

Н. М. Фещенко, к. е. н., доцент,
кафедра фінансів і кредиту

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В ДІІ

Постановка проблеми. На сьогодні дуже актуальним та водночас не достатньо вивченим питанням є якість проведення реформи децентралізації владних повноважень та ефективність децентралізованої фінансової системи України в цілому.

Аналіз останніх досліджень. Комплексному дослідженню проблеми розвитку місцевих фінансів в умовах децентралізації присвячені напрацювання багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема: Бретона А., Луніної О., Рубіна І., Сунцової О., Кириленка О., Федосова В., Шаха А. та ін. Проте жоден із напрямів реформи не досліджений в достатній мірі і потребує глибшого теоретичного осмислення та комплексного аналізу практичних результатів трансформаційних процесів.

Результати дослідження. Хоч переваги децентралізації в літературі констатуються вже як аксіоми, корисно було б постійно мати їх на увазі, обговорюючи альтернативні шляхи досягнення цілей, які переслідує реформа місцевого самоврядування. Головний аргумент на користь різних форм фінансової децентралізації полягає в підвищенні ефективності розподілу коштів в межах державного сектора. Децентралізована податкова система дозволяє громадянину ефективніше обирати тип і кількість послуг з боку держави. Якщо існує високий ступінь варіювання попиту у населення щодо послуг державного сектора різного рівня, то податкова система може краще пристосуватись до цієї різноманітності смаків. В межах всієї економічної системи переваги децентралізації можна довести до максимуму, використовуючи принцип делегування витрат на той рівень системи управління, який здатний вирішити це завдання найефективніше. Тільки в поодиноких випадках, коли попит населення на державні послуги був би однорідним, децентралізація не змогла б задовольнити його на вищих рівнях економічного добробуту. Проте навіть в цій ситуації децентралізована фінансова система може запропонувати значні динамічні переваги в формі більшої здатності до експериментування та інновацій при наданні державних послуг.

Якщо місцеві органи влади повинні забезпечити домашнє господарство суспільно важливими послугами, яких воно потребує і за які готове платити, то їх необхідно наділити відповідним арсеналом фінансових інструментів, щоб виконати це завдання. По-перше,

місцева влада повинна мати достатньо повноважень, щоб приймати рішення щодо загального рівня витрат та щодо витрат в розрізі основних напрямків і сфер. По-друге, приймаючи на місцевому рівні рішення про здійснення витрат місцеві органи повинні бути підзвітними лише місцевим мешканцям, а не вищим рівням влади. По-третє, щоб ефективно реалізувати свою автономію щодо витрат, локальні органи влади повинні мати доступ до системи місцевих доходів та володіти виключним правом змінювати ставки податків, встановлювати податкову базу, приймати рішення щодо введення нових податків і, власне, здійснювати фіскальну діяльність на місцевому рівні.

Характерною рисою децентралізованої фіскальної системи є закріплення тягаря місцевих податків за місцевими мешканцями, інакше витрати, що йдуть на користь місцевим резидентам, частково будуть сплачені нерезидентами і локальна влада перетвориться на менш підзвітну місцевим жителям структуру щодо своїх витрат. Саме з цієї точки зору податок на прибуток підприємств та акцизи, що стягуються на місці виробництва, є «недосконалими» місцевими податками, оскільки їх тягар експортується до нерезидентів.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів неминуче призводить до виникнення регіональних фіскальних розбіжностей через наявність юрисдикцій з різними податковими базами. Децентралізовані фіскальні системи потребують ефективного механізму вирівнювання, оскільки він зменшить або повністю усуне горизонтальні дисбаланси податкових потенціалів в межах юрисдикції місцевих влад. Ефективні схеми вирівнювання базуються на використанні формул і включають або прямі перерахунки від юрисдикцій – донорів до юрисдикцій – реципієнтів, або перерахунки платежів від владної структури вищого податкового рівня до нижчого.

Якщо структурам вищого рівня не надано адекватних повноважень щодо збору доходів, щоб задовольнити їхні зобов'язання по витратах, крім горизонтальних перерахунків може виникати потреба у вертикальних перерозподілах від влади вищого рівня до нижчого. Ефективні програми перерахувань забезпечують стабільні потоки доходів до владних органів нижчого рівня, дозволяючи структурам даного рівня фінансувати "типовий" рівень витрат, якщо застосовуються "типові" податкові ставки.

Аналізуючи сучасний стан проведення реформи децентралізації владних повноважень можемо констатувати, що Україні бракує більшості головних атрибутів та характерних рис децентралізованої податкової системи.

Так, зокрема, введення нових та перерозподіл існуючих податків, які відповідно до останніх змін зараховуються до загального фонду місцевих бюджетів, не забезпечує повною мірою органам місцевої влади створення додаткового ресурсу, яким можна розпоряджатися на власний розсуд, тому що паралельно на місця передаються деякі проблемні функції та державні програми (фінансування спеціалізованих медико-санітарних частин, реструктуризація шахт, видатки на соціальний захист чорнобильців та інше), які мали б бути скоріше ліквідовані, аніж делеговані органам місцевого самоврядування.

Водночас, суперечить принципам бюджетної децентралізації і зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету. Саме на фоні перетворення міжбюджетних трансфертів із засобу надання фінансової допомоги в інструмент забезпечення перерозподільних процесів зростає незацікавленість органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, спостерігається зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, знижується результативність всієї системи міжбюджетних відносин.

В умовах попередньої системи вирівнювання видатки на фінансування комунальних установ охорони здоров'я та освіти були віднесені до видатків, які враховуються при визначені обсягу міжбюджетного трансферту місцевим бюджетам з державного бюджету (1-й кошик), оскільки ці повноваження є делегованими державою. В результаті трансформації системи вирівнювання змінено механізм фінансування делегованих повноважень установ охорони здоров'я та освіти. На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій, які мають чітко зазначену ціль: медична, освітянська, на підготовку кадрів, що забезпечує виключення випадків перерозподілу зазначених коштів на інші видатки [1, с. 13]. Разом з тим, механізм розрахунків обсягу коштів на зазначені цілі залишився таким, як і раніше, тобто проводиться за тими ж формулами, в яких нормативи бюджетної забезпеченості визначаються виходячи з фінансових можливостей державного бюджету, а не за галузевими соціальними стандартами, яких до цього часу державою не розроблено. Таким чином, Міністерство фінансів України визначає обсяг видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень, а органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяг виділених державою коштів.

Проблемною є неузгодженість механізму фінансування цільових субвенцій, за яким вони розподіляються помісячно, а перераховуються головними розпорядниками коштів до місцевих бюджетів щодавно. Це призводить до негативних наслідків: по-перше, помісячний розподіл трансфертів не враховує необхідність оплати фактичного споживання енергоносіїв в опалювальний період, що спричиняє виникнення кредиторської заборгованості із зазначених виплат; по-друге, щодавне перерахування вказаних трансфертних платежів не збігається з термінами виплати заробітної плати за першу та другу половини місяця.

Парадоксально, але й досі централізованим залишається контроль з боку держави за рухом коштів місцевих органів, які знаходяться на рахунках в Держказначействі. Так, операції щодо виконання платіжних доручень можуть виконуватись протягом п'яти операційних днів тільки за умови виконання доходів зведеного бюджету України, тобто при всій самостійності для місцевих бюджетів продовжує існувати ризик неможливості використання власних надходжень [2].

Вітчизняна практика фіскальної децентралізації знає чимало й інших суперечностей та невідповідностей класичній моделі децентралізації бюджетних фінансових ресурсів.

Враховуючи вище викладене, майбутні фіскальні реформи, що мають посилити ступінь децентралізації в Україні, повинні фокусуватися навколо наступних питань:

- в умовах передачі і повноважень, і фінансового ресурсу на місця, важливим є визначення чіткого переліку власних та закріплених повноважень із законодавчим їх закріпленням шляхом внесення змін до статті 86 Бюджетного кодексу України;

- забезпечення повноцінного формування власних доходів місцевих бюджетів в обсягах, що підвищують ефективність соціально-економічного розвитку адміністративно – територіальної одиниці шляхом зміни нормативів щодо частки доходів місцевих бюджетів без урахування трансфертів у зведеному бюджеті на рівні не менше 30%;

- вдосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб шляхом зміни нормативів розмежувань та передачі надходжень за цим податком до місцевих бюджетів за місцем фактичного проживання (реєстрації) особи;

- удосконалення системи адміністрування майнового податку за рахунок проведення інвентаризації та грошової оцінки земель з урахуванням ринкового фактору, формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно, застосування податкових пільг у вигляді заліків податку на нерухоме майно в рахунок зобов'язань з

податку на доходи і на прибуток з метою запобігання подвійного оподаткування [3, с. 31];

- нормативне врегулювання додаткових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок розширення власних джерел поповнення бюджету (плата за розміщення реклами в культурно-історичних осередках, тарифне стимулювання утилізації відходів, введення податку за використання громадського простору та надання права органам місцевого самоврядування визначати ставки та механізм адміністрування цього податку);

- створення передумов для функціонування ринку соціальних послуг на основі забезпечення в контексті децентралізації нормативно-правової бази для створення Єдиних центрів соціальних послуг, упровадження системи соціального планування на місцевому рівні з урахуванням вимог уряду, потреб громади та її залученням до вирішення соціальних проблем;

- затвердження державних соціальних стандартів шляхом розробки та впровадження методик розрахунку вартості соціальних послуг для всіх галузей, що дасть змогу визначати грошовий еквівалент та склад послуги, яка надається. Затвердження соціальних стандартів дасть змогу оптимізувати кількість і структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів, перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме соціальних послуг відповідно до їх визначеного переліку.

Висновок. Саме комплексне вирішення вказаних проблем сприятиме становленню фіскальної децентралізації як дієвого інструменту державного управління бюджетними відносинами та підвищенню ефективності надання суспільних послуг шляхом делегування повноважень і забезпечення фінансової спроможності місцевих органів влади.

Список використаних джерел

1. Фещенко Н. Виклики децентралізації владних повноважень / Н. Фещенко // Фінансові інструменти регіонального розвитку: матеріали Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. (28 жовт. 2016 р.). – Житомир: ЖНАЕУ, 2016. – С.12–19.

2. Юрченко К., Гудзь Г. Які ризики децентралізації? / К. Юрченко, Г. Гудзь // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/kyurchenko/article/17090.aspx>.

3. Корень Н. В. Міжбюджетні відносини в умовах бюджетної децентралізації в Україні / Н.В. Корень // Статистика України. – 2016. – № 1. – С. 27–33.