

Петро Данилович ЛАЗАР, начальник головного фінансового управління Закарпатської облдержадміністрації:
“ЗБІЛЬШЕННЯ ДОХІДНИХ ДЖЕРЕЛ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗАБЕЗПЕЧИТЬ ФІНАНСОВУ НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ОРГАНІВ САМОВРЯДУВАННЯ”

— *Петре Даниловичу, як на вашу думку, що на сьогодні є найважливішою передумовою стабільного розвитку територіальних громад?*

— Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у вирішенні як загальнодержавних, так і регіональних економічних та соціальних питань: розвитку інфраструктури, фінансування агропромислового комплексу, житлового будівництва, фінансування видатків на утримання соціально-культурної сфери.

Нині у сфері формування місцевих бюджетів існує низка гострих проблем, 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 у залежність від державного бюджету.

Бюджетним кодексом України передбачено принцип розподілу доходів, які спрямовуються до органів місцевого самоврядування на фінансування делегованих державою та власних повноважень.

Отже, забезпеченість бюджетно-фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування саме на виконання власних повноважень, гадаємо, і є однією із найважливіших передумов стабільного розвитку територіальних громад.

Статтею 91 Бюджетного кодексу України передбачено використання коштів місцевих бюджетів на видатки, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за 14-ма основними напрямками, в тому числі на програми, які передбачені на соціально-економічний розвиток певних територій та потребують істотних фінансових ресурсів: програми розвитку житлово-комунального господарства і благоустрою населених пунктів, транспорту і дорожнього господарства, природоохоронних заходів, утримання закладів позашкільної освіти, розвитку фізичної культури і спорту, фінансування культурно-мистецьких заходів, молодіжних та інших програм. Водночас на їх виконання статтею 69 Бюджетного кодексу передбачено перелік доходів, які становлять у структурі місцевих бюджетів усього 10 %. Цей чинник, а також відтік власних доходів місцевих органів самоврядування на фінансування делегованих державою видатків призводить до істотного недофінансування комунального господарства територіальних громад, послаблення матеріальної бази підприємств комунальної власності і, як наслідок, до погіршення якості соціальних послуг населенню.

— Які проблеми найчастіше виникають при формуванні та виконанні бюджетів органів місцевого самоврядування Закарпатської області та у який спосіб ви пропонуєте їх розв'язувати?

— На часі обговорення проблем, які виникають у процесі формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів, і насамперед пов'язаних із виконанням делегованих державою повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури, фізкультури і спорту, утримання міських, сільських та селищних рад.

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. Так, через обмеженість фінансових ресурсів у бюджеті Закарпатської області на 2007 рік низку програм соціально-культурного призначення не буде профінансовано, нелегко буде утримувати місцеві ради Закарпатської області.

Відповідно до Бюджетного кодексу України виконання повноважень, делегованих державою бюджетам сіл, селищ та міст районного значення, забезпечується кошиком доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. За їх рахунок мають здійснюватися видатки на утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення, фінансування дошкільної та загальної середньої освіти (школи-дитячі садки), закладів охорони здоров'я (дільничні лікарні і фельдшерсько-акушерські пункти) та культури (бібліотеки, палаци і будинки культури, клуби). Внаслідок об'єктивних економічних чинників — підвищення заробітної плати працівникам бюджетної сфери, цін на оплату енергоносіїв — потреба у коштах на здійснення цих повноважень щорічно зростає.

Виконання самоврядних повноважень має здійснюватися за рахунок власних доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. До цих видатків передусім належать видатки на підтримку і розвиток комунальної інфраструктури населених пунктів, бюджетні програми та заходи місцевого значення. Найпроблемнішими галузями у сфері цих повноважень є позашкільна освіта та житлово-комунальне господарство.

Протягом 2006 року в Закарпатській області власні доходи становили 21,4 млн грн, а видатки другого кошика по сільських, селищних та міських (міст районного значення) радах — 11,2 млн грн, що свідчить про те, що 50 % власних надходжень спрямовуються на забезпечення виконання делегованих повноважень.

До набрання чинності Бюджетним кодексом України розрахунки потреб того чи того місцевого бюджету здійснювалися з огляду на кількість розташованих на відповідній території установ (лікарень, шкіл, інтернатів, притулків тощо). Нині обсяг видаткових потреб бюджетів органів місцевого самоврядування розрахо-

вугється формульним методом із застосуванням єдиних нормативів видатків у розрахунку на одиницю населення — державне управління, охорона здоров'я, культура, на одного учня — освіта, отримувача соціальних послуг — соціальний захист та соціальне забезпечення.

У Закарпатській області, як, мабуть, і в інших регіонах країни, існує проблема малочисельних населених пунктів. Так, 15 % від загальної кількості сільських рад має населення до тисячі мешканців, 30 % — від тисячі до двох тисяч. Як засвідчила практика, нормативний метод розрахунків не бере до уваги та не забезпечує навіть мінімальні 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 унеможлиблює фінансування власних повноважень. Така практика не сприяє стимулюванню нарощення дохідної бази бюджетів малих сіл. При цьому слід зауважити, що навіть при залученні власних доходів органів місцевого самоврядування на делеговані повноваження забезпечується лише потреба в першочергових видатках (на заробітну плату, енергоносії та інші захищені статті). На поліпшення матеріально-технічної бази бюджетних установ, які фінансуються із бюджетів територіальних громад, витрачаються незначні кошти.

Щойно ми зауважили: формульний метод не враховує кількість бюджетних установ, розташованих на території села чи селищної ради. Адже населені пункти з однаковою кількістю жителів можуть мати різну кількість бюджетних установ на своїй території. Відтак 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 сільських та селищних рад з певною чисельністю населення.

Крім того, зважаючи на рекомендаційний порядок обмеження кількості штатних одиниць сільських та селищних рад, кошти, що розраховуються на галузі соціально-культурної сфери, часто перерозподіляються на заробітну плату понадштатної чисельності працівників органів місцевого самоврядування. Тому слід чітко визначити кількість штатних одиниць органів місцевого самоврядування, замінивши рекомендаційний порядок на обов'язковий.

— Які пропозиції ви б висунули для зміцнення фінансової незалежності органів самоврядування?

Для зміцнення фінансової незалежності органів самоврядування, на нашу думку, слід збільшити дохідні джерела місцевих бюджетів. Щодо цього ми виокремлюємо заходи з пошуку додаткових резервів, які перебувають у компетенції вирішення місцевих органів самоврядування, як-от:

— збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб унаслідок вжиття заходів щодо легалізації заробітної плати, недопущення виплати суб'єктами

підприємницької діяльності заробітної плати в розмірі меншому від встановленого чинним законодавством; налагодження співпраці з банківськими установами щодо здійснення ними контролю за повнотою перерахування платниками в бюджет податку з доходів фізичних осіб;

— збільшення надходжень плати за оренду землі та майна комунальної власності внаслідок проведення суцільної інвентаризації договорів оренди з фізичними та юридичними особами, перегляду розміру ставок, при цьому недопущення їх заниження при наданні в оренду землі під комерційну діяльність;

— оптимізація ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності, особливо на високорентабельні види діяльності, торгового патенту, місцевих податків і зборів;

— недопущення надання органами місцевого самоврядування необґрунтованих пільг та відстрочок зі сплати податків і платежів до місцевих бюджетів;

— ужиття заходів спільно з податковими органами щодо скорочення податкового боргу.

Водночас існує низка проблем, розв'язання яких потребує внесення змін до законодавства та неможливе без прийняття відповідних урядових рішень, зокрема:

— низькі рівень надходжень та питома вага місцевих податків і зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів. У Закарпатській області він становить 2,7 %, бо розмір цих надходжень обчислюється на підставі неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (з 1993 року перебуває на рівні 17 грн). Вважаємо, що розрахунок розміру ставок місцевих податків і зборів має здійснюватися з огляду на фіксовані ставки або як відсоток до мінімальної заробітної плати;

— низькі граничні розміри ставок податків і зборів, які встановлюються місцевими органами влади (єдиний податок, вартість торгових патентів, фіксований податок). Приміром, за нашими розрахунками, підвищення розміру ставок єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності — фізичних осіб у межах від 100 до 500 грн (нині 20—200 грн) збільшило б надходження до загального фонду місцевих бюджетів області на 7,8 %, або 31,2 млн грн;

— прискорення урядом запровадження і закріплення за місцевими бюджетами податку на нерухомість як постійного, надійного та стабільного джерела доходів загального фонду;

— збільшення доходів “другого кошика” місцевих бюджетів за рахунок пропорційного розподілу між бюджетами різних рівнів податку на прибуток підприємств (крім комунальної власності): 50 % — до державного бюджету; 50 % — до місцевих бюджетів за місцем розташування суб'єкта господарювання.

Украї важливим є питання стимулювання місцевих органів виконавчої влади та самоврядування до нарощення доходів державного бюджету, за рахунок яких переказується дотація вирівнювання місцевим бюджетам. Змінами до Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” уже передбачене перера-

хування місцевим бюджетам додаткових дотацій у разі виконання цих надходжень понад річні розрахункові обсяги. На нашу думку, її розподіл має здійснюватися згідно з такими пропорціями: до державного бюджету — 50 %, до обласного бюджету — 12,5 %, до бюджетів міст обласного значення та районів — 37,5 %.

— *Як вплинули зміни до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти” на виконання місцевих бюджетів?*

— Цей закон обговорюють усі, хто стикається з використанням бюджетних коштів. Адже бюджетні установи та державні підприємства, з одного боку, і виробники й надавачі послуг, з другого, тепер мають здолати чимало перепон, пов'язаних з проведенням та участю у тендерних процедурах, які мали б створювати конкурентне середовище у сфері державних закупівель, запобігати проявам корупції, забезпечувати прозорість процедур із закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти та досягати оптимального й раціонального їх використання. Очевидно, що жодна з поставлених у Законі цілей не викликає сумніву. Але ж чи можливо їх досягти, виконуючи його?

На особливу увагу заслуговує питання про необхідність, зумовлену Законом, застосування обмеженої кількості інформаційних систем у мережі Інтернет при здійсненні процедур закупівель (на сьогодні лише однієї), що спричиняє монополізацію цієї сфери, збільшення витрат розпорядників державних коштів та учасників торгів на процедури і значно ускладнює їх проведення.

Так, наприклад, вартість обов'язкових послуг, нав'язаних монополістом у цій сфері ТОВ “Європейське консалтингове агентство” щодо оплати тендерної документації, послуг, пов'язаних з укладанням договорів, користування платною лінією вартістю 10 грн на хвилину, унеможливають проведення низки закупівель у визначені строки, якщо додаткові бюджетні зобов'язання виникають наприкінці року або торги не вдається провести через небажання потенційних учасників сплачувати високу вартість участі у них. Решта ж учасників включає вартість таких послуг до тендерної пропозиції, що призводить до перевитрачання бюджетних коштів.

Іншим наслідком є неможливість забезпечення прозорості й доступності такої інформації суспільству, оскільки вона є платною і її вартість висока. Приміром, ми як замовники не можемо дозволити собі побачити в Інтернеті власне оголошення про торги, тому що доступ до цієї інформації є платним. Отже, створенню умов для дієвої прозорості та доступності надання й отримання інформації щодо державних закупівель може сприяти можливість розміщення відповідної інформації на власних веб-сайтах головних розпорядників державних коштів та створення державної інформаційної системи в мережі Інтернет для безплатного розміщення необхідних документів.

Законом не передбачено механізм міжвідомчої координації на рівні місцевих бюджетів, який успішно використовувався за попередніх редакцій закону для

закупівлі, наприклад, кам'яного вугілля, автомобілів, комп'ютерної техніки тощо, для потреб певної бюджетної галузі або території. Не чітко встановлений порядок визначення предмета закупівлі може спричинити певні непорозуміння та несприятливі результати під час проведення перевірок із дотримання цього положення.

Якщо бюджетні установи, розташовані у невеликих населених пунктах, раніше не могли провести торги через відсутність бажання у більше ніж одного, іноді єдиного, учасника (скажімо, комунального підприємства на території міста, яке займається прибиранням територій) брати участь у торгах у зв'язку з великим обсягом документів та коштів, необхідних для участі у торгах, то зараз їх має бути троє, та й вартісні межі застосування закону змінилися.

Тож проведення закупівель за державні кошти стає дедалі складнішим і дорожчим, рівень конкурентності знижується через низку чинників, згаданих вище. Ми пропонуємо внести деякі зміни до Закону, які б, на нашу думку, поліпшили ситуацію:

- забезпечити вільний та безплатний доступ до інформації про закупівлі для замовників, учасників та громадськості, розширивши перелік інформаційних систем у мережі Інтернет для цих цілей;

- включити до Закону положення про міжвідомчу координацію за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- упорядкувати питання щодо визначення предмета закупівлі та віднести його до компетенції уповноваженого органу з питань державних закупівель;

- залишити вартісні межі застосування Закону на попередньому рівні.