

Європейський досвід бюджетної децентралізації та перспективи для України

Демченко О.П.

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Яковенко К.А.

студент
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті визначено економічний зміст та функціональну класифікацію видів децентралізації. Охарактеризовано моделі бюджетної децентралізації, систематизовано спільні риси та особливості кожної з моделей бюджетної децентралізації, що дало змогу оцінити вітчизняну модель бюджетної децентралізації. Проведено порівняльний аналіз бюджетної децентралізації Словаччини, Польщі, Німеччини та України. Визначено основні можливості та суперечності децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна (фінансова) децентралізація, моделі організації місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади.

Демченко О.П., Яковенко К.А. ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ УКРАИНЫ

В статье определено экономическое содержание и функциональную классификацию видов децентрализации. Охарактеризованы модели бюджетной децентрализации, систематизированы общие черты и особенности каждой из моделей бюджетной децентрализации, что позволило оценить отечественную модель бюджетной децентрализации. Проведен сравнительный анализ бюджетной децентрализации Словакии, Польши, Германии и Украины. Определены основные возможности и противоречия децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная (финансовая) децентрализация, модели организации местного самоуправления, объединенные территориальные общины.

Demchenko O.P., Yakovenko K.A. EUROPEAN EXPERIENCE OF BUDGET DECENTRALIZATION AND PERSPECTIVES FOR UKRAINE

The article defines the economic content and functional classification of the types of decentralization. The models of budget decentralization are characterized, the common features and features of each model of budget decentralization are systematized, which made it possible to evaluate the domestic model of budget decentralization. A comparative analysis of budget decentralization of Slovakia, Poland, Germany and Ukraine has been carried out. The main possibilities and contradictions of decentralization in Ukraine are determined.

Keywords: budget (financial) decentralization, models of organization of local self-government, united territorial communities.

Постановка проблеми у загальному вигляді. У сучасних вітчизняних умовах процес активної передачі повноважень з центрального рівня на місця щодо управління доходами та видатками зумовлює необхідність збільшення результативності реалізації даних повноважень та ефективності управління бюджетними коштами громад. У розв'язанні поставленого завдання доцільним вбачається перейняття та апробація позитивного зарубіжного досвіду країн, які успішно реалізували концепцію бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою даного дослід-

ження стали праці вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема, О. Бориславської, І. Заверухи, колика [1], Л. Демиденко, Ю. Наконечної [2], В. Дмитровської [3], І. Костенюк [4], М. Кульчицького [5], О. Молдован [6], А. Мурзакова [7], В. Наконечного [8], В. Роман [9], І. Journard, С. Giomo [10], Е. Ruśkowski, J. Salachna [11]. Аналіз висвітлених в даних наукових дослідженнях моделей місцевого самоврядування, механізму формування місцевих бюджетів та моделей бюджетної децентралізації дав змогу визначити та оцінити перспективний інструментарій та шляхи підвищення результатів бюджетної децентралізації України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Визначення економічного змісту бюджетної децентралізації в рамках реформування місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду зарубіжних країн.

Виклад основного матеріалу дослідження. Сучасний етап соціально-економічного розвитку України характеризується суттєвими трансформаційними змінами. Особливістю 2017 року є реалізація низки реформ, зокрема, територіальної, управлінської, бюджетної, правової, що зумовлені змінами в бюджетній системі України та взаємовідносинах між бюджетами різних рівнів, в контексті зміцнення самостійності місцевих бюджетів та місцевого самоврядування.

Для більшості країн з розвинутою економікою чіткий розподіл функцій, повноважень та фінансових ресурсів між центром та регіонами – це аксіома, на якій базується держава та добробут її мешканців. В цьому плані, децентралізація – це не просто передача повноважень чи ресурсів, це насамперед, створення умов для розвитку, розширення компетенцій місцевих адміністративних органів, що діють у межах своєї компетенції самостійно та незалежно від центральної влади [2, с. 146].

Децентралізація у розумінні розширення владних повноважень на місцевому рівні при-

зводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також підвищенню ефективності й якості надання суспільних послуг. Але перенесення значних владних повноважень і функцій з державного на місцеві рівні без відповідного фінансового забезпечення може призвести до негативних фінансових результатів. Тому важливим є пошук оптимального варіанту між обсягом наданих повноважень та їх підтримкою відповідними фінансовими ресурсами [7].

Дієвість цього механізму чітко прослідковується на прикладі як постсоціалістичних країн Європи (Польща, Словаччина, Естонія, Литва), так і розвинутих європейських держав (Швеція, Франція, Німеччина, Велика Британія тощо). Враховуючи функціональний розподіл між рівнями управління, доцільно виділити наступні види децентралізації, зокрема, політична, адміністративна та фінансова, сутність яких відображено на рисунку 1.

З метою оцінки можливості апробації зарубіжного досвіду доцільно провести порівняльний аналіз практик проведення бюджетної децентралізації в країнах, які вирізняються високим рівнем фіскальної автономії, економіки яких можна вважати орієнтиром сталого розвитку на основі парадигми фінансової (бюджетної) децентралізації.

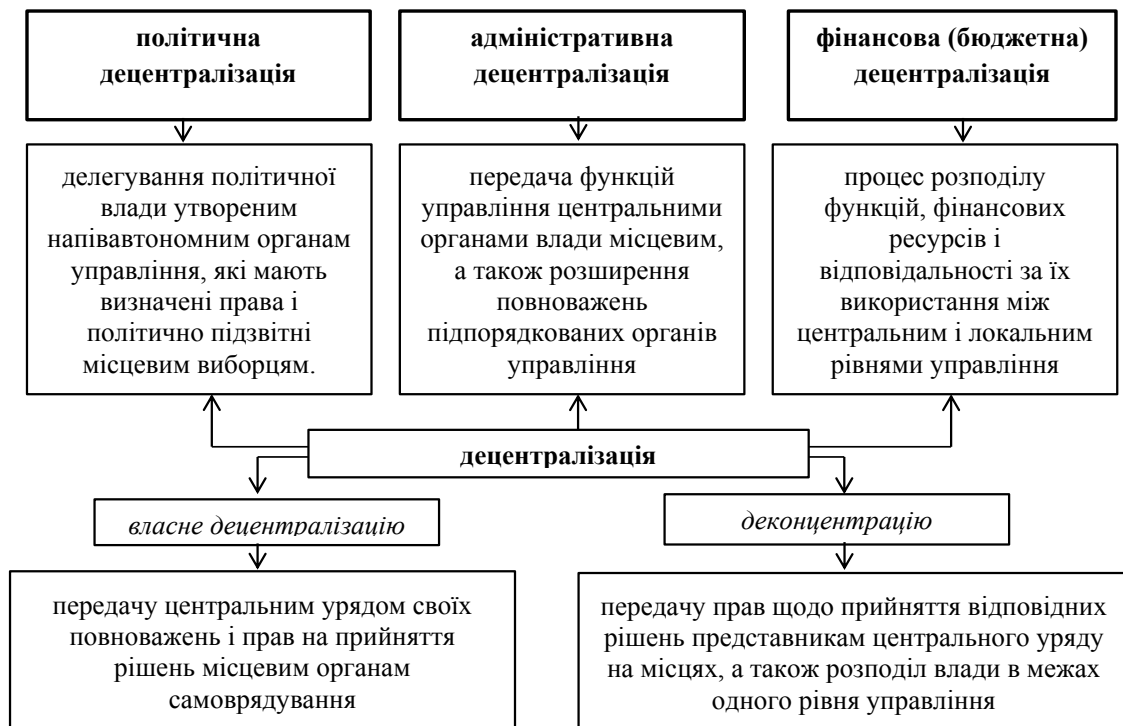


Рис. 1. Функціональна класифікація видів децентралізації

Джерело: складено автором на основі [1; 3]

Попри існування якісно різних моделей місцевого самоврядування, можна виділити декілька спільних ознак, які характеризуватимуть процеси децентралізації в європейських країнах (рисунок 2).

Аналізуючи законодавство та вітчизняну практику, можна дійти висновку, що в нашій державі реалізовано саме змішану модель місцевого самоврядування, особливості якої полягають у наступному:

1) право на місцеве самоврядування визнається лише за територіальними громадами сіл, селищ, міст;

2) на регіональному рівні (район, область) практично всі функції управління територією здійснюють органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації, а органи місцевого самоврядування (районні та обласні ради) носять декоративний характер і реально не впливають на стан соціально-економічного та культурного розвитку регіону;

3) організація місцевого самоврядування здійснюється за схемою, яка передбачає, що обраний територіальною громадою сільський, селищний, міський голова відіграє досить вагому роль в системі місцевого самоврядування – він головує на сесії відповідної ради, очолює її виконавчий комітет та здійснює функції представництва громади у відносинах з іншими громадами, органами державної влади, підприємствами, організаціями та установами;

4) компетенція місцевого самоврядування закріплюється згідно з позитивним принци-

пом правового регулювання (органи місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавчо.

Особливості організації місцевих фінансів та досвід проведення ефективних реформ бюджетної децентралізації в розрізі заявлених вище моделей відображено у таблиці 1.

Німеччина є представником групи країн з федеративним устроєм, в основі реалізації бюджетної децентралізації якої закладено два визначальні принципи – автономії та участі. Територіальними одиницями цієї країни згідно чинного законодавства є: землі, округи, райони та общини (базова ланка).

На відміну від українських громад, німецькі землі можуть приймати власні закони. Німеччину та Україну об'єднує схожа багаторівнева система фінансового вирівнювання, інструментами якої є [2]:

– розподіл податків між різними ланками бюджетної системи (закріплення та розщеплення);

– трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів).

Особливістю бюджетної системи Німеччини є закріплення за кожним рівнем податків, які скеровуються лише до одного з бюджетів. Бюджетна децентралізація в Німеччині передбачає участь держави в бюджетному регулюванні: завдання земель – опікуватися культурою, освітою та наукою, а все, що стосується життя громади відноситься до

<i>Моделі</i>	Англосаксонська	Континентальна	Змішана
<i>Країни</i>	(Велика Британія, Іспанія, Італія)	(Франція, Нідерланди, Польща, Словаччина)	(Австрія, Німеччина)
<i>Особливості</i>	Високий рівень автономії місцевого самоврядування	Поєднано державне і місцеве самоврядування	Можливе поєднання функцій державного та місцевого управління
	відсутність державних уповноважених на місцях	збережена ієрархія управління	
	відсутність органів державної влади на місцях	обмежена автономія	
<i>Спільні риси</i>			
<ul style="list-style-type: none"> — Рівність і перерозподіл; — Вирівнювання якості державних послуг по всій території держави; — Розвиток місцевої та регіональної автономії на принципах демократії; — Максимальне вирішення місцевих проблем; — Забезпечення культурної, мовної та етнічної ідентичності; — Конкуренція між місцевим та регіональними рівнями влади. 			

Рис. 2. Моделі організації місцевого самоврядування європейських країн

Джерело: систематизовано автором на основі: [4; 8; 9]

Таблиця 1

Порівняльна характеристика моделей децентралізації

Критерій	Адміністративно-територіальні утворення	Бюджетна децентралізація	Політична децентралізація
Країна			
Україна	Створено більше 159 об'єднаних територіальних громад	<ul style="list-style-type: none"> – розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; – трансфертне фінансове вирівнювання (дотації, субвенції та інші види міжбюджетних трансфертів) – вагоме місце належить податку з доходів фізичних осіб (понад 20%), місцеві податки складають більше 14% (надефективним серед яких є податок на нерухомість) – джерела наповнення місцевих бюджетів розширено за рахунок переданих з державного бюджету низки податків та запроваджено нові збори. 	ВРУ ухвалила низку законів, якими: унормувала питання формування та виконання бюджетів об'єднаних територіальних громад, розширила їх повноваження на участь у податкових відносинах, в тому числі і по встановленню місцевих податків і зборів, а КМУ затвердив Методику формування спроможних територіальних громад, що дало можливість органам місцевого
Німеччина	Територіальні одиниці: землі, округи, райони та общини (базова ланка).	<ul style="list-style-type: none"> – розподіл податків між різними ланками бюджетної системи; – трансфертне фінансове. – громади наділені правом самостійно встановлювати податкові ставки та обирати джерела оподаткування. – Серед власних податків – це промисловий, поземельний та споживчий, а також закріплені – прибутковий та податок з обороту. – Основним місцевим податком є промисловий. – закріплення за кожним рівнем податків, які скеровуються лише до одного з бюджетів 	Громади приймають власні закони Землі є суб'єктами конституційного права, однак не можуть самостійно вести міжнародну політику
Словаччина	скасовано області і замість трьох рівнів управління залишилось два: райони (38) і територіальні одиниці (121)	<ul style="list-style-type: none"> – фінансування власних функцій відбувається за рахунок власних доходів громад; – фінансування делегованих повноважень – за рахунок цільових трансфертів. 	– державна влада стала максимально відділена від місцевої – уряд має обмежений перелік функцій
Польща	<ul style="list-style-type: none"> – кількість повітів і гмін скорочено до 379 та 2479 – кількість воєводств скорочено з 49 до 16. – триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство» 	джерелами власних доходів бюджетів гміни стали: податок на нерухомість, сільськогосподарський податок, лісовий податок, податок з транспортних засобів, з доходів фізичних осіб, податок на спадщину, а також низка зборів: гербовий, місцевий, адміністративний та ін. Окрім того, доходи формуються надходженнями від податку на доходи фізичних та юридичних осіб; цільовими субвенціями, дотаціями	розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню

Джерело: систематизовано автором на основі [1; 2; 3; 4; 6; 8; 9; 11; 12]

повноважень общин, а федерація лише несе відповідальність за цілісність економічного розвитку країни.

Враховуючи схожість концепцій реформи бюджетної децентралізації цікавим для України є досвід унітарної країни Польщі. Бюджетна децентралізація в Польщі була завершальною реформою після змін місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Результатом таких реформ в країні стала триступенева система територіальних одиниць: «гміна – повіт – воєводство», замість «гміна – воєводство» [11, с.76]. Це стало рушійною силою у вибудовуванні раціональної, демократичної адміністративної системи із незалежним місцевим самоврядуванням. Децентралізація функцій та повноважень була підкріплена джерелами доходів, тобто наступним кроком реформ стала бюджетна децентралізація. Джерела формування бюджету гміни відображено на рисунку 3.

Результатом проведення реформ стало розмежування функцій та повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, при цьому уряд відповідає за зовнішню політику країни, національну безпеку, розвиток країни тощо, а місцева влада опікується наданням якісних послуг населенню.

Доцільним до впровадження у вітчизняні реалії є досвід бюджетної децентралізації Словаччини. Словаччина маючи масштабну корупцію у всіх сферах економіки, галопуюче безробіття та ряд інших економічних проблем, поступово, у кілька етапів провела ряд реформ. Завдяки яким, було вибудовано трирівневу модель державного управління – «грумада – обласне самоуправління – держава». В результаті проведених змін державна влада стала максимально відділена від місцевої, а

більшість проблем було подолано [5, с. 116]. На відміну від України, уряд Словаччини має обмежений перелік функцій, правда контроль в частині делегованих повноважень, за діяльністю місцевої влади зі сторони уряду існує посьогодні. Розширення прав громад та країв було підкріплено джерелами доходів, які в результаті реформи бюджетної системи було передано на місцевий рівень. Загалом, фінансові ресурси були розподілені таким чином, що уряд і регіони отримали потужну фінансову базу для своєї діяльності [6].

Вітчизняні науковці стверджують, що Україні й досі не вдалося створити ефективно діючу систему місцевого самоврядування, а хронічний дефіцит фінансових ресурсів територіальних громад та надмірна їх подрібненість не дозволили децентралізувати бюджетну систему України. Проблема розподілу повноважень між «центром» та місцевими громадами загострюється бажанням територіальних органів мати додаткові бюджетні ресурси з одночасною відсутністю досвіду виконання додаткових функцій [6].

Разом з тим, слід визнати, що бюджетна децентралізація надала нові можливості для наповнення бюджетів громад, але паралельно і викристалізувала низку суперечностей. Попри очевидні переваги бюджетної децентралізації в частині розширення фінансової бази, місцеві бюджети втратили стабільну, передбачувану частину доходів до загального фонду по ПДФО (оскільки з 2015 року об'єднані громади замість своїх 75%, отримують 60%, а обласні бюджети замість 25% отримують 15%) [12], а компенсація даного податку, введенням, наприклад, податку на майно не є економічно ефективною, оскільки на даний момент відсутня база оподаткування (житлові будинки, квартири).

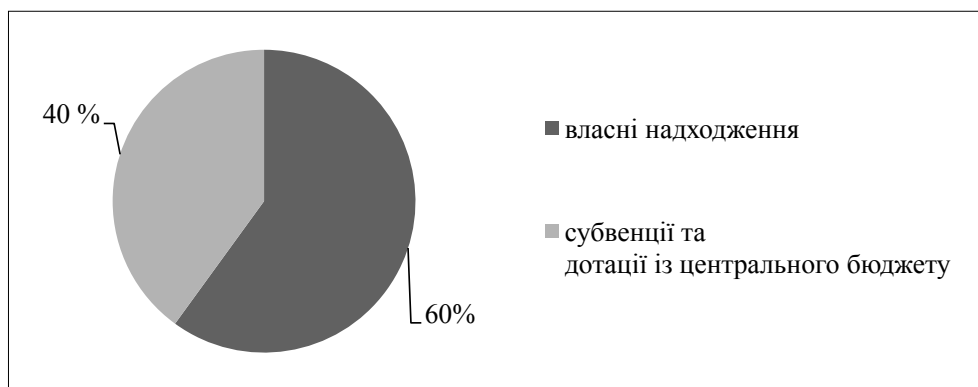


Рис. 3. Джерела формування бюджету гміни

Джерело: оброблено автором на основі [1; 11; 13]

Попри передані частини загальнодержавних податків і зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 01.01.2016 року), більшість з 159 новостворених об'єднаних територіальних громад, так і залишилась дотаційними (125 громад отримують базову дотацію), а отже вони й надалі є фінансово неспроможними [12].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки: децентралізація бюджетної системи України, наразі, є незавершеною. Наступні етапи розпочатого процесу зміцнення матеріально-фінансової бази територіальних громад повинні лежати в площині аналізу результатів пройденого етапу реалізації бюджетної децентралізації, виявлення її переваг та суперечностей, при цьому реалізація

бюджетної децентралізації повинна опиратися на адміністративно-територіальну реформу та нову філософію державного управління.

Головна проблема реформи – відсутність єдиного центру ухвалення рішень; реалізуючи реформу бюджетної децентралізації потрібно чітко розуміти цілі, функцію держави та органів місцевого самоврядування в процесі здійснення економічної політики країни загалом та регіонів зокрема, а також враховувати особливості фіскальної децентралізації в частині потужних регіонів до їх більшої автономії. Найважливішим є проведення бюджетної децентралізації, яке повинно зменшити роль держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. – К., Москаленко О. М., 2012. С. 157.
2. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2015. № 2(167). С. 50.
3. Дмитровська В.С. Зарубіжний досвід місцевого оподаткування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lukyapenko.at/ua/ld/5/581_.pdf
4. Костенюк І. Західні моделі місцевого самоврядування: перспективи та обмеження культурних трансферів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).
5. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування. Фінанси України. 2007. № 9. С. 102-105.
6. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. Вісник Донецького національного університету. 2010. №3. С. 32.
7. Мурзаков А.П. Формирование и расходование средств бюджетов городов регионального значения : автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит» [Электронный ресурс]. Саратов, 2002. – Режим доступа: <http://www.dslib.net>
8. Наконечний В.В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
9. Роман В. Моделі децентралізації влади країн Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.
10. Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. Paris: OECD Economics Department Working Papers. No 436. P. 9.
11. Ruśkowski E., Salachna J. (2015) Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2 wyd. 2015. 272 s.
12. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>.
13. Sub-national public finance in the European Union [Electronic resource] Economic Outlook. 10.2017. – Mode of access: www.dexia.com/docs/2017/2017_news/20170131_public_finance_europe_UK.pdf.

REFERENCES:

1. Detsentralizatsiia publichnoi vlady: dosvid yevropeiskykh krain ta perspektyvy Ukrainy [Decentralization of public authority: experience of European countries and prospects of Ukraine] / O. M. Boryslavska, I. B. Zaverukha, A. M. Shkolyk ta in. – K., Moskalenko O. M., 2012. S.157.
2. Demydenko L., Nakonechna Yu. (2015) Fiskalna detsentralizatsiia: nimetskyi dosvid ta ukrainski realii [Fiscal decentralization: German experience and Ukrainian realities]. Visnyk Kyivskoho natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. № 2(167). pp.50.

3. Dmytrovska V.S. Zarubizhnyi dosvid mistsevoho opodatkuвання (2017) [Foreign experience of local taxation]: www.lukyanenko.at/ua/ld/5/581_.pdf
4. Kosteniuk I. (2013) Zakhidni modeli mistsevoho samovriaduvannya: perspektyvy ta obmezhenia kulturnykh transferiv [Western models of local self-government: perspectives and restrictions on cultural transfers]: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01\(16\)/39.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2013/2013_01(16)/39.pdf).
5. Kulchytskyi M. I. (2007) Mistsevi biudzhety i mekhanizm yikh formuvannya [Local budgets and the mechanism of their formation]. *Finansy Ukrainy*. №9. S. 102-105.
6. Moldovan O. O. (2010) Biudzhethna detsentralizatsiia: dosvid efektyvnoi reformy Slovachchyny dlia Ukrainy [Budget decentralization: experience of effective Slovak reform for Ukraine]. *Visnyk Donetskoho natsionalnoho universytetu*. №3. S.32.
7. Murzakov A.P. (2002) Formirovanie i raskhodovanie sredstv byudzhetrov gorodov regional'nogo znacheniya : [Formation and spending of budget funds of cities of regional importance] : avtoref. dis. ...kand. ekon. nauk: 08.00.10 «Finansy, denezhnoe obrashchenie i kredit». Saratov: <http://www.dslib.net>
8. Nakonechnyi V.V. (2014) Osnovni svitovi modeli mistsevoho samovriaduvannya: porivnialnyi analiz [The main world models of local self-government: a comparative analysis]: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-1/doc/5/03.pdf>.
9. Roman V. (2016) Modeli detsentralizatsii vlady krain Yevropeiskoho Soiuzu [Models of decentralization of power in the countries of the European Union]: <http://vivacademy.com/visnik12/fail/Roman.pdf>.
10. Jourmard I., Giomo C. (2005). Getting the Most Out of Public Sector Decentralization in Spain. Paris: OECD Economics Department Working Papers. No 436. P. 9.
11. Ruśkowski E., Salachna J. (2015) *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2 wyd. 2015. 272 s.
12. Detsentralizatsiia vlady na osnovi krashchykh inozemnykh praktyk ta ukrainskykh zakonodavchykh initsiatyv [Decentralization of power on the basis of best foreign practices and Ukrainian legislative initiatives]: <http://www.uuip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05>.
13. Sub-national public finance in the European Union [Electronic resource] *Economic Outlook*. 10.2017. : www.dexia.com/docs/2017/2017_news/20170131_public_finance_europe_UK.pdf.