УДК 338.47

С. В. ОСАДЧУК

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ

***Д**осліджено поняття бюджетної децентралізації. Проаналізовано сучасний стан та проблеми формування місцевих бюджетів. Надано пропозиції щодо збільшення ефективності бюджетної децентралізації.*

***T**he concept of budget decentralization is investigated. Are analysed a modern condition and problems of formation of the local budgets. The ways of increase of efficiency of budget decentralization are offered.*

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 центральними та місцевими органами влади. 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 органи влади практично не є незалежними від центральної влади в ухваленні рішень щодо використання ресурсів.

Питання, які стосуються бюджетної децентралізації, розглядали З. Гіловска, Н. Калінюк, С. Князєв, І. Розпутенко, А. Скрипник, О. Сунцова, В. Сороко, І. Усеїнов.

На думку І. Усеїнова, "суть децентралізації можна охарактеризувати як перерозподіл функцій і повноважень єдиної державної влади між відповідними органами державної влади, з одного боку, і органами регіонального (місцевого самоврядування) – з іншого" [3, с. 263].

В. Сороко вважає, що "найбільш ефективною формою в умовах адміністративної реформи є демократична децентралізація влади, яка здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади" [2, с. 27].

Окремо виділяється бюджетна децентралізація, що являє собою процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центральних до місцевих органів влади. На думку Н. Калінюк, "питання бюджетної децентралізації найскладніше у сфері управління фінансами. Незважаючи на те, що для вирішення тих чи інших питань існує нагальна потреба передати повноваження на нижчий рівень влади, органи нижчого рівня, як правило, не мають достатніх коштів для реалізації своїх нових бюджетних повноважень" [1, с. 322].

Бюджетною децентралізацією також є передання повноважень від вищих органів управління до нижчих, наприклад, від регіональних до муніципальних або місцевих.

Бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центральних органів влади поліпшити систему управління державою. Центральний уряд намагається

обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який мешкає на конкретній території. Відповідно, центральний уряд намагається "звільнити" себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають урахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від їхніх місця проживання, етнічної належності, традицій.

За Конституцією України та Законом "Про місцеве самоврядування в Україні" основою місцевого самоврядування є територіальна громада села, селища і 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 та їхніх об'єднань", трансферти з державного бюджету плануються лише до районного бюджету з розрахунку на бюджет району, тобто включаючи і сільські та селищні бюджети. Отже, ці бюджетні ресурси практично розподіляє районна державна адміністрація і затверджує районна рада.

Таким чином, фактично реальні бюджетні права мають лише міста державного й обласного значення. Районні ради уособлюють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, а районні бюджети призначено 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 та 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.

У 1992 – 2006 рр. питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету суттєво змінювалася (з 47,6 % у 1992 р. до 24 % у 2006 р.). Водночас упродовж усього періоду обсяг видатків місцевих органів влади суттєво перевищував обсяг доходів.

Питома вага місцевих бюджетів у зведеному бюджеті постійно зменшується попри те, що регіональний розвиток проголошується пріоритетним напрямом державної політики. Про це свідчить таблиця, дані якої розраховано на підставі інформації Державного комітету статистики України.

Структура доходів місцевих бюджетів, що склалася, свідчить про посилення тенденцій до централізації бюджетно-фінансових ресурсів, що відбивається, зокрема, у зростанні питомої ваги міжбюджетних трансфертів. Якщо в 2002 р. частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2 %, у 2003 р. – 34,2, у 2004 р. – 42,5, у 2005 р. – 43,5 %, то в 2006 р. цей показник становив 46,1 %. Також зменшувалась частка доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі зведеного бюджету – від 31,4 % у 2002 р. до 23,1 % у плані на 2007 р. (30,0 % у 2003 р., 24,9 – 2004 р., 22,6 – 2005 р., 23,2 % у 2006 р.). І впродовж

Аналіз доходів Державного бюджету України та місцевих бюджетів за 1996 – 2006 рр.

Рік	*Номінальний ВВП, млн грн*	*Доходи держбюджету*			*Доходи місцевих бюджетів*		
		усього, млн грн	*% до зведеного бюджету*	*% до ВВП*	*усього, млн грн*	*% до зведеного бюджету*	*% до ВВП*
1996	81519	19632	64,97	24,10	10586,7	35,03	12,99
1997	93365	16796	59,75	18,20	11316	40,25	12,12
1998	102593	16266,1	56,25	15,90	12649,7	43,75	12,33
1999	130442	19982,2	60,78	15,30	12894,2	39,22	9,89
2000	170070	36229,9	73,76	21,30	12888	26,24	7,58
2001	204190	39726,5	72,32	19,50	15208,1	27,68	7,45
2002	225810	45467,6	73,39	20,10	16486,7	26,61	7,30
2003	267344	55076,9	73,16	20,60	20208,9	26,84	7,56
2004	345113	70337,8	76,85	20,40	21191,6	23,15	6,53
2005	441452	105191,9	78,48	23,80	28838,1	21,52	6,50
2006	537667	133500	76,00	24,80	42000	24,00	7,81

2000 – 2007 рр. частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети в середньому стабілізувалась на рівні 7,8 % (зменшилася із 11,5 % у 1992 р. до 7,3 % у 2007 р.), що становить приблизно чверть частки ВВП, що перерозподіляється через Зведений бюджет України.

Аналіз переліку повноважень, якими наділено органи місцевої влади, свідчить, що в Україні дотримувано положень Європейської хартії місцевого самоврядування, і здійснення державних повноважень переважно покладається на органи влади, що найбільш близькі до громадян. Тим самим має забезпечуватися повніше врахування інтересів кожного громадянина. Натомість структура доходів свідчить про збереження значних бюджетно-фінансових повноважень за органами центральної влади. Тим не менш, в унітарній країні, якою є наша держава, структура доходів місцевих бюджетів має відображати баланс самодостатності органів місцевої влади і фінансової залежності від держави.

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

Отже, в умовах чинної податкової системи місцеві бюджети стали практично залежними від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету. Згідно з розрахунковими показниками Міністерства фінансів України, частка трансфертів 2008 р. становитиме майже 50 %.

Нижче перелічено проблеми, які виникають у площині бюджетної децентралізації.

1. Невідповідність між обсягом доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. 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 в таких нормативно-правових і законодавчих актах, часто не враховують обсяги наявних фінансових ресурсів місцевих бюджетів. За таких умов органи місцевого самоврядування, отримавши від держави повноваження на надання соціальних послуг населенню, не дістають достатнього фінансування, аби забезпечити якісне надання цих послуг. Видатки місцевих бюджетів кожної з делегованих функцій перевищують розрахункові показники Міністерства фінансів України.

Чинна система також не створює стимули для місцевих органів влади до збільшення доходів місцевих бюджетів. Відповідно до формули розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, перевищення доходів місцевих бюджетів над витратами призводить до збільшення вилучень до державного бюджету. Таким чином, відбувається "ефект заміщення", оскільки місцевим органам влади нема сенсу прагнути до збільшення доходів у зв'язку з тим, що приріст практичних доходів місцевих бюджетів враховується під час розрахунку трансфертів. Це знижує зацікавленість місцевих органів влади у формуванні жорстких бюджетних обмежень, нарощуванні податкового потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

2. Домінування поточних видатків місцевих бюджетів над видатками розвитку. Ухвалення державних рішень центральною владою часто призводить до перекладання на органи місцевого самоврядування тягаря фінансування соціальних зобов'язань центрального уряду. У результаті, органи місцевого самоврядування змушені витрачати практично всі кошти на фінансування поточних видатків і не можуть опікуватися місцевим розвитком. Органи місцевої влади останніми роками витратили на розвиток менше 6 % ресурсів.

3. Відсутність чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади. Бюджетний кодекс України розподілив доходи та видатки між рівнями влади, проте відповідальність за якість наданих послуг не закріплено за жодним рівнем влади. У результаті, неможливо встановити, хто відповідає за неякісні державні послуги.

Деякі види видатків фінансуються і з місцевих, і з державного бюджетів 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.

4. Залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів в ухваленні рішень щодо доходів і видатків. Така залежність знищує стимули для місцевої влади опікуватися місцевим розвитком. Рішення центрального уряду мають прямий вплив на доходи та видатки місцевих бюджетів і, таким чином, не дають змоги місцевій владі адекватно планувати та здійснювати місцевий розвиток.

Бюджетним кодексом України передбачено, що держава зобов'язана компенсувати органам місцевого самоврядування втрату ресурсів або ж необхідність додаткового фінансування видатків у разі ухвалення відповідних рішень. Проте чітких правил компенсації втрат наразі не існує. Приклади такої незбалансованості:

– щорічне звільнення підприємств оборонної галузі, літакобудування, санаторіїв від сплати податку за землю законами про державний бюджет на відповідні роки;

– щорічне ігнорування ст. 103 Бюджетного кодексу України, згідно з якою надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися наданням субвенції на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування;

– незбалансованість у фінансуванні пільг різним категоріям громадян: частина пільг фінансується через взаємозаліки з платежів НАК "Нафтогаз України", частина – лише частково (вартість проїзду громадським транспортом), частина їх узагалі не фінансується (пільги військовослужбовцям);

– відсутність у чинному законодавстві механізмів відмови від не забезпечених фінансовими ресурсами делегованих повноважень. Як наслідок, кожен орган місцевого самоврядування змушений вирішувати зазначену проблему самотужки.

5. Функцію надання послуг не відокремлено від функції контролю на обласному та районному рівнях. Обласні та районні адміністрації є одночасно і виконавчим, і контрольним органом. Таким чином, адміністративний контроль якості послуг існує лише формально і не допомагає забезпечити їхню належну якість.

Пропозиції щодо збільшення ефективності бюджетної децентралізації такі:

1. Поліпшення фінансового забезпечення делегованих державою повноважень, для чого 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 має бути розроблено та науково обґрунтовано 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 включати і перелік медичних дій, що безоплатно надаватимуться пацієнтові, 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 або територіальному аспекті. Стандарти повинні затверджуватися окремим законом.

До цього часу Кабінетом Міністрів України не прийнято рішення про затвердження Порядку розроблення та затвердження мінімальних державних стандартів якості соціальних послуг, розроблених на виконання законів України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", "Про соціальні послуги", а також Методичних рекомендацій з розроблення та затвердження стандартів надання соціальних послуг. Не дотримуються вимоги ст. 5 Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", якою передбачено, що державні соціальні стандарти та нормативи формуються, встановлюються та затверджуються за участю та погодженням з іншими сторонами соціального діалогу.

Не розроблено державний мінімальний стандарт якості, що є невід'ємною складовою державних стандартів соціальних послуг та включається до Державного класифікатора соціальних стандартів та нормативів і є обов'язковим для дотримання всіма суб'єктами надання соціальних послуг незалежно від форми власності. Для користувачів послуг соціальних служб державні стандарти якості соціальних послуг повинні бути гарантійним документом, що забезпечує надання однаково якісних, доступних та кваліфікованих послуг з боку державних, громадських, приватних постачальників із дотриманням необхідних норм, принципів та цінностей та з урахуванням усіх заявлених потреб. Для працівників соціальних служб вони є контекстом, у рамках якого можливе здійснення стратегічного та щоденного планування та координації професійної діяльності. Для профільних міністерств та органів виконавчої влади, служб моніторингу і ліцензування ці стандарти є інструментом, за допомогою якого здійснюватиметься контроль якості, а також ліцензування постачальників соціальних послуг.

Таким чином, упровадження ефективних ринкових механізмів функціонування національної економіки в поєднанні з забезпеченням передбаченої Конституцією України соціальної орієнтації економіки вимагає впровадження якісно нових підходів до встановлення соціальних стандартів та нормативів.

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

2. Зміни в розподілі видаткових повноважень між рівнями влади. Одним із принципів бюджетної системи України, за допомогою якого визначається, які послуги повинні надаватися на державному та місцевому рівнях, є принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності – це розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також поміж місцевими бюджетами, що ґрунтується на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їхнього безпосереднього споживача.

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 і сплачуються мешканцями і суб'єктами господарської діяльності. У мешканців адміністративно-територіальних одиниць у такому разі виникають стимули платити вищі податки для отримання якісніших суспільних послуг (принцип територіального прив'язування податків);

– повинно бути створено можливість зниження витрат з надання деяких бюджетних благ за рахунок збільшення обсягів їхнього надання (принцип економії від масштабу);

– надання бюджетних послуг має бути закріпленим за рівнем влади, який може максимально ефективно їх профінансувати та є максимально наближеним до споживачів бюджетних послуг (принцип субсидіарності).

За кожним видом бюджетних послуг, що надаються на регіональному та місцевому рівнях, законодавство повинно чітко встановлювати рівень влади: який здійснює нормативно-правове регулювання і визначає стандарти надання тих або інших бюджетних послуг; здійснює фінансування тих або інших бюджетних послуг; організовує надання населенню тих або інших бюджетних послуг.

3. Зміни в розподілі податкових надходжень між бюджетами. Загальні критерії вибору податків, які мають бути джерелом доходів місцевих бюджетів, такі:

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

– місцеві податки мають бути такими, що не передбачають великих витрат на їхнє 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 задовольняють податок з доходів фізичних осіб, податок на нерухомість, плата за місцеві послуги. Утім жоден з 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 охоплює всіх мешканців території, а стягнення за місцем проживання передбачає суттєві витрати на адміністрування податку. Вагомий недолік використання податку для наповнення місцевих бюджетів – його залежність від рішень центральної влади щодо ставки податку, пільг із податку, розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та ін.

Модифікація структури дохідної частини місцевих бюджетів має на меті не тільки підвищення фіскальної значущості доходів, що зараховуватимуться до бюджетів цього рівня. Місцеві бюджети як фінансові плани розвитку територій мають стати реальними інструментами впливу органів влади на економічну діяльність, на добробут громадян. Їхня система має стати інструментом економічного планування, прогнозування та стимулювання розвитку територій.

Література:

1. *Калінюк Н.* Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентові України. – 2002. – Вип. 2. – С. 322 – 328.

2. *Сороко В. М.* Децентралізація влади і державна служба: виклики адміністративної реформи / В. М. Сороко // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження : пленарне засід., рек. та матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2006 р. / голов. ред. М. М. Іжа. – Одеса, 2006. – С. 23 – 34.

3. *Усеїнов І. Д.* Питання децентралізації в умовах сучасної України / І. Д. Усеїнов // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення: проблеми децентралізації, ризики та перспективи впровадження : пленарне засід., рек. та матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2006 р. – Одеса, 2006. – С. 263 – 266.

Надійшла до редколегії 22.04.02008 р.