

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

Ефективна
ЕКОНОМІКА

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



№ 6, 2016 [Назад](#) [Головна](#)

0 0 0 0 0 0 0 0

УДК [336.1:332.1] (477)

О. М. Голвазін,

аспірант, Державний науково-дослідний інститут інформатизації та моделювання економіки, м. Київ

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ КОНЦЕНТРАЦІЇ

O. M. Golvazin,

post-graduate student, State scientific and research institute of informatisation and economic modelling, Kyiv, Ukraine

IMPACT OF FINANCIAL DECENTRALISATION ON TERRITORIAL DEVELOPMENT OF UKRAINE IN CONDITIONS OF ECONOMIC CONCENTRATION

У статті обгрунтовано необхідність дослідження впливу заходів фіскальної децентралізації на територіальний розвиток. Висвітлено основні зміни у законодавстві України, спрямовані на здійснення фінансової децентралізації. Проаналізовано ступінь фіскальної автономії місцевих бюджетів у 2014-2015 рр. Досліджено територіальну асиметрію у фактичних надходженнях акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів у 2015 р. на регіональному та внутрішньорегіональному рівні. Запропоновано напрями заходи політики, спрямовані на врахування умов соціально-економічного розвитку.

In the article necessity of researching impact of fiscal decentralisation measures on territorial development has been grounded. Basic amendments to Ukrainian legislation on financial decentralisation have been highlighted. Fiscal autonomy of local budgets in 2014-2015 has been analysed. Territorial asymmetry in actual revenues of the retail trade excise tax in 2015 on the regional and intra-regional levels. Directions of policy measures aimed at taking into account the conditions of social and economic development have been proposed.

Ключові слова: *регіональний розвиток, фінансова децентралізація, акцизний податок з роздрібною продажу підакцизних товарів.*

Keywords: *regional development, financial decentralization, retail trade excise tax.*

Постановка проблеми. Територіальний розвиток в Україні, як і в усьому світі, стає більш концентрованим. Економічна поляризація супроводжується зростанням нерівності у доступі населення та бізнесу до транспортної та соціальної інфраструктури, публічних та ринкових послуг. Такі диспропорції порушують принцип рівності можливостей для розвитку особистості незалежно від її місця проживання, і тому мають бути зменшені.

Здатність місцевої влади формувати та підтримувати необхідний рівень якості та доступності базових публічних послуг значною мірою залежить від рівня економічної та фінансової спроможності відповідної територіальної громади. Тому важливим є дослідження реального впливу заходів фіскальної децентралізації на розвиток територій в Україні.

Аналіз публікацій. Питання регіонального розвитку та фіскальної децентралізації висвітлено у дослідженнях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Е. Лібанової, С. Романюка, Г. Блохінгера, Р. Масгрейва, В. Оутса та ін. Водночас, існує потреба у проведенні додаткових прикладних досліджень впливу заходів фінансової децентралізації на територіальний розвиток.

Мета статті: охарактеризувати вплив заходів фінансової децентралізації на територіальний розвиток в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Починаючи з 2014 р., в Україні активізувалися процеси реформування системи місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Затверджена у квітні 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні визначає доступність базових послуг як ключовий принцип реформи і наголошує на забезпеченні цього принципу «шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.» [1]. На шляху фіскальної децентралізації в Україні важливим кроком стало прийняття Закону України від 28 грудня 2014 року № 79 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», що вносить значні зміни у розподіл доходів та видатків між державним та місцевими бюджетами та у систему міжбюджетних трансфертів.

Слід виділити декілька індикаторів, що характеризують вплив заходів фіскальної децентралізації на територіальний розвиток. У першу чергу це зміна питомої ваги доходів та видатків місцевих бюджетів. Для її оцінювання доцільно використовувати частки доходів та видатків місцевих бюджетів відповідно у доходах та видатках Зведеного бюджету України, а також рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети (частка місцевих бюджетів у ВВП). Вказані показники широко використовуються як вітчизняними, так і зарубіжними дослідниками [2, 3]. Крім того, рівень фінансової автономії місцевого рівня характеризується співвідношенням власних доходів місцевих бюджетів і міжбюджетних трансфертів, а також обсягами надходжень місцевих податків на одну особу на певній території.

У світлі тенденцій поглиблення територіальної нерівномірності та нерівності виникає потреба в оцінці не тільки напрямку і сили впливу децентралізації на територіальний розвиток, але також асиметрії цього впливу. Адже територіальна концентрація сприяє зростанню відносного обсягу доходів та видатків за рахунок ефекту агломерації [4] та нижчих питомих витрат на надання послуг більшій кількості населення (економія на масштабі). Таким чином, фіскальна децентралізація в умовах територіальної економічної концентрації може призводити до ще більшого поглиблення диспропорцій соціально-економічного розвитку.

Нормами вищезазначеного Закону передбачає передачу низки напрямів видатків на регіональний та місцевий рівень, зокрема видатків на здійснення окремих

заходів та фінансування закладів соціально-культурної сфери; розширено власні повноваження усіх місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку [5].

Також суттєві зміни торкнулися доходної бази. Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підкацизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти), що зараховується до бюджетів об'єднаних територіальних громад, міських бюджетів; збільшено частку зарахування екологічного податку з 35 % до 80 %; передано з державного бюджету обласним бюджетам 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Змінено нормативи відрахувань податку на доходи фізичних осіб (ПДФО):

- до державного бюджету зараховується 60 % податку, що сплачується на території міста Києва, та 25 % – на територіях інших місцевих бюджетів.
- до обласних бюджетів – норматив зменшено з 25 % до 15 %;
- до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів – норматив зменшено з 75 % до 60 %;
- до бюджетів сіл, їх об'єднань, селищ міст районного значення податок не зараховуватиметься (раніше було 25 %) [6].

Запроваджено механізми стимулювання територіальних громад до об'єднання: фактично, об'єднані громади отримують повноваження та можливості міст обласного значення (у тому числі прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом).

Принципово змінено систему міжбюджетних трансфертів: замість дотації вирівнювання (вилучення) запроваджено базову та реверсну дотації для горизонтального вирівнювання податкостроможності територій. Вказане вирівнювання відбувається окремо для ПДФО та податку на прибуток; решта доходів місцевих бюджетів не підлягає вирівнюванню. Крім того, запроваджено нові види субвенцій – освітня та медична.

Загальний плановий обсяг міжбюджетних трансфертів у 2015 р. становив 176,4 млрд грн; сукупна частка освітньої та медичної субвенцій у ньому становила близько 50 %, субвенцій соціального спрямування – 36 % від загального обсягу міжбюджетних трансфертів. Зазначені субвенції на дві третини покривають обсяг витрат місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу (225,5 млрд грн). Лише 3 % з усього обсягу становила базова дотація; для порівняння, у 2014 р. 43,6 % загального обсягу трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам становила дотація вирівнювання; решта була розпорошена по великій кількості додаткових дотацій та субвенцій. Фактично, сучасна структура міжбюджетних трансфертів у більшій мірі відповідає підходу Світового банку, оскільки механізм розподілу цих субвенцій має лише опосередкований територіальний вимір (урахування особливостей гірських поселень) [3У про ДБ-2012, 2015].

Підсумки виконання бюджетних доходів і видатків 2015 р. свідчать про скорочення питомої ваги доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті. Так, частка доходів місцевих бюджетів становила 18,5 % (на 3,7 в. п. менше рівня попереднього року); частка видатків становила 40,7 %, що на 2,0 в. п. менше, ніж аналогічний показник 2014 року. Скорочення частки доходів значною мірою пов'язано із перерозподілом нормативів відрахувань ПДФО, частка якого у доходах місцевих бюджетів 2011-2014 рр. становила понад 60 % (у 2015 р. – 45 %). Співвідношення власних доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів у 2015 р. суттєво не змінилося порівняно з попереднім роком: фактично, частка трансфертів зросла з 56,4 % до 59,1 % від сукупного обсягу доходів. Водночас, структура видатків місцевих бюджетів суттєво не змінилася, за винятком сфер житлово-комунального господарства (скорочення на 2,2 в. п.) та економічної діяльності (збільшення на 2,7 в. п.) [2, 6].

Таким чином, нова система міжбюджетних трансфертів дозволяє залишити на місцях більший обсяг коштів; для малонаселених територій запроваджено компенсаторний механізм вирівнювання податкостроможності; доволі широкі можливості надаються громадам у разі об'єднання. Водночас, скорочення частки доходів і витрат місцевих бюджетів у зведеному бюджеті із одночасним зростанням питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів дозволяє зробити висновок, що в цілому по Україні фіскальна автономія місцевого рівня не збільшилася.

Враховуючи зміну структури міжбюджетних трансфертів, вказані фактичні дані можуть непрямо свідчити про суттєві територіальні диспропорції за рівнем фінансової автономії. У цьому контексті нами здійснено аналіз фактичних надходжень акцизного податку на роздрібний продаж підкацизних товарів (далі – податок) у містах та районах України (за винятком Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської області).

Загальний обсяг надходжень податку в Україні у 2015 р. – 7,7 млрд грн, що становить 6,4 % всіх надходжень місцевих бюджетів [2]. Відповідно, у середньому на одну особу надійшло близько 180 грн податку. У розглянутих нами регіонах спостерігалися суттєві диспропорції між типами поселень: якщо в обласних центрах середній обсяг надходжень на одну особу становив 283,3 грн, то у містах обласного значення – 201,7 грн, а у районах – 119,6 грн. Водночас, навіть серед районів спостерігаються суттєва нерівномірність: коефіцієнт Джині по обсягу надходжень податку становить 0,55, що свідчить про значний рівень диспропорцій.

Також спостерігаються суттєві мікрорегіональні диспропорції за обсягом надходжень податку на одну особу (табл. 1). Лідерами за цим показником цілком очікувано є м. Київ та Київська область (відповідно 338 гривень і 323 гривні). Суттєво високі значення також мають Закарпатська та Одеська області (257 гривень та 216 гривень відповідно), що обумовлено важливістю Одеси та Ужгорода як транспортних вузлів, а також розвинутою курортною сферою. Найнижчі обсяги надходжень податку на одну особу мають Чернігівська та Сумська області (134 гривень та 128 гривень) [9].

Таблиця 1.
Фактичні надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підкацизних товарів у розрізі окремих регіонів України, 2015 р.

Регіон	Середній обсяг надходжень на одну особу, гривень
Вінницька	147
Волинська	203
Дніпропетровська	194
Житомирська	181
Закарпатська	257
Запорізька	208
Івано-Франківська	160
Київська	320
Кіровоградська	155
Львівська	209
Миколаївська	169
Одеська область	216
Полтавська	190
Рівненська	174
Сумська	128
Тернопільська	152
Харківська	168
Херсонська	187
Хмельницька	151
Черкаська	173
Чернівецька	200
Чернігівська	134
м. Київ	338
Райони	140
Міста обласного значення	219
Обласні центри	264

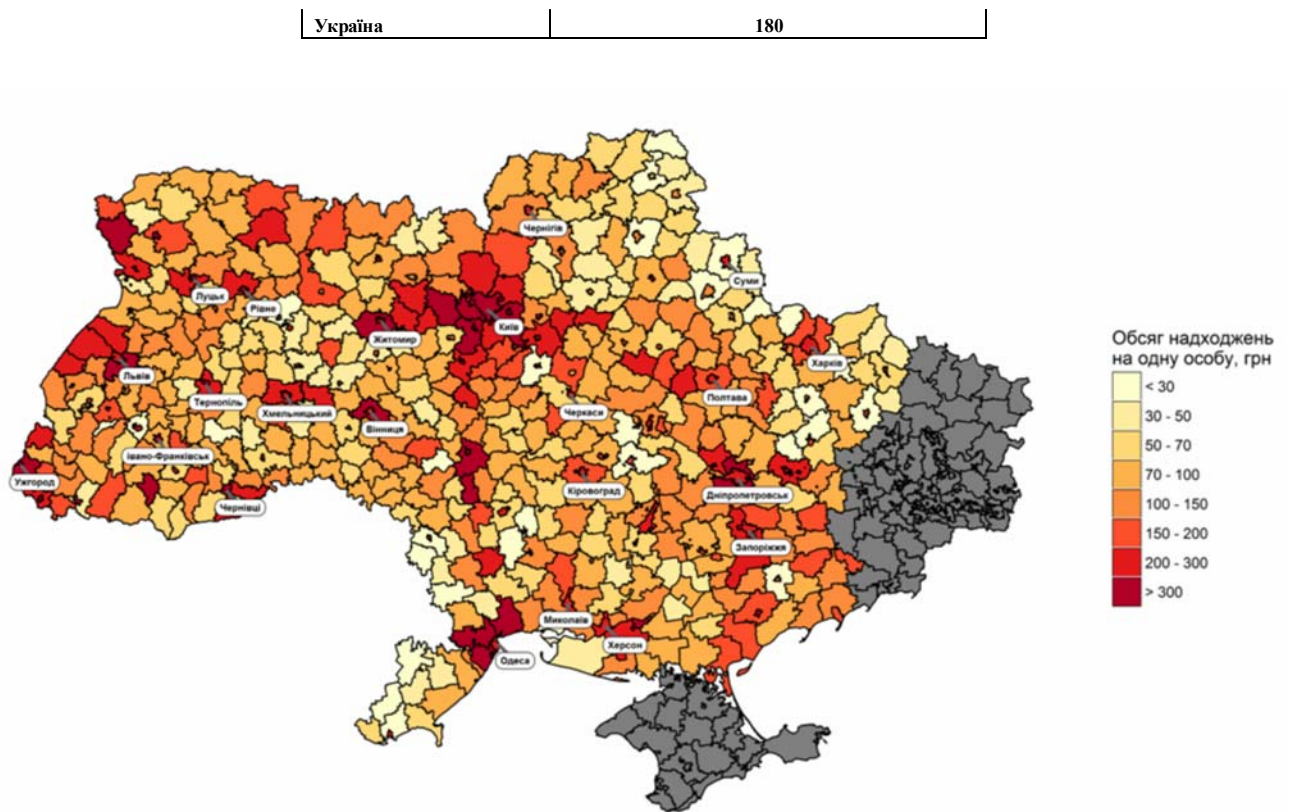


Рис. 1. Фактичні надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів у внутрішньорегіональному розрізі за 2015 р.

Розташування на фонівій картограмі (Рис. 1) міст і районів за обсягом надходжень податку на одну особу дозволяє виявити такі тенденції:

- підвищений рівень надходжень у м. Києві, обласних центрах та районах, прилеглих до них, що вказує на дію агломераційних чинників;
- підвищений рівень надходжень у районах, через які проходять автодороги міжнародного значення, зокрема Е-95 (Київ – Одеса), Е-40 (Харків – Полтава – Київ – Житомир – Рівне – Львів), Е-50 (Дніпропетровськ – Кіровоград – Хмельницький – Тернопіль – Ужгород) та ін.
- підвищений рівень надходжень у районах, що розташовані на кордонах із Польщею, Словаччиною та Угорщиною.

Диспропорційність рівню надходжень акцизного податку підтверджується і на рівні окремих територіальних громад. Картограма Херсонської області (рис. 2) свідчить про підвищений рівень надходжень податку в обласному центрі, містах обласного та районного значення (зокрема курортних – Скадовськ та Генічеськ), у той час як більш віддалені сільські території отримують вкрай незначні обсяги податку.

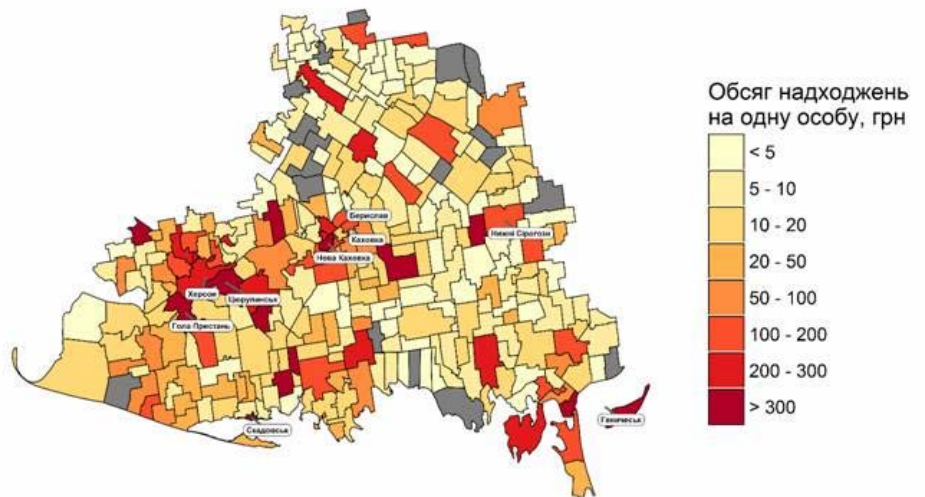


Рис. 2. Фактичні надходження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів у розрізі територіальних громад Херсонської області, 2015 р.

Отже, дослідження підтвердило наші припущення щодо асиметричності територіального впливу заходів фінансової децентралізації. У подальшому розвиток вказаних тенденцій може призвести до поглиблення нерівності у вимірі якості життя і доступу до базових послуг. Це визначає необхідність формування та реалізації гнучкої політики, що враховує умови соціально-економічного розвитку. В рамках зазначеної політики доцільним є виконання таких заходів:

- сполучення центрів агломераційного зростання та периферійних територій через розвиток інфраструктури;
- стимулювання співробітництва територіальних громад для забезпечення економії на масштабі при наданні публічних послуг;
- забезпечення поліцентричного розвитку через підвищення ролі районних центрів.

Висновки. В умовах зростання нерівномірності територіального розвитку ключовим завданням започаткованої в Україні децентралізації стає визначення такого розподілу доходів і витрат місцевих бюджетів, який сприятиме забезпеченню ефективності надання та рівності доступу до базових публічних послуг.

В Україні значним кроком у здійсненні фінансової децентралізації стало внесення змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р.: передано низку повноважень і джерел доходів на місцевий рівень, суттєво змінено систему міжбюджетних трансфертів, запроваджено значні стимули до об'єднання територіальних громад. Водночас, підсумки 2015 р. свідчать, що в цілому рівень фінансової централізованості та фіскальної автономії місцевих бюджетів не зазнав суттєвих змін;

наявні значні територіальні диспропорції у надходженнях акцизного податку на роздрібний продаж підкацизних товарів. Вказані тенденції обумовлюють необхідність формування та реалізації гнучкої політики, що враховує умови соціально-економічного розвитку

Література.

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінет Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.
3. Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work // Paris, OECD Publishing, 2013 – 135 p.
4. Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., Lembcke, A.C. "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing. – 32 p.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин. Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
7. Про Державний бюджет України на 2015 рік. Закон України від 28.12.2014 № 80-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
8. Про Державний бюджет України на 2014 рік. Закон України від 16.01.2014 № 719-VII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
9. Інформація щодо стану виконання місцевих бюджетів за січень-грудень 2015 року. // Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/56969ae43ec34.docx>.

References.

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014) "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Conception of reforming local government and territorial organization of authority in Ukraine"", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80> (Accessed 13 June 2016).
2. Zubenko V.V. et. al. (2016), *Biudzhetyj monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2015 rik* [Budget monitoring: The analysis of budget implementation in 2015], IBSEER, Kyiv, Ukraine.
3. OECD. (2013), *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, OECD Publishing, Paris.
4. Ahrend, R., Farchy, E., Kaplanis, I., Lembcke, A.C. (2014), "What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries", OECD Regional Development Working Papers, 2014/05, OECD Publishing.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On amendments to Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19> (Accessed 10 June 2016).
6. Zubenko V.V. et. al. (2015), *Biudzhetyj monitorynh: Analiz vykonannia biudzhetu za 2014 rik* [Budget monitoring: The analysis of budget implementation in 2014], IBSEER, Kyiv, Ukraine.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On State Budget of Ukraine 2015", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80-19> (Accessed 10 June 2016).
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine " On State Budget of Ukraine 2014", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/719-18> (Accessed 10 June 2016).
9. Ministry of Finance of Ukraine (2016), Information on local budgets implementation for January-December 2015", available at: <http://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/56969ae43ec34.docx> (Accessed 08 June 2016).

Стаття надійшла до редакції 16.06.2016 р.



ТОВ "ДКС Центр"