

І. С. Волохова,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів,
Одеський національний економічний університет

НЕОБХІДНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ

NECESSITY OF REALIZATION OF FINANCIAL DECENTRALIZATION: ECONOMIC EFFICIENCY

Стаття є комплексним дослідженням проблем проведення фінансової децентралізації. Вирішені питання досягнення економічної ефективності при функціонуванні децентралізованого державного устрою.

Доведено, що децентралізована форма державного устрою, розвиток муніципального рівня влади найповніше відповідають вимогам про необхідність реалізації вподобань громадян. У випадку децентралізованого надання суспільних благ справедливою була б передача повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу (ареал) доступності суспільного блага для споживачів.

Децентралізована система надання суспільних благ також дозволяє запровадити механізм конкуренції між їх виробниками. Завдяки механізму "голосування ногами", населення та підприємці обирають територію, де пропонується оптимальний для них набір суспільних благ та рівень оподаткування. Обґрунтовані пропозиції та перспективи проведення фінансової децентралізації в Україні.

Complex research of problems of financial decentralization is conducted in the article. The questions of achievement of economic efficiency are decided at functioning of the decentralized political system.

It is well-proven that the decentralized form of the political system, development of municipal level of power, the most complete degree is answered to the requirements about the necessity of realization of preferences of citizens. In the case of the decentralized grant of public benefits just would be delegation of powers in relation to realization of charges and mobilization of necessary financial resources for their financing on the that level of power, which engulfs the area (natural habitat) of availability of public benefit for users.

The decentralized system of grant of public benefits also allows to inculcate the mechanism of competition between their producers. Due to the mechanism of "voting feet", a population and businessmen elect territory, where the optimum for them set of public benefits and level of taxation is offered. Suggestions and prospects of realization of financial decentralization are grounded in Ukraine.

Ключові слова: фінансова децентралізація, органи місцевого самоврядування, суспільні блага, видатки місцевих бюджетів.

Key words: financial decentralization, organs of local self-government, public benefits, expenditures of local budgets.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Україна є демократичною, соціальною та правовою державою. Людина в ній визначається найвищою соціальною цінністю. Задоволення людських інтересів, уподобань, розвиток особистостей визначають зміст і спрямованість діяльності не тільки державної влади, а також органів місцевого самоврядування. Останні не повинні бути протиставлені населенню територіальної громади і нагадувати централізовану державну владу на місцях з її надто розширеним, неефективним бюрократичним апаратом.

Територіальне самоврядування повинне ґрунтуватися на демократичних засадах. Це було усвідомлено владою й громадськістю розвинутих країн та відображено в децентралістичних тенденціях. Вони сприяли обмеженню державного та політичного впливу в процес прийняття та виконання рішень щодо місцевих справ.

Саме на місцевому рівні громадянин отримує найважливіші суспільні блага, які споживає щодня. Це обґрунтовує його право та можливість впливати на рішення

ня щодо виробництва суспільних благ, його інтереси максимально повинні бути враховані. Децентралізоване прийняття рішень призвело до посилення значення принципу субсидіарності, в зв'язку з чим суспільне благо повинне надаватися тим рівнем влади, який є найближчим до споживача.

Органи місцевого самоврядування в розвинутих країнах були перетворені з виконавчих структур державної влади на місцях у структури, що виконують рішення населення територіальних громад, представляють та відстоюють їхні інтереси.

Світові тенденції децентралізації влади пов'язані також з можливістю запровадження конкурентного середовища між територіальними одиницями та виробниками суспільних благ.

В Україні за 9 місяців 2012 року з місцевих бюджетів було витрачено 150,0 млрд грн., що складає 44,7% видатків зведеного бюджету. У 2002 році видатки місцевих бюджетів склали 45,9% загального обсягу видатків зведеного бюджету. Тобто в Україні досягнутий значний обсяг перерозподільчих процесів за участю місцевих бюджетів. Він свідчить про значні повноваження органів місцевого самоврядування. Проте співвідношення власних та делегованих повноважень розкриває реальну картину місцевого самоврядування, впливає на обсяги фінансової діяльності, як за дорученням держави, так і враховуючи інтереси жителів територіальних громад.

Юридично конституціями країн передбачається адміністративно-територіальний поділ та функціонування органів місцевого та регіонального самоврядування. Останні повинні вирішувати місцеві та регіональні справи за рахунок власних та державних ресурсів. З економічної точки зору постає питання про ефективність функціонування цього децентралізованого державного устрою, яке є актуальним сьогодні для нашої країни.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Серед основних українських науковців, які опікуються проблемами фінансової децентралізації, фінансової діяльності органів місцевого самоврядування може виділити Бикадорову Н. [1], Бутурлакін Т. [2], Дроздовську О. [6], Кириленко О. [3, 7], Крайник О. [8], Кукарцева О. [9], Лелеченко А. [4], Луніну І. [3, 10], Лучку А. [3], Мінкович В. [2], Нижник Н. [5], Петренко О. [12], Чернявського О. [14] тощо. Вчені зазвичай розглядають сутність фінансової децентралізації, основні риси, її форми та методи, переваги та недоліки, необхідність її впровадження для покращення соціально-економічного розвитку регіонів України. Однак, незважаючи на різноплановість та глибину даних досліджень, економічна ефективність проведення фінансової децентралізації обгрунтовується лише шляхом наведення позитивного зарубіжного досвіду. Попри плюралізм поглядів на проблеми фінансової децентралізації, вони залишаються недостатньо дослідженими. Залишаються економічно необгрунтованими необхідність фінансової децентралізації, можливості відмови від централізованого напрямку перерозподілу публічних фінансових ресурсів.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Це дослідження має на меті розкриття проблем проведення фінансової децентралізації та вирішення питань щодо економічної ефективності функціонування децентралізованого державного устрою.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Будь-яке суспільне благо може надаватися центральним рівнем влади — державою. Проте, з метою територіального розміщення його виробництва та надання, повинні бути створені структури державної виконавчої влади на місцях (за прикладом Радянського Союзу та в сучасній практиці — державна виконавча влада

на місцях у особі державних адміністрацій). У цьому випадку економію складуть витрати на утримання місцевої представницької влади, а також на її періодичні вибори. Беручи до уваги значну кількість сформованих регіональних та місцевих рівнів, заощадження бюджетних ресурсів внаслідок скорочення їхньої чисельності або повної відмови від регіонального та/або місцевого самоврядування будуть відчутними. Це пояснює тенденції щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, які простежуються в багатьох країнах, — централізований напрямок.

Виробництво ринкових благ здійснюється ефективно, коли прибуток максимальний, або збиток мінімальний. Виробництво суспільного блага, навпаки, не передбачає отримання прибутку. Ціль його — максимальне задоволення потреб населення при мінімальних витратах. Неоднорідність критеріїв для оцінки ефективності виробництва суспільних благ (обсяг видатків оцінюється об'єктивно, обсяг задоволення потреб населення оцінюється суб'єктивно) пояснює існування централізованого напрямку в перерозподілі видаткових повноважень.

Виробництво суспільних благ повинне здійснюватися територіально біля споживачів з метою мінімізації їхніх витрат на споживання. Інакше виробництво суспільних благ не буде задовольняти потреби всього населення. Також при виробництві мають бути враховані як існуючі вподобання населення, так і їхня можлива зміна з часом у майбутньому. Для вирішення цих проблем і створюється децентралізована система державного устрою, здійснюється фінансова децентралізація. Саме вона дає можливість створення конкурентного середовища між виробниками суспільних благ. Подібно до ринкового механізму, механізм конкурентного децентралізованого виробництва суспільних благ дає можливість винаходів якісно нових суспільних благ та ефективних способів їхнього виробництва.

Якщо ж виробники суспільних благ діють як монополісти, вони не мають мотиву до зменшення витрат на виробництво, а споживачі суспільних благ позбавляються можливостей вибору. Тому досягнення економічної ефективності вимагає проведення фінансової децентралізації, хоча і при деяких її формах залишається монопольне виробництво суспільних благ.

Попри зазначені позитивні моменти проведення фінансової децентралізації, основним залишається ступінь задоволення потреб населення, на які також впливають регіональні та місцеві особливості. Мешканці всіх територіальних одиниць за рахунок сплачених податків мають отримати оптимальний набір суспільних благ, який не стільки залежить від дії механізму виборів та голосування, скільки від розподілу повноважень з надання суспільних благ по адміністративно-територіальних одиницях та від самого адміністративно-територіального поділу.

Адміністративно-територіальний поділ створює умови для функціонування самостійних суб'єктів — органів місцевого та регіонального самоврядування. Самостійність органів місцевого та регіонального самоврядування дає їм можливість враховувати місцеві та регіональні відмінності, максимально дотриматися принципу суверенітету споживачів.

За постійних умов обмеження фінансових ресурсів та великої кількості потреб населення, що неухильно збільшуються, вибір оптимального набору суспільних благ — першочергове завдання. Прослідкуємо, як набір суспільних благ змінюється внаслідок децентралізації (табл. 1).

Припустимо, що територію країни розподілено на n адміністративно-територіальних одиниць з різною кількістю населення — $U_1 \dots U_n$. Кількість населення, чий вподобання залишилися неврахованими, позначимо — X .

Якщо всі з $U_1 \dots U_n$ перевищують X більш ніж у 2 рази,

то збільшення відсотка населення, чій вподобання врахують при наданні суспільних благ внаслідок децентралізації, не відбудеться. Інакше кажучи, для надання цих благ не варто на такі $U_1...n$ дрібнити території, або слід дрібнити на такі, що менш ніж у 2 рази перевищують чи взагалі менше X.

У випадку, коли X дорівнює будь-якому з $U_1...n$, то за сприятливим варіантом можливо досягти 100-відсоткового задоволення потреб населення в наданні певних суспільних благ.

У таблиці 1 представлений умовний приклад співвідношення ступенів задоволення потреб населення внаслідок централізованого та децентралізованого надання суспільних благ А та Б. Ми припустили, що при централізованому наданні переважна частина населення (70%) робить вибір між виробництвом суспільних благ А і Б на користь блага А, інші (30%) — на користь блага Б. Також припустимо, що загальну територію було поділено на чотири рівних за чисельністю населення адміністративно-територіальних одиниць. На практиці може бути безліч варіантів співвідношення ступенів задоволення потреб населення в цих адміністративно-територіальних одиницях. Тому ми відібрали крайні варіанти: несприятливий (співвідношення ступенів задоволення потреб населення залишилися незмінними в усіх адміністративно-територіальних одиницях) та сприятливий (максимально можливе задоволення потреб населення).

Отже, в наведеному нами умовному прикладі питома вага населення, чій вподобання залишилися неврахованими, в несприятливому варіанті залишилася незмінною, а в сприятливому варіанті зменшилася з 30,0% до 5,0%.

Математично зменшення кількості населення, чій вподобання залишилися неврахованими внаслідок децентралізованого надання суспільних благ, можна відобразити наступним чином: $|X-RU_{1...n}| \rightarrow \min$, де R — кількість адміністративно-територіальних одиниць, які задовольняють потреби загальної меншості населення.

Теоретично, централізована держава також може орієнтуватися на існування різних вподобань громадян, однак на практиці це було б пов'язане з непорівняно високими витратами отримання інформації та здійснення контролю [16, с. 55—76]. Тому саме децентралізована форма державного устрою, і особливо її ключовий елемент — муніципальний рівень влади, найбільш повно відповідає вимогам про необхідність реалізації вподобань громадян (говорячи мовою економіки, принципу суверенітету споживачів) [13, с. 24].

Ми навели спрощений приклад вибору між наданням суспільного блага А та Б. У реальності, де споживачам пропонується широкий спектр суспільних благ і немає можливості щодо кожної пари благ обирати оптимальний за розміром поділ території країни на адміністративно-територіальні одиниці, децентралізована система надання суспільних благ тим необхідніша, наскільки існують відмінності між територіями. Відмінності можуть стосуватися культури, клімату, демографії, економічного розвитку, географічного положення тощо.

Крім того, ці відмінності, а значить і потреби, не залишаються незмінними в часі. Розрізняються території й темпами розвитку, темпами зміни потреб у суспільних благах. Вчасно реагувати на зміни потреб громадян окремих територій та максимально задовольни-

Таблиця 1. Співвідношення ступенів задоволення потреб населення внаслідок централізованого та децентралізованого надання суспільних благ*

	Централізоване надання	Децентралізоване надання							
		Сприятливий варіант				Несприятливий варіант			
		У ₁	У ₂	У ₃	У ₄	У ₁	У ₂	У ₃	У ₄
Кількість населення, що надає перевагу виробництву блага А, тис.чол.	70	0	20	25	25	18	18	17	17
Кількість населення, що надає перевагу виробництву блага Б, тис.чол.	30	25	5	0	0	7	7	8	8
Загальна чисельність населення, тис.чол.	100	25	25	25	25	25	25	25	25
Кількість населення, чій вподобання залишилися неврахованими, тис.чол. (X)	30	0	5	0	0	7	7	8	8
Питома вага населення, чій вподобання залишилися неврахованими, %	30,0	5,0				30,0			

* Складено автором.

ти всі потреби завдяки механізму централізованого надання суспільних благ виявляється складним і дорогим.

Тому децентралізована система надання суспільних благ приходиться на допомогу централізованій і частково вирішує її проблеми. Результатом дії децентралізованої системи надання суспільних благ буде збільшення частки врахованих потреб населення.

Децентралізована системи надання суспільних благ також дозволяє запровадити механізм конкуренції між їх виробниками. Завдяки механізму "голосування ногами", описаному Ч. Тьебу в 1956 році [15, с. 416—424], населення та підприємці обирають територію, де пропонується оптимальний для них набір суспільних благ та рівень оподаткування.

Запровадження механізму конкуренції між виробниками суспільних благ дозволяє:

— зацікавити виробників суспільних благ у ефективності їхньої роботи, яка виявляється у максимальному задоволенні потреб населення за менших витрат. Останнє дозволяє знизити податкове навантаження на платників податків відповідної території;

— переміщення виробництв та трудових ресурсів з одних територіальних одиниць в інші сприяє їхньому економічному зростанню. Другі отримують продуктивні сили, а перші — мотив для їхнього залучення та утримання.

Відсутність таких регіональних "можливостей міграції" може викликати економічні витрати. Коли держава відмовляється від децентралізації влади та створення самостійних територіальних утворень на субнаціональному рівні, вона позбавляє населення можливості мігрувати в той регіон, де його потреби виявляться реалізованими максимально повно [13, с. 27].

Якщо необхідність максимального задоволення потреб населення в суспільних благах вимагає поділ територій на регіони та місцевості, створення органів регіонального та місцевого самоврядування, передачу їм видаткових та доходних повноважень, то необхідність економії на витратах вимагає (на перший погляд) централізованого виробництва суспільних благ.

Ми не заперечуємо той факт, що централізоване виробництво суспільних благ дозволить завдяки економії масштабів виробництва, його здешевити. Проте зменшення витрат може бути досягнуто й на місцевому та регіональному рівнях внаслідок:

1) розміщення замовлення серед приватного сектора. Окремі приватні виробники можуть задовольнити інтереси як мешканців однієї територіальної одиниці, так і кількох. У цьому випадку завданням досягнення економії за рахунок збільшення масштабів виробництва опікується вже приватний виробник. Зменшення витрат на виробництво суспільних благ у такій спосіб можливе, якщо ціна приватного виробництва цього блага буде меншою його виробництва силами підприємств та установ, власниками яких є відповідні територіальні громади. Ціна приватного виробництва зазвичай буде меншою через намагання отримати прибуток. Винятком буде монополне виробництво;

2) об'єднання зусиль кількох територіальних одиниць у вирішенні спільного завдання. Це надасть можливість зекономити на витратах, проте вимагає додаткових зусиль на узгодження спільних дій;

3) конкурентні умови між виробниками суспільних благ надають стимули до пошуку більш раціональних технологій та виробництв.

Враховуючи можливості пошуку раціонального використання публічних фінансових ресурсів, прийняття рішення щодо передачі повноважень, від вищого рівня влади вимагається всебічного економічного обґрунтування.

Створення великих за розміром адміністративно-територіальних одиниць, укрупнення існуючих потребує дослідження зміни витрат виробництва основних суспільних благ. Досвід існування крупних міст свідчить про зменшення витрат виробництва одних суспільних благ та зростання витрат виробництва інших, а також появу необхідності фінансування суспільних благ, потреба в яких у населення існує лише в великих населених пунктах. Крім зазначених проблем крупних населених пунктів, існують проблеми зменшення ступеня врахування потреб населення, в тому числі внаслідок недостатньої інформації про вподобання населення, що постійно змінюються.

ВИСНОВКИ

Отже, ми дійшли до висновку, що виробництво суспільних благ, надається воно централізовано або децентралізовано, має бути територіально розміщено відповідно до концентрації споживачів. Додамо, що через особливості окремих суспільних благ вони можуть бути доступні споживачам як однієї територіальної одиниці (наприклад, дитячі дошкільні заклади), так і декількох (наприклад, вищі начальні заклади).

З метою досягнення максимального ступеню задоволення потреб населення та зменшення витрат економічний вибір між наданням суспільного блага централізовано або децентралізовано має бути зроблений на користь другого.

У випадку децентралізованого надання суспільних благ справедливою була б передача повноважень щодо здійснення видатків та мобілізації необхідних фінансових ресурсів для їхнього фінансування на той рівень влади, який охоплює площу (ареал) доступності суспільного блага для споживачів. У цьому випадку споживачі суспільного блага та платники податків на його виробництво співпадають, досягається принцип територіальної відповідності, або, за М. Олсоном, фіскальної еквівалентності [11, с. 159]. При цьому виробництво блага повинне бути передане на найнижчий з можливих рівень влади. Це створює і конкурентні умови між виробниками, дозволяючи знизити витрати з виробництва суспільних благ і поширити вибір для населення.

Розглянуті питання є основою для подальших більш глибоких прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю проведення фінансової децентралізації в Україні;

для доопрацювання деяких законодавчих норм, які створять передумови для подальшого системного реформування територіальних фінансів України з метою досягнення ефективної фінансової діяльності органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н.О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. — 2010. — № 2 (20). — С. 145—151.
2. Бутурлак Т.О., Мінкович В.Т. Фінансова децентралізація як фактор економічного зростання регіонів / Т.О. Бутурлак, В.Т. Мінкович. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/Nvuu/Ekon/2010_31/statti/4_8.htm
3. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І.О., Кириленко О.П., Лучка А.В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. — К., 2010. — 320 с.
4. Децентралізація в системі державного управління в Україні: теоретико-методологічний аналіз: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / А.П. Лелеченко; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. — К., 2006. — 20 с.
5. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. — К.: УАДУ при Президенті України, 1997. — 448 с.
6. Дроздовська О. С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О. С. Дроздовська // Фінанси України. — 2008. — № 8. — С. 19—25.
7. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О.П. Кириленко. — К.: НІОС, 2000. — 384 с.
8. Крайник О. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О. Крайник // Ефективність державного управління. — 2009. — № 21. — С. 373—378.
9. Кукарцев О. Інституціональні механізми регіональної політики: централізація і децентралізація влади / О. Кукарцев // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". — № 19. — 2007. — С. 102—108.
10. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період / І.О. Луніна. — Харків: Форт, 2000. — 296 с.
11. Олсон Мансур. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп; [Пер. с англ.] / Олсон Мансур. — М.: ФЭИ, 1995. — 174 с.
12. Петренко О.С. Проблеми децентралізації в умовах реформування публічного управління України / О.С. Петренко // Публічне адміністрування: теорія та практика [електрон. збірник наук. праць]. — № 1 (3). — 2010. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2010-01/10prospuu.pdf>
13. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: учебник; [пер. с нем.] / Хорст Циммерманн. — М.: Изд-во "Дело и Сервис", 2003. — 352 с.
14. Чернявський О.П. Местное самоуправление Украины в контексте Европейской Хартии о местном самоуправлении / О.П. Чернявський // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій: Збірник матеріалів II Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 14—15 жовтня 2004 р. — Вінниця: "Ландо ЛТД", 2004. — С. 13—19.
15. Charles M. Tiebout A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy. — Volume 64. — Issue 5. — Oct., 1956. — P. 416—424.
16. King D.N. A Model of Optimum Local Authority Size // G. Pola, G. France, & R. Levaggi, Developments in Local Government Finance, Theory and Policy. — Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1996. — P. 55—76.

Стаття надійшла до редакції 23.01.2013 р.