

УДК 336:15

Ломачинська І. А.

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова

Щур Р. І.

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ЕФЕКТИ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено бюджетно-податкову децентралізацію на основі фундаментальних концепцій сучасної економічної науки. Здійснено аналіз окремих ефектів фіскальної децентралізації щодо позитивного та негативного впливу на соціально-економічний розвиток країни. Узагальнено, що в цілому децентралізація сприяє зростанню суспільного добробуту, втім її успіх залежить як від обраної моделі децентралізації, так і в більшій мірі від країнових характеристик, зокрема від існування сильних ефективних інститутів на всіх рівнях державної влади.

Ключові слова: бюджетно-податкова децентралізація, соціально-економічні ефекти, національні суспільні блага, локальні суспільні блага.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. В останні десятиліття значна кількість унітарних країн світу розвивалась шляхом децентралізації, що було обумовлено необхідністю заміни планової централізованої економіки, яка виявилась неадекватною, на ринкову, потребою в зменшенні розміру та підвищенні ефективності державного сектору економіки, потребою у пошуку шляхів економічного зростання та зростання добробуту населення, досягнення макроекономічної стабільності та фіскальної стійкості тощо. Крім того, децентралізація сьогодні розглядається як шлях до досягнення демократизації суспільства; шлях відновлення довіри населення до влади, що забезпечує політичний консенсус, шлях згладжування політичних, соціальних, етнічних конфліктів на місцевому рівні. В результаті місцеві органи влади поступово стають основними суб'єктами, що надають суспільні блага громадянам, що не може відбуватися без відповідної бюджетно-податкової (фіскальної) децентралізації. При цьому інструменти бюджетно-податкового регулювання відіграють важливу роль у забезпеченні зростання суспільного добробуту сучасної країни [1].

Аналіз останніх публікацій. Питанню бюджетно-податкової децентралізації присвячено достатню кількість праць вітчизняних та зарубіжних авторів. Так сучасна теорія фіскального федералізму та міжбюджетних відносин, яка лежить в основі фіскальної децентралізації, сформувалась на основі робіт А. Вагнера, Дж. Б'юкенена, Р. Масгрейва, В. Оутса, П. Самуельсона, Дж. Стіглітца, Ч. Тібо та ін. Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації та її вплив на соціально-економічний розвиток, у тому числі й в Україні, висвітлені у дослідженнях Р. Гаті, О. Дроздовської, Р. Еніколопова, К. Журавської, Н. Корень, І. Луніної, В. Мельника, О. Соколової, В. Тропіної, І. Чугунова й ін. Утім, урахувавши актуальність цієї проблеми на сучасному етапі розвитку України, яка, починаючи з 2014 р. здійснює реформи децентралізації влади, питання щодо того, чи сприяє процес децентралізації вирішенню економічних, соціальних проблем суспільства потребує подальшого дослідження.

Метою статті є визначення соціально-економічних ефектів бюджетно-податкової децентралізації на основі огляду та узагальнення існуючих положень у сучасній спеціалізованій літературі, що дозволить обґрунтувати рекомендації щодо зваженої та ефективної фіскальної децентралізації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Децентралізація – це багатогранний феномен, який охоплює

політичні, адміністративні, фіскальні аспекти, що реалізуються у різному ступені на основі взаємодії рівнів вертикальної структури влади один із одним і передбачає передачу повноважень від центрального (державного) рівня управління на місцевий (локальний). При цьому слід відрізнити децентралізацію від деконцентрації, де діяльність центрального уряду є децентралізованою, але делегування повноважень щодо прийняття рішень відсутнє.

Фіскальна децентралізація базується на фіскальному федералізмі, який передбачає такий устрій бюджетно-податкової системи, при якому кожний з рівнів державної влади має власний бюджет і діє в межах закріплених за ним бюджетно-податкових повноважень. При цьому основна ідея полягає у тому, що делегування податкових та видаткових повноважень сприяє зростанню ефективності державного сектору. Саме це визначено у теоремі децентралізації Оутса, яка стверджує, що для локальних суспільних благ, споживання яких здійснюється географічно локалізованою підмножиною всього населення, і для яких витрати виробництва будь-якого обсягу владою на кожному рівні адміністративно-територіального утворення однакові та дорівнюють витратам центрального уряду, завжди більш ефективно, чи не менш ефективно, якщо забезпечуються на місцевому рівні. Отже, рівень влади, що знаходиться найближче до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити найбільш ефективне витрачання бюджетних коштів (ефективність витрат) для задоволення місцевих потреб, що дозволяє йому надавати цілий ряд бюджетних послуг на рівні, де можливий найбільш повний облік конкретних потреб [2]. У результаті, за наявності різноманітних уподобань і потреб щодо суспільних благ децентралізована структура уряду, як правило, призведе до збільшення добробуту громадян.

Цей фундаментальний висновок впливає, по-перше, з припущення, що децентралізована влада забезпечує інформаційні переваги та більшу гнучкість при адаптації до потреб та переваг громадян, а, по-друге, з гіпотези Тібо («голосування ногами»), яка полягає в тому, що економічні агенти обирають саме ту адміністративно-територіальну одиницю, в якій буде забезпечено локальні суспільні блага і рівень податкового тягаря, що в найбільшій мірі відповідають їх перевагам [3]. Отже, наявність значної кількості адміністративно-територіальних одиниць та інтенсивна міграція населення сприяє зростанню Парето-ефективності. Гіпотеза Тібо, в свою чергу, була сформульована у відповідь на висновок П. Самуельсона, що індивідууми аніскільки не виявляють переваг щодо суспільного блага.

Крім того, доробком теореми Оутса щодо розуміння сутності фіскальної децентралізації є й те, що суспільні блага поділені на національні, як ті, що споживаються населенням всієї країни, та локальні, як ті що задовольняють потреби локалізованої підмножини всього населення, виходячи з географічної детермінанти. Цей підхід до розподілу суспільних благ запропонував Ч. Тібо [3]. Необхідність розподілу суспільних благ підтверджує і «гіпотеза диверсифікації», відповідно до якої встановлювати загальний і надавати однаковий рівень і набір суспільних благ і послуг у різних регіональних юрисдикціях неефективно, оскільки попит на них, як і на діяльність державної служби в різних територіальних громадах, буде відмінний [5-6]. Відповідно розширення повноважень громади сприяє підвищенню ефективності та диверсифікації системи державного управління в цілому, що дозволяє краще задовольнити інтереси і пріоритети платників податків, що підвищує, тим самим, «споживчу ефективність» державної служби. Це, крім того, сприяє більш ефективному розподілу ресурсів.

У контексті цього, підтвердження необхідності фіскальної децентралізації щодо її позитивного впливу на економічний розвиток можна знайти і у Дж. Бренана і Дж. Б'юкенена, які запропонували «гіпотезу стриманості Левіафана» [7]. Згідно моделі Бернана-Б'юкенена уряд є монолітним Левіафаном і веде себе як максимізатор доходів через надмірне оподаткування, заборгованість або створення грошей на шкоду платникам податків. Самовільна і спеціально зацікавлена політична поведінка, на думку цих авторів, може бути обмежена шляхом запровадження конституційних обмежень, зокрема податкової ставки та податкової бази в ідеалі на рівні, який дозволить профінансувати ефективний набір суспільних благ.

І хоча фундаментальні основи бюджетно-податкового децентралізації, сформульовані на основі ідей У. Оутса і Ч. Тібо, розроблені для федеративних держав, у сучасних умовах в повній мірі можуть реалізовуватися й для унітарних.

Бюджетно-податкова децентралізація позитивно впливає на економічний розвиток і через «гіпотезу підвищення ефективності», відповідно до якої, розширення повноважень місцевих органів влади обумовлює й посилення підзвітності. Це не лише заставляє враховувати пріоритети платників податків при розподілі бюджетних витатків і фінансуванні державних послуг, а й шукати інноваційні підходи до виробництва і надання суспільних товарів і послуг. Крім того, при достатньому рівні децентралізації виборці отримують можливість достатньо легко порівнювати власні пропозиції локальних суспільних благ з тими, що надають сусідні території, і відповідно накладати санкції на субнаціональний уряд за надмірні або марнотратні витрати [8]. У результаті в довгостроковій перспективі можна очікувати зниження витрат, цін на суспільні товари та послуги, зростання їх якості (ефект «ефективності виробників») [9], а отже й зростання суспільного добробуту. Крім того, задоволення потреб мешканців запобігає міграції бізнесу, міграції податкової бази, знижує фіскальний стрес і, зрештою, сприяє економічному зростанню [10].

Теоретичні висновки щодо зростання якості, кількості суспільних благ та зниження витрат на їх виробництво і надання підтверджуються й емпіричними дослідженнями. Так достатня кількість робіт демонструє позитивний результат бюджетно-податкової децентралізації щодо поширення та якості начальної та середньої освіти [наприклад, 11-12].

Позитивний ефект, хоча і в меншій мірі, спостерігається і для послуг системи охорони здоров'я [наприклад, 12-13]. Останнє можна пояснити тим, що децентралізовані уряди частіше надають пріоритет саме освіті у порівнянні з системою охорони здоров'я.

Поряд з цим існують аргументи щодо негативного впливу бюджетно-податкової децентралізації на соціально-економічний розвиток.

Одним з таких аргументів є виникнення м'яких бюджетних обмежень, які визначають у загальному розумінні як окремих випадок недостовірних зобов'язань (зобов'язань, що не вселяють довіри) і описують як ефект, коли економічні агенти при прийнятті рішень, які пов'язані з ризиками неплатоспроможності, очікують, що їм буде надана фінансова допомога ззовні [14]. Отже, при децентралізації може виникнути ситуація, коли субнаціональні уряди постійно очікують, що центральна влада буде їх підтримувати у випадках фіскальних дисбалансів [15], що може обумовлювати недобросовісну поведінку перших. З іншого боку, жорстке бюджетне обмеження означає, що регіональні уряди не можуть очікувати додаткових субсидій або трансфертів від центрального уряду при фінансових труднощах, що обмежує їх опортуністичну поведінку та стимулює фіскальну дисципліну. Питання про м'яке бюджетне обмеження є важливим через проблеми стимулювання, які виникають, коли регіональні уряди очікують, що частина або всі витрати та/або витрати на запозичення покривається центральним урядом у формі додаткових трансфертів [16]. Це пов'язано з тим, що фінансова підтримка центрального уряду знижує податкову вартість локальних суспільних благ (фіскальна ілюзія). При цьому це призводить до зростання податкового тягара для всіх платників податків у країні, та при прийнятті рішення центральним урядом щодо фінансової підтримки локального уряду не враховуються добробут, переваги інших локальних підмножин населення.

Фіскальна ілюзія виникає у разі недосконалої інформації, коли або регіональні влади невірно уявляють, на що саме виділяється фінансова допомога, або виборці в результаті хибних уявлень про фактичний податковий тягар або витрати надання суспільних благ вважають, що при виділенні фінансової допомоги відносна ціна суспільних благ знижується. У разі фіскальної ілюзії виділення фінансової допомоги призводить як до ефекту доходу, так і до ефекту заміщення, а отже, і до надлишкового у порівнянні з громадським оптимумом надання суспільних благ.

В свою чергу, це призводить до зростання витатків на центральному рівні. Крім того, можуть виникнути додаткові ефекти, зокрема, зниження рівня оподаткування за рахунок того, що фінансова підтримка субнаціонального уряду центральним перетікає у приватний сектор. Занадто великі витрати або запозичення, зроблені регіональними урядами відносно ефективного рівня, м'які бюджети можуть призвести до макроекономічної нестабільності та неефективності [10]. Загроза для макроекономічної нестабільності може проявлятися через вплив м'яких бюджетних обмежень на монетарну та фіскальну політику центрального уряду, зменшення приватних інвестицій та приватного споживання тощо. Крім того, субнаціональні уряди можуть фінансувати недієздатні, ризикові проекти, проекти, пов'язані зі зростанням власної популярності. Таким чином, фіскальна децентралізація може посилити фіскальний дисбаланс на рівні країни, тим самим,

загрожувати загальній макроекономічній стабільності, за винятком випадків, коли субнаціональні уряди чітко виконують фінансову дисципліну, а пакет децентралізації включає стимули до обережного управління боргами та витратами [17].

Емпіричні дослідження в цілому демонструють, що більш ефективним є устрій багаторівневої системи органів влади, що характеризується жорсткими бюджетними обмеженнями субнаціональних урядів, не залежно від того, чи є це сильна федералізація, чи унітарна держава [18-19].

Недоліки бюджетно-податкової децентралізації можуть проявлятися й у зв'язку з тим, що інвестиційні інтереси локальної та центральної влади дещо відрізняються. Зокрема місцевий уряд частіше надає переваги споживчим, а не інвестиційним благам. Якщо національний уряд інвестує переважно в інфраструктуру національної економіки, зокрема у будівництво та підтримку магістральних доріг, енергетичну, транспортну, інформаційну систему, захист навколишнього середовища, безпеку, обороноздатність й ін., то місцевий уряд – у місцеву інфраструктуру, яка включає зокрема, систему водопостачання, місцеві дороги, муніципальні будівлі, зони відпочинку й ін. [20]. Крім того, місцеві уряди, як правило, менше уваги приділяють технологічним, екологічним й ін. стандартам. У результаті це негативно може позначитися на розвитку інфраструктури країни, що може мати негативні наслідки особливо в період орієнтації на інтенсифікацію економічного зростання національної економіки, оскільки рівень розвитку інфраструктури є важливим елементом конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості. Отже, інвестування в суспільні блага центральною владою може мати значно більше позитивних зовнішніх ефектів.

Неоднозначною є й думка, що бюджетно-податкова децентралізація призводить до вирівнювання соціальної структури суспільства, особливо в економіках, що розвиваються. Саме централізація має більше важелів для пом'якшення фінансових відмінностей, враховуючи, що «бідніші» регіони мають менший рівень збираності податків та більший рівень потреб у видатках. Важливим є й те, що фінансова децентралізація зменшує можливості фінансового вирівнювання, а іноді й поглиблює соціальну та фінансову нерівномірність. Саме «багаті» регіони у порівнянні з «бідними» мають більший потенціал розширення пропозиції локальних суспільних благ, зростання інвестиційної привабливості, збираності податків, залучення запозичень та виплат по ним, що ще більше поглиблює регіональну диференціацію.

Соціальна й фінансова фрагментація в умовах фінансової децентралізації може проявлятися й у тому, що більшість субнаціональних урядів направляють свої зусилля на задоволення подібних суспільних потреб; на розподіл бюджетних видатків можуть впливати місцеві еліти; в результаті масштабування процесу виробництва і надання локальних суспільних благ можуть зростати витрати регіональної влади, що призводить до неефективного розподілу ресурсів й ін.

Важливим аспектом аналізу соціально-економічних ефектів бюджетно-податкової децентралізації, особливо в економіках, що розвиваються, є питання тінізації господарської діяльності. Втім слід визнати, що тут існує як позитивний, так і негативний вплив децентралізації на розмір тіньової економіки. З одного боку забезпечення більш ефективних та прозорих способів витра-

чання державних ресурсів і, тим самим, готовності платити податки при децентралізації буде сприяти детінізації економіки та посиленню економічного зростання. Втім, існує ряд загроз, які можуть навпаки призводити до зростання рівня тіньової економіки, зокрема в результаті впливу на рішення локальної влади окремих груп з особливими інтересами, або менш прозорі та недостатньо прості та зрозумілі умови бюджетно-податкового процесу на локальному рівні в результаті урізноманітнення адміністративних і законодавчих вимог у різних регіонах, у тому числі в результаті недостатньої підготовки працівників місцевого самоврядування до вирішення і виконання нових завдань.

Емпіричні дослідження свідчать, що в країнах, що розвиваються, існує пряма залежність між фінансовою децентралізацією і розміром тіньової економіки, тоді як у розвинутих країнах переважає протилежний ефект [21].

Висновки. Не зважаючи на те, що не існує єдиної теоретичної моделі, яка б визначила прямий зв'язок фінансової децентралізації та соціально-економічного зростання, більшість досліджень демонструють позитивний вплив першої для зростання суспільного добробуту. При цьому вплив фінансової децентралізації на економічне зростання буде позитивним, якщо це здійснюється через такі фактори, як алокативна ефективність, розподіл доходів, макроекономічна стабільність, що були визначені Р. Масгрейвом як основні цілі держави щодо суспільних фінансів. Також слід відзначити, що успіх процесу децентралізації залежить як від обраної моделі децентралізації, так і в більшій мірі від країнових характеристик, зокрема від існування сильних ефективних інститутів на всіх рівнях державної влади. Саме це пояснює, чому фінансова децентралізація демонструє кращі результати в розвинутих країнах, ніж в тих, що розвиваються.

Бюджетно-податкова децентралізація в цілому призводить до зростання соціально-економічного добробуту громадян, сприяє зростанню їх відповідальності щодо сплати податків, обумовлює підвищення ефективності бюджетних видатків. При цьому чим більше існує локальних юрисдикцій та вища конкуренція між ними, чим вище мобільність міжрегіональної міграції населення, тим сильніше проявляються ці ефекти. Важливим також є рівень свідомості населення щодо участі в процесі бюджетно-податкової децентралізації.

Аналіз соціально-економічних ефектів бюджетно-податкової децентралізації дозволяє узагальнити, що не можна абсолютизувати переваги централізації і недооцінювати вигоди децентралізації. В країнах, що не стикаються з гострим фінансовими або макроекономічними дисбалансами, розумна децентралізація доходів і витрат обумовлює більш активне залучення суб'єктів локальної підмножини всього населення за географічною детермінантою в управління макроекономічними процесами в країні та змушує їх розділяти відповідальність за досягнення загальнонаціональних економічних цілей між центральною і регіональною владою. При цьому децентралізація зовсім не має виключати значну регулюючу роль центрального рівня влади, зокрема щодо вирівнювання регіонального розвитку, зниження фінансової та соціальної диференціації, контролю за якістю локальних суспільних благ, контролю за запозиченнями субнаціонального уряду й ін.

Список використаних джерел:

1. Ломачинська, І. А. Бюджетно-податкове регулювання соціальних аспектів економічного розвитку / І. А. Ломачинська // Вісник Одеського національного університету. Економіка. – 2016. – Том 21, вип. 4 (46). – С. 188-191.
2. Oates, W. E. On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions / W. E. Oates // National Tax Journal. – 2008. – Vol. 61. – P. 313-334.
3. Тібо, Ч. Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах: необхідність, джерела й використання. / Ч. Тібо. – К. : Знання. – 1961. – 198 с.
4. Tiebout, Ch. An Economic Theory of Fiscal Decentralization. [Електронний ресурс]. / Ch. Tiebout. // Princeton University Press, 1977. – Режим доступу : <http://www.nber.org/chapters/c2273.pdf>.
5. Oates, W. An Economist's Perspective of Fiscal Decentralization. / In W. E. Gates (Ed.). The Political Economy of Fiscal Federalism. – Toronto: Lexington Books, 1977.
6. Thiessen, U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High-Income OECD Countries. // Fiscal Studies. – 2003. – 24 (3). – P. 234-274.
7. Brennan, G. Towards a tax constitution for Leviathan. / G. Brennan, J. M. Buchanan // Journal of Public Economics. – 1977. – № 8 (3). – P. 255-273.
8. Alexeev, M. Fiscal Decentralization, Corruption, and the Shadow Economy. / M. Alexeev, L. Habodaszova. // Public Finance and Management. – 2012. – № 12 (1). – P. 74-99.
9. Vazquez, J. Fiscal Decentralization and Economic Growth. / J. Vazquez, R. McNab // World Development. – 2003. – № 31. – P. 1597-1619.
10. Feld, L. Decentralized Taxation and the Size of Government: Evidence from Swiss State and Local Governments. / L. Feld, G. Kirchgassner, C. Schaltegger. // Southern Economic Journal. – 2010. – № 77 (1). – P. 27-48.
11. Falch, T. Public sector decentralization and school performance: International evidence. / T. Falch, J.A. Fischer. // Economic Letters. – 2012. – № 114 (3). – P. 276-279.
12. OECD. Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work, OECD Publishing, 2013.
13. Jiménez-Rubio, D. The impact of fiscal decentralization on infant mortality rates: Evidence from OECD countries. / D. Jiménez-Rubio. // Social Science & Medicine. – 2011. – № 73 (9). – P. 1401-1407.
14. Корнаи, Я. Осмысливая феномен мягких бюджетных ограничений. / Я. Корнаи, Э. Маскин, Ж. Ролан. // Вопросы экономики. – 2004. – № 11-12. – С. 4-33.
15. Kornai, J. Resource-Constrained versus Demand-Constrained Systems. / J. Kornai. // Econometrica. – 1979. – № 47. – P. 801-819.
16. Vigneault, M. Fiscal Decentralization with Regional Redistribution and Risk Sharing. / M. Vigneault. // Public Finance and Management. – 2010. – № 10 (1). – P. 48-79.
17. Dabla-Norris, E. The Challenge of Fiscal Decentralization in Transition Countries. / E. Dabla-Norris. // Comparative Economic Studies. – 2006. – № 48 (1). – P. 100-131.
18. McCarten W. J. The Challenge of Fiscal Discipline in the Indian States / In Rodden J., Eskeland G.S., Litvack, J. (ed.). Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints. The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, England, 2003.
19. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований – М.: ИЭПП, 2006. – 300 с.
20. Brothaler, J. Effects of Decentralization on Public Sector Growth in Austria. / J. Brothaler, M. Getzner. // Public Finance and Management. – 2010. – № 10 (1). – P. 196-206.
21. Janský, P. Fiscal decentralization and the shadow economy. / P. Janský, M. Palanský. // WIDER Working Paper 2016/172. – 2016. – 27 p.

Ломачинская И. А.

Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова

Щур Р. И.

ГВУЗ «Прикарпатский национальный университет имени Василия Стефаника»

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЭФФЕКТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Резюме

Исследована бюджетно-налоговая децентрализация на основе фундаментальных концепций современной экономической науки. Осуществлен анализ отдельных эффектов фискальной децентрализации относительно положительного и отрицательного влияния на социально-экономическое развитие страны. Обобщено, что в целом бюджетно-налоговая децентрализация способствует росту общественного благосостояния, однако ее успех зависит как от выбранной модели децентрализации, так и в большей степени от страновых характеристик, в частности от существования сильных эффективных институтов на всех уровнях государственной власти.

Ключевые слова: бюджетно-налоговая децентрализация, социально-экономические эффекты, национальные общественные блага, локальные общественные блага.

Lomachynska I. A.

Odessa I. I. Mechnikov National University

Shchur R. I.

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

SOCIO-ECONOMIC EFFECTS OF BUDGETARY AND FISCAL DECENTRALIZATION

Summary

Budgetary and fiscal decentralization based on the fundamental concepts of contemporary economic science is investigated. The analysis of certain effects of the decentralization on the material of their positive and negative impact on the country's socio-economic development has been carried out. It is generalized that, overall, budgetary and fiscal decentralization contributes to the growth of social welfare, but its success depends both on the chosen model of decentralization and, more so on the country's characteristics, in particular on the existence of strong effective institutions at all levels of government.

Keywords: budgetary and fiscal, socio-economic effects, national public good, local public good.