

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ УКРАЇНИ

Анотація. У статті досліджуються проблеми фінансового забезпечення регіонів у контексті формування децентралізованої моделі міжбюджетних відносин. Розглянуто шляхи визначення рівня фіскальної децентралізації та обґрунтовано доцільність застосування індексу податкової децентралізації. Запропоновано схему децентралізації видатків.

Ключові слова: децентралізація, регіон, управління, міжбюджетні відносини, суспільні блага, податки.

Problems of financial support of regions in the context of formation of decentralized model of intergovernmental fiscal relations are investigated in the article. The ways of determination of the optimal level of fiscal decentralization are analysed and appropriateness of the implementation of index of tax decentralization is grounded. Scheme of public expenditure is proposed.

Key words: decentralization, region, governing, intergovernmental fiscal relations, public goods, taxes.

Вступ. Держава являє собою цілісний організм, що структурується через ієрархію цілісностей нижчого рівня і у процесі внутрішньодержавної інтеграції формують єдину взаємозв'язану систему. Відповідно національний економічний розвиток залежить від розвитку субнаціональних одиниць. Очевидно, що у певний конкретний проміжок часу однаковий рівень економічного зростання у різних субнаціональних одиницях відбуватися не може. Більше того, позитивні тенденції розвитку в одних регіонах можуть супроводжуватися протилежними процесами в інших, що пояснюється особливостями регіонального суспільного відтворення, відмінностями в економічній структурі регіональних економік, а також різною структурною динамікою регіонального розвитку.

Тому, незважаючи на те, що загальнодержавний економічний розвиток забезпечується кумулятивним ефектом розвитку на нижчих рівнях, позитивна динаміка розвитку національної економіки не означає, що такий розвиток відбувається в усіх регіонах держави.

Враховуючи хвилеподібність відповідних процесів, сталість розвитку національної економіки при цьому залежить від диференціації структурної організації економіки у регіонах: чим різноманітніша регіональна структура економіки, тим стабільнішим буде розвиток.

Формування в державі широко розгалуженої в просторі структури економіки з урахуванням особливостей регіонального розвитку та інтересів відповідатиме стратегії страхування від ризиків економічного спаду. При втраті позитивної динаміки одних галузей, які є домінуючими в частині регіонів, існує можливість виходу на перший план інших галузей та регіонів, що в кінцевому рахунку може забезпечити загальний позитивний результат.

Важливість фінансової системи в даному контексті полягає в розподілі фінансових ресурсів не тільки між регіонами, але й між сферами діяльності і галузями економіки, з переважним фінансуванням тих галузей, що можуть забезпечити найбільший ефект від використання фінансових ресурсів [1, с.53]. Тому, з метою забезпечення фінансової самодостатності регіонів, державна регіональна політика повинна бути націленою на формування мережі відкритих природно-господарських соціально-економічних регіональних систем, в управлінні якими активну роль має відігравати регіональна та

місцева влада. Розв'язання даної проблеми лежить в площині децентралізації державного управління.

Постановка завдання. На шляху створення децентралізованої системи управління в умовах унітарної держави важливо визначити основні напрями державної політики та шляхи децентралізації державного управління. Зокрема, поєднання процесів централізації та децентралізації публічної влади вимагає здійснення гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів, а також наближення громадських послуг (суспільних благ) до безпосередніх споживачів.

З метою реалізації децентралізованої стратегії розвитку необхідно забезпечити здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно та відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, а також створити ефективні механізми забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні регіональної політики. Ключовим завданням залишається удосконалення міжбюджетних відносин, з виробленням чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів із забезпеченням при цьому умов щодо можливості здійснення ними самофінансування. Також постає проблема визначення рівня децентралізації у сфері суспільних фінансів.

Результати. В Україні частка фінансових ресурсів, які залучаються через місцеві бюджети у регіональний та місцевий суспільні сектори, може характеризувати рівень фіскальної децентралізації в країні. Визначення ступеня децентралізації є важливим концептуальним заходом при реформуванні системи міжбюджетних відносин в Україні, що дозволяє виявити вплив фіскальної децентралізації на соціально-економічний розвиток.

В зарубіжній економічній літературі зустрічається індекс децентралізації. Існує два можливі шляхи його виміру:

- 1) співвідношення доходів місцевої влади із загальними доходами влади;
- 2) співвідношення між видатками місцевої влади та загальними видатками влади.

Перший показник показує ступінь залученості місцевої влади у процеси мобілізації суспільних ресурсів через податкову систему. Проте, цей індекс не враховує відповідальності місцевої влади за надання суспільних благ за рахунок коштів, отриманих із зовнішніх джерел. Цей вид суспільної діяльності можна краще оцінити як частку видатків, здійснених субнаціональною владою. Проте і в цьому випадку існує декілька обмежуючих факторів при порівнянні видатків держави та місцевих органів влади. Зокрема, у випадку, коли місцева влада виступає в ролі агента центрального уряду (наприклад, державні адміністрації), вона не є фінансово автономною. Тому, цей показник не відображає децентралізацію видатків, так само як і централізовано зібрані податки не виявляють справжньої децентралізації доходів. Ще одним обмеженням індексу є те, що він не враховує кількості органів місцевої влади, що беруть участь у розподілі видатків. За однакових інших умов більша кількість місцевих органів влади передбачатиме вищий ступінь фіскальної децентралізації.

На практиці децентралізація видаткових повноважень не завжди супроводжується децентралізацією доходних повноважень. Більш того, у багатьох країнах видатки в більшій мірі підлягають децентралізації, ніж доходи. Це пояснюється тим, що децентралізація видатків дозволяє диференціювати надання послуг у відповідності до вподобань місцевих жителів. В той же час диференціація податкового тягаря може спричинювати конкуренцію між територіями, за якої підприємства матимуть стимули до уникнення оподаткування шляхом реєстрації на територіях із меншим податковим тягарем при фактичному збереженні попереднього місцезнаходження. Крім того, надмірна децентралізація доходів значно ускладнює та робить більш дорогим збір податків. Загалом, дослідження свідчать про те, що висока децентралізація видаткових повноважень при незначній децентралізації дохідних джерел є особливо характерним явищем для країн з перехідною економікою [2]. Недоліком такого поєднання децентралізації видатків та

централізації податкових повноважень є порушення зв'язку між податковим тягарем та отримуваними бюджетними послугами. Тому важливим завданням державної регіональної політики повинно стати виявлення оптимального рівня децентралізації видатків та поступове наближення до цього рівня децентралізації дохідних джерел.

В Україні для визначення рівня залученості місцевої влади у процеси мобілізації суспільних ресурсів через податкову систему доцільно розраховувати індекс податкової децентралізації як частку доходів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів у доходах зведеного бюджету. Так, рівень децентралізації доходів у період 2003–2005 рр. знизився з 30% до 22,7%. При цьому частка податкових надходжень місцевих бюджетів у податкових надходженнях зведеного бюджету України скоротилася на 10% (із 34% до 24%), а частка неподаткових надходжень місцевих бюджетів знизилася з 13,4% до 11,1%. В той же час частка видатків місцевих бюджетів у загальних видатках зведеного бюджету скорочувалась із 41,4% у 2003 році до 36,7% у 2005 році. Це свідчить про те, що субнаціональна частка видатків не відображає самостійності органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо видатків.

Крім того, частка видатків місцевих бюджетів свідчить тільки про децентралізацію надання послуг, але не інформує щодо централізації нормативно-правового забезпечення та фінансування цих послуг. Тому, з метою деталізованої оцінки ступеня децентралізації видатків їх необхідно розглядати в розрізі окремих галузей та визначати рівні влади, які будуть відповідати за нормативно-правове забезпечення відповідної функції, виділяти фінансові ресурси та нести відповідальність за її виконання. Зауважимо, що ці три види повноважень можуть бути закріплені як за одним рівнем влади, так і за декількома. На нашу думку, у найближчій перспективі децентралізація видатків повинна відбуватися за схемою, зображеній у таблиці 1.

Таким чином, окрім ще одного підтвердження централізованих тенденцій у розвитку сучасних міжбюджетних відносин в Україні, можна зробити висновок про те, що суспільні доходи у нашій державі є в більшій мірі централізовані, ніж видатки. Загальна збалансованість місцевих бюджетів за таких умов також в черговий раз підтверджує використання трансфертів для покриття розриву між доходами та видатками.

У більшості розвинених країн ступінь фіскальної децентралізації перевищує 50%. При цьому, в структурі доходів їх місцевих бюджетів переважають саме податкові надходження. Проте, рівень фіскальної децентралізації може по-різному впливати на соціально-економічний розвиток у різних країнах. Дослідження виявили негативний зв'язок між фіскальною децентралізацією та економічним ростом у країнах, що розвиваються, та у світі в цілому, тоді як у розвинених країнах ситуація протилежна.

Тому на даному етапі розвитку надмірно високий ступінь фіскальної децентралізації в Україні є небезпечним. Регіони ще досі не готові до виконання великої кількості покладених на них завдань. А, отже, процеси децентралізації повинні відбуватися поступово шляхом перерозподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також фінансових ресурсів у бюджетній системі у напрямку поступового посилення органів місцевого самоврядування, яке, в свою чергу, передбачає підвищення рівня самостійності місцевих бюджетів.

Таблиця 1

Схема децентралізації видаткових повноважень

Видаткові повноваження	Адміністративно-територіальний рівень		
	Центральний	Регіональний	Місцевий
Освіта	Вища та післядипломна НПР +++		Дошкільна, позашкільна, загальна середня В +++
	Професійно-технічна та для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації НПР++		
Економічна діяльність	НПР +++	В ++	В +
Охорона здоров'я	НПР ++	В ++	В +++
Соціальний захист і соціальне забезпечення	НПР ++	В ++	НПР, В +++
Житлово-комунальне господарство	+	++	НПР, В +++
Культура, мистецтво і ЗМІ	НПР +	++	НПР, В +++
Духовний та фізичний розвиток	НПР +	++	НПР, В +++
Зв'язок, телекомунікації та інформація	НПР ++	В ++	В ++
Виробнича та дорожньо- транспортна інфраструктура	++	НПР, В+++	В ++
Комплексне природокористування та охорона навколишнього природного середовища	НПР ++	В ++	В +++

НПР – нормативно-правове регулювання;

+ - часткове фінансування;

++ - спільне фінансування;

+++ - провідне фінансування;

В – виконання.

У багатьох вітчизняних дослідженнях сучасних проблем міжбюджетних відносин в Україні виносяться пропозиції щодо забезпечення фінансової автономії місцевих бюджетів шляхом чіткого визначення переліку їх видаткових повноважень та розширення дохідної бази. На нашу думку, такі заходи є надзвичайно важливими, але недостатніми для забезпечення збалансованості місцевих бюджетів у довготривалій перспективі, оскільки необхідним є також створення стимулів для ефективної реалізації місцевим самоврядуванням покладених на нього повноважень. Тому інструменти регулювання міжбюджетних відносин повинні розглядатися не тільки як механізми розподілу фінансових ресурсів, але й як засоби формування такого інституційного середовища, яке б сприяло оптимальній фінансовій поведінці органів місцевого самоврядування [3, с.30].

В Україні надання суспільних благ у значній мірі пов'язано із місцевим рівнем. Це породжує певні протиріччя з точки зору виникнення фінансальних стимулів. Так, з одного боку, держава повинна регулювати галузі з тим, щоб забезпечити відносно однакову якість бюджетних послуг та мінімальних державних соціальних стандартів, а з іншого

боку, державне втручання в управління соціальною сферою буде послаблювати фінансові стимули органів місцевого самоврядування. Тому, застосування такого інструменту, як надання місцевим бюджетам субсидій на забезпеченість базовими послугами, повинно відбуватись із врахуванням обмежень, при перевищенні яких він буде неефективним.

В цілому міжбюджетні трансферти повинні надаватись переважно на фінансування (співфінансування) базових суспільних благ та фінансове вирівнювання. На практиці існує зв'язок між децентралізацією повноважень і ресурсів бюджетної системи та обсягами фінансової допомоги. Він залежить від рівня соціально-економічного розвитку територій, а зростання розмірів фінансової допомоги регіонам, в структурі якої домінуючими є дотації вирівнювання, може свідчити про поглиблення такої диференціації. Тому, в Україні важливо запровадити такі механізми надання міжбюджетних трансфертів, які б не створювали негативних стимулів для органів місцевого самоврядування. Поширеним підходом до розв'язання такої проблеми є надання фінансової допомоги на реалізацію місцевих завдань без цільового призначення. Проте важливо, щоб фінансова допомога з центру не стала заміною власних доходів місцевих бюджетів. А в Україні на сьогоднішній день така тенденція спостерігається. В умовах необхідності забезпечення єдиних соціальних стандартів у державі при обмеженості фінансових ресурсів в регіонах та на місцях формуються передумови щодо заміщення недостатніх власних та закріплених доходів місцевих бюджетів трансфертами. А це значно послаблює стимули органів місцевого самоврядування до нарощення власної дохідної бази.

З метою розширення дохідної бази місцевих бюджетів, перспективним в плані стимулювання росту є збільшення податкових надходжень. Збільшення частки закріплених та власних податків є важливим завданням найближчого майбутнього. Дослідження підтвердило виправданість закріплення за місцевими бюджетами доходів таких податків як прибутковий податок з громадян, єдиний податок, плата за землю. Прогнозується також значне посилення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування після введення в дію податку на нерухомість або нерухоме майно. Об'єктами оподаткування мають стати земельні ділянки та паї, які перебувають у власності або користуванні, будівлі та споруди. Із розвитком приватної власності в Україні надходження від даного податку повинні стати вагомим джерелом надходжень до бюджетів місцевого самоврядування за місцем знаходження нерухомого майна.

Проте надходження місцевих бюджетів в недостатній мірі залежать від результатів економічної діяльності в регіонах. Тому, вважаємо за доцільне закріпити на довготривалій основі певну частку податку на прибуток підприємств або ПДВ за бюджетами місцевого самоврядування та регіональними бюджетами. Поєднання частки надходжень від ПДВ та податку на прибуток дозволить місцевим бюджетам значно покращити своє фінансове становище. Зокрема, експериментальні розрахунки показали, що закріплення за місцевими бюджетами 20% ПДВ та 12% податку на прибуток дозволить бюджетам Дніпропетровської та Донецької області, а також містам Києву та Севастополю обійтись без дотацій. Практично бездотаційним стане бюджет Запорізької та Харківської областей [4, с.170–171]. В загальному, при збереженні сучасних видаткових повноважень місцевої влади, такі заходи дозволять скоротити обсяги дотацій місцевим бюджетам більш як на 56 %.

Важливим завданням регіональної політики має також стати формування системи координації та узгодження дій органів місцевого самоврядування різних територіальних громад та державних органів влади з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів та держави в цілому. Звичайно, що абсурдною буде ситуація, при якій регіони складатимуть свої інвестиційні програми, виходячи виключно із власних інтересів без врахування планів і намірів сусідів та центру. Проблема також ускладнюється тим, що в процесі реалізації масштабних інвестиційних проектів в одному регіоні може виникати значні негативні ефекти в сусідніх регіонах. Зокрема, стрімкий розвиток в певному регіоні може спричинити відтік кваліфікованих робочих кадрів із сусідніх територій і, таким

чином, відбуватиметься викачування ресурсів із менш розвинених територій. Це, в свою чергу, буде посилювати територіальну асиметрію в регіональному розвитку. Тому уряд повинен здійснювати узгодження крупних регіональних проектів, а також реалізовувати заходи щодо стимулювання та заохочення розвитку у всіх регіонах. А це вимагає визначення критеріїв, за якими можна було б ранжувати території. Досвід застосування в якості показника ВДВ на душу населення чи ВРП на душу населення показує недостатньо високу стимулюючу дію трансфертів, наданих територіям в залежності від рівня вищезгаданих показників.

Тому пропонується розширити число критеріїв при наданні фінансової допомоги з центру. Так, важливим фактором розвитку регіону є наявність довгострокової стратегії розвитку. Досягнення цілей, поставлених у таких стратегіях, може бути одним із критеріїв, оскільки ступінь реалізації планів та намірів свідчить про рівень кваліфікації та компетентності регіональних управлінців, їх вміння досягати поставлених цілей. Відповідно такі регіони повинні отримувати додаткові кошти із державного бюджету в якості стимулюючих бонусів.

Для забезпечення регіонального розвитку необхідно також стимулювати між-регіональну конкуренцію, яка матиме наслідком підвищення рівня та якості життя людей. Тому, при розподілі бюджетних коштів доцільно заохочувати регіональні проекти, спрямовані на підвищення економічного та інвестиційного потенціалу регіону і його економічної привабливості.

Висновки. Таким чином, з метою підвищення рівня соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому, усунення територіальних дисбалансів, а також стимулювання органів місцевого самоврядування до активного прийняття участі у розвитку територій важливим є подальше здійснення заходів щодо децентралізації видаткових та дохідних повноважень до оптимального для України рівня. Із розвитком регіонів оптимальний рівень децентралізації буде зростати, що, в свою чергу, вимагатиме адекватних змін у системі фінансових відносин регіонів та центру.

1. Іваницька О.М. Державне регулювання розвитку фінансової інфраструктури: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 276 с.
2. Голованова Н.В., Николаенко Е.И. Децентрализация в Российской Федерации // Материалы 5-ой международной конференции “Public sector transition”. – С.-Пб., 2002.
3. Карташов С.В. Регулирование межбюджетных отношений на внутрирегиональном уровне в свете проблемы фискальных стимулов // Современные аспекты регионального развития: сборник статей. – Иркутск: Изд-во Иркут. ун-та, 2003. – Вып. 3. – С.30–36.
4. Пилипів В.В. Бюджетне фінансування соціально-економічного розвитку регіонів України. – Івано-Франківськ: ЛІК, 2007. – 228 с.