

Г. Я. Глуха, кандидат економічних наук, доцент
Дніпропетровського університету
ім. Альфреда Нобеля
О. О. Бондаренко, аспірант Дніпропетровського
університету ім. Альфреда Нобеля

ОСНОВНІ ПІДХОДИ ЩОДО РОЗРАХУНКУ РІВНЯ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглядаються два найбільш поширених методи розрахунку рівня децентралізації та наводиться їх аналіз з погляду ефективності застосування. Також аналізуються тенденції в рівнях децентралізації на основі статистичної інформації восьми країн світу.

В статье рассматриваются два наиболее распространенных метода расчета уровня децентрализации и приводится их анализ с точки зрения эффективности применения. Также анализируются тенденции в уровнях децентрализации на основе статистической информации восьми стран мира.

This paper brings two common methods for decentralization level calculation as well as their usage efficiency analysis. In addition, decentralization trends are analyzed based on the data of eight countries.

Ключові слова. Фіскальна політика, децентралізація, показник децентралізації.

Вступ. Побудова ефективної економічної політики є одним з найбільш складних завдань, з яким стикається будь-яка держава. Це завдання може покладатися на адміністративні одиниці держави: штати, кантони, області тощо. Тобто певні функції та повноваження можуть передаватися вниз за ієрархією управління. Залежно від рівня автономності того або іншого органу самоврядування розподіл повноважень обумовлює формування або централізованої системи управління, або децентралізованої. Тому побудова економічної політики стає цікавою з погляду централізації та децентралізації.

В іноземній літературі багато наукових праць присвячено розробці методології розрахунку рівня децентралізації. Така методологія використовується для одержання емпіричних результатів, що можуть бути застосовані для розробки економічної політики. Незважаючи на те, що дослідження фіскальної децентралізації в основному стосується федеративних країн, результати цих досліджень можуть також використовуватись у рамках унітарних держав, таких як Україна, з урахуванням певних особливостей.

Постановка завдання. Основним завданням даного дослідження є аналіз методологій, які використовуються для оцінки рівня децентралізації, та можливості їх подальшого застосування у фіскальній політиці держави.

© Г. Я. Глуха, О. О. Бондаренко, 2011

Результати дослідження. Багато вчених присвятили свої праці розробці методології розрахунку рівня децентралізації за допомогою підбору більш надійних елементів у ролі вхідних даних. Поступово дослідження децентралізації набуває комплексного характеру. Так, німецький вчений Ч. К. Шарма аналізував позитивні та негативні наслідки, до яких призводить децентралізація [1]. А. А. Шнайдер на основі емпіричних даних 69 країн установив взаємозв'язок між трьома вимірами децентралізації (фіскальна, адміністративна та політична). Це допомогло йому довести, що традиційний підхід до розрахунку, наприклад рівня фіскальної децентралізації, не може обмежуватися лише підрахунком часток субнаціональних доходів і витрат від загального обсягу витрат, що передбачено МВФ, а може охоплювати й змінні інших вимірів [2].

Такий учений, як Дж. Е. Кі довів, що не завжди дані з ідентичних джерел показують рівень децентралізації, і це відповідає дійсності [3]. Тому Всесвітнім банком розроблено рекомендації та пропозиції для держав щодо трансформації економіки в прозорішу систему.

Для оцінки фіскальної децентралізації застосовується один з найбільш популярних методів, який розроблений Міжнародним валютним фондом і полягає в розрахунку частки адміністративно-територіальних доходів та витрат у загальному бюджеті країни. Цей метод розрахунку частки субнаціональних витрат або доходів від загального обсягу бюджетних коштів являє собою основний спосіб аналізу рівня децентралізації, що використовується в більшості досліджень. Дані для розрахунку отримуються на основі статистичних показників будь-якої держави.

Проте існує ще один підхід до розрахунку фіскальної децентралізації – за допомогою нормативно-правових та фінансових механізмів (наприклад, міждержавних трансфертів). Даний метод складно застосовувати, тому що він містить цілий ряд чинників, які не мають кількісного виміру.

Відповідно до інформації Всесвітнього Банку, для розрахунку ваги фіскальної децентралізації можна виділити основні умови, яким повинна відповідати національна економіка [4]:

– система трансфертів повинна мати ясні завдання, щоб характер грантів їм відповідав;

– повинна бути прозорість, щоб субнаціональні керівні органи мали уявлення, як працює ця система (які ресурси необхідно розподілити і як буде проходити цей розподіл між субнаціональними керівними органами);

- повинні підтримуватися певні рамки, які б дозволяли субнаціональним керівним органам стратегічно планувати свою діяльність (що і скільки розподіляти);
- має бути справедливість для розв’язання проблеми вертикальних дисбалансів згідно з різними рівнями держави, а також упровадження механізмів вирівнювання регіональних, горизонтальних нерівностей;
- система має надавати адекватні стимули субнаціональним керівним органам для прийняття правильних рішень.

Доцільно також урахувати позицію Дж. Форда, який наводить умови адекватної оцінки рівня децентралізації:

- модель децентралізації повинна містити місцеве фінансування, фіскальну владу (коли політики дотримуються своїх обіцянок);
- суспільство повинно знати, за що воно платить (за допомогою податків) та чи є розподіл податків оптимальним;
- повинен існувати механізм, за допомогою якого суспільство могло б висловлювати свої переваги;
- має бути система звітності, яка б показувала достовірні дані, щоб суспільство стежило за діями політиків;
- інструменти децентралізації мають підтримувати політичні цілі.

Але складність розрахунку останнього методу очевидна через використання показників, які не мають кількісного вираження. Тому вчені у своїх працях усе більше спираються на перший метод, у якому враховуються частки доходів та витрат субнаціональних органів.

Згідно з першим методом, рівень децентралізації ($K_{дец}$) – це частка субнаціональних (регіональних, місцевих) доходів у загальному обсязі податкових надходжень держави:

$$\frac{\text{Субнаціональні доходи / витрати}}{\text{Загальнодержавні доходи / витрати}}$$

Субнаціональні доходи/витрати

$$K_{дец} = \frac{\text{Субнаціональні доходи/витрати}}{\text{Загальнодержавні доходи/витрати}}$$

Тобто чим більші місцеві та регіональні податкові надходження, тим більше рівень децентралізації. Визначення централізації/децентралізації наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Визначення централізації/децентралізації

Визначення	Відношення
Децентралізація	Субнаціональні доходи > національні доходи
Централізація	Субнаціональні доходи < національні доходи

Проте слід зауважити, що й у цього методу є свої недоліки. Наприклад, федеративні республіки за визначенням представляють децентралізовану форму управління та проведення фіскальної політики. Але під час розрахунку рівня децентралізації вони показують дивні дані. Наприклад, у табл. 2 наведено частки національних та субнаціональних податків від загальної кількості.

Таблиця 2

Частка національних та субнаціональних податків від загальної кількості податків

Країна	1998 *		2010 **	
	Національні	Субнаціональні	Національні	Субнаціональні
Бразилія	45,6	54,4	45,46	54,54
Китай	52,1	47,9	84,47	15,53
Німеччина	50,2	49,8	48,96	51,04
Індія	46,6	53,4	43,94	56,06
Японія	60,0	40,0	56,53	43,47
Корея	79,0	21,0	78,46	21,54
Росія	46,3	53,7	57,27	42,73
США	59,5	40,5	48,91	51,09

* Kee James Edwin “Fiscal decentralization : Theory as Reform” VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panama, 28–31 Oct. 2003.

** За власними розрахунками авторів.

Як можна побачити з табл. 2, у 1998 р. США, які вважаються найбільш демократичною та відкритою країною, показували більш високий рівень централізації, у порівнянні, наприклад, з Росією. Дж. Е. Кі пояснює це тим, що регіональні та місцеві органи керування покладаються на власні права встановлення податків, для одержання податкових надходжень. Щодо інших країн, то можна сказати, що істотна частина субнаціональних податків – результат конституційних або законодавчих рішень, які дозволяють регіональним керівним органам ділитися своїми національними податковими надходженнями.

Проведений авторами аналіз даних за 2010 р. показує абсолютно іншу картину рівнів децентралізації серед цієї вибірки країн. Більшість країн перейшла до централізації доходів від податків у сфері федерального бюджету, тобто регіональні та місцеві органи влади не мають таких, як раніше, повноважень до розпорядження зібраними від податків доходами.

На рис. 1 проілюстровано зміни в рівнях децентралізації країн, для яких проводився аналіз. Крива avgFed показує динаміку середньоарифметичної показників децентралізації країн з федеративною формою державного устрою (Німеччина, Індія, Російська Федерація та США). Крива avgUni показує динаміку рівнів децентралізації країн з унітарною формою державного устрою (Китай, Японія та Корея).

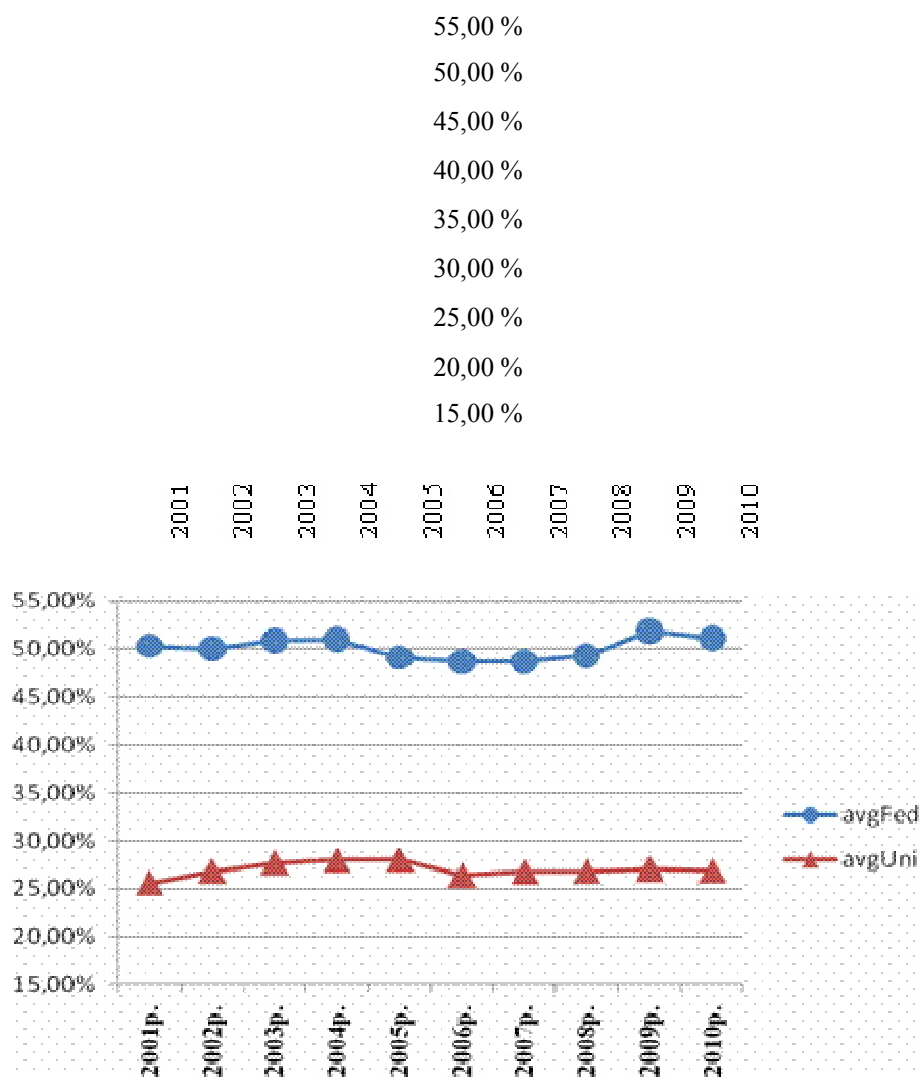


Рис. 1. Динаміка рівнів децентралізації країн у період 2001–2010 рр.

За нашими розрахунками в обраних країнах рівень децентралізації країн з федеративним устроєм більший, ніж унітарних. Але в обох випадках можна побачити, що частка децентралізації практично не змінюється за останні десять років. Проте для Китаю та Росії характерне зменшення показника децентралізації, для США, Німеччини та Індії – збільшення, а в Кореї він залишається без змін.

Для порівняння проаналізуємо підхід Ш. Дж. Буркі, Г. Є. Перрі та В. Р. Діллінгера, які проводили дослідження рівня децентралізації країн Латинської Америки. Для розрахунку рівня децентралізації вчені виділили такі змінні для [6]:

- виборна автономія (політичні вибори);
- незалежність субнаціональних партійних організацій;

- частка витрат субнаціональних керівних органів у сукупних витратах;
- функціональна відповідальність у великих секторах економіки.

Перша змінна демонструє, як укомплектований штат: за допомогою виборів чи за призначенням. Друга змінна показує ступінь втручання центральних політичних партій у вибори кандидатів для субнаціональних установ та вплив на їхню подальшу кар'єру. Третя змінна, як раніше було сказано, показує ступінь витрат, за які звітують субнаціональні керівні органи. І нарешті, четверта змінна показує ступінь управлінської автономії субнаціональних керівних органів щодо великих секторів.

Але знов-таки ці показники дуже приблизні, тому що їх не можна поррахувати або зіставити як абсолютні чи відносні величини. Наприклад, у сфері контролю великих секторів (наприклад, медицина та освіта в регіоні) партії можуть зберігати контроль над одним сектором, але не мати ніякого впливу на інший. Це створює додаткові перешкоди для зіставлення рівнів децентралізації між країнами та формулювання загальних тенденцій щодо певної групи країн.

А. Шнайдер вважає, що потрібно досліджувати децентралізацію з погляду взаємодії трьох вимірів: фіскального, адміністративного та політичного, які по своїй суті схожі на чотири змінні, які запропонували Буркі та ін. А. Шнайдер використовує методіку факторного аналізу, аби довести, що існують зв'язки між трьома вимірами. Це можна побачити в табл. 3.

Таблиця 3

Кореляція між змінними децентралізації та її вимірами [2]

Витрати і доходи	Фіскальна децентралізація		Адміністративна децентралізація		Політична децентралізація	
Частка субнаціональних витрат	b_{11}	0,971	B_{12}	0,0387	B_{13}	0,144
Частка субнаціональних доходів	b_{21}	0,930	B_{22}	0,315	b_{23}	0,0638
Частка субнаціональних податкових надходжень	b_{31}	0,251	B_{32}	0,917	b_{33}	- 0,0277
Частка трансферних платежів	b_{41}	0,0263	B_{42}	0,931	b_{43}	- 0,140
Муниципальні вибори	b_{51}	- 0,0428	B_{52}	- 0,0282	b_{53}	0,930
Вибори в органи штатів	b_{61}	0,412	B_{62}	- 0,172	b_{63}	0,712

Згідно з даними табл. 3 можна побачити залежність між змінними та вимірами. На думку А. Шнайдера, рівень фіскальної децентралізації залежить від частки субнаціональних доходів та видатків (0,971 та 0,930 відповідно). Рівень адміністративної децентралізації залежить від частки субнаціональних податкових надходжень і трансферних платежів (0,917 та 0,931 відповідно). А рівень політичної децентралізації залежить від муніципальних виборів та виборів в органи штатів (0,930 та 0,712 відповідно).

Крім того, була встановлена залежність між виміром фіскальної децентралізації й такими змінними, як частка субнаціональних податкових надходжень і виборів в органи штатів (0,251 та 0,412 відповідно), а також залежність між виміром адміністративної децентралізації та частки субнаціональних доходів (0,315).

Виходячи з емпіричного аналізу 69 країн, який провів А. Шнайдер, можна дійти висновку, що оцінка фіскальної та адміністративної децентралізації повинна виходити за рамки традиційного підходу. Тобто не тільки частки субнаціональних видатків і доходів впливають на рівень фіскальної децентралізації, потрібно ще враховувати інші кількісні показники, наприклад вплив частки податкових надходжень, які характеризують вибори в керівні органи штатів. Даний підхід дає часткову відповідь на питання, чому фіскально-децентралізовані країни, такі як США, показують рівень централізації вищий, ніж, наприклад, Росія, Індія та Бразилія (табл. 2). Тобто для більш достовірних розрахунків рівнів децентралізації слід приділяти увагу змінним, які традиційно перебувають за рамками виміру.

Висновки. Незважаючи на те, що проблема децентралізації практично не розглядається в Україні, за кордоном вона вважається одним із ключових напрямків дослідження. Так, методологія розрахунку децентралізації пройшла стадію розвитку з використання таких даних, як підрахунок часток субнаціональних доходів та видатків до комплексної оцінки, яка містить вхідні дані інших суміжних вимірів. Таким чином, на наш погляд, методологія дослідження рівня децентралізації повинна містити цілий ряд змінних, які б давали більш адекватну оцінку рівня децентралізації.

Провівши аналіз, ми побачили, що з поширенням рівня глобалізації, тобто переходу до єдиного економічного простору більшості країн, спостерігається таке явище, як централізація фіскальної політики. У результаті постає питання про вплив на такі рішення з боку держав, а також зрушення, які супроводжують цей процес з погляду розвитку економіки та економічного зростання.

Тому подальшими завданнями науково-теоретичного дослідження мають стати розробка та пошук змінних, які б давали більш адекватну картину рівня децентралізації, а також аналіз впливу децентралізації на основні індекси розвитку держави (HDI, ВВП на душу населення, розвиток підприємництва та ін.). Такий підхід допоможе розробити модель стимулювання розвитку та економічного зростання держави, яка б могла практично використовуватися під час формування державної економічної політики в Україні.

Література

1. Sharma, Chanchal Kumar, 2004. Decentralization Dilemma: Measuring the Degree and Evaluating the Outcomes. – MPRA Paper 204, University Library of Munich, Germany, revised Nov 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mpra.ub.uni-muenchen.de/204/1/MPRA_paper_204.pdf
2. Schneider, A. (2003) Decentralisation: Conceptualisation and Measurement. Studies in Comparative International Development. – Vol. 38 (3). – 32–56.
3. Kee James Edwin (2003) Fiscal decentralization : Theory as Reform : VII Congreso Internatcional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Publica. – Panama, 28–31 Oct. 2003.
4. Fiscal Decentralization: Intergovernmental Transfers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://web.worldbank.org/archive/website01061/WEB/0__CO-55.HTM
5. Ford, James. 1999. Rationale for Decentralization. In World Bank Institute Decentralization Briefing Notes [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.worldbank.org/wbiiep/decentralization/Module1/Topic01_BN2.htm, April 2003.
6. Burki Shahid Javed, Guillermo E. Perry and William R. Dillinger. (1999) Beyond the Center: Decentralizing the State (Washington, D.C. : World Bank).