

Отримано: 28 листопада 2016 р.

Прорецензовано: 03 грудня 2016 р.

Прийнято до друку: 09 грудня 2016 р.

Рожко О. Д. Прагматика процесів бюджетної децентралізації та удосконалення підходу до оцінювання ефективності фінансової еквалізації / О. Д. Рожко // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. – Острого: Вид-во НУ«ОА», грудень 2016. – № 3(31). – С. 164–172.

УДК: 336.14

JEL-класифікація: H72, H77

Рожко Олександр Дмитрович,

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАГМАТИКА ПРОЦЕСІВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДУ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІНАНСОВОЇ ЕКВАЛІЗАЦІЇ

У статті здійснено аналіз бюджетних показників та на цій підставі ідентифіковано основні тенденції бюджетної децентралізації в Україні. Виокремлено новації в частині передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації. Доведено, що в основі побудови бюджетної системи повинна стати модель децентралізації змішаного типу. Здійснено оцінку ефективності фінансової еквалізації міжбюджетного розподілу коштів відповідно до розробленої автором структурно-логічної схеми. Удосконалено науково-методичний підхід до оцінювання ефективності фінансової еквалізації, що ґрунтується на вимірюванні коефіцієнту Джині та побудові кривої Лоренца для оцінювання нерівномірності доходів обласних бюджетів у розрахунку на одну особу постійного населення до та після отримання міжбюджетних трансфертів.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетний розподіл коштів, фінансова залежність місцевих бюджетів, податкоспроможність місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, фінансова еквалізація, субвенція.

Рожко Олександр Дмитрович,

кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРАГМАТИКА ПРОЦЕСОВ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ И УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОДХОДА У ОЦЕНИВАНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ЭКВАЛИЗАЦИИ

В статье осуществлен анализ бюджетных показателей и на этом основании идентифицированы основные тенденции бюджетной децентрализации в Украине. Выделены новации в части передачи органам местного самоуправления дополнительных бюджетных полномочий и закрепление стабильных источников доходов для их реализации. Доказано, что в основе построения бюджетной системы должна стать модель децентрализации смешанного типа. Осуществлена оценка эффективности финансовой эквализации межбюджетного распределения средств в соответствии с разработанной автором структурно-логической схемой. Усовершенствован научно-методический подход к оценке эффективности финансовой эквализации, основанный на измерении коэффициента Джини и построении кривой Лоренца для оценки неравномерности доходов областных бюджетов в расчете на одного человека постоянного населения до и после получения межбюджетных трансфертов.

Ключевые слова: фискальное пространство, государственные финансы, инструментарий формирования фискального пространства, фискальная уязвимость, фискальные инструменты, фискальная политика.

Oleksandr Rozhko,

Ph.D. in Economics, Professor at the Department of Finance, Taras Shevchenko National University of Kiev

PRAGMATISTS IN PROCESSES OF THE FISCAL DECENTRALIZATION AND IMPROVEMENT OF APPROACHES TO THE EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF FINANCIAL EQUALIZATION

The analysis of budget indicators is held. On this basis, the main trends in the fiscal decentralization in Ukraine are identified. The innovations are determined in the transfer of extra-budgetary authority to the local government and securing stable sources of revenue for their implementation. It is proved that there should be decentralized model of mixed type in the basis of the budget system. The estimation of efficiency of financial equalization of the budgetary allocation used by the state to create fiscal space is held according to the author's structural and logical scheme. The author's approach to evaluating the effectiveness of financial equalization based on consideration of the Gini coefficient and the Lorenz curve constructing for the evaluation of uneven incomes of regional budgets per capita permanent population before and after the reception of intergovernmental transfers is improved.

Key words: fiscal space, public finance, fiscal space forming tools, fiscal vulnerability, fiscal instruments, fiscal policy.

Постановка проблеми. На сьогодні реформування бюджетного сектору національної економіки передбачає принципові зміни методів формування та використання фінансових ресурсів держави на всіх рівнях бюджетної системи. Одним із основних завдань реновації сучасної бюджетної системи України є створення ефективного механізму бюджетного регулювання з урахуванням характерних особливостей та специфіки міжбюджетних відносин та бюджетного потенціалу органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку та фінансування місцевих бюджетів є предметом наукових розвідок багатьох учених, зокрема Т. Далевської [1], М. Деркача [2], О. Козенко [3], Т. Ставерської [4], Ю. Яценко [5] та ін. Втім революційний характер змін суспільних відносин в Україні потребує пошуку нових підходів до вирішення гострих економічних проблем, зокрема в умовах децентралізації, що спричиняє появу нових завдань, які стоять перед фінансовою наукою. Невирішеними залишаються проблеми неспроможності існуючої системи функціонування місцевих бюджетів для ефективного виконання владних повноважень та фінансування надання бюджетних послуг на належному рівні.

Мета і завдання дослідження. Зважаючи на вищезазначене, метою статті є ідентифікація основних тенденцій бюджетної децентралізації в Україні та подання авторського підходу до оцінювання ефективності фінансової екваїзації на основі врахування коефіцієнту Джині та побудови кривої Лоренца для оцінювання нерівномірності доходів обласних бюджетів у розрахунку на одну особу постійного населення до та після отримання міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу. У 2016 р. в Україні налічується 10838 місцевих бюджетів (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, м. Севастополя, території АТО), зокрема 224 міських бюджетів міст районного значення; 592 селищних бюджети; 27 бюджетів районів у містах; 9199 сільських бюджетів, а також 792 бюджети мають прямі відносини з державним бюджетом: 24 обласні; 1 міський м. Києва; 148 міські міст обласного значення; 460 районні бюджети, 159 бюджетів об'єднаних територіальних громад [6]. За результатами аналізу бюджетних показників (табл. 1) ідентифіковано основні тенденції бюджетної децентралізації в Україні, зокрема:

Таблиця 1

Динаміка співвідношення доходів Зведеного, Державного та місцевих бюджетів до ВВП України впродовж 2007–2015 років, %

Роки	Доходи Зведеного бюджету	Доходи Державного бюджету			Доходи місцевих бюджетів		
		Доходи	Трансферти	Всього	Доходи	Трансферти	Всього
2007	30,5	22,4	0,6	23,0	8,1	6,8	14,9
2008	31,4	23,6	0,8	24,4	7,8	6,7	14,5
2009	29,9	22,1	0,9	23,0	7,8	7,0	14,7
2010	28,1	20,9	0,6	21,5	7,2	7,0	14,2
2011	29,5	23,1	0,2	23,3	6,4	7,0	13,5
2012	30,5	23,6	0,1	23,7	6,9	8,5	15,4
2013	29,1	22,2	0,1	22,3	6,9	7,6	14,5
2014	29,2	22,7	0,1	22,8	6,5	8,3	14,8
2015*	31,8	26,5	0,2	26,7	5,2	9,3	14,5

*2015 р – використано прогнозований МВФ показник ВВП на рівні 1 980,7 млн грн.

Джерело: дані Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України.

по-перше, зниження відношення доходів місцевих бюджетів до ВВП, що зумовлено зміною структури доходів у частині збільшення обсягів трансфертів із 7% ВВП у 2010 році до 8,3% ВВП у 2014 році та 9,3% ВВП у 2015 році), а також зростанням номінального ВВП швидшими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів;

по-друге, зниження частки доходів місцевих бюджетів у структурі Зведеного бюджету України (рис. 1) свідчить про високий рівень централізації бюджетної системи та фінансової залежності місцевих бюджетів від Державного бюджету. Так, якщо питома вага доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у Зведеному бюджеті України у 2010 році складала 25,6%, у 2014 році цей показник був на рівні 23,8%, а на 2015 рік плановий показник складає 16,4%;

по-третє, нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів між регіонами як за загальними обсягами, так і за рівнем доходів на одну особу населення. Найбільший обсяг доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) мають столиця м. Київ та промислові області: Дніпропетровська, Харківська;

по-четверте, зниження питомої ваги місцевих видатків у структурі Зведеного бюджету України. Так, якщо коефіцієнт децентралізації видатків у 2010 році був на рівні 40,2%, у 2012 році – 44,9% (в середньо-

му за період 2010–2014 рр. – 42,8%), то у 2015 році відповідний показник складає 41,1% (рис. 2). Це можна пояснити зростанням потреб фінансування оборонної галузі, додаткових видатків на обслуговування державного боргу через девальвацію національної валюти тощо. Практичне втілення законодавчих норм щодо розмежування видаткових повноважень та забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування сприятимуть покращенню ситуації;



Рис. 1. Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України за 2007-2015* роки (коефіцієнт децентралізації за доходами)

*Прогнозні дані.

Джерело: дані Мінфіну та Держказначейства України.



Рис. 2. Питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України за 2007-2015* роки (коефіцієнт децентралізації за видатками)

*На 2015 р. – прогнозне значення.

Джерело автором за: дані Мінфіну та Держказначейства України.

по-п'яте, збільшення фінансової залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів. Як свідчить структура доходів місцевих бюджетів (табл. 1), тенденція щодо зростання частки міжбюджетних трансфертів утримується протягом багатьох років. Якщо у 2010 році показник обсягу трансфертів як частки ВВП складав 7% ВВП, то у 2015 році цей показник зріс до 9,3% ВВП.

Відзначені тенденції засвідчують, що обсяг власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів є недостатнім для ефективного виконання владних повноважень та фінансуванні надання бюджетних послуг у належному обсязі та якості, що збільшує залежність місцевих бюджетів від державного бюджету та підвищує рівень централізації бюджетної системи. Це сигналізує про незбалансованість розподілу повноважень між рівнями державної та місцевої влади і недосконалість організації системи міжбюджетних відносин, а також про необхідність подальшого нарощування дохідної частини місцевих бюджетів.

Для подолання зазначених проблем у «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [7] визначено такі пріоритетні напрями бюджетної децентралізації: забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів; децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Під час реалізації положень такої Концепції було вжито певні заходи. У 2015 році прийнято зміни до Бюджетного [8] та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації:

– систему вертикального збалансування місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя (рис. 3). При цьому місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримуватимуть базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя кошти вилучатимуться не в повному обсязі, як за чинною системою, а лише 50% перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні. Для покриття можливих диспропорцій місцевих бюджетів усіх рівнів також передбачено введення стабілізаційної дотації в обсязі не менше 1% надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів (протягом трьох років після набрання чинності Закону [9]);

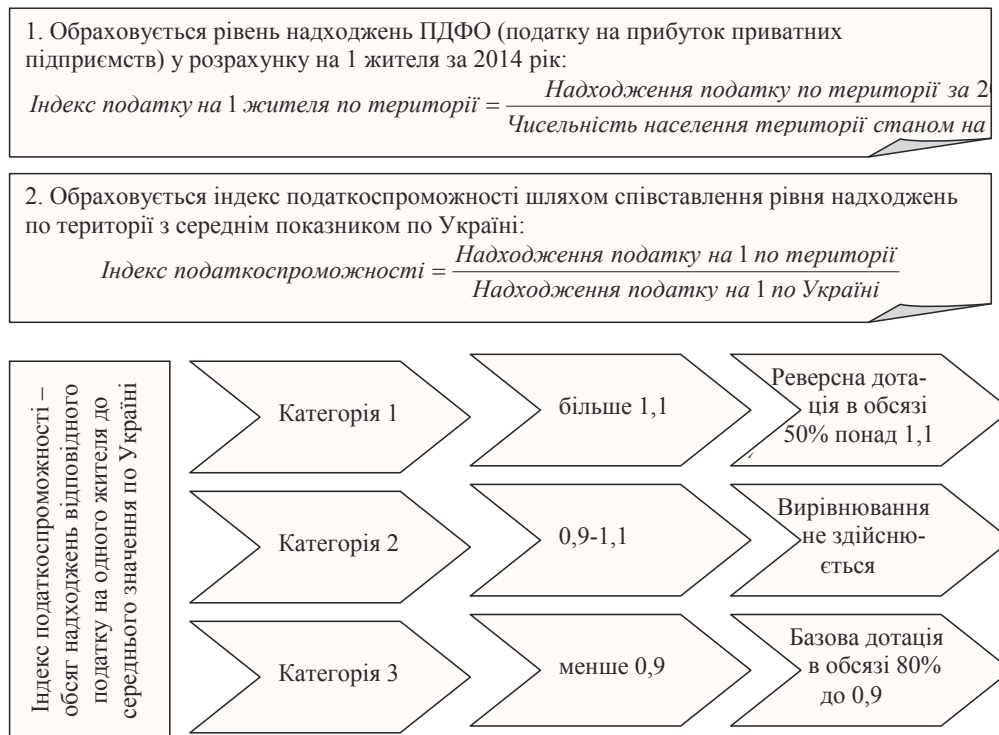


Рис. 3. Вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів замість системи балансування [10]

– запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам: освітню, медичну та інші, що розраховуються на основі державних соціальних стандартів і нормативів (рис. 4);

– надано право органам місцевого самоврядування самостійно визначати ставки місцевих податків та зборів, а також встановлювати пільги з їх сплати;

– надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення всім містам обласного значення (до цього часу такі запозичення могли здійснювати лише міста з чисельністю населення понад триста тисяч жителів);

– розширено джерела формування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок передачі їм окремих доходів із державного бюджету: 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки, а також до місцевих бюджетів також зараховано 80% екологічного податку, запроваджено акцизний податок із реалізації під-акцизних товарів суб'єктами господарювання у сфері роздрібної торгівлі за ставкою 5% від їх вартості;



Рис. 4. Система міжбюджетних трансфертів [10]

– запроваджено новим алгоритмом розмежування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) до бюджетів міст обласного значення, районів, об’єднаних територіальних громад (рис. 5);

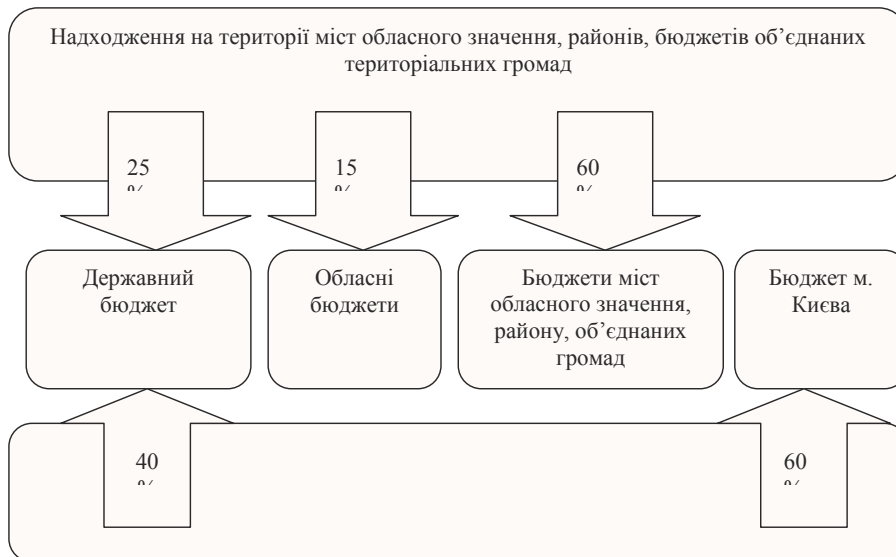


Рис. 5. Нормативи розмежування ПДФО [10]

– відмінено індикативне планування показників місцевих бюджетів Міністерством фінансів України та надано право самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів, передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду місцевих бюджетів (без поділу на I та II кошики).

Реалізація перелічених заходів сприятиме покращенню забезпеченості місцевих бюджетів фінансовими ресурсами і стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Доцільним є вдосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів в частині нівелювання негативного впливу соціально-економічних чинників, зокрема, під час визна-

чення обсягів субвенцій до формульного розрахунку внести коригувальні коефіцієнти щодо кількості внутрішньо переміщених осіб на певній території; індексування доходів щодо рівня інфляції.

Існуючий алгоритм визначення обсягів видатків із державного бюджету на виконання делегованих повноважень у формі медичної, освітньої субвенцій та субвенції на підготовку робітничих кадрів базується на формульних розрахунках, у яких нормативи бюджетної забезпеченості визначають не галузевими стандартами, а фінансовими можливостями державного бюджету. Проблематичним вбачається забезпечення якості та повноти надання таких послуг для споживачів. Необхідним є також стимулювання розвитку фондового ринку місцевих (муніципальних) цінних паперів.

На нашу думку, в основі побудови бюджетної системи повинна стати модель децентралізації змішаного типу, оскільки переважна орієнтація на децентралізовані моделі, які притаманні високорозвиненим демократичним країнам, може призвести до порушення цілісності держави та посилення асиметрії. Тому ми вважаємо, що збалансування бюджетної системи України необхідно проводити за структурно-логічною схемою, наведеною на рисунку 6.

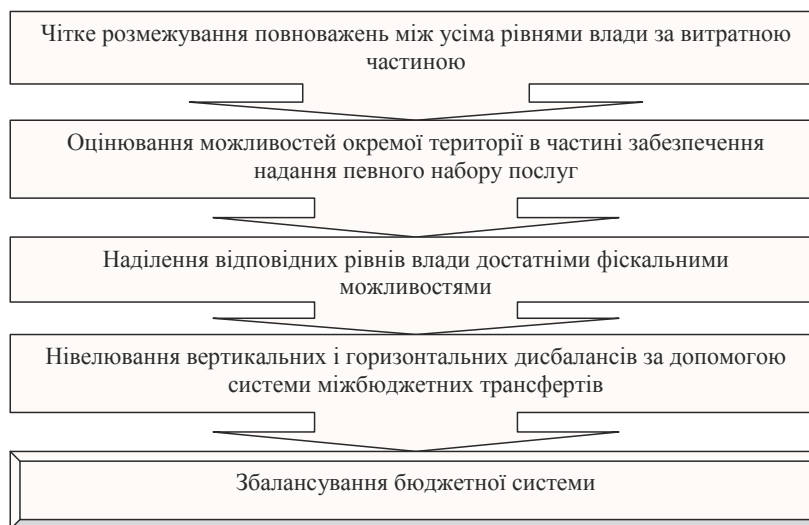


Рис. 6. Структурно-логічна схема збалансування бюджетного процесу України

Джерело: складено автором.

Відповідно до рисунку 6 кожний наведений блок є логічним продовженням попереднього, тобто:

– блок «чітке розмежування повноважень між усіма рівнями влади за витратною частиною» означає, що лише після того, коли розподілені всі повноваження по витратній частині та визначений їх прогнозований обсяг на кожному рівні бюджетної системи, слід підходити до вирішення питань про закріплення та перерозподіл доходів між цими рівнями;

– на базі блоку «оцінювання можливостей окремої території в частині забезпечення надання певного набору послуг» відбувається визначення потреби у фінансових ресурсах та прийняття рішення про базу надходжень до бюджету;

– у межах блоку «наділення відповідних рівнів влади достатніми фіскальними можливостями» широко застосовують основний принцип розподілу повноважень щодо збирання доходів між рівнями бюджетної системи, а саме – обсяг податкових надходжень, що закріплені за бюджетом, повинні відповідати обсягу видаткових зобов'язань. При цьому досягнення такої відповідності повинно здійснюватися на основі законодавчого закріплення за місцевими бюджетами податків, потенційний обсяг збирання яких відповідав би зобов'язанням із видатків бюджету;

– блок «нівелювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів за допомогою системи міжбюджетних трансфертів», призначений для забезпечення на всій території країни певного стандарту державних послуг. Звичайно, зрозуміло, що для цього спочатку потрібно забезпечити виконання першочергових функцій держави до яких належить: державне управління, правоохоронна система, оборона тощо. У подальшому визначають адекватні для виконання перелічених завдань обсяги видатків. Та лише після того, коли будуть вирішені питання фінансування державних завдань, можна вже переходити до розгляду питань, які пов'язані із фінансуванням потреб місцевих громад.

Оцінювання ефективності фінансової еквалізації міжбюджетного розподілу коштів пропонуємо здійснювати структурно-логічною схемою, представленою на рисунку 7.

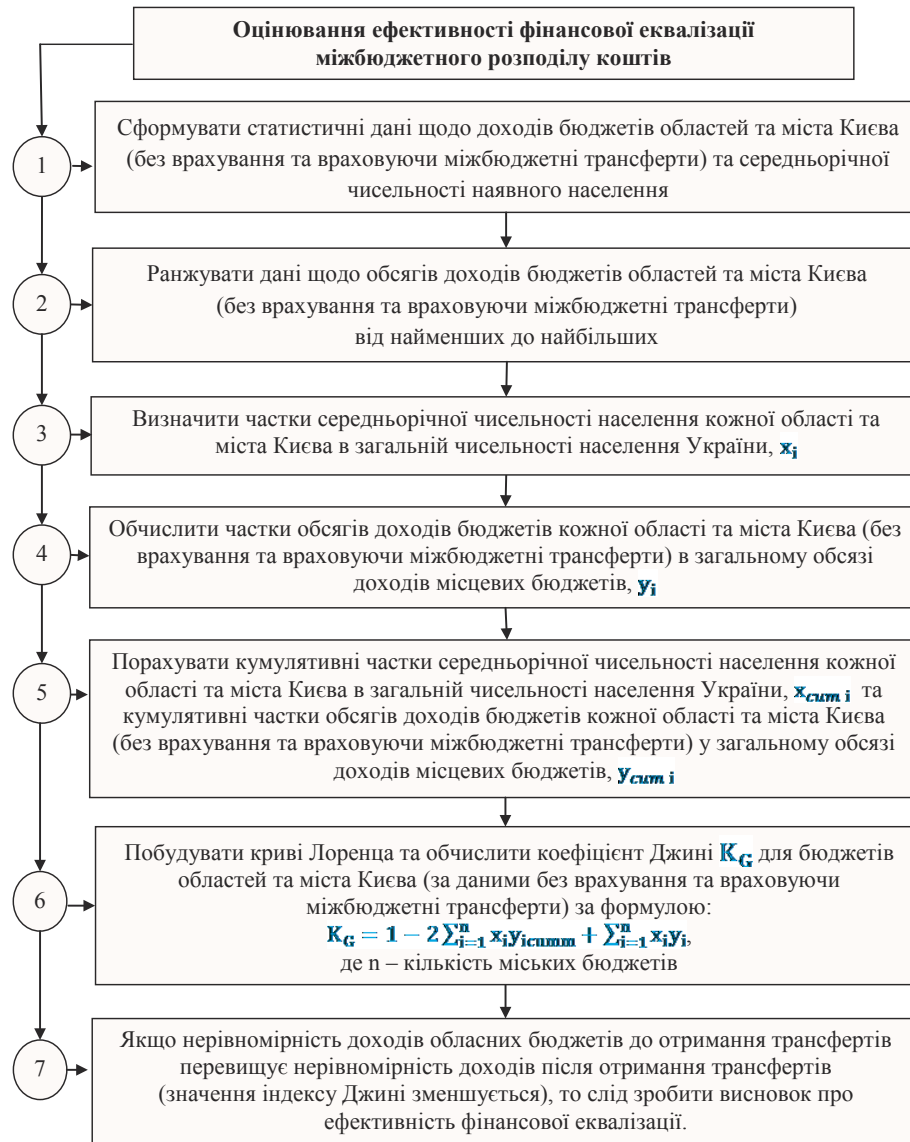


Рис. 7. Структурно-логічна схема оцінювання ефективності фінансової еквалізації міжбюджетного розподілу коштів

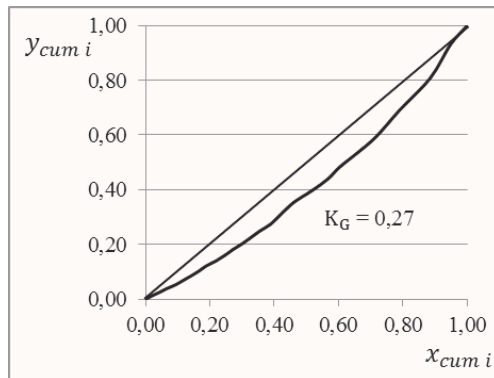
Джерело: складено автором.

Виконаємо оцінювання ефективності фінансової еквалізації міжбюджетного розподілу коштів в Україні за 2013-2015 роки за даними про доходи бюджетів областей та міста Києва, враховуючи міжбюджетні трансферти та без врахування міжбюджетних трансфертів, а також про середньорічну чисельність наявного населення за регіонами.

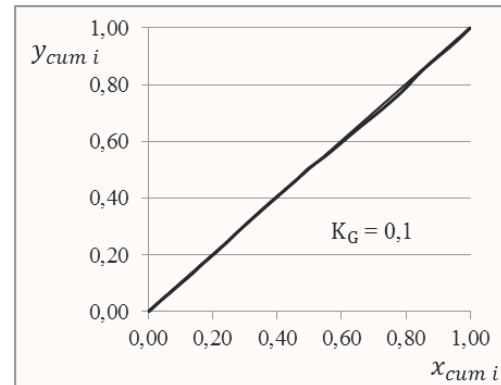
Результати обчислення коефіцієнту Джині та криві Лоренца для бюджетів областей та міста Києва (без врахування та враховуючи міжбюджетні трансферти) за 2013-2015 роки представлені на рисунку 8. Як свідчать наведені дані, фінансова еквалізація міжбюджетного розподілу коштів в Україні є ефективною. Коефіцієнт Джині характеризує ступінь відхилення фактичного розподілу величин від рівномірного. Значення коефіцієнту – у межах від 0 до 1. Чим вище коефіцієнт Джині, тим більшою є диференціація доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу постійного населення, що свідчить про недостатню ефективність міжбюджетного розподілу коштів.

На рисунку 9 представлена крива Лоренца. Для побудови такої кривої на обидві вісі координат наносять масштабну шкалу від 0 до 1. По горизонталі відкладають частки населення, що проживають у певних областях, а по вертикалі – частки доходів місцевих бюджетів цих областей. Якби доходи бюджетів усіх областей були однаковими в розрахунку на одну особу, то розподіл таких доходів був би рівномірним та мав вигляд діагональної лінії. Нерівномірний розподіл показаний «лінією Лоренца», відхилення якої від діагоналі характеризує ступінь нерівномірності розподілу.

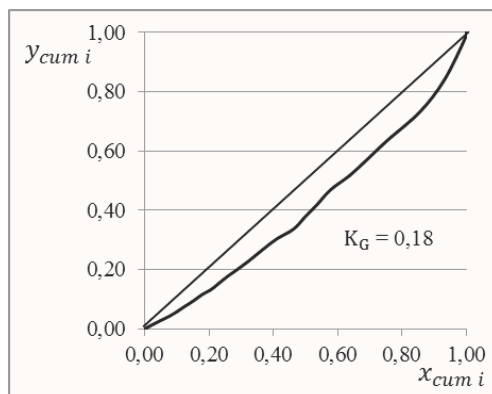
Висновки. Отже, у роботі удосконалено науково-методичний підхід до оцінювання ефективності фінансової еквалізації, що на відміну від інших підходів, ґрунтується на вимірюванні коефіцієнту Джині та побудові кривої Лоренца для оцінювання нерівномірності доходів обласних бюджетів у розрахунку на одну особу постійного населення до та після отримання міжбюджетних трансфертів. Це дозволяє контролювати динаміку зменшення нерівності фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад.



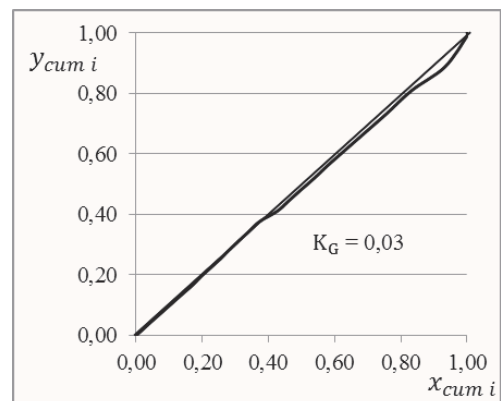
2013 рік, до отримання трансфертів



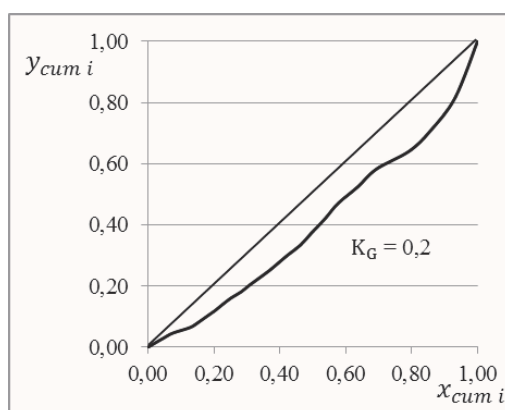
2013 рік, після отримання трансфертів



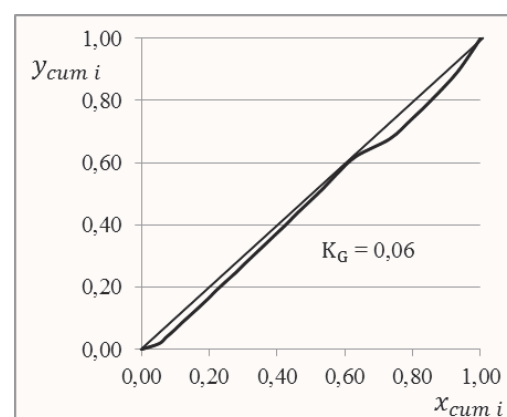
2014 рік, до отримання трансфертів



2014 рік, після отримання трансфертів



2015 рік, до отримання трансфертів



2015 рік, після отримання трансфертів

Рис. 8. Криві Лаффера та значення коефіцієнта Джині доходів місцевих бюджетів за 2013-2015 роки

Джерело: побудовано автором.

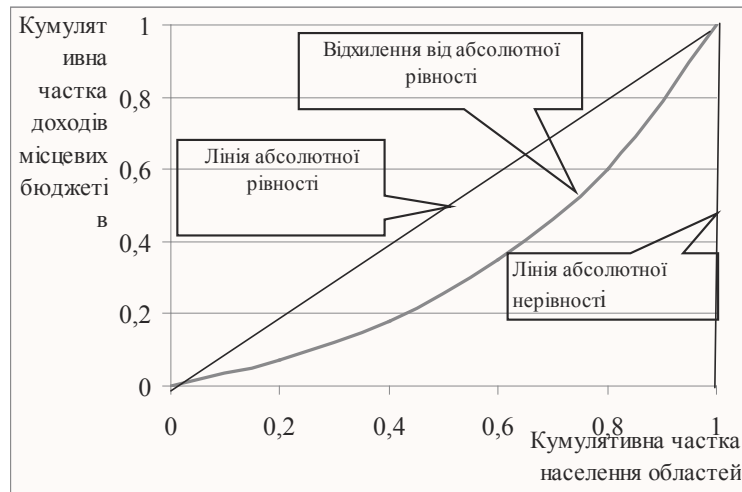


Рис. 9. Крива Лоренца

Узагальнюючи викладене, акцентуємо увагу на необхідності залучення місцевої влади до участі в перерозподілі національного доходу та макроекономічної стабілізації, важливості більш плідного та тісного співробітництва місцевих та державних органів влади, підвищенні ролі місцевої влади в системі розподілу податкових надходжень, зокрема й загальнодержавних, реалізації активної політики горизонтального бюджетного вирівнювання, підвищенні відповідальності держави за стан місцевих фінансів та рівні соціально-економічного розвитку територій.

Література:

1. Далевська Т. Міжбюджетні відносини в Україні : проблеми та перспективи вирішення [Електронний ресурс] / Т. Далевська // Ефективна економіка. – 2014. – № 6. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=3109>.
2. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 55–64.
3. Козенко О. А. Міжбюджетні трансферти як інструмент вертикального фінансового вирівнювання / О. А. Козенко // Економічний форум. – 2014. – № 2. – С. 194–199.
4. Ставерська Т. Реформування міжбюджетних відносин в Україні / Т. Ставерська, І. Шевчук // ScienceRise. – 2015. – № 6 (3). – С. 29–34.
5. Яценко Ю. О. Удосконалення підходів до визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання в Україні / Ю. О. Яценко // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 72–83.
6. Місцеві бюджети [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження КМУ від 01.04.2014 № 333-р.
8. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 р. № 79-УІІІ.
9. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : закон України від 28.12.2014 р. № 79-УІІІ.
10. Реформа міжбюджетних відносин в Україні: презентація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ppt-online.org/89160>.