

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Анотація. У статті аналізуються напрямки реформування місцевих бюджетів в Україні, розглядаються шляхи посилення впливу системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, підвищення рівня добробуту населення на основі вартісних та якісних критеріїв надання суспільних послуг.

Ключові слова: Адміністративно-територіальна одиниця, місцевий бюджет, норматив соціальної забезпеченості, місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація.

Annotation. The article is devoted directions of reformation of local budgets in Ukraine. In the article the ways of strengthening of influencing of the system of forming of local budgets are considered on social-economic development of administrative-territorial units, increase of level of welfare of population on the basis of criteria of costs and high-quality of providing public services.

Key words: Administrative-territorial unit, local budget, norm of social material well-being, local self-government, budgetary decentralization.

Вступ. Підготовка та прийняття Бюджетного кодексу України відбувалися в умовах економічного спаду. Починаючи з 2000 року, ВВП має тенденцію до стійкого зростання. Динамічний розвиток економіки України вимагає відповідних інституційних змін. Фінансове регулювання держави в умовах росту економіки має включати систему бюджетних інструментів, створювати умови для структурних змін і компенсації нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів.

Важливою передумовою здійснення реформи місцевих бюджетів є необхідність поетапного реформування законодавства з урахуванням суспільно-політичних та економічних умов. Місцеві бюджети є складовою бюджетної системи країни, тому зміни умов їх формування та виконання можуть суттєво позначитися на стійкості та стабільності фінансово-бюджетної системи, фінансовій безпеці країни в цілому. Наявність широкого переліку проектів законодавчих актів, які передбачають зміну політичного, адміністративного та бюджетного устрою, посилюють ймовірність політичних, економічних та інших ризиків у бюджетній сфері. Одним із шляхів їх подолання є законодавче встановлення норм на перехідний період та випрацювання бюджетного законодавства в процесі здійснення адміністративної, політичної чи конституційної реформи [2].

Постановка завдання. Метою дослідження є проблеми формування місцевих бюджетів, серед яких – недостатність дохідної бази, неефективна система розподілу загальнодержавних податків. Надмірна централізація коштів на державному рівні не дає можливості місцевим органам влади повною мірою реалізувати покладені на них функції та ставить їх у залежність від державного бюджету.

Результати. Реформи, що здійснювалися в Україні впродовж останніх років, зокрема бюджетна реформа, частково делегували право здійснювати бюджетні видатки на місцевий рівень. Проте реформа не є завершеною, оскільки не відбулося чіткого розподілу повноважень і відповідальності між центральною та місцевими владами. Адміністративно-територіальний устрій України збережено від радянських часів, а систему виконавчої влади та місцевого самоврядування побудовано на базі радянської системи виконавчої влади, що була створена для вертикальної системи ухвалення рішень.

Незавершеність реформ створює конфлікт інтересів, оскільки місцеві уряди практично не є незалежними від центральної влади в ухваленні рішень щодо використання ресурсів.

Згідно з Конституцією України та Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища й міста. Однак бюджетна реформа мало торкнулася місцевих бюджетів, нижчих за районні. Згідно з Бюджетним кодексом України та Законом України “Про врегулювання міжбюджетних відносин між районними бюджетами та бюджетами міст районного значення, сіл, селищ і їх об’єднань”, трансферти з державного бюджету плануються лише до районного бюджету з розрахунку на бюджет району, включаючи і сільські, і селищні бюджети. Ці бюджетні ресурси практично розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада.

Таким чином, реальні бюджетні права мають лише міста державного й обласного значення. Районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначені для фінансування спільних соціально-економічних і культурних програм. Отже, районні ради не є первинними суб’єктами місцевого самоврядування.

Як наслідок, базовими рівнями місцевого самоврядування стають міста обласного значення і райони.

Одна з основних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин – відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, розподілу з фінансування витрат між рівнями влади, розподілу доходів між видами бюджетів), до якого Україна повинна прийти [4].

Реальна потреба у видатках на поточне утримання бюджетних установ наразі визначається великою кількістю нормативно-правових і законодавчих актів, які регулюють діяльність галузей соціально-культурної сфери і є обов’язковими для виконання керівниками бюджетних установ та органами місцевого самоврядування загалом.

Нормативи, встановлені у таких нормативно-правових і законодавчих актах, часто не враховують обсяги наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. Обсяг видатків, який визначається Міністерством фінансів України для місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень на основі нормативів бюджетної забезпеченості, значно менший за реальну потребу територіальних громад. Як наслідок, коштів вистачає лише на фінансування першочергових видатків. Крім того, щорічний розрахунок міжбюджетних трансфертів, який здійснюється на основі фактичних показників виконання місцевих бюджетів за останні три роки, не спонукає місцеві органи влади до нарощування дохідної бази та пошуку альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів [5].

Ухвалення державних рішень центральною владою часто призводить до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов’язань центрального уряду. В результаті органи місцевого самоврядування змушені витратити практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком.

Бюджетним кодексом України передбачено принцип розподілу доходів, які спрямовуються до місцевих бюджетів на фінансування делегованих державою та власних повноважень. Рік у рік не виконується вимога статті 81 Бюджетного кодексу України щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України.

До набрання чинності Бюджетного кодексу України розрахунки потреб того чи іншого місцевого бюджету здійснювалися з огляду на кількість розташованих на відповідній території установ (лікарень, шкіл, інтернатів, притулків тощо). Нині обсяг видаткових потреб місцевих бюджетів розраховується формульним методом із застосуванням єдиних нормативів видатків у розрахунку на одного жителя (державне управління, охорона здоров’я, культура, фізична культура і спорт), на одного учня (освіта), на одержувача соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення). Як засвідчила практика, нормативний метод розрахунків не бере до уваги та не забезпечує

навіть мінімальної потреби на утримання наявної інфраструктури малочисельної територіальної громади. Це призводить до витрачання власних коштів таких громад на делеговані державою повноваження і, у свою чергу, обмежує, а іноді й унеможливорює фінансування власних повноважень. Така практика не сприяє стимулюванню нарощення дохідної бази бюджетів адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, формульний метод не враховує кількість бюджетних установ, розташованих на території адміністративно-територіальної одиниці. Адже населені пункти з однаковою кількістю жителів можуть мати різну кількість бюджетних установ на своїй території. Таким чином, бракує фінансових ресурсів, розрахованих чинним нормативним методом. Ця проблема може бути розв'язана шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи та встановлення соціальних стандартів щодо кількості бюджетних установ, які виконують делеговані повноваження на території відповідних рад із певною чисельністю населення [3].

Бюджетний кодекс розподілив доходи та видатки між рівнями влади, проте відповідальність за якість наданих послуг не закріплена за жодним рівнем влади. У результаті неможливо встановити, хто відповідає за неякісні державні послуги.

Деякі види видатків фінансуються і з місцевого, і державного бюджету залежно від підпорядкування закладів освіти, охорони здоров'я, спорту. В основі розподілу видаткових зобов'язань лежать не функціональні повноваження, а пооб'єктний підхід залежно від підпорядкування. У цьому полягає одна з головних суперечностей міжбюджетних відносин.

Обласні та районні адміністрації є водночас виконавчим і контролюючим органом. Таким чином, адміністративний контроль за якістю послуг існує лише формально і не допомагає забезпечити належну якість послуг.

Для поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень необхідно:

- об'єктивно встановити з боку держави обсяги видатків місцевих бюджетів, що враховуються під час визначення міжбюджетних трансфертів вирівнювання;
- вдосконалити методики розрахунку таких трансфертів;
- законодавчо врегулювати питання відмови органів місцевого самоврядування від виконання фінансово незабезпечених повноважень, делегованих державою;
- запровадити інституції, які б розглядали бюджетні суперечки, що виникають між різними рівнями управління.

Для об'єктивного визначення обсягу фінансового ресурсу, необхідного для забезпечення делегованих повноважень, потрібно запровадити систему стандартів надання соціальних послуг населенню.

Такі стандарти мають бути розроблені та науково обґрунтовані для кожного виду соціальних послуг. Стандарти повинні містити вичерпний перелік кількісних та якісних показників, які характеризують цю послугу. Наприклад, стандарт надання послуги у фельдшерсько-акушерському пункті має містити і перелік медичних дій, що безоплатно надаватимуться пацієнту, і перелік медикаментів, обладнання та матеріалів, необхідних для забезпечення таких медичних дій, включно з розрахунком заробітної плати персоналу. Окрім того, стандарт має включати складник щодо доступу користувача до послуги в часовому та/або територіальному аспекті. Такі стандарти повинні затверджуватися окремим законом України.

Грошовий вимір стандартів надання соціальних послуг населенню має стати основою методики розподілу міжбюджетних трансфертів вирівнювання (безумовних трансфертів).

Одним із регулюючих принципів бюджетної системи України є принцип субсидіарності. За його допомогою визначається перелік послуг, які повинні надаватися на державному та місцевому рівні. Принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, що

ґрунтується на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача [1].

Для чіткого й оптимального розмежування повноважень між регіональними та місцевими рівнями влади необхідно дотримуватися таких принципів:

- місцеві органи влади повинні впливати на розмір податкових і неподаткових надходжень, які формуються на відповідній території та сплачуються жителями і суб'єктами господарської діяльності. У жителів адміністративно-територіальних одиниць у такому разі виникають стимули платити вищі податки для отримання якісних суспільних послуг (принцип територіальної прив'язки податків);

- можливість зниження витрат надання деяких бюджетних благ за рахунок збільшення обсягів їх надання (принцип економії від масштабу);

- надання бюджетних послуг закріплюється за рівнем влади, який може максимально ефективно їх профінансувати та є максимально наближеним до споживачів бюджетних послуг (принцип субсидіарності).

Щодо кожного виду бюджетних послуг, що надаються на регіональному та місцевому рівнях, законодавство повинно чітко встановлювати:

- який рівень влади здійснює нормативно-правове регулювання і визначає стандарти надання тих або інших бюджетних послуг;

- який рівень влади здійснює фінансування тих або інших бюджетних послуг;

- який рівень влади організовує надання населенню тих або інших бюджетних послуг.

Загальні критерії вибору податків, які мають бути джерелом доходів місцевих бюджетів:

- тягар податку має лягати на тих громадян/підприємства, які користуються послугами місцевого самоврядування;

- місцеві податки мають бути такими, що не передбачають великих витрат на їх адміністрування;

- надходження від місцевих податків мають бути якомога рівномірнішими серед місцевих бюджетів;

- місцеві податки не повинні надто залежати від циклів ділової активності.

Таким критеріям найкраще відповідають податок із доходів фізичних осіб, податок на нерухомість, плата за місцеві послуги. Втім жоден із цих податків не є ідеальним для використання як джерела доходів місцевих бюджетів: податок із доходів фізичних осіб не завжди стягують із тих осіб, які найбільше користуються послугами місцевого самоврядування. Так, стягнення податку за місцем реєстрації особи не здатне охопити всіх мешканців території, а стягнення за місцем проживання передбачає суттєві витрати на адміністрування податку. Недоліком використання податку для наповнення місцевих бюджетів є його залежність від рішень центральної влади щодо ставки податку, пільг із податку, розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та ін.

Податок на нерухомість здебільшого відповідає критеріям вибору місцевих податків. Однак застосування цього податку для забезпечення доходами місцевого самоврядування у світі виявило низку його недоліків. Зокрема, вкрай складне адміністрування податку на нерухомість у країнах, де є складнощі з визначенням прав власності й обліком таких прав. Податок на нерухомість до того ж дуже непопулярний серед громадян. Таким чином, надходження від податку зрідка перевищують один відсоток доходів національних бюджетів.

В Україні наразі існує єдиний вид податку на нерухомість – плата за землю. Розмір плати невеликий, і надходження від неї щороку становлять 12–13% доходів місцевих бюджетів. Спроби запровадити податок на будівлі та споруди досі були невдалими. Головна проблема запровадження податку – визначення власника нерухомого майна та встановлення бази оподаткування. В Україні не існує єдиного кадастру нерухомості, який би містив усі дані про об'єкти нерухомості, зокрема інформацію про права власності на ці

об'єкти. Співпраця Державного земельного комітету, Міністерства юстиції та Бюро технічної інвентаризації поки що недостатньо ефективна для створення єдиної системи реєстрації прав на нерухомість.

Місцеве самоврядування може бути ефективнішим, якщо воно має повноваження встановлювати ставки податків, надходження від яких фінансують діяльність місцевої влади. Втім кількість податків, ставки яких можна доручити місцевому самоврядуванню, невелика, оскільки здебільшого різні ставки у різних місцевостях спотворюватимуть економічні стимули для платників податків.

Місцеві податки та збори найпривабливіші для органів місцевого самоврядування, адже вони ухвалюють рішення щодо адміністрування цих податків. Однак в Україні їхня частка в доходах місцевих бюджетів украй незначна – 2,5%. Надходження від таких зборів, як збір за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей, збір за право проведення кіно- і телезйомок, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за виграш на іподромі, залишаються настільки низькими, що взагалі не впливають на обсяги надходжень від місцевих податків і зборів.

Отже, в умовах чинної податкової системи місцеві бюджети стали практично залежними від міжбюджетних трансфертів із державного бюджету.

Висновки. Бюджетна децентралізація залежить від інших реформ, щонайбільше від адміністративно-територіальної та політичної реформ, які передбачають зміну системи органів влади в областях і районах та перерозподіл повноважень між ними. Така залежність є слабким місцем процесу, оскільки шанси їх проведення найближчим часом і сприйняття громадськістю суттєво різні.

Бюджетну децентралізацію як процес передачі більшої влади на місця підтримує і Верховна Рада, і громадяни. Запропонований варіант адміністративно-територіальної реформи, що передбачає, зокрема, укрупнення територіальних громад, поки що не знаходить належної підтримки навіть в уряді. Втім проведення подальшої бюджетної децентралізації без адміністративно-територіальної реформи неможливе з огляду на існування територіальних громад, які не в змозі виконувати додаткові повноваження.

Політична реформа набрала чинності 2006 року, проте незрозумілим залишається механізм зміни системи органів влади та їхніх функцій у новій системі. Для ясності в цьому питанні необхідно ухвалити зміни до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Хоча такі зміни розроблено, їх ще не подано на розгляд до Верховної Ради. Отже, невизначеність механізмів роботи нової системи влади становить проблему для здійснення подальшої бюджетної децентралізації.

Подальша бюджетна децентралізація має відбуватися після змін в адміністративно-територіальному устрої країни, системі державного управління, соціального захисту, податковій системі. Досвід проведення бюджетної реформи 2001 року переконує, що відсутність змін у цих сферах зробила здобутки реформи нестійкими (за останні роки посилилася тенденція до централізації), а також заплутала взаємини між рівнями влади. Невизначеність параметрів пов'язаних реформ унеможливорює пошук оптимальної бюджетної системи.

Наприклад, невідомо, скільки в Україні буде бюджетів. Наразі існує понад 12 тисяч, із 700 з яких Державний бюджет України має прямі відносини. Неможливо визначити, зі скількома бюджетами будуть прямі трансфертні відносини після проведення пов'язаних реформ.

Невідомими залишаються і компетенції територіальних громад: вони відповідатимуть за надання послуг із середньої освіти чи тільки дошкільної? Чи буде в них право самостійно визначати мережу шкіл? Чи повинні вони фінансувати послуги медицини, чи таке фінансування здійснюватиметься за рахунок обов'язкових страхових фондів? Відповіді на ці запитання можна отримати лише після змін до Конституції України, законів “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, а також законів, які б визначили засади реформ в освіті, охороні здоров'я та ін. Саме від

цих відповідей залежить, якими будуть обсяги видатків місцевих бюджетів і якими доходами (податками та зборами, трансфертами) ці видатки мають покриватися.

1. Бюджетний кодекс України . – К.:Велес, 2004. – 64 с.
2. Концепція реформування місцевих бюджетів (проект) // www.afu.org.ua.
3. Лазар П.Д. Збільшення дохідних джерел місцевих бюджетів забезпечить фінансову незалежність органів самоврядування // Фінанси України. – 2007. – №4. – С.149–154.
4. Максюта А.А. Напрями вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Україна: Формування основи для стабільного зростання. Меморандум про економічний розвиток. Світовий банк, 2004. – С.111.
5. Петкова Л.О., Задувайло Л.М. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні // Фінанси України. – 2006. – №9. – С.47–55.