

ЕКОНОМІЧНІ НАУКИ

УДК 336.1:352

ЕФЕКТИВНІСТЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

Бугіль С.Я., Степанюк Л.І.

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті з'ясовано сутність поняття «бюджетна децентралізація», як одного із ключових складових процесу управління, спрямованого на зменшення залежності органів місцевого самоврядування від центрального уряду. Визначено вплив децентралізаційних процесів на соціально-економічний розвиток територій. Проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід ефективності функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів. Обґрунтовано ефективність функціонування місцевих бюджетів в умовах проведення бюджетної децентралізації. Надано пропозиції щодо функціонування та забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів в контексті проведення бюджетної децентралізації.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, бюджетні повноваження, територіальна громада, бюджетні ресурси, регіональний розвиток.

Постановка проблеми. У сучасних умовах однією з найважливіших тем обговорення виступає децентралізації публічних фінансів та її вплив на ефективність функціонування місцевих бюджетів. Складна політична та соціально-економічна ситуація в Україні свідчить про необхідність здійснення децентралізації бюджетних повноважень з метою узгодження інтересів територіальних громад та держави. Бюджетна децентралізація покликана забезпечити високий рівень акумулювання фінансових ресурсів та ефективне використання бюджетних коштів на усіх рівнях влади. Саме тому питання реформування бюджетної системи в Україні набувають дедалі більше актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та практичні аспекти функціонування місцевих бюджетів, сутності бюджетної децентралізації, призначення та механізмів її реалізації досліджені в працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених: О. Василик, З. Варналія, О. Кириленко, І. Луніної, І. Ускова, В. Швець, В. Оутса, Д. Кінга та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на підвищений інтерес знаних науковців до обраної проблематики, дослідження оптимального механізму децентралізації місцевих бюджетів як багатогранного та складного явища не втрачає актуальності. Питання ефективності розподілу фінансових ресурсів, що формуються саме на місцевому рівні є недостатньо вивченим.

Мета статті. Головною метою є дослідження впливу бюджетної децентралізації на ефективність функціонування місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місцеві бюджети займають одне з центральних місць в економічній системі кожної держави. В них акумулюється значна частина місцевих фінансових ресурсів. Разом з тим вони є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи країни, яка відіграє важливу роль у перерозподілі ВВП та фінансуванні державних видатків. Від того, наскільки стабільним та ефективним є про-

цес формування і виконання бюджету, від наповненості дохідної частини місцевих бюджетів залежить розвиток соціально-культурної сфери і місцевого господарства.

Ефективна бюджетна політика повинна характеризуватися досягненням компромісу між регіональними інтересами держави і інтересами самих регіонів. Об'єднуючою метою державної бюджетної політики і політики регіонів повинна стати стійкість і стабільність бюджетних відносин, підвищення зацікавленості в розвитку бюджетного потенціалу [1].

Аналіз тенденцій і проблем функціонування місцевих бюджетів України показує, що необхідне застосування ефективного бюджетного механізму, який сприяв би збалансованому виконанню місцевих бюджетів [2].

Ефективне задоволення потреб населення залежить від фінансової самодостатності території. Основою фінансової автономії органів місцевого владі є місцеві бюджети, які використовуються для регулювання господарських процесів, розвитку культури і освіти, вирішення соціальних проблем тощо. Місцеві бюджети виступають важливим елементом системи фінансового регулювання не тільки регіону, але й економіки загалом; їх збалансованість та оптимальність являє собою одну з основних умов економічного зростання, бюджетне регулювання дає змогу цілеспрямовано впливати на темпи розвитку суспільного виробництва [11].

Досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення ефективного функціонування місцевих бюджетів є бюджетна децентралізація, тобто розширення фінансової бази територіально-адміністративних одиниць за рахунок передачі їм потужних фінансових джерел, які раніше були закріплені як доходи центрального бюджету.

Бюджетна децентралізація являє собою процес передання повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) від центральних до місцевих органів влади. Вона передбачає певну ступінь автономності місцевих органів влади, яка

дозволяє їм приймати виважені рішення в бюджетно-податковій сфері. Основним призначенням проведення реформи бюджетної системи є забезпечення максимально ефективної реалізації функцій держави [10].

На думку Н. Калінюк, «питання бюджетної децентралізації найскладніше у сфері управління фінансами. Незважаючи на те, що для вирішення тих чи інших питань існує нагальна потреба передати повноваження на нижчий рівень влади, органи нижчого рівня, як правило, не мають достатніх коштів для реалізації своїх нових бюджетних повноважень» [7, с. 322].

Доцільність впровадження бюджетної децентралізації зумовлена підвищенням ефективності функціонування бюджетної системи держави через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вподобанням населення. Місцеве самоврядування більш ефективне у вирішенні власних проблем, ніж центральні органи влади. Тому децентралізація публічних фінансів на місцевому рівні повинна забезпечити економічну свободу, яка дозволить підвищити соціально-економічний розвиток регіонів, привабити інвесторів, а також підвищити відповідальність влади.

Для реалізації ефективної моделі бюджетної децентралізації, необхідно забезпечити місцевий рівень достатніми обсягами фінансування. Фінансове забезпечення місцевих органів влади має здійснюватись шляхом перерозподілу податкових надходжень з метою зниження частки доходів державного бюджету у структурі зведеного бюджету. Місцеві бюджети повинні володіти достатніми повноваженнями, необхідними для впровадження цієї політики, а також необхідний адекватний рівень контролю для уникнення системного зловживання владою посадових осіб на найбільш відповідальних посадах.

Сьогодні більшість європейських країн має високий рівень децентралізації. Владні повноваження щодо питань розвитку територій та регіонів делегуються органам місцевого самоврядування. Саме вони вирішують найважливіші суспільні питання, що сприяє активному залученню громадян до діяльності місцевих органів влади. У багатьох країнах простежується чітка тенденція до посилення ролі територіального самоврядування в житті суспільства, а також про послідовне й рішуче проведення цими державами курсу на забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. У результаті проведення таких дій відбулося не лише підвищення якості життя громадян, а й загальне оздоровлення публічних фінансів. Отже, вивчення європейського досвіду проведення децентралізації надзвичайно актуальне для України з метою практичного використання кращих надбань.

В Європі існує ціла низка розвинутих країн, де місцеві бюджети наділені дуже високою фінансовою автономією, тобто їх формування практично не залежить або слабо залежить від центрального уряду і вони формуються за рахунок власних доходів. Фінансова автономія таких місцевих органів влади складає від 70 до 98%. До таких країн належать Австрія, Швейцарія, Швеція, Фінляндія. Фінансова автономія місцевих бюджетів Бельгії, Данії, Франції коливається від

55 до 70%. Основу фінансової автономії органів місцевої влади цих країн становлять місцеві податки і місцеві надбавки до загальнодержавних податків. У скандинавських країнах автономія місцевих територіальних одиниць забезпечується в основному за рахунок стягування прямих місцевих податків. Так, у Норвегії їх частка становить порядку 55,2% поточних доходів, у Швеції – майже 64,3%. Значною фінансовою автономією відрізняються Литва, Словаччина, Словенія, Румунія, де питома вага трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів не перевищує 20% [8].

Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, і посилення інститутів громадянського суспільства. Проведення адміністративно-територіальної реформи місцевого самоврядування в Польщі вважається вартим наслідування. Вона позитивно вплинула на ефективність місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері публічних фінансів.

У процесі реформи в Польщі була скорочена кількість державних службовців, що позитивно вплинуло на зменшення бюджетних витрат на управління. Крім того, було реформовано механізм перерозподілу податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. На сьогоднішній день у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість [4].

Не менш цікавим для вітчизняних науковців є досвід Болгарії. В Республіці Болгарія децентралізація публічної влади розглядалася як комплексне явище в контексті глобалізаційних процесів та євроінтеграції, пов'язувалася з підвищенням ролі місцевого самоврядування та зростанням відповідальності місцевих органів влади в політичному, адміністративному, фінансовому та податковому аспектах [9].

У Болгарії бюджетна децентралізація передбачала надання територіальним органам можливості управляти місцевими ресурсами. Повноваження у сфері доходів передбачали наявність власних доходів, можливість визначати їх види та розміри, розпоряджатись фінансовими ресурсами, отримувати кошти від споживачів послуг, залучати кредити тощо. Посилення спроможності у сфері видатків пов'язувалося з їх плануванням, розпорядженням зекономленими коштами та перехідними залишками, можливістю перерозподіляти кошти між різними видами діяльності та передавати кошти зовнішнім виконавцям.

Після створення незалежної Словачької республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ, місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг, соціально-економічного

становища міст та селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, обумовлених економічними факторами.

Ключовим принципом побудови Словацької моделі є високий рівень автономії різних її ланок, їх фінансова самодостатність, відсутність відносин субординації між ними та максимальна децентралізація повноважень та відповідальності. Уряд країни максимально відділений від справ місцевого самоврядування. Перелік функцій центрального уряду є обмеженим і значно вужчим, чим в Україні. Це дозволяє уряду концентруватися на реалізації пріоритетних напрямів [5].

Аналізуючи впровадження реформи бюджетної децентралізації в зарубіжних країнах, стало зрозуміло, що надання органам місцевого самоврядування більших повноважень має багато плюсів. Запровадження політики бюджетної децентралізації в Україні має стати важливим кроком до стабілізації соціально-економічної ситуації, сприяти виходу із фінансової кризи, забезпечити подолання суперечностей між рівнями влади та організувати взаємовідносини на всіх рівнях управління.

На сучасному етапі розвитку України найбільш актуальним стає питання економічного й соціального розвитку регіонів, що потребує зміцнення їх фінансової незалежності. Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування відбуваються процеси бюджетної децентралізації публічних фінансів. Впровадження нових змін супроводжується і змінами у сплаті прибуткового податку. Були закріплені єдині нормативи відрахування ПДФО за бюджетами кожного рівня – 25% зібраного на території податку йде до державного бюджету, 15% – до обласних бюджетів, 60% – до бюджетів міст обласного та районного значення, об'єднаних громад. Також відбулось відрахування плати за адміністративні послуги до місцевих бюджетів. З'явився 5-ти відсотковий акцизний збір з роздрібних продажів. Відбулись зміни по вирахованню екологічного податку. Також розширилась база оподаткування податку на нерухомість і запровадили відрахування до обласних бюджетів 10% податку на прибуток, який раніше повністю надходив до держбюджету.

Згідно з оперативною статистикою, доходи на місяць продовжують зростати високими темпами. Так у 2016 р. місцеві бюджети отримали 170,6 млрд грн доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), що на 41,7% (50,2 млрд грн) більше, ніж у 2015 році. Певних змін зазнала структура доходів місцевих бюджетів, що зумовлена зростанням таких видів доходів, як податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки і збори, акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів та ін. У 2016 р. до місцевих бюджетів надійшло 146,9 млрд грн податкових надходжень, що на 49,6% більше, ніж у попередньому році [6].

За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за січень-червень 2017 р. надійшло 241,0 млрд грн, що на 42,4%, або на 71,7 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року.

Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 104,2 млрд грн, що на 28,5 млрд грн, або на 37,5% більше, ніж у 2016 р. Річний план доходів, затверджений місцевими радами, виконано на 55,5%. Щомісячні надходження доходів місцевих бюджетів демонструють стрімке зростання, їх середньомісячні обсяги перевищують минулорічні в середньому на 30%. Це пояснюється збільшенням надходжень податку на доходи фізичних осіб [3].

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації є і щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких на початок 2017 р. становив 47,7 млрд грн. Приріст залишків коштів проти початку 2016 р. становив 12,5 млрд грн або 35,5%. Збільшення залишків коштів на рахунках місцевих бюджетів свідчить про вагоме зростання дохідної частини місцевих бюджетів. Загалом по регіонах України, станом на 1 січня 2017 р. залишки на рахунках місцевих бюджетів становили 52 млрд грн, у порівнянні з 35 млрд грн у 2016 р.

Слід зазначити, що при збільшенні дохідної частини місцевих бюджетів залишається невирішеним питання ефективного використання коштів на розвиток громад. У новоутворених ОТГ спостерігається фактичне витрачання значних коштів громади на утримання апарату місцевої ради.

Також існує факт того, що при збільшенні дохідної частини місцевих бюджетів не всі громади спроможні належним чином розпорядитися отриманими на рахунок місцевих бюджетів фінансами. Невчасно проведені тендери, або не підготовлена документація, часто стають на заваді їх освоєнню. Тому, на місцевому рівні, вирішують питання раціонального й ефективного використання коштів місцевих бюджетів.

Таким чином, підсумки виконання місцевих бюджетів підтверджують, що реалізація реформи міжбюджетних відносин у контексті децентралізації дала позитивні результати. Найбільш вагомим результатом є перерозподіл фінансового ресурсу на користь місцевих бюджетів. В органах місцевого самоврядування змінюється підходи до розвитку громад. Кожна громада має свої особливості, які можна використати для її зростання.

У той самий час є свідчення, що раціональне й ефективне використання коштів місцевих бюджетів значною мірою залежить від наявності відповідного кадрового потенціалу. Громади потребують нових лідерів, здатних запропонувати стратегію розвитку. У нових громадах принциповим має стати свідомий вибір, обрання головами і депутатами гідних людей, які спроможні зосередитися на потенціалі громади та реалізувати проекти розвитку, що дадуть нові робочі місця й податки. Такі проекти громад на сьогодні мають підтримку з Державного бюджету, цікаві бізнесу та міжнародним проектам

Для покращення проблем функціонування місцевих бюджетів в умовах децентралізації публічних фінансів необхідно збільшити самостійність місцевих бюджетів та сприяти зацікавленості органів місцевого самоврядування нарощувати власні доходи. Також існує нагальна потреба капітальних вкладень в розвиток економіки держави. Це забезпечить розвиток регіонів та збільшить зайнятість населення.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. В результаті проведених досліджень можна зробити такий висновок, що бюджетна децентралізація спрямована на створення спроможних територіальних громад унаслідок передачі значних повноважень та ресурсів від державних органів органам місцевого самоврядування. Сильна, спроможна громада з достатньою економічною активністю на власній території, з ініціативними, працьовитими людьми забезпечить гідний рівень життя населення, шляхом ефективного розподілу та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Доцільність впровадження бюджетної децентралізації обумовлюється підвищенням ефективності функціонування місцевих бюджетів, через організацію та надання суспільних послуг таким чином, щоб вони максимально відповідали вимогам населення. Однією з основних переваг бюджетної децентралізації є її здатність стимулювати

горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію, а це, в свою чергу, сприятиме мінімізації суспільного сектора та покращенню якості наданих послуг. Проведення реформи децентралізації публічних фінансів призведе до посилення відповідальності органів місцевого самоврядування, забезпечення фінансової самостійності та стимулювання до нарощування власного бюджетного потенціалу.

Підсумовуючи сказане, необхідно ще раз акцентувати увагу на тому, що бюджетна децентралізація є запорукою децентралізації влади, становлення ефективної системи місцевих фінансів, і що найважливіше – інструментом регулювання регіонального розвитку. Саме бюджетна децентралізація передбачає стимулювання регіонів до фінансової автономії, пошуку додаткових власних ресурсів, активізації внутрішнього потенціалу розвитку; дозволяє балансувати потреби та можливості регіонів.

Список літератури:

1. Бугіль С.Я. Методические подходы обеспечения устойчивости доходной базы бюджетов приграничных территорий / С.Я. Бугиль // «Концептуальні засади економічного зростання в умовах глобалізації» [Текст]: [колективна монографія]. – Нюрнберг, Німеччина. – 2016. – 487 с. С. 218-228.
2. Бугіль С.Я. Посилення ресурсної бази муніципалітетів через партнерство та співробітництво / С.Я. Бугіль, О.Р. Західна // Вісник Одеського національного університету. Економіка. – Т. 21. – №. 9 (51). – 2016.
3. Державна казначейська служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
4. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uip.org.ua>.
5. Децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://antikor.com.ua/articles/30924-detsentralizatsija_dosvid_efektivnoji_reformi_slovachchini_dlja_ukrajini.
6. Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. Бюджетний моніторинг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/publications/monitoringcategories/shchomisyachnyy>.
7. Калінюк Н. Бюджетна децентралізація в країнах з перехідною економікою / Н. Калінюк // 36. наук. пр. УАДУ при Президентіві України. – 2002. – Вип. 2. – С. 322-328.
8. Кузькін Є.Ю. Зарубіжний досвід фіскальної децентралізації: проблеми та шляхи розв'язання / Є.Ю. Кузькін, Я.В. Котляревський, О.В. Шишко // Фінанси України. – 2015. – № 12. – С. 63-72.
9. Стефанова М. Децентрализация и интеграция: регионально и местно управление / М. Стефанова, Е. Колфова. – София: Мультирейт, 2004. – 318 с.
10. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Субботович // Вісник Київського національного університету. Серія: Економіка. – 2012. – № 132. – С. 44-46.
11. Хімка О.С. Роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку регіонів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://intkonf.org/himka-os-rol-mistsevih-byudzhativ-u-sotsialnoekonomichnomu-rozvitku-regioniv-ukrayini/>.

Бугиль С.Я., Степанюк Л.И.

Львовский национальный университет имени Ивана Франко

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ

Аннотация

В статье выяснено сущность понятия «бюджетная децентрализация», как одного из ключевых составляющих процесса управления, направленного на уменьшение зависимости органов местного самоуправления от центрального правительства. Определено влияние децентрализаций процессов на социально-экономическое развитие территорий. Проанализировано отечественный и зарубежный опыт эффективности функционирования местных бюджетов в условиях децентрализации публичных финансов. Обоснована эффективность функционирования местных бюджетов в условиях проведения бюджетной децентрализации. Даны предложения по функционированию и обеспечения финансовой самостоятельности местных бюджетов в контексте проведения бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, органы местного самоуправления, местные бюджеты, бюджетные полномочия, территориальная община, бюджетные ресурсы, региональное развитие.

Bugil S.Ya., Stepaniuk L.I.

Ivan Franko National University of Lviv

EFFICIENCY OF LOCAL BUDGET FUNCTIONING IN PUBLIC FINANCIAL DECENTRALIZATION CONDITIONS

Summary

In the article the essence of the concept of «budget decentralization» as one of the key components of the management process, aimed at reducing the dependence of local self-government bodies from the central government is clarified. The influence of decentralization processes on the socio-economic development of territories is determined. domestic and foreign experience of the efficiency of functioning of local budgets in the conditions of decentralization of public finances is analyzed in order to determine the most effective elements and changes in local government that would be expedient to implement in the national budget system. The effectiveness of functioning of local budgets in the context of budget decentralization is substantiated. The proposals on the functioning and ensuring the financial autonomy of local budgets in the context of budget decentralization are provided.

Keywords: budget decentralization, local self-government bodies, local budgets, budgetary powers, local community, budgetary resources, regional development.