

5. Гавриленко В.В. Комп'ютерні технології в розв'язанні задач теорії масового обслуговування на транспорті. Навч. посіб. / В.В. Гавриленко, І.М. Цуканов, Л.М. Парохненко. – К.: НТУ, 2006. – 219 с.
6. Гируц П.Л. Имитационное моделирование вероятностных транспортных потоков региона / П.Л. Гируц, И.В. Максимей, Е.И. Сукач, О.И. Еськова // Математичні машини і системи. – 2007. – №1. – С. 99-104.
7. Искра С.А. Использование сетей Петри в моделировании задач управления цепями поставок продукции для распределенных сетевых объектов / С.А. Искра // Труды конф. "Технические и программные средства систем управления, контроля и измерения". – М., окт. 2010. – С.579-582.
8. Прокудін Г.С. Комп'ютерне моделювання термінальних вантажних перевезень / Г.С. Прокудін, М.Т. Дехтярук // Моделювання та інформаційні технології. – 2009. – № 2 (52). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Mtit/2010_52/10.pdf.
9. Прокудін Г.С. Моделі і методи оптимізації перевезень у транспортних системах / Г.С. Прокудін. – К.: НТУ, 2006. – 224 с.
10. Рыжиков Ю.И. Имитационное моделирование. Теория и технологии / Ю.И. Рыжиков. – СПб., М.: Корона принт, Альтекс-А, 2004. – 384 с.
11. Смирнов І.Г. Транспортна логістика: Навч. посіб. / Смирнов І.Г., Косарева Т.В. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 224 с.
12. Agent-based and discrete event simulation of autonomous logistic process. / Becker M. Wenning B.-L., Gorg C., Gehrke J.D., Lorenz M., Herzog O. // 20th European Conference on Modelling and Simulation / Borutzky W., Orsoni A., Zobel R. (eds.). – 2006. – pp. 566-571.
13. Логистические транспортно-грузовые системы / Под ред. В.М. Николашина. – М.: Академия, 2003. – 304 с.

УДК 336.1

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДОСВІД ЕФЕКТИВНОЇ РЕФОРМИ СЛОВАЧЧИНИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Молдован О.О., завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

Децентралізація бюджетної системи сьогодні є одним із ключових чинників раціональності розподілу та використання бюджетних фондів, а також високої ефективності надання суспільних благ та послуг. Даний процес відбувається не лише в федеральних країнах та країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в нових членах ЄС, які вбачають в ньому значний конструктивний потенціал для власних економік.

Економічну ефективність децентралізованої бюджетної системи доводить і досвід однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини, яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття назад, взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися в рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції.

Після створення незалежної Словацької республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ, місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дозволило відчутно мінімізувати комплекс вищезазначених проблем та створити умови для якісного динамічного економічного підйому країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг (не тільки в столиці, а й регіонах), соціально-економічного становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

В даному контексті, досвід розбудови децентралізованої бюджетної системи Словаччини заслуговує на особливу увагу з боку економістів та політиків. Особливо цікавим він має стати для України, яка наразі стикається з такими проблемами, які були успішно подолані в даній країні. При цьому, досить перспективними видаються не лише принципи побудови децентралізованої бюджетної системи, а й окремі механізми її функціонування, на які детально буде звернуто увагу в даній роботі.

Аналізу процесів та моделей бюджетної децентралізації в зарубіжних країнах в українській науковій думці приділено чимало уваги, зокрема в роботах таких вчених та практиків як І. О. Луніна [1], М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко [2], Й. Бескид [3], О. Кириленко, А. Лучка [4], А. Нікітішин [5], Ю. В. Пасічник [5], І. Л. Сазонь [6] та ін. Відмічаючи їх значний внесок з дослідженнях досвіду різних країн в питання бюджетної децентралізації, автор вважає за доцільне доповнити його дослідженням практики Словаччини, модель міжбюджетних відносин якої видається однією із найбільш ефективних в країнах Центрально-Східної Європи.

Згідно з Конституцією Словацька Республіка являється унітарною державою з однопалатним парламентом. Попри такий державний устрій, Словаччина розбудовує одну з найбільш децентралізованих

систем публічного адміністрування. Визначальною рисою такої моделі є відділені від державної влади фінансово-потужні органи місцевого самоврядування з широким переліком повноважень та значним обсягом відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Як і Україна майже протягом всього ХХ століття Словаччина не мала досвіду розбудови місцевого самоврядування: в 1923 році місцеве самоуправління було ліквідовано і відновлено лише після демократичних перетворень в 1990 році. Ключовим завданням, яке стояло перед словацькою владою в даному напрямку було максимально «розгрузити» державну владу від тих функцій, які більш ефективно можуть реалізовувати органи місцевого самоврядування. Відповідно, за державою мала залишитися низка повноважень, які стосуються стратегічного розвитку країни.

На першому етапі значна увага приділялася адміністративно-територіальній реформі. Ще в вересні 1990 року Словацька Національна Рада прийняла закон «Збірник законів про організацію населених пунктів», яким було відновлено місцеве самоуправління на рівні населених пунктів, визначено їх повноваження та сформовано фінансову базу. В 1998 році уряд Словаччини затвердив Концепцію децентралізації, яка стала базовим документом на основі якого було здійснено і здійснюється перерозподіл повноважень, відповідальності та бюджетних фондів між державою, територіальними громадами та територіальними одиницями більш високого рівня. Концепція базується на трьох складових:

I. Територіальна реформа. В результаті її реалізації було створено другий рівень місцевого самоврядування («краї») ¹, завдяки якому розв'язуються спільні проблеми та реалізуються спільні інтереси громад;

II. Адміністративна реформа, яка полягала у вдосконаленні системи органів влади та механізмів їх формування;

III. Децентралізація публічного адміністрування та бюджетної системи, яка включає передачу повноважень та відповідальності на рівень місцевого самоврядування, а також адекватного обсягу фінансових ресурсів.

Після завершення адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої було виникло близько 3000 тисяч населених пунктів (міст та сіл) і було створено 8 країв, в Словаччині розпочався перерозподіл повноважень та бюджетних коштів. Словацькою була обрана так звана «роздільна модель» публічного адміністрування, яка організована на трьох рівнях: муніципалітет – край – держава. Ключовим принципом побудови даної моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності.

Наразі система публічного адміністрування в Словаччині розподілена наступним чином:

I. Державна влада. Уряд країни максимально відділений від справ місцевого самоврядування. Показово, що навіть на рівні країв в Словаччині відсутні консолідовані державні адміністрації (на кшталт українських обласних та державних адміністрацій): на цьому рівні функціонують лише департаменти окремих органів виконавчої влади (міністерств, агентств, тощо), які створюються в разі необхідності. Модель дезінтегрованих державних адміністрацій виключає можливість адміністративного впливу держави на соціально-економічні процеси в краях та на нижчих щаблях місцевого самоврядування.

До ключових функцій, які залишилися у центрального уряду, відносяться: макроекономічна політика, валютна політика, митниця, податкова служба, вища освіта, внутрішня безпека, оборона, пожежна безпека, судова система, транснаціональні магістралі (автобани та дороги першого класу), аеропорти, охорона навколишнього середовища.

Перелік функцій центрального уряду є обмеженим і значно вужчим, чим в Україні. Це дозволяє уряду концентруватися на реалізації пріоритетних напрямів, не розпилюючи увагу та ресурси на численні локальні завдання, які власне були передані місцевому самоуправлінню. Відмітимо також, що державні органи влади здійснюють контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та органів місцевого самоврядування вищого рівня лише в частині реалізації останніми делегованих повноважень. Вся інші контрольні повноваження на місцевому рівні здійснюються самими органами місцевого самоврядування.

II. Органи місцевого самоврядування (муніципалітети). Муніципалітети являються юридичними особами, вони володіють майном та землею, мають власний бюджет, який робить їх фінансово незалежним від уряду. Вони можуть займатися підприємницькою діяльністю, справляють місцеві податки та збори, приймають участь в міжнародному та трансграничному співробітництві.

Фактично саме муніципалітети здійснюють управління соціально-економічними процесами відповідного населеного пункту і несуть повну відповідальність за стан справ.

Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні та ті, що делеговані їм державною владою. До власних функцій відносять: місцеві комунікації, міський транспорт, житло, справляння місцевих податків та зборів, водоканал та водовід, місцева поліція, поліклініки та окремі спеціалізовані лікарні, культурні заклади, дошкільні по позашкільні заклади, комунальні відходи, озеленення та догляд за чистотою довкілля, розвиток населеного пункту.

Як правило, свої функції муніципалітети реалізують самостійно. Держава не втручається і не контролює використання коштів при їх реалізації. Державна влада може здійснювати вплив на органи

¹ В Україні аналогом даних утворень є області

місцевого самоврядування лише через прийняття законодавчих актів, вона не має в своїй компетенції жодних адміністративних інструментів впливу.

Окремі функції муніципалітети можуть здійснювати спільно. Як правило, це стосується великих інфраструктурних проєктів, як то розвиток водного господарства, утилізація відходів, технічне обслуговування. Для прикладу, досить поширеним напрямом співпраці є будівництво спільних підприємств по утилізації відходів, в розвитку яких приймають участь декілька географічно близьких населених пунктів. Така співпраця, як правило, відбувається у формі створення спільних підприємств. Окрім муніципалітетів, до складу акціонерів часто входять також приватні інвестори. Таке співробітництво не регламентується законодавством і побудовано виключно на реалізації спільних інтересів громад.

Відмітимо, що *фінансування власних функцій в Словаччині відбувається за рахунок власних доходів бюджетів*. Через це органи влади на місцевому рівні неабияк зацікавлені в зростанні доходів, а тому:

а) мають стимул для реалізації податкового потенціалу на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, що загалом підвищує фіскальну ефективність податкової політики;

б) значну увагу приділяють стимулюванню ділової активності на власній адміністративно-територіальній одиниці, що сприяє зростанню доходів місцевих бюджетів, а на національному рівні до зростанню економіки;

в) самі активно займаються комерційною діяльністю з метою отримання додаткових коштів до бюджету, що також стимулює ділову активність.

Крім власних функцій, органи місцевого самоврядування займаються реалізацією повноважень делегованих державою. На реалізацію цих повноважень держава надає їм цільові трансферти з державного бюджету, а також здійснює контроль за ефективністю використання цих коштів.

До делегованих повноважень, що реалізують органи місцевої влади від імені держави, належать: реєстрація актів громадянського стану, надання дозволу на будівництво, частина повноважень в галузі середньої освіти.

Процес децентралізації в Словаччині триває і перелік делегованих повноважень і далі буде розширюватися.

III. Органи місцевого самоврядування вищого рівня. Органи місцевого самоврядування вищого рівня також є юридичними особами, мають власний бюджет, володіють майном та землею, можуть займатися комерційною діяльністю. Вони є незалежними в своїй діяльності від державної влади і муніципалітетів.

Як і органи місцевого самоврядування, краї мають власні та делеговані функції. До перших відносять: автомобільні дороги другого та третього класу, міжміський транспорт, територіальне планування та розвиток, середні навчальні заклади, лікарні, окремі заклади соціальних послуг (будинки пенсіонерів, соціальні служби для дітей, кризові центри, дитячі будинки), заклади культури (галереї, театри, музеї), регуляторна діяльність (ліцензії аптек для лікарів, тощо).

Як і муніципалітети, краї для більш ефективної реалізації функцій можуть розвивати кооперативне співробітництво. Вони виступають засновниками бюджетних неприбуткових організацій та комерційних підприємств.

До делегованих функцій належать частина функцій в сфері охорони здоров'я, частина функцій в сфері освіти (зклади професійної освіти), частина функцій в сфері національного дорожнього господарства;

Органи місцевого самоуправління вищого рівня займаються загальною політикою розвитку регіону. Вони можуть виступати партнером окремих муніципалітетів в рамках перспективних проєктів (будівництво технологічних парків, створення спільних підприємств, тощо).

Таким чином, на місцевому рівні в Словаччині найбільш впливовими являються муніципалітети. Саме на них покладається відповідальність за соціально-економічне, культурне та екологічне становище населених пунктів. Це змушує їх проводити активну політику в різних сферах, виходити з різними ініціативами для співробітництва до державної влади, влади країв та інших структур.

Така модель публічного адміністрування на практиці є досить ефективною. Для того, щоб отримати підтримку виборців місцева влада використовує бюджетні кошти таким чином, щоб задовольнити максимальну кількість населення, тобто використовує їх максимально ефективно. Оскільки органи місцевого самоуправління володіють більш повною інформацією про проблеми та можливості власних населених пунктів, вони виконують ці функції більш ефективно, ніж міг би уряд країни.

Така політика відчутно контрастує з системою публічного адміністрування в Україні, де відповідальність за стан адміністративно-територіальних одиниць в більшій мірі лежить на центральній владі, яка проводить свою політику через систему місцевих державних адміністрацій. Закономірно, що не маючи впливу і не відчувачучи відповідальності, органи місцевого самоуправління відіграють досить пасивну роль в соціально-економічному розвитку свого населеного пункту.

Вкрай важливим позитивом словацької моделі публічного адміністрування є мінімізація масштабів корупції та обсягів нецільового використання коштів. Словацькі експерти звертають увагу на те, що оскільки в населених пунктах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоналізованою, то це змушує їх діяти чесно та ефективно. При наймі, сприяє цьому.

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передача повноважень супроводжувалася симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування,

визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій.

Оскільки уряд значно зменшив перелік свої функцій, він закономірно передав до бюджетів місцевого рівня певні джерела доходів.

Наразі до державного бюджету Словаччини належать:

- непрямі податки (ПДВ, мито, акцизний збір);
- податок з прибутку корпорацій;
- 6,2% доходів від податку з доходів фізичних осіб;
- плата за користування автобанами та дорогами 1 класу;
- трансфери, що надходять з фондів ЄС.

Відмітимо, що кошти державного бюджету уряд спрямовує не лише на фінансування реалізації своїх функцій, але і на фінансування делегованих функцій, переданих муніципалітетам та органам місцевого самоврядування вищого рівня. Крім того, уряд часто виступає як партнер органів місцевого самоврядування, наприклад, в створенні технопарку, беручи на себе певні фінансові зобов'язання. Також за рахунок бюджету уряд надає пільг інвесторам, які провадять діяльність в депресивних регіонах країни.

В результаті бюджетної децентралізації була значно розширена фінансова база бюджетів населених пунктів. Завдяки цьому, *було здійснено перехід від дотаційного фінансування функцій органів місцевого самоврядування за яким держава покривала їх видатки через трансфери до місцевого бюджету до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які фінансують свої функції за рахунок власних доходів.*

Особливо варто звернути увагу на ті недоліки, які були властиві системі дотаційного фінансування видатків місцевих бюджетів. Аналізуючи дослідження словацьких експертів виділимо наступні проблеми:

- 1) непрозорість фінансових потоків.** Передаючи кошти органам місцевого самоврядування, держава не мала змоги слідкувати, яким чином і за яких обставин вони витрачаються. Крім того, як було зазначено, в ході адміністративної реформи контрольні повноваження держави за бюджетами органів місцевого самоврядування були різко звужені;
- 2) несправедливий розподіл коштів через різний рівень ефективності лобізму місцевої влади.** Після того, як був запроваджений формульний розподіл бюджетних коштів між регіонами, з'ясувалося, що окремі краї отримували майже на 40% більш коштів, ніж вони об'єктивно повинні були отримувати, тоді як низка інших, навпаки, недоотримували 10-12% від їх реальної потреби;
- 3) незацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць.** Оскільки видатки місцевих бюджетів фінансувала держава, то у органів місцевого самоврядування просто не було стимулів нарощувати дохідну базу бюджету.

Більшість названих недоліків є ключовими проблемами сьогоденної України. Словацький досвід ілюструє, що їх можливо подолати завдяки проведенню реформ.

В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відмічено, надходить до державної казни.

Варто звернути увагу на досить ефективний механізм розподілу доходів від справляння даного податку між різними адміністративно-територіальними одиницями. На відміну від України, де він зараховується до бюджетів тих громад, де працює працівник, в Словаччині даний податок збирає центральний уряд, який згодом перерозподіляє його на основі формульних розрахунків. Формула, яка лежить в основі перерозподілу між муніципалітетами, містить чотири параметри:

1. чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
2. кількість дітей дошкільного віку;
3. відсоток жителів старших 62 років;
4. категорія величини населеного пункту;

Найбільш важливим параметром в даній формулі являється кількість офіційно зареєстрованих жителів. Такий підхід видається абсолютно обґрунтованим, оскільки обсяг товарів та послуг, що надається органами самоуправління, орієнтується на кількість зареєстрованих осіб, а не на аморфний показник фактичної кількості населення. Явище трудової міграції, через що великі економічно привабливі міста мають надавати більший обсяг товарів та послуг, аніж це потрібно для зареєстрованих жителів, вирішено за допомогою додаткового коефіцієнта (так звана категорія величини населеного пункту).

Наявність в формулі параметрів кількості дітей дошкільного віку та відсотка жителів старших 62 років обумовлено тим, що, як було зазначено, утримання закладів дошкільної освіти, а також соціальний захист пенсіонерів відноситься до функцій місцевого самоврядування.

Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансфери мають

цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв.

Для наочного аналізу структури доходної частини бюджетів органів місцевого самоврядування, приведемо бюджет м. Прешова². Як відмічено на рисунку, найбільшою статтею доходів бюджету є надходження податку з доходів фізичних осіб.

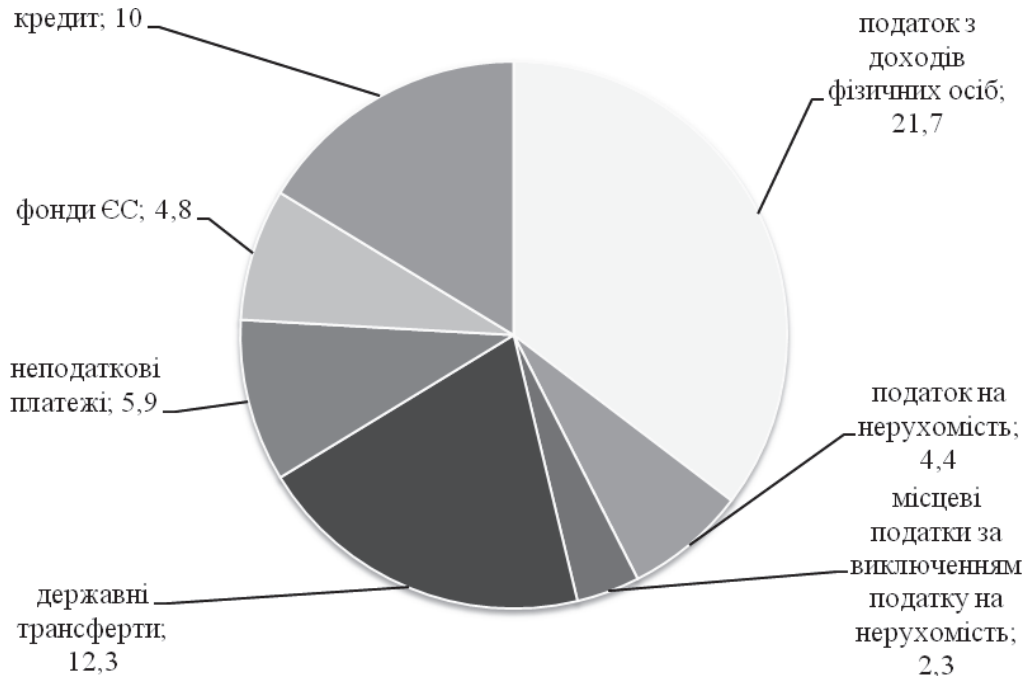


Рис. Дохідна частина бюджету м. Прешов в 2009 році, млн. євро

Відмітимо також, що значний вклад в наповнення місцевого бюджету вносять місцеві податки, які також включають податок на нерухомість. На них припадає майже 14% доходів бюджету (за виключенням кредиту). Для порівняння в Україні місцеві податки в середньому складають близько 3-5% доходів бюджету.

В Словаччині місцеві податки являються факультативними. Муніципалітети самостійно приймають рішення про доцільність застосування тих чи інших податків, визначають ставки податку, порядок нарахування та сплати, податкові пільги, тощо.

До числа місцевих податків відносять:

- 1) податок на нерухомість;
- 2) податок з власників собак;
- 3) податок на використання громадського простору;
- 4) податок за надання житла;
- 5) податок з автоматів для продажу;
- 6) податок з невіграшних гральних автоматів;
- 7) податок за в'їзд в історичну частину міста;
- 8) податок з атомної установки.

Найбільш фіскально-ефективним серед місцевих податків є податок на нерухомість. Крім того, варто звернути на досить перспективний податок на використання громадського простору, який справляється за тимчасове використання території населених пунктів (для проведення концертів, розміщення палаток, тощо). На даний податок припадає майже четверта частина доходів від місцевих податків.

Ключовими статтями неподаткових надходжень міста Прешов є доходи від комерційної діяльності, продажу землі, плата за ігрові місця та плата за утилізацію сміття.

Бюджет регіону (краю) формується за рахунок 23,5% загального обсягу збору податку на доходи фізичних осіб. Як і на рівні органів муніципалітетів, він перерозподіляється на основі формульних розрахунків. Для країв ця формула містить 6 параметрів:

1. чисельність населення (офіційно зареєстрованого);
2. відсоток жителів у віці 15-18;
3. відсоток жителів старших 62 років;
4. довжина доріг II та III категорій;

² Крайовий центр

5. густота населення;

6. площа регіону.

Як бачимо, розподіл податку на доходи фізичних осіб здійснюється з урахуванням того, які функції виконують органи місцевого самоврядування вищого рівня, і яку інфраструктуру вони вже забезпечують.

Крім частини даного податку, краї також мають власний транспортний податок. Даний податок сплачується за кожен автомобіль, який використовується в підприємницькій діяльності. Відмітимо, що в Словаччині відсутній податок на транспортні засоби для фізичних осіб, які не займаються підприємницькою діяльністю. Якщо до фіскальної децентралізації бюджет регіонів на 96% формувався за рахунок дотацій з державного бюджету, то нині 60% доходів формуються з власних джерел.

Загалом, фінансові джерела розподілені між різними рівнями влади таким чином, що і регіони і уряд мають потужну фінансову базу для своєї діяльності, а держава здійснює трансферти до місцевих бюджетів не тому, що вони не можуть профінансувати свої мінімальні потреби (як це має місце в Україні), а на виконання делегованих функцій. Будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, органи місцевого самоврядування проводять активну економічну політику, в тому числі в питаннях пошуку та залучення інвесторів. Це сприяє як розквіту регіонів, так і високій економічній динаміці Словацької республіки загалом.

Таким чином, децентралізована система державних фінансів сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг та зростанню економічної активності на регіональному рівні. В значній мірі завдяки цьому словацька економіка наразі є найбільш динамічною економікою Центрально-східної Європи, а добробут країни стрімко зростає. Проаналізувавши бюджетні системи Словаччини та України, відмітивши їх недоліки та позитиви, можемо зробити такі ключові висновки:

I. Ефективна децентралізація публічного адміністрування можлива лише при проведенні еквівалентної передачі органам місцевого самоврядування фінансових джерел. Передача повноважень без адекватного розширення фінансової бази буде мати наслідком перетворення органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль в питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава, яка апіорі в даному питанні є менш ефективним менеджером.

II. Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів. Якщо бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які як правило, формуються з представників місцевої еліти, що обізані з місцевими проблемами, це сприяє більш ефективному використанню публічних грошових фондів. Під тиском відповідальності і загрози втратити владу на виборах, правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально великої кількості населення. Крім того, словацькі експерти досить резонно відмічають, що центральний уряд, який в більшій мірі займається загальнонаціональними завданнями та географічно локалізований в столиці, фізично не може орієнтуватися в проблемах різномірних регіонів республіки. Через це він, базуючись на неповній інформації, об'єктивно не здатний ефективно витратити бюджетні ресурси по багатьом напрямкам.

III. Політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан їх населених пунктів приводить до зменшення обсягів корупції та нецільового використання коштів. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти і повноваження щодо їх нарощування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є більш доступною, а відповідальність персоніфікованою. Названі чинники накладають на провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому випадку, правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні можна віднести на недостатнє фінансування з боку державного бюджету, як це поширено в Україні. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

На основі зроблених висновків, вважаємо доцільним сформулювати наступні рекомендації для України:

1. Потрібно переглянути та чітко структурувати перелік власних та делегованих повноважень, що реалізують органи місцевого самоврядування. Наразі в Україні діє досить заплутана система розподілу функцій публічного адміністрування. Значна частина з них передана на місцевий рівень, але віднесена не до компетенції органів місцевого самоврядування, а до компетенції місцевих державних адміністрацій. Ключовою проблемою в Україні сьогодні являється не стільки децентралізації функцій, скільки передача їх від місцевих державних органів влади до органів місцевого самоврядування. Держава має зберегти лише контрольні функції на регіональному рівні.

2. Необхідно розширити фінансову базу органів місцевого самоврядування з тим, щоб вони мали змогу самостійно фінансувати реалізацію власних функцій. Для цього має бути розширений кошик доходів бюджетів органів місцевого самоврядування. Це також дозволить спросити та прискорити рух грошових коштів. Оскільки в Україні абсолютна більшість регіонів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, то раціональнішим бачиться закріплення за місцевими бюджетами додаткових джерел,

виключивши тим самим з перерозподільного процесу ланку державного бюджету, наявність якої має наслідком додаткові транзакційні витрати;

Крім того, варто розглянути запровадити в системі місцевих податків податку на нерухомість. Це дозволить збільшити власні доходи бюджетів органів місцевого самоврядування та оптимізувати управління нерухомістю. Також необхідно розглянути можливість запровадження фіскально-ефективного і економічно обгрунтованого податку на використання громадського простору.

3. Державі варто відмовитися від безцільових трансфертів, перейшовши до системи цільових трансфертів спрямованих на компенсацію витрат органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій. Обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на їх реалізацію держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Така система дозволить підвищити ефективність реалізації делегованих функцій. Система цільових трансфертів дозволяє контролювати використання коштів державних фондів, що передаються до місцевих бюджетів. Прив'язка фінансування до конкретних завдань дозволяє чітко відслідковувати напрямки та ефективність їх використання за допомогою оцінки затрат та результатів.

4. Запровадити формульний розрахунок перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами. Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати цей суб'єктивний та забезпечити економічну обгрунтованість даного процесу потрібно поширити практику формульного розрахунку розподілу загальнонаціональних податків. Для прикладу, нинішній механізм перерозподілу податку з доходів фізичних осіб, згідно якого він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який виступає податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину даного податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують в регіоні, і влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується по місцю реєстрації компанії, а не місцю роботи відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слабо розвинуті, отримують менше коштів від даного податку попри те що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Враховуючи, що серед завдань податкової реформи часто називається перехід до консолідованої звітності, існує ризик що даний податок взагалі буде сплачуватися лише в обласних центрах та Києві. В даному контексті, більш доцільним бачиться формування єдиного фонду надходжень податку з доходів фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.

5. Необхідно запровадити максимальний рівень прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування. Прозорість фінансових потоків є найбільш дієвим інструментом подолання корупції. На офіційних сайтах органів місцевого самоврядування Словаччини можна знайти не лише детальний перелік всіх проектів і адреса об'єктів, які фінансуються з бюджету, а і обсяг фінансування і статті витрат. Це дозволяє наочно моніторити ефективність використання бюджетних коштів. В таких умовах зловживання та корупція в Словаччині зведені до мінімуму, хоча ще в 90-х роках ця проблема здавалася неподоланною. Подібна практика була б вельми корисною для України, для якої корупція, неефективне витрачання бюджетних коштів є, мабуть, головними ризиками для ефективності економічної політики.

РЕЗЮМЕ

Статтю присвячено аналізу досвіду децентралізації бюджетної системи Словацької республіки. Дана країна, яка мала проблеми в бюджетній системі подібні до тих, які зараз має Україна (асиметричність розподілу фінансових ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції), в ході реформи провела перерозподіл фінансових джерел, повноважень та відповідальності між різними регіонами влади. Завдяки цьому, вдалося підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів та якість наданих публічних послуг та благ.

Ключові слова: Словацька республіка, бюджетна реформа, бюджетна децентралізація, бюджетний федералізм, міжбюджетні відносини.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу опыта децентрализации бюджетной системы Словацкой республика. Данная страна имела проблемы в бюджетной системе подобные тем, с которыми сейчас сталкивается Украина (асимметричность распределения финансовых ресурсов между различными регионами, инертность экономической политики местных властей, низкая эффективность использования бюджетных средств, лоббизм и высокий уровень коррупции). Словакия провела перераспределение средств, полномочий и ответственности между различными регионами власти. Благодаря этому, удалось существенно повысить эффективность расходования бюджетных средств и качество предоставляемых публичных услуг и благ.

Ключевые слова: Словацкая республика, бюджетная реформа, бюджетная децентрализация, бюджетный федерализм, межбюджетные отношения.

SUMMARY

This article analyzes the experience of decentralization of the budgetary system of the Slovak Republic. This country has had problems in the budgetary system similar to the ones now facing Ukraine (asymmetric distribution of resources among different regions, the inertia of economic policies of local authorities, the low efficiency of budgetary funds,

lobbying and high level corruption). Slovakia held a reallocation of budgetary funds, powers and responsibilities among the various regions of power. Because of this, it managed to increase effectiveness costs of budgetary funds and quality of public services and benefits.

Key words: Slovak Republic, fiscal reform, fiscal decentralization, fiscal federalism, intergovernmental fiscal relations.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ:

1. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К.: «Наукова думка», 2006. – 432 с.
2. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін.]. К. : НДФІ, 2004. – 400 с.
3. Бескид Й. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму / Й. Бескид. // Світ фінансів. - 2007 р. - № 4 - С.116-121.
4. Кириленко О. Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі: досвід реформ та висновки для України / О. Кириленко, А. Лучка // Світ фінансів. - 2007 р. - № 3 (12). - С.13-31.
5. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання–Прес, 2003. – 523 с. – С. 457.
6. Сазонець І. Л., Управління місцевими фінансами: навч. посіб. / І. Л. Сазонець, Т. В. Гринько, Г. Ю. Придатко. – К: Центр навчальної літератури, 2006. – 484 с..
7. Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України : [SUREC POLICY PAPER] / О. О. Молдован – Братислава: Дослідницький центр Словацької асоціації зовнішньої політики, 2010. – 40 с.

УДК 338.21

ДОСЛІДЖЕННЯ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ТА ДИНАМІКИ ЗОВНІШНІХ ТРУДОВИХ ПОТОКІВ ЗА ОСТАННЄ ДЕСЯТИРІЧЧЯ

Муромець Н.Є., к.е.н., доцент кафедри управління персоналом і економіки праці Донецького національного університету

Постановка проблеми. Завдяки активній законотворчій діяльності упродовж перших років нового тисячоліття міграційна політика України була значно конкретизована, її законодавча база суттєво розширена. Але суттєві корективи в управлінні міграційної політикою в Україні було внесено негативним тенденціям світової економічної кризи 2008 року. Це було спричинено і також і тим, що Україна й досі не визначилася ні зі стратегією власного розвитку в цілому, ні зі стратегічною метою міграційної політики зокрема.

Аналіз останніх досліджень. Еволюція досліджень в області руху населення й трудових ресурсів привела до виникнення об'єктивної необхідності комплексного підходу щодо регулювання процесів руху працівників. Ці проблеми знайшли відображення в роботах Н.О.Аїтова, О.Амоші, С. Бандура, І.С. Безрукова, Б.Д. Бреєва, Л.М. Данилова, О.Зайцева, Т.І.Заславської, А.Золотарьова, В. Канюк, А.Колота, І. Крижко, В.Г.Костакова, А.Є.Котляра, В.П. Крюкова, І.С.Маслової, В.С.Немченко, Л.Л.Рибаківського, О.В.Староверова, Л.С.Чижової, Н.Лук'яненко та інших авторів. Питанням вивчення проблем розвитку ринку праці приділяли увагу багато вчених, однак, не було визначено, яким чином негативні процеси, які відбуваються на ринку праці впливають на характер руху трудових потоків.

Метою статті є розробка рекомендацій щодо формування міграційної політики на принципах ефективного регулювання зовнішніх трудових потоків за умов оцінки і попередження негативного впливу на них факторів структурного дисбалансу національного ринку праці.

Результати дослідження. Слід зазначити, що формування міграційної політики в Україні відбувалося переважно ситуативно. На момент проголошення Україною незалежності відповідної нормативної бази для здійснення міграційної політики та регулюючих адміністративних органів не існувало. У квітні 1993р. було створено Міністерство України у справах національностей та міграції, який був першим спеціалізованим органом виконавчої влади, до компетенції якого було віднесено розроблення та реалізацію міграційної політики. Лібералізація режиму кордонів, що поширювалася не лише на власних громадян, а й на іноземців, юридично неоформлені кордони між колишніми республіками СРСР спричинили неконтрольований приплив у країну іноземців, що вимагало розроблення законодавства для регулювання їхнього правового статусу та порядку імміграції. З метою запобігання нелегальній міграції було запроваджено програмний підхід: 1996 р. затверджено першу Державну програму боротьби з нелегальною міграцією, що передбачала вдосконалення законодавства, створення спеціальних підрозділів в органах внутрішніх справ, механізмів координації діяльності центральних і місцевих органів влади, серію профілактичних заходів тощо. Практика розроблення таких програм існувала і в подальшому. Формування міграційної політики України відбувалося паралельно з розвитком міжнародного співробітництва в цій галузі.