



УДК 32.327+336.2

## БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В СЛОВАЦЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Олександр БОБРИК

***Oleksandr Bobryk. Budget decentralization in the Slovak Republic: lessons for Ukraine.***

*In Ukraine the administrative reform is actually running. It means not only the change of the administrative-territorial system, but also fiscal decentralization. For the successful implementation of this reform there is need to investigate the experience of the countries, which already made it and to analyze all the advantages and disadvantages. Disadvantages are of the big importance for Ukraine in order not to repeat the same mistakes in this sphere. Administrative reform in the Slovak Republic is considered to be successful. At first there was administrative-territorial reform. Local self-governance was divided into two levels: basic level – level of municipalities and higher level – level of the regions.*

*Income tax is being redistributed by the state among budgets of the communities and regions according defined proportion and due to criteria. The existence of the established criteria makes the system transparent and estimated. But the experience shows that in the existing system municipalities have got more opportunities for the filling of the budgets. As a consequence, they are less dependent on government subsidies. Regions are less able to supplement their budgets on their own. Therefore, they are more dependent on government subsidies and redistribution of funds.*

**Key words:** *administrative reform, financial reform, fiscal decentralization, budget independence, budget dependency, decentralization in the Slovak Republic.*

**Олександр Бобрик. Бюджетна децентралізація в Словацькій Республіці: уроки для України.**

*В Україні відбувається адміністративна реформа. Вона передбачає не лише зміну адміністративно-територіального устрою, але й бюджетну децентралізацію. Для успішного здійснення цієї реформи варто звернутися до досвіду країн, що пройшли шлях реформ, вивчити їх здобутки та досягнення. Не менш важливим є вивчення недоліків з метою уникнення їх в Україні. Бюджетна реформа здійснена в Словацькій Республіці вважається досить успішною. Спочатку було проведено адміністративно-територіальну реформу. Місцеве самоврядування поділилося на два рівні. Базовий рівень – рівень громад (муніципалітетів) та вищий рівень – рівень країв.*

*Для забезпечення незалежності органів місцевого самоврядування була здійснена бюджетна децентралізація. Вона повинна була створити механізм фінансової незалежності місцевих органів від уряду чи інших центральних органів влади.*

**Ключові слова:** *адміністративна реформа, фінансова реформа, фіскальна децентралізація, незалежність бюджетів, залежність бюджетів, децентралізація у Словацькій Республіці.*

Важливим способом розуміння ефективності функціонування місцевого самоврядування є його фінансова незалежність від центральних органів влади. Фінансова незалежність дозволяє органам місцевого самоврядування, у своїй діяльності, бути незалежними від уряду. Зрештою, фінансові можливості місцевих органів вказують який обсяг повноважень вони можуть виконати.

*Постановка проблеми.* Досліджуючи проблему бюджетної реформи дослідники звертають увагу на те наскільки місцеві бюджети є незалежними від центрального у способі наповнення та використання коштів.

*Об'єктом* нашого дослідження є бюджетна децентралізація у Словацькій Республіці. Предметом дослідження є механізми забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування у Словацькій Республіці. *Метою нашого дослідження* є вивчення ефективності бюджетної децентралізації у Словацькій Республіці.

*Аналіз джерельної бази.* Адміністративна реформа в Словаччині порівняно слабо вивчалася українськими науковцями. Найбільш ґрунтовним дослідженням є монографія М. Лендшел [6]. Об'єктом її дослідження було становлення та функціонування місцевої демократії в країнах Центральної та Східної Європи. Серед досліджуваних країн значна увага приділяється й Словацькій Республіці. Проблема фінансової децентралізації була досліджена О. Молдованом [17] та І. Гнидюком [2]. Вчені вказали, що в результаті реформ було створено міцну основу місцевих бюджетів, які отримали стабільні фінансові надходження. Проте, переважання у Словаччині малих громад робить їх залежними від державних трансферів у свій бюджет. Більшість громад країни не є фінансово самодостатніми.

Процес адміністративної реформи в Словацькій Республіці досліджував також І. Стряпко [11]. Він звернув увагу на особливості перебігу трансформаційних процесів та політичні передумови децентралізації.

Процес децентралізації досліджувалися ужгородськими науковцями А. Ключковичем [4; 5] та В. Пархоменком [9]. Вони прийшли до висновку, що країна показала один з найуспішніших прикладів реформування серед країн Центральної Європи.

Таким чином, проблема ефективності фінансової децентралізації у Словацькій Республіці є малодослідженою в українській політичній науці й потребує ретельного аналізу та вивчення.

Починаючи з 1993 р. у Словацькій Республіці діяла фінансова система, що була характерна більшості пострадянських країн. Вона була дуже громіздкою та залишала можливості для «ручного» керування. Насамперед мова йшла про те, що в країні були відсутні єдині правила оподаткування. Уряд своїм рішенням між змінювати податкову ставку, для різних галузей, територій чи навіть окремих підприємств. Також, уряд між запроваджувати додаткові пільги чи встановлювати податкові канікули для підприємств. З одного боку така система дозволяла дуже швидко реагувати на економічні зміни. При потребі створювати сприятливі умови для розвитку певних галузей чи підприємств. На практиці, це призводило до зловживань з боку уряду та лобювання ними певних бізнес інтересів. Часто уряд підтримував певні галузі та підприємства керуючись не економічною доцільністю, а політичним чи корупційним інтересом. Такі правила не дозволяли пришвидшити економічний розвиток країни, але були вигідні політичному керівництву, особливо В. Мечіару. Політики часто намагалися створити щось на зразок соціальної держави гарантуючи певний рівень соціальних стандартів для населення. Населення, відповідно, активно підтримувало політиків.

Нагадаємо, що для Словаччини характерним є явище суперлокалізму – наявність великої кількості громад з невеликою кількістю населення. Зрозуміло, що такі громади, в економічному плані, є неспроможними самостійно забезпечувати себе необхідними ресурсами. Система працювала так, що дозволяла здійснюва-

ти перерозподіл ресурсів від розвинених та багатих до малих та слаборозвинених громад. Таким чином, формувалася система «соціального вирівнювання». Щоправда вона гальмувала економічний розвиток країни, але слаборозвинені регіони чи малі громади задовольняла.

З точки зору економічного розвитку, подібна система приречена на колапс. Адже вона не сприяє економічному розвитку, а лише намагається використати ресурси для їх перерозподілу. При цьому умови для економічного розвитку погіршуються. Тобто, система приречена на колапс.

Фактично така система існувала в Словаччині лише в часи правління В.Мечіара. Проте, вже під час його правління економічних ресурсів не вистачало. Тому питання реформування було лише питанням часу. Тому після його відходу в країні почалися реформи.

У 2001 р. в Словацькій Республіці було завершено адміністративно-територіальну реформу. Закон № 302/2001 від 4 липня 2001 р. про самоврядування вищих земельних одиниць закріпив адміністративно територіальний поділ Словаччини [22]. Відповідно до європейської номенклатури NUTS він виглядає наступним чином – NUTS 1(1) – Словаччина, NUTS 2 (4) включає: Братиславський край, Західну Словаччину, Центральну Словаччину, Східну Словаччину, це статистичні регіони; NUTS 3 (8) – це вісім країв: Братиславський, Тернавський, Нітранський, Тренчинський, Бансько-Бистрицький, Жилінський, Кошицький, Прешовський. NUTS 4 – 79 окресів, NUTS 5 – громади (2933 населених пунктів, з них 137 міста). Для структури населених пунктів Словаччини характерним є високий рівень роздрібності. 67% – це малі населені пункти (до 1000 жителів), у яких проживає 16% населення країни. Загалом у невеликих населених пунктах мешкає 44% населення. Водночас, існують середні та великі міста (понад 50 тисяч жителів), у яких проживає майже 25% населення Словаччини. Такі міста виступають своєрідними центрами,

через які підтримуються зв'язки між окремими регіонами [10].

Після завершення адміністративно-територіальної реформи уряд взявся за реформування фіскальної системи. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування, визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій. Бюджетна система була поділена на 3 (три) рівні:

I рівень – центральний бюджет;

II рівень – бюджети країв

III рівень – бюджети громад (муніципалітетів).

Таким чином, до бюджету I рівня (державного бюджету) стягуються:

- непрямі податки (ПДВ, мито, акцизний податок);
- податок на прибуток корпорацій;
- плата за користування автобанами та дорогами I класу;
- трансфери, що надходять з фондів ЄС;
- податок з доходів фізичних осіб (лише 6,2%) [2, с. 85].

До бюджетів II рівня (крайові бюджети) стягуються:

- транспортний податок;
- податок з доходів фізичних осіб (лише 23,5%) [1, с. 15].

До бюджетів III рівня (бюджети громад) стягуються:

- плата за користування публічним простором;
- плата за використання житла або частини житла для цілей; відмінних від проживання;
- плата за майно;
- плата за проживання;
- плата за собак;
- плата за автотранспортні засоби для в'їзду до історичних частин міст;
- плата за гральні заклади;

- плата за торгівельні автомати;
- плату за ядерну установку;
- податок
- податок з доходів фізичних осіб (лише 70,5%) [1, с. 15].

Відповідно до цього податкова система розподілялася таким чином, що бюджет кожного рівня отримував гарантовані законом джерела доходів. Відмінність від попередньої системи була в тому, що держава втрачала право змінювати умови використання зібраних податків. Певні категорії податків стягувалися виключно у бюджети певного рівня і лише податок на прибуток ділився між бюджетами різного рівня, але у визначений законом спосіб.

Специфікою фіскальної реформи 2005 р. було те, що скасовувався перерозподіл коштів з деяких податків. Держава проводила лише адміністрування податків але усі кошти від них надходили до органів місцевого самоврядування. Проте, уряд гарантував органам місцевого самоврядування виплату коштів за виконання ними делегованих державою повноважень.

Тобто, частина повноважень державних органів влади передавалася на рівень місцевого самоврядування, а за виконання цих повноважень уряд платив громадам кошти. Мусимо зауважити, що громади мають не однакові обсяги делегованих повноважень. Вони залежать від можливостей громади, а фактично від чисельності її постійного населення. Іншими словами – малі громади виконують менші обсяги повноважень ніж великі. Відповідно держава виплачує різним громадам різну суму коштів. Законом визначено, що для фінансування делегованих державою повноважень використовуються кошти, що надходять від *податку на доходи фізичних осіб*. Держава здійснює їх адміністрування та розподіл за визначеними пропорціями: 70,9% податку перерозподіляються між громадами; 27% податку перерозподіляються між бюджетами країв; 2,1% розглядаються як резерв та надходять до державного бюджету [13, с. 65]. У випадку потреби держава спрямовує їх у бюджети різних

громад чи країв. Таким чином, держава втратила можливість в ручному режимі керувати перерозподілом коштів між бюджетами самоврядування. Відповідно, можливості держави впливати на органи місцевого самоврядування шляхом фінансового тиску скоротилися. Це робить громади та краї самостійними у прийнятті рішень. Важливо також наголосити, що така система з незначними змінами існує в Словацькій Республіці з 2005 р., що робить її стабільною та уставленою. Прозорі правила розподілу фінансування сприяли збільшенню ефективності місцевого самоврядування загалом.

Для України надзвичайно важливим є вивчення досвіду конкретного розподілу коштів, тих 70,9% податку на доходи фізичних осіб, між громадами. Проблема полягає у тому, що в країні існує велика кількість малонаселених громад, або громад де велика кількість пенсіонерів. Тому ці громади мали б отримати дуже малі доходи. Відтак, стали б приречені на залежність від дотацій та трансферів з державного бюджету. Тому була розроблена спеціальна система розподілу фінансів. Якщо взяти перерозподіл за 100% то з них:

– 23% перерозподілу надавалося за кількість жителів, що проживають у муніципалітеті станом на 1 січня попереднього року. Згодом було вирішено, що цього замало й до цього коефіцієнту додали 44% плату за висоту над рівнем моря.

– 32% нараховується за коефіцієнтом у залежності від розмірів муніципалітету. Ідея полягала у тому, що більші громади повинні були поділитися коштами з меншими громадами.

– 40% складає коефіцієнт в залежності від кількості дітей дошкільнят та учнів початкової школи, вік 3-14 років. Мова йде про фактичні витрати на дошкільну освіту та початкову освіту.

– 5% нараховується в залежності від кількості людей старше 62 років. Часто у літературі зустрічається в залежності від кількості пенсіонерів, але це не зовсім правильно [23; 24].

Додатково пояснимо коефіцієнт, що надається за розміри муніципалітету. В країні громади, в залежності від розмірів було поділено на кілька рівнів. Ідея полягає у тому, що малі громади не можуть виконувати усі делеговані державою повноваження адже вони занадто малі й не мають для цього ані ресурсів ані кадрів. Тому держава передавала їм значно менше повноважень. А той же час великим громадам передавалося значно більший обсяг повноважень. Відповідно громади поділені на 7 рівнів, кожен з яких має свій коефіцієнт при перерозподілі коштів:

- I рівень 1 – 1000 мешканців – 0,89;
- II рівень 1001 – 5000 мешканців – 0,90;
- III рівень 5001 – 10 000 мешканців – 0,91;
- IV рівень 10 001 – 50 000 мешканців – 0,94;
- V рівень 50 001 – 100 000 мешканців – 1,13;
- VI рівень (Кошице) – 1,5;
- VII рівень (Братіслава) – 2,35 [18].

Від змін найбільше виграли малі громади менше 250 – 5000 мешканців. Вони отримали найбільше грошей від перегляду коефіцієнтів. Менше грошей почали отримувати міста 20 000

– 50 000 населення, а також столиця – Братіслава. Саме ці муніципалітети стали донорами малих громад. Попри перегляд коефіцієнтів, для більшості населених пунктів вони все ж залишилися менше 1.

Отже, підсумовуючи, зазначимо, що держава чітко визначила джерела які йдуть для наповнення бюджетів громад та органів місцевого самоврядування. Джерела визначені та гарантовані законом.

Важливо зауважити, що законодавчо визначена пропорція та описана методологія перерозподілу коштів між органами місцевого самоврядування. У цій системі держава лише здійснює адміністрування фінансів. Громади мають можливості наповнювати свої бюджети встановлюючи завдяки місцевим податкам. Перелік яких є вичерпний. Закон, також встановлює, граничну величину податку. При цьому громада не зобов'язана ці податки взагалі збирати. Проте, все ж місцеві податки є надійним джерелом наповнення бюджетів органів місцевого самоврядування.

#### Джерела:

1. Бобрик О. Фінансова децентралізація в Словацькій республіці. *Вісник Дніпропетровського університету*. 2017. № 3. С.15
2. Гнидюк І.В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України. URL: [search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost...site](http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost...site)
3. Иванов В.В. Типология межбюджетных отношений и моделей бюджетного федерализма. URL: [http://vestnik.mstu.edu.ru/v13\\_1\\_n38/articles/01\\_ivanov.pdf](http://vestnik.mstu.edu.ru/v13_1_n38/articles/01_ivanov.pdf)
4. Ключкович А. Децентралізація публічного управління в контексті демократизації політичної системи Словацької Республіки. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія : Політологія, соціологія, філософія*. 2009. Вип. 13. С. 102 – 105.
5. Ключкович А. Особливості розвитку партійної системи Словаччини в контексті суспільно-політичних трансформацій кінця ХХ – початку ХХІ ст. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Політологія, соціологія, філософія*. 2009. Вип. 11. С. 100-107.
6. Лендбел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: Монографія [текст]. Ужгород, 2011. 688 с.
7. Небрат В.В. Фінансова децентралізація у контексті теорії суспільних благ. URL: <http://www.ukr-socium.org.ua/Arhiv/Stati/US-1-2016/146-155.pdf>
8. Нехайчук Ю.С. Оценка систем финансового обеспечения местного самоуправления в европейских странах URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24909956>
9. Пархоменко В. Децентралізація у Словаччині. *Партнери: муніципальний бюлетень Українсько-американської програми партнерства громади*. листопад 2006. Вип. 11 (87). С. 5 – 6.

10. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур. URL: <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>.
11. Стряпко І. Порівняльний аналіз адміністративної реформи в Польщі та Словаччині. *Ужгородські польські наукові читання: історія, культура, політика, право: Наук. зб. Ужгород. 2014.* С. 115 – 121.
12. Davey K. Decentralization in CEE Countries: Obstacles and Opportunities. *Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. OSI/LGI.2002.* P. 31 – 42.;
13. Hamalova Marta *Veľkosť miestnych samospráv verzus a efektívnosť poskytovaných služieb. Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska, Bratislava, 157 s.*
14. Hamerníková B., Maaytová A. *Veřejné finance. Praha. 2010.* URL: [https://books.google.com.ua/books?id=k6-5w8vh77gC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=Hamern%C3%ADkov%C3%A1,+B.,+Maaytov%C3%A1,+A.++\(2010\).+Ve%C5%99ejn%C3%A9+finance.+Praha:+ASPI+Wolters+Kluwer&source=bl&ots=D\\_QDFrMopq&sig=ACfU3U3amYrEIUpsbcHB7eECXt-P8N4-Zg&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwj\\_16HU3N3IAhVuxcQBHTf-A3EQ6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=Hamern%C3%ADkov%C3%A1%2C%20B.%2C%20Maaytov%C3%A1%2C%20A.%20\(2010\).%20Ve%C5%99ejn%C3%A9%20finance.%20Praha%3A%20ASPI%20Wolters%20Kluwer&f=false](https://books.google.com.ua/books?id=k6-5w8vh77gC&pg=PA8&lpg=PA8&dq=Hamern%C3%ADkov%C3%A1,+B.,+Maaytov%C3%A1,+A.++(2010).+Ve%C5%99ejn%C3%A9+finance.+Praha:+ASPI+Wolters+Kluwer&source=bl&ots=D_QDFrMopq&sig=ACfU3U3amYrEIUpsbcHB7eECXt-P8N4-Zg&hl=uk&sa=X&ved=2ahUKEwj_16HU3N3IAhVuxcQBHTf-A3EQ6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=Hamern%C3%ADkov%C3%A1%2C%20B.%2C%20Maaytov%C3%A1%2C%20A.%20(2010).%20Ve%C5%99ejn%C3%A9%20finance.%20Praha%3A%20ASPI%20Wolters%20Kluwer&f=false)
15. Jílek, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha. 2008.* 428 s
16. Lukáš Cibik *Finančná samostatnosť obecných rozpočtov na slovensku (Prípadová štúdia obcí v okrese Ilava).* URL: [https://www.academia.edu/29983943/FINAN%C4%8CN%C3%81\\_SAMOSTATNOS%C5%A4\\_OBECN%C3%9DCH\\_ROZPO%C4%8CTOV\\_NA\\_SLOVENSKU\\_-\\_FINANCIAL\\_AUTONOMY\\_OF\\_MUNICIPAL\\_BUDGETS\\_A\\_CASE\\_STUDY\\_OF\\_ILAVA\\_DISTRICT\\_](https://www.academia.edu/29983943/FINAN%C4%8CN%C3%81_SAMOSTATNOS%C5%A4_OBECN%C3%9DCH_ROZPO%C4%8CTOV_NA_SLOVENSKU_-_FINANCIAL_AUTONOMY_OF_MUNICIPAL_BUDGETS_A_CASE_STUDY_OF_ILAVA_DISTRICT_)
17. Moldovan O. *Fiskalna decentralizacia: skusenosti efektívnej reformy na Slovensky pre Ukrajinu / Бюджетна децентралізація: Досвід ефективної реформи Словаччини для України. Кієв. 2010.* 40 s.
18. *Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z. Nariadenie vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráv* URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-668>
19. Peková J. *Finance územní samosprávy – Teorie a prax v ČR. Praha. 2011.* 588 s.
20. Provaníková, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe. Praha. 2015.* 288 s.
21. Swianiewicz P. *Is There a Third Road Between Small Yet Ineffective and Big Yet Less Democratic? Comparative Conclusions and Lessons Learnt. Consolidation or Fragmentation: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest. 2002.* P. 293 – 326.
22. *Zákon č. 302/2001 Z. z. zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)* URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3pMiRncDOAhVTlxQKHe1PAfEQFggmMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.pokraj.sk%2Ffiles%2Fdokumenty%2FDokumenty-PSK%2Fzakony%2Fzakon\\_302-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi3pMiRncDOAhVTlxQKHe1PAfEQFggmMAE&url=https%3A%2F%2Fwww.pokraj.sk%2Ffiles%2Fdokumenty%2FDokumenty-PSK%2Fzakony%2Fzakon_302-)
23. *Zákon 23 septembra 2004 o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov* URL: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2004/523/>
24. *Zákon č. 564/2004 Z. z. Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých* URL: <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2004-564#cl2>