

**О.В. ДЛУГОПОЛЬСЬКИЙ, д.е.н., доцент**  
 Тернопільський національний економічний університет,  
 м.Тернопіль, Україна  
[dlugopolsky@mail.ru](mailto:dlugopolsky@mail.ru)

## ФІСКАЛЬНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА БЮДЖЕТНІ РЕФОРМИ ЗА УМОВ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОЇ КРИЗИ

*Обґрунтована роль фіскального федералізму у чіткому розмежуванні податково-видаткових повноважень між центральним та субнаціональними урядами, наведена класифікація моделей фіскального федералізму з характеристикою кожної з них, проаналізована відповідність розміру державного сектору країн Європи закону Вагнера, здійснена оцінка тренду розвитку бюджетної та соціальної політик країн ЄС з огляду на фінансово-економічну кризу, зроблений висновок про актуальність інституціональних факторів фіскальної модернізації на перспективу.*

**Ключові слова:** фіскальний федералізм, бюджет, держава добробуту, соціальна політика.

*Обоснована роль фискального федерализма в четком разграничении доходно-расходных полномочий между центральным и субнациональными правительствами, приведена классификация моделей фискального федерализма с характеристикой каждой из них, проведен анализ соответствия размера государственного сектора европейских стран закону Вагнера, оценен тренд развития бюджетной и социальной политик стран ЕС в условиях финансово-экономического кризиса, сделан вывод про актуальность институциональных факторов фискальной модернизации в перспективе.*

**Ключевые слова:** фискальный федерализм, бюджет, государство благосостояния, социальная политика, институциональная экономика.

**O.V. Dluhopolskyi**

### *Fiscal federalism and budget reforms during financial and economic crisis period*

*The role of fiscal federalism in distinction of accumulative-distribution responsibilities between central and subnational governments is discussed, the classification of fiscal federalism models with characteristics of each is built, the analyses of public sector size of European countries match the Vagner's law is held, trend of budget and social policy development of EU countries in a crisis conditions is estimated, the conclusion about actuality of institutional factors of fiscal modernization in a future is proposed.*

**Key words:** fiscal federalism, budget, welfare state, social policy.

Характерною рисою сучасного державного устрою країн світу є наявність декількох адміністративно-територіальних рівнів: центрального уряду, який відповідає за досягнення визначених цілей та вирішення певного складу завдань на рівні держави, та інших рівнів державної влади, які функціонують на рівні регіону, штату, провінції, землі, а також на рівні муніципальних утворень, що володіють доходними повноваженнями в межах делегованих їм законодавством витратних обов'язків. Існування подібної інституційної структури органів державної влади та управління, незалежно від політичного устрою країни, призводить до появи відповідної галузі економіки суспільного сектору, що досліджує його вертикальну структуру – фіскального федералізму<sup>1</sup>, предметом якої є нормативний та позитивний аналіз розподілу функцій між різними рівнями державної влади, а також способи взаємодії цих рівнів між собою за допомогою таких інструментів, як міжбюджетні трансферти [1]. Актуальною проблемою є класифікація типів фіскального федералізму з виокремленням найбільш прийнятних варіантів його запровадження з огляду на стан публічних фінансів тієї чи іншої країни.

Проблематика фіскального федералізму достатньо повно висвітлена у працях В.Баумоля, К.Белля, Ш.Бланкарта, Р.Гілла, Р.Гордона, З.Лібенстайна, Р.Масгрейва, В.Оутса, Р.Счвеба, Л.Сьодерстрьома, Ч.Тьєбу, Д.Фрідмена тощо [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8]. Однак

<sup>1</sup> Федералізм включає тісний зв'язок між індивідами, групами та державами, що поєднує їх у тривалий, проте не вічний союз, з метою більш швидкого досягнення спільної мети за умови збереження відповідної цілісності усіх сторін. Федералізм має справу з конституційною дифузією влади, тому за федеративного устрою складові елементи разом здійснюють процеси формування спільної політики і управління, тоді як діяльність «колективного уряду» проводиться таким чином, щоб зберегти їх відповідну цілісність.

за умов сучасного соціально-економічного становища в країнах Європи після кризи 2008 р. актуальним є обґрунтування бюджетних реформ в напрямку підвищення стійкості публічних фінансів на перспективу.

Метою статті є вироблення рекомендацій щодо забезпечення стійкості публічних фінансів на основі аналізу існуючих моделей фіскального федералізму в розрізі країн світу та оцінки податково-бюджетних стратегій посткризових економік.

Під фіскальним федералізмом розуміють розмежування в національному законодавстві видаткових зобов'язань та податкових джерел

між центральним та субнаціональними урядами [9; 10]. Фіскальний федералізм є практикою функціонування сектору державного управління за умови, що в ньому існує більш ніж один рівень, що характерно як для унітарних, так і для федеративних держав – табл. 1 (наприклад, сектор державного управління у Франції нараховує 6 рівнів: національний, регіони, провінції, департаменти, території, комуни; у Польщі – 4: національний, воєводства, повіти, гміни; в Україні – 4: національний, регіональний (обласний), міст обласного підпорядкування та сільських районів, міст районного підпорядкування, сіл і селищ).

Таблиця 1

## Характерні риси політичних устроїв країн світу\*

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

\*Складено автором на основі: [2; 11]

Р. Масгрейв сформулював декілька основних принципів фіскального федералізму [6]: принцип відповідності (рішення про виробництво суспільних благ має прийматися тими громадянами, які проживають на території, де отримуватимуться вигоди та збиратимуться

платежі для фінансування суспільного блага); принцип централізованого перерозподілу (зміни в розподілі повинні покладатися на центральний уряд, який має необхідні важелі для здійснення політики розподілу); принцип фінансового вирівнювання (за відсутності адек-

ватної політики індивідуального розподілу центральний уряд має забезпечувати певний ступінь вирівнювання між краще та гірше забезпеченими субнаціональними урядами); принцип національних бажаних благ (центральний уряд може стимулювати цільовими трансфертами надання певних локальних суспільних благ, оскільки їх виробництво характеризується просторовими зовнішніми ефектами, або вони є особливо значущими благами відповідно нормативного інтересу суспільства). Додамо, що фіскальний федералізм не лише сприяє підвищенню алокації ресурсів на різних рівнях державного управління, але й захисту прав і свобод громадян, розвитку демократії.

Теоретиками фіскального федералізму прийнято виділяти дві його основні моделі [2; 12]: кооперативний та конкурентний федералізм. Кооперативний федералізм пріоритетом визначає національне податкове законодавство, яке жорстко закріплює функції та джерела доходів, а також звужує перелік інструментів реалізації власної політики субнаціональними урядами (високо централізована система міжбюджетних відносин). Головний принцип, що реалізується моделлю кооперативного федералізму, полягає у забезпеченні дотримання на всій території країни єдиних соціально-економічних стандартів життя. У Австрії, Бельгії, Великобританії, Греції, Іспанії, Мексиці, Німеччині, Угорщині, Словенії, Словаччині, Франції реалізується саме ця модель з домінуванням дольового розподілу податкових доходів і забезпеченням високої взаємної відповідальності різних бюджетних рівнів. Найкращим чином модель кооперативного федералізму функціонує в Німеччині, де «кооперативність» втілюється у двох сенсах: по-перше, федеративне законодавство країни є результатом роботи федеральних законодавців та законодавців земель, оскільки кожен закон повинен бути схвалений двома палатами – Бундесратом (загальнонаціональні інтереси) та Бундесратом (інтереси окремих земель); по-друге, вимоги Конституції Німеччини щодо необхідності забезпечення однакових умов життя на усій території змушує землі кооперувати між собою по горизонталі, а також по вертикалі – з центральним урядом. Пряма державна допомога з бюджетів вищого рівня є порівняно незначною, проте існують численні масштабні федеральні та спільні програми регіонального розвитку.

На противагу цьому, конкурентний федералізм передбачає такий порядок організації

бюджетного процесу, за якого національне законодавство визначає лише загальні повноваження і зобов'язання, тоді як субнаціональні уряди мають практично повну свободу у визначенні власних податкових джерел та виборі механізмів забезпечення суспільними благами, що відповідають потребам населення. Конкурентний федералізм базується на ідеї територіальної конкуренції, що передбачає відмову від досягнення єдиних стандартів життя через коригування результатів дії ринкових сил. Вважається, що доцільніше надати кожному регіону можливість конкурувати виходячи з власних порівняльних переваг. У зв'язку з цим субнаціональні уряди повинні мати максимальний доступ до незалежних джерел доходів з метою розв'язання численних локальних проблем (діє принцип «один податок – один бюджет»). В країнах конкуруючого федералізму забезпечується більш висока відповідальність субнаціональних урядів за податково-бюджетну та соціальну політику, існує більше можливостей для врахування особливостей соціально-економічного розвитку територій. Небезпеками цієї моделі є: можливість неефективної податкової конкуренції за умов фінансово-економічної та політичної кризи, дезінтеграції економічного простору країни; виникнення «викривлення» у міжрегіональному розподілі ресурсів через дистанціювання від проблем горизонтальних дисбалансів та регіональних бюджетних дефіцитів; опортунізм місцевої влади. У США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, Данії, Швеції, Фінляндії, Швейцарії реалізується саме ця модель, де центральний та субнаціональні уряди будують податково-бюджетні системи незалежно (принципи індивідуальної відповідальності та фінансової самостійності). Наприклад, у США функції та податкові джерела федерального уряду прописані у Конституції, яка містить деякий перелік заборон для штатів (наприклад, заборона на введення штатами митних платежів). Проте загалом список функцій та джерел доходів штатів не наводиться, оскільки він визначається самими конституціями штатів, що вносить різноманіття у податкові надходження території і створює підґрунтя для податкової конкуренції. У Канаді діє механізм «добудови» податкових ставок: провінції та муніципалітети володіють правом додавати свої ставки податків до базової федеральної.

Однак таке чітке розмежування моделей фіскального федералізму (на кооперативний та конкурентний) є дещо спрощеним підходом,

оскільки багато країн успішно використовують їх поєднання, а деякі – здійснили історичний перехід від однієї моделі до іншої. Так, наприклад, американська система взаємовідносин

центру зі штатами еволюціонувала від дуального, кооперативного через креативний та новий федералізм до конкурентного (табл. 2).

Таблиця 2

## Періодизація моделей фіскального федералізму\*

Стадії	Характеристика	Приклади реалізації у США
1. Дуальний (dual federalism)	Чіткий розподіл сфер відповідальності центрального та субнаціональних урядів, причому столиця країни та регіони розглядаються як рівноправні центри влади, втручання центру є винятком з правила суверенітету, а основою організації міжбюджетних взаємозв'язків є горизонтальні відносини (layer-cake federalism)	1790-1930 рр. (Е.Коруін, Дж.Кларк, Т.Дай)
2. Кооперативний (cooperative federalism)	Співробітництво між національними та локальними урядами, залежність останніх від рішень центру, залучення регіонів до реалізації загальнонаціональної політики	1930-1960 рр. (Ф.Рузвельт)
3. Креативний (creative federalism)	Зростання ролі центрального уряду, який через міжбюджетні трансферти спрямовує кошти на розв'язання не лише національних, але й локальних проблем	1960-1980 рр. (Л.Джонсон)
4. Новий (new federalism)	Звуження ролі центрального уряду, скорочення видатків на розв'язання локальних потреб, посилення автономії регіонів як за видатками, так і за доходами	1980-2000 рр. (Р.Рейган)
5. Конкурентний (competitive federalism)	Свобода прийняття рішень центром та локальними урядами на основі податкової та бюджетної автономії, власники мобільних факторів капіталу і праці можуть обирати найбільш вигідні правила гри через процедуру виборів, змінювати адресу юридичної організації та місце проживання, регіональні органи влади «продають» населенню певної території суспільні блага в обмін на податки, які є їх своєрідною ціною	Початок ХХІ ст. (А.Бретон, Б.Обама)

\*Складено автором на основі: [13; 14; 15]

У схематичному зображенні усі стадії розвитку фіскального федералізму можна звести до трьох моделей, які відрізняються між собою конфігурацією розподілу повноважень між центром і субнаціональними урядами (рис. 1). Отже, домінування характеристик однієї з моделей дозволяє вести мову про певний етап розвитку системи фіскального федералізму, під яким слід розуміти організацію перерозподільних процесів по вертикалі і по горизонталі публічних фінансів (у випадку дуального, кооперативного та креативного федералізму), або свободу субнаціональних урядів у наданні бюджетних послуг та виборі джерел доходів (у випадку нового та конкурентного федералізму).

Слід зазначити, що протягом 1995-2012 рр. у багатьох європейських країнах, а також США, Канаді спостерігались масштабні зміни співвідношення консолідованих доходів та витрат у ВВП за рівнями державного управління.

Так, у більшості країн відбувалось поступове зниження ролі центрального уряду із одночасним зростанням ролі субнаціональних урядів в питаннях формування дохідної частини бюджетів (за винятком Данії, Німеччини, Люксембургу, Швейцарії, Італії, Естонії, Угорщини). Стосовно повноважень у сфері видатків, то в країнах Європи поступово відбувалось зростання ролі як центрального, так і субнаціональних урядів, що демонструє дію закону Вагнера не лише стосовно економічного зростання, але й економічного спаду – адже зростання державних витрат у ВВП не уповільнювалось навіть у періоди фінансово-економічних криз. Падіння державних доходів в періоди економічних рецесій з одночасним нарощуванням видатків на фінансування суспільних благ та соціальних допомог призводило до зростання бюджетних дефіцитів, однак компенсовувалось масштабними державними запозиченнями, що й спричинило у більшості

країн ЄС боргову кризу початку XXI ст.

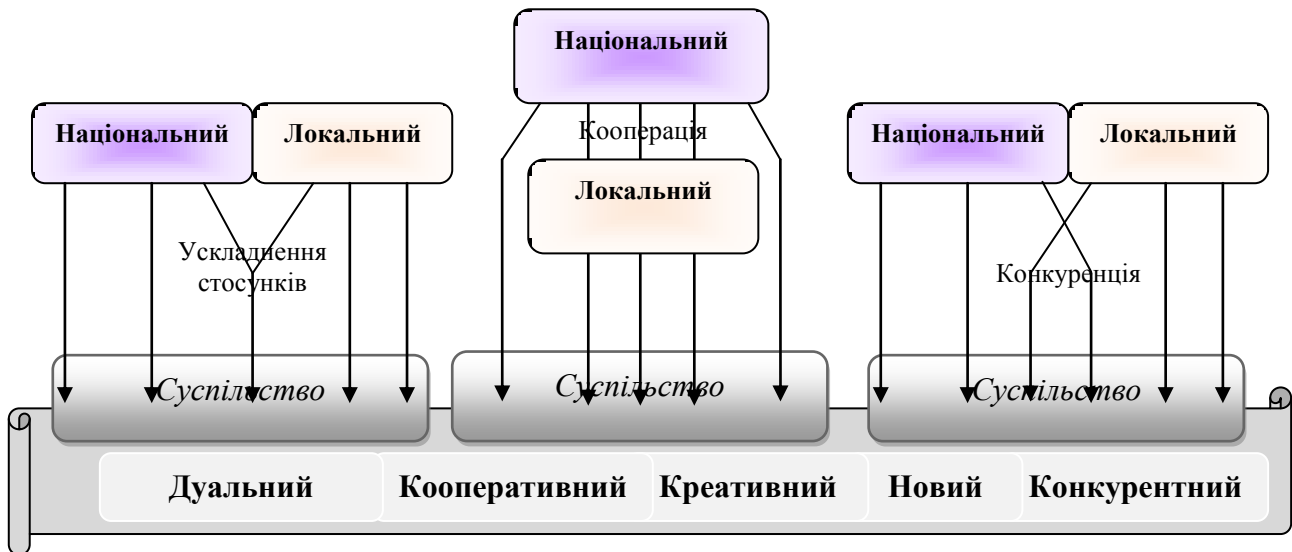


Рис. 1. Розподіл моделей фіскального федералізму\*

\*Розроблено автором

Проте у самому законі Вагнера закладе-на необхідність його поступового демонтажу, пов'язана з «точками Лаффера» [16; 17] та «точкою Скаллі» [18; 19]. Як свідчать економіко-математичні розрахунки ефективних точок BARS-кривої (від 35 до 45% ВВП), проведені фахівцями С.Р.Е.І. (Inter-Departmental Research Centre of Economy of the Institutions) [20], за період 1970-2012 рр., в більшості європейських країн розмір суспільного сектора значно перевищує оптимальні межі (табл. 3). Так, наприклад, надзвичайно «роздутим» є суспільний

сектор у Австрії, Бельгії, Данії, Італії, Нідерландах, Фінляндії, Франції (як за доходами, так і за витратами). У Великобританії та Люксембурзі його межі не виходять за оптимальні щодо показника відношення державних доходів до ВВП, однак несуттєво перевищують оптимальні за показником відношення державних витрат до ВВП. У Греції, Португалії та Німеччині є незначні резерви скорочення частки суспільного сектора до оптимальної межі (від 1 до 10% ВВП).

Таблиця 3

Імовірна надлишкова частка суспільного сектора в деяких країнах ЄС-27, 2012 р.\*

Країна	Оптимум BARS-кривої	Державні доходи, % ВВП	Державні витрати, % ВВП	% відхилення за доходами	% відхилення за витратами
Австрія	38,21	48,7	52,0	-10,49	-13,79
Бельгія	35,39	49,4	53,6	-14,00	-18,21
Великобританія	43,50	41,6	50,3	+1,89	-6,79
Греція	39,33	40,2	49,5	-0,87	-10,17
Данія	38,63	53,6	56,8	-14,96	-18,16
Ірландія	44,47	35,1	43,9	+9,37	+0,57
Італія	37,68	46,1	49,2	-8,42	-11,52
Люксембург	39,78	39,0	40,1	+0,78	-0,32
Нідерланди	35,52	47,1	49,4	-11,57	-13,87
Німеччина	41,99	43,2	44,3	-1,21	-2,30
Португалія	42,28	42,4	46,9	-0,12	-4,61
Фінляндія	40,38	52,9	53,5	-12,51	-13,16
Франція	39,49	50,1	55,4	-10,61	-15,90

\*Розраховано та складено автором на основі: [20; 21; 22; 23]

<http://www.elibrary.ru/issues.asp?id=37579>

<http://www.instud.net>, <http://www.nbu.gov.ua/>

Ілюстрація структури державних доходів в країнах зони євро у 2007-2013 рр. (табл. 4) свідчить про поступове зростання ролі соціальних відрахувань в консолідованих доходах державних бюджетів цієї групи країн (з 15,1 до 16,5% ВВП), і одночасне зменшення ролі прямих (з 12,4 до 11,6% ВВП) і непрямих (з 13,5 до 13,1% ВВП) податків, а також суттєве скорочення обсягу інших доходів (з 4,3 до 3,3%

ВВП). Аналіз структури державних витрат країн єврозони вказує на незначне зростання видатків на колективне споживання (з 7,9 до 8,3% ВВП), витрат на сплату процентів (з 3,0 до 3,2% ВВП), виплату соціальних допомог у натуральній формі (з 12,1 до 12,8% ВВП), субсидій (з 1,2 до 1,3% ВВП), а також збільшення видатків на виплату соціальних трансфертів (з 15,8 до 17,3% ВВП).

Таблиця 4

## Структура державних доходів і витрат в країнах зони євро, % ВВП\*

	2007	2009	2011	2013 (прогноз)
<b>Загальні доходи, в т.ч.:</b>	<b>45,3</b>	<b>44,5</b>	<b>44,9</b>	<b>44,5</b>
- непрямі податки	13,5	12,8	13,1	13,1
- прямі податки	12,4	11,4	11,5	11,6
- соціальні відрахування	15,1	15,7	15,6	16,5
- інші доходи	4,3	4,6	4,7	3,3
<b>Загальні витрати, в т.ч.:</b>	<b>46,0</b>	<b>50,8</b>	<b>49,2</b>	<b>48,5</b>
- колективне споживання	7,9	8,7	8,4	8,3
- соціальні трансферти	15,8	17,7	17,6	17,3
- проценти	3,0	2,8	3,0	3,2
- соціальні допомоги в натуральній формі	12,1	13,4	13,0	12,8
- субсидії	1,2	1,4	1,3	1,3
- інші витрати	6,0	6,8	5,9	5,6

\*Розраховано автором на основі: [22]

Соціальна політика європейських країн 1960-1990-х рр., пов'язана з реалізацією концепції «держави добробуту», сприяла не лише зростанню добробуту громадян, а й формуванню якісної політичної спільноти, посиленню суспільної солідарності. Сьогодні соціальний захист уже перестав бути прерогативою виключно держави-нації, оскільки набувають поширення тенденції формування єдиного, глобального соціального захисту, суб'єктом якого виступають наднаціональні інституції. За висловлюванням Дж.Меєра та ін., «на глобальному рівні соціальна політика не є знаряддям держави, для якої немає місця, світове суспільство – це суспільство без держави» [24]. Держава, отже, в системі соціального захисту починає діяти як сегмент глобальної політичної системи.

В дискурсі проблем розвитку наднаціонального соціального захисту західні дослідники звертають увагу на такі негативні тенденції: по-перше, економічна конкуренція між

країнами може спонукати їх зменшувати економічні витрати на соціальний захист з метою підвищення конкурентоздатності (соціальний демпінг), якщо в цих країнах не існує наддержавних чи глобальних регулятивних засобів, спрямованих проти такої політики; по-друге, міграція між різними країнами породжує політичну логіку можливості перерозподілу доходу між ними, що запобігало б політичним наслідкам масової міграції; по-третє, спільні ринки капіталу й праці у різних країнах створюють можливість виникнення наддержавних владних структур, котрі заперечують або ставлять під загрозу соціальні права громадян на національному рівні.

Проте масштабні програми соціального захисту, які реалізуються у переважній більшості країн ЄС на усіх рівнях управління (наприклад, Австрії, Великобританії, Данії, Чехії, Естонії, Люксембурзі, Німеччині, Швеції – табл. 5), вже спричинили у деяких з них втрату конкурентоспроможності.

Таблиця 5

Функціональна структура державних витрат країн ОЕСР (усереднені дані 2007-2012 рр.)

Країни	Державне управління	Оборона	Правопорядок і безпека	Розвиток економіки	Захист довкілля	Житлово-комунальне господарство	Охорона здоров'я	Освіта	Соціальний захист	Інше
Австрія	18,4	3,9	4,9	11,6	0,4	2,3	4,3	13,3	39,6	1,3
Бельгія	67,9	3,8	4,2	6,1	0,1	0,1	3,5	4,3	9,7	0,3
Великобританія	15,4	5,9	4,4	9,5	0,9	1,2	17,3	12,1	32,0	1,3
Греція	24,1	8,4	4,5	39,5	0,3	0,6	1,2	11,1	9,0	1,3
Данія	39,2	4,1	2,7	4,4	0,7	0,6	0,4	10,0	35,7	2,2
Естонія	14,1	6,0	9,2	12,9	2,8	0,1	8,0	9,1	33,8	4,0
Ізраїль	15,9	18,8	4,0	6,4	0,4	0,9	13,5	17,0	20,8	2,3
Ісландія	12,8	0,1	3,1	39,9	0,8	0,2	17,1	7,6	15,6	2,8
Іспанія	61,1	6,6	7,2	11,4	0,5	0,3	1,6	1,0	8,1	2,2
Ірландія	10,8	1,4	4,9	14,5	1,5	1,2	22,3	15,4	26,5	1,5
Італія	33,5	5,2	6,1	6,6	0,8	1,1	13,3	13,0	19,0	1,9
Канада	33,2	6,6	3,8	7,9	0,7	1,5	10,2	2,6	31,6	1,9
Люксембург	18,0	0,9	3,1	13,1	1,5	1,6	1,5	13,6	42,3	4,4
Нідерланди	31,4	4,9	6,5	9,5	0,7	0,8	1,3	16,3	27,5	1,1
Німеччина	30,7	7,8	1,1	9,5	0,2	1,3	0,1	1,2	47,0	1,1
Нова Зеландія	12,0	2,8	5,4	8,3	1,1	1,1	18,5	20,8	28,4	1,4
Норвегія	17,9	5,0	2,4	9,3	0,4	0,1	16,2	5,7	41,6	1,4
Польща	18,5	5,8	7,3	13,5	0,5	0,9	4,5	19,6	27,9	1,5
Португалія	33,9	3,8	6,0	4,7	0,3	0,1	18,6	17,6	13,6	1,4
Словаччина	18,3	7,1	11,4	23,7	2,0	1,8	9,0	11,8	11,8	3,1
Словенія	15,4	5,3	5,4	14,2	1,6	1,2	11,8	17,8	23,8	3,5
США	11,8	20,1	1,6	7,2	0,1	2,0	24,2	2,4	30,4	0,2
Угорщина	29,1	2,8	6,2	16,7	1,6	0,3	6,7	11,0	22,7	2,9
Фінляндія	20,2	6,1	4,4	13,5	0,8	0,8	12,1	13,5	27,0	1,6
Франція	30,0	8,1	4,3	13,5	0,4	1,4	0,9	19,3	20,0	2,1
Чехія	11,7	3,8	6,3	16,2	0,7	1,8	5,2	11,9	41,0	1,4
Швейцарія	29,8	8,0	1,5	19,2	0,7	0,2	0,4	7,5	31,9	0,8
Швеція	25,7	5,1	4,0	10,1	0,5	0,4	4,5	6,3	42,4	1,0

\*Побудовано автором на основі: [25]

Оскільки у XXI ст. громадяни стають все менш прив'язаними до територій, на яких народилися і вирости, ефект «голосування ногами» сьогодні провокує не стільки відсутність роботи у тому чи іншому регіоні та політичні преференції, скільки особливості податкової,

соціальної та міграційної політик. Неузгодженість попиту на суспільні блага з реальними можливостями національних економік їх фінансувати можна пояснити ефектом «високого поверху без стелі», коли громадяни прагнуть життя за високими та постійно зростаючими

соціальними стандартами, однак фіскальні обмеження багатьох країн не дозволяють підтримувати їх на належному рівні, що призводить до загострення соціальних конфліктів та протиріч. В країнах, що розвиваються, проблему загострює високий рівень поляризації доходів, що дозволяє заможним верствам населення забезпечувати доступ до більш якісних суспільних благ, фінансуючи їх у приватному порядку та намагаючись ухилитися від сплати податків, оскільки вони не користуються благами «для всіх» («руйнація» податкової бази та виникнення ефекту «покарання за бідність»).

Загалом рівень державної участі в соціальному захисті в країнах ОЕСР, залежить від низки соціально-історичних змінних: тривалості перебування при владі соціально-демократичних чи лейбористських урядів, рівня активності суспільних рухів (покращення у сферах соціального забезпечення, освіти, охорони здоров'я), тиску бізнес-груп та соціальних реформаторів (проекти оновлення житлового фонду, транспортних магістралей, міської інфраструктури, імміграційних програм), потребі окремих націй у реконструкції після війн і природних катастроф. Проте яскравою рисою більшості високо розвинутих держав є очевидні розбіжності в специфіці надання багатьох суспільних благ державними та приватними інституціями, зокрема, медичних, освітніх. Фундаментальний поділ соціального захисту послугами на такі, що надаються на приватних чи державних засадах, дедалі ускладнюється різноманітністю схем фінансування, податкової політики, місцевих, регіональних і національних структур. Наприклад, Японія має триярусну систему соціального забезпечення, що складається з робітників великих бізнесових монополій чи державних інституцій, охоплених схемами кращого пенсійного забезпечення порівняно з зайнятими у малому бізнесі, та рештою населення, яке отримує мінімальні виплати. У Західній Європі та США існує ціла низка пенсійних схем, що виходять з професії та зайнятості й закріплюють нерівність між працівниками протягом трудового життя і на пенсії. Поступово зростає роль приватних пенсійних виплат у Австралії, Бельгії, Великобританії, Данії, Ісландії, Канаді, США, Фінляндії, Франції, Швейцарії, Швеції. Частка державних пенсійних виплат або практично не змінюються (Австралія, Ісландія, Канада, США) або скорочується (Ірландія, Люксембург, Нідерланди, Нова Зеландія, Норвегія, Чилі, Швеція).

Складні проблеми виникають не тільки

навколо питання підвищення бюджетних надходжень задля фінансування різних соціальних програм. Деякі дослідники стверджують, що не менш важливим також є питання робочих місць у державних інституціях [26]. Загальновідомо, що національні та місцеві системи охорони здоров'я, освітні заклади, транспортні організації та органи місцевого самоврядування є одними з найбільших роботодавців, і саме в цьому сенсі соціальне забезпечення – невід'ємна частина економіки. Навіть якщо не брати до уваги вирішальної ролі для соціальних послуг капітального будівництва (наприклад, будівництво будинків для лікарень, шкіл) чи трансфертних виплат (наприклад, пенсій, стипендій), економіки більшості країн світу зазнали б потужного потрясіння, якби в суспільному секторі відбулося значне скорочення робочих місць. З одного боку, масштаб і приroda соціальних програм часто «загрожують» прибутковості приватного сектору економіки. З іншого боку, рівень зайнятості в суспільному секторі і надання послуг у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту підтримують нагромадження прибутків, сприяють відтворенню робочої сили та запобігають небезпечним проявам «суспільного безладу». Саме така суперечність сучасних «соціальних держав» через їхній бюрократичний функціоналізм змушує населення більшості західноєвропейських країн вимагати нових раціональних альтернатив. Водночас кращі приклади соціальних програм «підштовхують» громадян до того, щоб вимагати радше збільшення, ніж зменшення обсягу цих соціальних послуг.

Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. почастішали звинувачення урядів у надмірному марнотратстві, домінуванні в їхній політиці орієнтацій на опіку та соціальні виплати незаможним сім'ям замість стимулювання зайнятості, продукування утриманських настроїв, бюрократизмі, неефективності публічних послуг, незбалансованості підвищення зарплати з рівнем продуктивності праці, сприянні зниженню конкурентоздатності тощо. Усе це в комплексі спричинило «злам» і трансформацію уявлень про роль держави добробуту, чому сприяла як фіскальна криза держави благоденства внаслідок непосильності навіть для найбагатших країн фінансувати завищені соціальні зобов'язання перед своїм населенням, так і глобалізація суспільного життя в усіх його проявах. Сьогодні більшість країн світу постанала перед фактом необхідності перерозподілу повноважень й фінансових ресурсів між централь-



ним урядом та органами місцевого самоврядування на користь останніх під гаслом «наближення уряду до людей». Західні демократичні держави є комплексними структурно-адаптивними системами, що складаються з підсистем меншого порядку (штатів, земель, кантонів, департаментів тощо), в склад яких входять більш дрібні саморегульовані адміністративно-територіальні одиниці. Роль центральних органів влади та управління, як правило, обмежується трьома головними функціями: задовольняти невідкладні для суб'єктів господарювання, проте необхідні приватні й суспільні потреби; створювати умови для ефективного підприємництва, гарантувати легітимність і захист власності; забезпечувати особистість, суспільство, державу.

Рівновага між можливостями та «фіаско ринку» або «фіаско держави», оптимальне співвідношення між централізацією та децентралізацією бюджетних ресурсів об'єктивно сприяють формуванню системи змішаної економіки. Американський соціолог Ф.Фукуяма стверджує, що в країнах Заходу давно утворилась «універсальна держава», яка не орієнтується односторонньо на ринкові сили або урядову владу. Якщо у сфері господарювання доцільно обмежувати «бюрократичну енергію» офіційних установ та стимулювати приватну ініціативу, то під кутом зору забезпечення прав і свобод, соціальних гарантій, національної безпеки, правового захисту власності держава не має альтернативи. Сьогодні має відбутись об'єктивний перехід від «держави добробуту» до «суспільства можливостей», від політики «соціальних видатків» до політики «соціальних інвестицій» (в програмах реформ США та Австралії прописані саме такі принципи).

Функціонування змішаної економіки на ідеях «держави загального добробуту» спричиняє серйозні макроекономічні наслідки, оскільки затрати на реалізацію соціально-економічних цілей не повністю відображаються в цінах, і отже, фінансуються через бюджетний механізм за рахунок податків. Діяльність держави благоденства породжує важливу проблему – неможливість забезпечення очікуваного обсягу і якості послуг через обмеженість бюджетних ресурсів (надмірне розростання держави добробуту може завершитися руйнуванням її економічної основи). Тому в останні роки функції «держави загального добробуту» помітно модифіковані, масштаби перерозподільних процесів скорочені за рахунок копіювання суспільним сектором ринкових підходів.

За твердженням П.Тейлор-Губі, незважаючи на те, що з боку світової громадськості підтримка головних елементів держави добробуту є досить високою, зараз можна спостерігати тенденцію до відмови від такої беззастережної підтримки [27]. З одного боку, скорочення соціальних програм загалом не схвалюється, але, з іншого боку, теж саме можна сказати про ставлення до сплати додаткових податків та «соціальних контрибуцій», що є обов'язковими для підтримки сучасних стандартів соціального забезпечення. Негативне ставлення з'являється тоді, коли під час досліджень акцент переноситься з державної відповідальності за добробут людей на питання фінансування цього забезпечення. Іншими словами, ставлення до політик соціального захисту «держав добробуту» можна прогнозувати як негативне в тому разі, якщо вартість пенсійного забезпечення, охорони здоров'я, інших послуг соціального захисту буде неухильно зростати. Щодо негативних прогнозів розвитку політики соціального захисту «держави добробуту», то «ера держави добробуту добігає свого кінця, без вибухів, але з пхиканням» [28]. Йдеться про те, що, з одного боку, присутні тенденції до формування наддержавного соціального захисту, який буде адмініструвати наднаціональна інституція, а не держава, з другого боку, держава в майбутньому меншою мірою буде здійснювати соціальний захист як прямий постачальник, перевага буде надаватись активній політиці, активним заходам, тобто створенню державою умов для покращення добробуту, а не надання прямої допомоги громадянам. Продовжуватиметься також процес децентралізації та переміщення відповідальності за добробут від держави до локальних і приватних агенцій.

Дані, наведені в дослідженнях Р.Левінскі та Р.МакКіннон [29], свідчать, що охоплення як вже існуючих, так і нових соціальних програм у багатьох країнах, що розвиваються, розширилось (наприклад, у Бразилії, Китаї, Україні, Індії, Тунісі). Тоді як одні країни розширювали доступ до нових послуг з охорони здоров'я, інші віддали пріоритет грошовим допомогам; одні спрямували активність на підтримку людей похилого віку і сиріт, інші – сільських жителів та працівників неформального сектору економіки. Однак зростання рівня охоплення не розв'язало проблему обсягу допомог у цих країнах, які переважно є досить низькими. Важливою є також фінансова прозорість і підзвітність у питаннях надання допомог.

У багатьох країнах система соціального

захисту «готується» до майбутніх проблем: створення додаткових фондів для виплати майбутніх допомог, зміна законодавства для підтримки тих, хто здатен продовжувати трудову діяльність після встановленого періоду. Слід зауважити, що заходи бюджетних реформ, які активно використовують країни Європи для подолання наслідків світової економічної кризи, є діаметрально протилежними, адже часто зумовлені не економічними, а політичними факторами. Так, наприклад, якщо в Естонії, Латвії, Литві, Угорщині, Ірландії, Португалії, Греції, Чехії уряди «пішли» по шляху зростання базової ставки ПДВ, то у Великобританії, Люксембурзі, Україні, навпаки, – її зменшення. Аналогічна ситуація спостерігається і з корпоративним оподаткуванням, адже якщо у Литві, Ірландії, Угорщині зростають ставки оподаткування прибутку підприємств, то у Швеції, Люксембурзі, Португалії, Україні – зменшуються.

Стосовно оподаткування прибутковим податком, то в цьому аспекті уряди європейських країн практично однотайні – зростання розміру неоподаткованого доходу громадян спрямоване на: захист найменш забезпечених груп населення; збільшення податкового навантаження на громадян з високим рівнем доходу, «поріг» якого визначається кожною окремою країною залежно від макроекономічної ситуації; зменшення ставок оподаткування для громадян з низьким рівнем доходу (наприклад, Австрія, Іспанія, Португалія, Греція, Фінляндія, Словаччина, Ірландія, Угорщина, Німеччина, Великобританія, Латвія, Литва, Франція, Данія, Польща, Швеція, Україна).

В контексті соціальних трансфертів більшість країн Європи сьогодні орієнтується на суттєву економію державних коштів, пов'язану не лише з великими бюджетними дефіцитами та нагромадженими боргами, а й стимулюванням економічного зростання (вибір на користь економічної ефективності, а не соціальної справедливості). В Австрії, Німеччині, Люксембурзі, Нідерландах, Іспанії, наприклад, скорочуються виплати по догляду за дитиною та пільги для багатодітних сімей, у Румунії, Португалії, Нідерландах, Італії, Іспанії, Греції, Чехії відбувається зменшення зарплат у суспільному секторі економіки і пенсій. Лише Фінляндія та Україна демонструють тенденцію до зростання соціальних трансфертів (пенсії та виплати по догляду за дитиною), а в Італії активно реалізується політика надання житлових кредитів і звільнення власників «першого жит-

ла» від сплати муніципального податку на нерухомість.

Загалом питання соціальних трансфертів, податків, зарплат сьогодні як ніколи стало потужним інструментом соціального діалогу, що суттєво деформувало ринок праці та призвело до ситуації, коли рівень заробітної плати в різних секторах економіки визначається потужністю профспілкових рухів, а не рівнем економічної ефективності виробництва й освіти працівників. Така ситуація «обертається» не лише проти держави в аспекті необхідності нарощування соціальних виплат, не підкріплених економічним зростанням, а й проти фізичних та юридичних осіб, які приривчаються до «паразитів» на численних пільгах, субсидіях і дотаціях, які в умовах економічного спаду доводиться або скорочувати, або нарощувати державні запозичення, що однаково негативно відображається на рівні добробуту суб'єктів економіки на перспективу.

Отже, можна стверджувати, що бюджетні реформи у глобальній економіці відбуваються різновекторно, відповідно до макроекономічної ситуації в кожній окремій країні, а наслідки фінансово-економічної кризи мінімізуються заходами, які часто мають протилежні цілі та результати. Як засвідчує практика існуючих у економічно розвинутих країнах податково-бюджетних систем, сама по собі децентралізація чи централізація видаткових повноважень і податкових доходів не є запорукою соціально-економічного добробуту. Найбільш важливим фактором ефективності реалізації моделі фіскального федералізму є здатність інституціонального середовища адаптуватися до політичних, економічних та соціальних умов функціонування територій. Сьогодні вагому роль у економічних реформах відіграють міжнародні організації, профспілки, партії, групи особливих інтересів, які прямо чи опосередковано лобіюють прийняття важливих для них нормативно-правових рішень, а тому інституціональні фактори розвитку виходять на перший план.

### Література

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Вступ до фінансової науки / Ш.Бланкарт. –К.: Либідь, 2000. – 654 с.
2. Oates W. Fiscal Federalism / W.Oates. – New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
3. Oates W. Lump Sum Intergovernmental Grants Have Price Effects / W.Oates // Fiscal

Federalism and Grants-in-Aid. –1979. –p.23-30.

4. Oates W., Schwab R.M. The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition / W.Oates // Competition Among States and Local Governments. –Washington D.C.: Urban Institute, 1991.

5. Oates W. Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing / W.Oates, R.Schwab // Studies in Fiscal Federalism. –1988. –Vol.11.

6. Musgrave R.A. Economics of Fiscal Federalism / R.A.Musgrave // Collection Papers of Musgrave R.A. –1986. –Vol. 2. –p.33-41.

7. Gordon R. An Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism / R.Gordon // Quarterly Journal of Economics. –1983. –Vol. 97. –p.567-586.

8. Tiebout Ch.M. A Pure Theory of Local Expenditures / Ch.M.Tiebout // Journal of Political Economy. –1956. –№64(3). –p.416-424.

9. Ter-Minassian T. Fiscal Federalism in Theory and Practice / T.Ter-Minassian. – Washington: IMF, 1997.

10. Human D.N. Public Finance: a Contemporary Application of Theory to Policy / D.N.Human. –London: The Dryden Press, 1993.

11. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: моногр. / С.Слухай. –К.: АртЕк, 2002. –288 с.

12. Rubinfeld D.L. The Economics of the Local Public Sector / D.L.Rubinfeld // Handbook of Public Economics. –Amsterdam: North-Holland, 1987. –p.571-645.

13. Rodden J. Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement / J.Rodden // Comparative Politics. –2004. –July.

14. Breton F. Competitive Governments: an Economic Theory of Politics and Public Finance / F.Breton. –Cambridge, 1996.

15. Inman R.P. Rethinking Federalism / R.P.Inman, D.L.Rubinfeld // Journal of Economic Perspectives. –1997. –Vol.11. –№4. –p.43-64.

16. Гусаков С.В. Оптимальные равновесные цены и точка Лаффера / С.В.Гусаков, С.В.Жак // Экономика и математические методы. –1995. –№4.

17. Балацкий Е.В. Лафферовы эффекты и финансовый критерии экономической деяте-

льности / Е.В.Балацкий // МЭ и МО. –1997. – №11.

18. Scully G. Optimal Taxation, Economic Growth and Income Inequality / G.Scully // Public Choice. –2003. –№115. –p.299-312.

19. Scully G. Measuring the Burden of High Taxes / G.Scully // National Center for Policy Analysis Policy Report. –1998. –№125.

20. Magazzino C. Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 / C.Magazzino, F.Forte // MPRA. –2010. –September 1 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.mpra.ub.uni-muenchen.de>.

21. Chobanov D. What is the Optimum Size of Government / D.Chobanov, A.Mladenova. – Bulgaria: IME, 2009. –46 p.

22. Public Finance in EMU – 2011 / By L.Pench, M.Salto // European Economy. –2011. – №3.

23. Facchini F. Optimal Government Size and Economic Growth in France (1871-2008): An Explanation by the State and Market Failures / F.Facchini [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://ces.univ-paris1.fr/membre/facchini>.

24. Meyer J.W. World Society and the Nation-State / J.W.Meyer, J.K.Boli, J.M.Thomas, F.T.Ramirez // American Journal of Sociology. – 1997. – Vol.10. –№3. –p.144-181.

25. OECD Statistics Yearbook 2012 [Электронный ресурс]. –Режим доступа: <http://www.oecd.org>.

26. Франкел Б. Постіндустріальні утопісти / Б.Франкел. –К.: Ніка-Центр, 2005. –304 с.

27. Taylor-Gooby P. Sustaining Welfare in Hard Times: Who will Foot the Bill? / P.Taylor-Gooby // Journal of European Social Policy. – 2001. –Vol.11. –№2. –p.133-147.

28. Taylor-Gooby P. Social Change, Social Welfare and Social Science / P.Taylor-Gooby. – New-York: Harvester Wheatsheaf, 1991. –244 p.

29. Levinsky R. Social Security: Toward Newfound Confidence / R.Levinsky, R.McKinnon. –Geneva: International Social Security Association, 2005.

Статья поступила в редакцию 15.02.2014