

УДК 336.14:352(477)

Ю. О. Раделицький

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри обліку і аудиту,
Львівський національний університет імені І. Франка, м. Львів

О. М. Піхоцька

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів,
Навчально-науковий інститут економіки та менеджменту
НУ «Львівська політехніка», м. Львів

КОНЦЕПТУАЛЬНІ СКЛАДОВІ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

В даній науковій статті наведено трактування поняття «децентралізація» вченими, які займаються дослідженням даної категорії. Визначено переваги та недоліки фінансової децентралізації. Охарактеризовано концептуальні складові фінансової децентралізації. Охарактеризовано основні напрямки децентралізації. Досліджено питання формування об'єднаних територіальних громад. Визначено інструменти забезпечення фінансової спроможності територіальних громад.

Ключові слова: фінансова децентралізація, об'єднана територіальна громада, місцеві бюджети, спроможна територіальна громада.

Radelytskyu Yu., Pikhotska O. CONCEPTUAL OF THE FINANCIAL DECENTRALIZATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

In this article the scientific interpretation of the term "decentralization" scientists engaged in research of this category. Advantages and disadvantages of fiscal decentralization. Characterized conceptual components of fiscal decentralization. Characterized the main directions of decentralization. The question of forming united communities. Determined tools to ensure financial viability of local communities.

Key words: fiscal decentralization, the combined local community, local budgets, capable local community.

Дослідження особливостей організації місцевих бюджетів в Україні дозволило виокремити основні проблеми та недоліки цього процесу, які негативно впливають на розвиток бюджетної системи країни загалом, а саме:

- низький рівень податкового потенціалу території;
- централізований рівень управління видатками;
- обмеження доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- організація системи міжбюджетного вирівнювання, яка спричиняє появу «територій-реципієнтів» та призводить до низького зацікавлення місцевого самоврядування питанням розвитку своєї території.

З зазначеного можна зробити висновок: існуюча система організації місцевих бюджетів в Україні не забезпечувала створення для органів місцевого самоврядування економічних стимулів для розвитку відповідних територій і регіонів, росту їх податкової спроможності та забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів. Як звертає увагу І.О. Луніна [7], в Україні 40% з 12 тис. територіальних громад мають чисельність мешканців, меншу від 1000 осіб, 10% - меншу від 500 осіб. При цьому, науковець звертає увагу на те, що в більшості громад практично 80% видатків – це видатки на забезпечення управлінських функцій, що, відповідно, акцентує увагу та виділяє проблему відсутності фінансування інвестиційних витрат та напрямків, які

визначені як обов'язкові для реалізації з боку органів місцевого самоврядування.

Станом на 2014 рік в Україні було взято курс на реформування системи місцевого самоврядування в напрямку децентралізації. Було започатковано адміністративно-територіальну реформу та формування об'єднаних територіальних громад, а також низку секторальних реформ.

Дослідженням процесу децентралізації, її особливостей та наслідків для розвитку держави в цілому та її регіонів займається велика кількість науковців, зокрема, Бабан Т.О., Баталов О.А., Бикадорова Н.У., Возняк Г.В., Західна Р.О., Луніна І.О., Олійник Д.І., Павлюк А.П., Пелехатий А.О., Регульський Є., Рушковський Є., Фурдичко Л.Є., Шах А., Шибаєва Н.В. та інші. Проте, постійні зміни та продовження реформування в цьому напрямку вимагають продовження досліджень та формування нового погляду на питання формування спроможних місцевих бюджетів.

Мета статті полягає в доцільності визначення ролі фінансової децентралізації як фактора впливу на розвиток системи місцевих бюджетів.

Як звертають увагу економісти, саме децентралізація забезпечить ефективне використання ресурсного та управлінського потенціалів регіонів та адміністративно-територіальних одиниць на локальному рівні «в контексті зміни державної регіональної політики, що полягає в зміщенні акцентів із забезпечення пропорційного розвитку регіонів на переважне фінансування стійких,

інноваційно-активних територій, що можуть стати локомотивами зростання і виведення економіки всієї країни з кризи» [2]. Вона передбачає передачу на місцевий і регіональний рівень ті повноваження, підкріплені ресурсами, які органи місцевого самоврядування здатні самостійно освоїти для виконання покладених на них функцій.

В питанні визначення фінансової децентралізації вченими немає єдиної думки щодо трактування цього поняття. Так, Шибасєва Н.В. та Бабан Т.О. [5] поділяють думку польського професора Є. Рушковського та визначають фінансову децентралізацію як наявність фінансових засобів та ознаку здійснення право установчих дій щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. Н.У. Бікадорова визначає фінансову децентралізацію як процес розподілу функцій, повноважень, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними органами влади і органами місцевого самоврядування. Увагу слід звернути на визначення Л.Є. Фурдичко, відповідно до якого бюджетна децентралізація – це перенесення надходжень доходів та здійснення видатків на більш низький рівень уряду при одночасному збереженні фінансової відповідальності.

Фінансова децентралізація передбачає такі напрямки реформування:

- децентралізацію доходів, яка полягає у закріпленні за місцевими бюджетами власних доходів, достатніх для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій;

- децентралізацію видатків, яка передбачає надання органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів для виконання функцій;

- процесуальну самостійність, яка полягає в праві органів місцевого самоврядування на самостійне формування та затвердження, а в подальшому і виконання бюджетів, поданні звітності та проведенні ефективного контролю.

Як зазначає Г.В. Возняк, «зважаючи на те, що розвиток регіонів є неоднорідним, доцільність впровадження бюджетної децентралізації зумовлена підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг у такий спосіб, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення» [3]. І.О. Луніна акцентує увагу на необхідності організації системи місцевих бюджетів на основі принципу фіскальної ефективності, відповідно до якого споживачі суспільних благ повинні фінансово забезпечувати їх надання через сплату податкових платежів [3]. Відповідно до такого підходу, по-перше, податкове навантаження не виходить за межі відповідної територіальної громади, по-друге, рівень оподаткування визначає рівень одержання жителями громади суспільних благ та послуг. Основною перевагою побудови системи місцевих бюджетів на основі принципу фіскальної еквівалентності є наявність стимулів до ефективних та виважених рішень органів місцевого самоврядування щодо

використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів, від чого залежить економічних та соціальний розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

А. Шах звертає увагу на таку перевагу фінансової децентралізації як «жорсткі бюджетні рамки» для функціонування органів місцевого самоврядування, що спонукає їх до оптимізації доходів і підвищення податкової спроможності територіальних громад.

Таким чином, основними аргументами на користь фінансової децентралізації є її здатність забезпечити горизонтальну та вертикальну бюджетну конкуренцію, що сприятиме економічному розвитку територій та регіонів і покращенню якості надання суспільних послуг, а також можливість збільшення аллокативної ефективності від надання таких послуг, тобто акцентування уваги на забезпеченні індивідуальних вподобань жителів території. Попри це, фінансова децентралізація сприяє появі низки економіко-політичних ризиків, пов'язаних з переміщенням уваги на задоволення локальних інтересів та зниження ваги регіональних та національних. Основні переваги та недоліки фінансової децентралізації наведено на рис. 1.

Проведення децентралізації має базуватися на формуванні умов для надання органами місцевого самоврядування суспільних послуг високої якості у відповідності до вимог місцевого населення, на формуванні відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання своїх обов'язків та реалізацію функцій, тобто за ефективну видаткову та дохідну бюджетну політику, та на забезпечення фінансової незалежності територіальних громад і регіонів та їх економічний розвиток.

Відтак, концептуальними складовими фінансової децентралізації мають бути такі напрямки змін:

1. Укрупнення територіальних громад. З цього кроку розпочиналася реформа децентралізації в більшості країн Заходу. Його направленість – забезпечення відповідності фінансових можливостей органів місцевого самоврядування та їх функціональних повноважень. Досвід європейських країн показує існування прямої залежності в питанні фінансової спроможності адміністративно-територіального утворення та кількості населення на його території. Відтак, в країнах ЄС було запроваджено Систему номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення (NUTS) [1].

Сформована система передбачає п'ять рівнів територіально-статистичних одиниць, перші три з яких є регіональними, а два інші – місцевими одиницями статистики ЄС (рис. 2.).

Запровадження чіткої класифікації адміністративно-територіальних одиниць з визначенням кількості жителів таких утворень відповідає необхідності формування самодостатніх та фінансово-незалежних одиниць в системі адміністративно-територіального устрою.

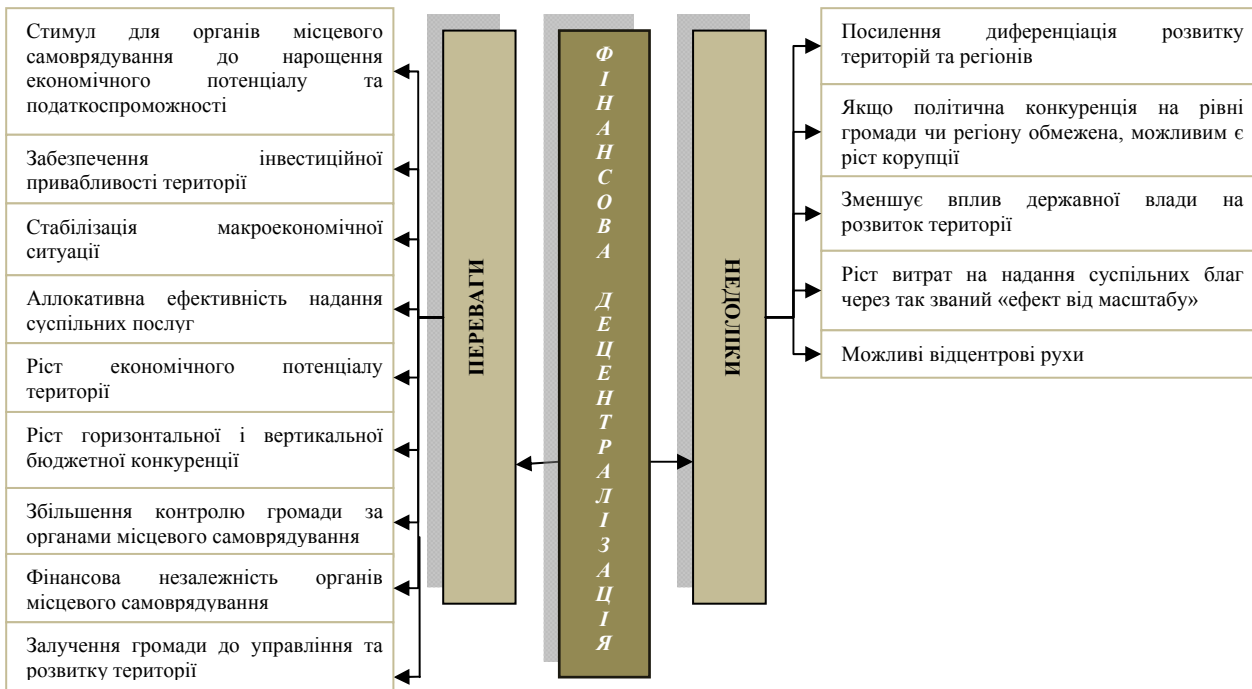


Рис. 1. Недоліки та переваги фінансової децентралізації

Джерело: розробка автора.

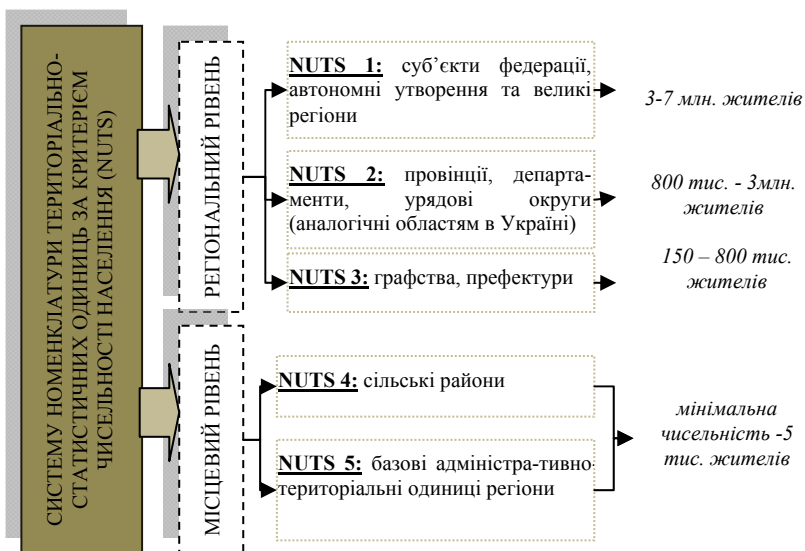


Рис. 2. Класифікація адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Системи номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення (NUTS)

Джерело: сформовано автором на основі [1]

2. Розмежування та законодавче закріплення видаткових і функціональних повноважень центральних та місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Основним завданням цього кроку є чітке визначення сфери повноважень різних рівнів управління та усунення дублювання їх функцій. При цьому, як зауважує І.О. Луніна, повноваження щодо надання суспільних благ та фінансування відповідних видатків мають належати до одного рівня влади, що дозволить встановити

відповідальність відповідних органів за виконання покладених на них функцій [7].

До повноважень центральних органів влади слід віднести ті, вирішення та реалізація яких є першочерговим на всій території країни, а саме:

- забезпечення макроекономічної стабілізації;
- надання послуг, важливих для всієї країни (боротьба зі СНІДом та іншими захворюваннями, санітарно-епідеміологічні заходи тощо);
- фінансування програм та заходів національного значення;
- реалізація політики розподілу та перерозподілу доходів та інші.

До повноважень органів місцевого самоврядування слід віднести такі, що спрямовані на вирішення завдань на відповідній території, які не мають зовнішнього впливу. При цьому, результатом проведення реформи місцевого самоврядування має стати наближення надання послуг до жителів відповідних територій для максимально якісного задоволення їх потреб.

3. Забезпечення фінансової спроможності регіонів та територіальних громад. Серед інструментів забезпечення фінансової спроможності основними є:

- розподіл дохідних джерел за рівнями бюджетної системи;
- рівень податкової спроможності та податкової автономії органів самоврядування;
- трансфертна політика держави;
- моніторинг та контроль за використанням фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Використання цих фінансових інструментів може стимулювати органи місцевого самоврядування до сприяння розвитку підприємництва та залучення інвестиційних ресурсів, а, відтак, до розвитку території.

Як висновок, слід зауважити, що реформа децентралізації та формування об'єднаних територіальних громад характеризується запровадженням комплексних змін в організації та функціонуванні місцевих бюджетів. Основними напрямками реформування є:

- досягнення автономії місцевих бюджетів через самостійне формування бюджетів на локальному рівні, спрощення процедури запозичень від міжнародних фінансових організацій, одержання права самостійного вибору установ обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ тощо;

- забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів через встановлення єдиних нормативів відрахування за кожною складовою ланкою бюджету, розширення джерел доходів місцевих бюджетів, запровадження горизонтальної системи вирівнювання податкоспроможності територій тощо;

- розширення податкової бази місцевих бюджетів через перерозподіл загальнодержавних податків та зборів, запровадження акцизного податку з реалізації підакцизної продукції, передачу з доходів спеціального фонду до доходів загального фонду єдиного податку та податку на майно, перегляд податкової бази та податкових ставок;

- стимулювання територіальних громад до об'єднання через закріплення за бюджетами об'єднаних територіальних громад 60% податку на доходи фізичних осіб, запровадження прямих міжбюджетних відносин місцевих бюджетів ОТГ з Державним бюджетом тощо;

- передача повноважень на місця, а саме: видатків на забезпечення медичних заходів, видатки на спеціалізовані школи та позашкільні навчальні заклади, на утримання бібліотек, музеїв, театрів, фізкультурно-спортивних товариств, видатки на соціальний захист чорнобильців і соціальну реабілітацію інвалідів тощо;

- зміни системи міжбюджетних трансфертів через запровадження нових видів трансфертів та зміну правил їх надання;

- зміна адміністративно-територіального устрою та формування об'єднаних територіальних громад, яке дозволить: по-перше, не розпорозити бюджетні кошти, а акумулювати їх для забезпечення розвитку територіальних громад, які входять до складу ОТГ, для їх рівномірного розподілу між населеними пунктами територіального формування; по-друге, зменшити штат управлінського апарату; по-

третє, одержати додаткові фінансові ресурси та повноваження через функціонування в бюджетній системі на рівні міст обласного значення.

Список використаних джерел

1. Пелехатий А. О., Західна О. Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів / Пелехатий А.О., Західна О.Р. // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – Вип. 4 (108). – 2014. – 167-175.

2. Березіна О.Ю. Сучасний підхід до визначення суті капіталізації в рамках концепції стійкого розвитку / Березіна О.Ю. // Економічний простір. - №111. – 2016. – с. 73-84.

3. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ / Г.В. Возняк // НАН України. – Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. – 520 с.

4. Луніна І. О. Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ / Луніна І.О. // Економіка України, № 11 (636). – 2014. – с. 61-75.

5. Шибаєва Н. В., Бабан Т. О. Складові процесу децентралізації в Україні / Шибаєва Н.В., Бабан Т.О. // Економічні науки. - № 171. – 2016. – с. 205-2016.

References

1. Pelehatyj A.O., Zahidna O.R. (2014). Administratyvno-terytorial'na reforma yak instrument decentralizacii' finansovyh resursiv [Administrative-territorial reform as a tool for decentralization of financial resources]. *Social'no-ekonomichni problemy suchasnogo periodu Ukrainy - Socio-economic problems of the modern period Ukraine, 4(108)*, 167-175 [in Ukrainian].

2. Berezina O.Ju. (2016). Suchasnyj pidhid do vyznachennja suti kapitalizacii' v ramkah koncepcii' stijkogo rozvytku [Modern approach to determining the merits of capitalization within the concept of sustainable development]. *Ekonomichnyj prostir. – Economy, 111*, 73-84 [in Ukrainian].

3. Voznjak G.V. (2016). *Bjudzhetna polityka rozvytku regioniv Ukrainy: suchasna paradygma ta orijentyry podal'shyh reform [Fiscal policy development regions of Ukraine: modern paradigm and further reform guidelines]*. L'viv: DU «Instytut regional'nyh doslidzhen' imeni M.I. Dolishn'ogo NAN Ukrainy», [in Ukrainian].

4. Lunina I.O. (2014). Bjudzhetna decentralizacija: cili ta naprjamy reform [Fiscal decentralization: the goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrainy - , Economy of Ukraine, 11 (636)*, 61-75 [in Ukrainian].

5. Shybajeva N.V., Baban T.O. (2016). Skladovi procesu decentralizacii' v Ukraini [The components of the decentralization process in Ukraine]. *Ekonomichni nauky – Economics, 171*, 205-2016 [in Ukrainian].