

УДК 332.1

Єфремов Дмитро Петрович

кандидат економічних наук,

доцент кафедри макроекономіки та державного управління

Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ФІСКАЛЬНА ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: МОЖЛИВОСТІ ТА ЗАГРОЗИ

Проаналізовано переваги від посилення фінансової автономії областей України. Виявлено фактори, що матимуть вплив на добробут населення в регіонах. Обґрунтовано орієнтири для реформ фінансових відносин між центром і регіонами.

Ключові слова: фіскальний федералізм, фінансова децентралізація, гіпотеза Тібю.

Постановка проблеми. У результаті загострення внутрішньополітичної ситуації в Україні з початку 2014 року постало питання про характер фінансово-економічних відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування. Як відомо, наша держава відзначалася гіперцентралізованістю фінансових потоків, відсутністю будь-яких наукових принципів у розподілі бюджетних коштів між її адміністративними одиницями та свавіллям бюрократичного апарату при вирішенні питань, пов'язаних з виробництвом регіональних суспільних благ. Наслідками стали системна криза у відносинах між управлінським центром та регіонами і поширення сумнівних ідей про необхідність федералізації країни. Нова влада піднімає питання про адміністративну реформу та посилення фінансової автономії областей, але на яких принципах це має здійснюватися, поки що залишається малозрозумілим. Це актуалізує завдання пошуку оптимальних моделей побудови економічних відносин між урядом та регіонами на основі аналізу міжнародного досвіду.

Постановка завдання. Регіональна політика здавна перебуває в центрі уваги вітчизняних науковців як на Сході (В. Василенко [2]) та Півдні (М. Іжа [4]), так і на Заході (Л. Семів [7]) та Центрі (О. Тищенко [9], В. Чужиков [10]) країни. Основна маса науковців підходить до регіональної економіки або з позиції просторового розвитку, або з точки зору адміністративно-управлінської побудови. На відміну від них, автор ставить собі за мету аналіз наслідків різких змін характеру регіональних економічних відносин з точки зору теорії суспільних фінансів.

Виклад основного матеріалу дослідження. На відміну від сфери сучасної української політики, де слово «федералізм» набуло негативного забарвлення, в науковий економічний обіг поняття фіскального федералізму було введено засновником теорії економіки суспільного сектору Р. Масгрейвом. Під ним він мав на увазі ситуацію, коли унітарна держава «вирішує питання, які з її фіскальних функцій повинні використовуватися централізовано, а які децентралізовано», наслідком чого стає подолання суперечності між економічною ефективністю і управлінської автономією [1, с. 104].

За 2004 – 2013 роки фінансові відносини між центральною владою та регіонами в Україні набули характеру високоцентралізованих: 1) частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті держави за період скорочувалася щорічно зі швидкістю в середньому на 0,5%; 2) обсяг же коштів, повернутих у 2014 році регіонам після перерозподілу через державний бюджет у вигляді міжбюджетних трансфертів, у 1,1 рази перевищив величину сукупних доходів місцевих бюджетів, в той час, як за десять років до цього співвідношення згаданих параметрів становило лише 0,71 (рис. 1).

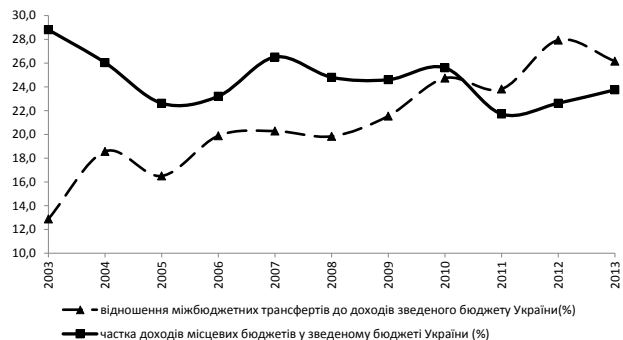


Рис. 1. Зміна ролі місцевих бюджетів у системі суспільних фінансів України (розраховано на основі даних [5])

Подібний стан речей ставить кілька питань: i) наскільки ефективною з точки зору економічної теорії є подібна конструкція фінансових відносин, ii) чи спроможна вона якісно забезпечувати населення регіонів суспільними благами, iii) чи підтверджує світовий досвід результативність посилення фіскального федералізму?

Основним аргументом на користь фінансової автономії регіонів у теорії виступає збільшення можливостей адекватного забезпечення місцевого населення суспільними благами. Різні територіальні громади можуть потребувати різної кількості одного і того ж суспільного блага. Якщо центральна влада виділяє однакову кількість блага для кожної локальної одиниці за однаковою ціною, то попит на місцях може в підсумку виявитися ненасиченим або перенасиченим. Якщо ж їх виробництвом займається місцева адміністрація, то подібних втрат можна уникнути. На додаток вважається, що регіональна влада може бути більш компетентною у місцевих проблемах, швидше реагувати на нові потреби жителів і є менш корумпованою, ніж центральна.

Компаративні дослідження [6] дають ґрунт для припущень, що однієї лише політичної автономії для побудови ефективної місцевої влади, здатної якісно забезпечувати проживаючих на її території мешканців суспільними благами, недостатньо: вона повинна мати стабільну фінансову базу та повноваження користуватися нею (табл. 1).

Популяризатор теорії фіскального федералізму, авторитетний вчений у сфері суспільного сектору, Д. Б'юкенен в одній зі своїх ранніх робіт [11] доводив, що подібний підхід до побудови суспільних фінансів сприяє конкуренції між місцевими адміністраціями. Люди, маючи можливість вільного переміщення всередині демократичної країни, можуть змінювати регіон проживання в залежності від якості життя, досяжної на конкретній території. Зрозуміло, що факторами, які визначатимуть їх переваги щодо місця проживання серед іншого виступають ступінь за-

безпеченості жителів локальними суспільними благами і розмір місцевого податкового навантаження на населення та бізнес. Якщо ж якість життя в певному регіоні буде незадовільною, громадяни стануть залишати його, «голосуючи ногами», що в науковій літературі відомо як гіпотеза Тібу.

Опосередковано про це свідчать і дані, узагальнені в табл. 2: з регіонів, де протягом останніх 5 років спостерігалось найбільш стрімке зростання середньомісячної номінальної зарплати (Вінниць-

ка, Донецька, Луганська, Миколаївська області), зафіксовано суттєву еміграцію (відтік) населення. Натомість перевага надавалася південним регіонам з привабливими кліматичними умовами (АР Крим, Севастополь, Одеська обл.) або можливостями швидкого працевлаштування (Київ та область, Харківщина).

Тим не менше, при високому рівні фінансової децентралізації економіки слід очікувати виникнення конкуренції між її регіонами – в першу чергу,

Таблиця 1

Підходи до побудови фінансових відносин між центром і регіонами в деяких країнах*

Країна	Рівень політичної автономії місцевої влади	Ступінь делегування функцій від центра	Здатність надавати регіонал. суспільні послуги	Податкоспроможність	Залежність від трансфертів	Підсумковий рівень децентралізації
Велика Британія	високий	висока	висока	висока	висока	високий
Нідерланди	високий	висока	висока	висока	висока	високий
Німеччина	високий	висока	висока	середня	середня	середній
Франція	низький	низька	низька	низька	висока	низький
Данія	високий	висока	висока	висока	низька	середній
Фінляндія	високий	середня	висока	висока	низька	середній
Норвегія	високий	висока	висока	висока	середня	середній
Польща	середній	низька	середня	низька	висока	середній
Словаччина	середній	середня	середня	низька	висока	середній
Україна	низький	низька	низька	низька	середня	низький

* Джерело: [6]

Таблиця 2

Приріст населення областей України на фоні темпів зростання середньомісячної номінальної заробітної плати*

Перелік територій	Усереднений темп зростання середньо-місячної номінальної зарплати, %		Приріст населення в 2013 р. від внутрішньої міграції у розрахунку на 10 тис. осіб
	за останні 10 років	за останні 5 років	
Україна	22,0	12,7	x
АР Крим	21,1	12,2	+4
Вінницька обл.	23,5	13,6	-8,5
Волинська обл.	23,8	13,5	0,0
Дніпропетровська обл.	20,7	12,4	-6,6
Донецька обл.	21,6	13,4	-10,4
Житомирська обл.	23,1	12,9	-9,9
Закарпатська обл.	21,5	12,0	-7,2
Запорізька обл.	19,6	11,8	-10,8
Івано-Франківська обл.	21,4	11,8	+1,3
Київська обл.	22,2	12,7	+51,2
Кіровоградська обл.	22,6	12,9	-22,0
Луганська обл.	21,9	13,7	-19,4
Львівська обл.	21,3	12,3	-3,0
Миколаївська обл.	21,0	13,8	-11,8
Одеська обл.	20,9	12,6	+10,5
Полтавська обл.	21,7	12,7	-3,8
Рівненська обл.	22,4	13,4	-9,9
Сумська обл.	22,1	13,0	-14,1
Тернопільська обл.	23,3	12,5	-11,5
Харківська обл.	21,0	12,2	+6,4
Херсонська обл.	21,8	12,4	-19,1
Хмельницька обл.	23,9	13,2	-8,9
Черкаська обл.	23,1	13,1	-9,8
Чернівецька обл.	22,4	12,2	+7,5
Чернігівська обл.	22,5	12,9	-13,4
м. Київ	21,3	10,4	+49,8
м. Севастополь	20,8	12,6	+62,9

* Розраховано на основі [3]

за трудові ресурси, і як наслідок, за інвестиції та державні трансферти. Враховуючи, що деякі області або території від початку мають виняткові переваги (наприклад, статус столиці держави), які приваблюють населення, необхідно констатувати, що частина регіонів приречена на програш змагання. Втрачаючи фінансово-податкове підживлення внаслідок еміграції населення, вони змушені будуть скорочувати виробництво локальних суспільних благ, що надалі приведе до ще більшого відтоку жителів і в ще більшій мірі загострить ситуацію.

Як свідчать дані по Україні (табл. 3.), регіонами, які підприємці вважають привабливими для інвестування, є області східної (Дніпропетровська, Донецька) та центральної (Київська, Полтавська) України. Ті ж самі території виступають основними генераторами ВВП держави. Спеціальні дослідження [8] відзначають конкурентні переваги згаданих регіонів (також Одеська та Харківська обл.): розвинута інфраструктура, система вищої освіти, технологічна база та потреба в інноваціях. Саме вони отримуватимуть найбільші вигоди у перспективі від фіскальної федералізації.

З іншого боку, ослаблена у фінансових можливостях центральна влада навряд чи буде мати достатні можливості виправити регіональні дисбаланси за допомогою грантів і дотацій. Передавши більшу частину фіскальних повноважень на місця, вона буде втрачати інструменти для реалізації все-

редині країни політики перерозподілу доходів та боротьби з бідністю, оскільки встановити прогресивну шкалу оподаткування доходів виявиться неможливим. Сьогодні області, регіональний продукт на душу населення яких є найменшим (Волинська, Закарпатська, Херсонська, Чернігівська), отримують найбільше дотацій з центрального бюджету в перерахунку на 1 особу. За умов фіскального федералізму мешканці цих територій в першу чергу опиняться перед загрозою погіршення якості їх життя.

Спосіб вирішення цієї проблеми пропонує Р. Мастрейв: «проблеми, пов'язані з розподілом, включаючи соціальне страхування та прогресивне оподаткування, повинні вирішуватися переважно, якщо взагалі не повністю, на центральному рівні. Це тим більше правильно тому, що капітал є дуже мобільним, і тому, що ефективність прогресивного оподаткування доходів вимагає охоплення капіталу» [1, с. 108].

Слід враховувати також і те, що в умовах високого ступеня автономії регіонів всередині країни буде спостерігатися зниження результативності грошово-кредитної, валютно-курсової політики і макрофінансових заходів стабілізаційного характеру, що несе додаткові загрози в умовах всеосяжної економічної кризи.

Висновки з проведеного дослідження. У підсумку можна прийти до висновку, що фіскальний

Таблиця 3

Трансферти обласним бюджетам від державного на фоні валового регіонального продукту та капітальних інвестицій в 2013 р. у перерахунку на душу населення*

Перелік територій	Валовий регіональний продукт на душу населення (тис. грн.)**	Капітальні інвестиції на душу населення (тис. грн.)	Трансферти обласному бюджету з державного на душу населення (тис. грн.)
Україна	32,0	4,58	1,24
АР Крим	22,7	7,31	1,19
Вінницька обл.	20,3	3,56	1,20
Волинська обл.	19,3	2,98	1,66
Дніпропетровська обл.	44,7	6,21	1,11
Донецька обл.	38,9	6,20	1,12
Житомирська обл.	19,6	2,18	1,41
Закарпатська обл.	17,1	1,85	1,49
Запорізька обл.	30,7	3,53	1,11
Івано-Франківська обл.	23,4	3,28	1,56
Київська обл.	40,5	11,28	1,19
Кіровоградська обл.	22,1	3,08	1,33
Луганська обл.	25,9	4,96	1,03
Львівська обл.	24,4	3,47	1,29
Миколаївська обл.	24,8	3,94	1,23
Одеська обл.	27,1	4,35	1,13
Полтавська обл.	38,4	5,76	1,09
Рівненська обл.	18,9	2,31	1,67
Сумська обл.	21,7	2,20	1,20
Тернопільська обл.	16,6	2,64	1,32
Харківська обл.	30,0	3,08	1,04
Херсонська обл.	17,9	1,80	1,25
Хмельницька обл.	19,9	2,41	1,27
Черкаська обл.	24,6	2,41	1,23
Чернівецька обл.	14,5	2,34	1,38
Чернігівська обл.	22,1	2,42	1,21
м. Київ	97,4	22,33	1,00
м. Севастополь	25,9	5,66	0,91

* Розраховано на основі [3; 5]

** Дані за 2012 рік

федералізм містить в собі складну дилему вибору: з одного боку, він посилює економічну ефективність у забезпеченні суспільними благами і створює перспективи поліпшення життя більш заможної частини країни; з іншого боку, він несе загрозу посилення диференціації населення за доходами, поглиблення майнового розшарування суспільства,

зростання соціальної напруженості і нестабільності. Враховуючи високий рівень відносної бідності та низької якості життя, що спостерігаються по всій Україні, вибір, на думку автора, повинен бути на користь такої регіональної політики, яка забезпечуватиме пріоритет загальнонаціональної економічної справедливості.

Література:

1. Б'юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
2. Василенко Н.В. Экономическое развитие регионов: сходство и различие: монографія / В.Н. Василенко и др. Ин-т экономико-правовых исследований. – Донецк: Юго-Восток, 2010. – 219 с.
3. Доходи населення. Демографічна ситуація. Соціально-економічне становище регіонів. – Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
4. Іжа М.М. Система регіонального управління: світовий досвід та Україна: Монографія / М.М. Іжа. – Одеса: «Друкарський дім», 2011. – 368 с.
5. Інформація про виконання показників міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України місцевим бюджетам – Веб-портал Державної казначейської служби України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=212666>
6. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів QCBS-2. Остаточний звіт. Грудень 2010 – Світовий банк [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>
7. Регіональні суспільні системи [Текст]: монографія / Нац. акад. наук України, Ін-т регіональних досліджень; [Відп. Ред. Л.К. Семів] – Львів: Ін-т регіональних досліджень НАН України, 2007. – 496 с.
8. Рейтинг регионов Украины: где лучше всего жить и работать. – Сегодня.ua [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/enews/rejting-regionov-ukrainy-gde-luchshe-vsego-vesti-biznes-477692.html>
9. Тищенко О.П. Регіональний економічний розвиток: теорія та вимірювання: монографія / О.П. Тищенко. – К.: ВПК «Експрес-Поліграф», 2012. – 368 с.
10. Чужиков В.І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: Монографія / В.І. Чужиков. – К.: КНЕУ, 2008. – 272 с.
11. Buchanan, James M. (1952) Federal Grants and Resource Allocation, *Journal of Political Economy*, 60, 208–21.

Ефремов Дмитрий Петрович

кандидат экономических наук,

доцент кафедры макроэкономики и государственного управления

Киевского национального экономического университета имени Вадима Гетьмана

ФИСКАЛЬНАЯ ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ УКРАИНЫ: ВОЗМОЖНОСТИ И УГРОЗЫ

Аннотация

Проанализированы преимущества от усиления финансовой автономии областей Украины. Выявлены факторы, которые будут иметь влияние на благосостояние населения в регионах. Обоснованы ориентиры для реформ финансовых отношений между центром и регионами.

Ключевые слова: фискальный федерализм, финансовая децентрализация, гипотеза Тибу.

Yefremov Dmytro Petrovych

PhD,

Associate Professor of Macroeconomics and Public Management

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

FISCAL FEDERALIZATION OF UKRAINE: OPPORTUNITIES AND THREATS

Summary

The advantages of increased financial autonomy of the Ukrainian regions are analyzed. The factors that will work upon the population welfare in regions are determined. Benchmarks of financial relations reforms between the center and the regions are proposed.

Keywords: fiscal federalism, fiscal decentralization, Tiebout hypothesis.