

ФІСКАЛЬНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ТА ШЛЯХИ РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

FISCAL DECENTRALISATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND WAYS OF IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Волкова Ю.А., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного та адміністративного права
Національний авіаційний університет

У статті досліджено світовий досвід та окреслено шляхи реалізації в Україні фінансової децентралізації. Вказано, що останнє десятиліття було часом риторики про фінансову децентралізацію. Незважаючи на заяви, плани і навіть обіцянки, не спостерігалось процесу пришвидшення наділення органів місцевого самоврядування значними податковими повноваженнями і збільшувати автономію витрат. Звісно, наявні економічні умови та введення воєнного стану були несприятливими факторами для того, щоб Україною було прийнято всеосяжні схеми децентралізації. Варто вказати, що аналіз світового досвіду реформування фінансової сфери, зокрема проведення фінансової децентралізації у світі показав, що якою б не була причина, є ознаки того, що деякі країни зараз більш готові рухатися вперед, інші знаходяться на етапі звання або політичного тиску.

Констатовано, що існує багато аналізів фінансової децентралізації як стратегічного напрямку державної політики у цій сфері. Більшість зосереджується на оцінці досвіду децентралізації в усьому світі та пошуку відповідності між теорією та практикою. Набагато менше уваги приділяється стратегіям реалізації такої політики.

Зазначено, що впровадження фінансової децентралізації має як переваги, так і звісно наявні й складнощі у реалізації цієї політики. До таких переваг доцільно віднести, в першу чергу, наближення громадськості до держави. Саме таке наближення позитивним чином впливає на кілька проблем розвитку, з якими стикаються країни, що розвиваються, зокрема й Україна: мобілізацію доходів, інновації в економічній діяльності, підзвітність виборних посадових осіб і участь у виборах на місцях. Є й інші переваги фінансової децентралізації, зокрема децентралізація може значно розширити податкову мережу. Крім того, якщо фінансова децентралізація буде розвиватися, то це призведе до необхідності розробки оптимальної податкової моделі для адміністративних утворень, що позитивним чином би вплинуло на розвиток та відновлення населених пунктів.

Ключові слова: децентралізація, фінансова децентралізація, децентралізація податків та зборів, деконцентрація, деволюція.

The article studies the world experience and outlines the ways of implementing fiscal decentralisation in Ukraine. It is noted that the last decade was a time of rhetoric about fiscal decentralisation. Despite statements, plans, and even promises, there has been no acceleration in the process of granting local governments significant tax powers and increasing spending autonomy. Of course, the current economic conditions and the imposition of martial law were unfavourable factors for Ukraine to adopt comprehensive decentralisation schemes. It is worth noting that an analysis of the global experience of financial sector reforms, including fiscal decentralisation, has shown that, whatever the reason, there are signs that some countries are now more ready to move forward, while others are at the stage of getting used to it or under political pressure.

It is stated that there are many analyses of fiscal decentralisation as a strategic direction of state policy in this area. Most of them focus on assessing the experience of decentralisation around the world and searching for a correspondence between theory and practice. Much less attention is paid to strategies for implementing such a policy.

It is noted that the introduction of fiscal decentralisation has both advantages and, of course, difficulties in implementing this policy. These advantages include, first of all, bringing the public closer to the state. It is this proximity that has a positive impact on several development issues facing developing countries, including Ukraine: revenue mobilisation, innovation in economic activity, accountability of elected officials and local participation in elections. There are other benefits of fiscal decentralisation, such as the fact that decentralisation can significantly expand the tax network. In addition, if fiscal decentralisation continues to develop, it will lead to the need to develop an optimal tax model for administrative units, which would have a positive impact on the development and restoration of settlements.

Key words: decentralisation, fiscal decentralisation, decentralisation of taxes and fees, deconcentration, devolution.

Останнє десятиліття було часом риторики про фінансову децентралізацію. Незважаючи на заяви, плани і навіть обіцянки, не спостерігалось процесу пришвидшення наділення органів місцевого самоврядування значними податковими повноваженнями і збільшувати автономію витрат. Звісно, наявні економічні умови та введення воєнного стану були несприятливими факторами для того, щоб Україною було прийнято всеосяжні схеми децентралізації. Варто вказати, що аналіз світового досвіду реформування фінансової сфери, зокрема проведення фінансової децентралізації у світі показав, що якою б не була причина, є ознаки того, що деякі країни зараз більш готові рухатися вперед, інші знаходяться на етапі звання або політичного тиску.

Існує багато аналізів фінансової децентралізації як стратегічного напрямку державної політики у цій сфері [1]. Більшість зосереджується на оцінці досвіду децентралізації в усьому світі та пошуку відповідності між теорією та практикою. Набагато менше уваги приділяється стратегіям реалізації такої політики.

Варто вказати, що впровадження фінансової децентралізації має як переваги, так і звісно наявні й склад-

нощі у реалізації цієї політики. До таких переваг доцільно віднести, в першу чергу, наближення громадськості до держави. Саме таке наближення позитивним чином впливає на кілька проблем розвитку, з якими стикаються країни, що розвиваються, зокрема й Україна: мобілізацію доходів, інновації в економічній діяльності, підзвітність виборних посадових осіб і участь у виборах на місцях. Є й інші переваги фінансової децентралізації, зокрема децентралізація може значно розширити податкову мережу. Крім того, якщо фінансова децентралізація буде розвиватися, то це призведе до необхідності розробки оптимальної податкової моделі для адміністративних утворень, що позитивним чином би вплинуло на розвиток та відновлення населених пунктів.

Традиційно зміст фінансової децентралізації розглядається з трьох сторін: деконцентрація, делегування та деволюція. Деконцентрація визнана найслабшою формою децентралізації, за якою, передаються повноваження з управління, використання коштів та реалізації соціальної політики від центральних органів до органів в уже існуючих районах або, при необхідності, до новостворених, але з умовою, що прями контроль за виконанням даних повноважень. Делегування – означає, як правило, передачу функцій, повнова-

жень на певний час із збереженням у делегуючого суб'єкта права повернути їх до власного виконання. Деволуція (від лат. *devolutio* – «згортання») – врегульоване законом передавання повноважень з центрального уряду суверенної держави до уряду на субнаціональному рівні, наприклад, на обласному, місцевому чи державному. Це форма децентралізації. Території, що пройшли процес деволуції, отримують повноваження на формування законодавства, що буде на них поширюватись [2].

Незважаючи на переваги, немає переконливих доказів того, що фіскальна децентралізація набуває руху, особливо у країнах, що розвиваються. Спираючись на статистику державних фінансів МВФ, яка є чи не єдиним доступним порівнянним джерелом даних, можна помітити, що частка субнаціональних урядів у витратах країн, що розвиваються, протягом останнього десятиліття залишалася близько 15 відсотків. У промислово розвинених країнах частка становить близько третини [3].

Причин для цього називається декілька, які можна розглядати з точки зору значних переваг фіскальної централізації. Очолоє список макроекономічний контроль. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою, як правило, є економічно незахищеними, іноді досить невеликими, іноді залежними від відносно невеликої кількості первинного експорту, схильними до інфляції і досить вразливі до зовнішніх впливів. Саме тому у цих країнах панує підхід, згідно якого основні фіскальні інструменти – податки, видатки та запозичення – повинні контролюватися на рівні центральних органів виконавчої влади, оскільки в умовах фіскальної централізації уряд має максимальну гнучкість у реагуванні на макропроблеми. Існує й протилежна позиція: що фіскальна децентралізація є стабілізуючим фактором, оскільки з жорсткими бюджетними обмеженнями та виборним місцевим самоврядуванням дефіцит бюджету може бути насправді меншим у децентралізованій моделі.

Другий аргумент на користь фіскальної централізації пов'язаний з інвестиційним напрямком. Центральні органи влади дійсно зацікавлені в інвестиціях в інфраструктуру. Звичайно, йдеться про те, що такі інвестиції є центральними для розвитку національної економіки. Якщо повноваження щодо прийняття рішень будуть передані органам місцевого самоврядування, то преференції перейдуть до місцевих проектів, що і є децентралізацією.

Отже, фіскальна децентралізація шлях до незалежності місцевих бюджетів, які повною мірою задовольняти б виконання функцій і повноважень місцевих органів влади. Тому фінансова децентралізація є вагомим важелем в утвердженні їх як самостійних і фінансово незалежних суб'єктів економіки країни [4].

Фіскальну децентралізацію слід розглядати як комплексну систему де міжурядові фіскальні відносини і всі елементи цієї системи повинні поєднуватися між собою. Впровадження повинно починатися з проектування комплексної стратегії і розробки плану кожного елемента системи. Поетапна стратегія може бути правильним шляхом, щоб уникнути «шоку реформ», але держава має дотримуватися стратегічного плану і бути готовою до вирішення проблем перехідного періоду під час поетапного впровадження.

Ключовими елементами системи фіскальної децентралізації доцільно назвати такі як: 1) політична автономія, яка є найважливішим елементом децентралізованої системи; 2) оптимальний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування, бюджетна автономія, прозорість та жорстке бюджетне обмеження, що змусить органи місцевого самоврядування контролювати видатки, а місцевих чиновників нести відповідальність.

Варто вказати, що не всі країни дотримуються наведених підходів. Деякі з країн вважають програму фіскальної децентралізації не більш ніж переглядом системи розпо-

ділу доходів або модернізацією адміністрування податку на майно. Дехто повністю ігнорує фіскальні питання і думає про децентралізацію лише з точки зору системи місцевих виборів, а планувальники дуже часто зосереджуються виключно на тому, щоб допомогти населенню отримати доступ до обговорення в процесі відбору інвестиційних проектів. Фахівці вказують, що такий підхід може не призвести до успішної децентралізації, оскільки інші елементи, що мають вирішальне значення для отримання переваг, можуть не змінитися в сприятливий спосіб або навіть можуть працювати для отримання компенсуючих результатів [3].

Є багато прикладів проблем, пов'язаних з поступовою реформою. Так, Південна Африка надала місцевим урядам значні повноваження щодо оподаткування майна, включаючи податок на заробітну плату та оборот, а також надала місцевим органам влади деякі повноваження щодо запозичень. Однак уряд досі не встановив жорстких бюджетних обмежень для органів місцевого самоврядування, щоб змусити їх ефективно використовувати ці інструменти. Фіскальна реформа Китаю 1994 року кардинально змінила національну систему розподілу доходів, дала місцевим органам влади більше контролю над адмініструванням місцевих податків і змінила баланс доступності доходів між двома рівнями влади. Однак жодних співмірних змін у розподілі видатків не відбулося [3].

Наведене вказує на те, що країнам доцільно дотримуватися певного порядку у процесі фінансової децентралізації. Зокрема спочатку має бути покладено відповідальність за видатки на органи місцевого самоврядування, а потім має бути визначено розподіл відповідальності за доходи. Це важливе правило, яке полягає в тому, що центральні органи виконавчої влади мають встановити потреби у видатках для кожного рівня, перш ніж вирішувати питання про розподіл доходів.

Надання місцевим органам влади значного контролю над видатками бюджету зменшує контроль, який може здійснюватися профільними міністерствами, і зміщує баланс сил від центру. Більше того, після децентралізації в органах місцевого самоврядування видатки не так легко контролювати. Розподіл доходів, як це практикується в більшості менш розвинених країн, є менш постійною пропозицією: ставки місцевих податків можуть бути обмежені або підлягати затвердженню, міжурядові трансферти місцевим органам влади можуть не здійснюватися так, як було обіцяно, і всі запозичення можуть підлягати затвердженню центральним урядом.

Разом з тим має бути сильна централізована здатність контролювати та оцінювати децентралізацію. Більшість країн, які розвиваються характеризуються дуже централізованими системами державних фінансів і, ймовірно, залишатимуться централізованими протягом досить тривалого часу. Поступовий процес фіскальної децентралізації вимагатиме від центральних органів виконавчої влади чіткого адміністрування в таких питаннях, як запровадження єдиної системи фінансової звітності, правил аудиту, вимог до розкриття інформації тощо. Існує також потреба в технічній допомозі органам місцевого самоврядування в кількох сферах. Особливо невеликі органи місцевого самоврядування потребують допомоги в таких сферах, як бухгалтерський облік, казначейство, податкове адміністрування, обробка даних та оцінка інвестиційних проектів.

Багато країн вважають, що повинна існувати єдина міжурядова фіскальна система, в рамках якої повинні діяти всі субнаціональні уряди. Можливо, це не є необхідною умовою ефективною децентралізації, оскільки кращим шляхом може бути початок фіскальної децентралізації з більших одиниць місцевого самоврядування [5].

Регіональні уряди мають дуже різні можливості для надання та фінансування послуг і, звичайно, різні можли-

вості для запозичень. Можливо, буде необхідно створити систему, в якій ці відмінності будуть чітко визнані, тобто коли різним органам місцевого самоврядування будуть надані різні повноваження щодо фінансування та відповідальності за витрати.

Фіскальна децентралізація вимагає значних податкових повноважень місцевих органів влади. Громадяни будуть вимагати від своїх обраних посадових осіб більшої підзвітності, якщо місцеві державні послуги фінансуватимуться значною мірою за рахунок місцевих податків, на відміну від випадку, коли фінансування здійснюється переважно за рахунок трансфертів центрального уряду. Податок повинен бути видимим для громадськості, достатньо великим, щоб накладати помітний тягар, і цей тягар не повинен бути легко експортований на жителів за межами юрисдикції [3].

Органи центральної влади мають дотримуватися правил фіскальної децентралізації, які вони встановлюють. Центральні уряди розробляють програми фіскальної децентралізації. У більшості країн ця стратегія передбачає, що центр фактично відмовляється від влади, а в деяких випадках вносяться зміни до конституції, щоб гарантувати передачу влади. Хоча фіскальна децентралізація, безсумнівно, означатиме крок від патерналістського підходу до міжурядових фіскальних відносин, саме центральний уряд встановить правила, за якими працюватиме нова система. Дуже часто ці норми мають форму імплементаційних нормативно-правових актів, а не законів чи конституційних імперативів.

Але центральний уряд не завжди дотримується правил, які він встановлює. Прикладів тому безліч: нав'язування органам місцевого самоврядування мандатів на нефінансовані видатки; недофінансування трансфертних програм; перерозподіл видатків без відповідного перерозподілу доходів; скасування місцевих податків.

Місцеві органи влади визнають це і в багатьох країнах гаряче вірять у «ефект паперу» розподілу доходів, тобто гроші прилипнуть туди, куди потраплять. Правила чи ні, але віра в те, що центр не віддасть гроші у важкі часи. Вони також не завжди виконуватимуть обіцянку надати місцеву автономію.

Для того, щоб децентралізація мала шанс, центральний уряд повинен дотримуватися правил, які він встановлює. До цього правила успішної фіскальної децентралізації слід уважно дотримуватися, коли центральний уряд розробляє свою програму. Якщо центр має намір надати фінансам

місцевого самоврядування низький пріоритет у своєму політичному порядку денному – перше скорочення у важкі часи – тоді він не повинен розробляти «закон», який гарантує певний потік доходів. Якщо автономія видатків місцевого самоврядування залежить від центрального судження щодо того, чи зроблено «правильний» вибір, то автономію краще взагалі не обіцяти. Прозорості в правилах недостатньо. Також має бути дотримання правил [3].

Система міжбюджетних трансфертів має відповідати цілям реформи децентралізації. Існує багато різних типів систем міжбюджетних трансфертів, і вони по-різному впливають на фінанси органів місцевого самоврядування. Деякі з них стимулюють місцеві видатки, деякі замінюють місцеві зусилля щодо отримання доходів, деякі є вирівнюючими, а деякі призводять до більшої фіскальної автономії органів місцевого самоврядування, ніж інші. Країни часто розпочинають розробку грантів без повного вивчення альтернативних варіантів та їхнього різного впливу.

Міжбюджетні трансферти мають два виміри: розмір фонду, що підлягає розподілу, та розподіл цього фонду між відповідними органами місцевого самоврядування. Дехто вважає, що вимір фонду, який підлягає розподілу, має відношення до вертикального фіскального балансу між центральним та місцевими органами влади, а вимір розподілу – до горизонтального фіскального балансу.

Отже, фіскальна децентралізація в сучасній теорії та практиці визначається як процес передачі видаткових повноважень і джерел їх фінансування на нижчі рівні державного управління, що забезпечує фіскальну автономію регіональної та місцевої влади, а також підвищення надання публічних послуг. Напрямами фіскальної децентралізації є економічне зростання та економічна стабільність; регіональна економічна конвергенція; інституційний розвиток; структура видатків; податкові витрати тощо.

Аналіз зарубіжного досвіду впровадження фіскальної децентралізації показав, що найбільш успішні моделі регіонального розвитку в якості обов'язкової умови включають досить високий рівень фінансової автономії місцевої влади, що дозволяє їм самостійно планувати власні стратегії розвитку, узгоджуючи їх з необхідним рівнем бюджетних коштів на їх реалізацію, що підвищує їх реалістичність і якість впровадження.

Оцінка фінансової ефективності регіонів України як результат фіскальної децентралізації підтверджує необхідність орієнтації бюджетної політики країни на політику фіскальної децентралізації у перспективі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Bird, Richard M., Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds. 1995. *Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study*. Washington, D.C.: World Bank.
2. Деконцентрація, делегування, деволюція URL: <https://uk.wikipedia.org/>
3. Bahl Roy Implementation Rules For Fiscal Decentralization URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=307da4404ed5ce69af364315c8bd13bb59a29a53>
4. Клименко О.М. Фінансова децентралізація як основа розвитку місцевого самоврядування URL: http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2018/5_2018/20.pdf
5. Bird, Richard M., and Francois Vaillancourt, eds. 1998. *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.