

УДК 347.73:336.11(477)

Т. Сало

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ: СТАН ТА ОЦІНКА РІВНЯ В УКРАЇНІ

**Розглянуто поняття децентралізації та її види. Проведено оцінку рівня фінансової децентралізації в Україні за 1992 – 2012 рр. Обґрунтовано причини, що уповільнюють проведення фінансової децентралізації.**

**Ключові слова:** децентралізація, фінансова (фіскальна) децентралізація, показник фінансової децентралізації доходів, показник фінансової децентралізації витрат, узагальнюючий показник фінансової децентралізації, трансферти.

Перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для великої кількості як розвинених країн, так і країн, що розвиваються. Зазначений процес зумовлений прагненням країн до підвищення ефективності надання державних послуг, усунення макроекономічної нестабільності та прискорення процесу економічного зростання.

Так, із 70-х рр. ХХ ст. процес децентралізації розпочався у багатьох унітарних країнах і включав розширення повноважень місцевих органів влади у фінансово-бюджетній сфері та сфері міжбюджетних відносин. Посприяло вказаному процесу і прийняття у 1985 р. Європейської хартії місцевого самоврядування, основою якої є засади бюджетного федералізму. Таким чином, принципи бюджетного федералізму застосовуються у бюджетних системах багатьох унітарних держав, у яких розпочався процес децентралізації. Як наслідок зазначених процесів, сформувався новий змішаний тип організації міжбюджетних фінансових відносин, у якому поєднувались принципи бюджетного унітаризму із принципами бюджетного федералізму.

За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн і великих країн, що розвиваються, в середині 90-х рр. ХХ ст. здійснили кроки в напрямі децентралізації [1].

У світі не існує стандартної моделі децентралізації, оскільки процеси і процедури відрізняються одне від одного і залежать від основних цілей і завдань, а також від організаційної структури і механізмів реалізації. Усі країни дотримуються позиції однієї із функціонуючих на сьогодні п'яти основних моделей бюджетного федералізму (американська, німецька, радянська, китайська, канадська), використовують їх сполуки й адаптовані варіанти.

Позитивним прикладом упровадження децентралізованої моделі є Чехія, Словаччина, Угорщина, Польща. Так, наприклад, у Польщі наприкінці 90-х рр. ХХ ст. було скасовано на місцевому рівні адміністративні органи, а управління передано до виборних органів місцевого самоуправління. У Чехії аналогічний процес стартував у 2000 р.

Актуальним завданням для України на сьогодні є збільшення доходів місцевих бюджетів, зокрема внаслідок децентралізації фінансових ресурсів держави.

Метою статті є проведення оцінки рівня фінансової децентралізації в Україні та обґрунтування причин, що уповільнюють проведення фінансової децентралізації.

Взагалі, децентралізація (від латинського *de* – “заперечення”, *centralize* – “середній, центральний”) визначається як “знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав низових органів управління” [2].

Децентралізацією передбачається передача органам місцевого самоврядування компетенції щодо вирішення низки завдань, пов’язаних із місцевими потребами.

Процесу децентралізації та проблемам його запровадження в Україні присвячено наукові праці Н. Бикадорової, А. Бондаренко, Н. Камінської, І. Карчевської, С. Колодія, О. Крайник, І. Легкоступ, Ю. Остріченко та інших.

Існує декілька видів децентралізації, яким притаманні різні характерні ознаки, наслідки та умови реалізації, які можуть впроваджуватись як самостійно, так і у взаємозв’язку одна з одною, у різних формах та різноманітних сполученнях як в межах країни, так і в окремих галузях національного господарства. Так, виділяють політичну, адміністративну, ринкову та фінансову децентралізацію [3, 4]. Політична децентралізація передбачає делегування політичної влади утвореним напівавтономним субнаціональним органам управління, які мають визначені права й політично підзвітні місцевим виборцям. Адміністративною децентралізацією передбачається передача функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень підпорядкованих органів управління. Процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління характерний для фінансової децентралізації. Ринкова децентралізація застосовується для аналізу і втілення у практику планів, стратегій та дій з оптимізації умов виробництва на засадах ринкових механізмів.

Для зарубіжних країн характерним є термін “фіскальна”, а не “фінансова” децентралізація. Основоположником ідеї фінансової (фіскальної) децентралізації був американський економіст Ч. Тібо (“Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання” (1961 р.)), ідеї якого у своїх працях розвинули такі зарубіжні дослідники як В. Оутс (“Фіскальна децентралізація” (1972 р.) та “Політична економія фіскального федералізму” (1977 р.)), Д. Аронсон й Д. Хіллі (“Фінансування урядів штатів і місцевих органів” (1986 р.)), Г. Роузен (“Дослідження штатних і локальних публічних фінансів” (1986 р.)) та інші.

Теорія фінансової децентралізації має певні переваги і недоліки, на які потрібно звертати увагу при її застосуванні. Серед головних переваг насамперед доцільно виділити краще забезпечення потреб місцевого населення органами місцевого самоврядування на локальному рівні. Окрім цього, сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування (в унітарних країнах, а щодо федеративних, то між регіональним і місцевим рівнями управління), надає можливість громадянам самостійно вибирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з кращим рівнем забезпечення послугами [5].

Оцінюючи фіскальну децентралізацію загалом як позитивне прогресивне явище, необхідно звернути увагу і на можливі проблеми, які вона може створити, а саме [6]: по-перше, дещо ускладнюється процес перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом загалом, тому що на центральному рівні легше децентралізувати відповідальність за видатки місцевих бюджетів, ніж за джерелами оподаткування; по-друге, в умовах децентралізації складніше узгоджувати локальні потреби окремих територіальних громад із макроекономічними потребами цілої країни. Тому доцільно звернути увагу на те, що кожна країна вибирає певний ступінь децентралізації.

Однією із проблем багатьох країн, що розвиваються, є те, що вже тривалий час центральний уряд не здатен забезпечити належного рівня послуг рівномірно на всій державній території. Жителі великих міст мають порівняно легкий доступ до державних послуг, у той час, коли у віддалених районах установи центрального уряду відсутні взагалі. За таких умов для проведення ефективної децентралізації виникає потреба у нових фінансових ресурсах, що дасть змогу забезпечити рівномірніше надання державних послуг населенню на всій території країни.

Отже, децентралізація є своєрідним ключовим моментом при переході від командної економіки до ринкової.

З 1991 року, з часу проголошення незалежності, перед Україною постали питання щодо запровадження політики децентралізації, зокрема й фінансової.

І теоретики, і практики протягом усього часу незалежності України стверджують про необхідність передачі певного кола повноважень із центрального на регіональний рівень.

У грудні 2005 р. Верховною Радою України були проведені парламентські слухання за темою “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування”. Так, у Рекомендаціях, що були ухвалені, йшлося, зокрема, про необхідність впровадження децентралізованої моделі організації державної влади, перелічувались основні фактори, що обмежують можливості місцевого самоврядування, та пропонувався перелік заходів із послаблення їх дії [7].

В аналітичній доповіді “Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості економічного зростання” Національного інституту стратегічних досліджень 2010 р. [8] також йдеться про те, що децентралізація дійсно є нагальним завданням для України, зокрема визначено низку суттєвих недоліків наявної бюджетної системи, а саме: низька зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності; низька зацікавленість органів місцевої влади в реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці; інертність місцевої влади в питаннях соціально-економічного розвитку регіону.

Основною причиною того, що місцева влада має досить обмежений перелік повноважень, обсяг відповідальності та фінансових ресурсів, є те, що центральна влада не зацікавлена у проведенні децентралізації бюджетно-податкової системи, тому що це автоматично призведе до обмеження її повноваження та звуження ресурсної бази.

В Україні до цього часу немає чіткого обґрунтування економічного змісту показника рівня децентралізації, який має бути в країні. У зарубіжній економічній літературі для визначення ступеня децентралізації можна зустріти індекс децентралізації, який визначається через співвідношення доходів місцевої влади із загальними доходами влади та через співвідношення витрат місцевої влади із загальними витратками влади [9]. Рівень фінансової децентралізації в Україні може вимірюватися такими показниками, як: показник фінансової децентралізації доходів (частка місцевих бюджетів за доходами (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах зведеного бюджету); показник фінансової децентралізації витрат (частка місцевих бюджетів за витратками (без урахування міжбюджетних трансфертів) у витатках зведеного бюджету); узагальнюючий показник фінансової децентралізації. Окрім зазначених показників, рівень децентралізації можна вимірювати як частку ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети.

Одержані дані після розрахунку рівня фінансової децентралізації в Україні за 1992 – 2012 рр. представленні у табл. 1.

Таблиця 1

## Показники оцінки рівня фінансової децентралізації 1992 – 2012 рр.

Рік	Показник фінансової децентралізації доходів (ПФДд), %	Показник фінансової децентралізації витрат (ПФДв), %	Узагальнюючий показник фінансової децентралізації (ПФДу = (ПФДд+ПФДв)/2), %
1992	47,6	36,8	42,2
1993	47,8	39,4	43,6
1994	42,0	35,3	38,7
1995	52,4	47,3	49,9
1996	47,6	34,4	41
1997	43,2	39,9	41,6
1998	45,7	47,2	46,5
1999	40,0	25,1	42,6
2000	29,1	35,3	32,2
2001	32,3	40,4	36,4
2002	31,4	41,1	36,3
2003	30,0	41,6	35,8
2004	24,9	38,2	31,6
2005	22,6	36,8	29,7
2006	23,2	41,1	32,2
2007	26,5	42,7	34,6
2008	24,8	41,0	32,9
2009	24,6	41,4	33,0
2010	25,6	40,2	32,9
2011	21,7	42,8	32,2
Січень – вересень 2012	22,8	44,4	33,6

Примітка: розраховано і складено на основі [10 – 15].

Аналізуючи дані табл. 1, можна чітко побачити тенденцію до зменшення рівня децентралізації бюджетної системи України. Найменшим значення показника рівня фінансової децентралізації доходів було у 2011 р. і становило лише 21,7%, а це є свідченням посилення тенденцій до централізації. Водночас показник рівня фінансової децентралізації витрат у 2011 р. становив 42,8%, а це найбільше його значення після 1998 р. Тобто, в Україні суспільні доходи є більш централізованими, ніж видатки. Узагальнюючий показник фінансової децентралізації досягнув свого абсолютного максимуму у 1995 р., та локальних максимумів у 1998, 2001, 2007 рр. Із 2007 р. до 2011 р. рівень показника практично не змінювався. Графічне представлення динаміки розрахованих вище показників можна побачити на рис. 1.

Відповідно до даних, зображених на рис. 1, видно, що до 2001 р. для рівня фінансової децентралізації характерними є різкі стрибки. Тобто, до прийняття Бюджетного кодексу України (2001 р.) збалансованість місцевих бюджетів досягала переважно за допомогою

диференціації нормативів відрахувань від регулюючих доходів. Зрозуміло, що в період трансформації економіки країни цей механізм не міг забезпечити ні ефективного надання бюджетних послуг, ні загальної збалансованості бюджетної системи.

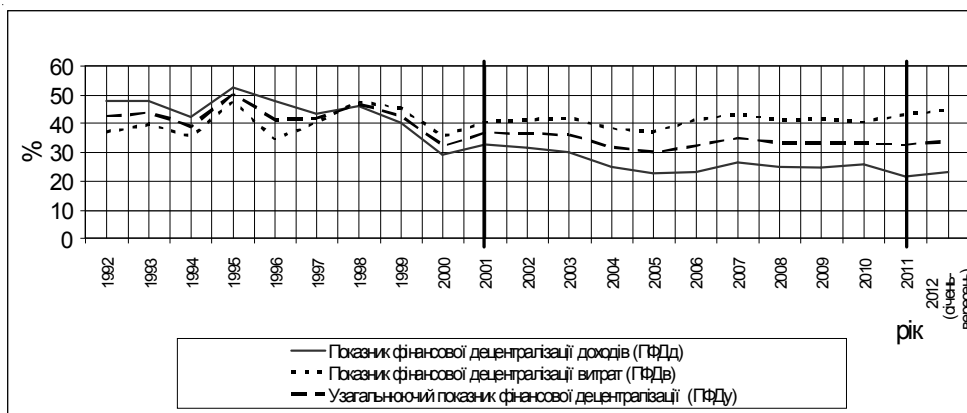


Рис. 1. Рівень фінансової децентралізації в Україні 1992 – 2012 рр.

Упродовж 2001 – 2011 рр. значного зниження зазнав рівень фінансової децентралізації доходів (від 32,3% у 2001 р. до 21,7% у 2011 р.), тобто введення в дію положень Бюджетного кодексу призвело до зниження рівня фіскальної децентралізації та підвищення залежності місцевої влади від державного бюджету.

Щодо нового Бюджетного кодексу, то після того, як він набув чинності, тобто з 1 січня 2011 р., простежується незначне зростання рівня фінансової децентралізації доходів з 21,7% у 2011 р. до 22,8% у 2012 р. Водночас зріс і рівень фінансової децентралізації витрат (з 42,8% у 2011 р. до 44,4% у 2012 р.). Фактично на сьогодні ще зарано робити будь-які висновки щодо змін, що відбулися після набрання чинності новим Бюджетним кодексом, оскільки він діє ще занадто короткий проміжок часу.

Однією із важливих проблем на сьогодні є зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Щорічний темп приросту обсягів трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам протягом 2007 – 2012 рр. суттєво випереджає темп приросту доходів місцевих бюджетів. Винятком є лише 2007 р., у якому темп приросту доходів перевищив темп приросту міжбюджетних трансфертів і становив 46,4% (рис. 2).

### Висновки

Рівень децентралізації фінансової системи упродовж 1992 – 2012 рр. суттєво зменшився. Так, значення показника рівня фінансової децентралізації доходів зменшилось з 47,6% у 1992 р. до 22,8% у 2012 р. Водночас значення показника рівня фінансової децентралізації витрат збільшилося з 36,8% у 1992 р. до 44,4% у 2012 р., а це є свідченням того, що суспільні доходи в Україні є більш централізованими, ніж видатки.

Щорічний темп приросту обсягів трансфертів значно випереджає темп приросту доходів місцевих бюджетів, а це свідчить про посилення залежності місцевої влади від центру та подальше зосередження переважної частки фінансових ресурсів у державному бюджеті.



**Рис. 2. Темпи приросту міжбюджетних трансфертів і доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), %**

Примітка: розраховано за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень.

Отже, в Україні процес фіскальної децентралізації відбувається досить повільно, що зумовлено: відсутністю у місцевих органів влади податкової автономії; переважанням все більшою мірою у структурі бюджетних доходів під час їх формування частки трансфертів і закріплених доходів; тенденцією до зниження частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни.

Процеси децентралізації повинні здійснюватись поступово шляхом перерозподілу як повноважень між центральними та місцевими органами влади, так і фінансових ресурсів, спрямованих на їх виконання у напрямку поступового посилення місцевих органів влади.

### Література

1. Бондаренко А. І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи [Електронний ресурс] / А. І. Бондаренко. — Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpdu/2010\\_4/doc/2/13.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2010_4/doc/2/13.pdf).
2. Словник іншомовних слів [Текст] / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарлупа. — К. : Наук. думка, 2000. — 680 с.
3. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу [Текст]. — 2010. — № 2(20). — С. 145—151.
4. Камінська Н. В. Організаційно-правові засади децентралізації публічної влади / Н. В. Камінська // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ [Текст]. — 2010. — № 4. — С. 9—20.
5. Хамініч С. Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С. Ю. Хамініч, В. М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету [Текст]. — 2011. — Вип. 5(2). — С. 143—148. — (Серія “Економіка”).

6. Крайник О. П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О. П. Крайник // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 21. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. — С. 373—378.

7. Про Рекомендації парламентських слухань “Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування” [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3227-15>.

8. Молдован О. О. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання [Текст] / О. О. Молдован, Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко. — К. : НІСД, 2010. — 35 с.

9. Пилипів В. В. Децентралізація управління соціально-економічним розвитком України / В. В. Пилипів, Л. М. Макаренко // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. — Вип. 4(2). — 2008. — Режим доступу : [http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_gum/aprer/2008\\_4\\_2/103.pdf](http://archive.nbu.gov.ua/portal/Soc_gum/aprer/2008_4_2/103.pdf).

10. Карчевська І. О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І. О. Карчевська, О. М. Кравчук // Економічний простір [Текст]. — 2010. — № 35. — С. 110—118.

11. Колодій С. Ю. Дослідження впливу ефекту витіснення податкових надходжень місцевих бюджетів міжбюджетними трансфертами на фіскальну децентралізацію в Україні / С. Ю. Колодій // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского [Текст]. — 2007. — № 2. — Т. 20(59). — С. 32—37. — (Серия “Экономика и управление”).

12. Дані Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.ibser.org.ua](http://www.ibser.org.ua).

13. Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади [Текст] / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ [Текст]. — 2008. — № 4(45). — С. 55—63.

14. Легкоступ І. І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах [Текст] / І. І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право [Текст], 2010. — № 2. — С. 22—26.

15. Чікіта І. Б. Видатки місцевих бюджетів у контексті регіонального розвитку / І. Б. Чікіта // Вісник Львівської комерційної академії [Текст] / [ред. кол. : Г. І. Башнянин, В. В. Апопій, О. Д. Вовчак]. — Львів : Видавництво Львівської комерційної академії, 2009. — Вип. 30. — 214 с. — (Серія економічна).

T. Salo

#### DECENTRALIZATION OF FINANCIAL SYSTEM: STATUS AND EVALUATION OF ITS LEVEL IN UKRAINE

**The concept of decentralization and its types are considered. The assessment of fiscal decentralization in Ukraine in 1992 – 2012 is made. The reasons for slow implementation of financial decentralization are substantiated.**

**Key words: decentralization, financial (fiscal) decentralization, fiscal decentralization indicator of income, the rate of fiscal decentralization costs, general indicators of fiscal decentralization, transfers.**