

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*Таукешева Тетяна Дауледкірїївна,
к.е.н., заслужений економіст України, доц.,
заступник Харківського міського голови,
директор Департаменту бюджету і фінансів Харківської міської ради,
м. Харків
ORCID 0000-0002-8392-0173;*

*Даудова Галина Володимирівна,
к. держ. упр., доцент кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0001-6100-2099*

УДК 336:332

doi: 10.34213/tp.21.01.12

РИЗИКИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ (НА ПРИКЛАДІ БЮДЖЕТУ МІСТА ХАРКОВА)

Висвітлено ризики фінансової децентралізації, що впливають на фінансовий ресурс місцевих бюджетів. Розкрито чинники, що створюють ризики для соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування. Запропоновано заходи з мінімізації впливу ризиків на місцеві бюджети шляхом розширення ефективних джерел наповнення місцевих бюджетів, оптимізації перерозподілу повноважень та бюджетних ресурсів. Акцентовано увагу на тому, що досягнення фінансової самостійності на місцевому рівні потребує визначення взаємозв'язку між групами чинників ризику, здійснення оцінки ендогенних та екзогенних чинників впливу на місцеві бюджети, оптимального вибору інструментарію управління ризиками.

Ключові слова: фінансова децентралізація, секторальні реформи, платоспроможність місцевого самоврядування, місцеві бюджети, ризики.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні навколо фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування виникають певні колізії, що пов'язані з проведенням децентралізації влади.

Трансформація системи повноважень між органами державної та місцевої влади супроводжується перерозподілом бюджетоутворювальних для органів місцевого самоврядування податків та закріпленням за місцевими бюджетами загальнодержавних зборів та платежів, які мають низьку ефективність і незначний вплив на збільшення їхнього фінансового ресурсу.

Обов'язковість виконання місцевою владою законодавства у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, адміністративних послуг тощо не супроводжується наданням відповідних матеріальних і фінансових ресурсів. Така ситуація негативно впливає на ефективність виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень та знижує платоспроможність місцевих бюджетів.

© Таукешева Т. Д., Даудова Г. В., 2021

Неузгодженість галузевих нормативно-правових актів, якими регулюються відносини органів місцевого самоврядування з установами правоохоронної діяльності, цивільного захисту та іншими структурними підрозділами державної влади у процесі упровадження секторальної децентралізації, унеможливує забезпечення стабільного фінансового стану територіальних громад.

Ці чинники створюють ризики для соціально-економічного розвитку місцевого самоврядування, що позбавляють їх можливості якнайповніше здійснювати реалізацію своїх інтересів.

Нівелювання таких ризиків потребує упровадження інструментів, що забезпечать платоспроможність та самовдосконалення органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання упровадження фінансової децентралізації на місцевому рівні розглядається багатьма науковцями та практиками. Дослідження концептуальних засад матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування та сутності фінансової децентралізації висвітлено М. Баймуратовим, Н. Бікадоровою, В. Бодровим, О. Дроздовською, С. Дяченко, М. Латиніним, О. Назар, С. Острович. Реформуванню системи фінансового забезпечення територіальних громад та впливу фінансової децентралізації на ефективність функціонування органів місцевого самоврядування присвячено роботи К. Журавської, С. Романюк, В. Федорова. Проблеми та ризики, що притаманні децентралізації влади в Україні, відображені Г. Возняк, О. Волошиним, Н. Жияєвою, О. Кухленко, В. Сухенко, А. Ткачук та іншими науковцями.

Але у процесі упровадження засад фінансової децентралізації у практичній площині вбачається наявність ризиків, що пов'язані з недостатнім рівнем виконання державного регулювання у сфері бюджету та фінансів.

Метою статті є визначення впливу інструментів фінансової децентралізації на платоспроможність місцевих бюджетів (на прикладі бюджету м. Харкова), визначення ризиків фінансової децентралізації на місцевому рівні та шляхів подолання їх.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування місцевого самоврядування висвітлило низку чинників, пов'язаних з економічною неспроможністю частини органів місцевого самоврядування здійснювати власні та делеговані повноваження, з обмеженістю ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру, подоланням кризи в комунальній інфраструктурі тощо [1].

Упровадження децентралізації передбачало підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування, стимулювання до нарощування власного бюджетного ресурсу та підвищення рівня інвестиційної активності, посилення відповідальності місцевої влади за прийнятті рішення та надання якісних суспільних послуг територіальній громаді [3].

З метою збільшення можливостей органів місцевого самоврядування та поліпшення якості послуг громадянам визначено 12 напрямів секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, містобудування, земельних відносин, адміністративно-територіального устрою, житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, навколишнього середовища, надання адміністративних послуг, бюджету і фінансів.

У процесі реалізації концептуальних засад секторальної децентралізації кардинальні зміни торкнулися фінансової сфери, яка виступає підґрунтям зміцнення платоспроможності органів місцевого самоврядування.

Фінансова децентралізація визначила такі інструменти нарощування доходів місцевих бюджетів:

- встановлення ставок місцевих податків та зборів;
- визначення умов надання в оренду майна територіальної громади;
- отримання муніципальних позик;
- розміщення бюджетних коштів на депозитних рахунках.

Поряд із цим розширенню доходної бази місцевих бюджетів сприяли реформатування податкових джерел, перегляд механізму бюджетного вирівнювання та введення нових трансфертів.

Упровадження цих заходів фінансової децентралізації дозволило збільшити фінансовий ресурс територіальних громад.

У 2019 р. в бюджет м. Харкова надійшло 15 926,1 млн грн (табл. 1), що в 3,1 рази більше, ніж у 2014 р. (5 197,8 млн грн).

Таблиця 1

Показники доходів бюджету м. Харкова, за 2014–2019 роки, млн грн

Показники	Роки					
	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.
Доходи бюджету м. Харкова	5197,8	7863,3	10247,7	13535,1	15361,6	15926,1
Місцеві податки і збори бюджету м. Харкова	539,8	1457,0	2076,0	2649,3	3041,9	3825,0
Питома вага місцевих податків і зборів в обсязі доходів бюджету м. Харкова, %	10,4	18,5	20,3	19,6	19,8	24,0
Власні нарахування бюджету м. Харкова	3545,8	4345,8	6022,0	8035,5	9420,2	11200,0
Питома вага власних надходжень у обсязі доходів бюджету м. Харкова, %	68,2	55,3	58,8	59,4	61,3	70,3
Трансферти	1651,9	3517,5	4225,6	5499,6	5941,4	4726,1
Питома вага трансфертів в обсязі доходів бюджету м. Харкова, %	31,8	44,7	41,2	40,6	38,7	29,7

При цьому частка місцевих податків і зборів зросла в 2,3 рази та склала 24,0 % (у 2014 р. – 10,4 %).

Надходження власних доходів склали 11 200,0 млн грн., або 70,3 % в обсязі доходів бюджету міста, що свідчить про досягнення міжнародних стандартів співвідношення доходів державного та місцевих бюджетів більшості країн ЄС (50 : 50) [2].

Але значний обсяг трансфертів із державного та обласного бюджетів (29,7 % у загальній сумі доходів) підкреслює залежність бюджету м. Харкова від відносин із центральними та регіональними органами влади.

Така ситуація створює ризик фінансової ненадійності територіальних громад, який може призвести до несвоєчасного фінансування як власних

повноважень органів місцевого самоврядування, так і державних повноважень, які передано у процесі децентралізації на місцевий рівень.

Наприклад, у зв'язку з недофінансуванням наприкінці бюджетного року субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню заборгованість перед підприємствами – постачальниками комунальних послуг по м. Харкову станом на 1 січня 2016 р. складає 190,4 млн грн, на 1 січня 2017 р. – 717,9 млн, на 1 січня 2018 р. – 854,5 млн, на 1 січня 2019 р. – 222,9 млн грн.

До втрат бюджету м. Харкова призвела відмова держави від фінансування деяких державних програм соціального захисту населення, зокрема: надання пільг на послуги зв'язку та пільгового проїзду в пасажирському транспорті окремих категорій громадян, санаторно-курортного лікування, надання інших соціальних пільг, передбачених чинним законодавством.

При цьому принцип обов'язковості виконання законодавства покладає на місцеву владу додаткові витрати, що пов'язані з наданням якісних послуг населенню. Як наслідок, на забезпечення пільгового проїзду в міському електротранспорті й метрополітені з бюджету м. Харкова, починаючи з 2016 р., щорічно спрямовується близько 500,0 млн грн.

Таким чином, децентралізація не забезпечила фінансовими ресурсами соціальні зобов'язання держави, які було передано на місцевий рівень, та залишила неврегульованим питання відносин між господарськими суб'єктами, які надають послуги особам пільгових категорій, та бюджетами.

Така позиція влади знижує економічну самодостатність територіальних громад та негативно впливає на збереження соціальної стабільності в регіоні.

Високий рівень ризику для місцевих бюджетів містять зміни податкового законодавства. Нововведені останнім часом джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів не є бюджетотворювальними та мають низький рівень впливу на платоспроможність місцевого самоврядування (табл. 2).

Таблиця 2
Показники фактичних надходжень нововведених податків та зборів до бюджету м. Харкова за 2015–2019 рр.

Показники	2015 р.		2016 р.		2017 р.		2018 р.		2019 р.	
	Млн грн	Пит. вага в обсязі бюджету, %	Млн грн	Пит. вага в обсязі бюджету, %	Млн грн	Пит. вага в обсязі бюджету, %	Млн грн	Пит. вага в обсязі бюджету, %	Млн грн	Пит. вага в обсязі бюджету, %
Адміністративні збори та платежі	27,2	0,3	38,7	0,4	78,1	0,6	93,5	0,6	78,1	0,5
Транспортний податок	42,3	0,5	20,5	0,2	21,8	0,2	22,5	0,1	15,5	0,1
Акцизний податок, що зараховується до місцевих бюджетів	314,8	4,0	459,9	4,5	512,5	3,8	538,0	3,5	549,5	3,5
Податок на прибуток підприємств комунальної власності	122,9	1,6	21,4	0,2	36,4	0,3	37,0	0,2	40,6	0,3

Наприклад, не відповідає принципам економічності оподаткування та фіскальної достатності транспортний податок із фізичних та юридичних осіб. У бюджеті м. Харкова на 2019 р. надходження цього податку складають 0,1 % в обсязі доходів, тоді як у 2010 р. питома вага податку з власників транспортних засобів дорівнювала 2,5 % податкових та неподаткових надходжень бюджету міста.

Низькою є ефективність (0,5 % в обсязі надходжень бюджету міста Харкова за 2019 р.) адміністративних зборів та платежів, що передані на місцевий рівень у процесі трансформації державних фінансів.

Поряд із цим не знайшло вирішення питання, що стосується надходжень до місцевих бюджетів плати за видачу ліцензії на провадження господарської діяльності з випуску та проведення лотерей, яка визначалась як джерело власних доходів бюджетів місцевого самоврядування за місцем розташування відповідного пункту розповсюдження державної лотереї. Потенційні втрати бюджету м. Харкова за цим джерелом склали близько 25,0 млн грн.

Негативно впливає на платоспроможність місцевого самоврядування невиправдана нерівномірність надходжень акцизного податку з виробленою в Україні пального та акцизного податку з ввезеного на митну територію України пального, що зараховуються до місцевих бюджетів.

Непослідовність та непередбачуваність податкової політики, неефективність фіскальної децентралізації поглиблюють диспропорцію в розвитку територіальних громад та стримують самозабезпеченість органів місцевого самоврядування.

Підґрунтям виникнення ризиків для місцевих бюджетів виступає зміна бюджетного законодавства.

Суттєво вплинуло на фінансову спроможність територіальних громад зменшення норми зарахування до бюджетів міст обласного значення податку на доходи фізичних осіб з 75 до 60 %, який є основним бюджетоутворювальним джерелом місцевих бюджетів. Зміна цієї норми призвела до значного зменшення фінансового ресурсу органів місцевого самоврядування. Втрати бюджету міста Харкова за цим податком у 2015 р. склали 496,8 млн грн, у 2016 р. – 723,8 млн, у 2017 р. – 1 016,2 млн, у 2018 р. – 1 271,6 млн, у 2019 р. – 1 507,1 млн грн.

Недосконалість бюджетного процесу дозволяє лобіювати інтереси окремих регіонів на державному рівні. Цей фактор наочно проявляється при розподілі субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток окремих територій та за іншими напрямками.

Нерівномірне спрямування коштів субвенції до різних регіонів України підкреслює вплив суб'єктів бюджетного процесу на отримання обсягу трансфертів і, як, наслідок, підвищує залежність територіальних громад від надходжень із державного бюджету.

Наступним ризиком, що нівелює зростання фінансового ресурсу місцевих бюджетів, є забезпечення місцевими органами влади встановлених державою соціальних стандартів. Постійне зростання мінімальної заробітної плати на державному рівні не супроводжується передачею на місця необхідного фінансового ресурсу.

Зміна системи оподаткування та заміна ефективних податкових надходжень місцевих бюджетів неефективними, постійна передача на місця державних повноважень, не забезпечених фіскальними інструментами відшкодування, призвели до зменшення фінансової спроможності бюджету м. Харкова (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка доходів та додаткових витраток бюджету м. Харкова, млрд грн

Джерело: складене автором

Додаткові незабезпечені витратки, що спрямовані на покриття витрат, пов'язаних зі щорічним збільшенням соціальних стандартів, тарифів на енергоносії та комунальні послуги, делегуванням низки повноважень у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення тощо у 2016 р. склали 0,8 млрд грн (7,7 % від загального обсягу витраток), у 2017 р. – 2,4 млрд (16,8 % від загального обсягу витраток), у 2018 р. – 2,8 млрд (18,3 % від загального обсягу витраток), у 2019 р. – 3,1 млрд грн (18,7 % від загального обсягу витраток).

При цьому дохідна частина бюджету міста зросла у 2016 р. на 2,3 млрд грн, у 2017 р. – на 3,3 млрд, у 2018 р. – на 1,8 млрд, у 2019 р. – на 0,6 млрд грн.

Вагомим ризиком у процесі упровадження фінансової децентралізації виступає некоректність макроекономічних показників, які протягом бюджетного періоду змінюються під впливом:

- макроекономічної ситуації, пов'язаної з послабленням або посиленням глобальних економічних умов та умов торгівлі, що впливають на надходження від експорту та на коливання валютного курсу, цін на товари;
- становища державних підприємств, показники діяльності яких можуть відхилятися від запланованих;
- надходжень від приватизації державних активів нижче очікуваних, виплат за боргом, умовних зобов'язань у вигляді державних гарантій;
- інших фіскальних ризиків, які через неможливість передбачення їхнього виникнення не було включено на момент розрахунку середньострокового прогнозу до витрат [4].

Ураховуючи, що макроекономічна ситуація залежить від зміни різноманітних зовнішніх та внутрішніх факторів, актуальним вбачається розроблення дієвого алгоритму оцінювання майбутніх показників, експертного прог-

нозування бюджетного планування, запровадження системи управління розширеним спектром ризиків.

На підставі аналізу чинників, які виступають ризиками досягнення фінансової самостійності та платоспроможності місцевого самоврядування, вбачається, що застосування заходів бюджетної та фінансової децентралізації повинно ґрунтуватися:

- на системному підході, відображаючи відповідні характеристики ймовірного ризику. Систематизація таких чинників дозволить визначити взаємозв'язок між групами чинників ризику;
- комплексному підході, який дає можливість здійснити оцінку ендогенних та екзогенних чинників впливу на місцеві бюджети;
- оптимальному виборі інструментарію управління ризиками, що знижує залежність місцевих бюджетів від ризикоутворювальних чинників та дозволяє вживати спеціальні регуляторні заходи.

В умовах невизначеності зовнішнього та внутрішнього середовищ є доцільним сформулювати сукупність взаємопов'язаних принципів та економічних засобів, які дозволять своєчасно виявити, проаналізувати та відрегулювати ступень ризику для місцевих бюджетів.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Окреслені ризики фінансової децентралізації створюють загрозу щодо фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування та зниження якості надання послуг мешканцям територіальних громад. Досягнення самодостатності та нарощування фінансового ресурсу місцевих бюджетів потребує запровадження інструментів, що забезпечать макроекономічну стабільність, послідовність бюджетної й податкової політики, зацікавленість міжнародних інвесторів, стимулювання пошуку додаткових надходжень до місцевих бюджетів тощо.

Розроблення й запровадження заходів з мінімізації впливу ризиків на місцеві бюджети сприятиме формуванню фінансової самодостатності місцевого самоврядування шляхом розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, оптимізації перерозподілу повноважень та бюджетних ресурсів.

Ефективне застосування інструментів державного регулювання надасть можливість забезпечити фінансову автономію на місцевому рівні та створити умови соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Підґрунтям удосконалення фінансово-бюджетного механізму є встановлення критеріїв оцінювання фінансової спроможності місцевих бюджетів, що потребує подальшого дослідження.

Список використаних джерел

1. Баймуратов М. О. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Київ, 2015. С. 155–167.
2. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу : аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін. ; Нац. ін-т стратег. досліджень. Київ, 2019. 115 с.
3. Кухленко О. В., Федоряк Р. М., Невмержицька С. М. Проблеми децентралізації влади у межах регіональної політики України. *Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. наук. фах. вид. / Дніпр. держ. аграр.-екон. ун-т*. Київ : ДКС-центр, 2017. № 2.
4. Про схвалення проєкту Основних напрямів бюджетної політики на 2018–2020 рр. : розпорядження КМУ від 14 черв. 2017 р. № 411-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250079263> (дата звернення: 24.07.2020).

Taukesheva T. D.,

*PhD in Economics, Honored Economist of Ukraine, Assistant Professor,
Deputy Mayor of the City of Kharkiv – Head of Budget and Finance Department of Kharkiv
Municipal Council, Kharkiv
ORCID 0000-0002-8392-0173;*

Daudova G. V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor of Politology and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0001-6100-2099*

RISKS OF LOCAL FINANCIAL DECENTRALIZATION (AS EXEMPLIFIED BY KHARKIV MUNICIPAL BUDGET)

The process of implementing financial decentralization is accompanied by factors that create risks for the socio-economic development of local governments and deprive them of the opportunity to fully realize their interests.

Cutting down on such risks requires the use of tools that can ensure the self-sufficiency of local communities in the performance of their own and delegated powers.

The purpose of the study is to determine the impact of financial decentralization instruments on the local budgets solvency (taking as an example the budget of the city of Kharkiv), as well as the existing risks of financial decentralization at the local level.

The analysis of the factors that act as risks to achieving financial independence and solvency of the local self-government shows that the application of budgetary and fiscal decentralization measures should be based on: a systemic approach that reflects the characteristics of a probable risk, an integrated approach that allows to assess endogenous and exogenous factors influencing local budgets, and the optimal choice of risk management tools that reduces the dependence of local budgets on risk factors and allows application of special regulatory actions at the state and local levels.

Given that the macroeconomic situation depends on changes in various external and internal factors, it is important to develop an effective algorithm for assessing future indicators, expert forecasting of budget planning, and the introduction of an extended risk management system.

In the context of the uncertainty of the external and internal environment, it is advisable to form a set of interrelated principles and economic means that will help identify, analyze and adjust the degree of risk to local budgets.

The development and implementation of measures to minimize the impact of risks on the local budgets are supposed to contribute to the formation of the local government's financial self-sufficiency, while an effective application of the state regulation tools will provide financial autonomy at the local level and create conditions for socio-economic development.

Keywords: financial decentralization, sectoral reforms, solvency of local government, local budgets, risks.

References

1. Baimuratov, M.O. (2015). Decentralization and competence of local self-government in Ukraine. Regional policy and decentralization of power in Ukraine in the context of the European integration processes. Kyiv [in Ukrainian].
2. Zhalilo, Ya.A., Shevchenko, O.V., Romanova, V.V. and other (2019). Decentralization of power: a medium-term agenda. Analytical report. The National Institute for Strategic Studies. Kyiv [in Ukrainian].
3. Kukhlenko, O.V., Fedoryak, R.M., Nevmerzhytska, S.M. (2017). Problems of decentralization of power within the regional policy of Ukraine. *Public administration: improvement and development*, 2 [in Ukrainian].
4. On approval of the draft Main Directions of Budget Policy for 2018-2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 14, 2017. № 411-r. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250079263>.

Надійшла до редколегії 20.01.2021 р.