

ФІНАНСИ. ГРОШОВИЙ ОБІГ. КРЕДИТ

УДК 336.145

Світлана Савчук

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

На етапі становлення ринкових відносин однією з важливих проблем є розробка політики бюджетної децентралізації в Україні. Децентралізація державних фінансів є одним із визначальних чинників автономії та функціонування місцевих органів влади в умовах демократичного суспільства. Зокрема, децентралізація процесів прийняття рішень сприяє зростанню ролі територіальних органів влади і управління у забезпеченні розвитку адміністративно-територіальних формувань країни.

Механізм розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевим самоврядуванням, що діяв раніше, не відповідав принципам економічної самостійності та незалежності, носив директивний характер. Існувала жорстка централізована система державного управління, був відсутній інститут місцевого самоврядування. Відносини між центральними та регіональними органами влади носили суто адміністративний характер.

Тому сьогодні в перехідний для економіки період посилюється увага до питання розробки політики децентралізації та проблем її реалізації. Основною метою даної статті є обґрунтування теоретичних засад реалізації політики децентралізації в умовах трансформаційних перетворень. Проблеми децентралізації розглядаються у працях багатьох вчених пострадянського простору, зокрема Кравченка В., Лексіна В., Луїної І., Маркіної І., Шарова Ю., Швецова А.

В умовах ринкових трансформацій актуальною є тенденція до децентралізації у державному управлінні, в результаті чого багато повноважень передаються місцевим органам влади. Тобто йдеться про перехід від системи управління, за якої місцеві органи влади були виконавцями директивних рішень, а місцеві бюджети залежали від рішень вищестоящих органів влади, до системи з розвинутим місцевим самоврядуванням і самостійними місцевими бюджетами. Це зумовлено, в першу чергу, необхідністю демократичних перетворень на локальному рівні та децентралізацією бюджетної системи.

Фундаментальними принципами побудови будь-якої складної організаційної системи та управління нею є централізація і децентралізація.

Централізацію визначають як зосередження певних функцій в одних руках (в одному органі). При цьому поняттям "центр" визначають місце зосередження певної діяльності чи вищого органу влади.

Децентралізація ж, навпаки, означає відміну чи послаблення централізації, тобто, одноособових функцій "центру" з появою їх у інших організаційних структур, які володіють певною самостійністю [3:54].

Вперше поняття "децентралізації" було визначено та закріплене у французькому законодавстві у XVIII столітті. Разом з тим, у Франції виникла децентралізаційна теорія "decentralisation", згідно якої обґрунтовувався поділ усіх адміністративних прав на ті, що належать до компетенції держави і на такі, що "надаються громаді шляхом делегації", або делеговані.

Більшість науковців в даний час визначає децентралізацію як розширення прав і компетенцій місцевих органів управління у вирішенні питань локального значення [1:19]. Децентралізація передбачає розподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади та управління, чітке розмежування компетенцій, сфер діяльності та відповідальності.

У розвиток теорії децентралізації вагомий внесок зробив англійський економіст В. Оутс, який трактував децентралізацію як право незалежного прийняття рішень децентралізованими одиницями, тобто це означає, що місцеві органи мають можливість самостійно приймати рішення щодо фінансових питань з управління територією.

У будь-якому цивілізованому суспільстві централізація і децентралізація завжди співіснують, доповнюють та видозмінюють одне одного. Добре організована система опирається, перш за все, на розумне та гнучке їх поєднання.

Складною проблемою стає порушення балансу вигод та недоліків централізації і децентралізації. Якщо децентралізується все, тобто "центр" фактично зникає, то повністю деформується і відповідна система – замість попереднього "центру" з'являються декілька нових (за такою схемою, наприклад, виникає розпад складно побудованих держав: унітарна держава

перетворюється у федеративну). Тому в певній цілісній системі децентралізація доцільна лише до того часу, доки є "центр". Якщо ж централізується "все", то виникає не просто унітарна, але й тоталітарна за організацією управління держава [3:55].

Для забезпечення стабільного розвитку держави необхідно постійно підтримувати відповідне співвідношення централізованих і децентралізованих тенденцій, вміти правильно оцінювати і поєднувати їх вигоди. Раціональне співвідношення таких двох процесів, як централізація і децентралізація, взаємопов'язане.

Процеси централізації та децентралізації, та їх раціональне співвідношення, взаємопов'язані із організацією системи державного управління та сприяють побудові ефективних взаємовідносин між центральними та регіональними органами управління.

Централізація і децентралізація управління лише з першого погляду є протилежностями. Механізм їх взаємодії є неодмінною умовою здійснення управління, його конструктивності та ефективності для самостійності органів державного управління, компетенції та відповідальності їх первинних ланок. Централізація не може ефективно існувати та конструктивно розвиватися без зміцнення децентралізації, що знаходить вияв у самостійності органів управління регіонами.

Як централізація управління, так і його децентралізація, тобто надання визначеної самостійності ланкам нижчого рівня у вирішенні певних питань, відбувається в тих або інших масштабах на всіх рівнях управління. Правильне використання цього співвідношення є необхідною умовою успішного функціонування та підвищення ефективності управління усією системою.

Централізація і децентралізація означають таку побудову системи управління та її функціонування, за якої постійно діє стійка підпорядкованість органам влади вищого ієрархічного рівня. Централізоване управління виражається у вимозі обов'язкової узгодженості управлінських рішень, його основою є державне регулювання економіки.

Хоча централізоване управління і припускає певну самостійність підпорядкованих систем і органів, що зумовлюється різними умовами їхнього функціонування. Однак враховувати специфічні інтереси та різноманітні умови функціонування кожної ланки можна лише за допомогою надання права самостійного вирішення тих чи інших питань, тобто децентралізації управління, як найважливішої передумови успішного управління, а саме – наближення центрів прийняття рішень до місць виникнення проблем.

Поєднання централізації і необхідної самостійності ланок системи управління (децентралізації) можна розглядати і оцінювати як ступінь централізації, який відображає склад і концентрацію повноважень координуючого органу управління та розподіл їх за рівнями ієрархії системи управління. Оптимальний ступінь централізації – максимальна відповідальність форм централізації управління, що визначають її рівень, реальним потребам системи, рівню її розвитку [5:233].

Посилення централізації управління має об'єктивні межі, за яких вона призводить до зайвого перевантаження координуючих органів управління, що відображається на оперативності та гнучкості управління. Так як централізоване управління є таким підходом, згідно якого існує постійно діючий і досить стійкий зв'язок підпорядкованості вищим ієрархічним рівням управління, і воно виражається у вимогах обов'язкової узгодженості управлінських рішень.

Тому необхідною умовою ефективного управління є поєднання централізації з наданням відносної самостійності місцевим органам влади. Адже зайва централізація, регламентуючи фінансове забезпечення та розвиток регіонів, послаблює їхню ініціативу. Але надмірна децентралізація призводить до дезорганізації, тобто оптимальне поєднання централізації і децентралізації в управлінні дає можливість повніше використовувати прогресивні сторони цієї закономірності для підвищення керованості соціально-економічних систем.

Одним із найскладніших питань у сфері управління фінансами є питання бюджетної децентралізації. Перехід від централізованої до багаторівневої бюджетної системи, яка б забезпечувала ефективне використання державних завдань у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, є можливим за умови створення економічно обґрунтованої системи розподілу повноважень, видаткових зобов'язань і доходів.

Фінансова, в тому числі бюджетна, децентралізація зумовлена необхідністю фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, удосконалення системи управління, підвищення ефективності розв'язання завдань, що були передані на регіональний рівень, а також для забезпечення ефективного надання послуг і максимального наближення їх до населення.

Так як децентралізацією передбачено розподіл функцій, важливо вирішити, які з них доцільно передавати на локальний рівень управління, а які залишити закріпленими за центральним. Необхідно дотримуватись розмежування цих завдань на постійній основі,

відповідно до чого вирішується питання про поділ бюджетних видатків між рівнями управління. Розподіл функцій між бюджетами значною мірою залежить від державного устрою, який лежить в основі побудови бюджетної системи держави.

Політика фінансової децентралізації визначає взаємовідносини між бюджетами різних рівнів бюджетної системи щодо розподілу доходів і видатків, відповідальності і надання трансфертів.

Країни з федеральним устроєм проводять політику фіскального федералізму, що визначає розподіл повноважень між федеральною владою і владою територіальних одиниць у фінансовій сфері. Однак останнім часом унітарні держави досить широко застосовують принципи фіскального федералізму, які є основою для ефективного функціонування бюджетної системи. Насамперед це стосується розмежування між різними рівнями влади витрат і компетенцій щодо їх здійснення, а також розширення фіскальної автономії місцевої і регіональної влади. В рамках теорії бюджетного федералізму питання ставиться наступним чином: які функції держави (незалежно від того, чи країна є федеративною, чи унітарною) економічно доцільніше виконувати централізовано, а які - децентралізовано.

Аналіз побудови бюджетних систем у різних країнах дозволяє виділити наступні універсальні ознаки, які в цілому характеризують бюджетний федералізм як баланс централізації і децентралізації:

1) співіснування кількох рівнів бюджетної системи, які відповідають рівням адміністративно-територіальної побудови держави;

2) законодавче розмежування повноважень між рівнями влади і закріплення відповідальності кожного з них за конкретними напрямками і видами діяльності на підвідомчій території;

3) закріплення за бюджетами всіх рівнів дохідних джерел, необхідних для покриття нормативно визначених видатків;

4) визначення величини необхідних бюджетних видатків для самостійної реалізації кожним рівнем влади наданих йому повноважень і відповідальності [3:66].

Таким чином, бюджетна децентралізація визначає такі аспекти, як розподіл повноважень щодо дохідних джерел та видатків за відповідними рівнями бюджетної системи, а також встановлення повноважень, у межах яких місцеві органи влади можуть визначити свої власні доходи і видатки.

Система розподілу функціональних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування повинна будуватись на основі певних економічних принципів та критеріїв, що забезпечить сприятливі умови для ефективної організації державної влади в умовах функціонування багаторівневої бюджетної системи.

Для розподілу повноважень між органами влади велике значення мають особливості суспільних благ і послуг, які, з одного боку, щодо можливості їх використання – є територіально обмеженими, а з іншого – можуть бути неоднаковими відносно потреб населення різних регіонів.

Пропозиція суспільних послуг повинна відповідати таким критеріям, як відповідність видів і обсягів наданих послуг потребам економічних суб'єктів та економічна ефективність виробництва даних послуг. Відповідно до таких критеріїв, до компетенції місцевих органів влади повинні відноситись завдання, результати розв'язання яких обмежені рамками відповідної території. При цьому повноваження необхідно розподілити між органами державної влади та місцевого самоврядування так, щоб створити умови для оптимального та ефективного використання фінансових ресурсів держави.

При розподілі функціональних повноважень можуть бути використані такі економічні показники, як: коло користувачів суспільним благом; розмір міжрегіональних зовнішніх ефектів суспільного блага; зміна середніх затрат щодо його надання. З їх допомогою можна встановити призначення суспільного блага для громадян всієї держави або для якогось певного регіону, доцільність віднесення прийняття рішень щодо обсягів надання і фінансування цього блага до повноважень органів влади відповідного рівня, а також визначення оптимального рівня централізації реалізації відповідних державних завдань [4:15].

На повноваження місцевих органів влади щодо надання суспільних благ впливають такі чинники:

- відповідність видаткових зобов'язань дохідним джерелам місцевих бюджетів;
- перелік бюджетних послуг, які надають місцеві органи влади;
- наявність свободи вибору у використанні своїх бюджетних ресурсів для надання відповідних послуг населенню;
- повноваження щодо визначення ставок місцевих податків і зборів [2:322].

Децентралізована бюджетна система, за якої рішення приймаються на різних рівнях і враховуються політичні, економічні та соціальні особливості не тільки держави в цілому, а й окремих адміністративно-територіальних одиниць, є без сумніву більш ефективною. У такій системі співвідношення між якістю та кількістю одержуваних бюджетних послуг визначається залежно від інтересів та переваг населення різних регіонів. Місцеві органи влади мають точнішу та детальнішу інформацію щодо локальних потреб, виходячи з чого вони здатні виробляти і розподіляти суспільні блага з більшою економічною ефективністю.

Як показує досвід, бюджетна децентралізація розширює можливості для участі місцевих органів влади у розвитку певної території, створює умови для здійснення інноваційної діяльності. Хоча не виключені проблеми досягнення збалансованості фінансових можливостей на різних рівнях державної влади, а також координації дій на загальнодержавному рівні для досягнення макроекономічної стабільності.

Таким чином, безумовними перевагами децентралізації вважаються зростання творчості й активності дій та інноваційність підходів в умовах конкуренції відносно незалежних адміністративно-територіальних одиниць, розширення можливостей залучення громадян до розв'язання місцевих проблем. Однак, треба враховувати також і певні ризики децентралізації, які виникають за умови відсутності стандартів, які визначають кількість і якість послуг. Потрібен пошук раціональних меж децентралізації, у яких забезпечується необхідна диференціація та різноманітність підходів, а також певне вирівнювання у наданні послуг. Оскільки в складі офіційно визначених повноважень різних рівнів влади прослідковуються практично однакові позиції, це призводить до непорозуміння.

Як відомо, головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування населення на місцях, де демократія проявляється безпосередньо [6:19].

Таким чином, формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації залежить від вирішення системи організаційних, економічних, правових та політичних проблем. В першу чергу, необхідним є формування оптимальної організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні та проведення адміністративної реформи, метою якої є підвищення ефективності державного управління, зокрема діяльності місцевих органів влади, зміцнення організаційних та фінансових основ місцевого самоврядування, чітке визначення та детальне правове врегулювання статусу, функцій та відповідальності центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування як на рівні територіальних громад, так і на регіональному рівні щодо фінансування бюджетної сфери, здійснення тих чи інших функцій державного управління.

Необхідною умовою є проведення бюджетного реформування, що передбачає, в першу чергу, подальшу децентралізацію функцій і повноважень між рівнями органів влади та наближення надання суспільних послуг до місця їх безпосереднього споживання, посилення ролі місцевого самоврядування через запровадження прозорої та стабільної системи взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами.

Центральні органи влади не повинні ігнорувати економічні можливості регіонів. Разом з тим, економічна самостійність регіонів не повинна заважати виконанню центром покладених на нього функцій, а також регіони не повинні повністю перебрати на себе права і зобов'язання центру. Тільки за умови поєднання самостійності регіонів і провідної ролі центру можливий подальший стабільний розвиток соціально-економічних процесів в Україні.

Дослідження проблем бюджетної децентралізації дає можливість зробити наступні висновки.

В умовах переходу до ринкової економіки, децентралізація бюджетної системи вимагає: чіткого розмежування функцій та повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів щодо надання суспільних послуг; розмежування видатків між рівнями бюджетної системи; створення механізму фінансування цих повноважень; зміцнення власної доходної бази територіальних громад; запровадження прозорих і простих алгоритмів фінансового вирівнювання та надання бюджетних трансфертів.

Крім того, важливими завданнями оптимізації відносин між центром та регіонами України повинні бути:

- створення умов для економічної самостійності регіонів;
- підтримка економічно слабких регіонів за допомогою ефективної системи бюджетних трансфертів;
- оптимізація питомої ваги бюджетних, в тому числі податкових, надходжень, що залишаються в розпорядженні місцевих органів.

Серія: Економіка

Вказані проблеми потребують окремого дослідження і будуть нами розглянуті в подальших роботах.

Література

1. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України.-2002.-№8.-С.19-25.
2. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою // Збірник наук. праць Української Академії державного управління при Президенті України за ред. В. І. Лугового.-К.: Вид-во УАДУ, 2002.-Вип. 2.-С.322-328.
3. Лексин В., Швецов А. Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации // Российский экономический журнал.-2002.-№7.-С.53-77.
4. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України.-2002.-№5.-С.10-16.
5. Маркіна І.А. Методологія сучасного управління (Монографія).- К.: Вища школа, 2001.-312 с.
6. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти.- К.: Вид-во УАДУ, 2001.- 302 с.

Анотація

Розглянуто теоретичні засади реалізації політики бюджетної децентралізації в умовах трансформаційних перетворень. Охарактеризовано основні переваги та недоліки централізації та децентралізації бюджетної системи, проаналізовано оптимальні умови здійснення процесу децентралізації бюджетної системи в Україні.

Annotation

The article deals with the theoretical ways of realization of budget decentralization politics under the circumstances of transformational changes. The main advantages and disadvantages of centralization and decentralization of budget system are characterized, the optimal circumstances of decentralization process realization of budget system in Ukraine are analyzed.

УДК 336