

Зайчикова В. В.,

кандидат економічних наук,

старший науковий співробітник,

учений секретар – в.о. завідувача відділу місцевих фінансів

Науково-дослідного фінансового інституту

Міністерства фінансів України

УДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Наприкінці 90-х років ХХ ст. українські вчені-економісти звертали увагу на необхідність детального визначення бюджетних процедур в органах місцевого самоврядування, що вимагає розробки окремого закону. В. І. Кравченко у книзі “Місцеві фінанси” подає таке визначення цього поняття: “Бюджетні процедури – це процедури підготовки проекту бюджету виконавчим органом державної влади або місцевого самоврядування, його оформлення, подачі до представницького органу влади, розгляду, слухання в представницькому органі влади, а також порядку доопрацювання проекту, внесення до нього змін, затвердження бюджету, введення його в дію та затвердження звіту відповідно до визначених термінів. Відповідні процедури застосовуються і до Державного бюджету України”. Тобто визначається, що бюджетні процедури існують на всіх стадіях бюджетного процесу¹. Однією з бюджетних процедур, спрямованих на підвищення прозорості бюджетного процесу, є бюджетні слухання².

Натомість українські вчені А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк визначають бюджетні процедури як необхідний елемент лише на стадії формування бюджету. Зазначені процедури вони розглядають як узгоджені в часі процеси підготовки виконавчим органом влади проекту державного бюджету, його оформлення, подання до представницького органу влади, розгляду і слухання в представницькому органі, доопрацювання проекту, внесення до нього змін, затвердження бюджету і введення його в дію³.

Поняття ефективності та бюджетних процедур пов’язує І. О. Луніна, вона використовує терміни “процедури формування бюджетів України”, “процедурні обмеження щодо прийняття бюджетних рішень” як одну із законодавчих норм, спрямованих на зменшення імовірності ухвалення не-

¹ *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси / В. І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – С. 348, 396–397.

² Бюджетні слухання: методичні рекомендації щодо організації та проведення бюджетних слухань в органах місцевого самоврядування України / [В. І. Кравченко та ін.]. – К.: НДФІ, 2000. – С. 25.

³ *Загородній А. Г., Вознюк Г. Л.* Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2005. – С. 466.

ефективних бюджетних рішень.⁴ Водночас інші українські вчені ототожнюють поняття “бюджетні процедури” та “бюджетний процес”⁵.

Сучасне визначення бюджетних процедур як необхідного елементу бюджетного менеджменту наведено у підручнику “Бюджетний менеджмент”⁶. До процедур підготовки, обговорення, затвердження, виконання і контролю бюджету залучаються громадяни-виборці, політики, державні службовці, що утворює складну і специфічну соціально-діалогову систему взаємодії – бюджетний менеджмент.

У сучасних умовах місцеві фінанси виступають у більш широкому контексті у зв’язку з розвитком теорії економіки місцевих урядів. Ця теорія пов’язана з економікою суспільного сектора по багатьох теоретичних і політичних проблемах, що мають відношення до оцінки його ефективності, алокативної функції та X-ефективності, суспільних витрат, місцевого оподаткування тощо. Проте економіка місцевих урядів є окремою галуззю, яка розвинулася наприкінці ХХ ст. у зарубіжній економічній науці⁷. Подібно до інших галузей прикладної економіки, як наприклад, економіка житлово-комунального господарства, економіка транспорту та економіка трудових ресурсів, економіка місцевих урядів у широкому розумінні є мультидисциплінарною наукою.

Поняття “процедура” походить від французького – *procedure* та від латинського – *procedo* – просування, проходження. Загальновідомим є давнє англійське прислів’я: “Демократія – це перш за все процедура”. Отже, встановлення дієвих процедур здійснення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування має велике значення для формування базових демократичних основ суспільних фінансів.

На нашу думку, економічна сутність бюджетних процедур полягає у втіленні економічних принципів діяльності органів місцевого самоврядування як важливої складової суспільного сектора, що функціонують в умовах децентралізованої системи державного управління, мають ефективну організаційну структуру та межі, стабільне фінансове забезпечення та системи оцінки якості результатів своєї діяльності. **Бюджетні процедури** в органах місцевого самоврядування являють собою сукупність законодавчо встановлених у нормативно-правових актах з суспільних місцевих фінансів принципів щодо здійснення бюджетного процесу та ухвалені місцевим представницьким та виконавчим органом послідовності дій з організації виконання бюджетних повноважень.

Бюджетні процедури є основою демократизації бюджетного менеджменту. У постсоціалістичних країнах запровадження нових бюджетних процедур

⁴ Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка. – 2006. – С. 305–306; 314.

⁵ Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

⁶ Бюджетний менеджмент : підруч. [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 632–636, 689.

⁷ *Stephen J. Bailey. Local Government Economics. Principles and Practice / Stephen J. Bailey. – McMillan Press LTD, 1999. – P. 325–328.*

здійснюється шляхом визначення їхніх принципів у законодавстві про суспільні фінанси. Відповідні рішення щодо конкретизації особливостей цих процедур ухвалюються на рівні органів місцевого самоврядування.

Теоретичні основи бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування ґрунтуються на загальноекономічних принципах їхньої діяльності. До них, зокрема, належать:

- по-перше, принципи функціонування органів місцевого самоврядування як складової суспільного сектора;
- по-друге, економічні принципи, які визначають розмір та структуру органів місцевого самоврядування у взаємозв'язку з ефективністю їх функціонування;
- по-третє, принципи фінансування органів місцевого самоврядування як основи місцевих суспільних фінансів;
- по-четверте, економічні принципи операційних процедур в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізованої системи державного управління;
- по-п'яте, економічні принципи контролю за витратами органів місцевого самоврядування.

Визначення економічних принципів діяльності органів місцевого самоврядування надає можливість уточнити сутність поняття “бюджетні процедури”, на основі яких місцеві фінансові органи розробляють фінансову та бюджетну політику.

Принципами функціонування органів місцевого самоврядування як складової суспільного сектора є:

- 1) забезпечення більшості послуг зазначеного сектора органами місцевого самоврядування, оскільки їх вигоди локалізовані;
- 2) надання центральним урядом лише загальнонаціональних чистих суспільних благ, як наприклад, національна оборона та зовнішня політика, решта послуг має надаватися на місцевому рівні;
- 3) забезпечення послуг органами місцевого самоврядування у разі “відмов ринку” та низького ризику “відмов уряду”;
- 4) обмеження наданням послуг, які належать до їх основних функцій, незалежно від будь-яких повноважень загальної компетентності, покладених на них центральним урядом (з урахуванням пунктів 1–3).

Економічні принципи, які визначають розмір та структуру органів місцевого самоврядування у взаємозв'язку з ефективністю їх функціонування:

- 1) невеликий розмір вказаних органів, наскільки це можливо в умовах отримання потенційних продуктивних вигід від економії на масштабі;
- 2) відповідність, за змогою, галузей, підвідомчих органам місцевого самоврядування, ареалу охоплення споживачів, які отримують вигоду від надання послуг;
- 3) пропорційність між ареалом охоплення споживачів, які отримують вигоду від надання послуг органів місцевого самоврядування, і межами фінансування з метою запобігання експорту податків;
- 4) розширення “кордонів” надання послуг з метою забезпечення відповідності меж фінансування межах корисності;

- 5) періодична зміна конфігурації ареалів корисності подібно до того, як змінюється з часом територія надання послуг технічного обслуговування та транспортної інфраструктури.

Принципи фінансування органів місцевого самоврядування як основи місцевих суспільних фінансів:

- 1) плата за послуги (місцеві збори) як первинний інструмент їх фінансування, оскільки більшість з них не є чистими суспільними благами;
- 2) часткове фінансування за рахунок місцевих податків у разі наявності таких “відмов ринку”, як наприклад, позитивні зовнішні ефекти;
- 3) обсяг місцевого фінансування не вище монетарної вартості позитивних екстерналій чи характеристик меритористських благ;
- 4) спрямування цільових субсидій на споживача, а не на фінансування мережі установ;
- 5) низька мобільність податкової бази місцевого оподаткування, невеликий перерозподільчий ефект, рівномірний розподіл по країні та забезпечення надходжень, які зростають у відповідності з витратами на надання послуг без збільшення податкових ставок;
- 6) обмеження надання безумовних міжбюджетних трансфертів для фінансування послуг, які мають немінучі ефекти переливу та при наданні яких може виникати істотна алокативна неефективність;
- 7) фінансування вирівнювальних трансфертів, спрямованих на досягнення горизонтального вирівнювання, за рахунок власне органів місцевого самоврядування на основі принципу “Робін Гуда”;
- 8) рівень централізовано-фінансованих вирівнювальних трансфертів не вищий за необхідний для забезпечення встановленого ступеня вирівнювання.

Економічні принципи операційних процедур в органах місцевого самоврядування в умовах децентралізованої системи державного управління:

- 1) забезпечення максимальної політичної конкуренції через систему ухвалення рішень шляхом голосування і політичного представництва;
- 2) максимізація можливості прийняття рішень незалежно від системи їх ухвалення;
- 3) обов’язкове сприяння ухваленню рішень шляхом максимізації між-муніципальної конкуренції резидентів та децентралізації послуг альтернативних постачальників у межах юрисдикції органів місцевого самоврядування;
- 4) підвищення змістовності контрактів щодо надання послуг з метою досягнення ефективного використання коштів;
- 5) стимулювання конкуренції за рахунок лібералізаційних ініціатив, які створюють можливість надання послуг органів місцевого самоврядування приватним сектором;
- 6) створення внутрішніх ринків, коли неможливо створити зовнішні ринки або у випадку загрози досягнення цілей наданих послуг;

- 7) застосування ваучерів на отримання послуг як ефективного способу сприяння розвитку внутрішніх і зовнішніх ринків та спонукання “слідування грошей за споживачем послуг”;
- 8) посилення політичної децентралізації в межах органів місцевого самоврядування у разі обмежень, спричинених природними місцевими монополіями;
- 9) застосовування заходів контролю за ухилянням від вирішення організаційних питань незалежно від використання внутрішніх або зовнішніх ринків;
- 10) періодичне оцінювання ефективності діяльності органів місцевого самоврядування.

Економічні принципи контролю за витратами органів місцевого самоврядування:

- 1) зменшення потреби в контролі центрального уряду за витратами органів місцевого самоврядування за умов реалізації згаданих принципів;
- 2) здійснення централізованого контролю за іншими місцевими витратами з метою досягнення як макроекономічних, так і мікроекономічних цілей;
- 3) обмеження контрольних функцій центрального уряду контролюванням лише частини фінансових ресурсів, які надходять від нього, тоді як внутрішньому фінансовому контролю та загальному контролю за дотриманням чинного законодавства підлягають механізми фінансування, пов’язані з голосуванням рішень щодо готовності та зобов’язань сплачувати місцеві податки і збори споживачами послуг;
- 4) детальне обґрунтування місцевими урядами встановлення власних рівнів місцевих податків і зборів.

Зазначені економічні принципи не є однаковими для всіх країн у частині управління, функцій, фінансування угод, оперативних процедур і контрольних механізмів. Це обумовлено тим, що економічні, технологічні, соціальні, культурні, демократичні та інші чинники є різними у кожній країні і навіть серед суб’єктів федерації в межах федеративної країни. Ці чинники впливають як на зміст, так і на особливості попиту та організації надання місцевих послуг. Зокрема, процедури ухвалення рішень відрізняються залежно від відмінностей конституційного, культурного та іншого характеру. Різноманітність потенційних угод щодо надання послуг відображає можливість як суспільного, так і приватного сектора в межах кожної країни (або суб’єкта федерації) і таким чином обмежує або посилює економію від масштабу.

Хоча в європейських країнах існують стандартні джерела фінансування — міжурядові трансферти, місцеве оподаткування і збори зі споживачів послуг, разом з тим слід відмітити велику різноманітність моделей фінансування органів місцевого самоврядування. Незважаючи на загальну тенденцію 1980-х і 1990-х років щодо кумулятивних ефектів від все більшої фінансової гармонізації, у межах Євросоюзу ця різноманітність зберігається.

Першочерговими завданнями реалізації нових бюджетних процедур є чітке визначення їх цілей. У практиці зарубіжних країн, зокрема в документах Європейського Союзу⁸, формуванню цілей бюджетних процедур приділено велику увагу, що дає змогу уточнити економічну сутність поняття “бюджетні процедури”.

Основними цілями бюджетних процедур є:

- забезпечення реальної ефективності та відповідальності близького до громадянина адміністративного управління;
- регулювання та управління великою часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення під власну відповідальність органів місцевого самоврядування.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що бюджетні процедури передбачають досягнення двох основних цілей: ефективності та відповідальності. Проміжною метою є бюджетна прозорість, яка визначається як “повне розголошення всієї доречної фінансової інформації в своєчасній і систематичній формі”. У документах Організації економічного співробітництва та розвитку зазначено, що прозорість – це відкритість політичних намірів, їх чітке формулювання і виконання є ключовим елементом ефективного управління. Бюджет – це єдиний найважливіший політичний документ місцевих урядів, де політичні завдання узгоджені й здійснюються в конкретних соціально-економічних умовах територіальної громади. Іншими словами, бюджет примиряє політичні цілі та їх практичне виконання.

Держави – члени ЄС на основі рекомендацій Ради Європи⁹ вживають необхідних заходів для посилення прозорості дії місцевих влад і гарантування відповідності суспільним інтересам рішень, які обумовлюють фінансові витрати. Пропозиції мають вноситися громадою за умов забезпечення реальної можливості для громадян і юридичних осіб мати доступ до цих рішень відповідно до процедур, встановлених згідно із законом.

У сучасних умовах ускладнюється роль органів місцевого самоврядування в управлінні суспільними справами, виникає необхідність посилення прозорості шляхом запровадження відповідних бюджетних процедур. Проте не завжди можливим є застосування приватно-секторних моделей корпоративного управління, а саме – елементів бюджетування в корпораціях у практиці місцевих фінансових органів. Органи місцевого самоврядування можуть використовувати інструменти прямої демократії, як, наприклад, місцеві консультативні органи або референдуми для ухвалення рішень і популярних ініціатив на місцевому рівні. Прозорість є кращою гарантією того, що суспільні повноваження використовуються на благо суспільства; це – визначальна умова для ефективного політичного контролю громадян, яка дає змогу скоротити інші форми громадського контролю.

⁸ Budgetary Procedures and Budget Management at Local Authority Level Adopted by the CDLR at its 29th Meeting, 27–29 May, 2002.

⁹ Про фінансове й бюджетне управління на місцевому й регіональному рівнях : рекомендація № 1 (2004) // Бюлетень Бюро інформації Ради Європи в Україні. – Рада Європи. – № 12. – 1996. – С. 49–57.

Слід підкреслити “попереджувальну” природу прозорості у подоланні ризиків, що є результатом фінансових зобов’язань органів місцевого самоврядування. Так, демократичні дебати слугують засобом запобігання фінансовому ризику, оскільки це надає критикам змогу висловити думку щодо рішень, які можуть нести фінансові загрози для муніципалітету. Прозорість ухвалення рішень попереджає ситуації, коли брак інформації призводить до неефективного розміщення ресурсів та уникнення належної політичної відповідальності. Отже, забезпечення доступу громадян до фінансової інформації та її оприлюднення є нагальною потребою.

Перешкоджати ефективному ухваленню рішень можуть безвідповідальні та конфліктні цілі політичних партій, обраних до представницьких органів місцевого самоврядування. Ефективний результат подолання суперечок у місцевій раді залежить від декількох ключових параметрів, а саме від розуміння депутатами інформації щодо соціальної користі і вартості послуг, а також економічно обґрунтованого вибору способів фінансування витрат. Згідно з економічною теорією представницьких урядів політики надають більшу перевагу програмам з безпосереднім і видимим результатом, замість тих, які мають перспективні переваги та довший термін реалізації. Перед виборами зростає їх зацікавленість у збереженні своїх місць, тому вони прагнуть орієнтуватися переважно на короткотермінові цілі. Бюджетні процедури мають запобігати цьому і гарантувати, що витрати відповідатимуть суспільним інтересам.

Згідно з економічною теорією бюрократії бюджетні установи прагнуть максимізувати обсяги своїх бюджетів (і змінні, що використовуються для їх обчислення). Тому поняття ефективності визначається як досягнення завдань (організації, політики чи програми) або співвідношення між бажаними і фактичними ефектами від надання місцевих послуг протягом термінів, встановлених бюджетною програмою. Ефективність (або продуктивна ефективність) є співвідношенням використаних ресурсів (вхід) і наданих послуг (вихід). Ефективна діяльність спрямована на максимізацію “виходів” для даного “входу”, або мінімізацію “входу” для даного “виходу”. Ці показники діяльності щодо місцевих суспільних послуг використовуються у дослідженнях Ради Європи.

Оскільки представницький статус і влада є бюджетно залежними, місцеві бюрократи прагнуть дотримуватися показників складеного на власний розсуд місцевого бюджету, особливо в розрізі витрат. Хоча, у певних випадках, така позиція частини “бюрократів” може слугувати протипагою “політикам” з їх прагненням недофінансування місцевих товарів і послуг (оскільки, наприклад, соціальний попит був недооцінений або програми недостатньо обґрунтовані). Головний ризик полягає в тому, що ресурси розміщуватимуться неоптимально. Тому бюджетні процедури повинні допомогти центральній адміністрації визначити реальні фінансові функції різних місцевих бюджетних установ, бути обізнаними щодо соціального попиту, суспільних переваг і дійсних громадських потреб.

Участь у політичному житті у формі лобіювання, приєднання до груп тиску або участі у соціальних рухах, індивідуальної громадської ініціативи,

здійснення приватного бізнесу або голосування грошима надає переваги краще інформованому виборцю, що позначається на місцевій бюджетній політиці. У такому випадку зберігається ризик, що певні групи громадян повніше реалізовуватимуть свої потреби, ніж інші. Саме бюджетні процедури сприяють подоланню вказаних вад та ідентифікації загальних інтересів місцевої громади.

Отже, запровадження чітких бюджетних процедур:

- посилює спроможність тих, чії функції полягають у втіленні загальних інтересів на противагу особистим інтересам (наприклад, шляхом надання місцевому фінансовому відділу і голові місцевої адміністрації повноважень з підготовки бюджетних пропозицій замість оперативного управління бюджетом);
- встановлює форми залучення незалежних внутрішніх або зовнішніх експертів, особливо з питань ефективності бюджетної політики (незважаючи на очевидність її результатів);
- закріплює принцип прозорості, починаючи від політичного права на формулювання альтернатив надання місцевих послуг до їх подальшого впровадження за допомогою бюджету шляхом затвердження відповідних бюджетних програм;
- надає змогу порівнювати результати реалізації місцевих повноважень у фінансовій сфері та їхню якість з досягненнями інших органів місцевого самоврядування;
- допомагає громадянам виразити їх потреби, полегшуючи доступ до суспільних документів;
- підвищує якість і цілісність інформації, функціональність організаційної системи;
- запобігає зниженню податкових надходжень, додатковим трансфертним витратам, неефективним інвестиційним проектам, які зазвичай виправдовуються, головним чином, немінучим політичним вибором;
- застерігає від необгрунтованого перенесення витрат (на майбутній бюджетний період, до наступного терміну ради тощо).

Подібні аргументи на користь запровадження чітких бюджетних процедур можна використати не тільки на рівні органу місцевого самоврядування, але й у взаємовідносинах між муніципалітетом і центральним урядом. Якщо муніципалітет скористався інформаційною нестійкістю для того, щоб одержати більший обсяг трансфертів від центрального уряду, ніж це об'єктивно необхідно (наприклад, представляючи "незаконнонароджені" причини щодо фінансових труднощів як "законні"), і отримав від нього додаткові фінансові кошти, це означає неефективний перерозподіл ресурсів, які б могли бути спрямовані на забезпечення нагальних суспільних потреб.

Вирішення завдань щодо підвищення відповідальності місцевих органів влади в межах закону за регулювання значної частки суспільних справ в інтересах місцевого населення здійснюється шляхом введення бюджетних процедур. Таким чином, органи місцевого самоврядування стають відповідальними перед громадянами як виборцями і як платниками податків.

Бюджетні процедури надають можливість громадянам звернутися до обраних представників з різних питань. Вони також допомагають з'ясувати суть проблеми та альтернативні шляхи їх розв'язання в деталях. Нарешті, вони дають змогу контролювати виконання завдань через набуття членства у дорадчих органах або через інші канали суспільної участі.

Встановлення у бюджетних процедурах правил розподілу ресурсів дозволяє громадянам повніше інформувати політиків. Зворотна інформація може використовуватися з тим, щоб вибрати “кращих” політиків, тобто тих, які дбають про загальний інтерес замість інтересів специфічних груп.

Особливою метою бюджетних процедур у сучасних умовах є встановлення бюджетних обмежень у зв'язку з мультирічним підходом до складання бюджету, відповідно до змісту бюджетних документів, а також чинників, які визначають простір для маневру місцевих повноважень – обов'язкові і необов'язкові витрати, обов'язкове балансування бюджету, межі витрат, макробюджетні обмеження, ухвали щодо інвестицій тощо.