

УДК: 351:354

Н. Д. ЧАЛА

ОСОБЛИВОСТІ БЮДЖЕТНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В НОВИХ ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ: АНАЛІЗ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

Виділено ключові проблеми формування місцевих бюджетів в Україні на основі оцінки змін у системному середовищі (світова рецесія та впровадження Податкового кодексу України). На основі критичного аналізу європейського досвіду управління місцевими фінансовими ресурсами зроблено пропозиції для вирішення означеного кола проблем.

Ключові слова: місцеві бюджети, місцеве самоврядування, бюджетні відносини на місцевому рівні, місцеве врядування.

The Article allocates key problems of formation of local budgets in Ukraine. The estimation of changes in the environment (world recession and new tax code of Ukraine) and the critical analysis of the European experience have helped to formulate decisions for them

Keywords: local budgets, local governments, intergovernmental finances.

Початок 2011 р. відзначився позитивними очікуваннями відновлення світової економіки. Водночас, проблеми корпоративних боргів та розбалансованості державних фінансів, які відзначалися основними ризиками у 2010 р., поки що зберігаються, переходячи частково на місцевий рівень. Кризові 2008 – 2009 рр. загасили місцеві органи влади в “бюджетні лещата” між зменшенням надходжень, трансфертів з державного бюджету і зростанням витрат на соціальну допомогу. За оцінками європейських експертів [6, с. 7], місцеві бюджети найгостріше відчувають наслідки кризи через два-три роки після загального економічного поживлення, оскільки національні уряди намагаються виправити власне фінансове становище. Набуття чинності з 1 січня 2011 р. Податковим та Бюджетним кодексами України загострило проблеми наповнення місцевих бюджетів. Отже, наведені аргументи свідчать про своєчасність пошуку інноваційних механізмів управління фінансовими ресурсами місцевого самоврядування.

Детальний аналіз літературних джерел вказує на те, що проблеми бюджетної системи, зокрема її децентралізація, особливості міжбюджетних відносин, проблеми та перспективи розвитку і реформування бюджетної сфери, досить ґрунтовно досліджено на теоретичному рівні. Серед вітчизняних науковців заслуговують на увагу праці В. Андрущенко, Ю. Ганушака, А. Гука, І. Луніної, Ц. Огня, В. Прошка, Т. Таукешової. Треба зазначити, що схожі проблеми у сфері місцевих фінансів хвилюють і країни ЄС, на що вказують численні дослідження іноземних науковців, зокрема К. Дейві, Х. Ціммерманна, Д. Шіманке, Г. Петері, С. Кассо. Європейські експерти бачать покращення контролю та управління місцевими фінансами у впровадженні уніфікованої системи контрольних показників, яка попередньо

пройшла апробацію в Болгарії [6]. Вітчизняні науковці поділяються за поглядами на прихильників впровадження європейського досвіду (наприклад, Ю. Ганущак, А. Гук) та більш радикальних прибічників програми “перезавантаження системи державних фінансів” [4, с. 180]. Зважаючи на радикальні зміни в системі формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин завдяки впровадженню нової редакції Бюджетного та Податкового кодексів України, наступні трансформації потрібно реалізовувати поступово після оцінки результатів попередніх змін.

Метою даного дослідження є пошук принципів побудови оптимальної системи управління місцевими фінансами для нових економічних умов. Зауважимо, що після кризи 2008 – 2009 рр. Цим терміном у науковій та публіцистичній літературі позначають період кризи та рецесії. Ми вважаємо, що в даному дослідженні “нові економічні умови” слід розглядати як такі, що склалися внаслідок дії фінансової кризи та зміни нормативно-правового поля в Україні. Саме виходячи з такого розуміння зробимо критичний аналіз досвіду та пропозицій іноземних експертів щодо вдосконалення бюджетного управління на місцевому рівні.

Дія світової фінансової кризи 2008 р. відбилася в Україні падінням ВВП на 15,1 % за результатами 2009 р., проте протягом 2010 р. спостерігалось помірне відновлення економіки на середньому рівні 4 % [5]. Це призвело до недовиконання дохідної частини місцевих бюджетів у середньому до 10 % від річного плану, затвердженого місцевими радами на 2009 р. [2, с. 13]. Суттєве зростання доходів місцевих бюджетів протягом 2010 р. відбулося за рахунок міжбюджетних трансфертів, частка яких у доходах місцевих бюджетів сягнула 49,8 % на тлі зниження доходів бюджету розвитку [3, с. 13]. Найбільш суттєвими надходженнями до місцевих бюджетів протягом останніх років традиційно є податок на доходи фізичних осіб, який у номінальному вираженні в 2010 р. збільшився на 12,3 %, порівняно з попереднім періодом. Іншою вагомою статтею доходів місцевих бюджетів є плата за землю, надходження від якої протягом 2010 р. збільшилися на 14,7 %. У структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів 97,7 % належить податковим надходженням, з яких 77,2 % формується за рахунок надходжень від податку на доходи фізичних осіб, 15,1 % – від плати за землю. Місцеві податки і збори суттєво не впливають на формування доходів місцевих бюджетів, що наочно ілюструє їхню неефективність та необхідність удосконалення цієї системи.

Відповідно до затвердженого 2 грудня 2010 р. Податкового кодексу України [4] відбулося скорочення місцевих податків і зборів з 14 до 4, серед яких податок на нерухоме майно та три збори: за провадження деяких видів підприємницької діяльності; з місця для паркування транспортних засобів; туристичний. Проте не всі положення Податкового кодексу України набувають чинності одночасно, що може призвести до суттєвого скорочення доходів місцевих бюджетів протягом 2011 р. У результаті стрімкого впровадження нової системи оподаткування й незадовільної інформаційно-консультаційної компанії щодо окремих норм Податкового кодексу України, суб’єкти підприємницької діяльності, які знаходилися на спрощеній системі оподаткування і сплачували єдиний податок, почали масово проходити процедуру ліквідації. Хоча єдиний податок суб’єктів малого підприємництва в податкових надходженнях місцевих бюджетів і становить близько 3 %, проте його неотримання у 2011 р. негативно позначиться на них.

Отже, дохідна частина місцевих бюджетів на початку 2011 р. формується під негативним впливом таких чинників: суттєве зростання безробіття (за даними Державного комітету статистики України, рівень безробіття в лютому досягнув рівня середини 2009 р. [5]); впровадження нової системи оподаткування та скорочення податкової бази місцевих бюджетів; масове припинення підприємницької діяльності суб'єктами малого підприємництва. Природно, що це може кинути місцеві органи влади у “бюджетні лещата” між зменшенням надходжень, загрозами для допомоги з державного бюджету і зростанням витрат на соціальну допомогу. У таких умовах управління місцевими фінансами, скоріш за все, зводиться до скорочення витрат та погіршення якості послуг населенню.

В європейських країнах скорочення дохідної частини місцевих бюджетів відбулося з таких причин: через економічний спад; втрату дивідендів від банків, що частково належать місцевим органам влади; втрати і знецінення пенсійних фондів (14 голландських муніципалітетів втратили близько 85 млн євро [6, с. 15]); зростання безробіття. Протягом 2009 р. абсолютне падіння надходжень до місцевих бюджетів було в 16 європейських країнах найглибшим (понад 10 % у реальному значенні). Падіння було в таких країнах: Республіці Сербській, Латвії, Сербії, Росії, Україні, Ісландії [Там само, с. 20]. Аналіз європейських країн показав, що найменший негативний вплив економічний спад справив на надходження від податків на нерухомість, помірний – на податки з доходів фізичних осіб, найтяжчий вплив – на оподаткування обороту компаній і прибутку підприємств.

Оцінімо вплив негативних чинників на податок на нерухомість і податок на доходи фізичних осіб, оскільки ці джерела доходів є найсуттєвішими у структурі доходів місцевих бюджетів в Україні. Незважаючи на те, що доступ місцевих органів влади до податків на доходи фізичних осіб у країнах ЄС суттєво відрізняється, що стосується і методів їхнього стягнення, і розподілу між бюджетами, це є потужний ресурс органів місцевого самоврядування. Зростання безробіття, вочевидь, суттєво вплинуло на надходження цього податку. Для стимулювання споживання в деяких європейських країнах було зменшено ставки цього податку на доходи фізичних осіб, зокрема в Польщі – з 40 до 32 %, в Угорщині було піднято неоподатковуваний мінімальний дохід [6, с. 17]. В Україні, згідно з Податковим комплексом України, податок на нерухоме майно стягатиметься з 1 січня 2012 р., однак плата за землю становить суттєву частку надходжень місцевих бюджетів. Динаміка податків на нерухомість в європейських країнах неоднорідна. Оподаткування нерухомості тут загалом ґрунтується на формальних розрахунках, які майже не оновлюються, що позбавляє даний податок динаміки. У Великобританії надходження від муніципального податку на нерухомість показують стійку позитивну динаміку протягом останніх чотирьох років. Одночасно з цим впали надходження від місцевих податків на продаж нерухомості. Так, у Болгарії таке падіння становило понад 30 % [Там само, с. 17].

Отже, попри різну природу зменшення доходів місцевих бюджетів європейський досвід може бути корисним для України. У перспективі місцеві бюджети країн ЄС, як і України, стикнуться з довгостроковими наслідками демографічних змін. Концептуально вирішення проблеми місцевих бюджетів

знаходиться в напрямку або збільшення дохідної частини і, відповідно, надходжень, або зменшення зобов'язань місцевого самоврядування і, відповідно, витрат. Обидва рішення мають економічну і політичну складові. Не зменшуючи вагу політичної складової, зосередьмося на економічному аналізі.

Не варто очікувати на значні зміни у фінансових взаєминах між органами державної та місцевої влади, а також на зменшення зобов'язань місцевого самоврядування шляхом передання їх на вищий рівень. Протягом 2008 – 2009 рр. тільки в Румунії спостерігалось зменшення обов'язків через передання на центральний рівень витрат гарантій мінімальних доходів, що фінансувалося муніципалітетами. Отже, у нових економічних умовах центральні та місцеві органи влади повинні шукати додаткові джерела надходжень. Як один із варіантів додаткового залучення фінансових ресурсів в Україні тривалий час обговорюється необхідність розбудови державно-приватного партнерства у правовій та практичній площинах. Досвід Словаччини і Польщі демонструє, що в кризових умовах проекти державно-приватних товариств призупиняються і скорочуються, тому потрібно шукати ефективну систему перерозподілу фінансових ресурсів. Дослідження європейських експертів привело до парадоксального висновку: найвразливішими виявилися ті бази надходжень місцевих бюджетів, які надто сильно покладаються на єдине джерело, будь то власні надходження чи міжбюджетні трансферти. Найбільш гнучкими виявилися такі бази, як польська, що поєднують різні джерела надходжень із раціональними формулами розподілу [6, с. 22]. Наведене твердження дозволяє зробити припущення, що впровадження Податкового кодексу України негативно позначиться на доходах місцевих бюджетів і призведе до великих касових розривів, дефіцитів і погіршення якості послуг місцевого самоврядування, що свідчить про необхідність суттєвого доопрацювання окремих норм Податкового кодексу України.

Європейські експерти бачать вирішення проблем місцевих бюджетів у реформуванні міжбюджетних відносин, покращенні підзвітності, підвищенні ефективності витрачання бюджетних коштів та відповідальності призначених посадовців. У країнах ЄС протягом 2009 р. спостерігалися численні спроби місцевого самоврядування обмежити витратну частину, переважно за рахунок скорочення адміністративно-управлінських витрат, офіційних заходів, економії на телефонних переговорах, замороження купівлі автомобілів, скорочення вакансій. Такі заходи допомагають суттєво заощадити, проте вони є тимчасовими, не мають довгострокових переваг. Після глибокого дослідження 12 країн Південно-Східної Європи та аудиту місцевого врядування було розроблено Стратегію інноваційного і належного управління на місцевому рівні [6, с. 24]. У ній було запропоновано більш тривалі ініціативи: скорочення послуг та покращення якості соціальних пільг, перегляд незабезпечених норм, територіальну реорганізацію. Зазначимо, що аналогічні ідеї були запропоновані українськими науковцями під час науково-практичних дискусій щодо пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіальної реформи, однак до рівня розроблення практичних рекомендацій та механізмів реалізації їх не було доведено [1]. Це додатково вказує на важливість критичного аналізу європейського досвіду покращення місцевого врядування.

Одним з основних напрямків скорочення витрат місцевих бюджетів стало усунування стимулів для надання дорогих послуг, зокрема закриття установ, що працюють не на повну потужність (школи, лікарні, будинки літніх людей). Для того щоб виключити необґрунтовані витрати, Міністерство фінансів України застосовує галузевий норматив наповнення класів загальноосвітніх шкіл – 25 учнів [Там само, с. 292]. Потрібно враховувати, що діти шкільного віку в середньому становлять 12 % від загальної кількості жителів села (селища). Виходячи з цих показників можна також розрахувати мінімальний норматив бюджетної забезпеченості для школи в селі, що має нормативну кількість дітей – споживачів соціальної послуги “надання середньої освіти”. Отже, економічна доцільність потребує скорочення маленьких сільських шкіл, які не мають наповнюваності класів на достатньому рівні. Аналогічно можна показати високу вартість надання медичної допомоги й обслуговування в невеличких селах чи селищах. Додатковою проблемою для місцевих органів влади є сувора регламентація надання зазначених послуг галузевими стандартами якості та нормами, які зосереджуються на витратній частині, а не на результаті. Таку ситуацію ускладнює система фінансування через Міністерство фінансів України та жорсткий контроль з боку галузевих міністерств.

Вітчизняні експерти для вирішення зазначеної проблеми пропонували збільшити адміністративно-територіальні одиниці [1, с. 292]. Європейські експерти вдосконалили цю пропозицію, при цьому вирішення зазначених проблем науковці вбачають не тільки у збільшенні середніх розмірів місцевих органів влади, але й у розвитку міжмуніципального співробітництва. Так, Данія об'єднала 271 муніципалітет у 98. Грузія замінила 985 муніципалітетів, переважно в сільській місцевості, 64 великими районними органами влади. Кількість французьких муніципалітетів було скорочено з 447 до 348, було встановлено мінімальну кількість населення, необхідну для надання й організацій послуг у сферах охорони здоров'я та освіти. Показовим є приклад Великої Британії, де адміністративний округ Вестмінстер об'єднався з сусідніми районами Кенсінгтон і Челсі для спільної організації надання освітніх послуг [6, с. 25]. Отже, міжмуніципальне співробітництво в такому сенсі може розглядатися як альтернатива збільшенню й об'єднанню окремих муніципалітетів, маючи значною перевагою відсутність політичної складової.

Розуміння сучасних економічних тенденцій та впровадження в дію нових норм у сфері бюджетних відносин вказує на загострення проблем наповненості місцевих бюджетів, підвищення їхньої залежності від міжбюджетних трансфертів, зростання тимчасових касових розривів, дефіцитів та боргів. Вирішення зазначених проблем знаходиться на таких векторах: скорочення неефективних витрат, удосконалення системи управління бюджетними ресурсами та економії на масштабі, що зводиться до впровадження адміністративно-територіальної реформи. Важливо зазначити, що європейські та вітчизняні експерти сходяться в баченні реформ місцевого врядування: скорочення надто дорогих послуг, збільшення адміністративно-територіальних одиниць, налагодження міжмуніципального співробітництва тощо. Кожна з зазначених реформ не є популярною і важко зазделегідь оцінити потенційні вигоди, але, на відміну від України, в європейських країнах ці заходи поступово знаходять практичну реалізацію. Для нашої країни такі реформи є вкрай

необхідними, тим паче, що неодноразово розроблялася концепція їхнього впровадження. При цьому, через радикальну зміну фінансової бази місцевого самоврядування, складно дати рекомендацію щодо вчасності здійснення зазначених змін в Україні.

Література:

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / за заг. ред. О. В. Турчинова. – К., 2009. – 615 с.
2. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2008 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубченко, І. В. Самчинська] ; ІБСЕД. Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” USAID. – К., 2009. – 136 с.
3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубченко, І. В. Самчинська] ; ІБСЕД. Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи” USAID. – К., 2010. – 143 с.
4. Реформування бюджетної системи України на інноваційних засадах : монографія / за заг. ред. Ф. О. Ярошенка ; М-во фінансів України. – К., 2010. – 544 с.
5. Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу : www.ukrstat.gov.ua
6. Gabor Peteri Impact of the economic downturn on local governments. Council of Europe and OSI/LGI. <http://lgi.osi.hu/documents.php?id=3016>

Надійшла до редколегії 24.03.2011 р.