

М. І. Деркач*Комітет з питань бюджету Верховної Ради України***ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДОСВІД ЯПОНІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Проаналізовано досвід децентралізації державного управління Японії, зокрема фінансової складової даного процесу. Обґрунтовано, що організація фінансової системи є індикатором реальної автономії місцевих органів влади. Визначено позитивні та негативні наслідки реформи з децентралізації управління Японії 2000 р. Автор доводить, що укріплення фінансової автономії буде успішним тільки за умови підвищення якості й управлінської ефективності місцевих органів самоврядування та їх співпраці з центральними органами влади.

Ключові слова: децентралізація фінансових функцій держави, децентралізоване управління.

Проанализирован опыт децентрализации государственного управления Японии, в частности фискальной составляющей данного процесса. Обосновано, что организация фискальной системы является индикатором реальной автономии местных органов власти. Определены позитивные и негативные последствия реформы по децентрализации управления Японии 2000 г. Автор доказывает, что укрепление финансовой автономии будет успешным только при условии повышения качества и управленческой эффективности местных органов власти и их сотрудничестве с центральными органами власти.

Ключевые слова: децентрализация фискальных функций государства, децентрализованное управление.

Experience of Japan government regulation decentralization, particularly its fiscal component, is analyzed. It was determined that fiscal system organization is the main indicator of real autonomy of the local authorities. The positive and negative after-effects of regulation decentralization reform in Japan in 2000 were shown. The author proves that financial autonomy improvement will be successful only if quality and management effectiveness will rise as well as if local and central authorities will collaborate.

Key words: decentralization of fiscal functions of the government, decentralized management.

Актуальність проблеми. Питання децентралізації фінансових функцій держави обговорюються в Україні з початку 90-х років минулого сторіччя, проте й досі науковці та практики не випрацювали спільного єдиного підходу до вирішення ключових питань фінансової автономії нашої країни. З огляду на існуючі поточні проблеми, вивчення іноземного досвіду набуває неабиякої актуальності. У цьому контексті досвід Японії є унікальним, бо демонструє, по-перше, зрілість та ефективність органів місцевого самоврядування у високоцентралізованій японській системі державного управління, по-друге, реформа з децентралізації управління відбулася у 2000 р., що дозволяє простежити як передумови реформування, так і позитивні та негативні наслідки даного процесу.

Аналіз останніх наукових досліджень. Децентралізація влади є однією з ключових проблем сучасного розвитку України, що особливо актуалізується в умовах цілеспрямованої поступової інтеграції нашої країни до Європейського Союзу, де децентралізація державних функцій вважається основою демократії та економічного розвитку.

Рада Європи ще у середині минулого сторіччя проголосила принцип захисту місцевої та регіональної автономії. Україна, зі свого боку, у 1997 р. підписала Європейську хартію місцевого самоуправління, що була прийнята у 1985 р., та взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень, закріплених у ній.

Проте, питання створення ефективної моделі місцевого самоуправління в Україні залишається невирішеним, а система влади залишається здебільшого централізованою, що певною мірою стримує ініціативу і розвиток місцевих органів влади. З метою вирішення даної проблеми варто звернутися до іноземного досвіду, адаптація окремих положень якого дозволить сформуванню власної моделі розвитку фіскальної автономії.

Враховуючи неординарність японського підходу до фіскальної автономії, багато науковців у різних країнах світу присвятили свої роботи дослідженню проблем становлення та реформування управлінської децентралізації Японії. Складність і неоднозначність системи вертикальних взаємовідносин між центральною та місцевою владою в Японії проаналізовано у роботах Р. Дж. Самуельса [1], А. Девіта, С. Стейнмо [2], А. Сенаторова [3], І. Тимоніної [4], В. Кітамура [5] та інших.

Мета дослідження полягає у аналізі практичного досвіду реформ децентралізації управління в Японії з метою теоретичного обґрунтування доцільності децентралізації фіскальних функцій держави в Україні.

Основні результати дослідження. Форми децентралізації – політична, адміністративна, фіскальна – відрізняються своїми особливостями, політичними наслідками, умовами досягнення успіху. Децентралізація може здійснюватися по-різному – шляхом деконцентрації або шляхом деволюції. У випадку деконцентрації центральний уряд розосереджує цілий ряд своїх функцій, таких як планування і фінансування, серед регіональних філій, зберігаючи за собою загальний контроль. Деконцентрація являє собою, перш за все, адміністративний захід, при реалізації якого право прийняття рішень як і раніше лишається за центральними державними міністерствами. У разі деволюції центральний уряд передає певні повноваження і функції місцевим органам самоврядування. Основною метою у даному випадку є зближення влади з населенням та підвищення прозорості й підзвітності. У таких умовах місцева влада діє у загальних політичних рамках, що встановлюються центральним урядом, проте вона функціонує автономно у сфері реалізації своїх функцій [6].

Процес децентралізації функцій, у першу чергу фіскальних, між центральною і місцевою владою є складним і неоднозначним у своїх наслідках, оскільки стосується не тільки реформування законодавства, контролю і регулювання, але й перерозподілу економічних, соціальних і фінансових функцій держави.

Кінцевою метою фіскальної децентралізації є підвищення якості життя населення. Вона впроваджується у відповідь на вимоги підвищення ефективності виконання державними службами своїх функцій, враховуючи місцеві потреби і умови з одночасним досягненням регіональних і національних цілей. До основних причин, що змушують уряди приймати рішення про проведення децентралізації відносять [6]:

- підвищення адміністративної і економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів у зв'язку із кращим розумінням місцевих потреб;
- забезпечення прозорості через чіткий зв'язок між бюджетними надходженнями і рівнем послуг, що забезпечуються на місцевому рівні;
- підвищення відповідальності посадовців перед виборцями;
- підвищення рівня колективної участі місцевого населення у діяльності органів влади.

У більшості країн проведення децентралізації обумовлюється суто економічною причиною, а саме необхідністю зменшення витрат на виконання функцій держави за рахунок їх переносу з центрального на місцевий рівень.

Децентралізація державного управління є одним з найважливіших елементів розвитку демократії. Так, визначаючи концепцію місцевого самоврядування у ст. 3.1 Європейської хартії місцевого самоуправління [7] задекларовано «право і

спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

Стаття 9 Європейської хартії місцевого самоуправління [7] також регулює питання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, зокрема, серед інших зазначаються такі аспекти:

– органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень (ст. 9.1);

– принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону (ст. 9.3);

– фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань (ст. 9.4);

– захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції (ст. 9.5);

– у міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції (ст. 9.7).

Унікальність японського досвіду полягає саме в тому, що практичний інтерес для України має як вивчення дореформених принципів місцевого самоврядування, так і особливостей самого процесу реформування. На сучасному етапі еволюцію децентралізації функцій місцевих органів влади Японії умовно можна розділити на два періоди: до реформи 2000 р. і після неї.

У чому полягали особливості децентралізації управління у Японії до 2000 р.?

Японська система влади на місцях є дворівневою – верхній рівень – префектури та нижній рівень – муніципалітети міст, селищ та сіл. Префектур та муніципалітетів, структури яких схожі та вони рівноправні перед законом, нараховується близько 3500.

На місцевий рівень ще до реформ було делеговано велике коло економічних та соціальних функцій та прав [4]. Поміж основних особливостей фіскальної децентралізації у цей період увагу доцільно приділити таким:

По-перше, багато державних функцій виконувалися місцевою владою за дорученням центрального уряду (наприклад, забезпечення безпеки, освіта).

По-друге, органи місцевого самоврядування не мали повної фінансової самостійності. Фіскальна система Японії побудована таким чином, що на місцевому рівні збирається близько третини від загальних податкових надходжень у країні. Саме через цей факт відповідно до рівня самофінансування японську систему самоуправління часто називали «тридцятивідсотковим самоуправлінням». Така обмеженість у власних фінансових ресурсах не поєднувалася із значним обсягом покладених на місцеву владу функцій. У зв'язку із цим спостерігався процес постійного балансування доходів та видатків центральних та місцевих органів влади.

По-третє, трансферти спрямовувалися на нівеляцію різниці у фінансовому стані різних префектур та муніципалітетів з метою забезпечення усіх громадян

Японії визначеного набору суспільних послуг незалежно від доходів їх місцевих бюджетів. Таким чином, розподіл трансфертів відбувався нерівномірно. Крім того, відрахування з центрального бюджету одержували не всі префектури і муніципалітети, а тільки ті, що потребували додаткового фінансування. Перерозподіл податкових надходжень здійснюється за принципом повного або часткового «збалансування різниці» між «основними фінансовими потребами» і «основними фінансовими надходженнями». Так, протягом певного часу з 47 префектур тільки чотири – Токіо, Канагава, Аїті, Міе – вважалися фінансово забезпеченими і не одержували трансфертів з центрального бюджету, згодом їх кількість скоротилася до однієї – Токіо. А з 3437 муніципалітетів бездотаційними були 164 [4].

Як і в більшості фінансових систем країн світу в Японії застосовуються декілька основних форм перерозподілу фінансових ресурсів. Понад 50 % усіх переказів центрального уряду складають відрахування від державних податків на користь префектур і муніципалітетів. Регіонам передається 32 % прибуткового податку з громадян, податків з юридичних осіб і податку на спиртне, 24 % споживчого податку і 25 % податків на тютюнові вироби. Ці трансферти від центральних органів влади до місцевих є безумовними.

Окрім безумовних трансфертів виділяються також умовні, або цільові. У разі якщо реалізація державних програм передбачає пільгове оподаткування, то держава компенсує втрати від недоодержання податків у розмірі 80 % для префектур та 75 % для муніципалітетів. Також використовується система місцевих податків, якими поступаються, коли держава поступається місцевій владі рядом податків, що йдуть на певні цілі (наприклад, дорожній податок).

Інша категорія виплат центрального уряду на користь місцевих органів влади – це субсидії та дотації казначейства, що призначені для часткового або повного відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням функцій, що делеговані на місцевий рівень. Серед таких функцій – обов'язкова освіта, суспільне будівництво, державна охорона здоров'я, соціальне забезпечення тощо.

Разом із безповоротними виплатами уряд Японії використовує систему кредитування органів місцевого самоврядування через програму позик та інвестицій. Як правило, це цільові й процентні кредити, оскільки призначені для фінансування проектів з очікуваним прибутком. Проте умови кредитування є пільговими у порівнянні із звичайним комерційним кредитом. Близько 30 % кредитних ресурсів надходить через державну корпорацію фінансування місцевих громадських підприємств безпосередньо на рахунки цих підприємств – головних суб'єктів реалізації соціально-економічної політики місцевих адміністрацій.

Окрім державних кредитних ресурсів місцеві бюджети поповнюються за рахунок позик, що розміщуються на приватному фінансовому ринку шляхом відкритого продажу облігацій місцевих органів влади і закритою підпискою на них. Випуск місцевих позик контролюється урядом і здійснюється з дозволу міністерства у справах місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що така система перерозподілу фінансових ресурсів не тільки забезпечувала фінансову базу для виконання державних функцій місцевими органами самоврядування, але й надавала їм можливість брати участь у загальнодержавній політиці вдосконалення інфраструктури, проводити власну політику розвитку, у тому числі й шляхом ініціювання локальних проектів.

Щодо особливостей видатків місцевих бюджетів, то близько третини загального обсягу капіталовкладень місцевих бюджетів спрямовувалося на громадські роботи. Решта – на рахунок так званих «самостійних робіт», переважна частина яких здійснювалася у рамках загальнодержавних і регіональних планів – довгострокових планів розвитку території, політики відносно депресивних районів і районів депопуляції, планів відродження «сільської батьківщини», у процесі перепланування міст. Також з місцевих бюджетів фінансувалися роботи з комплек-

сного облаштування території й створення сприятливого життєвого середовища [4].

Разом з тим, слід відзначити, що відносини між центральними та місцевими органами влади у Японії були й залишаються досить складними.

З одного боку, центральна влада не завжди виділяла кошти для реалізації наданих повноважень, проте, із іншого боку, вона завжди надавала їх опосередкованим шляхом через підвищення місцевих податків або надаючи гранти на спільні цілі [5]. Таким чином, реалізовувався принцип – чим більш централізована система, тим відповідальніше центральний уряд за фінансову стабільність місцевих органів влади.

Також, існувала розвинута система контролю урядом місцевої влади, що з одного боку, не давало можливостей для розвитку фіскальної автономії, проте, з іншого – суттєво покращило якість місцевого самоуправління, сприяло його професійному становленню. Так, Міністерство внутрішніх справ Японії проводило фінансовий контроль місцевих органів влади, що полягав у важливій ролі місцевого фінансового бюро даного міністерства у раціоналізації видатків на місцях. Міністерство складало щорічний зведений бюджет місцевих органів влади і представляло його на національному рівні, відстоюючи місцеві інтереси перед мінфіном. Особливо це виявилось у період енергетичної кризи 1975–1984 рр., коли більшість країн страждали від сильного фінансового дефіциту, Японія навіть спромоглася збільшити видатки на місцеві потреби [5]. Тобто, реалізовувався, ще один принцип – чим сильніше представлено на національному рівні міністерство, що відстоює інтереси регіонів, тим швидше іде розвиток на місцях. Отже, бачимо, що у централізованій системі місцева влада у співпраці з міністерствами змогли підвищити свою самостійність і управлінську ефективність.

Слід зазначити, що до проведення реформи місцеві органи влади Японії були досить зрілими та успішними, що підтверджувалося тим фактом, що майже 75 % від загальної кількості усіх управлінців були службовцями місцевих органів влади, а через їхні руки проходило близько 70 % бюджетних коштів. Фахівці навіть схильні оцінювати факт високої дієздатності та значних обсягів фінансування місцевих органів влади у такій високо централізованій унітарній країні як Японія як парадокс [5].

У Японії поступово склалися передумови до реформування.

По-перше, як вже зазначалося, місцева влада спромоглася підвищити свою управлінську ефективність і вже була готова до децентралізації.

По-друге, безпосереднім чинником проведення реформ стала інтернаціоналізація економіки, що вплинуло на внутрішній баланс інтересів.

По-третє, бізнес-структури ще на початку 90-х років ХХ століття стали вимагати такої реформи. Їх мотивація полягала у тому, що багато компаній хотіли використовувати ділові можливості на регіональному та місцевому рівнях. Ділові кола вимагали спрощення процедур одержання різноманітних дозволів і документів, прийняття швидких рішень. Безперечно, що на місцях це можна робити швидше та ефективніше, ніж у центрі.

По-четверте, децентралізації вимагали й місцеві органи влади, що в умовах нестачі фінансових ресурсів, прагнули одержати повноваження з метою приваблення зовнішніх інвесторів.

Сформувалася коаліція бізнесу і місцевої влади, що вимагала децентралізації.

Наступним послідовним кроком стало те, що правляча ліберально-демократична партія запропонувала академічним інститутам і дослідникам випрацювати плани з її проведення та надати свої рекомендації. У результаті чого у 1999 р. був схвалений Біль про децентралізацію.

Акт про децентралізацію управління в Японії був введений в дію 1 квітня 2000 р. і переважно спрямовувався на посилення автономії місцевої влади від

центрального уряду в наданні соціальних послуг. Цей документ зменшив роль центрального уряду в процесі регулювання економікою, що викликало суттєві зміни у відносинах між центральною та місцевими владою.

Реформа передбачала можливість вільно встановлювати велику кількість податків. З'явилися такі речі як податок на пластикові пакети у супермаркетах, податок на приїжджих рибалок (його встановили у трьох муніципалітетах в районі озера Камагучи), податок на постояльців готелів у Токіо та інші. Більшість місцевих схем оподаткування були спрямовані на туристів, приїжджих та транснаціональні компанії.

З іншого боку, децентралізація потягла за собою низку проблем, головними з яких стали фінансові й проблеми загострення протиріч між префектурами і муніципалітетами. Фінансові проблеми полягали у тому, що незважаючи на самостійне встановлення місцевих податків доходи місцевих бюджетів росли повільно – у середньому за рік менше ніж на 1 % [5], що не вирішувало більшість нагальних проблем регіонів.

Загострення політичних протиріч між окремими регіонами з'явилося унаслідок збільшення розриву між багатими та бідними місцевостями, між міськими і сільськими районами.

Ще однією проблемою стало об'єднання муніципалітетів, що зменшувало ступінь їх демократичності, втрату роботи місцевими чиновниками, віддалення сфери соціальних послуг від місцевих жителів. Природні кордони – гори, ріки – послаблювали зв'язок людей з місцевими органами влади.

Отже, досвід децентралізації управління в Японії демонструє декілька принципово важливих речей.

Децентралізація фіскальних функцій держави повинна проводитися тільки за умов високої управлінської ефективності місцевих органів влади, які повинні бути здатними самостійно приймати правильні рішення, та наявності розвиненого громадського контролю належного виконання місцевих бюджетів з боку жителів цього регіону.

Дієздатність місцевої влади, підвищення її управлінської ефективності має забезпечуватися через співробітництво із центральними органами влади, профільними міністерствами (а може навіть під їх безпосереднім контролем). Обсяг повноважень і ступінь фіскальної децентралізації треба розширювати внаслідок зростання компетентності та ефективності органів місцевого самоврядування.

Організація фіскальної системи є важливим індикатором ступеню реальної автономії місцевої влади. Успішна децентралізація може бути забезпечена тільки через розширення власних податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Стандартної моделі децентралізації державних функцій не існує, оскільки є безліч чинників, як суто політичних й організаційних, так і економічних, фінансових, психологічних, що визначають її найбільш раціональну та ефективну форму для кожної окремої країни. Можливості децентралізації державних функцій країн обмежені наявністю культурних, історичних, правових, економічних, фінансових складнощів, що зумовлює необхідність зваженого і поступового підходу до її проведення.

Проте розвиток фіскальної децентралізації державного регулювання набуває швидких обертів в усьому світі. Ще у 80-х роках ХХ століття багато країн світу (у першу чергу промислово розвинені країни) стали на шлях децентралізації цілого ряду державних функцій. Японія чи не єдина промислово розвинена країна, що до 1990-х років зберегла досить жорстку вертикальну систему взаємовідносин між центральною владою та місцевим рівнем управління і провела реформу децентралізації управління у 2000 році, що становить безперечний інтерес для випрацювання моделі децентралізації в Україні.

У першу чергу, японський досвід продемонстрував необхідність створення передумов для проведення успішної фіскальної децентралізації, а саме підвищення управлінської ефективності місцевих органів влади, залучення висококваліфікованих кадрів і сприяння рівномірному розвитку регіонів країни. Важливим моментом у цьому процесі є наявність співробітництва між місцевими і центральними органами влади.

Бібліографічні посилання

1. Samuels R. J. The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated? / R.J. Samuels. – Princeton: Princeton University Press, 1983.
2. Dewit A. The Political Economy of Taxes and Redistribution in Japan / Andrew Dewit, Sven Steinmo // Social Science Japan Journal. – 2002. – № 5. – P. 159–178.
3. Сенаторов А. Я. Японская: курс на структурные реформы / А. Я. Сенаторов // Проблемы Дальнего Востока. – 1998. – № 2. – С. 37–49.
4. Тимонина И. Л. Государство и регионы в Японии [Электронный ресурс] / И. Л. Тимонина // Режим доступа: <http://www.bestreferat.ru/referat-6258.html>
5. Ватару Китамура Парадоксы централизации и децентрализации: опыт Японии [Электронный ресурс] / Ватару Китамура; [пер. А. Маклакова] // 2009. – 3 ноября. – Режим доступа: http://www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm
6. Децентрализация и налогообложение сельскохозяйственной недвижимости. – Рим: Продовольственная и сельскохозяйственная организация объединенных наций, 2005. – Режим доступа: <http://www.fao.org/docrep/007/y5444r/y5444r05.htm>
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]; [офіційний переклад] – Страсбург, 1985. – Режим доступа: <http://www.niss.gov.ua/book/varnaly/008.htm>

Надійшла до редколегії 05.07.2009.