

*Палійчук Т.В.,
аспірант відділу державних фінансів,
Науково-дослідний фінансовий інститут
ДННУ «Академія фінансового управління»*

МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті розглянуті основні механізми та практичні способи підвищення рівня фінансової децентралізації в Україні. Визначено можливий вплив фінансової децентралізації на якість надання суспільних послуг та певні обмеження децентралізації. На основі аналізу зарубіжного досвіду переходу до децентралізованої системи управління державними фінансами запропоновано напрями реформування України з метою поглиблення децентралізації.

Ключові слова: фінансова децентралізація, механізми фінансової децентралізації, місцеві бюджети, фінансова система, державні фінанси, фінансовий контроль, міжбюджетні трансферти.

Вступ та постановка проблеми. Сьогодні загальносвітовою є тенденція передачі функцій місцевими органами самоврядування та розширення їх повноважень щодо оподаткування, об'єднання громад та підвищення конкуренції між ними, тобто поглиблення фінансової децентралізації. Зважаючи на загальносвітові тенденції децентралізації та на те, що відсутність достатніх фінансових і людських ресурсів у місцевих органах влади для виконання своїх обов'язків є перешкодою місцевому розвитку та скороченню бідності, підвищення рівня фінансової децентралізації в Україні – процес об'єктивно виправданий та необхідний.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання фінансової забезпеченості місцевого самоврядування, включаючи і фінансову децентралізацію досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені і практики, зокрема В. Адрущенко, Н. Бікадорова, І. Волохова, А. Гавриленко, М. Деркач, Т. Кваша, В. Тензі, Р. Бьорд, Р. Ебел, С. Валліч, Н. Екей, М. Секета, У. Тісен, Н. Свідгаран та інші.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак необхідним є визначення практичних механізмів підвищення рівня фінансової децентралізації та їх складових відповідно до кращих здобутків загальносвітового досвіду децентралізації та до сучасних реалій впровадження децентралізованої системи фінансового управління в Україні.

Метою статті є визначення ефективних механізмів підвищення рівня фінансової децентралізації в Україні.

Результати дослідження. Децентралізація як метод адміністративної та інституційної організації, суть якої полягає у передачі центральною владою частини своїх повноважень місцевим органам влади, сприяє економічному розвитку та соціальному прогресу і в цілому переслідує декілька політичних, економічних і соціальних цілей:

- 1) захистити інтереси єдності та розподілу;
- 2) оптимізувати управління на рівні громад на основі коефіцієнту корисної дії;
- 3) «принести» уряд ближче до платників податків для того, щоб управління здійснювалось з метою досягнення забезпечення потреб окремих осіб.

Механізми реалізації (поглиблення – підвищення рівня) фінансової децентралізації – набір методів, важелів, інструментів фінансової, податкової та бюджетної систем використання яких спрямовано на досягнення більш децентралізованої системи формування та використання субнаціональних фінансових фондів (місцевих бюджетів). Механізми поглиблення фінансової децентралізації складають з певних взаємопов'язаних структурних елементів, а саме включають інституційну, організаційну та економічну складові, що в свою чергу містять визначені заходи та засоби підвищення рівня децентралізації (див. рис. 1).

Основними практичними механізмами підвищення рівня фінансової децентралізації в Україні є:

1. Забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів.
2. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів.
3. Децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл функцій, сформований за принципом субсидіарності.
4. Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

Фінансова децентралізація – це не самоціль, а перш за все, спосіб підвищення якості суспільних послуг ефект від використання якого проявляється у:

1. Зміні підзвітності субнаціональних рівнів управління центральному уряду. Однак, згода видатків та фінансування обов'язків щодо охорони здоров'я та освіти – там, де політика, якість послуг, фінансування вирішуються на національному рівні, а реалізація вирішується на обласному рівні – часто є джерелом непорозумінь та невдач. Через виконання певних обов'язків місцева влада може витратити свої доходи і залишити гранти центрального уряду, щоб заповнити дефіцит. Національний уряд може виділяти певні кошти місцевому самоврядуванню і компенсувати розрив між доходами та видатками, також повністю профінансувати певні проекти.

2. Підвищення підзвітності місцевих органів влади перед громадянами щодо адміністрування податків та коригування податкових ставок (а не розраховувати на трансферти із загальнодержавного бюджету).

3. Вплив на підзвітні субнаціональні органи через розробку та впровадження системи міжбюджетних трансфертів. Бюджетні трансферти практично завжди необхідні. Останні роблять субнаціональні уряди підзвітними перед центральним урядом та перед виборцями. З іншого боку залежність від центральних трансфертів зменшує підзвітність місцевого управління перед електоратом і дозволяє перекидати відповідальність за неефективне надання послуг на центральний уряд [1, с. 3].

Однак, фінансова децентралізація має свої обмеження, до яких належать:

1. Неадекватна відповідь на питання про те, як управляти міжбюджетними відносинами з метою задоволення зростаючих потреб у державних послугах на місцевому рівні при одночасному збереженні фіскальної дисципліни на національному та субнаціональному рівнях. Це вимагає інституційної прозорості, щоб уникнути збоїв у координації, що призводять до неефективного витрачання коштів органами місцевого самоврядування проявляється у дефіциті бюджету і більш високих витрат за позиками, які можуть спричинити макроекономічні дисбаланси і нестабільність. З метою уникнення таких небажаних результатів існує необхідність створення стимулів і створення потенціалу та інституційних важелів стимулювання для забезпечення розсудливого фіскального управління.

2. Призначення витрат та обов'язків із фінансування для субнаціональних органів влади можуть негативно вплинути на виконання місцевих функцій. Наприклад, децентралізація послуг із водопостачання та водовідведення для невеликих місцевих урядів у Латинській Америці призвели до втрати коштів у процесі виконання послуги. Уряди багатьох країн Латинської Америки зберегли фінансування охорони здоров'я і освіти на національному рівні. Передача деяких податків на підприємницьку діяльність на місцевий рівень у США призвело до неефективної податкової конкуренції і обмежило можливість муніципалітетів отримувати доходи і надавати послуги.

Негативні наслідки децентралізації на надання послуг виникають в силу ряду загальних факторів, а саме:

1. Відсутність потенціалу на субнаціональному рівні державного управління, що обмежують місцеві служби, а тому місцеві органи влади не мають можливості управляти суспільними фінансами і вести належним чином бухгалтерський облік.

2. Узурпація влади політиками, громадська участь у місцевому самоврядуванні є низькою.

3. Неузгодженість обов'язків внаслідок неповної децентралізації політичних факторів. Наприклад, у той час як місцеві органи влади можуть бути відповідальними за освіту, а вищі органи влади платять заробітну плату вчителям.

4. Інші проблеми, в тому числі м'які бюджетні обмеження, що призводять до зростання запозичень субнаціональною владою.

Для того, щоб подолати ці проблеми оптимальне розмежування видаткових та податкових обов'язків має ґрунтуватися на таких критеріях, як економія масштабу, вторинні вигоди, витрати на адміністрування податків, податкова ефективність та справедливість. Однак, на практиці фіскальна децентралізація залежить також від політичних реалій та історичної спадщини.

В Україні вже розпочато реформу децентралізації і у процесі реалізації фіскальної децентралізації зроблено вже наприкінці 2014 року прийнято ряд змін до законодавства, що регулює бюджетні та податкові відносини – внесені зміни до Бюджетного [2] та Податкового кодексів [3] в частині фіскальної децентралізації. Також Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)» [4]. Законом внесено зміни до низки законодавчих актів, так, зокрема прийняті зміни щодо удосконалення Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо бюджетної децентралізації)» та до

Податкового кодексу України (в частині зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування), які суттєво впливають на якість бюджетного забезпечення територіальних громад вже починаючи з 2016 року.

Так, внесено зміни до Бюджетного кодексу [6] щодо видаткових повноважень, зокрема, в частині:

- передачі з 2016 року видатків на підготовку робітничих кадрів на фінансування до місцевих бюджетів, а видатків на підготовку фахівців у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації на умовах співфінансування: 50% – за субвенції, 50% – за кошти місцевих бюджетів;

- передачі видатків на заходи з проведення лабораторно-діагностичних, лікувально-профілактичних робіт, утримання ветеринарних лікарень та ветеринарних лабораторій на фінансування з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Крім того, з метою збалансування бюджетів та приведення у відповідність із нормами податкового і галузевого законодавства, прийнято:

- розподіл єдиного податку між державним та місцевими бюджетами за діючими пропорціями розподілу податку на доходи фізичних осіб між державним та місцевими бюджетами (для збалансування бюджетів);

- доповнено перелік доходів спеціального фонду державного бюджету надходженнями від звернення застави у дохід держави;

- виключено із переліку доходів загального фонду державного бюджету рентну плату за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України, збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності та доповнено розділ VI «Прикінцеві та перехідні положення» нормою щодо зарахування такої плати та збору у перехідному періоді нарахованих за останній звітний (податковий) період 2015 року.

Однак, лише змінами у законодавстві не досягнути підвищення рівня фіскальної забезпеченості місцевих орга-



Рис. 1. Механізми поглиблення фіскальної децентралізації та їх складники

Джерело: систематизовано автором

нів влади. Слід зазначити ряд суперечливих моментів у зв'язку із прийняттям змін до Бюджетного кодексу щодо узгодження норм Бюджетного кодексу із змінами до галузевого та податкового законодавства, з точки зору відповідності змін норм критеріям поглиблення фіскальної децентралізації, а саме:

– по-перше, уряду надано право щороку визначати обсяг коштів у складі освітньої субвенції та субвенції на підготовку кадрів у ВНЗ для фінансування централізованих заходів, визначених його рішеннями;

– по-друге, уряду надано право купувати шкільні автобуси на засадах спільного фінансування: 50% – за рахунок залишків субвенції, 50% – за рахунок власних коштів місцевих бюджетів;

– по-третє, до власних видатків місцевих бюджетів віднесено компенсаційні виплати за пільговий проїзд та пільги з послуг зв'язку;

– по-четверте, централізовано видатки місцевих бюджетів у сфері охорони здоров'я.

Закордонний досвід [6–11] та вітчизняні реалії свідчать про те, що на сьогодні з метою підвищення рівня фіскальної децентралізації в Україні необхідно:

1. Встановити оптимальну адміністративну організацію території країни: організація повинна бути спрямована на створення послідовних і стійких місцевих органів влади, що найкраще підходить для вирішення потреб місцевої специфіки.

2. Оптимізувати доходи місцевих органів влади за рахунок місцевих податків і впровадження ефективної системи трансфертів з центрального уряду.

3. Працювати над посилення якості фінансового управління. Структура місцевого самоврядування повинна спиратися на організованій і компетентну адміністрацію.

4. Децентралізація повинна супроводжуватися реформою центрального уряду. Децентралізація не може бути обмежена лише передачею повноважень та ресурсів до місцевих органів влади. Вона охоплює більш широку реформу центрального уряду і вимагає адаптації центрального та децентралізованих підрозділів до нового способу громадської взаємодії на основі принципу субсидіарності і з дотриманням макрофінансового балансу.

5. Підвищення якості субнаціонального моніторингу бюджетної контролю та фінансової стійкості. Система звітності повинна ґрунтуватися на трьох основних принципах: прозорість, контроль та від повільність.

Висновки. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, можемо зробити такі висновки.

Ефективна фіскальна децентралізація забезпечується використанням певних механізмів:

1. Законодавчі, інституційні, організаційні, політичні, фіскальні умови ефективної децентралізації.

2. Перерозподіл повноважень і зобов'язань між рівнями влади.

3. Витратні функції, що виступають центральною ланкою фіскальної децентралізації, мають бути підтримані відповідними дохідними функціями.

4. Розширення дохідної бази за рахунок місцевих податків і зборів, платежів користувачів місцевих послуг та інших власних джерел місцевих доходів.

5. Законодавче закріплення досягнутих домовленостей між центральною та місцевою владою.

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 державного управління.

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.

В Україні ключовими напрямками запровадження нової ефективної моделі фіскальної децентралізації має бути, по-перше, забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів, шляхом закріплення стабільних джерел доходів, по-друге, стимулювання до укрупнення регіональних громад та їх захищеності досягненні потужної конкурентоспроможності.

Література:

1. Elhiraika A. Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa / A. Elhiraika // ATPC Work in Progress. – 2007. – № 58. – 26 p.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики): Закон України № 3628 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57386.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо узгодження норм Бюджетного кодексу із змінами до галузевого та податкового законодавства: Закон України № 3629 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57387.
6. Technical Assistance Report – Implementing Fiscal Decentralization: report of International Monetary Fund October 2015 № 15/287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15287.pdf>.
7. Francesco Porcell. Fiscal Decentralisation and Efficiency of government. A Brief Literature Review [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec_efficiency_gov.pdf.
8. Nina Boschmann. Fiscal Decentralization and Options for Donor Harmonisation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf.
9. Governance and Decentralization Sector: Strategic Plan 2013/14-2017/18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minecofin.gov.rw/fileadmin/templates/documents/sector_strategic_plan/Governance_____Decentralization_SSP.pdf.
10. Implementing Fiscal Decentralization: A Case Study of a Regional Tax Agency in Italy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0491.2010.01500.x/abstract>.
11. Bilin Neyapti. Fiscal decentralization, fiscal rules and fiscal discipline [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://yoksis.bilkent.edu.tr/pdf/files/10.1016-j.econlet.2013.10.006.pdf>.

Палийчук Т.В. Механизмы повышения уровня фискальной децентрализации в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены основные механизмы и практические способы повышения уровня фискальной децентрализации в Украине. Определены возможное влияние фискальной децентрализации на качество предоставления общественных услуг определенные ограничения децентрализации. На основе анализа зарубежного опыта перехода к децентрализованной системе управления государственными финансами предложены направления реформирования Украины с целью углубления децентрализации.

Ключевые слова: фискальная децентрализация, механизмы фискальной децентрализации, местные бюджеты, финансовая система, государственные финансы, финансовый контроль, межбюджетные трансферты.

Paliichuk T.V. Mechanisms for improving the level of fiscal decentralization in Ukraine

Summary. In the article the basic mechanisms and practical ways to enhance the level of fiscal decentralization in Ukraine are considered. Determined the possible impact of fiscal decentralization on the quality of public services providing, and limitations of decentralization. Based on the analysis of foreign experience of transition to the decentralized system of public finance management, the directions of Ukraine reformation in order to deepen decentralization are proposed.

Keywords: fiscal decentralization, mechanisms of fiscal decentralization, local budgets, financial system, public finances, financial control, inter-budgetary transfers.