

Ринок фінансово-банківських послуг

Олександр ДЛУГОПОЛЬСЬКИЙ

**ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ
ЗАРУБІЖНИХ МОДЕЛЕЙ
ФІСКАЛЬНОГО ФЕДЕРАЛІЗМУ
В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНОЇ
ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ****Резюме**

Проаналізовано основні концепції фіскального федералізму, принципи та моделі побудови міжбюджетних відносин як в унітарних, так і у федеративних країнах. Актуальність такого дослідження зумовлено наявністю в кожній державі кількох адміністративно-територіальних рівнів, між якими складаються специфічні відносини у сфері перерозподілу грошових коштів (аналогічно тому, що кожен регіональний бюджет отримує гранти або сплачує внески до центрального бюджету). Запропоновано пріоритетні напрямки зміцнення самостійності бюджетів субнаціональних урядів з огляду на сучасну зарубіжну практику фіскального федералізму та міжбюджетних трансфертів.

Ключові слова

Фіскальний федералізм, міжбюджетні трансферти, моделі федералізму, теорема про децентралізацію, гіпотеза Тьєбу, спіловер, «голосування ногами», «видаткові мандати», «ефект липучки».

© Олександр Длугопольський, 2007.

Длугопольський Олександр, канд. екон. наук, доцент кафедри державного і муніципального управління, Тернопільський національний економічний університет, Україна.

Класифікація за JEL: E10, E62.

Вступ

Метою статті є вироблення пропозицій щодо підвищення ефективності функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні з огляду на своєрідність політичного устрою нашої країни, яка поєднує в собі риси як унітарної, так і федеративної держави (утворена в складі України АР Крим має власну конституцію та законодавство). Актуальність проведеного дослідження зумовлена тим, що характерною рисою сучасного державного устрою більшості країн світу є наявність кількох адміністративно-територіальних рівнів: центрального уряду, який відповідає за досягнення визначених цілей та розв'язання певного складу завдань на рівні держави загалом, та інших рівнів державної влади, які функціонують на регіональному та муніципальному рівнях і володіють доходними повноваженнями в межах делегованих їм законодавством витратних обов'язків. Існування такої інституційної структури органів державної влади та управління, незалежно від політичного устрою країни (табл. 1), приводить до появи відповідної галузі економіки суспільного сектору, яка досліджує його вертикальну структуру – фіскального федералізму, предметом якої є нормативний та позитивний аналіз розподілу функцій між різними рівнями державної влади, а також способи взаємодії цих рівнів між собою за допомогою таких інструментів, як міжбюджетні трансфери [1; 2: 592–594].

Витоки теорії фіскального федералізму беруть початок з кінця 50-х рр. XX ст. і пов'язані з іменами видатних американських економістів економетричного напрямку В. Баумолем, К. Беллем, В. Оутсом. Особливо інтенсивно пошуки в цьому напрямку проводились в 70-ті–80-ті рр. XX ст. (Д. Фрідмен, З. Лібенстайн, Р. Гілл, І. Гоц, Р. Масгрейв).

Прихильники теорії фіскального федералізму виходять з того, що усе національне господарство являє собою багаторівневу систему, де існує розподіл функцій управління між рівнями та юридичне підпорядкування їх по вертикалі. У зв'язку з цим у центрі досліджень опиняються питання доцільної кількості рівнів управління державним сектором, оптимального розподілу повноважень між ними, рівня найбільш ефективного фінансування соціальних видатків, ступеня втручання центрального уряду у фінансування видатків місцевих органів влади, форми контролю за витрачанням ресурсів на всіх рівнях управління економікою.

Таблиця 1.

Характерні риси політичних устроїв країн світу

Тип політичного устрою	Характеристика	Переваги (+)	Недоліки (-)
Унітарна держава (Франція, Японія, Великобританія, Данія, Іспанія, Італія, Україна та інші)	Центральний уряд здійснює ефективний контроль за реалізацією всіх державних функцій на території країни (у випадку наявності декількох рівнів державного управління, вони не можуть діяти незалежно від центру, маючи обмежену спроможність самостійно визначати структуру своїх видатків та доходи)	Можливість забезпечувати єдність процесу державного управління в усій державі (однакові умови доступу підприємств і громадян до послуг держави незалежно від місця їх перебування)	Недостатнє врахування локальних особливостей потреб громадян і фірм на суспільні блага, оскільки територіальні одиниці позбавлені автономії, яка б надавала їм змогу реагувати на місцеві відмінності в структурі попиту
Федеративна держава (Австрія, Бразилія, Канада, США, Росія, Мексика, Швейцарія, ОАЕ та інші)	Конституційно закріплений розподіл владних повноважень між федерацією та її складовими (центральною та регіональними урядами) в такий спосіб, щоб зберегти самостійність і владні повноваження кожної з них (основні політичні рішення ухвалюють у результаті переговорів між центром та конституантами держави, а тому відбувається поділ відповідальності за прийняті рішення)	Врахування територіальних відмінностей у структурі попиту та інтересів різного роду меншин (національних, релігійних тощо), підвищення відповідальності місцевої бюрократії перед жителями регіону і зниження ризиків, пов'язаних з інноваціями в секторі державного управління	Дублювання діяльності державних одиниць і зменшення рівня контрольованості процесів в державі («ціна» федералізму), асиметричний розвиток федерації

Федералізм передбачає тісний зв'язок між індивідами, групами та державами, що поєднує їх у тривалий, проте не вічний союз, з метою швидшого досягнення спільної мети за умови збереження відповідної цілісності усіх сторін. Федералізм має справу з конституційною дифузією влади, тому за федеративного устрою складові елементи разом здійснюють формування спільної політики і управління, тоді як діяльність «колективного» уряду проводиться таким чином, щоб зберегти їх відповідну цілісність. У класичному розумінні під фіскальним (бюджетним) федералізмом розуміють розподіл функцій оподаткування та здійснення видатків між рівнями держави [6: 599]. Тобто, на наш погляд, фіскальний федералізм є практикою організації фіскальних взаємовідносин всередині сектору державного управління за умови, що в ньому існує більш ніж один рівень, що характерно як для унітарних, так і для федеративних держав. Наприклад, сектор державного управління у Франції нараховує 6 рівнів: національний, регіони, провінції, департаменти, території, комуни; у Польщі – 4: національний, воєводства, повіти, гміни; в Україні – 4, кожен з яких характеризується закріпленням певних податкових і видаткових повноважень: національний; регіональний (обласний); міста обласного підпорядкування та сільські райони; міста районного підпорядкування, села й селища.

Нині найпоширенішим підходом щодо побудови теоретичних моделей, до яких наближаються існуючі системи публічних фінансів, є підхід Л. Сьодерстрьома, який виокремлює три типові моделі фіскального федералізму [3: 13–14]:

1. Фрагментарна локалістична модель, в основу якої закладено такі принципи: найкраще працює уряд, наближений до громадян; громадяни мають право голосувати за набір та обсяги послуг місцевого уряду. В таких умовах держава надає лише національні суспільні блага, тоді як локальні суспільні блага фінансують місцеві уряди.

2. Централістична модель, яка головне завдання держави вбачає у максимізації добробуту нації, а субнаціональні органи влади є агентами з виконання цього завдання. Центр (принципал) створює стимули за допомогою грантів для субнаціональних урядів, роль яких у наданні послуг є незначною, а участь у перерозподілі – несуттєва. Цей підхід є традиційним для більшості концепцій фіскального федералізму, за якими основні повноваження субнаціональних урядів належать до сфери розміщення, а не розподілу.

3. Прагматична кооперативна модель, яка є усередненим варіантом двох попередніх, оскільки певною мірою дає змогу місцевим урядам проводити політику перерозподілу. Проте це зумовлює проблему міжрегіональної податкової конкуренції, а тому фрагментована локалістична модель не може забезпечити оптимального перерозподілу. Держава може здійснювати перерозподіл кількома шляхами: 1) самостійно, залишивши субнаціональним урядам фінансування тих послуг, до яких при оплаті можна застосувати принцип користувача; 2) підтримувати акції перерозподілу на місцевому рі-

вні, надаючи місцевим урядам для цього кошти з державного бюджету (ніхто не може ухилитися від участі у перерозподілі).

Так, Скандинавські країни (Норвегія, Фінляндія, Швеція) взяли за основу прагматичну модель, намагаючись досягти вертикальної справедливості між людьми в одній комуні та горизонтальної – в різних. Вертикальна справедливість забезпечується оподаткуванням згідно з принципом плати спроможності (місцевий прибутковий податок з громадян встановлюється за єдиною ставкою з деякими винятками), а горизонтальна – завдяки тому що центральний уряд збирає національний прибутковий податок з громадян за прогресивною шкалою. В Україні, як і в більшості країн Східної Європи та СНД, міжбюджетні відносини тяжіють до централістичної моделі, оскільки частка субнаціональних урядів у видатках та доходах сектору державного управління, незважаючи на свою і так незначну питому вагу, має тенденцію до скорочення [3: 80].

У більшості країн Східної Європи та СНД існує «вертикальний дисбаланс» – розрив між видатковими повноваженнями та доходами субнаціональних урядів, що є підставою для субсидування субнаціональних (місцевих) бюджетів за рахунок державного (посилення зовнішньої залежності субнаціональних урядів).

1. Характеристика основних моделей фіскального федералізму

Між ієрархічними рівнями державного управління неминує виникати стосунки з приводу закріплення за рівнями видатків і доходів. Р. Масгрейв сформулював декілька основних принципів фіскального федералізму [7]: 1) принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ має прийматися тими громадянами, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди та збиратимуться платежі для фінансування суспільного блага); 2) принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі залежать від центрального уряду, який має необхідні важелі для здійснення політики розподілу); 3) принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адекватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь фінансового вирівнювання краще та гірше забезпечених субнаціональних урядів); 4) принцип національних бажаних благ (центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їх виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами або вони є особливо значущими благами з національної точки зору).

Традиційна теорія фіскального федералізму базується на аналізі розподілу функціональних повноважень між рівнями державної влади, а також аналізі розподілу фіскальних інструментів між рівнями влади, необхід-

них для виконання таких повноважень [8]. Основним положенням, яке впливає з цього аналізу, є висновок про те, що на рівні центрального (національного) уряду повинні бути сконцентровані повноваження в сфері макроекономічного регулювання, а також повноваження щодо перерозподілу доходу між індивідами у формі підтримки малозабезпечених верств населення. Проте існує низка суспільних благ, з урахуванням яких досягнення максимального рівня суспільного добробуту можливо лише за їх надання на субнаціональному рівні. Як відзначає в своїх дослідженнях Д. Рубінфелд [9; 10], масштаб приросту добробуту від децентралізованого надання суспільних благ має обернену залежність від еластичності попиту на суспільні блага за ціною.

Американські теоретики фіскального федералізму (В. Оутс, Р. Счевеб, Р. Гордон), здійснивши аналіз ефективної структури розподілу податкових повноважень між різними рівнями державної влади, прийшли до висновку, що в процесі їх розподілу необхідно керуватися положенням про те, що субнаціональні органи влади повинні утримуватися від оподаткування економічних одиниць, які володіють високим ступенем мобільності [11; 12]. Разом з тим, в роботах Р. Боудвея та М. Кіна, стверджується, що в сучасній федеративній державі процес децентралізації супроводжується як вигодами, так і втратами, які набувають трьох основних форм [13; 14]: 1) децентралізація повноважень приводить до міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід (*net fiscal benefits*) – різниці між обсягом отриманих вигід від надання субнаціональних суспільних благ і рівнем сплачених податкових внесків (така диференціація створює стимули для переміщення в інші регіони фірм та індивідів, а також призводить до порушення принципу горизонтальної справедливості); 2) високий рівень децентралізації характеризується наявністю горизонтальних фіскальних зовнішніх ефектів, пов'язаних, насамперед, із прагненням субнаціональних органів влади досягати власних цілей за рахунок інших регіонів (наприклад, недобросовісна податкова конкуренція, експорт податкового тиску); 3) для федеративної держави характерні також і вертикальні фіскальні зовнішні ефекти, які полягають у прагненні субнаціональних органів влади до переміщення податкового та видавничого навантаження на національну владу.

Частково роль регулятора балансу вигід і втрат децентралізації відіграють конституційні та законодавчі положення про розмежування компетенції між рівнями державної влади. Однак найважливіша роль у досягненні ефективного функціонування публічних фінансів у федеративній державі покладена на різноманітні фіскальні інструменти (*fiscal arrangements*) [15]: 1) підтримка певної вертикальної незбалансованості бюджетної системи через прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення окремих витрат; 2) вертикальна та горизонтальна координація і гармонізація податково-бюджетної політики між органами влади різних рівнів; 3) міжбюджетні трансферти, спрямовані на: компенсацію зовнішніх ефектів, що виникають у вигляді переміщення вигід від діяльності органів влади одного адміністративно-територіального утворення в інші адмініс-

тративно-територіальні утворення; вирівнювання доходів субнаціональних бюджетів; усунення недоліків податкової системи.

Для розуміння особливостей і принципів фіскального федералізму економістами-теоретиками розроблено два основних підходи: нормативний та позитивний.

Нормативна теорія федералізму акцентує увагу на проблемі оптимальної величини адміністративно-територіальної одиниці та особливостях врахування преференцій громадян у невеликих громадах (базова позиція організації федералізму). Задля ілюстрації принципів нормативної моделі федералізму припустимо, що певна область складається з двох агломерацій *A* і *B* з кількістю населення в кожній по 50000 мешканців (загалом 100000 мешканців), громадяни яких мають право голосу на виборах. На обговорення винесено два проекти – *X* і *Y*. 55000 мешканців висловлюються за проект *X* і 45000 – за проект *Y*. Якщо обидві агломерації консолідуються, то, відповідно до правила більшості, перевагу здобуде проект *X*. Більшістю голосів будуть проігноровані преференції майже половини населення (45000). За інших рівних умов такі недоліки можна дещо згладити шляхом проведення окремого голосування з приводу цих проектів в кожній окремій агломерації. Згідно з розподілом преференцій, наведених у табл. 2, в агломерації *A* за проект *Y* висловиться 30000 жителів, проти – 20000, а в агломерації *B* – 35000 громадян за проект *X*, а 15000 – проти. Отож, будуть проігноровані преференції лише 35000 громадян (20000 + 15000), а не 45000.

Таблиця 2.

Врахування індивідуальних преференцій за федеративною та централізованою системою управління [2: 595]

Мешканці	Проект	
	X	Y
Регіон А	20000	30000
Регіон В	35000	15000
Загалом	55000	45000

З посиленням однорідності преференцій в межах даної агломерації знижується можливість ігнорування чиїх-небудь переваг. За повної внутрішньорегіональної гомогенізації рішення приймаються одноголосно. В іншому випадку, якщо, незважаючи на адміністративно-територіальний поділ, в обох агломераціях більшістю голосів буде підтриманий проект *X*, а не *Y*, то кількість проігнорованих преференцій буде ідентичною першому результату. Окрім того, федеративна система створює додаткові умови для вияв-

лення й використання прогресивного досвіду. Якщо, наприклад, проект X містить пропозиції щодо введення прогресивної шкільної системи, а Y – консервативної, то за федеративної системи обидва вони будуть експериментальними. На підставі досвіду їх апробації можна буде виявити, яка зі шкільних систем є ефективнішою, і розробити пропозиції з подальшого реформування системи освіти загалом. Таким чином, федералізм слугує інструментом пошуку інституціональних новацій.

Керуючись такими міркуваннями, В. Оутс в 1972 р. сформулював теорему децентралізації, згідно з якою, якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень, незалежно від того, надається воно централізовано чи децентралізовано, то надання цього блага органами місцевого самоврядування в кількості, яка відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні) [8]. Ш. Бланкарт на основі цієї теореми формулює наступний висновок щодо політичного устрою країни [2: 597]: фінансово-політична відповідальність за формування дохідної та планування видаткової частини бюджету має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не надрегіональний уряд чи централізовану державу, оскільки саме таким чином відбувається більш повне врахування потреб громадян, які проживають в окремих територіальних одиницях. Теорія В. Оутса базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному рівні, а національні – на загальнодержавному (дотримання принципу інституційної конгруентності)¹.

Принцип інституційної конгруентності передбачає відповідність між користувачами суспільних благ, носіями політичних і економічних рішень та платниками податків у межах відповідного адміністративного рівня. Проте вигода від наданих у певній громаді суспільних благ, як правило, не обмежується її територіальними межами. Отже, виникає так званий ефект спіловеру (*benefit spillovers*), або просторового зовнішнього ефекту – «перетікання» корисного ефекту чи видатків суспільної послуги за межі юрисдикції територіальної одиниці, діяльність якої стала джерелом переливу вигоди [3: 266].

Ефект спіловеру можна продемонструвати на прикладі парку відпочинку, який розташований у великому місті та фінансується за рахунок податкових надходжень до його бюджету. Проте цей парк можуть безоплатно відвідувати жителі приміських громад (ті, що не несуть витрат на надання цього суспільного блага). В Німеччині, наприклад, кожна федеральна земля утримує за свій рахунок університети, в яких можуть навчатися не лише діти, які мешкали і відвідували школу в певній землі, а й ті, які мешкали і складали випускні іспити в школах, розташованих на території інших земель. Таким чином, вигода від суспільного блага «навчання в університеті» переливається за межі федеральної землі (табл. 3).

¹ Конгруентність (від лат. *congruentia*) – відповідність, узгодженість.

Таблиця 3.

Форми фінансового регулювання в Німеччині [2: 605]

Форма фінансового регулювання	Фінансове регулювання	
	горизонтальне	вертикальне
Фінансове регулювання, побудоване на пайовій участі, або таке, що має цільовий характер	Плата за одного студента, яку вносить один кантон іншому	Субсидії бюджету землі бюджетам громади, наприклад, за надання послуг тим, хто не є мешканцями цієї громади
Вільна форма фінансового регулювання	Платежі між федеральними землями	Субсидії з бюджету федерації федеральним землям

Позитивна теорія федералізму відшукує механізми взаємодії адміністративно-територіальних одиниць за наявності альтернативних рамок умов. Якщо федералізм не існує спонтанно й адміністративно-територіальні одиниці не діють на свій розсуд, то існує своєрідна «невидима рука», яка здійснює ефективний розподіл функцій між різними рівнями управління. Такий висновок був зроблений в 50-х рр. XX століття американським економістом Ч. Тьєбу.

У своїй моделі Ч. Тьєбу розглядав лише ті блага, які є суспільними на локальному рівні (вони можуть використовуватися тільки жителями певного регіону, а значить при їх споживанні діє принцип виключення в міжобщинному просторі). Внаслідок цього між громадами виникає конкуренція, оскільки кожна адміністративно-територіальна одиниця прагнучим запропонувати найбільш бажаний (очікуваний) громадянами комплекс благ. Це зумовлює прояв ефекту «голосування ногами» – зміни місця проживання громадян, які через міграцію здатні дібрати найбільш ефективний для себе набір локальних суспільних благ та їх «цін» – місцевих податків. Міграційний механізм Ч. Тьєбу виступає як додатковий аргумент на користь децентралізації компетенцій в моделі В. Оутса.

Модель Ч. Тьєбу була розроблена в 1956 р. [16: 416–424]. Вчений у своєму дослідженні підкреслював можливість міграції між муніципалітетами. Якщо кількість муніципалітетів є достатньо великою, то надання суспільних благ на локальному рівні стає схожим на конкурентний ринок приватних благ. Конкуренція між муніципалітетами відображається в комбінаціях суспільних благ і податків. Гіпотезу Тьєбу можна сформулювати в такий спосіб: за наявності великого числа територіальних одиниць та інтенсивної міграції населення бюджетна децентралізація сприяє Парето-покращенню, оскільки створює передумови для адекватного виявлення переваг, що стосуються локальних суспільних благ і найбільш повної реалізації цих пере-

ваг. В ідеальному випадку механізм, описаний Ч. Тьєбу, працював би подібно до ринкового механізму, який забезпечує досягнення Парето-оптимальних станів.

Вихідну позицію моделі Тьєбу формують наступні припущення:

1) усі індивіди, які максимізують власну вигоду, мають ідентичні преференції, однакові доходи та споживають одне й те саме суспільне благо;

2) громади розглядаються як підприємства, діяльність яких спрямовано на максимізацію прибутку (еквівалентний податок – збір, що стягується за користування локальними суспільними благами і залежить від місця проживання індивідів);

3) суспільне благо можуть споживати тільки мешканці даної адміністративно-територіальної одиниці – платники податків (дотримується принцип міжобщинного виключення, який у межах окремої громади не діє);

4) громадяни не несуть витрат, пов'язаних з переїздами, й обирають місце проживання виключно з міркувань оптимальності співвідношення комплексу суспільних благ і рівня оподаткування;

5) не існує ніяких витрат, пов'язаних зі вступом на ринок і виходом з нього (заснування та ліквідація громад, які вже існують, не породжують жодних витрат і здійснюються без особливих обмежень).

Оптимізація процесу надання суспільних благ за такої рестриктивної моделі Ч. Тьєбу є цілком можливою, проте за послаблення вихідних припущень гіпотези можуть змінитися результати моделювання (табл. 4).

Таблиця 4.

Результати послаблення припущень в моделі Ч. Тьєбу [17]

Припущення	Результат
Послаблення припущення 1	Якщо індивіди мають різні преференції та різні доходи, то громади-конкуренти збільшать асортимент суспільних благ. Мігруючи, індивіди будуть намагатися знайти громаду, що якнайповніше задовольняє їх попит на суспільні блага. Бідніші верстви населення оселяться в громадах, які пропонують менш досконалий комплекс благ, а багаті – там, де існують найкращі блага. Таким чином, поряд з громадами, де є середні школи, поліклініки та служби соціальної допомоги, будуть існувати громади з вищими навчальними закладами, театрами, концертними залами та фітнес-центрами (сегрегація в громадах бідного та багатого населення).

Припущення	Результат
Послаблення припущення 2	Громади можуть надавати широкий спектр суспільних благ за умови їх подільності. Якщо функції витрат для різних видів послуг надто відрізняються, то постануть переваги спеціалізації. Відтак, громадам доцільно заснувати регіональні утворення (наприклад, землі). Поява регіональних утворень залишає за громадянами право вільного вибору місця проживання.
Послаблення припущення 3	Якщо принцип виключення в міжобщинному просторі діє не повністю, то виникає ефект спіловеру. Заїжджі громадяни, які не сплачують податків до бюджету громади, так чи інакше споживають її суспільні блага. Тому рівновага не буде Парето-оптимальною. Спірною є можливість вступу громад в переговори між собою з приводу усунення ефекту переливу вигоди, оскільки величина витрат на переговори є надто високою.
Послаблення припущення 4	Витрати мобільності громадян послаблюють конкуренцію між субнаціональними урядами. В місцевих органах самоврядування виникають можливості для монопольних дій. Рівень оподаткування за максимізації прибутку буде вищим за граничні витрати зміни місця проживання, а кількість суспільних благ – далекою від оптимальної. Як правило, міграційний механізм у моделі Ч. Тьебу спрацьовує лише на малих відстанях. На федеральному рівні міграційні витрати є настільки високими, що це майже не впливає на рівень конкуренції між окремими регіонами.
Послаблення припущення 5	Послуги, що надаються громадами, мають характер інфраструктурних – специфічні інвестиції, зроблені ними, є незворотними. Отже, вступ на ринок і вихід з нього потребують значних витрат, а конкуренція між цими громадами є недосконалою. В разі виникнення руйнівної конкурентної боротьби між окремими монополістами певну перевагу отримають органи влади вищих рівнів, оскільки вони мають більший простір для монопольних дій. При заданих витратах вступу та виходу з ринку та обмеженій мобільності громадян монополізація ринку є надто високою. Врешті-решт ці процеси призведуть не тільки до субоптимального надання суспільних благ, а й до надмірної централізації компетенцій.

Після послаблення основних припущень моделі Ч. Тьебу, можна зробити висновок, що навіть в умовах децентралізованого федерального устрою існують потужні сили, спрямовані на збільшення кількості федеральних рівнів. Проте монополізм, який виникає на вищих федеральних рівнях, спонукає

громадян закріпити в конституції правила, які зумовлюють встановлення субординаційних зв'язків між органами державного управління різних рівнів.

Зрозуміло, що на практиці існує чимало факторів, що стримують прояв описаної моделі Ч. Тьєбу. По-перше, зміна місця проживання пов'язана з витратами (грошові витрати на переїзд, можливі втрати заробітку, збиток для добробуту, зумовлений втратою звичного оточення, кола спілкування, кліматичних умов). По-друге, витрати не завжди цілком переміщуються на тих, хто приймає рішення про зміну місця проживання (мають місце зовнішні ефекти, які не сприяють підвищенню аллокаційної ефективності: від'їзд або приїзд великої кількості жителів може істотно змінити рівень витрат, що припадають на інших осіб, які проживають у населеному пункті). По-третє, локалізація вигід від суспільного блага майже ніколи не буває абсолютною, що також зумовлює появу екстерналій (покращення охорони суспільного порядку в окремому населеному пункті якоюсь мірою впливає на ситуацію в усьому регіоні). По-четверте, індивіди не мають достатньої інформації, що потрібна для прийняття оптимальних рішень. По-п'яте, кількість потенційних місць проживання для індивідів не є безмежною, отже параметри розвитку державного сектору навряд чи можуть диференціюватися настільки ж широко, як споживчі переваги. По-шосте, привести адміністративно-територіальний розподіл і бюджетні повноваження в повну відповідність до економічно оптимальних умов виробництва локальних суспільних благ є складним завданням як з історичних і політичних причин, так і через розмаїття самих цих благ, вигоди від яких поширюються в неоднакових межах.

Отже, дискусійність положень гіпотези Ч. Тьєбу зумовила появу низки емпіричних досліджень цієї теорії, серед яких виділяються роботи В. Оутса, Р. Шваба, М. Едела, Е. Склара, Б. Гамільтона, К. Коллмена, Дж. Міллера та С. Пейджа. Так, В. Оутс і Р. Шваб виявляють зв'язок між вартістю нерухомості, місцевими податками на нерухомість та витратами [18]. Вчені будують свою модель конкуренції, засновану на неокласичному підході, задля дослідження того, яким чином місцеві органи влади залучають новий капітал у муніципалітети, використовуючи податкову ставку та якість місцевої інфраструктури. Висновок, який вони роблять на основі своїх економетричних досліджень, стосується факту, що муніципалітети часто вимушені підвищувати податки на капітал, якщо їм не вдається фінансувати суспільні блага за допомогою неспотворюючих податків. Модель Оутса-Шваба стверджує, що за однорідності переваг громадян та голосування за правилом простої більшості вибір муніципалітету є оптимальним (податок на капітал дорівнює нулю, а граничні витрати поліпшення інфраструктури дорівнюють граничній згоді платити). Коли муніципалітети є неоднорідними і ставка податку на капітал позитивна, виникають спотворення у рішеннях субнаціональних урядів. Існують три джерела спотворення в процесі прийняття рішень [19; 20]: відсутність доступу до ефективних податкових інструментів; відхилення від волі електорату; неоднорідність агентів у межах муніципалітету.

М. Едел, Е. Склар і Б. Гамільтон вважають, що місцеві податки можна розглядати в якості ціни, яку агенти сплачують за місцеві суспільні блага.

Відповідно, ціна житла як вартість оподаткованого товару не пов'язана доходами і витратами [21; 22]. К. Коллмен, Дж. Міллер та С. Пейдж розглядають проблему «сортуння» в моделі Тьєбу [23]. Їх дослідження демонструють, що політичні інститути відрізняються своєю здатністю ефективно «сортунати» громадян (переважно, за рівнем добробуту).

2. Особливості застосування міжбюджетних трансфертів при реалізації концепції фіскального федералізму

Необхідність застосування міжбюджетних трансфертів при реалізації концепції фіскального федералізму випливає з того, що в публічних фінансах, за даного розподілу податків і функцій між рівнями держави, виникають вертикальний та горизонтальний дисбаланси, які можуть бути подолані лише передачею коштів з державного бюджету до бюджетів нижчого рівня.

Трансферти (від лат. *transfere* – переносити, переказувати) характеризують процес передачі майнових цінностей між економічними суб'єктами на незворотній та безоплатній основі. Незворотність трансферту передбачає неов'язковість його повернення (подавець трансферту втрачає право власності на кошти, проте він отримує грошові вигоди, пов'язані з певною поведінкою одержувача трансферту). Безоплатність трансферту означає, що за користування отриманими коштами не стягується платня. Особливістю трансфертів є також те, що самі по собі вони можуть не означати безпосередньої зміни в суспільному добробуті, оскільки кошти просто передають від одного економічного суб'єкта до іншого, проте використання трансфертних коштів одержувачами може цьому сприяти.

Інструментами державної політики в галузі міжбюджетних трансфертів є гранти (позитивні трансферти) та внески (негативні трансферти) [3; 25]. Домінуючим інструментом є гранти, які практикують у будь-якій країні з декількома рівнями сектору державного управління без винятку, а внески є інструментом, який частіше зустрічається в трансформаційних економіках. Грант – це фінансова винагорода (благочинна), яку надає установа-розпорядник гранту одержувачеві з метою підтримки певного виду діяльності [24; 25; 276; 26]. Різні дослідники виділяють різноманітні види грантів. Одною з широко розповсюджених є, зокрема, класифікація Е. Гремліча, наведена в табл. 5.

В роботах багатьох зарубіжних економістів [29; 30; 31; 156–182; 32] відзначаються такі причини, що вмотивовують використання державою міжбюджетних грантів: потреба в корекції зовнішніх ефектів субцентрального суспільних благ; неможливість місцевого управління мати систему податків, яка б задовольняла усім вимогам теорії та надавала урядам достатній обсяг фінансових ресурсів; відмінності у фінансовому забезпеченні між гео-

графічними районами, які держава вважає за необхідність вирівняти; стимулювання виробництва бажаних суспільних благ; потреба забезпечення мінімальних стандартів надання послуг; політичні фактори (наприклад, намагання шляхом фінансової допомоги забезпечити лояльність регіональної та місцевої еліт, послабити відцентрові тенденції в країні).

Таблиця 5.

Типологія міжбюджетних грантів (за Е. Гремлічем)

Тип гранту	Характеристика
Грант-субсидія	Співфінансування центральним урядом усіх витрат субнаціональних органів влади на продукування суспільних благ в межах територіального утворення в разі, якщо існує явне переміщення вигід (позитивний зовнішній ефект)
Грант-дотація	Перерозподіл доходу від високозабезпечених територій в низькозабезпечені регіони або відрахування деякої частки податкових надходжень, стягнення яких є більш ефективним на національному рівні, в субнаціональні бюджети (зміна обсягу доходів нижчестоящих рівнів влади)
Цільовий грант	Наявність політичних обов'язків, відповідно до яких національні органи влади повинні забезпечувати мінімальний (стандартний) рівень надання державних послуг в країні незалежно від того, з бюджету якого рівня фінансується виробництво відповідного суспільного блага (справляє вплив як на відносні ціни суспільних благ для субнаціональної влади, так і на рівень їх доходів)

Примітка. Сформовано на основі [27: 219–239; 28: 373–377].

Класичною класифікацією міжбюджетних трансфертів є поділ їх на прямі та непрямі. Ці дві категорії міжбюджетних трансфертів мають різне функціональне призначення: непрямі трансферти є найбільш придатним інструментом для здійснення вертикального фінансового вирівнювання, тоді як прямі найчастіше застосовують як інструмент горизонтального вирівнювання та засіб стимулювання визначених видатків субнаціональних урядів.

Прямі трансферти ще називають «офіційними трансфертами», які реалізуються через широкий спектр інструментів, що включає так звані «видаткові мандати» – прямі вказівки центру іншим рівням сектору державного управління щодо здійснення певного виду видатків; стимули до їх виконання (цільові трансферти в різних формах); бюджетне вирівнювання за допомогою прямих грантів; кредитні гарантії урядів вищого рівня урядам нижчого рівня тощо. Різноманітність прямих міжбюджетних трансфертів дозволяє здійсню-

вати їх класифікацію за великим набором ознак: за призначенням коштів, натуральною формою, напрямком руху, характером обмежень на використання коштів, механізмом вилучення трансфертів (табл. 6).

Таблиця 6.

Види прямих трансфертів

Критерій	Вид прямого трансферту	Характеристика
1. Призначення коштів	Загальні	Обмежень на використання коштів немає
	Цільові	Кошти призначаються на конкретні цілі
2. Матеріальна форма	Грошові	Уряд-подавець повинен мати виняткове право розпоряджатися державними коштами, які він може надавати іншим суб'єктам державного сектору – урядам нижчого рівня (такі трансферти включаються до видаткової частини його бюджету)
	Реальні	Безоплатна передача благ та послуг між адміністративними одиницями сектору державного управління
3. Напрямок руху коштів	Горизонтальні	Виникають між одиницями одного рівня і призначені для інтерналізації зовнішніх ефектів надання суспільних благ
	Вертикальні	Виникають між одиницями різних рівнів і призначені для вирівнювання як вертикального дисбалансу, так і горизонтального вирівнювання
4. Характер обмежень на використання коштів	Безумовні	Повна відсутність обмежень (наприклад, дотація вирівнювання)
	Блокові	Широкі обмеження на використання коштів (наприклад, на інвестиційні цілі, місцевий розвиток, освітні програми)
	Категорійні	Вузькі обмеження на використання коштів (наприклад, проектні гранти)
5. Механізм вилучення величини трансфертів	Повні (фіксовані за сумою)	Субнаціональні уряди одержують від інших бюджетів фіксовані наперед суми, які покривають їх видатки на надання конкретного суспільного блага
	Часткові (пайові, процентні)	Субнаціональні уряди отримують компенсацію лише певної частини понесених видатків, величина якої визначається законодавством

Непрямі трансферти, на відміну від прямих, характеризуються тим, що уряди певного рівня не отримують їх безпосередньо від урядів іншого рівня (першим гарантується лише отримання певної частки від надходжень бюджету іншого рівня сектору державного управління). За своєю натуральною формою непрямі міжбюджетні трансферти поділяються на реальні та грошові.

Непрямі реальні трансферти виникають тоді, коли одна одиниця державного сектору реально виконує зобов'язання за іншу, яка несе за це відповідальність, без повної компенсації витрат (наприклад, виплата компенсацій транспортним організаціям за надання пільг за проїзд у міському транспорті, обов'язкове підвищення зарплатні певним категоріям бюджетних працівників). В економічній літературі це явище отримало назву «непрофінансовані видаткові мандати» – одержувач міжбюджетного трансферту утримується від безпосереднього виконання завдання, перекладаючи його на інші субнаціональні уряди, які внаслідок цього стають подавцями трансфертів (ці трансферти є примусовими, оскільки визначаються національним законодавством).

Непрямі грошові трансферти мають місце, якщо одна одиниця державного сектору бере на користь іншої фінансові зобов'язання щодо третьої сторони (наприклад, гарантії з кредитів) або надає іншій стороні права щодо отримання надходжень, відмовляючись від них цілком або частково (наприклад, розщеплені податки).

Можна виділити три базових види непрямих грошових бюджетних трансфертів:

1. Кредитні гарантії – поручительства, що надаються вищестоящим урядом, за виконання нижчестоящим взятих на нього зобов'язань (у разі невиконання цих зобов'язань несе відповідальність гарант).

2. Розподіл податкової бази – надання права субнаціональним рівням держави через механізм додаткових податкових ставок до національних податків отримувати доходи від цієї дохідної бази (граничну величину додаткових ставок встановлює законодавство, визначення податкової бази також покладається на національний рівень). При розподілі податкової бази субнаціональні уряди мають змогу використовувати адміністративні ресурси урядів вищого рівня для одержання доходів і тим самим економити суттєві видатки на адміністрування податком (сплата місцевого податку відбувається одночасно зі сплатою національного). Уряд на національному рівні, здійснюючи контроль за сплатою національного податку, автоматично контролює дисципліну й акуратність сплати податків до місцевих бюджетів. Цей вид непрямих трансфертів є доволі гнучким, оскільки надає субнаціональному уряду змогу певного маневру у виборі ставок оподаткування. Найбільш придатними видами державних доходів, що можуть використовуватися для поділу податкової бази, є прибутковий податок з громадян та податки на споживання. Поділ податкової бази може бути як досконалим, коли всі елементи її визначення є однаковими як для національного подат-

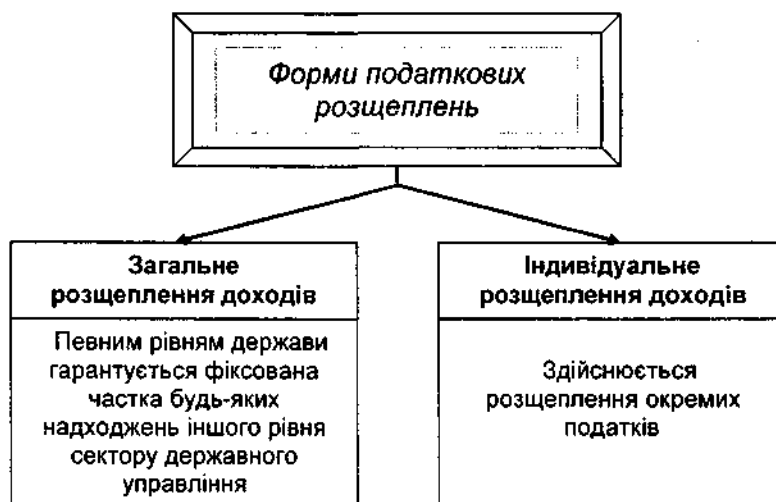
ку, так і для додаткового субнаціонального, а всю адміністративну роботу бере на себе національний рівень; так і недосконалим, коли визначення бази можуть дещо відрізнятися (наприклад, за рахунок місцевих винятків з податкової бази), а місцеві уряди беруть участь в адмініструванні податком [3: 29].

В зарубіжній практиці трапляється розподіл податкової бази як вищого рівня сектору державного управління, так і нижчого (місцевого). Так, в США місцеві податки на продаж, як правило, прив'язані до податкової бази штатів, тоді як податки штатів на майно – до місцевої податкової бази. Доволі широко поділ податкової бази практикується в Скандинавських країнах, де основним джерелом доходів місцевих урядів є місцевий прибутковий податок як додаткова ставка до національного прибуткового податку з громадян.

3. Податкові розщеплення (загальна фінансова підтримка) – передача коштів від субцентрального уряду одного рівня до субцентрального уряду інших рівнів через механізми фіксації частки останніх у певних бюджетних надходженнях перших. Цей метод бюджетного регулювання характеризується тим, що законодавчий, адміністративний та фіскальний суверенітет щодо окремих видів доходів держави перебувають на тому її рівні, який приймає рішення щодо здійснення податкового розщеплення, а одержувачі податкових часток мають необмежений суверенітет лише стосовно використання надходжень від пайових податків (рис. 1).

Рисунок 1.

Форми, яких набувають податкові розщеплення



Використання системи податкових розщеплень означає, що певний рівень державного сектору отримує необмежений доступ до наперед визначеної частки податкових доходів іншого (як правило, вищого) рівня. Застосування податкових розщеплень у регулюванні вертикального та горизонтального фіскальних дисбалансів Ч. Гьотц обґрунтував наступними положеннями [35: 13–28]: 1) ефективність (централізоване збирання надходжень від найвагоміших національних податків, база яких характеризується просторовою мобільністю об'єкта оподаткування, дає змогу зменшити ухилення від сплати податків та уникнути небажаних економічних наслідків, які можуть виникати при збиранні цих податків на іншому рівні сектору державного управління); 2) економія (з огляду витрат податкові органи центрального уряду можуть збирати їх більш повно і з меншими адміністративними видатками, ніж субнаціональні уряди); 3) неспроможність забезпечити покриття видатків субцентральних урядів за рахунок їх власних податків внаслідок того, що дохідний потенціал податків, які за всіма критеріями підходять до субцентральних, як правило, виявляється недостатнім; 4) перерозподіл, оскільки зменшується зв'язок між наявною податковою базою субцентральних урядів та їхніми доходами.

На практиці можуть застосовуватися три механізми субсидування з використанням податкових розщеплень як засобу фінансування субнаціональних бюджетів: 1) обмеження на витрачання коштів (має, переважно, мінімальне застосування); 2) формування джерела коштів для субсидування (контингенту доходів бюджету, які підлягають розщепленню); 3) механізм розподілу коштів від податкового пулу² – визначеного законодавством переліку державних податків, частка надходжень від яких формує фонд прямих трансфертів (табл. 7).

Розподіл коштів пулу державних доходів може здійснюватись або відповідно до принципу походження (податки зараховують до бюджетів відповідно до того, де локалізується податкова база), або принципу рівності (податки розподіляються пропорційно до кількості членів територіальної громади). Залежно від оформлення, податкові розщеплення по-різному впливають на фінансові результати як субнаціональних бюджетів, так і центрального бюджету країни.

² Пул (від англ. *pool* – спільний котел) – форма угоди, згідно з якою спільний фонд грошових коштів розподіляється між учасниками за заздалегідь визначеними пропорціями чи квотами.

Таблиця 7.

Види податкових пулів

Критерій	Види пулів	Характеристика
1. Повнота охоплення доходів	Повний	Охоплює всі або переважну частину доходів уряду певного рівня держави (наприклад, у Японії, Південній Кореї, Венесуелі, Філіппінах, Колумбії розщеплюються сукупні податкові надходження державного бюджету)
	Частковий	Охоплює лише деякі види податків
2. Спосіб фіксації нормативів відрахувань	Постійний	Фіксація нормативів відрахувань від окремих елементів податкового пулу на тривалий період (наприклад, це практикують у конституціях Німеччини, Колумбії, Бразилії)
	Змінний	Норматив розщеплень встановлюється лише на декілька років (наприклад, це практикують у Польщі, Чехії, Вірменії, Грузії, Казахстані, Росії, Україні)

Примітка. Сформовано на основі [3; 10; 24].

3. Ефективність міжбюджетних трансфертів: міжнародна практика та можливості її використання в Україні

Масштабні дослідження ефектів міжурядових трансфертів почалися з початку 50-х рр. XX століття в США, коли за допомогою множинної регресії робили спроби виявити вплив різних факторів на видатки місцевих урядів. Проте перші спроби не були достатньо вдалими, оскільки не спирались на теоретичну концепцію поведінки субнаціональних урядів.

В кінці 60-х рр. XX століття з'явилися моделі, що спирались на гіпотезу максимізації функції корисності місцевого уряду, за допомогою яких було визначено, що різні типи грантів по-різному впливають на видатки – загальні спричиняють появу лише ефекту доходу, тоді як цільові – ефекту заміщення. Застосування цих моделей дало змогу виявити так званий «ефект липучки» (flypaper effect) – ситуацію, коли отримання загального трансферту від уряду вищого рівня не призводить до відповідного очікуваного скорочення податкового навантаження на платників податків до бюджету субнаціонального уряду, що перебувають на території його юрисдикції («гроші липнуть до бюджету уряду в місцях дотику») [36: 5–21]. Первісно «ефект липучки» був виявлений у таких федеративних країнах, як США, Швейцарія,

проте дослідження 1990-х років показали, що він присутній і в унітарних державах (наприклад, Данії, Фінляндії, Україні) [37; 38].

Щодо пояснення цього ефекту було запропоновано декілька версій [39: 770]: виборці не сприймають фактичну граничну ціну державних видатків у момент наявності недоповнюючих субсидій (граничні затрати перевищують середні, а виборці більш обізнані з останніми, ніж з першими); в короткостроковому періоді державні чиновники мають значну свободу вибору щодо розпорядження виділеними бюджетами (якщо чиновники отримують додаткові фонди, виборці не одразу дізнаються про це, а навіть якщо дізнаються, то не мають засобів примусити бюрократів повернути їм гроші); федеральні чиновники володіють достатнім ступенем свободи вибору, щоб затримувати видачу коштів, якщо, на їхню думку, федеральні фонди використовують просто з метою заміщення фондів штату.

Численні емпіричні дослідження показують, що не завжди спостерігається відповідність між ефектами, які отримують у результаті зростання доходу суспільства у вигляді отримання гранта чи збільшення доходу кожного індивіда (наприклад, в результаті надання податкової пільги). Звідси можна зробити висновок, що при отриманні гранта політики і чиновники часто не схильні приймати рішення про скорочення податкового навантаження всупереч існуючим моделям, які засновані на передумовах максимізації суспільного добробуту (табл. 8).

Таблиця 8.

Моделі поведінки субнаціональної влади при отриманні гранта з врахуванням власних пріоритетів

Моделі	Характеристика
Модель В. Нисканена	Невідповідність між результатами отримання гранта та перевагами виборців пояснюється невідповідністю між функціями добробуту, які максимізують виборці та представники органів влади. Добробут чиновників визначається зарплатою, вигодами від посад, які вони обіймають, репутації, обсягу владних повноважень (змінні, що залежать від розміру бюджету установи). В цій моделі органи влади асоціюються з монополією, яка реалізує власні послуги виборцям чи їх представникам. Отримання паушального гранту, що дає змогу владі знизити рівень оподаткування та скоротити розмір власного бюджету, стимулює субнаціональні органи влади діяти в цих умовах так, ніби отриманий грант був умовним.

Моделі	Характеристика
Модель Т. Ромера та Х. Розенталя	Модель передбачає, що субнаціональні органи влади максимізують розмір власного бюджету, залучаючи в процес визначення обсягу виробництва суспільних і приватних благ виборців. Органи влади щороку самостійно встановлюють витрати власного бюджету на певному рівні, якщо виборці не проголосували за інший рівень витрат на референдумі. Проте референдум про зміну витрат регіонального бюджету чиновники скликають лише в тому випадку, якщо фактичні витрати бюджету фінансуються на рівні, нижчому за оптимальний для виборців (референдум проводиться лише з приводу схвалення виборцями зростання бюджетних витрат). Органи влади роблять пропозицію щодо встановлення нового рівня витрат, що перевищує оптимальний, а виборці схвалюють його, оскільки такий рівень є єдиним з варіантів, які виносять на референдум. Виникнення «ефекту липучки» пояснюється тим, що зростання доходів виборців призводить до рішення про перегляд рівня бюджетних витрат лише в тому випадку, якщо оптимальний рівень споживання суспільних благ, що відповідає цьому збільшенню, виявляється вищим від фактичного. В результаті, при отриманні будь-якого гранта витрати субнаціонального бюджету зростають на величину, що або дорівнює сумі гранта, або перевищує її.
Модель В. Оутса	Згідно з цим підходом, субнаціональні органи влади встановлюють обсяг витрат бюджету відповідно до переваг медіанного виборця, однак не надають виборцям усієї повноти інформації про стан державних фінансів у регіоні. Якщо уявити, що населення регіону обирає рівень виробництва суспільних благ на основі їх податкової ціни (відношення податкових зобов'язань до обсягу надання суспільних благ в регіоні), то у випадку відповідності переваг населення і влади отримання паушального гранту регіональна влада розглядає як загальне зростання доходу регіону. Однак можливий і інший варіант, коли регіональна влада надає населенню інформацію про можливість виробництва суспільних благ за новою (субсидованою) податковою ціною. При отриманні такої інформації виборці приймають рішення про зростання споживання суспільних благ залежно від попиту на суспільні блага за ціною.
Модель Д. Брейка	У цій моделі передбачається, що виборці субнаціонального утворення одночасно є виборцями для національної влади, яка розподіляє міжбюджетні трансферти. Субнаціональні органи влади, навіть бажаючи підвищити рівень

Моделі	Характеристика
	бажаючи підвищити рівень бюджетних витрат у разі зростання індивідуальних доходів, можуть остерігатися негативних ефектів, пов'язаних зі зниженням суми фінансової допомоги. В такому випадку зростання власних доходів виборців не приводить до прийняття рішень щодо підвищення витрат субнаціональних бюджетів, однак еквівалентний приріст обсягу грантів більшою мірою спрямовується на зростання рівня бюджетних витрат.
Модель Д. Кінга	У модель вводяться додаткові передумови відносно цільової функції медіанного виборця: його завданням є максимізація власної корисності шляхом вибору оптимального набору з суспільних і приватних благ за умови, що правила оподаткування на субнаціональному рівні не повинні призводити до погіршення добробуту найбідніших верств населення в регіоні нижче визначеного медіанним виборцем рівня. В цій ситуації бюджетне обмеження при зростанні доходів виборців внаслідок зниження федеральних податкових ставок набуває вигляду ламаної, що не дає змоги суттєво збільшити витрати субнаціонального бюджету. Водночас надання гранту приводить до ефектів, що описані в попередніх моделях.
Модель Е. Зампеллі	В моделі стверджується, що якщо збільшення витрат на виробництво субсидованих видів суспільних благ понад певний рівень не є пріоритетним для владних органів – отримувачів цільових грантів, органи влади зменшують власні витрати на виробництво цих видів благ, спрямовуючи вивільнені засоби на фінансування інших видів суспільних благ. Таким чином, цільові гранти за відсутності обмежень на обсяг власних витрат грантоотримувачів щодо виробництва субсидованих суспільних благ є складнішим видом нецільових трансфертів, які в більшій мірі збільшують доходи грантоотримувачів, але не приводять до значної зміни відносних цін суспільних і приватних благ.

Примітка. Сформовано на основі [10; 27; 40; 41; 42; 43; 44; 45].

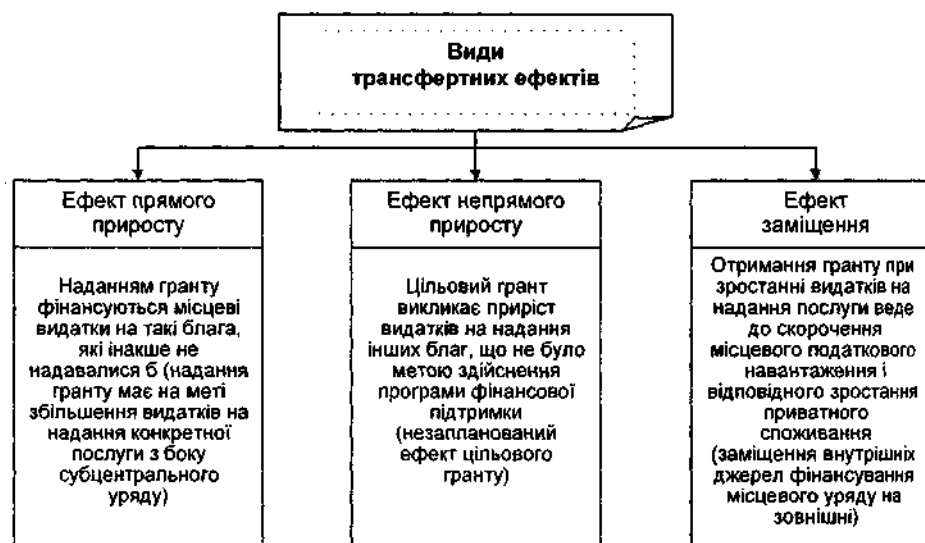
Публікації 80-90-х рр. XX століття присвячені розгляду грантів як ендегенних факторів, оскільки вони часто є об'єктом переговорів між місцевими урядами та агенціями центру [46; 47]. Е. Скотт виділив чотири фактори, що визначають реакцію субнаціональних урядів на грант: 1) уподобання уряду (політичні інтереси); 2) відносні ціни приватних та суспільних благ;

3) величина власного бюджету уряду; 4) законодавче оформлення трансфертів [48]. Така екстраполяція теорії поведінки споживача на діяльність елементів сектору державного управління припускає, що місцеві уряди адекватно представляють інтереси своїх виборців щодо виробництва локальних суспільних благ. У протилежному випадку, уряд може представляти інтереси не виборців, а місцевої бюрократичної еліти, яка намагається максимізувати свою корисність, збільшуючи обсяг бюджету і видатків на своє утримання (це, зокрема, найчастіше відбувається в практиці міжбюджетних відносин в Україні).

Концептуальними поняттями для проведення теоретичного аналізу міжбюджетних трансфертів є [49]: ефект прямого чистого приросту, ефект непрямого чистого приросту, ефект заміщення (рис. 2).

Рисунок 2.

Види ефектів при використанні міжбюджетних трансфертів



Одною з головних цілей, яку переслідує центральний уряд при наданні трансфертів, є забезпечення справедливішого розподілу коштів між місцевими урядами, одного рівня – фінансове вирівнювання (fiscal equalization). Якщо B – сукупні нормативні податкові надходження, E – сукупні нормативні видатки, а k – коефіцієнт вирівнювання (за $k = 0$ вирівню-

вання не проводиться, за $k = 1$ відбувається повне вирівнювання), то величина гранту становитиме [50]:

$$Gr = k(E - B).$$

Загальна схема ефективного фінансового вирівнювання на практиці може мати різні варіанти оформлення. Наприклад, можна виплачувати загальний грант без врахування рівня збирання податків на території. За такої схеми (фіксована сума вирівнювального гранту) субнаціональні уряди мають стимули до збільшення власних податкових надходжень, отже відмінності в податковій базі не дають змоги досягти повного вирівнювання. В іншій ситуації, якщо використовувати схему гранту, прив'язаного до суми бюджетних надходжень, держава наперед визначає, до якої межі мають зростати видатки субнаціональних урядів при однаковому зусиллі щодо збирання податків. Сума гранту функціонально пов'язана з сумою фактичних податкових надходжень по відношенню до нормативних видатків. Проте проблемою такого фінансування є те, що воно непрямо стимулює підвищення частки податків у фінансуванні видатків субнаціональних урядів, а також достатньо складне в адмініструванні.

Структура поточних доходів місцевих бюджетів в деяких економічно розвинутих країнах наведена в табл. 9. З наведених даних видно, що в більшості країн на власні доходи місцевих бюджетів в середньому припадає 59,5%, а на трансфери із бюджету центральної адміністрації – 40,5%. Проте в багатьох країнах місцеві бюджети при формуванні своїх поточних доходів в значній мірі залежать від трансфертів із бюджету центральної адміністрації (Нідерланди, Італія, Ірландія, Греція, Канада, Португалія). В цих країнах трансфери становлять від 80 до 62% поточних доходів. Трансфертне фінансування місцевих бюджетів з боку центральної адміністрації свідчить про інтенсивний перерозподіл національного доходу через бюджетні канали з метою усунення диспропорцій у розвитку регіонів. В цих країнах всі основні податки надходять до бюджету центральної адміністрації, місцеве ж оподаткування ледве перевищує 10% поточних доходів. Головним питанням регіональної економічної політики, що стоїть на порядку денному у країнах з трансфертним фінансуванням територій, є питання підвищення ефективності бюджетного перерозподілу, а також зниження фінансової залежності місцевих органів влади від «центру» і посилення їх податкової автономії.

Варто зазначити, що вагоміша частка бюджетних трансфертів зафіксована в країнах унітарного типу (Нідерланди, Італія, Греція), тоді як у федеративних вона нижча (США, Німеччина). Це підтверджує висновок, зроблений на початку 70-х рр. XX століття у доповіді Комісії Європейського співтовариства щодо країн з розвинутою ринковою економікою: рівень перерозподілу між регіонами в унітарних державах вищий, ніж у федеративних [50].

Теорія фіскального федералізму була покладена в основу політики децентралізації економіки, яку проводив уряд США в кінці 60-х – на початку 70-х рр. XX століття. В той період у країні відбувся помітний перерозподіл

Перспективи застосування зарубіжних моделей
фінансового федералізму в умовах трансформаційної економіки України

функцій щодо фінансування соціальних видатків між федеральним бюджетом і бюджетами штатів. Останні були уповноважені здійснювати асигнування на соціальне забезпечення та соціально-культурні заходи з деякою часткою допомоги з «центру». Бюджетна політика США в ці роки була спрямована на посилення самофінансування штатів («новий федералізм»).

Таблиця 9.

**Структура поточних доходів бюджетів місцевих органів влади
в країнах з ринковою економікою, % (усереднені дані за 1991–2001 рр.)
[46; 49]**

Країни	Власні доходи			Регулюючі доходи (трансферти від центрального уряду)
	Податкові надхо- дження	Доходи від власності і підприєм- ництва	Інші доходи	
Країни з податковою автономією вищою за середню (більше 50% власних податкових надходжень в загальних доходах)				
Ісландія	90,5	8,6	0,1	0,8
США	88,6	3,4	0,3	7,7
Люксембург	84,3	1,9	6,9	6,9
Іспанія	76,0	1,9	5,3	16,8
Австрія	72,6	2,2	11,2	14,0
Швейцарія	69,1	4,6	7,9	18,4
Швеція	64,6	2,4	5,8	27,2
Японія	61,4	2,3	0,4	35,9
Норвегія	57,1	1,5	—	41,4
Німеччина	56,2	5,0	6,4	32,4
Франція	55,9	2,3	4,1	37,7
Фінляндія	55,3	3,3	1,6	39,8
Данія	51,6	1,6	2,9	43,9
Країни з податковою автономією нижчою за середню (менше 50% власних податкових надходжень в загальних доходах)				
Бельгія	42,8	16,2	—	41,0
Австралія	39,9	14,5	4,1	41,5
Великобританія	37,2	2,3	8,5	52,0
Канада	32,6	2,4	0,7	64,3
Португалія	29,2	3,0	6,2	61,6
Греція	14,6	12,6	1,5	71,3
Італія	10,7	1,7	8,3	79,3
Ірландія	7,5	3,4	11,8	77,3
Нідерланди	6,4	8,5	5,1	80,0

На початку 1980-х років в умовах катастрофічних бюджетних дефіцитів і загального падіння ефективності економіки уряд США повернувся до політики «нового федералізму» відносно соціальних видатків. В цей період жорсткої економії бюджетних коштів акцент на самофінансування місцевих соціальних видатків за рахунок місцевих податків був посиленим. В результаті до теперішнього часу в США утворилася система фінансування місцевих органів влади, коли 92,3% доходів місцевих бюджетів, у тому числі штатних, складають власні доходи, 88,6% яких припадає на місцеві податки. Таким чином, місцеві бюджети США менш ніж на 12% залежать від федерального уряду. Аналогічна картина, як показано в табл. 10, характерна і для деяких інших держав.

В реальній ситуації, яка склалася з місцевими радами в Україні, доречно було б звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду фінансового регулювання відносин «центру» і «периферії» таких федеративних держав з розвинутою ринковою економікою, як США, Німеччина, Швейцарія та Австрія. Корисно також вивчити досвід унітарних держав, які в 1980-ті рр. впроваджували в життя теорію фіскального федералізму і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет. Прикладом такої унітарної держави можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як і вітчизняна бюджетна система, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній складає 79,3%, а власні доходи місцевих бюджетів не перевищують 20,7%, з яких 10,7% припадає на місцеві податки.

Із середини 1980-х рр. в Італії здійснюються масштабні реформи стосовно зменшення податкової автономії місцевих органів влади, рівень якої було зменшено в результаті податкових реформ 1970-х рр. Так, наприклад, згідно з Законом № 55, трансферти місцевим бюджетам були «заморожені», а місцевим органам влади було запропоновано запровадити нові місцеві податки або вдосконалити існуючі [46; 51]. В економічний план розвитку країни на 1989–1991 рр. було внесено положення про «подальший розподіл функцій між центральними, обласними і місцевими органами влади з метою забезпечення населення якісними послугами». Нині передбачається переглянути ставки місцевого податку на нерухому власність, удосконалити земельний кадастр країни, підвищити рентні платежі. Італійські економісти вважають, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів – єдиний можливий шлях до скорочення не тільки їх дефіциту, а й дефіциту державного бюджету загалом. Більше того, це шлях до реальної самостійності у вирішенні місцевих соціальних проблем.

Ситуація з міжбюджетними трансфертами в Україні наведена в табл. 10, яка демонструє суми нетто-дотацій місцевим бюджетам у 2006–2007 рр.

Таблиця 10.

Трансферти місцевим бюджетам України (план), млн грн.

Бюджет	2006 р.	2007 р.	Зростання, %
м. Київ	-707	-2885	-308
АР Крим	849	910	7
Вінницька область	916	975	6
Волинська область	624	682	9
Дніпропетровська область	373	287	-23
Донецька область	581	359	-38
Житомирська область	725	878	21
Закарпатська область	685	893	30
Запорізька область	407	375	-8
Івано-Франківська область	778	869	12
Київська область	196	688	251
Кіровоградська область	539	590	9
Луганська область	637	760	19
Львівська область	1015	1216	20
Миколаївська область	491	588	20
Одеська область	728	796	9
Полтавська область	522	558	7
Рівненська область	682	673	-1
Сумська область	529	570	8
Тернопільська область	663	748	13
Харківська область	592	701	18
Херсонська область	598	671	12
Хмельницька область	757	848	12
Черкаська область	668	706	6
Чернівецька область	520	610	17
Чернігівська область	575	616	7
УСЬОГО	14944	14683	-2

Найбільшою проблемою бюджетних доходів субнаціональних урядів сьогодні в Україні є високий рівень їх залежності від державного бюджету. І. О. Луніна відзначає [52: 224], що найбільша питома вага бюджетних витрат місцевих органів влади припадає на делеговані повноваження. На сьогоднішній день місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами для організації управління економікою і соціальною сферою на субнаціональному рівні, що зумовлено низкою обставин: високими рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення регіональних і місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих для населення завдань; тенденцією встановлення видатків униз по бюдже-

тній системі без відповідного підкріплення доходними джерелами, що призводить до дотаційності більшості місцевих бюджетів.

Прийняття Бюджетного кодексу України (2001 р.), на жаль, не розв'язало більшості існуючих проблем міжбюджетних трансфертів, оскільки реального збільшення доходів місцевих органів влади не відбулося. Загалом, кожен окремий вид міжбюджетного трансферту передбачає реалізацію різних, часто альтернативних, цілей, а тому економісти схильні критикувати навіть ті системи трансфертів, які вважають досконалими в кожній окремо взятій країні. Проблема полягає в тому, що одним типом трансферту неможливо досягти виконання усіх цілей, які зумовлюють застосування трансфертних інструментів. Отже, оптимальної системи міжбюджетних трансфертів, як і оптимальної системи державного управління, не може існувати, а при оцінці трансфертів може йтися лише про ступінь цільової відповідності того чи іншого елементу системи фінансової підтримки місцевого уряду. Приклади «вдалого» і «невдалого» оформлення системи міжбюджетних трансфертів, за С. В. Слухаєм, наведені в табл. 11.

Таблиця 11.

Принципи та оформлення трансфертів в окремих країнах світу [3: 68]

Мета надання трансферту	Оформлення трансферту	Приклади кращої практики	Практика, якої бажано уникати
Покриття фіскальних розривів	Перерозподіл відповідальності Податкові знижки Розщеплення податкової бази	Податкові знижки в Канаді та розщеплення податкової бази у Канаді, Бразилії, Пакистані	Дефіцитні гранти, індивідуальне розщеплення податків в Індії
Скорочення регіональної фіскальної нерівності	Загальний повний трансферт на вирівнювання	Програми фінансового вирівнювання в Австралії, Канаді, Німеччині	Загальне розщеплення доходів за багатофакторної формули
Компенсація за спіловер вигод	Відкриті неповні трансферти з нормативом участі відповідно до масштабу витоку вигод	Грант для навчальних лікарень у Південній Африці	—
Встановлення національних мінімальних	Умовний повний блоковий грант за умови досяг-	Гранти на утримання шляхів та початкове	Умовний трансферт на видатки взагалі,

фіскального федералізму в умовах трансформаційної економіки України

Мета надання трансферту	Оформлення трансферту	Приклади кращої практики	Практика, якої бажано уникати
стандартів	досягнення рівня стандарту та забезпечення доступності послуг	навчання в Індонезії, освітні трансферти в Колумбії, Чилі	спеціальні гранти для окремого випадку
Вплив на місцеві пріоритети (висока нагальність з національної точки зору і низька – з місцевої)	Відкриті часткові трансферти (за нормативом участі, оберненим до фінансової спроможності)	Часткові трансферти на соціальну допомогу в Канаді	Цільові гранти для окремого випадку
Стабілізація	Капітальні гранти на утримання об'єктів	Обмежене використання капітальних грантів і стимулювання участі приватного сектору через надання гарантій для упередження політичного ризику	Стабілізаційні гранти без наступних зобов'язань щодо утримання об'єктів

В Україні для вдосконалення системи міжбюджетних відносин доцільно розглядати декілька напрямків (застосування більш дієвої практики розщеплення загальнодержавних податків, перегляд чинної системи місцевих податків і зборів, а також запровадження податку на нерухомість), оскільки кожен з них передбачає низку вигід і втрат (табл. 12).

Найбільш перспективним, на наш погляд, шляхом зміцнення місцевих бюджетів є запровадження податку на нерухомість, який стягується в більшості розвинутих держав і мало залежить від динаміки господарської кон'юнктури. База оподаткування ним є потенційно значною та відносно рівномірно розташована по території країни. Кількість і якість суспільних благ, які надають у тій чи іншій місцевості, відбиваються в рівні цін на нерухомість, завдяки чому встановлюється чіткий зв'язок між ефективністю роботи субнаціональних урядів та їх здатністю нарощувати рівень відповідних доходів. Визначення ставок податку на нерухомість доцільно проводити в два етапи: 1) спочатку субнаціональні уряди повинні визначити обсяг доходів, необхідних для виконання своїх повноважень; 2) потім загальна сума податкових доходів ділиться на вартість всієї нерухомості муніципалітету згідно

з оцінюванням (незалежний оцінювач повинен проаналізувати ринок продажу та порівняти ціну оцінюваного об'єкта з цінами реалізації подібних об'єктів, розміщених в тій самій місцевості) [53].

Таблиця 12.

Альтернативні шляхи реформування системи наповнення дохідної частини місцевих бюджетів

Альтернатива	Переваги (+)	Недоліки (–)
Розщеплення загальнодержавних податків	- Не потрібно створювати нову законодавчу базу та механізмів її впровадження - Додаткові витрати, пов'язані з впровадженням, практично відсутні	- Можливе виникнення горизонтальних фіскальних дисбалансів між регіонами - Нерівномірне забезпечення населення різних регіонів суспільними благами - Малоймовірність підтримання нормативів відрахувань стабільними протягом тривалого періоду часу - Складність підготовки місцевими органами самоврядування фіскальних планів - Зниження стимулів до збирання відповідних податків і зборів
Розвиток системи місцевих податків і зборів	- Отримання місцевими органами влади самостійності в сфері місцевого оподаткування - Можливість субнаціональних урядів самостійно обирати форми і ставки оподаткування - Посилення відповідальності за напрямки і ефективність витрачання коштів від запроваджених податків	- Можливе виникнення фіскальної нерівності між регіонами - Послаблення та обмеження фіскального впливу загальнодержавних органів - Потреба тривалого часу для створення нової законодавчої бази
Впровадження податку на нерухомість	Нерухоме майно, що є базою оподаткування, не може	Необхідні витрати на підготовку висококваліфікованих спеціалістів щодо

Альтернатива	Переваги (+)	Недоліки (-)
	може переміщуватись за межі юрисдикції місцевої влади • Легко простежується зв'язок між місцевим рівнем видатків на надання суспільних благ та вартістю нерухомості • Обсяг податкових надходжень є стабільним і передбачуваним	оцінювання ринкової вартості майна • Відсутність прямого зв'язку між вартістю майна та доходом, з якого власники (орендарі) мають сплачувати податок • Непопулярність серед платників податків (складність приховування об'єкта від оподаткування)

Певна диференціація величини бюджетних видатків, яка неминуче виникає за будь-якого методу фінансування міжбюджетних трансфертів, є навіть бажаною з огляду на необхідність зацікавлення органів місцевого самоврядування максимізацією власних доходів.

Висновки і пропозиції

Зарубіжний досвід побудови бюджетних систем і способів фінансування місцевих органів влади дає змогу зробити певні висновки щодо здійснення заходів, спрямованих на поліпшення умов формування місцевих бюджетів та адаптації зарубіжних моделей фіскального федералізму до умов економіки України.

По-перше, необхідно чітко розподілити компетенції щодо розв'язання конкретних завдань між центральними органами влади й органами місцевого самоврядування з поступовим переходом до децентралізації державних фінансів. Так, за рахунок коштів державного бюджету мають фінансуватися лише ті видатки, які пов'язані із забезпеченням загальнодержавних потреб: оборона країни; утримання законодавчої та виконавчої влади, розвиток фундаментальної науки, структурна перебудова економіки. Фінансові ж проблеми місцевого рівня раціональніше вирішувати за рахунок доходів відповідних субнаціональних бюджетів (наприклад, податку на нерухомість, збору за забруднення довкілля тощо).

По-друге, необхідно вдосконалити механізм міжтериторіального фінансового вирівнювання. Практика показала, що такий метод регулювання

місцевих бюджетів, як вилучення надлишків бюджетних коштів до бюджету вищого рівня, має безліч недоліків: він не лише негативно впливає на доходу базу місцевих бюджетів, а й позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення своїх доходів. Спираючись на зарубіжний досвід, необхідно створити спеціальні бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій. Нині назріла необхідність визначення обґрунтованого нормативу бюджетної забезпеченості кожної області, району, міста з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій.

По-третє, досвід зарубіжних країн переконує, що на перші 3–5 років достатніми виявляються спрощені схеми розподілу грантів. Послідовність ускладнення механізму розподілу повинна мати наступний вигляд: національний розподіл дотацій (без корекції відповідно до кількості мешканців) – запровадження базових коефіцієнтів корекції фінансової потреби з метою надання муніципалітетам можливості «покривати» свої витрати (поєднання вирівнювання за витратами з вирівнюванням за доходами) – подальше ускладнення механізму за рахунок впровадження додаткових критеріїв корекції нормованих видатків.

Загалом створення ефективної системи фінансового вирівнювання субнаціональних бюджетів сприятиме збільшенню рівня зростання бюджетних видатків на функціонування й розвиток сфери створення суспільних благ для населення, а також господарської активності регіонів. Оскільки місцева влада часто постає перед необхідністю робити непростий вибір серед місцевих податків, цілей, на які будуть спрямовані її видатки, та методів управління й стимулювання процесів економічного розвитку, то проблема фінансування і формування бюджету субнаціональних урядів і надалі залишатиметься найважливішою сферою державних фінансів, а тому потребує свого подальшого дослідження та пошуку нових підходів до реформування.

Література

1. Oates W.E. Lump Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects // *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*. – 1979. – P. 23–30.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: Монографія. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.
4. O'Toole L.J. *American Intergovernmental Relations*. – Washington D.C.: CQ Press, 2000.
5. Політологія / Під ред. Колодій А. – К.: Ельга, 2003. – 664 с.
6. Human D.N. *Public Finance: a Contemporary Application of Theory to Policy*. – London: The Dryden Press, 1993.