

УДК 336.1:352

*І. І. Туболець,*

*к.е.н., Дніпропетровська державна фінансова академія*

## ПОСИЛЕННЯ РОЛІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Визначено переваги фіскальної децентралізації. Встановлено на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду основні тенденції та закономірності в динаміці процесів реформування систем міжбюджетних стосунків.*

*Advantages of fiscal decentralization are certain. Basic tendencies and conformities to the law are set on the basis of generalization of domestic and foreign experience in the dynamics of processes of reformation of the systems of interbudgetary relations.*

*Ключові слова: бюджетно-податкова сфера, дефіцит бюджету, місцевий бюджет, фінансова політика, фінансово-економічна база.*

### ВСТУП

Необхідним елементом демократичної держави є автономне місцеве самоврядування, що забезпечується його фінансовою незалежністю. Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є економічно доцільна децентралізація влади, адекватний розподіл повноважень, відповідальності і фінансово-економічної бази між центральним урядом і органами місцевого самоврядування. Протягом останніх двох десятиріч більшість країн світу виявляють глибоке зацікавлення у здійсненні децентралізації управління. У розвинених країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутись неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Розробці теоретичних основ організації та регулювання міжбюджетних стосунків, фінансового вирівнювання, розвитку системи міжбюджетних трансфертів присвячені праці ряду зарубіжних учених: Р. Багла, Р. Берда, К. Едель, В.Н. Лексина та А.Н. Швецова, Р. Масгрейва, Д. Стігліца та ін. У вітчизняній літературі зазначені питання досліджувались у роботах В.М. Асадчева, В.Г. Бодрова, С.А. Буковинського, О.С. Дроздовської, О.Б. Кауна, О.П. Кириленко, В.І. Кравченка, О.Я. Лилик, І.О. Луніної, В.В. Рибак та ін.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

— визначити переваги фіскальної децентралізації;

— встановити на основі узагальнення вітчизняного і зарубіжного досвіду основні тенденції та закономірності в динаміці процесів реформування систем міжбюджетних стосунків.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Децентралізація системи прийняття та виконання адміністративних рішень передбачає делегування більшої кількості повноважень місцевим підрозділам центральних міністерств. Ця стратегія покликана забезпечити більшу ефективність управління за рахунок скорочення багатоетапного процесу виконання рішень та підвищення тим самим оперативності роботи органів державного управління. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень щодо вибору послуг, які надаються на місцях, дозволить забезпечити найбільш адекватний їх набір.

Фіскальна децентралізація — це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. Основоположником ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу [6, с. 20]. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. Предметом фіскальної децентралізації виступає єдина система державних фінансів та єдині правила оподаткування, розробки й виконання бюджету.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командної до ринкової економіки. Як надзвичайно широкий економічний процес фіскальна децентралізація включає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, впорядкування видаткових повноважень, але й зміну ролі та місця органів управління в економіці. Майже в усіх країнах, в яких функціонувала командна

економіка, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектора повинен бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних стосунків і охоплює широкі сфери діяльності — від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Добре розроблена політика фіскальної децентралізації має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень [2, с. 28].

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних взаємин між центральним урядом й органами управління на локальному рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два чинники: політичний, тобто як реакція знизу на жорсткий контроль центру в минулому, так і намагання центру провести приватизацію і послабити напружену фіскальну ситуацію; економічний, тобто усвідомлення необхідності більш ефективного використання ресурсів.

Проводячи політику фіскальної децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави в цілому та органів місцевого самоврядування, зокрема, у здійсненні економічної політики країни; по-третє, враховувати, що фіскальна децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності.

Головною метою фіскальної децентралізації є створення більш тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, а це вимагає зміцнення фінансової системи органів місцевого самоврядування. Задача полягає в наданні органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використання коштів, а також можливості самостійно визначати параметри і структуру видаткової частини бюджету. Таким чином, населення зможе самостійно визначати склад місцевих органів самоврядування та брати активну участь у процесі управління. Кінцевим результатом має стати підвищення якості послуг, наданих органами місцевого самоврядування, і більш повне задоволення потреб виборців. Фіскальна децентралізація припускає певний ступінь автономії органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм приймати незалежні рішення у бюджетно-податковій сфері.

Сполучення цілої низки факторів зумовило

необхідність проведення фіскальної децентралізації в країнах, що розвиваються, а також у країнах з перехідною економікою. Основною тенденцією, яка спостерігається у 1980-х і 1990-х роках, стало створення обраних на демократичній основі органів державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях [3, с. 69]. Посадові особи, обрані на місцевому рівні, завжди вимагають додаткових повноважень, а виборці зі своєї сторони вимагають розвитку самоврядування. Вимога громадськості забезпечити достатній рівень самоврядування є настільки значною, що у багатьох країнах це право гарантується конституцією. Останнє дослідження, здійснене у країнах Латинської Америки, свідчить про значний прогрес у розвитку демократичних інститутів. Так, у 13 з 18 держав Латинської Америки представники місцевої влади обираються населенням, а в 17 з них проводяться вибори до місцевих органів законодавчої влади.

Переваги фіскальної децентралізації. У світі широко визнається, що децентралізація системи управління може призвести до підвищення якості надання послуг одночасно зі скороченням витрат. Існують об'єктивні свідчення того, що якість послуг може значно покращитись за рахунок децентралізації. Оскільки потреби й переваги в різних регіонах істотно варіюють, однаковий порядок надання послуг, особливо у великих країнах, не може належним чином відповідати вимогам усього населення.

У процесі урбанізації та економічного розвитку значення органів місцевого самоврядування зростає. Місцеві органи влади мають щоразу більше можливостей надавати різні послуги й у достатній кількості збирати податки. Протягом тривалого періоду вважалося, що саме неефективність органів місцевого самоврядування є головною перешкодою для розширення їхніх повноважень. Урбанізація, освіта та розвиток технологій дозволяють усунути це обмеження.

Фіскальна децентралізація наближує органи управління до населення, оскільки відповідальність за прийняття частини рішень щодо рівня та структури податків і витрат покладається при цьому на органи місцевого самоврядування. Це вигідно для держави (збільшує добробут населення) з трьох причин [4, с. 12]:

— якщо люди одержують більше бажаного (наприклад, зниження податків, збільшення соціальних витрат чи зміна структури витрат у відповідності з пріоритетами тощо), їхній добробут при цьому зростає;

— люди з більшим бажанням сплачують податки, якщо якість наданих послуг відповідає їх потребам. Децентралізація, таким чином, повинна призвести до активізації податкової політики і подолання опору запровадженню зборів за користування як способу відшкодування витрат, що є

менш імовірним в умовах централізованої системи управління;

— послуги надаються більш ефективно, оскільки за допомогою податків і зборів за користування виборці самі оплачують соціальні послуги, які надаються на місцях, вони можуть вимагати підзвітності місцевих посадових осіб щодо кількості та якості наданих послуг. Якщо виборці при цьому не задоволені порядком надання соціальних послуг, вони можуть позбавити відповідальних посадових осіб їхніх повноважень.

Зазначені переваги досить відчутні й можуть привести до підвищення якості наданих послуг. Питання полягає в тому, чи є в країнах, які розвиваються, умови для того, щоб повною мірою скористатись цими перевагами децентралізації. Може виявитись так, що організаційні або економічні обмеження в країнах, що розвиваються, не дозволяють оцінити всю економічну ефективність потужних органів місцевого самоврядування. Необхідні наступні умови для того, щоб повною мірою скористатись перевагами фіскальної децентралізації:

1. Представники місцевих органів самоврядування повинні обиратись населенням. У багатьох країнах місцеві керівники призначаються зверху, у цьому випадку виборці не мають права замінити тих, хто не представляє їхні інтереси.

2. Керівники органів місцевого самоврядування повинні прямо або опосередковано призначатись місцевими радами, які обираються самим населенням. У багатьох країнах, однак, місцеві керівники призначаються державними органами управління вищого рівня. Іноді ці посадові особи підтримуються центральним урядом і фактично звітують безпосередньо перед ним.

3. Органам місцевого самоврядування повинні бути надані певні повноваження з питань оподаткування. Органи місцевого самоврядування, які самостійно визначають ставки деяких податків, можуть регулювати як рівень доходів бюджету, так і обсяг фінансування суспільних послуг. Якщо єдиним джерелом доходів є трансферти зверху, то фактично розмір бюджету в цьому випадку визначається центральними (чи регіональними) органами влади. У багатьох країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою органи місцевого самоврядування не мають повноважень самостійно встановлювати ставки податків, за винятком незначних місцевих податків.

4. Органи місцевого самоврядування повинні нести відповідальність щодо витрати бюджетних ресурсів. До того часу, поки органам місцевого самоврядування не буде передана відповідальність за надання послуг, важливих для місцевих виборців, місцеві посадові особи залишатимуться непідзвітними перед своїм електоратом.

5. Органам місцевого самоврядування повинна бути надана та істотна автономія при визначенні структури надання послуг. Вони повинні

мати деяку свободу вибору при розподілі власних коштів між різними статтями витрат. Проте, ставки заробітної плати державних службовців найчастіше жорстко фіксовані і непідконтрольні органам місцевого самоврядування. Фінансування деяких видаткових статей може бути жорстко регламентованим. У інших випадках органи місцевого самоврядування при плануванні витрат змушені дотримуватись жорстких стандартів або нормативів. У деяких країнах органи місцевого самоврядування зобов'язані затверджувати свої бюджети в державних органах вищого рівня.

6. Органам місцевого самоврядування повинні бути надані адекватні адміністративні повноваження щодо збору податків для виконання доходної частини місцевих бюджетів. Часто це стає складною проблемою, через те що місцеві податки найчастіше відносяться до тих, які складно зібрати (наприклад, податок на майно). Крім того, має значення також те, що дистанція між місцевими посадовими особами і конкретними платниками податків є мінімальною, у зв'язку з чим збір податків значною мірою визначається політичними міркуваннями. У країнах з перехідною економікою збір податків часто є функцією центральних органів влади, тобто централізований збір податків хоча й здійснюється від імені органів місцевого самоврядування, проте має на увазі лише "опосередковану" їх участь.

Інша перевага фіскальної децентралізації порівняно з централізованою системою полягає в тому, що децентралізація податкової структури може фактично привести до збільшення загальної кількості залучених ресурсів. Як правило, центральний уряд основну увагу приділяє податку на прибуток підприємств, прибутковому податку з фізичних осіб, податку на додану вартість та акцизам. Проте нижня межа доходів, які підлягають оподаткуванню в усіх цих випадках, є досить високою, тому дрібні підприємства і більшість фізичних осіб виявляються "не представленими" у податковій структурі.

Органи місцевого самоврядування можуть розширити загальну базу оподаткування за допомогою різних інструментів. До низки інструментів, що застосовуються, можна віднести запровадження прямих податків на зароблені кошти, податку на активи комерційних підприємств, податку на майно, податку з валового обсягу продажу, стягнутого з дрібних фірм, а також податку з роздрібних продажів.

Переваги фіскальної централізації. Дотримання стабілізаційної політики є важливою перевагою фіскальної централізації. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою не є стабільними. Це пояснюється цілою низкою причин [1, с. 15]:

1. Економіка деяких країн, що розвиваються, майже повністю залежить від обмеженої кількості основних статей експорту (сільськогосподарсько-



го чи мінерально-сировинного). Зміна цін на світовому ринку може вкрай негативно вплинути на економіку такої країни.

2. Зміна глобальних економічних умов може уповільнити темпи економічного росту "вразливих" країн. Наприклад, економічний спад у світовій економіці міг би призвести до скорочення потоку іноземних інвестицій, падіння попиту на експорт, значного скорочення туристичної діяльності тощо.

3. Невеликі держави є особливо вразливими. Економіка цих країн, як правило, зазнає будь-якого негативного впливу, причому навіть стихійне лихо (ураган, землетрус, посуха чи епідемії, такі як СНІД) може руйнівні вплинути на стан економіки.

Така нестійкість в економіці передається і суспільному сектору, причому найчастіше навіть ще більше. Коливання світових процентних ставок і реальних валютних курсів безпосередньо впливають на реальну вартість обслуговування зовнішнього боргу. Суми надходжень від податків з продажу залежать від коливання попиту, а витрати в суспільному секторі — від рівня інфляції та безробіття.

Загроза нестабільності змушує центральні органи влади здійснювати контроль за діяльністю в податково-бюджетній сфері, для того щоб реалізувати стабілізаційну політику. Адже неможливо, наприклад, реалізувати програму з регулювання інфляції і бюджетного дефіциту, коли значна частка державних витрат і податків перебувають у віданні органів місцевого самоврядування, які прямо не зацікавлені в реалізації стабілізаційної політики. Міністерства фінансів практично в усіх країнах прагнуть максимальною мірою контролювати:

1. Розміри податкових ставок і оподаткованої бази за основними видами податків. Це дозволяє уряду контролювати рівень доходів і значною мірою регулювати розмір бюджетного дефіциту. У більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою ставки і оподатковувана база основних податків встановлюються центральним урядом і не можуть бути змінені органами місцевого самоврядування. Це переважно викликано необхідністю контролю макроекономічних параметрів.

2. Порядок розподілу витрат і визначення їхнього рівня. При відсутності жорстких бюджетних обмежень витрати органів місцевого самоврядування можуть досягати розмірів, які будуть загрожувати розміру бюджетного дефіциту. З цієї причини в багатьох країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою здійснюється контроль за рівнем витрат органів місцевого самоврядування. Для цього є кілька способів: а) централізоване встановлення рівня заробітної плати службовців органів місцевого самовряду-

вання; б) встановлення верхньої межі зайнятості у суспільному секторі; в) затвердження місцевих бюджетів органами влади вищого рівня.

3. Порядок залучення позик органами місцевого самоврядування. Це захистить економіку від надмірного інвестування з боку органів місцевого самоврядування. Це також дозволить центральному уряду краще контролювати загальний рівень внутрішніх запозичень в економіці.

Центральні органи влади вважають за необхідне зберігати певну гнучкість, реагуючи на зміни економічної ситуації. Наприклад, дефіцит бюджету може бути скорочений за рахунок підвищення податків чи скорочення витрат. У випадку, якщо розмір дохідних відрахувань органам місцевого самоврядування жорстко фіксований, можливості центрального уряду зі скорочення бюджетного дефіциту знижуються. Вимоги МВФ і Світового банку щодо здійснення економічної політики та підтримки внутрішнього та зовнішнього балансу зазвичай мають на увазі утримання бюджетного дефіциту на прийнятному рівні й обмеження рівня внутрішніх запозичень. В умовах дійсно децентралізованої економіки цих цілей досягти складніше, ніж в умовах централізації.

Інвестиції в інфраструктуру повинні направлятися централізовано. У більшості країн, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою існує недостатність капіталу, і органи місцевого самоврядування володіють дуже незначними грошовими ресурсами. У результаті фіскальної децентралізації може відбутись переміщення фінансових ресурсів з центру, де зосереджені основні заощадження й інвестиційні капітали, на місцевий рівень, де основні ресурси витрачаються на споживчі товари. Фіскальна децентралізація, таким чином, може призвести до скорочення витрат на підтримку інфраструктури, що може вплинути на розвиток національної економіки.

Державні пріоритети в області капіталовкладень найчастіше не збігаються з пріоритетами органів місцевого самоврядування. Центральний уряд зацікавлений в інвестиціях в інфраструктуру, що принесуть користь як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях. У якості прикладу можна назвати інвестиції в будівництво іригаційних споруджень, магістральних доріг, у розвиток енергетичних систем. Органи місцевого самоврядування, навпаки — більше зацікавлені в інвестиційних проектах, які мають переважно місцеве значення, наприклад, будівництво ринків, систем водопостачання невеликих територій, муніципальних будівель і зон відпочинку. Серед тих, хто виступає за максимальну інтенсифікацію економічного зростання, знайдеться чимало прихильників думки, що великим

державним інвестиційним проектам, які покликані забезпечити розвиток загальнонаціональної інфраструктури, має надаватись безумовний пріоритет, і що роль органів місцевого самоврядування в інвестиційній політиці повинна бути обмеженою [5, с. 42].

Існують побоювання, що органи місцевого самоврядування в процесі створення і розвитку інфраструктури не будуть дотримуватись необхідних стандартів і не зможуть забезпечити їхнє функціонування на належному рівні. Існує ціла низка причин для таких побоювань. По-перше, у місцевих органів влади може не бути можливості будувати капітальні споруди відповідно до стандартів. По-друге, органи місцевого самоврядування можуть відмовитись від дотримання встановлених центральним урядом стандартів, як таких, що не відповідають їх цілям. По-третє, у органів місцевого самоврядування може виявитись недостатньо коштів для обслуговування капітальних споруджень. Враховуючи це, центральний уряд або безпосередньо здійснює будівництво й експлуатацію об'єктів, або виділяє кошти органам місцевого самоврядування, обумовивши дотримання стандартних вимог у якості умови надання субсидії.

Багато представників центрального уряду вважає, що інвестиції у соціальну сферу повинні здійснюватись рівномірно по всій країні. Цій точці зору відповідають урядові програми, які обмежують автономію місцевих органів самоврядування у визначенні рівня наданих послуг у сфері освіти й охорони здоров'я, а також комунальних послуг. Використання "норм витрат" при формуванні бюджетів у колишніх радянських республіках є прикладом того, яким чином центральний уряд обмежує автономію органів місцевого самоврядування.

В умовах централізації існує більше можливостей для вирівнювання фінансових відмінностей. Для більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою характерні дуже значні міжрегіональні відмінності у рівнях доходів і добробуту. Для "бідних" регіонів типовим є низький рівень збору податків і високий рівень потреб у витратах. Пом'якшення цих несприятливих диспропорцій є, як правило, завданням центрального уряду. Одним із загальноприйнятих методів виправлення цих дисбалансів є система надання вирівнювальних трансфертів.

Фіскальна децентралізація фактично перешкоджає вирівнюванню. Коли органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями з оподаткування або самостійного визначення структури витрат, а також мають деякі можливості здійснювати запозичення, перевагами нового статусу, швидше за все, скористаються регіони з і без того вищими рівнями доходів. Ці території мають достатню податкову базу для запровадження нових податків, відрізняються вищим рівнем

збору податків, мають технічні можливості, які дозволяють надавати більшу кількість суспільних послуг, а також достатній потенціал для погашення кредитів, що дозволяє використовувати позики для фінансування реконструкції капітальної сфери. Таким чином, при децентралізації бюджетної системи можна чекати подальшого зростання диференціації між "багатими" і "бідними" регіонами.

Таким чином, викладене демонструє, що фіскальна децентралізація має як недоліки, так і переваги. Баланс між ними визначає ступінь адекватності фіскальної децентралізації для кожної окремої країни.

Важливим питанням є визначення кожною з держав необхідного рівня розвитку процесів децентралізації. При цьому лише деякі з країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою обирають високий рівень фіскальної децентралізації.

Рівень децентралізації в промислово розвинених країнах у середньому вдвічі вищий, ніж у країнах, що розвиваються. Цей висновок багато в чому викликаний макроекономічними проблемами і питаннями економічної стабілізації. Як правило, економічні системи країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою є менш стабільними і менш гнучкими у передачі значних бюджетних повноважень органам місцевого самоврядування: це означає, що чим менш стабільною є економіка країни, тим сильнішим є міністерство фінансів і тим більш централізованим є фінансування.

Децентралізація безпосередньо пов'язана з рівнем економічного розвитку. Навіть у країнах, що розвиваються, вищий рівень доходу на душу населення асоціюється з вищим рівнем децентралізації витрат. Можна стверджувати, що зростання доходів сприяє зміцненню органів місцевого самоврядування з цілої низки причин:

1) зростання доходів пов'язане з урбанізацією і підвищенням рівня грамотності, а ці фактори сприяють підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування;

2) зростання доходів, можливо, сприяє запровадженню інституту виборів до органів місцевого самоврядування, які у цьому випадку можуть вимагати більшої автономії;

3) початково зростання доходів означає наявність більшої кількості ресурсів.

Рівень децентралізації є вищим у великих державах із неоднорідним населенням. Великими країнами зі значною територією не можливо ефективно управляти з центру. Певний ступінь децентралізації необхідний вже для того, щоб взагалі була можливість здійснення функції управління. До великих держав, у яких складається децентралізована система управління, належать Росія і Китай, Індія і Бразилія, Нігерія і Південна Африка. Серед промислово розвинених

них країн можна виділити США, Канаду, Австралію і Німеччину. Культурні й релігійні відмінності є ще однією причиною, яка змушує країни здійснювати децентралізацію, тому що в цьому випадку система управління дозволяє адекватно враховувати культурні відмінності. Показовим у цьому випадку є приклад Індії, для якої є особливо характерними широкі релігійні і мовні відмінності.

На підставі розгляду переваг та недоліків фіскальної децентралізації необхідно зазначити, що деякі ключові елементи системи фіскальної децентралізації є більш важливими, ніж інші, тому що вони визначають умови для успішного проведення фіскальної децентралізації.

Системи фіскальної децентралізації не можуть бути однаковими в різних країнах. Деякі з них надають велику автономію органам місцевого самоврядування порівняно з іншими. Розбіжності в ступені децентралізації можуть зустрічатись найчастіше у: повноваженнях із запозичень, звільненні від виконання видаткових зобов'язань центрального уряду і наданні безумовних міжбюджетних трансфертів.

Рекомендації з комплексного планування бюджетної реформи враховуються далеко не усіма. У деяких країнах (і міжнародних організаціях) фіскальна децентралізація вважається не більш ніж переглядом системи розподілу доходів чи методом удосконалення системи збору податку на майно. Такий односторонній підхід не може привести до успішної децентралізації, оскільки інші елементи, які зазвичай визначають переваги децентралізації, не розвиваються таким же чином, що не сприяє, а іноді й суперечить проведенню децентралізації.

При здійсненні політики фіскальної децентралізації необхідно забезпечити правильний порядок реформ. Спочатку органам місцевого самоврядування повинні бути надані повноваження із розподілу ресурсів, і тільки потім мають бути визначені повноваження в дохідній частині. Дві причини визначають важливість цього правила. Перша полягає в тому, що центральний уряд повинен визначити потреби у витратах для кожного рівня управління, перш ніж приступити до вирішення питання з розподілу доходів. Друга причина полягає в тому, що економічно ефективний розподіл доходів вимагає знання порядку розподілу витрат.

Центральний уряд повинен контролювати та оцінювати процеси децентралізації. Для більшості країн, що розвиваються, характерні більш централізовані фінансові системи, причому дуже ймовірно, що такий рівень централізації буде зберігатись протягом досить тривалого часу. "Контрольований" і поступовий процес фіскальної децентралізації повинен здійснюватись під керівництвом центрального уряду, особливо в таких питаннях, як встановлення єдиної системи фінансової

звітності, правил проведення аудиту, вимог відкритості в процедурі запозичення, а також визначення умов надання більшої свободи щодо витрати ресурсів, коригування формул виділення трансфертів і, нарешті, встановлення розумних лімітів на залучення позик. Крім того, у деяких сферах органам місцевого самоврядування потрібна технічна допомога. Органи місцевого самоврядування найнижчих рівнів особливо потребують допомоги з таких питань, як бухгалтерський облік, казначейство, збір податків, обробка даних і оцінка проектів.

## ВИСНОВКИ

Таким чином, однією з проблем у більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою є нездатність уряду контролювати фінансову політику органів місцевого самоврядування. Для цього необхідні два організаційні елементи: а) відділ бюджетного аналізу, можливо, у складі міністерства фінансів, адекватно укомплектований для постійного контролю за фінансовою політикою органів місцевого самоврядування; б) велика база даних, що дозволяла б здійснювати кількісний контроль і оцінку. Що стосується першого елемента, то в багатьох країнах відділи бюджетного аналізу дотепер відсутні. Крім того, існують проблеми зі створенням комплексної бази даних, що забезпечувала би роботу відділу бюджетного аналізу. У багатьох країнах, що розвиваються, відсутня сучасна інформаційна система, яка б містила детальний опис бюджетів органів місцевого самоврядування. Ще рідше для моніторингу фінансової політики органів місцевого самоврядування використовуються модель бюджетного прогнозування або модель бюджетного аналізу.

### Література:

1. Буряченко А.Є., Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // Фінанси України. — 2007. — № 8. — С. 13—18.
2. Бюджетний процес і міжбюджетні стосунки на рівні місцевих бюджетів району: навч. посіб. / Кол. авт.: С.І. Мельник, В.Серсо, С.Б. Ільїних та ін. — К.: Міленіум, 2003. — 266 с.
3. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 608 с.
4. Горник А.Г. Теоретичні аспекти формування ефективних систем міжбюджетних стосунків // Економіка та держава. — 2007. — № 11. — С. 10—14.
5. Дзюбик С.Д. Фіскальна політика: навч. посіб. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 64 с.
6. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. — 2002. — № 8. — С. 19—25.

Стаття надійшла до редакції 01.10.2009 р.