

УДК 336.025

ОСОБЛИВОСТІ ПРОЦЕСУ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

РЕКОВА Н.Ю.,
доктор економічних наук, професор,
ЧИСТЮХІНА Ю.А.,
молодший науковий співробітник,
Донбаська державна машинобудівна
академія МОН України,
м. Краматорськ

У статті досліджено особливості процесу фінансової децентралізації як складової реформи, що сьогодні триває в Україні. Визначено сутність децентралізації, окреслено механізми, які використовуються задля збільшення фінансової самостійності місцевих органів влади. Проаналізовано діючу практику формування доходної бази місцевих бюджетів. Запропоновано шляхи удосконалення практики фінансового вирівнювання на рівні регіонів, в тому числі з використанням зарубіжного досвіду.

Ключові слова: фінансова децентралізація, державний бюджет, доходи місцевих бюджетів, податкові та неподаткові надходження.

В статье исследованы особенности процесса финансовой децентрализации как составляющей реформы, которая сегодня продолжается в Украине. Определена сущность децентрализации, определены механизмы, которые используются для увеличения финансовой самостоятельности местных органов власти. Проанализировано действующую практику формирования доходной базы местных бюджетов. Предложено пути совершенствования практики финансового выравнивания на уровне регионов, в том числе с использованием зарубежного опыта.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, государственный бюджет, доходы местных бюджетов, налоговые и неналоговые поступления.

The specifics of the process of fiscal decentralization as a component of the reform, which is now continuing in Ukraine in this article were explored. The essence of decentralization, the mechanisms that are used to increase the financial independence of local authorities were defined. The current practice of forming the revenue base of local budgets was analyzed. Ways of improving the practice of financial equalization at the regional level, including using foreign experience, were suggested.

Key words: fiscal decentralization, state budget, budget revenues, tax and non-tax revenues.

Постановка проблеми. В останні два роки Україна, у відповідності із курсом на євроінтеграцію, активно впроваджує реформи з децентралізації територіального розвитку. Фінансні аспекти децентралізації спрямовані на

підвищення фінансової спроможності громад.

«Фінансова децентралізація розпочалася шляхом прийняття в 2015 році змін до Бюджетного і Податкового кодексів України та низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом з відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо. Зазначені законодавчі акти надали можливість органам місцевої влади розробити та схвалити в регіонах Перспективні плани формування спроможних територіальних громад відповідних областей та подати їх на затвердження Уряду» [1, с. 2]. Тому питання щодо оцінки результатів фіскальної децентралізації в Україні та виокремлення її особливостей є надзвичайно актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Успіхи та невдачі вітчизняних процесів фіскальної децентралізації оцінюються багатьма вітчизняними вченими, такими як Комарова І., Гром В., Дулік Т., Слухай С., Воронкова О., Кириленко О., Пасічник Ю. та ін. Недоліки окреслюються в українській науковій періодиці наступними основними точками зору:

«...на сьогоднішній день в Україні спостерігається низький рівень фіскальної самостійності регіонів. Це відбувається внаслідок посилення централізації фінансових ресурсів з їх подальшим перерозподілом з метою вирівнювання вертикального фіскального дисбалансу. Основною причиною високої залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету є неоднорідний фінансовий потенціал регіонів держави, тому виникає необхідність посилення ролі державного бюджету у вирівнюванні горизонтальних фіскальних дисбалансів» [2, с. 114];

«...що стосується бюджетної децентралізації, то ці процеси...мали б відбуватися з урахуванням часткової децентралізації фіскальних державних повноважень із надходжень до місцевих бюджетів при збереженні наступного контролю з боку держави» [3];

«...не можна однозначно стверджувати про ефективне застосування Урядом інструментів фіскальної політики та її позитивний вплив як на соціально-економічний розвиток держави, так і формування доходів бюджетів. Наявна в Україні бюджетно-податкова система зайшла в суперечність із життєвими реаліями. Та лише посилена увага до проблем розподілу, перерозподілу і використання нової вартості створеного ВВП, обґрунтований підхід до їх вирішення здатні оптимізувати та поліпшити структуру дохідної частини бюджетів, забезпечити більш стабільні надходження, вдосконалити чинну систему оподаткування» [4, с. 114].

Метою статті є виокремлення особливостей процесу фіскальної децентралізації в Україні на основі аналізу діючої практики формування доходної бази місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для дослідження особливостей процесу фіскальної децентралізації в Україні бачиться необхідною власна оцінка результатів фіскальної децентралізації в нашій державі.

Проаналізуємо доходи місцевих бюджетів та їх часту у зведеному бюджеті України (табл. 1). Як свідчать наведені у таблиці 1 дані, фіскальна децентралізація у 2015-2016 рр., всупереч її змісту, знизила питому вагу надходжень місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету. Найбільший рівень надходжень місцеві бюджети отримали у 2007 р. (28,38%), а найнижчий – у 2015 р. (18,45%).

Таблиця 1

Динаміка доходів місцевих бюджетів

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів (млрд грн.)	30,3	41,8	62,4	78,3	72,4	81,6	86,6	100,9	105,2	101,1	120,3	170,1
Доходи зведеного бюджету (млрд грн.)	134,2	171,8	219,9	297,9	273	314,5	398,5	445,5	442,8	456,1	652	782,8
Питома вага доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України (%)	22,58	24,33	28,38	26,28	26,52	25,95	21,73	22,65	23,76	22,17	18,45	21,73
Трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів (млрд грн.)	23,4	34,1	44,6	59,1	62,2	77,8	94,9	124,4	115,8	130,6	174,2	196,0
Питома вага трансфертів із державного бюджету в структурі доходів місцевих бюджетів (%)	43,58	44,93	41,68	43,01	46,21	48,81	52,29	55,22	52,40	56,37	59,15	53,54

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

Аналогічну динаміку демонструє і питома вага трансфертів із державного бюджету в структурі бюджетних надходжень найнижчий рівень трансфертів місцеві бюджети отримали у 2007 р. (41,68%), а найвищий – у 2015 р. (59,15%).

Таким чином, можна констатувати, що найбільшу автономію за доходними повноваженнями місцеві бюджети України мали у 2007 р. (рис. 1).

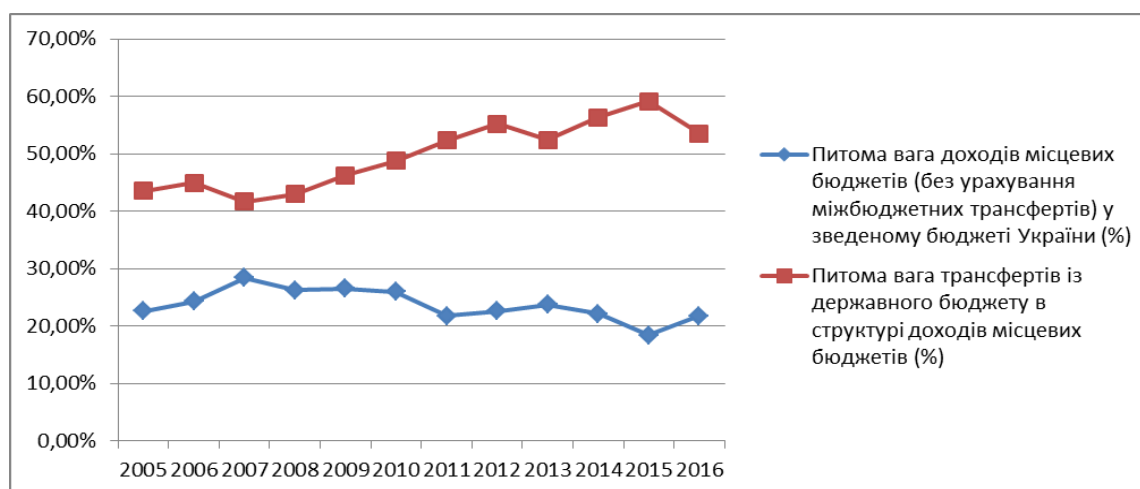


Рис. 1. Питома вага доходів та трансфертів місцевих бюджетів, %

Проаналізуємо динаміку податкових надходжень місцевих бюджетів України та визначимо їх питому вагу у доходах на місцевому рівні та у податкових надходженнях зведеного бюджету України (табл. 2).

Продовження табл. 3

Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	78,92	78,08	76,01	76,04	74,42	71,68	71,60	71,94	60,29	57,73
в т.ч. ПДФО	78,03	77,40	75,17	75,44	73,87	71,21	70,83	71,59	55,91	53,71
Податки на власність	2,91	2,53	2,53	2,81	0,96	0,82	0,66	0,46	0,01	0,01
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	8,97	11,64	14,53	14,50	17,65	17,72	16,45	16,72	2,14	1,70
Внутрішні податки на товари та послуги	3,36	2,87	2,20	2,37	1,23	1,40	1,54	0,23	7,84	7,90
Інші податки	5,61	4,72	4,56	4,14	5,66	8,28	9,87	10,65	29,63	32,61
в т.ч. єдиний податок	3,59	3,04	3,04	2,81	2,74	5,59	7,24	8,48	11,20	11,71

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

В останні роки знижується частка податків на доходи, на прибуток, на збільшення ринкової вартості через скорочення питомої ваги податку на доходи фізичних осіб, хоча в абсолютному вимірі у 2016 р. його надходження збільшилося майже в 1,5 рази. При цьому податки на власність та рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів зменшується як у відносному, так і в абсолютному вимірі.

Значно зростає роль місцевих податків та зборів. Якщо в 2014 р. вони складали 8 млрд грн., в 2015 р. – 27 млрд грн., то у 2016 р. їх обсяг збільшено до 42,3 млрд грн. Вагомим джерелом надходжень до доходів місцевих бюджетів став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів).

Інтерес являє собою аналіз коефіцієнтів еластичності місцевого оподаткування відносно макроекономічного розвитку (табл. 4).

Таблиця 4

Розрахунок коефіцієнтів еластичності податкових надходжень місцевих бюджетів України

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Податкові надходження місцевих бюджетів, млрд грн.	44,6	59,3	59,2	67,6	73,1	85,8	91,2	87,3	98,2	146,9
ВВП, млрд грн.	751,1	948	913,3	1082,6	1302,1	1411,2	1454,9	1566,7	1979,4	2383,1

Продовження табл. 4

Відсоткова зміна податкових надходжень до місцевих бюджетів, %	-	33,0	-0,2	14,2	8,1	17,4	6,3	-4,3	12,5	49,6
Відсоткова зміна ВВП, %	-	26,2	-3,7	18,5	20,3	8,4	3,1	7,7	26,3	20,4
Коефіцієнт еластичності місцевого оподаткування	-	1,3	0,0	0,8	0,4	2,1	2,0	-0,6	0,5	2,4

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5] та Державної служби статистики України [6]

За даними таблиці 4 можна зробити висновок про високу еластичність місцевого оподаткування у 2012-2013 рр. та її низьке значення у 2009 р. та у 2014-2015 рр. Таким чином, можна вважати доведеним, що політика не є релевантною макроекономічним коливанням.

В контексті теми роботи необхідно приділити увагу доходам об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та їх динаміці у порівнянні із 2015 р. Власні надходження бюджетів об'єднаних громад зросли більше ніж у 3рази (на 2,3 млрд грн.) порівняно з 2015 р. Середній показник власних доходів ОТГ в розрахунку на 1 мешканця збільшився 2345 грн. з 700 грн. Виконання доходів загального фонду 159 ОТГ за 2015 р. та 2016 р. представлено на рис. 3.

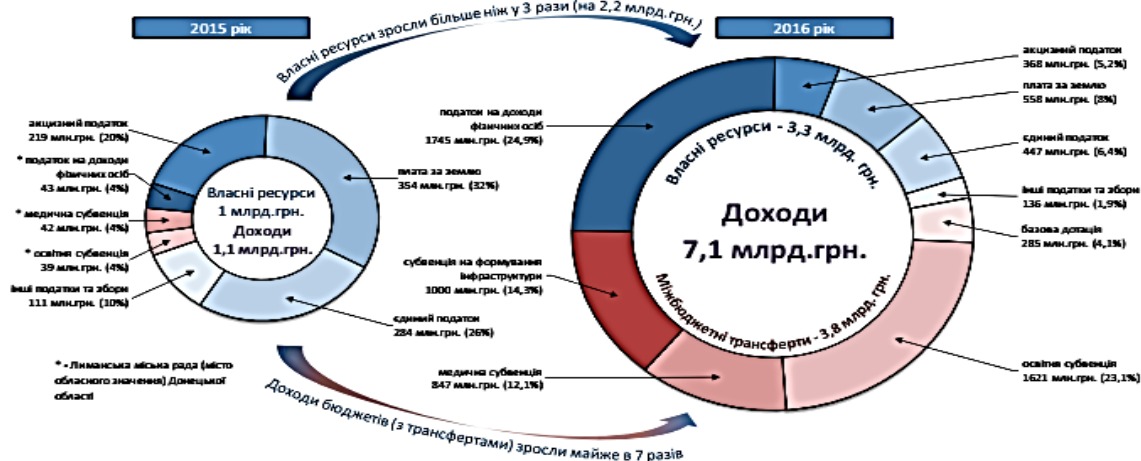


Рис. 3. Виконання доходів загального фонду 159 ОТГ за 2015р. та 2016 р. [7]

Аналіз динаміки видатків місцевих бюджетів представлено у табл. 5. Наведені дані дають підставу стверджувати, що питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за часи децентралізації є нижчою, ніж у минулі роки. У 2015-2016 рр. лише 41% видатків зведеного бюджету перекладено на місцевий рівень.

Питома вага видатків, що фінансується за рахунок доходів місцевих бюджетів в останні 2 роки дещо збільшилася – до 48,53%, проте 2007 р. вона складала 59,54%, що свідчить про більшу фіскальну автономію у той період часу.

Таблиця 5

Динаміка видатків місцевих бюджетів України

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Видатки місцевих бюджетів (млрд грн.)	53,3	75,8	104,8	139	136,2	159,8	181	222,6	219,8	225,6	280	350,5
Видатки зведеного бюджету (млрд грн.)	141,7	175,3	226	309,2	307,4	377,84	416,8	492,4	505,8	523,1	679,9	835,8
Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (%)	37,61	43,24	46,37	44,95	44,31	42,29	43,43	45,21	43,46	43,13	41,18	41,94
Доходи місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів (млрд грн.)	30,3	41,8	62,4	78,3	72,4	81,6	86,6	100,9	105,2	101,1	120,3	170,1
Питома вага видатків, що фінансується за рахунок доходів місцевих бюджетів (%)	56,85	55,15	59,54	56,33	53,16	51,06	47,85	45,33	47,86	44,81	42,96	48,53

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

На рис. 4 унаочнено тривале падіння фінансування місцевими бюджетами видаткових повноважень протягом 2008-2012 рр. та 2013-2015 рр.

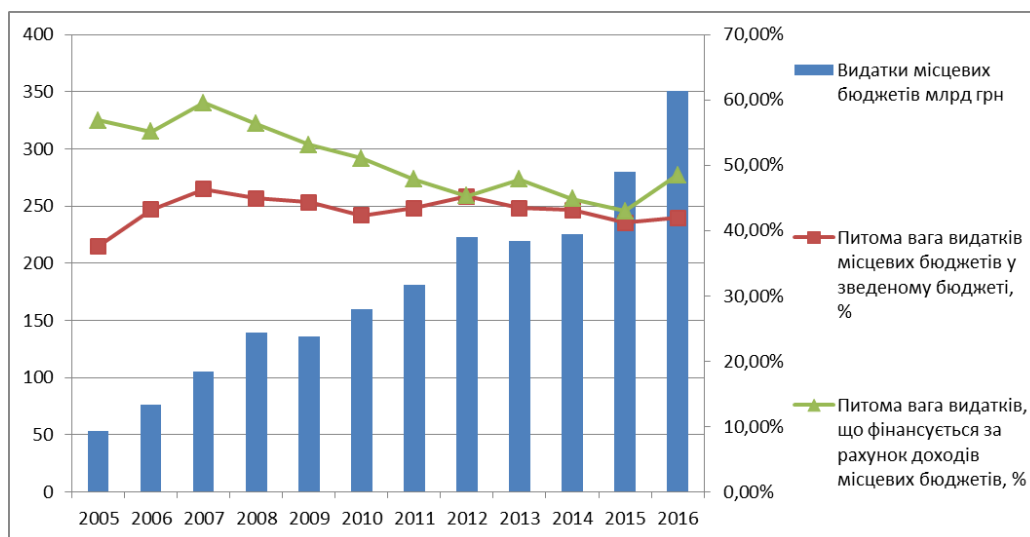


Рис. 4. Динаміка видатків місцевих бюджетів України

Проаналізуємо структуру видатків місцевих бюджетів в розрізі співвіднесення їх капітальної та поточної частин (табл. 6). З наведених у таблиці даних стає очевидним, що переважна частина видатків місцевих бюджетів (78,5% – 93,8%) протягом всього періоду, що аналізується, спрямовується на фінансування поточних потреб. Частка видатків розвитку у структурі видатків місцевих бюджетів є незначною і коливається на рівні 6,2% – 21,47%.

Проте позитивною є тенденція до зростання питомої ваги видатків розвитку за часів фіскальної децентралізації – вона збільшилася до 15,01% у порівнянні з 2014 р., коли складала 6,16%. Побудований тренд капітальних видатків (рис. 5) свідчить про подальше посилення розвитку місцевих бюджетів.

Враховуючи наведені результати дослідження та нестійкий політичний стан України в останні роки, необхідним є удосконалення політики міжбюджетних трансфертів на користь зрівняння забезпеченості регіонів.

Таблиця 6

Економічна структура видатків місцевих бюджетів України

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Видатки місцевих бюджетів (млрд грн.)	75,8	104,8	139	136,2	159,8	181	222,6	219,8	225,6	280	350,5
Поточні видатки бюджету (млрд грн.)	61,5	82,3	113,1	124,8	146,5	163,6	206,4	205,6	211,7	247,9	297,9
Капітальні видатки бюджету (млрд грн.)	14,3	22,5	25,9	11,4	13,3	17,4	16,2	14,2	13,9	32,1	52,6
Питома вага капітальних видатків місцевих бюджетів у загальній сумі (%)	18,87	21,47	18,63	8,37	8,32	9,61	7,28	6,46	6,16	11,46	15,01

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

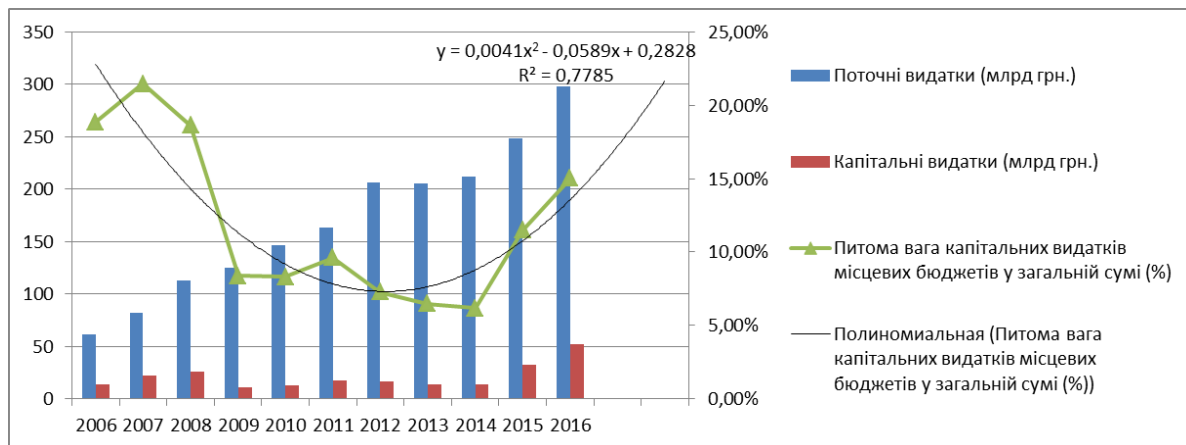


Рис. 5. Трендовий прогноз видатків розвитку місцевих бюджетів України

Звернемося до підходу оцінки фіскальної децентралізації, наведеному у закордонних працях [8] та визначимо фіскальну автономію (як відношення доходів місцевих бюджетів до їх видатків), фіскальну значущість (як відношення видатків місцевих бюджетів до загальної суми видатків держави) і безпосередньо індекс фіскальної децентралізації, як середньгеометричного вище наведених показників (табл. 7).

Таблиця 7

Оцінка фіскальної децентралізації України

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Фіскальна автономія, %	56,85	55,15	59,54	56,33	53,16	51,06	47,85	45,33	47,86	44,81	42,96	48,53
Фіскальна значущість, %	37,61	43,24	46,37	44,95	44,31	42,29	43,43	45,21	43,46	43,13	41,18	41,94
Індекс фіскальної децентралізації, %	46,24	48,83	52,55	50,32	48,53	46,47	45,58	45,27	45,61	43,96	42,06	45,11

Складено та розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

Таким чином, найвищий індекс фіскальної децентралізації України спостерігається у 2007 р. (52,55%). Науковці вказують, що це «пов'язане із деяким розширенням економічної самостійності місцевих органів влади, зокрема у сфері формування місцевих бюджетів, що було викликано намаганням центральних органів проведення адміністративно-територіальної реформи, яка передбачала, зокрема підвищення рівня відповідальності регіональних еліт за наслідки обраної соціально-економічної політики» [9].

Порівнюючи отримані результати із даними за європейськими країнами [8], можна констатувати середній рівень фіскальної децентралізації в Україні. Проте трендовий прогноз показника є позитивним (рис. 6).

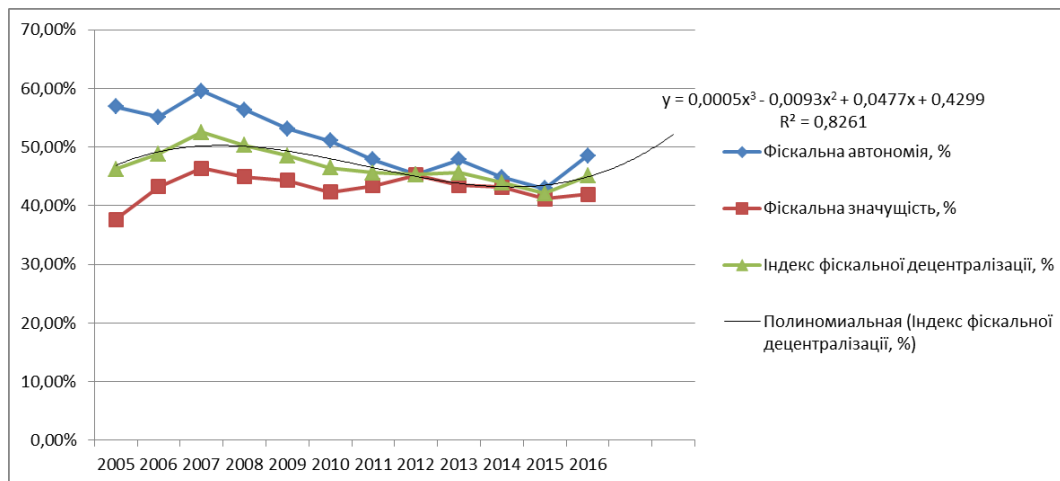


Рис. 6. Динаміка показників фінансової децентралізації України та трендовий прогноз індексу фінансової децентралізації

Висновки і перспективи подальших досліджень. Узагальнюючи результати аналізу, окреслимо особливості процесу фінансової децентралізації в Україні:

1. За результатами аналізу доведено, що фінансова децентралізація у 2015-2016 рр., всупереч її змісту, знизилася питома вага надходжень місцевих бюджетів у структурі доходів Зведеного бюджету. Обмеженість делегованих дохідних повноважень органів місцевого самоврядування не дозволяє регіонам, містам і територіальним громадам набутти належного рівня фінансової автономії, фінансової спроможності. Податкові надходження місцевих бюджетів традиційно мають визначальну роль у їх формуванні. Значно зростає роль місцевих податків та зборів, зокрема, вагомим джерелом надходжень до доходів місцевих бюджетів став акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів).

2. Питома вага видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за часи децентралізації є нижчою, ніж у минулі роки. У 2015-2016 рр. лише 41% видатків зведеного бюджету перекинуто на місцевий рівень. Разом з тим, питома вага видатків, що фінансуються за рахунок доходів місцевих бюджетів в останні 2 роки дещо збільшилася, що свідчить про більшу фінансову автономію за видатками. Разом з тим, значне переважання поточних видатків та низький рівень бюджету розвитку (через обмеженість делегованих повноважень щодо надходжень, недостатній їх обсяг) також ускладнює набуття спроможності територіями.

3. Аналіз індексу фінансової децентралізації України дозволив констатувати середній рівень фінансової децентралізації в Україні у порівнянні із європейськими країнами. Проте трендовий прогноз показника є позитивним.

Література:

1. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2458/>

2. Комарова І.В. Фіскальна автономія регіонів України / І.В. Комарова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2016. – №1. – С. 109–115.
 3. Гром В. Децентралізація: економіко-правова основа реформ в Україні / В. Гром, А. Кулай // Економіст. – 2012. – № 12. – С. 26-28.
 4. Дулік Т. О. Вектори розвитку сучасної фіскальної політики України / Т.О Дулік, Т.Ю. Александрюк // International scientific journal. – 2016. – № 2. – С. 107-115.
 5. Державна казначейська служба України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>
 6. Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
 7. Децентралізація виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/>
 8. Aristovnik A. Fiscal decentralization in Eastern Europe: trends and selected issues / A. Aristovnik // Transylvanian Review of Administrative Sciences. – 2012. – №. 37 E. – pp. 5-22.
 9. Ливдар М.В. Аналітична оцінка місцевих бюджетів / М.В. Ливдар // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 38. – С. 519-528.
-

The peculiarities of the process of fiscal decentralization in Ukraine on the basis of analysis of the current practice of forming the revenue base of local budgets were analyzed. According to the results of the analysis of domestic practice was proved, that the fiscal decentralization in 2015-2016, contrary to its content, has reduced the share of local budgets' revenues in the structure of the Consolidated Budget revenues. The limited delegation powers of local self-government bodies do not allow regions, cities and territorial communities to obtain the appropriate level of fiscal autonomy, financial capacity. Tax revenues of local budgets have traditionally played a decisive role in their formation. The role of local taxes and fees, in particular, a significant source of local budget revenues, has become an excise tax on the sale of excisable goods (petroleum products, tobacco and alcohol products) by business entities. The share of local budget expenditures in the consolidated budget during decentralization is lower than in previous years. At the same time, the share of expenditures which is financed by local budget revenues has slightly increased over the past two years, indicating a higher fiscal autonomy for expenditures. At the same time, the significant predominance of current expenditures and the low level of development budgets (due to the limited delegation of powers on revenues, their insufficient volume) also complicates the acquisition of capacity by the territories. The highest index of fiscal decentralization of Ukraine is observed in 2007. Comparing the results with the data on the European countries, we can state the average level of fiscal decentralization in Ukraine. The identified peculiarities of decentralization processes in Ukraine constitute the basis for further improvement of the basic fiscal rules of various levels.