчені присвятили свої праці дослідженню можливості використання принципів бюджетного федералізму в побудові бюджетної системи України. До найбільш значущих можна віднести наукові розвідки В. Андрущенко [1], Й. Бескида [2], І. Луніної [5], В. Федосова [4]. Проте варто зауважити, що особливостям застосування принципу бюджетного федералізму у вітчизняній бюджетній практиці особливої уваги не приділено. Тож головною метою статті є доведення переваг бюджетного федералізму, притаманного розвинутим країнам, і розгляд можливості впровадження деяких його елементів у вітчизняній економіці.

Незалежно від форми державного устрою (федерального чи унітарного) неодмінно постає проблема вертикальних і горизонтальних бюджетних відносин між різними рівнями бюджетної системи держави, кожен з яких має право збирати податки і витратити бюджетні кошти. Через диференціацію регіональних фінансово-економічних потенціалів міжтериторіальне переміщення фінансових ресурсів об'єктивно неминуче. Складність перерозподільного процесу полягає в необхідності узгодження інтересів «багатих» і «бідних» у фінансовому плані країв. Справді, існування різних рівнів бюджетної системи й управління ними, непрозорий механізм розподілу бюджетних асигнувань можуть викликати певні утриманські настрої передовсім з боку політичної еліти деяких адміністративно-територіальних утворень. Тому, вибудовуючи фінансову модель у державі, необхідно керуватися міркуваннями державної доцільності, національних інтересів, суспільної солідарності тощо.

Загалом бюджетна система об'єктивно передбачає розподіл функцій коштів бюджету між різними рівнями влади за умови збереження певної фінансової самостійності. В ідеалі розподіл функцій і відповідне їм ресурсне забезпечення мають бути оптимальними, а витрачання коштів — максимально ефективним. На досягнення цієї мети спрямований бюджетний федералізм — законодавчо зафіксований розподіл функціональних повноважень та відповідальності структур різних рівнів влади з паритетним розмежуванням на цій основі доходів і видатків між ними на засадах державної соціально-економічної і політичної доцільності, соціальної етики, міжрегіональної, міжнаціональної і суспільної солідарності.

Бюджетний федералізм існує в різних формах. Західні дослідники виокремлюють внутрішньодержавний, асиметричний, кооперативний, бюрократичний, двосторонній, виконавчий та інші, зумовлені національними особливостями, різновиди федералізму. І всі вони так чи інакше стосуються розподілу компетенції та фінансових ресурсів між державним і місцевими бюджетами. За допомогою бюджетного федералізму відбувається пряме зарахування податків за встановленими квотами в бюджети різних рівнів за належного фінансування потреб усіх бюджетів. Українською важливо, що ефективно побудований бюджетний федералізм має саме регулятивний характер, дає змогу оптимально збалансувати необхідні потреби з фінансовими можливостями. У свою чергу, нераціональний бюджетний федералізм спричиняє ситуації, коли місцева влада не бачить для себе фінансової вигоди від економічного піднесення країв, якими вона управляє, дозволяючи розподільні форми

половинчастого федералізму за умов дефіциту фінансових ресурсів спотворюють середовище для корупції.

У західних країнах бюджетний федералізм не обмежується територіальним перерозподілом ресурсів у режимі фінансової допомоги. Усі механізми сучасного бюджетного федералізму спрямовані на заохочення до активного прагнення самодостатності, спираючись на власні сили, нарощування фінансово-економічного потенціалу. Ринок і конкуренція цілком об'єктивно змушують адміністрацію створювати привабливі умови з метою залучення інвестицій, вигідних проектів тощо.

Важливо виокремити дві функції бюджетного федералізму: політично-консолідаційну і соціально-психологічну. Сутність першої в тому, що в системі бюджетного федералізму кожен адміністративно-територіальний бюджет крім суто фінансового призначення набуває соціального, політичного й етичного змісту, оскільки перетворює на співгромадян усіх незалежно від величини фінансових внесків окремих етнічних, регіональних чи суспільних груп населення. Зміст соціально-психологічної функції бюджетного федералізму — у тому, що він не дає можливості відчувати фінансово-економічну слабкість, неповноцінність окремих країн, чим забезпечується загальнонаціональна єдність без протиставлення регіонів один одному.

Для деяких країн бюджетний федералізм — аналог національної політики, узятій в її фінансово-господарському вимірі. Звідси — найважливіше призначення бюджетного федералізму: гармонізація міжрегіональних відносин і міжбюджетного співробітництва різних рівнів влади як фактора національної єдності та суспільної стабільності.

У практиці західних держав склалися два підходи до здійснення фінансової політики щодо країн: рентний і соціальний. Перший передбачає врахування регіональної специфіки щодо природно-кліматичних і демографічних умов, наявності корисних копалин тощо. На цій основі в процесі бюджетного менеджменту розробляються поправочні коефіцієнти, за допомогою яких коригуються обсяги фінансової допомоги конкретним країнам. У другому варіанті бюджетний менеджмент будується на принципі повсюдного забезпечення загальнодержавних соціальних стандартів через гранти трансфертного характеру.

За такими ознаками, як схожість підходів до регулювання міжбюджетних відносин, особливості наявної філософії міжбюджетних відносин, співвідношення ролей центральної і місцевої влади, країни Організації економічного співробітництва і розвитку було розбито на чотири групи. До першої включено три федеративні (Австралія, Канада і США) і дві унітарні (Велика Британія і Японія) держави. До другої групи — країни Північної Європи: Данія, Норвегія, Швеція і Фінляндія. До третьої — федеративні країни Західної Європи: Австрія, Німеччина і Швейцарія. До четвертої — Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія та Іспанія. За всієї умовності такого розподілу бюджетні системи згрупованих країн мають загальні риси.

Перша група країн характеризується більшою самостійністю регіональної та місцевої влади, що спирається на широкі податкові повноваження; друга — високою часткою участі регіональної і місцевої влади у фінансуванні соціальних витрат; третя — істотним ступенем автономності бюджетів різного рівня у поєднанні з розвинутою системою їх співробітництва; четверта — значною фінансовою залежністю країн од центрального бюджету. У найзагальнішому вигляді можна виділити два типи моделей міжбюджетних відносин — децентралізований і кооперативний.

Децентралізовані моделі характеризуються такими основними особливостями:

1. Із трьох головних функцій державних органів влади та управління — макроекономічної стабілізації, перерозподілу національного доходу та виробництва державних товарів і послуг (останню зазвичай називають функцією розподілу ресур-

сів) — перші дві найчастіше належать до сфери діяльності центрального уряду, а третя поділяється між трьома рівнями влади, але вважається найважливішою в діяльності місцевої влади, що загалом відповідає оптимальній теоретичній моделі міжбюджетних відносин.

2. Різні рівні влади наділяються повноваженнями з оподаткування відповідно до розподілу їх функцій. Податковими джерелами центрального бюджету стають такі види податків, як прибуткові на фізичних і юридичних осіб, а також акцизний і митний збори, тоді як місцеві бюджети задовольняються другорядними джерелами — податками на товари і послуги, майно і земельні ділянки.

3. Визнається високий ступінь фінансової незалежності і самостійності крайової влади. Це може призвести фактично до відмови центрального уряду від контролю за бюджетною діяльністю регіональних органів, байдужого ставлення до проблеми горизонтальних дисбалансів і регіональних бюджетних дефіцитів, браку відповідальності за борги. Підставою для фінансового забезпечення незалежності і самостійності країн є надання їм права самостійно використовувати власну податкову базу та спільно — загальнодержавну.

Іноді країни можуть запроваджувати будь-які податки, крім тих, що призводять до порушення міжрегіональної і зовнішньої торгівлі держави. Проблема усунення гострих горизонтальних диспропорцій розв'язується переважно наданням прямих трансфертів малозабезпеченим категоріям населення.

Однак слід зазначити, що більше поширення у світі дістала не децентралізована, а кооперативна модель бюджетного федералізму.

Цій моделі притаманні:

- порівняно ширша участь регіональної влади в перерозподілі національного доходу і макроекономічній стабілізації, що зумовлює більш тісне бюджетне співробітництво місцевих і центральних державних структур;
- підвищена роль місцевої влади в системі розподілу податкових доходів, зокрема національних;
- активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання, підвищена відповідальність центру за стан місцевих державних фінансів, рівень соціально-економічного розвитку територій, що посилює контроль із боку центру та дещо обмежує самостійність місцевої влади (у крайньому разі це може виявлятися у високому ступені централізації управління і перетворенні органів місцевої влади фактично на представників центральних структур).

Кооперативні моделі міжбюджетних відносин застосовує чимало європейських держав, і насамперед скандинавські країни.

Бюджетний унітаризм — це така форма внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначає центральна влада. Місцевій та крайовій владі при цьому, як правило, відводиться досить пасивна роль. За умов бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг на всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси. Таким є визначення бюджетного унітаризму в узагальненому вигляді.

Кожна унітарна держава сформувала індивідуальну, властиву тільки їй модель внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Цей процес називають децентралізацією, що охопила і фінансово-бюджетну сферу, і сферу міжурядових фінансових відносин.

У багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин почали активно застосовувати окремі принципи бюджетного федералізму. Це передусім — розподіл між різними рівнями влади видатків і компетенцій щодо їх здійснення. Центральна влада почала широко використовувати механізм консультацій із місцевою та регіональною владами через відповідні асоціації, розширилася фіскальна автономія місцевої та крайової влади. Отже, економічна та фінансова децентралізація, яка нині характерна для більшості зарубіжних унітарних країн,

привела до формування нового змішаного типу внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що поєднують у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму.

Бюджетну децентралізацію класифікують за ознакою типології відносно певної моделі економіки — делегування, деволуція та децентралізація.

Положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування передбачає передавання певних повноважень для виконання місцевій владі від імені центральної влади, причому фінансування завдань, що виконуються в межах делегованих повноважень, забезпечується державою через надання трансфертів. Делегування здійснюється за будь-якого стану розвитку економіки країни, але переважає в державах з адміністративно-командною моделлю економіки, де існує високий рівень зосередження фінансових ресурсів саме в державному бюджеті. Крім того, делегування передбачає брак бюджетного самофінансування органів місцевого самоврядування та оприлюднення звіту про виконання їх бюджету у фінансуванні делегованих повноважень.

Деволуція — це проміжна ланка від централізації до децентралізації, притаманна перехідному періоду, коли органи місцевого самоврядування фінансують і відповідають за надання певних державних послуг у межах такого фінансування з державного бюджету. Як правило, це стосується задоволення соціальних потреб.

І власне децентралізація передбачає зосередження фінансових ресурсів на рівні органів місцевого самоврядування для фінансування ними делегованих повноважень. Крім того, у регіонах мають бути створені спеціальні служби чи органи, де до ухвалення урядових рішень залучаються громадяни.

В економічно розвинутих країнах крім представницьких органів широко розвинута структура непартійних організацій, які беруть активну участь в управлінні певною територією та можуть впливати на ухвалення чи скасування певних рішень представницьких органів через опитування громадян, акції протесту, демонстрації, мітинги тощо. Децентралізація властива для країн з розвинутою ринковою економікою.

Деволуція в окремих країнах має різну тривалість залежно від економічного розвитку, політичних та культурних особливостей тієї чи іншої країни. Але обов'язковим результатом проведення політики деволуції є децентралізація фінансових ресурсів.

Традиційна теорія фіскального федералізму дає рекомендації для закріплення за різними рівнями державної влади певних функцій та необхідних для їх виконання фіскальних інструментів. Наріжним каменем теорії бюджетного федералізму є теорема про децентралізацію: якщо децентралізація не впливає на рівень витрат, то ухвалення рішень щодо локального суспільного блага або ефективніше за централізацію, або принаймні не поступається їй з погляду ефективності. Централізація та пов'язана з нею стандартизація дуже часто дають змогу не лише зменшити адміністративні витрати, а й зробити дешевшим безпосередньо виробництво одиниці суспільного блага. Децентралізація державного сектора економіки доречна тоді, коли сприяє якнайефективнішому виконанню його функцій.

Останнім часом у побудові міжурядових фінансових відносин досить популярною стала концепція субсидіарності, характерними ознаками якої є ось що:

- влада вищого рівня може втручатись у фінансові справи влади нижчого рівня лише тією мірою, якою друга продемонструвала і довела свою нездатність розв'язувати проблеми;
- обов'язок вищої влади надавати фінансову допомогу органам влади місцевого рівня, при цьому така допомога має сприяти фінансовій автономії місцевої влади та розширенню її повноважень, а не цілковитому підпорядкуванню місцевої влади центральній владі;
- принцип розподілу повноважень між різними рівнями влади в усіх сферах, зокрема у фінансовій;

- принцип співробітництва різних рівнів влади, тобто в умовах, коли кожен рівень влади має власні повноваження у фінансовій сфері, фінансові відносини між різними рівнями влади можуть будуватися лише на засадах співробітництва;
- принцип делегованого управління, згідно з яким центральна влада може делегувати частину своїх повноважень місцевій владі. Та, у свою чергу, може делегувати окремі свої повноваження органам влади вищого рівня на підставі угоди. Таке взаємне делегування повноважень різних рівнів влади у фінансовій сфері робить її фінансові взаємовідносини досить гнучкими.

Система податково-бюджетних відносин між різними органами влади теоретично може ґрунтуватися на різних поєднаннях рівнів децентралізації за різними напрямками. Наприклад, якщо взяти повноваження, пов'язані з ухваленням рішень, то тут децентралізація невелика; можливість децентралізації відповідальності також явно обмежена. В економічно розвинутих країнах життєздатність наявних міжбюджетних відносин підтверджує, що, по-перше, сама по собі централізація та децентралізація повноважень на одержання бюджетних доходів і здійснення видатків не є запорукою процвітання суспільства, і, по-друге, що фактично немає універсальної моделі розподілу доходів і видатків між бюджетами різних рівнів. Отже, ефективність конкретної моделі бюджетних відносин визначається додержанням загальних положень класичної теорії бюджетного федералізму та наявністю в місцевих органах влади інституційних стимулів для здійснення відповідної бюджетної політики.

Література

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). — Львів: Каменяр, 2000. — 305 с.
2. Бескид Й. М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму // Світ фінансів. — 2007. — № 4 (13), — С. 116—122.
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки: Пер. з нім. / Ред. В.М. Федосов. — К.: Либідь, 2000. — 654 с.
4. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
5. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період. — Харків: Форт, 2000. — 296 с.
6. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник: Пер. с нем. — М.: Дело и Сервис, 2003. — 352 с.
7. Buchanan J. M., Musgrave R. A. Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State. — Cambridge (Mass.), London: The MIT Press, 2000. — IX, 272 p.
8. Classics in the Theory of Public Finance / Ed. by R.A. Musgrave, A.T. Peacock. — London etc.: Macmillan; New York: St Martin's Press, 1967. — XIX, 244 p.
9. Jones M. Local governments // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder: Westview, 1998. — Vol. 3. — Pp. 1295—1300.
10. Musgrave R. A. The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy. — New York etc.: McGraw-Hill Book Company, 1959. — XVII, 628 p.
11. Oates, Wallace E. (1972), Fiscal Federalism, (New York: Harcourt Brace Jovanovich).
12. Oates, Wallace E. (1999), «An Essay on Fiscal Federalism», Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3, September, 1120—1149.
13. Power J. Decentralization // International encyclopedia of public policy and administration / Editor in chief J. M. Shafritz. — Boulder: Westview, 1998. — Vol. 2. — Pp. 633—635.
14. Rosen H. S. Public Finance. — Boston: McGraw-Hill, 1995. — XXX, 623 p.
15. Tiebout, Charles M. (1956), «A Pure Theory of Local Expenditure», Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, October, 416—424.
16. Wagner R. E. The Fiscal Organization of American Federalism. — Chicago: Chicago University Press, 1971. — VII, 119 p.

Надійшла до редакції: 15.01.2009