

Тарпан Р. С.,
кандидат економічних наук

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Реальний стан справ з фінансово-матеріальним забезпеченням виконання повноважень органами місцевого самоврядування є достатньо складний. Ефективне функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить не стільки від обсягу повноважень, якими наділені територіальні громади та обрані ними органи місцевого самоврядування, скільки від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, людських, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань. Територіальні громади (або органи місцевого самоврядування, утворені ними) мають бути дієздатними у праві на місцеве самоврядування, тобто спроможними самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції і законів України.

Але становище з наявними фінансовими ресурсами місцевих бюджетів не дає змоги органам місцевого самоврядування самостійно (без державної допомоги) утримувати комунальні бюджетні установи, житлово-комунальне господарство, здійснювати витрати на місцеві соціальні програми.

Бюджетне забезпечення повноважень в окремих галузях також зазнає істотної диференціації, незважаючи на процеси вирівнювання. Так, за підсумками 2005 р. розрахункові показники видатків на одного жителя міста обласного значення в галузі охорони здоров'я різнилися в три рази. Відповідно до положень Бюджетного кодексу формування видаткової частини місцевих бюджетів здійснюється на формульній основі, на основі галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя або споживача соціальних послуг з коригуючими коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг різними адміністративно-територіальними одиницями із застосуванням процедури фінансового вирівнювання по видатках, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Але галузеві фінансові нормативи бюджетної забезпеченості визначаються Міністерством фінансів “в межах наявних бюджетних ресурсів” і тому у більшості не враховують потреби конкретних органів місцевого самоврядування. Так, за даними обласних фінансових управлінь, обсяги видатків, розраховані за формулою розподілу міжбюджетних трансфертів для різних галузей, становлять:

- 15–20 % фактичної потреби на утримання органів місцевого самоврядування;
- 20–30 % фактичної потреби галузі фізкультури і спорту;
- 40–60 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ культури;
- 50–70 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ охорони здоров'я;
- 60–80 % фактичної потреби на заробітну плату працівників та оплату житлово-комунальних послуг бюджетних установ галузі освіти.

Таким чином, розрахункові показники видатків на надання соціально-культурних послуг не враховують стану бюджетних закладів, які надають ці послуги, особливостей їх утримання (автономне чи централізоване тепло- і водопостачання, газове, вугільне чи електричне опалення – різниця сягає п'яти разів), коштів на поточні видатки з утримання, ремонту та придбання обладнання. Міські ради для розв'язання цих проблем залучають кошти з іншої частини бюджету (від 20 до 60 % доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, надходять на фінансування делегованих державою повноважень) та власні надходження бюджетних установ за надання платних послуг. Тобто чинна модель фінансового вирівнювання не надає жодної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування міст обласного значення, вони залежать від розрахованого Міністерством фінансів обсягу дотації вирівнювання або обсягу коштів, що вилучаються до державного бюджету. Видатки на виконання власних повноважень із забезпечення життєдіяльності населення плануються за залишковим принципом і жодним чином не пов'язані з фактичним станом інфраструктури життєзабезпечення (житлово-комунального господарства, доріг та інших 15 повноважень, встановлених Бюджетним кодексом України).

Для справедливого розподілу коштів необхідно розробити мінімальні державні соціальні стандарти надання громадських послуг населенню, що забезпечуються органами місцевого самоврядування, та фінансові нормативи їх забезпечення (і почати варто зі встановлення обов'язкового переліку послуг та стандартів їх надання). При цьому необхідно окремо визначити нормативи фінансового забезпечення (або методику їх визначення) на утримання бюджетних установ, які надають ці послуги. Законом України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії" (ст. 21) передбачено розробку таких нормативів витрат:

- нормативи фінансування поточних витрат на одного жителя, а для окремих видів соціальних послуг – на одну особу, яка підлягає такому виду обслуговування;
- нормативи фінансування поточних витрат на утримання мережі закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування;
- нормативи державних капітальних вкладень на будівництво закладів охорони здоров'я, освіти, підприємств, організацій, установ соціально-культурного, житлово-комунального та побутового обслуговування.

Лише за наявності таких нормативів є можливість здійснювати відповідний розрахунок видатків на надання соціально-культурних послуг та сформувати на цій підставі місцеві бюджети.

Європейські принципи функціонування інституту місцевих податків і зборів такі:

- справедливий розподіл тягаря місцевих податків з урахуванням платоспроможності платників податків і користі, яку вони одержують від послуг, що надаються цими органами;
- достатньо високий рівень рентабельності й низький рівень адміністративно-управлінських витрат;

- транспарентність податкового тягаря для фізичних і юридичних осіб – платників податків (це є однією з необхідних умов ефективного розподілу ресурсів);
- визнане право органів місцевого самоврядування змінювати при необхідності в межах наперед установлених обмежень обсяг податків, які ними збираються;
- різниця між обсягом місцевих податків, зібраними різними органами місцевого самоврядування, не має бути великою, за винятком випадків, коли це пояснюється такими чинниками, як різний рівень надаваних послуг;
- незначний рівень економічних (здійснювати мінімальний вплив на економічну структуру території муніципалітету), демографічних (не спричиняти міграції жителів) і соціальних (не викликати погіршення становища соціальних груп) наслідків;
- певна еластичність, яка б давала змогу коригувати обсяг податкових надходжень залежно від зміни рівня витрат.

У теорії публічних фінансів місцеві фінанси як складова публічних фінансів розглядаються передусім з позиції головної функції, яку вони виконують на місцевому рівні, – функції надання послуг громадянам. Тобто проблема ефективного виробництва та надання суспільних благ на цьому рівні державного управління посідає визначальне місце в усвідомленні економічної сутності місцевих фінансів як складової публічних фінансів. Тому для пояснення економічної природи системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування першочерговим є питання про економічну природу благ, які створюються на цьому рівні державного управління.

У процесі фінансового забезпечення місцевого самоврядування реалізується низка важливих суспільних функцій: інституційна, узгоджувальна та організаційна. Інституційна функція здійснюється шляхом підтримки розвитку інституту місцевого самоврядування, зміцнення його фінансових засад, вдосконалення суспільно-економічних відносин з іншими державними і недержавними (приватними, громадськими) інституціями. Узгоджувальна функція базується на громадсько-державницьких засадах органів місцевого самоврядування, їх приватноправовому і публічному характері, що дає змогу розв'язувати нагальні проблеми, врівноважувати і погоджувати інтереси державного, приватного і громадського секторів на місцевому рівні державного управління у процесі суспільного розвитку. Організаційна функція фінансового забезпечення місцевого самоврядування реалізується шляхом налагодження процесів кооперації і співробітництва в ході організації виробництва і надання громадянам місцевих суспільних благ.

Питаннями моніторингу стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування первинного рівня (село, селище, місто районного значення) на цей час ніхто не опікується. За результатами вибіркового обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, стану фінансового забезпечення надання місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування адміністративних і громадських послуг населенню усі бюджети сільських рад

є дотаційними (на 50–90 % загальний обсяг видатків обстежених сільських рад формується за рахунок міжбюджетних трансфертів). Тому питання фінансування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня не може бути вирішене без відповідного формування дохідної частини бюджету. Існує значна міжрегіональна диференціація обсягів доходів та видатків сільських бюджетів у розрахунку на одну особу: по закріплених доходах – 5,2 раза; по видатках, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів – 5,8 раза (Донецька і Закарпатська області); по власних доходах – 7,5 раза (Донецька і Закарпатська області); по видатках, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів – 5 разів (Донецька і Львівська області).

Другий аспект проблеми розвитку – це незадовільне матеріальне та ресурсне забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування. Забезпеченість сільських рад об'єктами соціально-побутового обслуговування сьогодні значно відрізняється не лише у розрізі регіонів України. Вона неоднакова навіть у межах однієї області чи адміністративного району. Наприклад, лише близько 10–15 % наявних сільських рад мають дільничні лікарні, до 30 % сільрад мають амбулаторно-поліклінічні заклади, тобто можуть забезпечити всебічне первинне медичне обслуговування за місцем проживання. У цілому задовільна ситуація з наданням освітніх послуг. Школи з повною середньою освітою мають близько половини сільських рад, інша половина – з неповною середньою освітою. Дошкільними закладами також забезпечені майже усі сільради, інше питання – пішохідна їх доступність. На сьогодні практично немає обслуговування сільського населення побутовими послугами за місцем проживання. Працюючі заклади побутового обслуговування є лише у 20–25 % сільських рад. Значна кількість сільських рад не має навіть мінімального набору об'єктів соціального та культурно-побутового обслуговування. Для забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини на рівні сучасних сільських рад (сільських територіальних громад) необхідно розв'язати проблему надання їм такої кількості соціально-побутових послуг, які можна було б порівнювати за кількісними та якісними характеристиками незалежно від особливостей економічного і соціального розвитку різних регіонів України, тобто необхідні кількісні та якісні показники (державні нормативи та стандарти) надання соціально значимих послуг населенню і відповідні розрахунки фінансових нормативів їх використання. Лише після забезпечення сільських рад необхідними соціально-побутовими закладами з достатнім обсягом власних доходів, які відповідатимуть можливості надання громадських послуг населенню на рівні мінімальних соціальних стандартів, можна говорити про дієздатність (самодостатність) первинного рівня місцевого самоврядування.

Цей процес невід'ємно пов'язаний з проведенням в Україні адміністративно-територіальної реформи, головним завданням якої є створення дієздатних самоврядних територіальних громад низового рівня (село, селище, місто районного значення), які фінансово спроможні надавати громадські послуги відповідно до державних стандартів.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій, а саме надмірна роздрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні, (наявна кількість сіл – 28597, наявна кількість сіл з населенням до 500 жителів – близько 15800, наявна кількість сільських рад (адміністративних одиниць) – 10269) не дає змоги надавати населенню якісні послуги у соціально-культурній, освітній, медичній галузях, у сфері розвитку житлово-комунального господарства та кадрового забезпечення тощо, хоча за ними законодавчо закріплені такі повноваження.

Існує тенденція до збільшення кількості сільських рад при скороченні чисельності сільського населення та кількості сіл. За десять років кількість сільських рад збільшилася на 1052 одиниці, а чисельність сільського населення скоротилася на 1 млн осіб. При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилася на 153 села, без урахування 229 сіл і селищ, які не мають населення і не зняті з обліку.

Згадані проблеми адміністративно-територіального устрою не є вичерпними. Їх розв'язання є досить непростим і потребує вироблення виваженої державної політики, але насамперед законодавчого закріплення.

Міста районного значення. В Україні налічується 1086 міст районного значення та селищ міського типу, які мають самостійні органи місцевого самоврядування. Розміщення їх на території України нерівномірне – 40 % на сході (Дніпропетровська – 55, Донецька – 155, Луганська – 132, Харківська – 71 мале місто), на заході лише у Львівській області налічується 71 таке місто, в інших областях – по 15–50 міст районного значення та селищ міського типу.

Видатки міських бюджетів у розрахунку на одного жителя становлять в середньому 173,6 грн, диференціація від 63,4 (м. Цюрупинськ Херсонської області) до 585,4 грн на одного жителя (смт. Гостомель Київської області) – 9,23 раза.

Зафіксований рівень безробіття у містах районного значення є значно вищим порівняно з містами обласного значення. Рівень масового безробіття пояснюється монопрофільністю виробничої сфери малих міст, занепадом економіки.

Найскладнішою проблемою розвитку малих міст є формування економічних засад міського самоврядування. Лише 10 % міст районного значення та селищ міського типу мають доходи міських бюджетів, які перевищують розраховані показники за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами.

Наступним завданням є розширення самостійності міського бюджету. Це завдання не може бути виконано без докорінної реформи міжбюджетних відносин. Підґрунтям самостійності міського бюджету мають стати власні та закріплені за містом дохідні джерела, їх частка нині незначна (близько 20 %), все інше – це дотації і субвенції з державного (районного) бюджету. У цій площині необхідно вдосконалити взаємодію з районними радами у питаннях справедливого розподілу дотацій з державного бюджету.

Загалом для сіл, селищ, міст районного значення питання самостійності місцевих бюджетів на сьогодні не вирішено. Під час проведення обстеження фінансово-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць не виявлено жодного району, якому радами первинного рівня не було б передано (делеговано) управління бюджетними установами (дитсадками, фельдшерськими пунктами та дільничними лікарнями або клубами). Надання послуг з теплопостачання, водопостачання в селищах і містах здійснюється виробничими підрозділами районних комунальних підприємств. В умовах дотаційності місцевих бюджетів і неможливості визначення обсягу коштів, які необхідно передати районному бюджету для забезпечення цих делегованих повноважень, районні фінансові органи визначають контрольні показники видатків бюджетів сіл, селищ, міст районного значення у різних сферах і, відповідно, обсяг дотацій бюджетним установам соціальної сфери. При цьому 80–90 % доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, також направляються на фінансування соціально-культурної сфери. Чинні з 2005 р. положення Закону України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань”, на нашу думку, нічого не змінять. Адже розраховані за відповідною методикою обсяги видатків для різних сфер місцевого господарювання не враховують індивідуальні особливості місцевих бюджетних установ (наявність автономних котелень, наявну площу приміщень та чисельність кабінетів, обладнання, яке потрібно утримувати, кількість персоналу тощо). Фактичні видатки на утримання бюджетних установ соціально-культурної сфери різняться в декілька разів, врахувати усі відмінності у методиці неможливо. Слід також звернути увагу на низьку кваліфікацію працівників фінансових установ районів та сільських, селищних виконкомів.

Зважаючи на викладене, для поліпшення становища з фінансовим забезпеченням повноважень органів місцевого самоврядування різних рівнів необхідно:

- збільшити наявні фінансові нормативи бюджетної забезпеченості у різних сферах відповідно до зростання ВВП та доходів державного бюджету;
- розробити кількісні та якісні показники (державні нормативи та стандарти) надання соціально значимих послуг населенню і відповідні розрахунки фінансових нормативів їх забезпечення;
- провести паспортизацію комунальних бюджетних установ та об’єктів і фактичні витрати на їх утримання для кожної адміністративно-територіальної одиниці, визначивши на цій основі мінімальні рівні місцевих бюджетів.

Встановлення для сіл, селищ та міст районного значення мінімальних рівнів місцевих бюджетів значно покращить якість надання громадських послуг населенню.