

О. П. Крайник

Бюджетно-фінансова децентралізація в системі управління регіонами

Розглядаються зміст, проблеми та переваги децентралізації управління фінансовими ресурсами. Показано необхідність змін в бюджетній політиці відповідно до нових підходів в управлінні регіонами. Розглянуто переваги та недоліки бюджетно-фінансової децентралізації та можливі проблеми в умовах її реалізації.

Ключові слова: бюджетна система, децентралізація управління фінансовими ресурсами, місцеві бюджети, доходи та видатки місцевих бюджетів.

Постановка проблеми. Стратегічним завданням України на сьогодні є забезпечення економічного розвитку регіонів на сонові децентралізації системи управління адміністративно – територіальними утвореннями, як важливого елемента подальшого державотворення. Децентралізація управління передбачає збалансований розподіл повноважень, ресурсів і відповідальності між центральними органами державного управління і управління адміністративно-територіальними утвореннями залежить від безлічі умов і чинників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз стану наукових розробок щодо зміни підходів в управлінні місцевими фінансами в умовах децентралізації показав, що ці питання постійно перебувають у полі зору дослідників. Розробці теоретичних основ та принципів практичної реалізації досліджуваної проблеми присвячені праці І. Б. Стефанюк, О. П. Кириленко, С. В. Слухай, Д. М. Серебрянська, Т. Г. Бондарук, І. О. Луїної, Т. І. Єфименко, І. Я. Чугунова та ін.

Метою статті є науково-теоретичне обґрунтування процесу децентралізованого управління на регіональному рівні, виявлення теоретичних особливостей та прикладних аспектів бюджетно-фінансової децентралізації в умовах проведення реформи системи державного управління в країні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація управління передбачає розосередження влади в межах системи урядування шляхом запровадження окремих рівнів органів влади, які мають певний ступінь незалежності та автономії один від одного. Розподіл повноважень сприяє створенню

© О. П. Крайник, 2014.

конкуруючих еліт, які зможуть забезпечити контроль виконання повноважень незалежно від центрального уряду. Звертаючись до досвіду розвинених країн можна констатувати, що протягом останніх десятиріч як розвинені країни, так і країни, що розвиваються переходять до децентралізації управління з метою підвищення ефективності надання державних послуг та прискорення процесу економічного зростання.

Важливою перевагою децентралізованого урядування є зростання економічної ініціативи. Централізація управління сприяє концентрації, як політичної, так і економічної влади у столичному місті країни, що протидіє інтересам інших міст та громад у країні. Це проявляється у сповільненому розвитку економіки адміністративно-територіального утворення. Децентралізація ресурсів і повноважень допомагає забезпечити значно більше можливостей для істотного й помітного економічного розвитку. Аналізуючи переваги децентралізованого управління Алан Розенбаум зазначає, що «...найважливішою такою перевагою є те, що децентралізоване урядування сприяє подрібненню і розосередженню політичної влади. Вона не лише встановлює правила, якими керується економічний сектор, але влада і тільки влада має повноваження, здатність і право законним чином позбавити будь-кого багатства, власності і навіть життя. Перед обличчям цієї потенційно страхітливої сили у здійсненні державної влади важливо встановити і підтримувати систему стримувань і противаг» [1].

Система децентралізованого урядування забезпечує сильніше відчуття політичної ефективності устрою. Члени адміністративно-територіального утворення більш позитивно реагують на місцеву владу, яка здатна більше оперативної і в повному об'ємі задовольняти їх потреби. Крім того, запровадження децентралізації управління підвищує відповідальність місцевої влади за ефективність витрачання бюджетних коштів при реалізації місцевих програм розвитку.

Країни, що розвиваються, запроваджуючи децентралізацію управління, також розраховують на прискорення темпів економічного зростання, підвищення ефективності та результативності надання державних послуг. З іншого боку, ряд зарубіжних вчених вважає, що власне досягнення країною високого ступеня економічного розвитку є підставою для децентралізації управління, в тому числі в бюджетній сфері. Виходячи з цього можна вважати, що існує певний ступінь децентралізації управління, який залежить від ряду показників: загального стану економіки країни, рівня диспропорцій у розвитку регіонів, унітарного чи федерального устрою країни, стану державного управління, політичних інституцій,

сформованості законодавчої бази тощо. Очевидно, що для кожної країни ця величина оптимуму буде різною.

Аналізуючи досвід децентралізації управління в європейських країнах С. В. Давиденко [2] зазначає, що європейська практика в сфері фінансового забезпечення підтверджує той факт, що не існує універсальних моделей і алгоритму вирішення питань децентралізації повноважень, власності та джерел фінансування місцевого самоврядування. В цьому аспекті можна лишень зробити узагальнюючі висновки серед яких найважливішими є: те, що важливою складовою, в той же час наслідком децентралізації стало укрупнення низових територіальних структур; ефективність децентралізації найкращим чином досягалась при умові широкого залучення місцевих общин і населення до вирішення питань управління і способів забезпечення розвитку конкретних місцевих муніципалітетів; обов'язковим пріоритетом було розширення фінансової бази місцевих бюджетів; важлива роль була відведена оптимізації міжбюджетних відносин як між бюджетами різного рівня, так і між бюджетами одного рівня.

Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні передбачає, що відповідно до Європейської практики, відображеної в частині першій статті 3 Європейської хартії, місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це передбачає забезпечення ефективної системи місцевого самоврядування, де фінансова децентралізація є однією з найважливіших умов [3]. Відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування реформування системи місцевого самоврядування повинно включати ряд умов, основні з яких є адміністративно-територіальна реформа, децентралізація та делегування повноважень та фінансова децентралізація [4].

Важливим у цьому процесі є дотримання принципу субсидіарності, проголошеного Бюджетним кодексом України, згідно якого ефективність у процесі розподілу бюджетних ресурсів буде найвищою коли кожен вид витатків буде здійснюватись на тому рівні влади, який найбільше наближений до одержувачів таких коштів. Таким чином фінансово-бюджетна складова децентралізації займає особливе місце, оскільки відображає практичну сторону децентралізації адміністративних повноважень і прямо впливає на соціально-економічний розвиток країни в цілому.

І. Б. Стефанюк, аналізуючи систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування відзначає її недосконалість. «Визначений Бюджетним кодексом України механізм фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету та закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів є недосконалим та не узгоджується із законодавством про місцеве самоврядування. Це призводить до непрозорого планування й використання бюджетних коштів, негативно впливає на забезпечення оптимальної структури виконавчих органів місцевих рад» [5].

Зміст бюджетно-фінансової децентралізації включає як політичні так і економічні й інституційні аспекти міжбюджетних відносин і охоплює різноманітні напрямки державного управління в регіонах – функціонування державних інститутів, в тому числі інститутів фінансової інфраструктури, формування вдосконалених механізмів розподілу міжбюджетних трансфертів та підтримки системи соціального забезпечення населення в регіонах. Ефективно розроблена політика бюджетно-фінансової децентралізації має забезпечувати місцеву автономію і сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності, відкритості управлінських рішень.

Аналізуючи стан державних фінансів О. П. Кириленко зазначає що, незважаючи на проведені реформи, бюджетній системі України притаманні високий рівень централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слабка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів, у т. ч. місцеві податки та збори; відсутність стимулів у органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного й місцевих бюджетів [6].

Основним завданням запровадження децентралізації є підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації економічних процесів і забезпечення економічного зростання. Актуальним завданням у цьому процесі є збільшення доходної частини місцевих бюджетів, в тому числі за рахунок децентралізації державних фінансових ресурсів. Практична реалізація підходів до децентралізації управління державними фінансами почалась після прийняття Бюджетного кодексу України. Однак до сьогоднішнього дня ці проблеми не можна вважати вирішеними. Бюджетний кодекс дає трактування бюджетної системи як сукупності державного та місцевих

бюджетів, побудованої з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіального устрою і врегульованих нормами права.

Характеризуючи сучасний стан рівня централізації бюджетної сфери в Україні С. В. Слухай констатує, що «... доходи місцевих бюджетів України ґрунтуються на системі закріплення доходів у поєднанні з державними трансфертами. З огляду на основні джерела, система місцевих доходів є централізованою, оскільки місцеві органи влади обмежені у своїй спроможності впливати на власні надходження. Як показують статистичні дані Міністерства України, частка доходів, щодо яких місцева влада має більш-менш широкую автономію сягає не більш ніж 10% сукупних доходів місцевих бюджетів» [7].

Перехід від централізованої системи міжбюджетних відносин до децентралізованої викликаний наявністю ряду суттєвих недоліків фіскальної централізації. До таких недоліків можна віднести обмежений вплив органів місцевої влади на формування доходної частини бюджету, неможливість прогнозування видатків на перспективу, відсутність мотивації до нарощування доходної бази місцевих бюджетів, непрозорість розподілу дотацій місцевих бюджетів, відсутність відповідальності за виконання місцевих бюджетів тощо.

В той же час фіскальна або бюджетна децентралізація включаючи як політичні, так і економічні аспекти має забезпечити ряд переваг порівняно з централізованою системою. Це, по-перше, підвищення ефективності надання державних послуг, оскільки місцеві органи влади максимально наближені до потреб територіальних громад, мають можливість їх аналізу, моніторингу та реагування на зміни, що відбуваються. Територіальна громада, в свою чергу, будучи активним суб'єктом впливу на процеси соціально-економічного розвитку має можливість впливати на черговість виконання та фінансування тих чи інших місцевих програм.

Децентралізація бюджетних коштів, по-друге, посилює стимули до ліквідації тіньового бізнесу на теренах окремої території, оскільки більш чітко видимим є розподіл коштів та відкритість політичних рішень в інтересах територіальної громади. По-третє, у випадку бюджетної децентралізації посилюється відповідальність місцевої влади за повноту виконання покладених на них функцій, а в умовах сучасної пропорційної виборчої системи і перед політичними партіями, які вони представляють.

Принципами бюджетної децентралізації розвинених ринкових країн є ефективність, відкритість та відповідальність. На цих принципах базується розподіл повноважень для виконання визначених функцій органів державної влади та надання бюджетних послуг, повноважень

мобілізації доходів та здатність місцевих урядів брати позики. Органи місцевої влади забезпечують реалізацію місцевих інтересів, надають громадські послуги, виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади. Крім того, важлива роль місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку території.

В той же час, характеризуючи бюджетну децентралізацію в цілому як позитивний прогресивний процес слід враховувати і проблеми, які вона може створити. По-перше це ускладнення процесу перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом взагалі, оскільки центральному уряду важче децентралізувати відповідальність за джерела оподаткування, ніж за видатки місцевих бюджетів. По-друге, в умовах децентралізації важче узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад з макроекономічними цілями всієї держави.

Тому кожна країна вибирає певний ступінь децентралізації, в залежності від вище перерахованих показників. Частки власних доходів є індикатором рівня незалежності субнаціональних органів влади від фінансової підтримки центральних органів влади, з іншого боку частки трансфертів з державного бюджету свідчать про ступінь впливу державного управління на фінансове забезпечення та розвиток території.

О. Луїна, Д. М. Серебрянська на основі аналізу стану державного та місцевих бюджетів зробили висновок про те, що «...забезпечення стабільності державних фінансів України потребує розвитку доходної бази місцевих бюджетів, який залежить від наявності у місцевих органів влади відповідних стимулів. Закріплена в Бюджетному кодексі України система міжбюджетного регулювання мала сприяти підвищенню зацікавленості місцевих органів влади нарощуванні надходжень, розвитку власного економічного потенціалу. Утім, динаміка ключових макроекономічних показників не засвідчила успішність розв'язання цих завдань, а нова редакція Кодексу принципово не змінила ситуацію» [8].

Для характеристики ступеня централізації бюджетної системи України доцільно застосовувати наступні показники. По-перше, це доходи та видатки місцевих бюджетів у ВВП та питома вага доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджетів.

Зменшення частини місцевих бюджетів у відсотках до ВВП свідчить про посилення державного регулювання в розподілі коштів, а отже, і посилення рівня бюджетної централізації та зменшенні впливу місцевих органів влади на соціально-економічні процеси в регіоні. Ще одним показником, що підтверджує підвищення рівня бюджетної централізації є зменшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті

та питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що свідчить знову ж таки про посилення впливу центральних органів влади на розподіл коштів. Так, за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [9] частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету у 2009 р. становила 24,6%, у 2010 р. – 25,6%, у 2011 р. – 21,7%, у 2012 р. – 22,6%, а частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) до ВВП за цей же період становила: 7,76; 7,35; 6,58 та 7,15 відповідно, що свідчить про посилення рівня централізації управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні.

Наступним показником, за яким, на нашу думку, можна оцінювати ступінь рівня централізації місцевих бюджетів є порівняння темпів зростання державних трансфертів та темпів зростання доходів місцевих бюджетів (табл. 1).

Як видно з таблиці, починаючи з 2008 року темпи зростання державних трансфертів перевищують темпи зростання доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що також свідчить про підвищення ступеня централізації фінансового забезпечення, а також зростання залежності цих бюджетів від дотацій вирівнювання, інших дотацій, субвенцій.

Важливим джерелом наповнення місцевих бюджетів, здатним забезпечити підвищення децентралізації розподілу коштів є місцеві податки та збори. Встановлюються місцеві податки і збори Верховною радою АР Крим, міськими, селищними, сільськими радами в відповідності до законодавства

Таблиця 1

Темпи зростання державних трансфертів та доходів місцевих бюджетів за період з 2006 до 2012 рр.(у %)

Показники	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011
Темпи зростання трансфертів з державного бюджету	130,8	132,4	105,2	125,1	122,0	113,2
Темпи зростання доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів)	146,4	126,6	96,2	113,4	107,4	116,6

Розраховано на основі даних [9].

України. Відповідними радами встановлюється механізм справляння і порядок сплати місцевих податків. Однак фактично застосування місцевих податків, які складають за розрахунками 5-6% місцевих бюджетів не можуть вплинути на рівень фінансової самостійності місцевої влади. Збільшення частки місцевих податків та зборів здатне підвищити рівень фінансової самостійності при реалізації місцевих проектів органами місцевого самоврядування. Ще одним важливим показником фінансової децентралізації є співвідношення коштів субвенцій з Державного бюджету місцевому бюджету розвитку для реалізації інвестиційних проектів місцевих органів влади.

Висновки. Таким чином, бюджетна децентралізація має як ряд переваг, так і певні недоліки, що дає підстави про необхідність визначення певної її оптимальної величини для кожної країни. При тому за допомогою системи показників можна визначити рівень децентралізації, а отже отримати її числове вираження що може стати основою для прийняття управлінських рішень. В той же час для становлення системи місцевих фінансів України стратегічним питанням є пропорція між власними доходами місцевих бюджетів та трансфертами з державного бюджету. Базуючись на світовому досвіді, можна зробити висновок, що чим більша частка власних та закріплених доходів місцевого бюджету, тим більша відповідальність місцевих органів влади за податкову дисципліну, ефективне використання зібраних доходів. Крім того спостерігається значне зростання зацікавленості місцевих органів влади у розвитку підприємництва, як основної бази наповнення місцевих бюджетів. З цієї причини бюджетна децентралізація набуває особливого значення в умовах реформування економічних відносин в країні.

Список використаних джерел

1. Розенбаум А. Демократія, урядування, децентралізація [Електронний ресурс] / А. Розенбаум. – Режим доступу : http://www.pdp.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=953:173-a5-&catid=46:i--&Itemid=122
2. Давиденко С. В. Європейські уроки децентралізації влади: різні підходи держави і органів місцевого самоуправління к административній реформі (фінансовий аспект) [Електронний ресурс] / С. В. Давиденко. – Режим доступу : <http://www.soskin.info/newsfoto/file/Feodosiya/Davidenko.doc>
3. Концепція реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/print/509>
4. Рада Європи; Хартія : Міжнародний документ від 15.10.1985 р. Європейська хартія місцевого самоврядування. (ратифіковано Законом N452/97-ВР від 15.07.1997р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036

5. Стефанюк І. Б. Удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування / І. Б. Стефанюк. // Фінанси України. – 2013. – № 2. – С. 71- 82.
6. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19-28.
7. Слухай С. В. Спрощене оподаткування в Україні в контексті теорії фіскальної конкуренції / С. В. Слухай // Фінанси України. – 2008. – №10. – С. 72-80.
8. Луніна О. Методичні засади моніторингу місцевих бюджетів у контексті забезпечення стабільності державних фінансів. / О. Луніна, Д. М. Серебрянська // Фінанси України. – 2013. – №7. – С. 33 - 43.
9. Бюджетний моніторинг. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/435/?lang=ua>

Kraynyk O. P. The budget and financial decentralization in the system of management of regions.

Consider content, challenges and benefits of decentralization of financial management. The necessity of changes in fiscal policy under new management approaches in regions. Advantages and disadvantages of fiscal decentralization and possible problems in terms of its implementation.

Keywords: budget system, decentralization of financial management, local governments, revenues and expenditures of local budgets.

Крайник О. П. Бюджетно-финансовая децентрализация в системе управления регионами.

Рассматриваются содержание, проблемы и преимущества децентрализации управления финансовыми ресурсами. Показана необходимость изменений в бюджетной политике в соответствии с новыми подходами в управлении регионами. Рассмотрены преимущества и недостатки бюджетно-финансовой децентрализации и возможные проблемы в условиях ее реализации.

Ключевые слова: бюджетная система, децентрализация управления финансовыми ресурсами, местные бюджеты, доходы и расходы местных бюджетов.