

Косаревич Н. Б.,

аспірант Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України

ОЦІНКА БЮДЖЕТНИХ ПОКАЗНИКІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ЇХ УКРУПНЕННЯ

Питання адміністративної реформи в Україні вже понад десять років є актуальними. Відразу після проголошення державної незалежності українські політики та аналітики розпочали дискусію про потребу докорінної зміни існуючого адміністративного устрою. Адже за умов функціонування ринкової економіки конкурують не тільки підприємства та підприємці, а й міста і села, райони й регіони. За такої ситуації держава змушена реагувати на нові виклики і завдяки оптимізації адміністративного управління та обґрунтованим змінам у територіальному поділі створювати можливості для рівномірного розвитку всіх регіонів.

Метою статті є визначення фінансових наслідків укрупнення територіальних громад в ході адміністративної реформи на прикладі місцевих бюджетів Івано-Франківської області.

Досвід європейських країн свідчить про існування різних шляхів реформування місцевого самоврядування, проте всі вони мають єдиний напрямок та ідеологічні принципи. Це — підвищення рівня добробуту людей за рахунок забезпечення доступності та поліпшення надання соціальних та адміністративних послуг, створення умов для сталого розвитку територій. При цьому реформа системи центрального державного управління та місцевого самоврядування є об'єктивним процесом, пов'язаним з розвитком технологій, знань про функціонування сучасних держав, а також з природним бажанням громадян отримувати від державних органів послуги вищої якості.

На жаль, вітчизняні вчені та науковці, які займаються дослідженням проблематики місцевих фінансів, приділяють незначну увагу фінансовим наслідкам адміністративної реформи в Україні. Аналіз здійснюють переважно в межах проектів технічної допомоги, урядових експертних груп.

З технічного погляду механізм реформ має оптимізувати ресурс у різних адміністративних одиницях, які з плином часу набули поширення або, навпаки, почали занепадати. У нинішніх умовах можна виокремити два основні напрямки, які потрібно вивчати для провадження реформи адміністративного устрою в Україні. Це:

- політика зміцнення дохідної бази бюджетів місцевого самоврядування;
- здійснення заходів з оптимізації видаткових повноважень, які мають провадити з відповідного рівня бюджету.

Розглядаючи питання фінансової забезпеченості адміністративних одиниць, спробуємо змодельовати укрупнення бюджетів місцевого самоврядування на прикладі Івано-Франківської області та оцінити його бюджетні

наслідки. Які ж позитиви може мати об'єднання сіл та селищ у більші громади? Перелічимо ці переваги територіального укрупнення:

1. Розширення можливостей для децентралізації додаткової кількості видаткових функцій. В європейських країнах з укрупненими одиницями самоврядування більше функцій, як правило, виконується на найнижчому рівні. Згідно з деякими дослідженнями органи влади, які охоплюють менш ніж 1000 жителів, не в змозі виконувати деякі важливі місцеві функції.
2. Економія ресурсів за рахунок масштабів надання послуг. Виконання багатьох видаткових функцій у розрахунку на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях.
3. Здійснення узгодженого планування, що може повною мірою сприяти цілям місцевого розвитку.
4. Непрямий позитивний вплив на місцеву стратегію економічного розвитку: ефективна стратегія економічного розвитку нерідко потребує концентрації ресурсів на меншій кількості стратегічно важливих проектів з тим, щоб отримати корисний результат для більшої території. Такої концентрації легше досягти у разі територіального укрупнення.
5. Підбір кваліфікованого персоналу та забезпечення вищих стандартів в оснащенні місцевої адміністрації.
6. Зменшення диспропорції податкової спроможності місцевих бюджетів.

Попри названі переваги потрібно також зважати на застереження, пов'язані з укрупненням, або реальні негативні наслідки, до яких воно може призвести. Це, зокрема:

1. Збільшення відстані між середньостатистичним жителем та місцевою владою. У цьому разі адміністративні послуги доцільно наблизити до місцевих жителів, створивши філії адміністрації громади в окремих селах.
2. Можливість домінування великих населених пунктів та політична маргіналізація решти сіл.

За основу для вивчення впливу укрупнення на бюджети адміністративних одиниць обрано три райони Івано-Франківської області – Верховинський, Галицький і Косівський (табл. 1).

Зазвичай припускається, що внаслідок реформи, яка передбачає укрупнення територіальних одиниць, відбувається зменшення нерівності між одиницями місцевого самоврядування з високими та низькими доходами. Справді, показники нерівності зазвичай нижчі, якщо ми розглядаємо більші територіальні одиниці, але багато що залежить від географічного розташування, тобто злиття двох одиниць із дуже низьким рівнем доходу на душу населення не означатиме створення одного більшого утворення з високим доходом.

Припустимо, що не змінюється нічого, окрім територіальної організації. Зокрема, джерела надходжень району та найнижчої ланки самоврядування однакові. Ми бачимо, що такі зміни призведуть до зменшення надходжень на душу населення до бюджетів міст обласного значення (завдяки їх

Кількість одиниць місцевого самоврядування в Івано-Франківській області

| Адміністративно-територіальна одиниця | Територіальна організація | |
|---------------------------------------|------------------------------|-------------|
| | Стара модель | Нова модель |
| Рівень району | | |
| Міста обласного значення | 5 | 2 |
| Райони | 14 | 13 |
| Рівень громади (обрані райони) | | |
| Галицький район | 41 (у тому числі два міста) | 9 |
| Косівський район | 40 (у тому числі одне місто) | 17 |
| Верховинський район | 22 | 8 |

Складено автором.

об'єднанню з навколишніми територіями) і до паралельного збільшення таких надходжень у деяких районах. Наприклад, доходи на душу населення бюджету м. Івано-Франківська знизяться з 470 до 393 грн, м. Калуша — з 414 до 246 грн, а м. Яремчі — з 262 до 151 грн. У той же час у Коломийському районі доходи бюджетів на душу населення збільшаться з 76 до 145 грн. Водночас для багатьох районів, в яких межі не змінюються, зазначені показники залишаться на тому ж рівні. Оскільки райони з найнижчим рівнем надходжень зазнають впливу укрупнення, мінімальне значення також збільшиться з 61 до 86 грн на душу населення. Як наслідок, співвідношення найвищого і найнижчого значення знизиться з 7,7 до 4,55, а співвідношення середнього значення до мінімального — з 2,28 до 1,62.

Розглянемо показники місцевих бюджетів Івано-Франківської області до і після їх укрупнення (табл. 2).

Проаналізувавши дані трьох районів, а саме коливання між доходами одиниць місцевого самоврядування базового рівня, бачимо великі розбіжності. У Верховинському районі доходи на душу населення селищних рад є дуже низькими і коливаються від 24 грн (є ще 5 сіл, у яких дохід становить менше 30 грн на душу населення) до понад 100 грн у двох селах, і сягають свого піку у Верховині (192 грн на душу населення). Середнє значення дорівнює 38 грн.

Територіальна реформа змінить ситуацію шляхом зменшення диспропорції, однак лише мінімально. Показники коліватимуться від 30 до 192 грн, а середнє значення становитиме 44 грн. Співвідношення максимального і мінімального значень знизиться з 8 до 6,4. Ситуація в більшості місцевих рад у Косівському районі ще гірша. Доходи на душу населення, без трансфертів, коливаються від 12 до 230 грн у м. Косові (у ще двох радах показник сягає понад 100 грн на душу населення). Середнє значення становить 24 грн на душу населення. Після укрупнення різниця дещо зменшиться — від 16 до 230 грн (причому бюджет м. Косова буде єдиним, де дохід на душу населення перевищуватиме 100 грн), тоді як середнє значення підвищиться з 24 до 26 грн. Коливання будуть навіть більшими, ніж у попередньо проаналізо-

Таблиця 2

Порівняльні доходи місцевих громад Івано-Франківської області

| Назва районів і міст (до укрупнення) | Чисельність населення | Доходи загального фонду на душу населення, тис. грн | Назва районів і міст (після укрупнення) | Чисельність населення | Доходи загального фонду на душу населення, тис. грн |
|--------------------------------------|-----------------------|---|---|-----------------------|---|
| м. Івано-Франківськ | 236,1 | 470,0 | місто-район Івано-Франківськ (всього) | 319,9 | 391,2 |
| | | | м. Івано-Франківськ | 236,1 | 470,0 |
| | | | Тисменицький район | 83,8 | 169,1 |
| м. Яремче | 21,6 | 263,3 | місто-район Яремче (всього) | 42,7 | 151,6 |
| | | | м. Яремче | 21,6 | 263,3 |
| | | | села Надвірнянського району | 21,1 | 37,6 |
| м. Калуш | 67,3 | 414,4 | Калуський район (всього) | 129,0 | 245,5 |
| | | | у тому числі м. Калуш | 67,3 | 414,4 |
| м. Коломия | 61,0 | 263,0 | Коломийський район (всього) | 164,8 | 145,0 |
| | | | у тому числі м. Коломия | 61,0 | 263,0 |
| м. Болехів | 21,2 | 152,2 | — | — | — |
| Богородчанський район | 68,9 | 137,3 | Богородчанський район | 68,9 | 137,3 |
| Верховинський район | 29,6 | 138,5 | Верховинський район | 29,6 | 138,5 |
| Галицький район | 63,5 | 229,7 | Галицький район | 63,5 | 229,7 |
| Городенківський район | 58,4 | 92,8 | Городенківський район | 58,4 | 92,8 |
| Долинський район | 70,2 | 391,4 | Долинський район (всього) | 91,4 | 336,0 |
| | | | у тому числі м. Болехів | 21,2 | 152,2 |

Закінчення табл. 2

| Назва районів і міст (до укрупнення) | Чисельність населення | Доходи загального фонду на душу населення, тис. грн | Назва районів і міст (після укрупнення) | Чисельність населення | Доходи загального фонду на душу населення, тис. грн |
|--------------------------------------|-----------------------|---|---|-----------------------|---|
| Косівський район | 88,9 | 97,3 | Косівський район | 88,9 | 97,3 |
| Надвірнянський район | 112,9 | 207,0 | Надвірнянський район (без сіл, які перейшли до м. Яремче) | 91,8 | 246,1 |
| Рогатинський район | 47,7 | 115,5 | Рогатинський район | 47,7 | 115,5 |
| Рожнятівський район | 74,3 | 107,3 | Рожнятівський район | 74,3 | 107,3 |
| Снятинський район | 67,4 | 108,9 | Снятинський район | 67,4 | 108,9 |
| Тисменицький район | 83,8 | 169,1 | — | — | — |
| Тлумацький район | 51,1 | 86,2 | Тлумацький район | 51,1 | 86,2 |

Складено автором.

ваних випадках. Співвідношення максимального й мінімального значень залишиться дуже високим і після укрупнення, хоча й скоротиться з 19,17 до 14,38.

Найвищою є диспропорція в доходах бюджетів у Галицькому районі. Однак найрадикальніший варіант укрупнення, запропонований для Галицького району, призведе й до найрадикальнішого зменшення цієї диспропорції. Це зовсім не дивно, адже значно простіше провести радикальне укрупнення в рівнинній місцевості, аніж у гірській, де фізична доступність території є природним бар'єром для докорінних змін у територіальній організації. Хоча рівень статків бюджетів у Галицькому районі є в цілому вищим, аніж у Косівському чи Верховинському, наразі рівень диспропорцій є все одно високим. Доходи на душу населення коливаються від 8 до 183 грн у м. Галич та до 247 грн – у м. Бурштин. Середнє значення становить 23 грн на душу населення. Після укрупнення рівень диспропорцій суттєво знизиться. Мінімальне значення становитиме 15 грн на душу населення, тоді як максимальне – 185 грн, а середнє – 34 грн. Співвідношення максимального та мінімального значень після укрупнення знизиться з 30,88 до все ще високого, але вдвічі нижчого – 12,2. Результати цих розрахунків зведено в табл. 3 і рис. 1 і 2.

Суперечливим може стати наповнення так званого другого кошика доходів. Оскільки одні громади мають його в достатній кількості, і це створює підстави для здійснення більших видатків, а інші – в незначній, і таким чином страждає їх видаткова частина.

У районах, де проводився аналіз, велика частина доходів другого кошика – це надходження від плати за землю. Надходження від сплати фіксованого сільськогосподарського податку є значно нижчими. У Галицькому районі їх сума в шість разів менша, ніж сума надходжень від плати за землю.

Таблиця 3

Потенційний вплив територіального укрупнення на рівень диспропорцій у доходах (доходи на душу населення загального фонду без урахування трансфертів)

| Доходи на душу населення | Райони області | | Галицький район | | Косівський район | | Верховинський район | |
|---------------------------|----------------|------------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|------------------|
| | До укрупнення | Після укрупнення | До укрупнення | Після укрупнення | До укрупнення | Після укрупнення | До укрупнення | Після укрупнення |
| Максимальне значення, грн | 470 | 391 | 247 | 183 | 230 | 230 | 192 | 192 |
| Середнє значення, грн | 139 | 139 | 23 | 34 | 24 | 26 | 38 | 44 |
| Мінімальне значення, грн | 61 | 86 | 8 | 15 | 12 | 16 | 24 | 30 |
| Максимум/мінімум, % | 770 | 455 | 3088 | 1220 | 1917 | 1438 | 800 | 640 |
| Середнє/мінімум, % | 228 | 162 | 288 | 227 | 200 | 163 | 133 | 147 |

Складено автором.

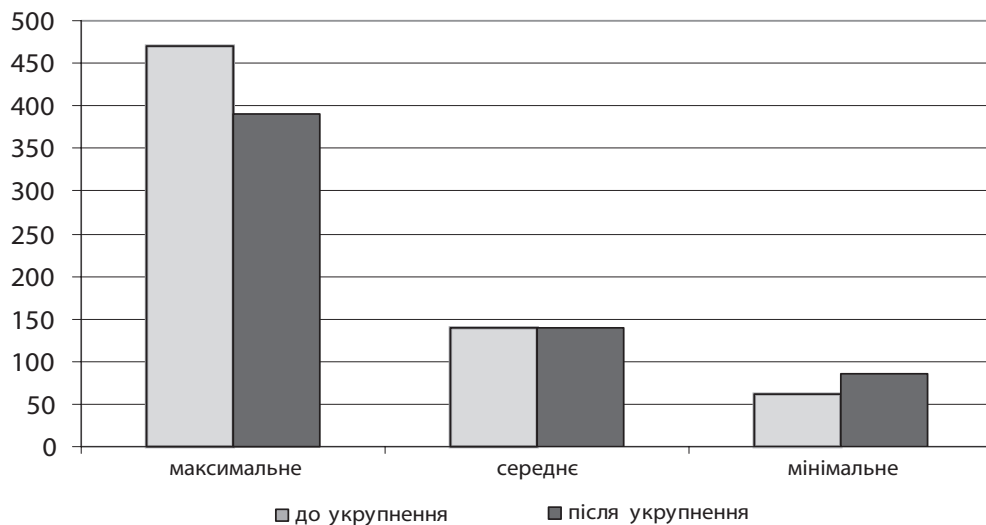


Рис. 1. Вплив територіального укрупнення на диспропорції в доходах районних бюджетів Івано-Франківської області (надходження на душу населення до загального фонду бюджету без урахування трансфертів), грн

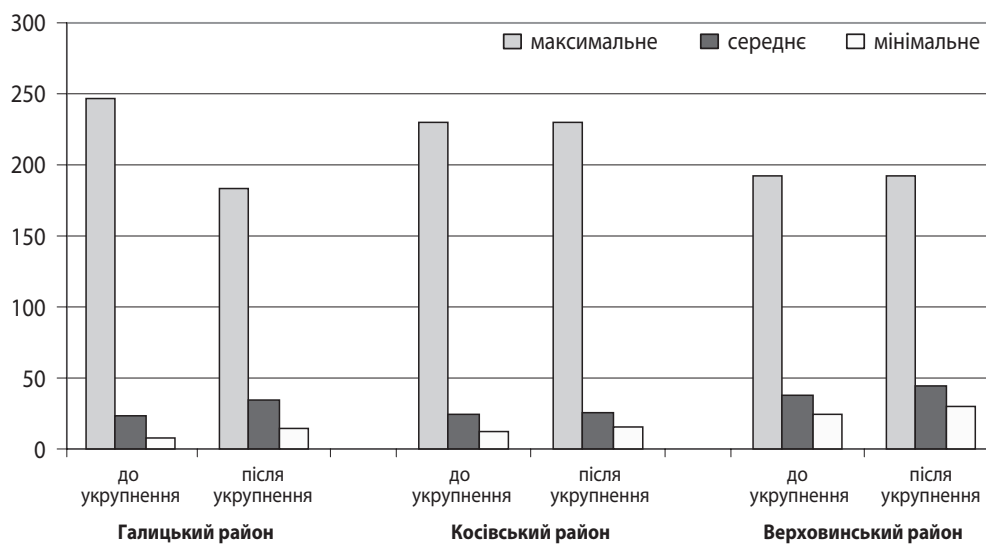


Рис. 2. Вплив територіального укрупнення на диспропорції в доходах бюджетів громад Івано-Франківської області (надходження на душу населення до загального фонду бюджету без урахування трансфертів), грн

В інших двох районах (Косівському й Верховинському) цей податок не є джерелом доходів, оскільки ці райони – гірські, і аграрні господарства тут звільнені від нього. Відповідно до зведених даних щодо плати за землю місцева влада несуттєво знижує податкові ставки, а місцеві пільги у сільськогосподарському податку відіграють значну роль лише в Галицькому районі. Обсяг зниження податкових ставок у Галицькому районі майже дорівнює обсягу сплачених податків. Територіальні коливання потенційних

надходжень від цих двох податків на душу населення, як показано на рис. 3 і 4, є дуже значними.

В усіх трьох досліджуваних районах потенційне укрупнення зумовить суттєве зниження диспропорцій у надходженнях на душу населення. Однак диспропорції в Косівському й Галицькому районах залишаються досить значними для того, щоб бути підставою для здійснення вирівнювання.

Другим аспектом, який слід брати до уваги при запровадженні реформ, є, як зазначалося, видатки бюджетів. Основне завдання при цьому полягає у

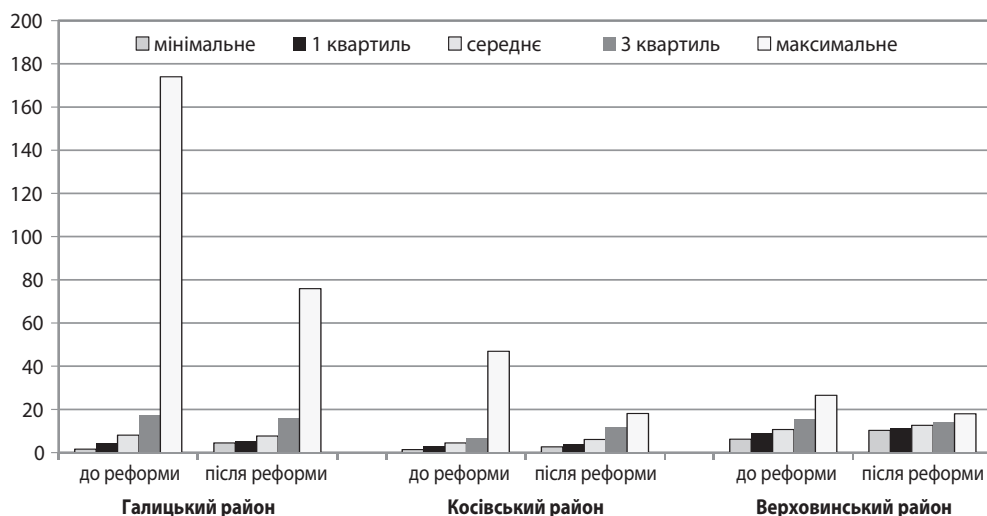


Рис. 3. Потенційні доходи бюджету на душу населення від плати за землю та сплати фіксованого сільськогосподарського податку до і після адміністративно-територіальної реформи (три райони Івано-Франківської області без урахування заборгованостей), грн

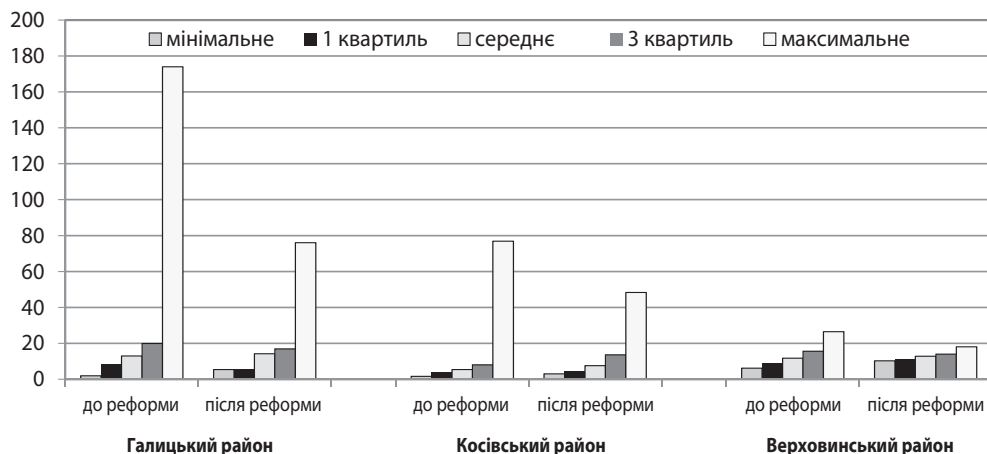


Рис. 4. Потенційні доходи бюджету на душу населення від плати за землю та сплати фіксованого сільськогосподарського податку до і після адміністративно-територіальної реформи (три райони Івано-Франківської області з урахуванням заборгованостей), грн

правильному перерозподілі між рівнями адміністративних одиниць видаткових повноважень для їх ефективного здійснення. Оскільки важливішим при цьому є вже не стільки фінансове забезпечення тієї чи іншої послуги (хоча це також аргумент), а те, наскільки зможуть, наприклад, на рівні новоутвореної громади виконувати завдання, які колись виконували на рівні району. Головна мета реформи — удосконалення державного управління в країні таким чином, щоб спосіб урядування відповідав суспільним потребам.

Видатки на адміністративні потреби зазвичай є видатками галузі, на прикладі якої безпосередньо можна простежити ефект масштабу через укрупнення, і які визначаються порівняно легко. Це особливо актуально в таких країнах, як Україна, де обсяги видатків дуже суворо регулюються нормами щодо кількості штатних працівників та їхньої заробітної плати. Припустимо, що такі норми діятимуть і після укрупнення територіальних одиниць і порівняємо результати економії. При цьому видаткові функції органів управління залишаються такими самими. Очікуваний ефект масштабу наведено на рис. 5 і в табл. 4.

Очікувані переваги доволі значні й передбачають економію близько 27 % у Косівському та 34 % у Верховинському районах. Наскільки відчутно це буде для загального фонду бюджету? Варто врахувати, що адміністративні витрати у структурі видатків місцевих бюджетів найнижчого рівня посідають значне місце. У містах та селищах Косівського району видатки на адміністративні потреби становлять понад 50 % загальних надходжень без урахування трансфертів, тому ефект масштабу щодо адміністративних витрат дасть змогу загалом зекономити 15 % доходів без урахування трансфертів, або 8 % усього бюджету. У Верховинському районі ефект може бути навіть вагомішим, де адміністративні видатки сягають понад 70 % надходжень до загального фонду (без урахування трансфертів), тому скорочення видатків на адміністративні потреби допоможе зекономити 24 % доходів без урахуван-

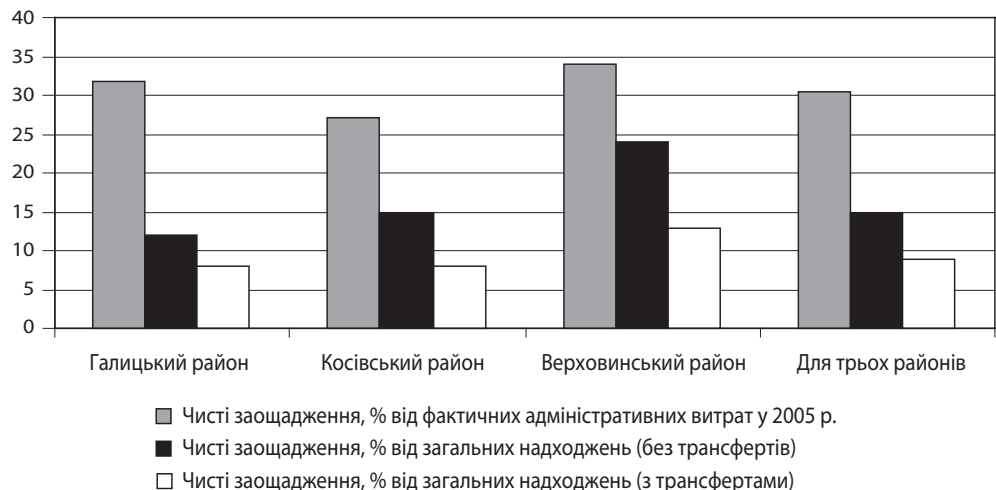


Рис. 5. Моделювання економії адміністративних витрат після територіального укрупнення, %

Таблиця 4

Вплив територіального укрупнення на адміністративні видатки місцевих самоврядування

| Адміністративно-територіальна одиниця | Фактичні видатки за 2006 р. (1) | Моделювання видатків нових громад (2) | Чиста економія, економія, (1) – (2) | Чиста економія, % до фактичних адміністративних видатків за 2006 р. | Чиста економія, % від сукупних надходжень (без трансфертів) до загального фонду | Чиста економія, % від загальних надходжень, у тому числі трансферти |
|---------------------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|---|---|---|
| Галицький район | 2319,9 | 1581,7 | 738,2 | 31,8 | 12 | 8 |
| Косівський район | 2589,1 | 1886,3 | 702,8 | 27,1 | 15 | 8 |
| Верховинський район | 1458,3 | 960,8 | 497,5 | 34,1 | 24 | 13 |
| Для трьох районів | 6367,3 | 4428,8 | 1938,5 | 30,4 | 15 | 9 |

ня трансфертів, або 13 % від усього бюджету. Масштаб заощаджень може бути дещо нижчим у Галицькому районі, де адміністративні витрати становлять 38 % доходів бюджетів без урахування трансфертів. Укрупнення дало б змогу заощадити 12 % доходів без урахування трансфертів, або 8 % загальних надходжень до бюджетів. Проте можливо, що адміністративні видатки в новоутворених громадах зменшаться більш ніж удвічі порівняно з колишніми селищними радами, від яких сформуються нові адміністративні одиниці.

Очевидно, що при розгляді питань економії від адміністративних видатків не враховувалася можлива передача додаткових районних функцій на рівень громади внаслідок укрупнення, що впливатиме на фінансовий баланс доходів і видатків бюджету.

Враховуючи ключові принципи проведення реформи, можна дійти певних висновків, на які слід зважати при оцінці фінансових результатів. По-перше, це необхідність раціонального впорядкування джерел надходжень до бюджетів місцевого самоврядування, що стосується доходів першого кошика, який формує базу для виконання делегованих державою повноважень і впливає на рівень ротаційності бюджету. Але водночас необхідно детально вивчати можливості наповнення доходів другого кошика, який на сьогодні є вагомим ресурсом в одних бюджетах і мізерним – в інших.

Другий аспект стосується видатків місцевих бюджетів. Потрібно розуміти, що при укрупненні адміністративних одиниць місцева влада на базовому рівні являтиме таку мінімальну кількість населення, яка дасть змогу перебирати на себе більше адміністративних обов'язків та надавати більше послуг. При цьому очевидно, що розглядатиметься і питання перерозподілу на цьому рівні певних повноважень, які сьогодні виконуються районом. Отже від того, як проводитиметься цей перерозподіл, а також які показники будуть покладені в основу обрахунку видатків місцевих бюджетів, залежатиме ефективність заходів щодо покращання стану фінансів органів місцевого самоврядування.

Література

1. Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О. В. Турчинова і Ц. Г. Огня. – К. : Парламентське вид-во, 2002. – С. 6.
2. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району : навч. посіб. / С. І. Мельник, В. Серск, С. Б. Ільїних, З. М. Луценко, С. М. Медвідь, Л. А. Біляк, В. М. Терес, О. І. Романюк, З. В. Перун. – К. : Міленіум, 2003. – С. 135.
3. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>.
4. Концепція “Аналіз бюджетних та фінансових наслідків адміністративно-територіальної реформи в Україні”, 2005.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – Ст. 1526.
6. Реальне підґрунтя життя і розвитку: фінансові проблеми місцевого самоврядування // Голос України. – 2004. – 23 жовт.