

УДК 342.25:352.07 (439)

---

*Чиркін А. С., асистент кафедри державного будівництва Національного Юридичного Університету імені Ярослава Мудрого*

## **Інституційні перетворення фінансово-економічної основи місцевого самоврядування в Угорщині**

---

*Стаття присвячена актуальним питанням фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Угорщині. Зокрема, в роботі проаналізований ретроспективний аспект процесу реформування і становлення сучасної фінансової основи муніципальної влади в Угорщині. Зазначено, що все економічні перетворення на місцевому рівні здійснювалися відповідно до стандартів ЄС, зокрема, впроваджувалися заходи щодо фінансової децентралізації. Однак після 2010 р. навпаки почалися процеси обмеження фінансової автономії місцевого самоврядування, проте відповідна державна політика призвела до певних позитивних результатів.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування в Угорщині, фінансова децентралізація, реформа фінансової основи місцевого самоврядування.*

**Актуальність теми.** Наразі в Україні одним із пріоритетних напрямків діяльності державної політики є удосконалення і поглиблення процесів децентралізації влади. Повноцінна передача компетенції від державних органів місцевому само-

врядування повинна супроводжуватися наданням відповідних, передбачених законом, фінансових коштів. Тому питання фінансової й фіскальної децентралізації, на сьогодні, є доволі актуальним, оскільки повноцінне функціонування муніципальної влади, навіть маючи передбачену законом широку компетенцію, є неможливим без належної фінансової підтримки.

Однак, оскільки наша держава почала активно запроваджувати фінансову децентралізацію лише останні 3 роки, то в даному аспекті, на нашу думку, корисним буде вивчення досвіду перетворень фінансово-економічного забезпечення місцевого самоврядування країн, які вже пройшли певний шлях реформування фінансової основи місцевого самоврядування.

Вивченню окремих аспектів реформування місцевого самоврядування в Україні і зарубіжних країнах присвячені роботи таких вітчизняних науковців, як О. В. Батанов, І. І. Бодрова, О. М. Бориславська, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна, О. М. Чернеженко та ін. Однак дослідженню перетворень економічної складової місцевого врядування в Угорщині у вітчизняній науці присвячено небагато уваги.

**Метою статті** є аналіз інституційних перетворень фінансової основи місцевого самоврядування в Угорщині, які відбулися після розпаду соціалістичного табору.

**Виклад основного матеріалу.** Угорщина однією з перших соціалістичних країн почала реформувати свою фінансово-економічну систему. В цій країні реформи в галузі місцевих фінансів проводилися ще до початку процесів демократизації, в межах загального процесу лібералізації економіки наприкінці 1980-х років. Органи місцевого самоврядування мали права встановлювати свої податки, мати деякі власні джерела фінансування, тобто «чорнова» підготовка розпочалася ще за два роки до зміни уряду [2, с. 215]. Наприкінці 1980-х в Угорщині встановилася відносно лібералізована система економічних відносин.

Координація питань фінансового регулювання була вирішальною для визначення меж перетворень на місцевому рівні. Після проведення структурної і регуляторної реформи, була здійснена фінансова реформа, в результаті якої органи місцево-

го самоврядування отримали у своє розпорядження майно та інші джерела фінансування, які гарантували наявність у цих органів реальної влади, їх економічну незалежність разом з можливістю незалежно розпоряджатися наявними у них ресурсами. Місцеві органи влади отримали право на стягнення власних податків, хоча це не повною мірою зменшило їх залежність від центру. Основна частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування надходила з державного бюджету з чіткою вказівкою їх використання. Частка податкових надходжень, які залишалися на місцях, починаючи з 1990 р. поступово зменшувалися і в 2001 р. становила лише 5% [5, с. 530]. При цьому майже третина органів місцевого самоврядування потребувала додаткових ресурсів для виконання зростаючого в результаті децентралізації переліку зобов'язань на місцевому рівні.

Після 1990 р., місцева влада отримала право на володіння і розпорядження власністю, яку вони успадкували від попереднього режиму, зокрема основний їх актив становили колишні державні заводи та підприємства. Після запровадження місцевої приватизації та виснаження товарних активів, місцева влада розпочала пошук додаткових джерел фінансування. Наприклад, випуск облігацій, насамперед великими муніципалітетами, став все більш поширеним способом аби покрити місцеві інвестиції та витрати пов'язані з поліпшенням громадських послуг. Багато місцевих інститутів також взяли позики та кредити. Таким чином, з 1990 р. до середини 1990-х р., місцеве самоврядування отримувало значний прибуток від приватизації місцевих активів.

Прийнятий у 1990 р. Закон Угорщини «Про місцеві податки» [1] визначив перелік місцевих податків: податок на нерухомість та землю, податки на ділянки та будівлі, податок на туристичні послуги, прибутковий податок з комерційної діяльності, комунальний податок. Проте податкова база була розподілена дуже нерівномірно: на столицю – припадало 45% суми надходжень від місцевих податків країни. Це робило необхідним державне субсидування переважної частини муніципалітетів.

Для Угорщини в середині 90-х р. була характерна висока частка різного виду субсидій: нормативні (70% всього обсягу субсидій), цільові, адресні; субсидії з центральних фондів на конкретні потреби; субсидії для малозабезпечених територій.

У 1995 р. угорський уряд, аби зменшити інфляцію, прийняв програму стабілізації економіки, що зводилася до різкого скорочення державних витрат і поступового підвищення податків. Середньорічний темп інфляції в Угорщині становив 5,1%.

З 1995 р., автономія місцевих урядів на отримання кредитів та позик була обмежена аби зменшити дефіцит державного бюджету, а також запобігти надмірній заборгованості та неплатоспроможності місцевих органів.

Серйозною проблемою системи місцевого самоврядування була і є її надмірна фрагментація: у 76% із 3178 муніципалітетів проживають менше 2 000 мешканців. Такі муніципалітети не в змозі забезпечити належний рівень надання послуг. Через відсутність прозорості й підзвітності у використанні коштів місцевими органами влади держава вважає, що вони не є спроможні адекватно використовувати фінансові кошти, що спричиняє приховані спроби рецентралізації. В цілому фінансова автономія органів місцевого самоврядування була дуже обмежена і значною мірою залежала від державних субсидій. Найчастіше представники місцевих органів влади скаржилися на часткове задоволення фінансових потреб, а парламент продовжував передавати їм нові обов'язки. Хоча муніципалітети залишали у себе місцеві податки, вони становили лише третину їх доходів.

У цілому, можливість органів місцевого самоврядування надавати додаткові послуги і виконувати завдання залежала виключно від фінансових можливостей муніципалітету. Ця «широка відповідальність» була поєднана з «широкою безвідповідальністю» [4, с. 18]: тоді як законодавство надало органам місцевого самоврядування можливість збільшити свою автономію, фінансова підтримка з боку центральної влади знижувалася, і відповідно змушувала їх полишати виконання своїх завдань. Протягом останніх двох десятиліть в Угорщині була

поширеною практика, коли муніципальні органи базового рівня передавали здійснення своїх повноважень окружним органам самоврядування, тому що вони не могли продовжувати забезпечення їх фінансування.

При цьому варто зауважити, що з 1996 р. наміри Угорщини вступити до ЄС зумовили формування регіонів, які б відповідали європейським критеріям. Регіони прийшли на зміну існуючим районам, оскільки утримання трирівневої системи місцевого територіального управління для країни з населенням трохи більше 10 млн. виглядало недоцільним.

У 2004 р. Угорщина стала членом ЄС, втім темпи зростання угорської економіки від цього суттєво не змінилися: на їх динаміку, на думку експертів, більше вплинули підготовчі заходи та реструктуризація економіки. Однак починаючи з 2005 р. і дотепер в Угорщині тривають досить непопулярні реформи, спрямовані на збалансування доходів і видатків бюджету згідно з вимогами ЄС. Особливо вони прискорилися з 2010 р., коли до влади прийшов вищезгаданий уряд на чолі з В. Орбаном.

У 2006 р. на цілі розвитку Угорщина отримала понад 1 млрд. з бюджету ЄС. Але в 2007-2013 р. почали працювати інші схеми. Відповідно були розроблені три основні програми. Їх метою було, по-перше, вирівнювання розвитку порівняно з іншими країнами ЄС з урахуванням використання бюджету ЄС; по-друге – підготовка до введення євро; по-третє, досягнення стандартів Лісабонського протоколу з параметрів зростання.

Відповідно до вимог ЄС Урядом Угорщини був розроблений та затверджений Парламентом Національний План Розвитку, який поєднав в собі стратегію розвитку країни в цілому та концепцію регіонів. У 2007 р. Угорщина вступила в новий історичний етап свого економічного розвитку. Завдяки появі можливості використання нових джерел фінансування, а саме зі Структурних Фондів ЄС та Фонду З'єднання країна й надалі дотримувалася розвитку тих стратегічних напрямів, які визначені Програмою національного розвитку. Таке фінансування мало забезпечити країні подолання відставання та досягнення до 2013 р. середнього рівня економічного розвитку країн ЄС. У рамках передбаченої ЄС політики Угорщина протягом 2007–

2013 рр. отримала доступ до 22,4 млрд. євро, які стали доповненням до державних, власних коштів і приватного капіталу у фінансуванні визначених пріоритетних напрямків. Окрім цього, ще 3 млрд. євро надійшло від Європейського фонду розвитку сільського господарства і територій.

В межах реалізації Національного плану розвитку фінансування і за підтримки ЄС Уряд Угорщини визначив чотири пріоритетні напрямки своєї діяльності, а саме: покращення конкурентоспроможності виробничого сектору економіки, збільшення кількості зайнятих та розвиток трудових ресурсів, покращення інфраструктури і навколишнього природного середовища, посилення регіонального та місцевого потенціалу. Однак у процесі їх реалізації виникло чимало проблем, зокрема недоліки комунікацій між рівнями управління, незнання механізму управління тощо.

Іншою тенденцією було те, що відсоток зростання центральної підтримки не відображався на зростанні в витратах місцевого самоврядування, що призвело до фінансових проблем для багатьох місцевих органів. Центральний уряд поставив велику кількість завдань для місцевих самоврядування, але фінансування надане для виконання цих завдань не зросло в тій мірі, що й витрати на забезпечення цих послуг, призводячи до значного зниження фінансової спроможності місцевих управлінь. Оскільки економічна ситуація постійно погіршувалась, багато органів місцевого самоврядування розширили або збільшили місцеві податки. Однак, цей спосіб збільшення місцевого доходу був обмежений, частково через те, що рівень місцевого оподаткування був і так високий, і частково через те, що збільшення розміру існуючих податків або представлення нових було вкрай ризикованим з політичної точки зору. Ситуація стала ще гірше внаслідок фінансової кризи 2008 р., коли органи місцевого самоврядування (борг яких був, як правило, в іноземній валюті), не могли забезпечувати своє функціонування: вони повинні були зупинити плани розвитку, компенсувати втрати від місцевих податкових надходжень і вирішувати проблему щодо падіння соціального статусу місцевих громад.

Ні планова економіка, ні неоліберальна макроекономічна політика не дозволили органам місцевого самоврядування

Угорщини підтримувати стійкий розвиток і модернізувати свою інфраструктуру. То ж після 2010 р. новий уряд стикнувся з абсолютно неефективним, дисфункціональним місцевим самоврядуванням, що стало наслідком несприятливої макроекономічної політики останніх десятиліть. При цьому появу фінансових проблем у органів місцевого самоврядування, як справедливо зауважує К. Лентнер, не можна віднести до виключно їхніх власних прорахунків, – вони стали наслідком неналежного виконання своїх функцій тими державними органами, котрі були відповідальними за здійснення нагляду і контролю за їх діяльністю [3, с. 341].

У 2011 р. уряд, як і всі його попередники, розпочав нову програму раціоналізації публічного управління. Ця державна програма підкреслювала ідею і цінність «доброго врядування». Постійним питанням на порядку денному фахівців місцевого самоврядування та вчених-юристів була реформа місцевих фінансів. Деякі захищали систему малого муніципалітету, стверджуючи, що надання державних послуг є більш дорогим у великих муніципалітетах і звертають увагу на те, що села витрачають відносно невелику частку державних витрат. Інші вбачали значну економію від скорочення кількості місцевих влад або принаймні від позбавлення їх відповідальності за надання дорогих послуг і ресурсів розвитку. Зрушення балансу в розподілі обов'язків між місцевими органами влади та державною адміністрацією (на користь останньої), безсумнівно, спричинило реструктуризацію фінансів, скорочення доходів місцевих органів влади. Скасування або зниження рівня податку на підприємництво і скорочення частки муніципалітетів в загальнодержавних податках обговорюється вже кілька років. Рівень центральних грантів, безумовно, знизився після передачі шкіл, лікарень, установ охорони здоров'я та інших об'єктів центральному уряду. Деякі вчені пророкували значне число банкрутств муніципалітетів, коли сотні місцевих влад не будуть в змозі погасити свої борги (загальна сума боргів органів місцевої влади становить близько 1, 200 млрд. форинтів).

Відповідно до вищенаведеного, реформа фінансових основ місцевого самоврядування в Угорщині була і є дуже важливим аспектом цілісного реформування публічної влади. Спершу уряд намагався вирішити фінансові проблеми фрагментарності злиттям посад мерів муніципалітетів з кількістю населення до 2000 осіб. Це не порушувало автономію муніципалітетів, оскільки вони могли обирати власних представників, але кошти муніципалітетів могли раціоналізуватися.

Починаючи з 2011 р., центральний уряд змінив підходи до фінансування в системі місцевого самоврядування: до реформи муніципалітети субсидували з центрального бюджету за рахунок трансфертів на душу населення. Тобто вони отримали певну суму грошей на основні види своєї діяльності, при цьому не мало значення, чи були фактичні витрати більшими чи меншими за норму. Тепер фінансування органів місцевого самоврядування в Угорщині змінене на діяльнісно-орієнтоване, і муніципалітети отримують від центрального уряду кошти, виходячи з розрахункової вартості певної діяльності. Це положення також слугує ціно-раціоналізації системи.

Нарешті, керівництво органів місцевого самоврядування тепер змушене працювати у більш суворих рамках: 1) органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати планування свого річного бюджету з дефіцитом; 2) вони можуть надавати добровільні послуги лише у тому випадку, якщо це не загрожуватиме виконанню обов'язкових завдань; 3) добровільні послуги повинні покриватися з власних доходів місцевих бюджетів (наприклад, місцеві податки, доходи від комунальних підприємств); 4) умови випуску облігацій та отримання кредитів стали дуже суворими, оскільки вони жорстко лімітують як сам порядок, так обсяги кредитних вкладень (органи місцевого самоврядування повинні отримувати від центрального уряду дозвіл на отримання кредиту, якщо це не стосується подій, пов'язаних з ЄС, забезпечення ліквідності чи погашення боргів) [6, с. 13].

**Висновки.** За останні роки система місцевого публічного управління в Угорщині однозначно змінилася в бік централізації. Відповідні процеси відобразилися й на економічній основі,



де чітко простежується обмеження фінансової автономії місцевої влади. Однак варто зауважити, що з 2013 року збалансувалося зростання ВВП країни і ця тенденція зберігається. Як наслідок, у 2014 р. один тільки Європейський інвестиційний банк схвалив кредитні договори в неурядовому секторі Угорщини у розмірі 506,4 млн. євро на муніципальні проекти. Все це дає підстави стверджувати, що методи організації місцевої влади в Угорщині, можуть бути прийнятними, тобто посилення централізації влади, на прикладі Угорщини, може давати достатньо позитивні результати.

Узагальнюючі економічні перетворення місцевого самоврядування в Угорщині за останні два десятиліття, варто зазначити, що побудова ефективної фінансової основи місцевої публічної влади є одним із найскладніших завдань в аспекті належної організації муніципальної влади. Зокрема, досвід досліджуваної країни це доказує. Без коштів забезпечити повноцінне вирішення питань місцевого значення і розвиток територій неможливо, тому наша держава повинна забезпечити оптимальні можливості для економічного розвитку територіальних громад, зокрема, завдяки збільшенню частки загальнодержавних податків, які б залишалися у місцевих бюджетах, спрощенню податкової системи, запровадженню співпраці з приватним сектором тощо.

#### Список використаних джерел:

1. 1990. évi C. törvény a helyiadókról URL: [https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy\\_doc.cgi?docid=99000100.TV](https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99000100.TV)
2. Devas N. Local Government Finance in Hungary: Issues and Dilemmas / N. Devas. Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. ed. by A. Coulson. Cheltenham: Edward Elgar, 1995. P. 214–237.
3. Lentner C. A magyarönkormányzatokadósságkonszolidációja / C. Lentner. PénzügyiSzemle. 2014/3. O. 330–344.
4. Nunberg B. Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe / B. Nunberg. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. 368 p.
5. Soós G. Report on the State of Local Democracy in Hungary / G. Soós, J. Kálmán. SoósTóka. Wright (eds.): The State of Local Democracy in Central Europe. Budapest: Open Society Institute, 2002. P. 21–105.

6. Soos G. Against the Trend: ReCentralization of the Local Government System in Hungary / G. Soos, G. Dobos. IPSA World Congress, Montreal, Canada July 21, 2014. URL: [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_36074.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_36074.pdf).

**А. С. Чиркин**

**Институциональные преобразования финансово-экономической основы местного самоуправления в Венгрии**

*Статья посвящена актуальным вопросам финансового обеспечения местного самоуправления в Венгрии. В частности, в работе проанализирован ретроспективный аспект процесса реформирования и становления современной финансовой основы муниципальной власти в Венгрии. Отмечено, что все экономические преобразования на местном уровне осуществлялись в соответствии со стандартами ЕС, в частности, внедрялись меры по финансовой децентрализации. Однако после 2010 г. наоборот начались процессы ограничения финансовой автономии местного самоуправления, однако соответствующая государственная политика привела к определенным положительным результатам.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление в Венгрии, финансовая децентрализация, реформа финансовой основы местного самоуправления.

**A. S. Chyrkin**

**Institutional transformation of the financial and economic basis of local self-government in Hungary**

**Problem setting.** *At present, one of the priority directions of state policy in Ukraine is the improvement and deepening of the processes of power decentralization. Full transfer of competences from state bodies to local self-government should be accompanied by the provision of financial resources provided for by the law. Therefore, the question of financial and fiscal decentralization, for today, is quite relevant, since the full functioning of the municipal government, even with the wide-ranging competence provided by the law, is impossible without proper financial support.*

*However, since our state has started to actively implement financial decentralization for the last 3 years, in our opinion, it would be useful to study the experience of transformations of financial and economic provision of local self-government in the countries that have already undergone a certain path of reforming the financial basis of local self-government.*

**Recent research and publications analysis.** *Work of such national scientists as O. V. Batanov, I. I. Bodrova, O. M. Boryslavskaya, P. M. Lyubchenko, S. G. Seryogina, O. M. Chernenko and others are dedicated to the study of certain aspects of local self-government reform in Ukraine and foreign countries. However, little attention in domestic science is devoted to the study of the transformations of the local government economic component in Hungary.*

**Article main body.** *Hungary was first of the socialist countries which began to reform its financial and economic system. In this country, reforms in the field of local finance were conducted before the start of the democratization process, within the general process of economic liberalization in the late 1980s. Local governments had the right to set their taxes, have some own sources of funding, so the «unprepared» training began two years before the change of government. In the late 1980s, Hungary established a relatively liberalized system of economic relations.*

*In 2004, Hungary became a member of the EU, but the growth of the Hungarian economy rates did not change significantly: according to experts, their dynamics was more influenced by preparatory measures and restructuring of the economy. However, since 2005 and so far in Hungary there are quite unpopular reforms aimed at balancing incomes and expenditures of the budget in line with the requirements of the EU. Especially they accelerated since 2010, when the above-mentioned government headed by V. Orban came to power.*

*Since 2011, the central government has changed the approaches to financing the system of local self-government: municipalities were subsidized from the central budget at the expense of transfers per capita. That is, they received a certain amount of money for their main activities, and it did not matter whether the actual costs were higher or lower than normal. Now financing of local government in Hungary has been changed to activity-oriented, and municipalities receive funds from the central government based on the estimated value of a particular activity. This provision also serves the price-rationalization of the system.*

**Conclusions of the research.** *In recent years, the system of local public administration in Hungary has clearly changed in the direction of centralization. The corresponding processes also reflected on the economic basis, where the limitations of the financial autonomy of local authorities are clearly traced. However, it should be noted that since 2013, the country's GDP growth has been balanced, and this trend continues. As a result, in 2014, the European Investment Bank alone has approved credit agreements in the non-governmental sector of*

*Hungary amounting to 506.4 million euros for municipal projects. All this suggests that the methods of organizing local government in Hungary may be acceptable, that is, the strengthening of centralization of power, on the example of Hungary, can produce rather positive results.*

**Key words:** *local-self government in Hungary, financial decentralization, reform of the financial basis of local self-government*