

УДК 352.075:005.591.46

*Л. Б. Рябушка, канд. екон. наук, доц.,  
ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”*

## **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ УКРАЇНИ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

*У статті розкрито особливості практичної реалізації міжбюджетних відносин у процесі децентралізації управління бюджетними системами як зарубіжних країн, так і України. Здійснена оцінка стабілізаційних і дестабілізаційних властивостей міжбюджетних трансфертів за критеріями впливу трансфертів, місцевих податків на ВВП та трансферів на обсяг податків до місцевих бюджетів.*

*Ключові слова: міжбюджетні відносини, місцеві податки, трансферти, децентралізація.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі європейське спрямування України відкриває можливості співробітництва з розвинутими країнами континенту, надає перспективи економічного розвитку, зміцнення позицій держави у світовій системі міжнародних відносин. Саме тому аналіз фактичних результатів децентралізації бюджетних систем зарубіжних країн є передумовою вирішення проблем розподілу видаткових повноважень та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів та удосконалення системи трансфертів в Україні.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Концептуальні засади децентралізації місцевого самоврядування ретельно опрацьовані в працях зарубіжних науковців, серед яких: Р. Бьорд [2], В. Братік [5], Д. Боукс [4], Д. Б'юкенен, Р. Масгрейв, [6], Д. Роден [8]. Розвитку системи фінансування місцевого самоврядування на основі запровадження теорії децентралізації та федералізму присвячено ряд праць вітчизняних вчених-економістів.

**Мета статті** – дослідити та проаналізувати теоретичні аспекти та особливості практичної реалізації міжбюджетних відносин у процесі регіонального розвитку, що пов'язані з децентралізацією управління бюджетної системи.

**Виклад основного матеріалу.** Прагнення до побудови ефективної системи міжбюджетних відносин і необхідність уникнення економічно необґрунтованих рішень щодо використання бюджетних коштів спонукає до вивчення і використання як позитивного, так і негативного зарубіжного досвіду з метою пошуку найбільш раціональних ідей, підходів, методів бюджетного регулювання та виявлення можливостей їх застосування. Тому доцільним є проведення аналізу та оцінювання фінансової децентралізації місцевого самоврядування країн світу. Так,

за оцінками зарубіжних науковців [2–8] більшість держав також ще не створили оптимальні моделі міжбюджетних відносин, які б ефективно функціонували. Продовжується пошук адекватних форм фінансування місцевого самоврядування. Огляд літературних джерел, присвячений зв'язкам між фінансовою автономією місцевого самоврядування, зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів, підвищенню їх самодостатності в суспільно-економічному розвитку держави та різним макроекономічним показникам, передбачає проведення порівняльного аналізу для різних країн з використанням даних МВФ та Комітету статистики країн ЄС. Слід зазначити, що в багатьох дослідженнях ступінь впливу децентралізації на побудову моделі міжбюджетних відносин у країні вимірюється за допомогою таких критеріїв, як частка доходів і видатків місцевих та регіональних бюджетів у ВВП, консолідованому (зведеному) бюджеті; частка трансфертів у доходах та видатках місцевого і регіонального самоврядування; частка податкових та неподаткових надходжень до загального доходу місцевого і регіонального бюджету, частка трансфертів у центральних бюджетах, ВВП та ін. Саме про вплив місцевого самоврядування на соціально-економічний розвиток суспільства свідчить частка видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті (рис. 1). У країнах Західної Європи (особливо в Данії, Швеції, Бельгії, Фінляндії, Іспанії, Швейцарії, Німеччині) вплив місцевого самоврядування є значно вагоміший – в межах 20–37 % ВВП, ніж у країнах Центральної та Східної Європи – від 5 до 15 % ВВП).

Греція, Кіпр, Мальта, Словаччина, Болгарія, Португалія, Люксембург залишаються високоцентралізованими країнами. В Україні значна частина суспільних завдань фінансується також із місцевих бюджетів. Упродовж 2000–2010 рр. питома вага видатків місцевих бюджетів збільшилася та, рухаючись за тенденцією фіскальної експансії, майже досягла рівня 14,7 % ВВП на кінець 2010 року. Видатки місцевих бюджетів в Україні зростають вищими темпами, ніж доходи. Так, частка доходів місцевих бюджетів є дещо замала (в середньому 8 % ВВП), проте є порівнянною з показниками країн (близько 10 % ВВП), які нещодавно приєдналися до Європейського Союзу: Словенія, Румунія, Болгарія, Латвія, Литва, Естонія (рис. 2).

За рівнем фінансової децентралізації показники аналізованих країн умовно можна розділити на три групи. Для країн з високим рівнем соціальної забезпеченості населення (Данія, Швеція, Швейцарія, Німеччина) характерний високий рівень фінансової децентралізації – від 20 до 40 %. До країн з помірним ступенем децентралізації (10–20 %) належать Австрія, Норвегія, Нідерланди, Польща, Італія, Чехія, Великобританія та інші. Низький рівень фінансової децентралізації (менше 10 %) мають Ірландія, Португалія, Болгарія, Словаччина, а також Україна.

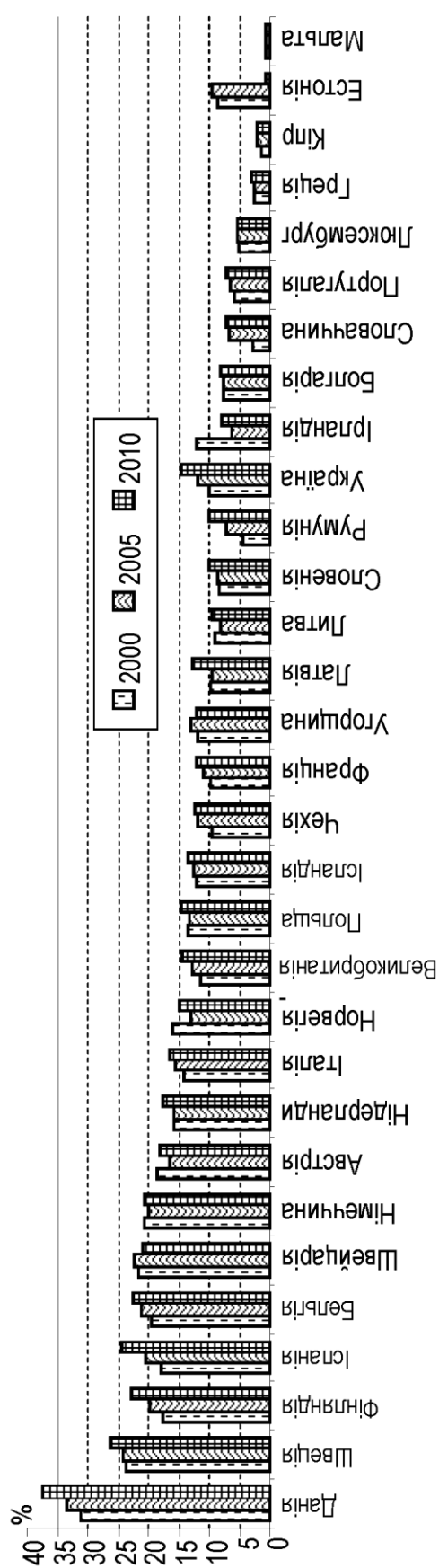


Рисунок 1 – Динаміка видатків місцевих бюджетів країн світу, % ВВП

Джерело: розроблено за даними [1; 7; 9–12].

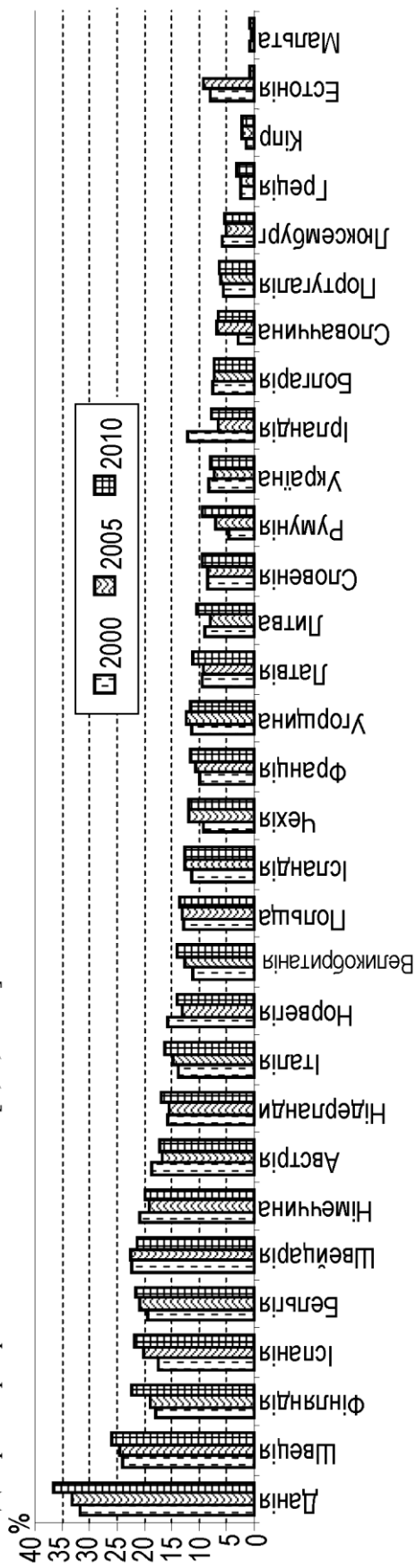
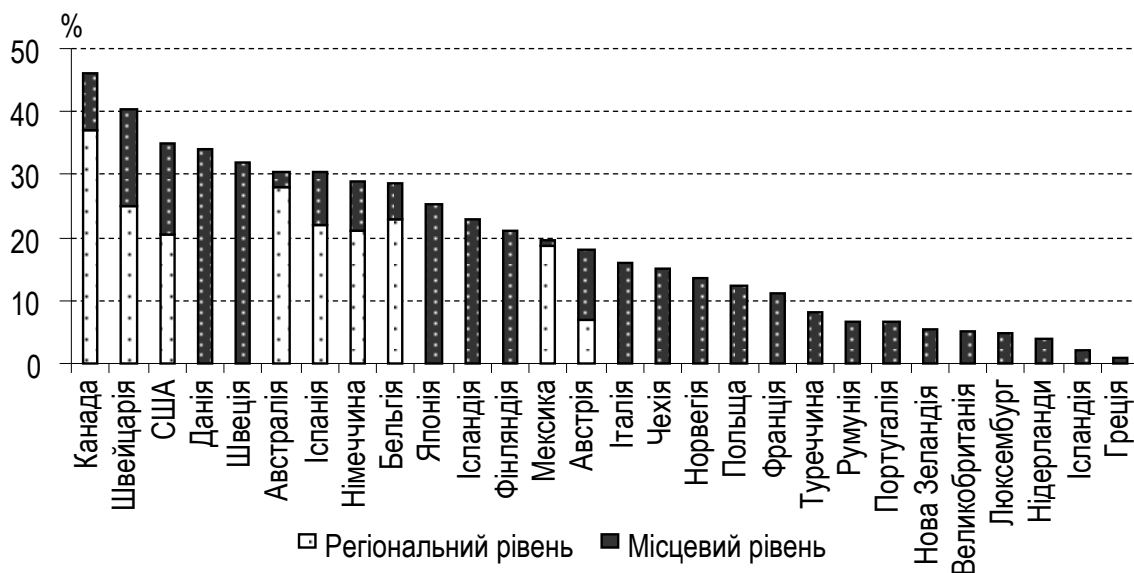


Рис. 2 – Динаміка доходів місцевих бюджетів країн світу, % ВВП

Джерело: розроблено за даними [1; 7; 9–12].

Зрозуміло, що порівняння ступеня впливу фінансової децентралізації для різних країн – складне завдання, яке вимагає визначення рівня субнаціональної автономії та свободи ухвалення рішень щодо видаткових і дохідних умов. Тому доцільно порівняти частку доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни. За результатами аналізу статистичних даних [9–12] за останні десять років тенденція до збільшення децентралізації місцевого самоврядування в межах 10 % спостерігається в країнах ЄС. В Україні збільшення частки видатків місцевих бюджетів у зведеному відбулося від 35 до 41 % і пов'язане це передусім з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень держави. Починаючи з 2000 року частка місцевих доходів у зведеному бюджеті зменшувалась. Зміщення акцентів у пропорціях розподілу ресурсів бюджетної системи на користь Державного бюджету свідчить про неефективність податкової системи. Саме розмір податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів дозволяє оцінити дієвість податкової форми фінансових взаємовідносин у державі. На рис. 3 відображені середні значення регіональних та місцевих податків у сукупних податкових надходженнях країн за період 1995–2005 років. Так, регіональні податки покривають лише частину витрат регіонів, і їх частка скорочується протягом останніх років. Регіональні податки коливаються від 46 % (Канада) до 1 % в Греції, в середньому частка податків становить 17 % у різних країнах. При цьому у федеративних країнах значно більша частка податків на рівні регіонів, ніж в унітарних країнах (28 проти 13 %).



**Рисунок 3 – Регіональні та місцеві податки в сукупних податкових надходженнях**

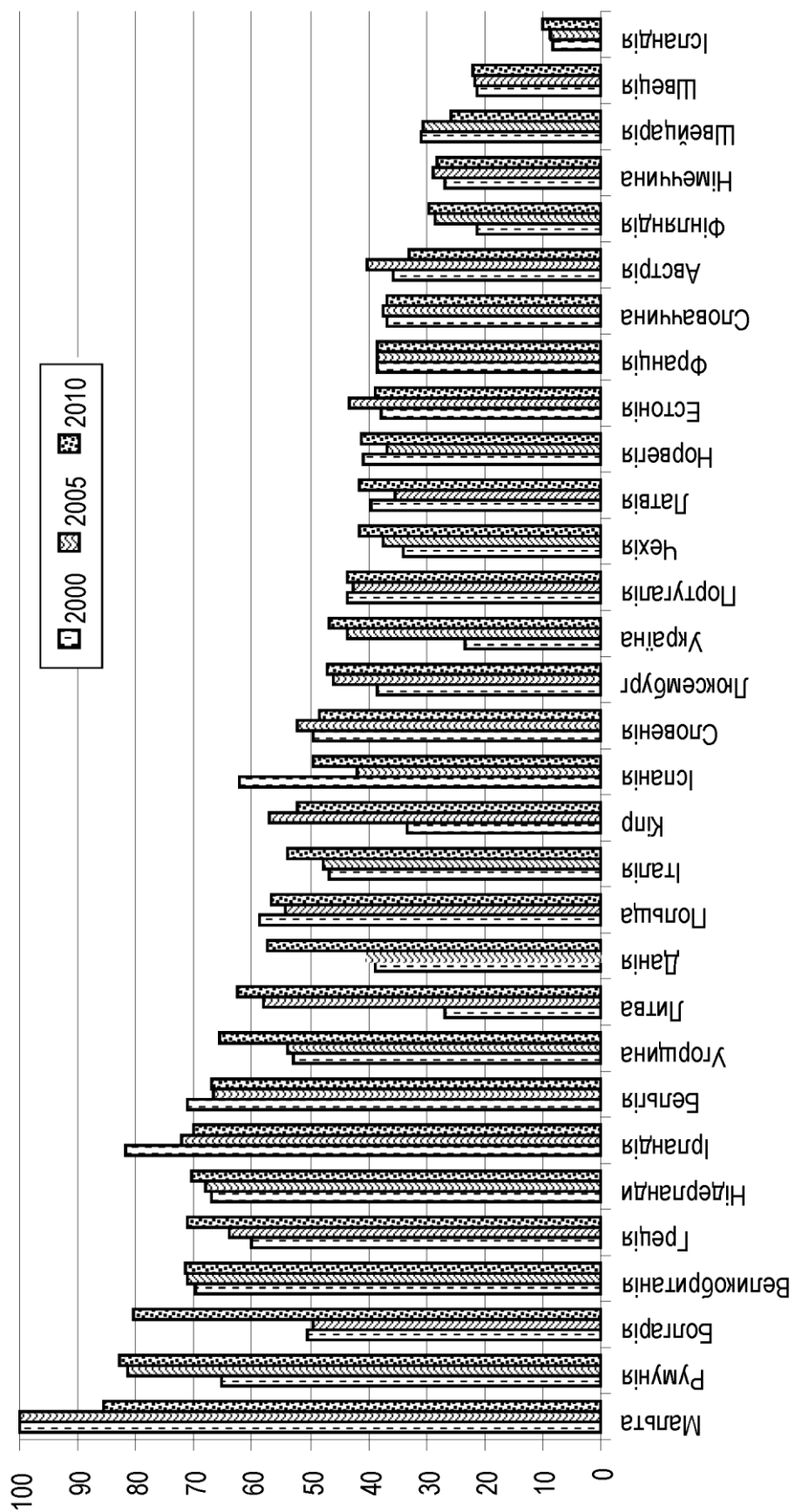
Джерело: розроблено за даними [7; 9–12].

У світовій практиці покриття фіскального дисбалансу регіонів здійснюється за рахунок міжбюджетних трансфертів. Тому майже у всіх країнах гранти (трансферти) формують друге джерело за величиною доходів. Динаміка питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів країн ЄС та України відображена на рис. 4.

Найбільш залежними від центрального уряду є місцеві бюджети постсоціалістичних країн, зокрема Болгарії, Румунії, Польщі, Словенії, Угорщини. Більшою фінансовою автономією відрізняються Латвія, Естонія, Чехія, Словаччина, де частка трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів становить близько 40 %. Місцеві бюджети Великобританії, Греції, Румунії, Люксембургу, Нідерландів, Угорщини, Данії, Італії, Чехії, Фінляндії збільшили залежність від трансфертів близько на 10 %. Значне зростання трансфертів у межах 25–30 % демонструють Болгарія, Литва. Динаміка розвитку міжбюджетних відносин в Україні також демонструє стрімке зростання трансфертів у складі місцевих бюджетів з 25 % у 2000 р. до 46 % у 2010 р.

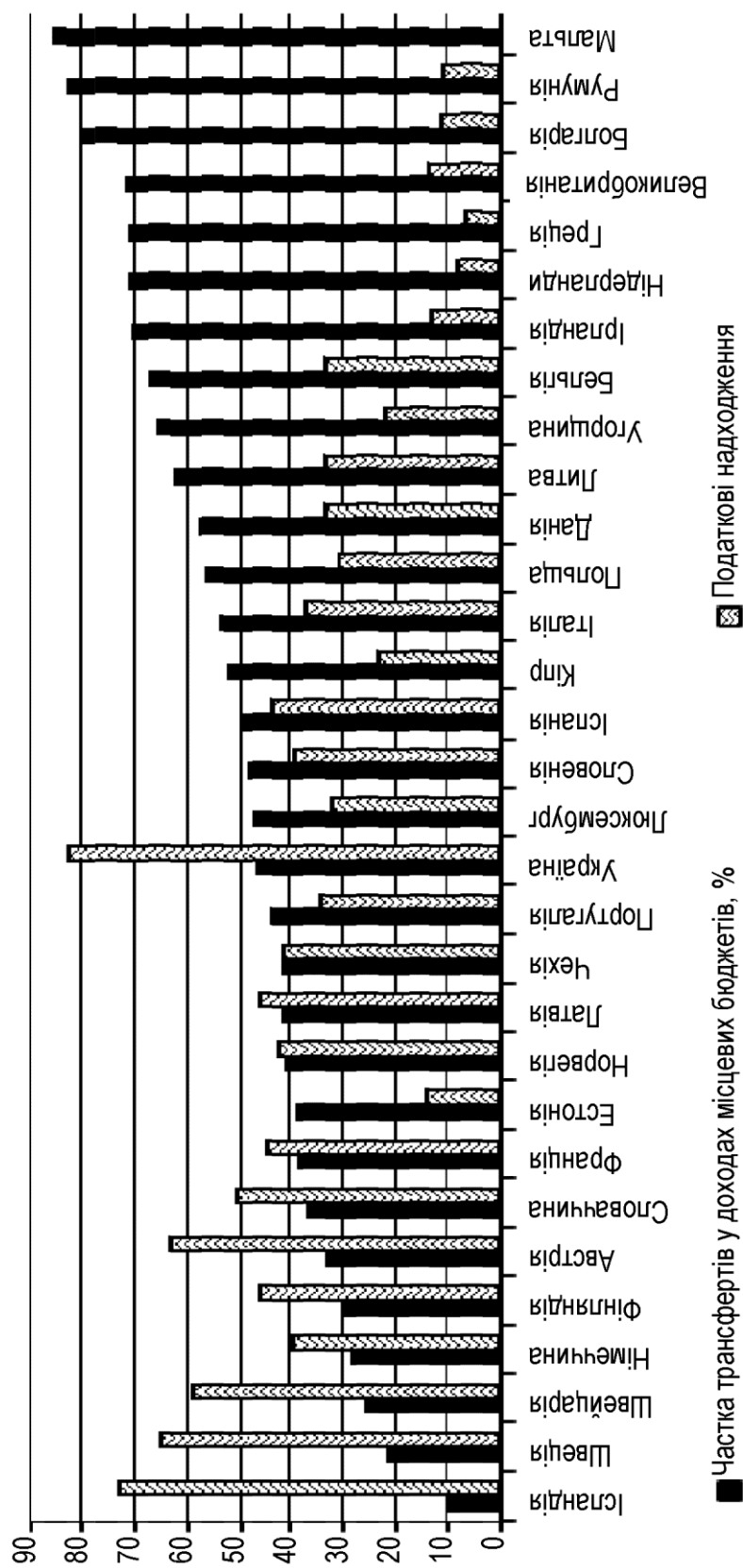
Для місцевого самоврядування державні трансферти є необхідними, в першу чергу через обмеженість місцевих податків. На рис. 5 відображена залежність між обсягами трансфертів та податковими надходженнями місцевих бюджетів країн ЄС та України в 2010 році. Висока частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів характерна для країн з низьким рівнем податкових надходжень. Відповідно, у країнах з високими показниками децентралізації та значною часткою податкових надходжень (Швеція, Швейцарія, Німеччина, Ісландія) спостерігається найменший рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів.

Слід зазначити, що Україні і досі властива централізована модель формування бюджетних доходів. Місцеві органи влади позбавлені податкової автономії (частка податкових надходжень до місцевих бюджетів є найвищою (83 %) серед країн ЄС, однак питома вага місцевих податків є однією з найнижчих). Доходи місцевих бюджетів все більшою мірою формуються за рахунок трансфертів (46,7 %), внаслідок чого питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни знижується. Таким чином, міжбюджетні трансферти значною мірою покривають зростаючий дефіцит місцевих бюджетів, виступаючи головним важелем фінансової децентралізації. Проте, незважаючи на всі переваги трансфертного фінансування, воно має небажані побічні ефекти. По-перше, трансферти можуть знизити зусилля місцевих органів влади нарощувати податкові надходження до місцевих бюджетів.



**Рисунок 4 – Динаміка трансфертів у доходах місцевих бюджетів країн ЄС та України, %**

Джерело: розроблено за даними [1; 7; 9–12].



**Рисунок 5 – Податкові надходження та трансферти у структурі доходів місцевих бюджетів країн світу, %**

Джерело: розроблено за даними [1; 7; 9–12].

У більшості країн гранти забезпечують мінімальний бюджетний фонд регіонам з низьким рівнем доходу, який створюється за рахунок коштів регіонів-донорів, що мають більші фінансові можливості. Наприклад, в Україні за 2005–2010 роки відбулося зростання частки дотаційних бюджетів з 92 до 96,5 % і відповідне зменшення кількості бюджетів-донорів (табл. 1) [1].

**Таблиця 1 – Склад місцевих бюджетів за їх участі у бюджетному вирівнюванні**

Показник	Рік					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього бюджетів, що беруть участь у бюджетному вирівнюванні, з них:	690	690	691	691	691	691
Бюджети-донори, в тому числі	55	41	46	46	37	24
Бюджет м. Києва	1	1	1	1	1	1
Бюджети міст – обласних центрів	12	10	10	11	9	4
Бюджети інших міст	38	27	32	28	22	17
Бюджети областей	2	1	1	1	1	0
Бюджети районів	2	2	2	5	4	2
Частка бюджетів донорів у загальній кількості бюджетів, %	8,0	5,9	6,7	6,7	5,4	3,5
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	92,0	94,1	93,3	93,3	94,6	96,5

Частково така ситуація викликана створенням штучної дотаційності місцевих бюджетів, як результату існуючого порядку розподілу доходів між рівнями бюджетної системи.

По-друге, трансферти можуть чинити тиск на витрати. У більшості країн частина трансфертів пов'язана з витратами на соціальні послуги, такі як освіта, охорона здоров'я, інфраструктура. При розрахунку обсягу трансфертів використовуються такі показники, як кількість одиниць виконаної роботи та їх вартість. Тому місцеві органи влади мають стимул до маніпулювання цими показниками, щоб отримати більше бюджетних коштів.

По-третє, система трансфертів може призвести до безконтрольного зростання дефіциту і боргів місцевих бюджетів. Усвідомлюючи, що центральний уряд надає фінансову допомогу, місцеві органи влади збільшують власний дефіцит та/або борги, очікуючи отримати ще більше бюджетних коштів. Відносини трансферти – борг, як правило, асиметричні з плином часу: збільшення трансфертів пов'язано зі зростанням



боргових зобов'язань, а скорочення трансфертів не пов'язане з погашенням заборгованості.

При цьому головним показником ефективності міжбюджетних відносин та трансфертного фінансування є стабільність доходів місцевих бюджетів. Це пов'язано з тим, що податкові надходження мають тенденцію до циклічного коливання, наприклад, співвідношення податків до ВВП має тенденцію до зростання під час економічного підйому і спаду в період фінансової кризи. З метою стабілізації сукупного доходу регіонального чи місцевого бюджету і сприяння реалізації ефективної бюджетної політики трансферти можуть поглинути волатильність податкових надходжень, надходити в меншому обсязі в період економічного підйому і в більшому – в період кризи і виступати страховкою від асиметричних потрясінь. З точки зору витрат трансферти можуть виступати як автоматичний стабілізатор. Однак на практиці система міжбюджетних трансфертів немає цих стабілізаційних властивостей. Саме дестабілізуючий вплив на доходи місцевих бюджетів характерний для країн з великими обсягами трансфертів та низькою податковою спроможністю місцевих бюджетів. Стабільність місцевих доходів, як правило, більша в країнах з високою часткою податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Стабілізаційні властивості міжбюджетних трансфертів можуть бути оцінені з використанням різних показників. Найпростішим показником є кореляція між коливаннями в податкових надходженнях і трансфертів, де негативні значення означають стабілізуючу систему трансфертів, а позитивні значення дестабілізуючу. Проте більш надійним способом є використання регресії, яка пов'язує щорічні коливання трансфертів або сукупного доходу зі змінними ВВП та податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Коефіцієнт регресії ( $b$ ) може бути поданий у вигляді:

$$b = \frac{n \sum xy - \sum x \cdot \sum y}{n \sum x^2 - \sum x \sum x} \quad (1)$$

де  $x$  – факторна ознака;

$y$  – результативна ознака.

Оцінка стабілізаційних та дестабілізаційних властивостей міжбюджетних трансфертів у розрізі аналізованих країн здійснена за період 2000–2010 рр. за такими критеріями: вплив місцевих податків на ВВП; вплив трансфертів на ВВП; вплив трансфертів на місцеві податки. Розрахунки наведені в табл. 2.

**Таблиця 2 – Оцінка стабілізаційних властивостей системи міжбюджетних трансфертів у країнах світу**

Показник Країна	Коефіцієнт кореляції податків і трансфертів	Коефіцієнти регресії			Оцінка трансфертної системи
		податки до ВВП	трансферти до ВВП	трансферти до податків	
Австралія	-0,98	2,41	0,01	-0,86	Стабільна
Австрія	-0,05	0,47	0,25	-0,06	Достатньо нестабільна
Бельгія	-0,11	-0,93	0,56	-0,60	Достатньо стабільна
Канада	0,41	0,83	0,08	0,37	Нестабільна
Чеська Республіка	-0,32	-0,56	0,33	-2,90	Достатньо нестабільна
Данія	-0,49	0,81	-0,17	-0,83	Стабільна
Фінляндія	-0,45	0,88	-0,09	-0,74	Стабільна
Франція	0,05	-1,53	-0,08	0,05	Нестабільна
Німеччина	0,54	0,86	-0,10	0,17	Достатньо нестабільна
Греція	0,26	3,25	-0,01	1,31	Нестабільна
Румунія	-0,06	2,39	0,02	1,89	Нестабільна
Ісландія	0,14	1,11	0,01	0,10	Достатньо нестабільна
Ірландія	-0,09	-0,40	0,28	1,9	Нестабільна
Італія	-0,86	3,94	0,01	-0,96	Стабільна
Люксембург	-0,39	0,18	0,02	-0,14	Достатньо стабільна
Мексика	-0,03	1,09	0,03	0,68	Нестабільна
Нідерланди	-0,38	0,04	0,16	-1,80	Достатньо нестабільна
Нова Зеландія	0,47	0,62	0,03	-0,67	Достатньо стабільна
Норвегія	-0,11	0,78	0,04	-0,13	Достатньо стабільна
Польща	-0,48	0,61	0,05	-1,54	Достатньо нестабільна
Португалія	0,16	1,87	0,06	0,84	Нестабільна
Іспанія	-0,86	-5,98	0,29	-0,64	Достатньо стабільна
Швеція	-0,56	-1,53	0,18	-1,01	Нестабільна
Швейцарія	0,08	1,08	0,01	0,11	Нестабільна
Великобританія	0,72	1,23	-0,19	3,27	Нестабільна
США	0,08	1,57	-0,04	-0,24	Достатньо стабільна
Болгарія	0,69	0,15	0,02	0,08	Нестабільна
Естонія	0,91	0,13	0,02	0,01	Нестабільна
Кіпр	0,78	0,13	0,06	0,04	Нестабільна
Латвія	0,85	0,09	0,01	0,06	Нестабільна
Литва	0,98	0,13	0,02	0,07	Нестабільна
Угорщина	0,18	0,14	0,01	0,03	Нестабільна
Мальта	0,31	0,12	0,01	0,07	Нестабільна
Словенія	0,96	0,15	0,02	0,01	Нестабільна
Словаччина	0,84	0,06	0,01	0,02	Нестабільна
Україна	0,98	0,06	0,08	1,33	Нестабільна

Більшість країн мають позитивний коефіцієнт регресії, отже, податкові надходження коливаються циклічно (мають тенденцію до зростання в період піднесення та скорочення у фазі економічного спаду). Зміна трансфертів при зміні ВВП на 1 млн. дол. США відповідає коефіцієнту від мінус одиниці до нуля та означає, що трансферти стабілізують коливання ВВП (відбувається страхування дохідної бази місцевих бюджетів). Коефіцієнт більше нуля свідчить про циклічність системи трансфертів у країні. Коливання обсягу трансфертів при зміні податкових надходжень від мінус одиниці до нуля означає, що трансферти стабілізують податкові надходження місцевих та регіональних бюджетів. Значення нижче мінус одиниці показує, що трансферти надмірно компенсують недонадходження податків. Коефіцієнт більше нуля означає, що трансферти є дестабілізуючим фактором. Таким чином, стабільна трансфертна система спостерігається в Австралії, Данії, Фінляндії і Італії. Такі країни, як Канада, Франція, Греція, Румунія, Ірландія, Мексика, Португалія, Швеція, Швейцарія, Великобританія, Україна та інші мають нестабільну і циклічну трансфертну систему.

Слід зазначити, у світовій практиці розроблено кілька підходів до зменшення негативних побічних ефектів від використання міжбюджетних трансфертів, а саме: заходи з боку податкових надходжень, заходи з боку розподілу трансфертів та організаційні заходи. Податкові зусилля можуть бути збільшені, якщо для оцінки податкового потенціалу територіальної одиниці буде використовуватися потенціал податкової бази, а не фактичні податкові надходження. Багато країн використовують систему репрезентативних податків, відповідно до якої потенційний дохід від місцевих податків визначається шляхом множення стандартної податкової бази на стандартну ставку податку. Альтернативними показниками для оцінки потенційної податкоспроможності регіону може бути регіональний внутрішній продукт (РВП) або доходи домашніх господарств (макроекономічний підхід). Така система може запобігти місцевому самоврядуванню маніпулювати податковими показниками для того, щоб отримати більше бюджетних коштів. Тиск на витрати може бути зменшений, якщо розподіл трансфертів здійснюватиметься з урахуванням показників географічних, демографічних та соціально-економічних потреб. Індикатори не повинні бути підконтрольні місцевому самоврядуванню для того, щоб вони не змогли маніпулювати ними. Тому більшість країн сьогодні використовують формульний підхід до розподілу трансфертів. Крім того, ефективність витрат може бути збільшена, якщо трансферти використовуються на декілька цілей, наприклад, одночасно субсидування послуг регіонів і

вирівнювання їхньої фінансової спроможності. При цьому інституціональні реформи допоможуть стримувати зростання трансфертів створюючи незалежні органи, які відповідають за розподіл трансфертів.

**Висновки.** Результати аналізу показників децентралізації в Україні підкреслюють існуючі проблеми в розподілі дохідних джерел та видаткових повноважень. Суперечливі питання бюджетного розподілу залишаються основною темою обговорення вітчизняних і зарубіжних економістів-практиків, політиків. Ефективність децентралізації, яка забезпечується вирівнювальною системою міжбюджетних трансфертів, може мати як позитивні, так і негативні наслідки для соціально-економічного розвитку регіонів. Тому система міжбюджетних відносин має втілювати основний принцип – поступовий перехід від бюджетного забезпечення регіонів до бюджетного регулювання та певного ступеня координації податкового потенціалу. Децентралізація бюджетної системи неможлива без запровадження ефективних заходів соціально-економічного розвитку регіонів, посилення стимулюючої складової міжбюджетної регуляції в частині підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування до збільшення фінансової самостійності.

### *Список літератури*

1. Звіт про виконання Державного та місцевих бюджетів України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog>.
2. Bird R. M. (1998). Fiscal Decentralization in developing countries, an overview / R. M. Bird and Vaillancourt Francois / New York : Cambridge University Press.
3. Blochliger H. Taxes and grants: on the revenue mix of sub-central governments [Електронний ресурс] / H. Blochliger, O. Petzold. – Режим доступу : // <http://www.oecd.org/dataoecd/28>.
4. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy, IDG Working Paper No. 2009 – 06 (D. C., The Urban Institute, 2009).
5. Bratić V. Local Self-Government in Central and Eastern Europe: a Strong and Independent Local-Level Management Tool or Just a Paper Tiger-Financial V. Bratić // Theory and Practice 32 (2) 139–157 (2008).
6. Buchanan J. M. (1999). Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State / J. M. Buchanan and R. A. Musgrave. – Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
7. Inter-governmental transfer revenue as percentage of total revenue for each level of government (both internally consolidated between the Central and Social Security sectors only) [Електронний ресурс] / OECD Tax Database. – Mode of access : / <http://www.oecd.org/document/32>.
8. Rodden J. A. (2004) Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement, Comparative Politics 36, 4: 481–500.

9. Tax revenue as percentage of total general government tax revenue; Local government [Електронний ресурс] / OECD Tax Database. – Mode of access : [www.oecd.org/document/60](http://www.oecd.org/document/60).
10. Taxes received by administrative level as % of Total Taxation – Local Government [Електронний ресурс] / European Commission. Eurostat. – Mode of access: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>.
11. Total general government expenditure; Local government; General government (% of GDP) [Електронний ресурс] / European Commission. Eurostat. – Mode of access : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>.
12. Total general government revenue; Local government; General government (% of GDP) [Електронний ресурс] / European Commission. Eurostat. – Mode of access : <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>.

Отримано 19.12.2012

### *Summary*

In the article the exposed features of practical realization of interbudget relations are in the process of decentralization of management the budget systems as foreign countries so Ukraine. Realizable estimation of stabilizing and non-stabilizing properties of interbudget transfers on the criteria of influence of transfers, local taxes on GDP and transfers on the volume of taxes to the local budgets.