

УДК 336.1:352

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2019-3-60>**Мартиненко В.В.**кандидат економічних наук, доцент,
заступник директораНавчально-наукового інституту обліку, аналізу та аудиту
Університету державної фіскальної служби України**Martynenko Valentyna**Educational and Research Institute of Accounting, Analysis and Audit,
National University of State Fiscal Service of Ukraine**ПРОБЛЕМИ КІЛЬКІСНОЇ ОЦІНКИ РІВНЯ
ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ****PROBLEMS OF QUANTIFICATION
OF FINANCIAL DECENTRALIZATION LEVEL**

У статті розглянуто основні проблеми, що виникають під час кількісного оцінювання рівня фінансової децентралізації. Обґрунтовано, що оцінювання фінансової децентралізації має враховувати один з методів: фінансову деволюцію або фінансову деконцентрацію. Визначено, що показник відношення обсягу субнаціональних доходів до сумарного обсягу податкових надходжень до бюджету, за яким Світовий банк рекомендує оцінювати рівень фінансової децентралізації, потребує суттєвого доповнення. Запропоновано для розширення об'єкта оцінювання рівня фінансової децентралізації використовувати п'ять показників впливу децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів, п'ять показників оцінювання децентралізації доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією, три показники оцінювання залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів.

Ключові слова: фінансова децентралізація, фіскальна політика, місцева влада, державна влада, повноваження, самоврядування, коефіцієнт.

В статье рассмотрены основные проблемы, возникающие при количественном оценивании уровня финансовой децентрализации. Обосновано, что оценивание финансовой децентрализации должно учитывать один из методов: финансовую деволюцию или финансовую деконцентрацию. Определено, что показатель отношения объема субнациональных доходов к суммарному объему налоговых поступлений в бюджет, по которому Всемирный банк рекомендует оценивать уровень финансовой децентрализации, требует существенного дополнения. Предложено для расширения объекта оценивания уровня финансовой децентрализации использовать пять показателей воздействия децентрализации на формирование доходов местных бюджетов, пять показателей оценивания децентрализации доходов местных бюджетов согласно бюджетной классификации, три показателя оценивания зависимости доходов местных бюджетов от официальных трансфертов.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, фискальная политика, местная власть, государственная власть, полномочия, самоуправление, коэффициент.

The article deals with the main problems that arise during the quantitative assessment of the level of financial decentralization. Decentralization in the sphere of realization of the fiscal policy of the state is an actual process, since it lays fundamentally new principles for the formation and use of financial resources of the state at the level of territorial-administrative units. At the same time, an important component of fiscal policy is the assessment of the level of financial decentralization. The purpose of the study is to develop conceptual approaches to the quantitative assessment of the level of financial decentralization. The assessment of the level of financial decentralization is based on the methods of the theory of cognition, economic-logical and economic-mathematical methods of research. It is substantiated that the evaluation of financial decentralization should take into account one of the methods: financial evolution or financial deconcentration. It is determined that the ratio of the ratio of subnational income to the total amount of tax revenues to the budget, which the World Bank recommends to assess the level of financial decentralization, needs to be substantially complemented. It is suggested to use five indicators of the impact of decentralization on the formation of local budget revenues, five

indicators of decentralization of local budget revenues according to the budget classification, and three indicators for assessing the dependence of local budget revenues from official transfers, to expand the object of evaluation of the level of financial decentralization. The practical value of the article is the possibility of applying applied indicators of financial decentralization on the basis of official statistics, regardless of which country's fiscal policy will be the subject of evaluation. The inclusion of 13 indicators in the existing methodology of the World Bank broadens the analytical base and provides the basis for the formation of methodological principles for an integrated assessment of the level of financial decentralization in Ukraine.

Key words: fiscal decentralization, fiscal policy, local government, state power, powers, self-government, coefficient.

Постановка проблеми. Реформа децентралізації, розпочата у 2014 році, стала ключовим напрямом розвитку вітчизняного публічного управління, що реалізується задля передачі владних і фінансових повноважень центральній державній владі місцевому самоврядуванню. Процедурно територіально-адміністративні одиниці одержують розширення повноважень стосовно незалежності та самоврядності прийняття управлінських рішень і виконання делегованих владних повноважень. Особливої актуальності набуває децентралізація у сфері реалізації фіскальної політики, оскільки вона закладає кардинально нові засади формування й використання фінансових ресурсів держави на рівні територіально-адміністративних одиниць. При цьому важливою складовою фіскальної політики стає оцінювання рівня фінансової децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість наукових праць стосується розроблення методичних підходів до оцінювання рівня децентралізації з використанням вихідних даних шляхом відбору найнадійніших показників. Дослідження проблем децентралізації стає все більш комплексним. Так, позитивні та негативні наслідки децентралізації досліджував Ч.К. Шарма [1]. За емпіричними даними 69 країн А.А. Шнайдер довів взаємозв'язок між фіскальним, адміністративним та політичним рівнями децентралізації [2]. Дж.Е. Кі обґрунтував об'єктивне існування перешкод щодо визначення рівня децентралізації на основі даних з ідентичних джерел [3]. Серед праць вітчизняних учених слід відзначити колективну монографію [4] за редакцією А.І. Крисоватого та О.М. Десятнюк, у якій сформовано напрями податкової політики України в контексті фіскальної децентралізації та розширення бази оподаткування. При цьому проблема оцінювання рівня фінансової децентралізації залишається маловивченою, тому потребує дослідження.

Метою статті є розроблення концептуальних підходів до кількісного оцінювання рівня фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Упродовж останніх десятиліть велика кількість унітарних країн прагнула децентралізації як

засобу пошуку більш економічно ефективного публічного управління. Інші країни були розчаровані виконанням колишньої планової та централізованої політики. Децентралізація безпосередньо впливає як на організацію державної влади, так і на створення можливостей для більшого економічного зростання та добробуту суспільства. Децентралізація публічного управління може відновити довіру до державної політики та забезпечити основу задля досягнення ширшого політичного консенсусу. Також існують вимоги, спрямовані на досягнення демократичних ідеалів через децентралізацію. Для України характерною є залежність місцевих бюджетів від державного бюджету, де важливу роль відіграють трансферти та дотації вирівнювання. Органи місцевої влади наділені лише окремими повноваженнями щодо можливості впливу на податкову систему. Територіальні органи не спроможні запроваджувати нові податки, встановлювати податкові ставки та використовувати різні механізми розрахунку та сплати обов'язкових платежів.

Оскільки органи місцевого самоврядування нині є ключовими учасниками процесу надання суспільних благ та послуг громадянам в усьому світі, виникає необхідність дослідження впливу фінансової децентралізації на економіку та суспільство. Масштаб соціально-економічних питань є широким та включає зростання й розвиток, скорочення бідності, підвищення ефективності публічного управління або досягнення більшої макроекономічної стабільності та фіскальної стійкості. Фундаментальне питання полягає в тому, чи сприяє поточна тенденція до децентралізації досягненню цих важливих цілей. Сукупність питань, які можна вирішити шляхом децентралізації, широка й різноманітна, включає єдність країни і боротьбу із сепаратизмом, зниження рівня корупції, скорочення обсягів тіньової економіки, захист національних інтересів тощо.

В Україні фіскальні функції покладені на центральні органи законодавчої та виконавчої гілок влади й закріплені в Податковому кодексі України [5]. Щодо адміністрування податкових платежів зауважимо, що в кожному регіоні

створені підрозділи контролюючих органів у сфері оподаткування, які забезпечують процес надходження податків до бюджетів країни. Кожен територіальний фіскальний орган підпорядкований центральному апарату Державної фіскальної служби України, тому необхідно дослідити, що є основним суб'єктом реалізації фіскальної політики: центральна державна влада, яка лише делегує певні повноваження органам місцевої влади, або органи місцевого самоврядування, яким передано фіскальні повноваження. У зв'язку з цим виокремлюють два методи фінансової децентралізації, такі як фінансова деволуція та фінансова деконцентрація. Фінансова деволуція передбачає передачу фіскальних повноважень органам місцевого та регіонального самоврядування. За фінансової деконцентрації центральний уряд лише передає частину загальнодержавних податків і зборів та обов'язкових платежів до територіальних бюджетів у вигляді закріплених та регулюючих доходів.

Рівень децентралізації Світовий банк пропонує оцінювати як відношення обсягу субнаціональних (регіональних, місцевих) доходів до сумарного обсягу податкових надходжень до бюджету. Для оцінювання рівня фінансової децентралізації окремо взятої країни вона має відповідати низці таких вимог:

- система трансфертів повинна мати зрозумілі завдання, щоби характер грантів їм відповідав;

- повинна бути прозорість, щоби субнаціональні керівні органи мали уявлення про те, як працює ця система (які ресурси необхідно розподілити, як буде проходити цей розподіл між субнаціональними керівними органами);

- повинні підтримуватися певні рамки, які б давали змогу субнаціональним керівним органам стратегічно планувати свою діяльність (що й скільки розподіляти);

- має бути справедливність для розв'язання проблеми вертикальних дисбалансів згідно з різними рівнями держави, а також упровадження механізмів коригування регіональних та горизонтальних нерівностей;

- система має надавати адекватні стимули субнаціональним керівним органам для прийняття правильних рішень [6].

Отже, чим більші місцеві та регіональні податкові надходження, тим більший рівень децентра-

лізації. Визначення співвідношення «централізація – децентралізація» наведено в табл. 1.

На думку експертів Організації Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР), обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів є недостатньо об'єктивною оцінкою фіскальних повноважень органів місцевої влади. Обсяг фіскальних повноважень та рівень фінансової децентралізації органів місцевої влади залежать від делегованих їм прав щодо встановлення бази оподаткування, податкових ставок і пільгового оподаткування [8, с. 149].

Факторний аналіз впливу різноманітних економічних показників на зміну обсягу податкових надходжень до державного бюджету М.Й. Головка пропонує проводити за допомогою коефіцієнта еластичності податкових надходжень:

$$E_{пн} = \frac{\frac{\Delta y}{y}}{\frac{\Delta x}{x}}, \quad (1)$$

де $E_{пн}$ – коефіцієнт еластичності податкових надходжень; Δy – приріст податкових надходжень; y – початковий обсяг податкових надходжень; Δx – приріст фактору, що досліджується; x – початковий обсяг фактору, що досліджується [9, с. 22].

За формулою (1) еластичність податкових надходжень може використовуватися під час оцінювання рівня фінансової децентралізації, коли як результуючі ознаки будуть братися окремо податкові надходження місцевих бюджетів та податкові надходження зведеного бюджету, а як факторна ознака – один і той самий економічний чинник. Порівняння значень коефіцієнта еластичності податкових надходжень до місцевого бюджету та коефіцієнта еластичності доходів зведеного бюджету дасть змогу зробити висновки про рівень фінансової децентралізації.

Під час оцінювання рівня фінансової децентралізації виникає проблема визначення рівня децентралізації доходів місцевих бюджетів, що потребує використання комплексу показників, які найбільш повно характеризуватимуть фінансову децентралізацію. Отже, вона передбачає розгляд динамічного інформаційного масиву статистичних даних, що стосуються кількісного та якісного оцінювання фінансової децентралізації за надходженнями до місцевих

Таблиця 1

Критерії для визначення співвідношення «централізація – децентралізація»

Визначення	Співвідношення
Децентралізація	Субнаціональні доходи > національні доходи
Централізація	Субнаціональні доходи < національні доходи

Джерело: сформовано автором за даними джерел [6; 7]

бюджетів. Проведений аналіз економічної літератури дав змогу умовно розподілити показники оцінки фінансової децентралізації за доходами місцевих бюджетів за трьома основними критеріями (рис. 1).

Запропоновану систему окремих показників, які можна використовувати для оцінювання рівня фінансової децентралізації органів місцевої влади, узагальнимо в табл. 2.

13 показників, охарактеризованих на рис. 1 і в табл. 2, згруповано за такими трьома критеріями, як оцінювання впливу децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів; оцінювання децентралізації доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією; оцінювання залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, до основних проблем фінансової децентралізації, виявлених під час дослідження, слід віднести такі. По-перше, обґрунтовано, що оцінювання фінансової децентралізації має базуватись на одному з таких методів, як фінансова

деволюція, коли органам місцевого самоврядування передаються фіскальні повноваження, та фінансова деконцентрація, коли до місцевих бюджетів у вигляді закріплених та регулюючих доходів передається лише частина загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів. По-друге, визначено, що оцінка рівня фінансової децентралізації як відношення обсягу субнаціональних доходів до обсягу національних податкових надходжень, запропонована Світовим банком, потребує доповнення іншими показниками заради охоплення більшості аспектів. По-третє, запропоновано для розширення об'єкта оцінювання використовувати показники впливу децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів, оцінювання децентралізації доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією, оцінювання залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів. Перспективами подальших розвідок автора стане інтегральна оцінка рівня фінансової децентралізації в Україні на основі запропонованих показників.

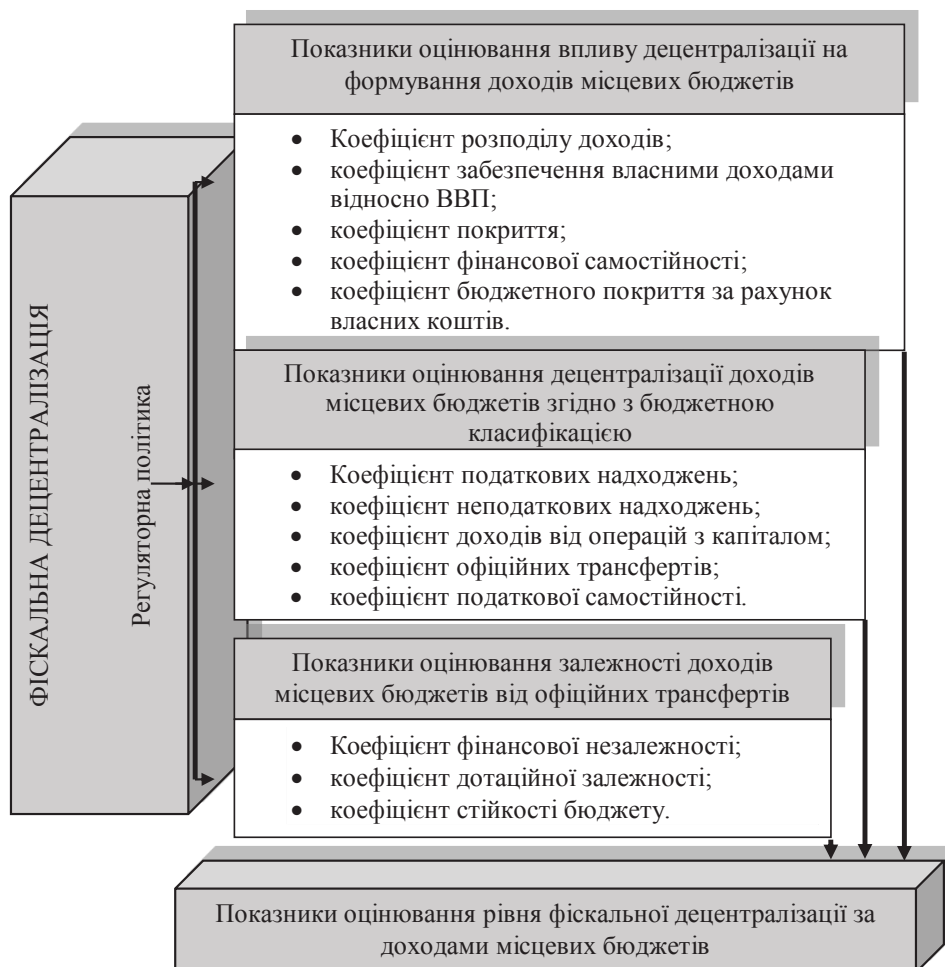


Рис. 1. Показники оцінювання рівня фінансової децентралізації за доходами місцевих бюджетів

Джерело: сформовано за даними, наведеними у джерелі [10, с. 9]

Таблиця 2

Система окремих показників для оцінювання рівня децентралізації доходів місцевих бюджетів

Найменування показника	Метод розрахунку
<i>Критерії оцінювання впливу децентралізації на формування доходів місцевих бюджетів</i>	
Коефіцієнт розподілу доходів	Відношення доходів місцевих бюджетів до доходів зведеного бюджету.
Коефіцієнт забезпечення власними доходами відносно ВВП	Відношення власних доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів) до валового внутрішнього продукту у фактичних цінах.
Коефіцієнт покриття	Відношення власних доходів місцевих бюджетів до видатків місцевих бюджетів.
Коефіцієнт фінансової самостійності	Відношення власних доходів місцевих бюджетів до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт бюджетного покриття за рахунок власних коштів	Відношення власних доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів) до видатків місцевих бюджетів.
<i>Критерії оцінювання децентралізації доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетною класифікацією</i>	
Коефіцієнт податкових надходжень	Відношення податкових надходжень місцевих бюджетів до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт неподаткових надходжень	Відношення неподаткових надходжень місцевих бюджетів до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт доходів від операцій з капіталом	Відношення надходжень від операцій з капіталом місцевих бюджетів до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт офіційних трансфертів	Відношення офіційних трансфертів до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт податкової самостійності	Відношення місцевих податків до податкових доходів місцевих бюджетів.
<i>Критерії оцінювання залежності доходів місцевих бюджетів від офіційних трансфертів</i>	
Коефіцієнт фінансової незалежності	Відношення власних доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів) до офіційних трансфертів.
Коефіцієнт дотаційної залежності	Відношення дотацій місцевим бюджетам до доходів місцевих бюджетів (включаючи трансферти).
Коефіцієнт стійкості бюджету	Відношення офіційних трансфертів до власних доходів місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів).

Джерело: вдосконалено автором за даними, наведеними у джерелі [10]

Список використаних джерел:

1. Sharma Ch.K. Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. MPRA Paper 204, University Library of Munich, Germany, revised Nov. 2005. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/204/1/MPRA_paper_204.pdf (дата звернення: 10.06.2019).
2. Schneider A. Decentralisation: Conceptualisation and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 2003. Vol. 38 (3). P. 32–56.
3. Edwin K.J. Fiscal decentralization: Theory as Reform. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica*. Panama, 28–31 Oct. 2003.
4. Напрями формування податкової політики України в контексті фіскальної децентралізації та розширення бази оподаткування : монографія / за ред. А.І. Крисоватого, О.М. Десятнюк. Тернопіль : ТНЕУ, 2016. 182 с.
5. Fiscal Decentralization: Intergovernmental Transfers. URL: http://web.worldbank.org/archive/website01061/WEB/0_CO-55.HTM (дата звернення: 10.06.2019).
6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 10.06.2019).
7. Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучко А.В. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів. Київ : НАН України; Ін-т економіки та прогнозування, 2010. 320 с.
8. Глуха Г.Я., Бондаренко О.О. Основні підходи щодо розрахунку рівня фіскальної децентралізації. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Економіка*. 2011. № 2 (46). С. 139–144.

9. Головка М.Й. Оцінка структури та динаміки податкових надходжень до зведеного бюджету України. *Modern Economics*. 2017. № 5. С. 20–28. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/5-2017/UKR/holovko.pdf> (дата звернення: 10.06.2019).
10. Вінницька О.А. Формування доходів місцевих бюджетів в умовах децентралізації : автореф. дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08. Чернівці, 2017. 20 с.

References:

1. Sharma Ch.K. Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. MPRA Paper 204, University Library of Munich, Germany, revised Nov. 2005. URL: http://mpra.ub.uni-muenchen.de/204/1/MPRA_paper_204.pdf (data zvernennia: 10.06.2019).
2. Schneider A. Decentralisation: Conceptualisation and Measurement. *Studies in Comparative International Development*. 2003. Vol. 38 (3). P. 32–56.
3. Edwin K.J. Fiscal decentralization: Theory as Reform. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica*. Panama, 28–31 Oct. 2003.
4. Napriamy formuvannya podatkovoi polityky Ukrainy v konteksti fiskalnoi detsentralizatsii ta rozshyrennia bazy opodatkovannia : monohrafiia / za red. A.I. Krysovatoho, O.M. Desiatniuk. Ternopil : TNEU, 2016. 182 s.
5. Fiscal Decentralization: Intergovernmental Transfers. URL: http://web.worldbank.org/archive/website01061/WEB/0_CO-55.HTM (дата звернення: 10.06.2019).
6. Podatkovyi kodeks Ukrainy vid 2 hrudnia 2010 roku № 2755-VI / Verkhovna Rada Ukrainy [The Tax Code of Ukraine dated December 2, 2010 No. 2755-VI / The Verkhovna Rada of Ukraine]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (data zvernennia: 10.06.2019).
7. Lunina I.O., Kyrylenko O.P., Luchko A.V. (2010). Dyversyfikatsiia dokhodiv mistsevykh biudzheti [Diversification of local budget revenues]. Kyiv : NAN Ukrainy; In-t ekonomiky ta prohnozuvannia, 320 s.
8. Hlukha H.Ia., Bondarenko O.O. (2011). Osnovni pidkhody shchodo rozrakhunku rivnia fiskalnoi detsentralizatsii [The main approaches to calculating the level of fiscal decentralization]. *Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Seriia: Ekonomika*, 2 (46), 139–144.
9. Holovko M.I. (2017). Otsinka struktury ta dynamiky podatkovykh nadkhodzen do zvedenoho biudzhetu Ukrainy [Estimation of the structure and dynamics of tax revenues to the consolidated budget of Ukraine]. *Modern Economics*, 5, 20–28. URL: <https://modecon.mnau.edu.ua/issue/5-2017/UKR/holovko.pdf> (data zvernennia: 10.06.2019).
10. Vinnytska O.A. (2017). Formuvannya dokhodiv mistsevykh biudzhetyv v umovakh detsentralizatsii [Formation of local budget revenues in the conditions of decentralization] : avtoref. dys. ... kand. ekon. nauk : spets. 08.00.08. Chernihiv, 20 s.