
ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

УДК 336.025

Андрущенко О. Ю.

ВПЛИВ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ДЕРЖАВИ¹

В сучасних умовах бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку в Україні характеризується такими розмежуванням доходів і видатків, розподілом та перерозподілом доходів між рівнями бюджетної системи, що спричиняють збільшення диференціації регіонів країни, яка проявляється, перш за все, в обсягах податкових і неподаткових доходів місцевих громад. Тому вдосконалення міжбюджетних відносин в сфері ефективного розмежування видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів є важливим науковим та практичним завданням забезпечення соціально-економічного розвитку різних регіонів держави.

Огляд літератури дозволив визначити, що проблемами фіскальної децентралізації займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці. Так, К. Фукусакі разом з Л. де Мелло досліджували вплив децентралізації на макроекономічну стабільність, позитивний вплив бюджетної децентралізації на економічне зростання доводилося в роботі Дж. Хафера і А. Шаху. Докази ґрунтувалися на системі спеціально розроблених вказаними авторами індексів (показників політичної свободи, політичної стабільності, якості управління), які порівнювалися з динамікою ВВП, його розподілом, співвідношенням внутрішнього боргу з ВВП і т. д. [1, с. 35]. Після актуалізації цієї проблеми в Україні велика кількість учених-фінансистів присвятили значну кількість праць фіскальній децентралізації, серед яких варто виділити Опаріна В. М. [2], Павлюк К. В. [3], Луніной І. О. [4], Кіріленко О. П. [5], Родіонова В. М. [6], Ігудіна А. Г. та інші.

Мета роботи – проаналізувати переваги та недоліки фіскальної децентралізації та оцінити вплив фіскальної децентралізації на економічний розвиток регіонів та держави в цілому.

Проблема децентралізації набула надзвичайної актуальності після 2014 р., коли питання реформ увійшли до порядку денного роботи парламенту та уряду. Нежиттєздатність принципу демократичного централізму в організації державного управління за соціально орієнтованої економіки, впровадження інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, структурної перебудови економіки, націленості на досягнення європейських стандартів розвитку і життя підтвердилася на практиці. Перевагою бюджетної децентралізації є сприяння нарощуванню фінансового потенціалу територіальних громад та регіонів, інвестуванню та підприємництву, що в підсумку забезпечить економічне зростання певних територій. Передача повноважень та ресурсів для їх реалізації на місця здатна забезпечити максимально ефективну реалізацію функцій держави, вдосконалення міжбюджетних відносин, належний контроль за бюджетним процесом і рухом коштів, посилення громадянської активності та підзвітності громаді, краще задоволення її потреб на основі делегованого місцевій владі права визначати форми надання суспільних послуг.

¹ Публікація містить результати досліджень, проведених при грантовій підтримці Державного фонду фундаментальних досліджень за конкурсним проектом Ф71/71-2016.

Децентралізація передбачає наявність таких двох процесів – це децентралізація влади та фіскальна децентралізація. Для досягнення ефективного результату реформування економічної та політичної системи країни, необхідно сформувати чіткий план дій у сфері децентралізації державних органів управління та фінансів, які повинні відбуватися одночасно та за єдиними принципами та наміченій єдиній меті – зростання добробуту населення та зміцнення соціально-економічного становища держави.

Для того, щоб проводити політику фінансової децентралізації, дуже важливо розподілити завдання між різними рівнями управління. Тобто, потрібно чітко визначити, які завдання доцільно закріпити за тим чи іншим рівнем влади. В нашій державі повноваження місцевих органів влади у сфері оподаткування визначені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» й передбачають встановлення місцевих податків і зборів, розмірів їхніх ставок у межах, визначених законодавством, а також надання пільг у сфері місцевого оподаткування. Саме місцеві податки та збори вважаються власними доходами бюджетів місцевого самоврядування, бо вони відповідають таким критеріям: вони є територіально локалізованими та формують кореляційну залежність між їхніми надходженнями й діяльністю місцевих органів влади, які повною мірою їх контролюють і використовують на свій розсуд.

Політика фіскальної децентралізації визначає взаємовідносини між цими бюджетами щодо розподілу доходів та видатків, відповідальності й надання міжурядових трансфертів [7].

Фіскальна децентралізація відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні.

Ступінь фіскальної децентралізації визначається за якісними та кількісними критеріями, основні з яких є наступні [8, с. 130]:

– співвідношення загального обсягу видатків або доходів місцевих бюджетів до державних видатків або до державних доходів відповідно. Такі показники свідчать про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо виконання покладених на них функцій і завдань, а відтак і якість виконання. До держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до державних видатків складають більш ніж 50 % належать такі розвинені країни світу, як Данія, Іспанія, Швеція;

– співвідношення загального обсягу видатків місцевих бюджетів до ВВП. Цей показник показує, яка частина фінансових ресурсів держави розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Так, наприклад, якщо його значення більш, ніж 15 %, то має місце високий рівень децентралізації. В Європі до країн з високим рівнем децентралізації відносяться Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Значення даного показника в 10–15 % вказує на середній рівень децентралізації. Він властивий таким країнам, як Польща, Великобританія, Угорщина, Чехія, Франція. Значення показника нижче 10 % означає низький рівень децентралізації (Словаччина, Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр);

– частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад. Цей показник є кількісним й якісним критерієм фінансової децентралізації. Він свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) територіальних громад. Право органів місцевого

самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи і на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію;

– обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання у структурі доходів місцевих бюджетів. Значення даного показника свідчить про рівень фіскальної децентралізації міжбюджетних відносин у державі. Чим більше міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування.

Фіскальна децентралізація в Україні ґрунтується на численних змінах до Податкового та Бюджетного кодексів та інших законодавчих актів. Першими кроками податкової реформи стало скорочення, а фактично, об'єднання податків з 17 до 7 у 2015 році. Відбулися суттєві зміни майнового оподаткування на місцевому рівні. До місцевих податків і зборів тепер включають: податок на майно (складається з: податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; транспортного податку; плати за землю); єдиний податок; туристичний збір, збір за місце для паркування транспортних засобів. Очікується, що місцеві ради отримають фінансові важелі (встановлення ставок, пільг) реального впливу на рівень надходжень від місцевого оподаткування. Як і у попередніх роках, податок на доходи фізичних осіб (включаючи військовий збір), акцизний податок та екологічний податок є бюджетоутворюючими у формуванні державного та місцевих бюджетів. ПДВ і мито – доходи державної казни, місцеві податки і збори є джерелом доходів бюджетів органів місцевого самоврядування.

Внаслідок цього перше місце по наповненню місцевих бюджетів займає податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку сягнула 17 % у 2016 році і 16,3 % у 2015 р. В структурі місцевих бюджетів у середньому по країні без урахування ПДФО частка власних ресурсів збільшилася на 30 %, а з ПДФО, який із закріпленого податку став власним ресурсом у повному обсязі, – втричі [9]. Ці позитивні зміни доходної частини органів місцевого самоврядування створюють реальні ресурси для вирішення проблем місцевого значення, таких як: оновлення інфраструктури, виконання соціально-економічних програм, благоустрій, поліпшення послуг ЖКГ тощо. Структура доходів місцевих бюджетів наведена на рис. 1.

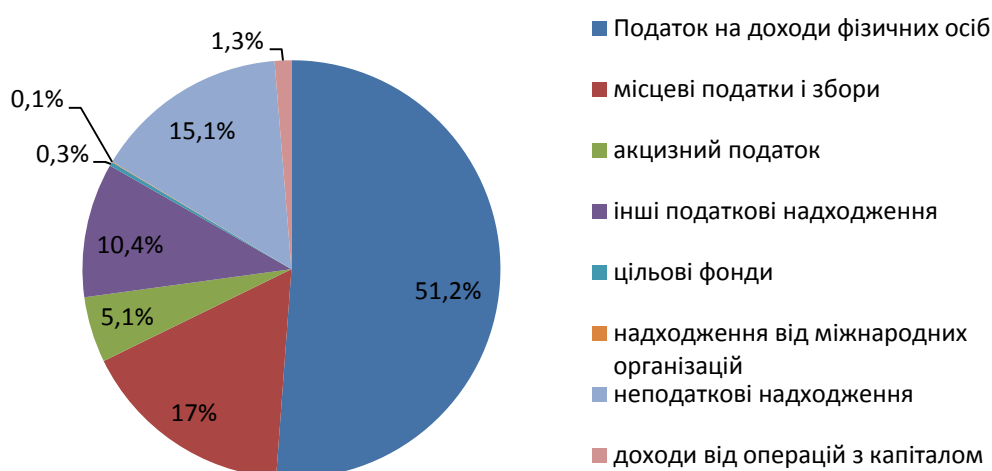


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів за 2016 р.

Фіскальна децентралізація у 2016 р. збільшила доходи місцевих бюджетів на 41,7 % у порівнянні із 2015 р. (рис. 2) У регіональному розрізі за 2016 рік в усіх регіонах спостерігався приріст доходів, найбільший був зафіксований в Одеській області – 76,2 % щодо

відповідного показника 2015 р., найменший приріст доходів мав місце у Волинській області – 3,8 % [9, 10]. План, затверджений місцевими радами з урахуванням внесених змін, виконано на 110,4 %, що підтверджує її позитивні аспекти.

Обсяги видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у 2016 році на 25 % перевищили відповідний показник 2015 року (рис. 3). Найбільше видатків місцевих бюджетів спрямовувалося на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіти, охорону здоров'я. Їх обсяги становили відповідно 26,9 %, 24,9 % та 17,2 % усіх видатків місцевих бюджетів.

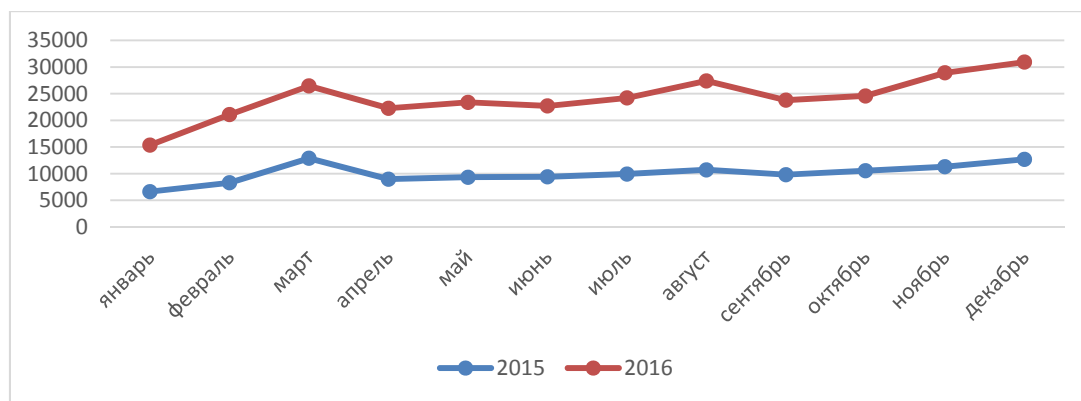


Рис. 2. Динаміка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2015–2016 рр.

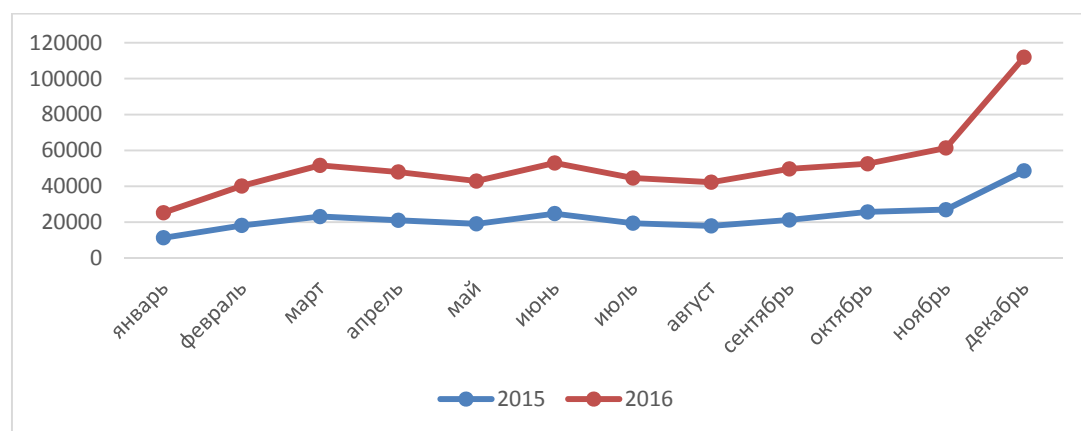


Рис. 3. Динаміка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2015–2016 рр.

До переваг фіскальної децентралізації міжбюджетних відносин відносять наступні:

- наближеність органів місцевого самоврядування до громадян населення та безпосередня взаємодія з ними дозволяють якісно та обґрунтовано задовольнити соціальні потреби населення на місцевому рівні;
- забезпечення обґрунтованого розподілу фінансових ресурсів між окремими територіальними утвореннями, а також фінансування в повному обсязі соціальних та інвестиційних проектів і програм на підвідомчій території [11, с. 107, 108];
- забезпечення макроекономічної стабільності на місцевому рівні та фінансової самостійності місцевих органів влади щодо фінансування покладених на них функцій і задач, враховуючи чітке розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління [11];

– зростання компетенції та кваліфікації місцевих органів влади в процесі вирішення поточних і стратегічних задач на регіональному рівні, посилення відповідальності місцевих органів влади та управління, а також підвищення продуктивності функціонування бюджетної системи шляхом забезпечення підзвітності місцевої влади своєму населенню [11];

– сприяння підтримці підприємницької активності та зростанню інвестиційних можливостей місцевих органів влади та управління щодо соціально-економічного розвитку регіонів, а отже і держави в цілому.

Однак існують і певні недоліки та ризики, а саме:

– зниження рівня контролю над формуванням та ефективністю розподілу бюджетних коштів;

– зростання міжрегіональної диференціації чистих фіскальних вигід – різниці між обсягом одержуваних вигід від надання суспільних благ і рівнем здійснюваних податкових платежів, що призводить до порушення принципу територіальної справедливості, який передбачає наявність рівного доступу до суспільних благ незалежно від їх географічного розташування;

– зниження пріоритетів державних органів влади та управління в наданні інфраструктурних інвестицій, зниження ефективності реалізації бюджетної політики на місцевому рівні;

– обмеження державних органів влади та управління в вирівнюванні дохідних та видаткових частин бюджетів місцевого самоуправління, регулюванні соціально-економічних диспропорцій розвитку регіонів;

– незначний перелік місцевих податків і зборів у зв'язку з об'єднанням податків не дає можливість органами місцевого самоврядування обирати ті податки, які несуть економічну ефективність для конкретного регіону з урахуванням його особливостей та потенціалу;

– неефективна бюджетна децентралізація може зумовити дисонанс між перерозподілом доходів і макроекономічною стабільністю, соціальною справедливістю чи економічною ефективністю;

– інші ризики пов'язані з необхідністю перегляду меж адміністративно-територіальних одиниць, коли можливий політичний спротив локальних еліт із перспективою залучення на свою підтримку широкої громадськості через побоювання втратити статус та інфраструктурні переваги;

– надмірна децентралізація за умов фінансово-економічної нестабільності (кризи) теж здатна спричинити домінування локальних інтересів над регіональними чи навіть державними, що призведе до відмінностей у цілях державної та регіональної політики щодо реалізації бюджетної політики, пріоритетах і, як наслідок, до ускладнення при виконанні функції стабілізації та перерозподілу доходів, зменшення ефективності й посилення диференціації регіонального розвитку.

Місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі держави. Важлива роль відводиться місцевим бюджетам і у соціально-економічному розвитку регіонів, адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я населення, засобів масової інформації; також фінансуються різноманітні молодіжні програми, видатки по упорядкуванню населених пунктів. З місцевих бюджетів здійснюються також витрати на соціальний захист населення. На жаль, в цій ланці бюджетної системи зберігається застарілий механізм централізованого регулювання вищими органами доходів місцевих бюджетів. Це позбавляє місцеві органи влади фінансової самостійності, на довгі роки закріплює залежність розвитку економіки і соціальної інфраструктури від можливостей і бажання вищих органів влади вирішувати проблеми, характерні для певних територій районів, міст, селищ і сіл.

Важливою складовою бюджетного регулювання соціального розвитку суспільства є система міжбюджетних відносин, за допомогою яких держава забезпечує гарантований

рівень надання суспільних благ на всій території країни шляхом збалансування місцевих бюджетів, сприяє соціально-економічному розвитку регіонів. Необхідно враховувати, що мобілізація та використання коштів місцевих бюджетів пов'язані з інтересами різних соціальних груп населення, підприємницьких структур різних форм власності, зумовлює становлення місцевих бюджетів як важливого фінансового інструменту регулювання в господарському та соціальному житті регіонів.

ВИСНОВКИ

Таким чином можна зробити висновки, що фіскальна децентралізація має як позитивний, так і негативний вплив на економічний розвиток, а сам процес фіскальної децентралізації знаходиться під впливом внутрішніх (історичні, законодавчо-інституційні, політичні, соціально-економічні) та зовнішніх (вплив міжнародних організацій та іноземних урядів, вплив інших зовнішніх сил на місцевий розвиток, «ефект демонстрації», «навчання дією») чинників, що повинні бути враховані при формуванні концепції фіскальної децентралізації та стратегічних планів сталого розвитку міст, які відбивали б сучасні тенденції розвитку держави.

Одним з основних напрямків розбудови потенціалу місцевих органів влади є реалізація стратегічних планів сталого розвитку міст, які необхідно формувати у залежності від системи цінностей городян, орієнтації більшості населення на певні ідеали та оцінки, що забезпечують інтеграцію міського суспільства. Основною стратегічною метою розробки таких планів є забезпечення покращення життя у місті та росту життєвого потенціалу його мешканців, достойний рівень життя населення. Це і є найбільш питомий показник економічного розвитку держави. Становлення сучасної та ефективної системи місцевого самоврядування, трансформацій у сфері регіонального управління формують один з перспективних напрямів розвитку національної економіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Shah Anwar. *Localbudgeting / Anwar Shah*. – Washington World bank, cop. 2007. – 381 p.
2. Опарін В. М. *Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін*. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
3. Павлюк К. В. *Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк*. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
4. Луніна І. О. *Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна*. – К. : Інститут економічного прогнозування, 2006. – 393 с.
5. Кириленко О. П. *Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко*. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
6. Родионова В. М. *Бюджетный федерализм : содержание и проблемы / В. М. Родионова // Финансы*. – 1994. – № 8. – С. 8–13.
7. Игудин А. Г. *Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А. Г. Игудин // Финансы*. – 2006. – № 7. – С. 11–15.
8. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик [та ін.]*. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 218 с.
9. *Сайт Децентралізація влади [Електронний ресурс]*. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1507>.
10. *Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Децентралізація та регіональний розвиток 2015-16 [Електронний ресурс]*. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2016/01/Rik-reform_20152.pdf.
11. Усков І. В. *Децентралізація як основа становлення фінансово-самостоятельных местных органов власти / И. В. Усков // Бизнес Информ*. – 2012. – № 3. – С. 107–111.