

Региональная экономика

УДК 336.3

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ЕФЕКТИВНІСТЬ РЕФОРМИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Балацький Є. О., Фролов С.М.

У статті проаналізовано вплив реформи бюджетної системи України на стан міжбюджетних відносин в цілому, та формування і використання місцевих бюджетів зокрема. Визначені основні слабкі місця проведеної бюджетної децентралізації та систематизовані практичні рекомендації щодо їх усунення в середньостроковій та довгостроковій перспективі.

Ключові слова: місцевий бюджет, бюджетна децентралізація, реформа міжбюджетних відносин, Бюджетний кодекс України.

Проблема оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи України. Раціонально побудована та збалансована система бюджетних відносин є запорукою дієвості соціально-економічної політики держави, адже від адекватного забезпечення перерозподілу значних фінансових ресурсів і від гнучкості способів їх використання у значній мірі залежить стабільність економічного розвитку країни. Проголошена реформа бюджетної системи спрямована здебільшого на децентралізацію бюджетних коштів та забезпечення більшої фінансової самостійності та незалежності місцевих бюджетів. Дослідження фактичного впливу змін у бюджетному законодавстві на підвищення рівня фінансової автономності органів місцевого самоврядування за результатами першого кварталу поточного року у даному контексті є практично значимим та актуальним.

Питання ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях досліджується у роботах таких вчених та практиків бюджетної сфери, як О.Д. Василик, К.В. Павлюк [1], Л.М. Бабич [2], І.О. Лютий [3], В.М. Опарін [4], В.М. Федосов [5]. Проблема децентралізації бюджетних коштів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування знайшла відображення у роботах О.П. Кириленко [6], Л.В. Лисяк [7], С.А. Буковинського [8].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Ґрунтовний аналіз основних змін, передбачених у новій редакції Бюджетного кодексу України, свідчить про те, що прийняття даного документу не є здійсненням бюджетної реформи. А фактичне впровадження та використання нововведень з 1 січня 2011 року виявило ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку. Вирішення проблем, що виникли у зв'язку з бюджетними новаціями на місцевому рівні потребує детального аналізу їх впливу на фактичне формування та використання місцевих бюджетів за результатами першого кварталу поточного року.

Метою дослідження є здійснення формальної оцінки ефективності проведення бюджетної децентралізації, задекларованої в реформі бюджетної системи України.

Аналіз Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [9], розроблений Комітетом з економічних реформ при Президенті України, дозволяє стверджувати, що серед реформування податкової системи, фінансового сектору, системи пенсійного страхування, освіти, соціальної підтримки, окремих галузей промисловості, реформа міжбюджетних відносин займає одне з найважливіших місць. Абсолютно підтримуємо думку про те, що саме міжбюджетні відносини є найслабшою ланкою бюджетної системи України, яка у свою чергу лежить в основі значної кількості негативних явищ, характерних сьогодні для сектору публічних фінансів [10]. Досвід економічно розвинутих країн свідчить про те, що найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування 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. Тому в проголошеній реформі бюджетних відносин, сприяння більшій фінансовій автономії місцевих бюджетів визначено одним з головних завдань (рис. 1).



Рис. 1. Систематизація основних завдань реформи міжбюджетних відносин в Україні (складено автором на основі [9, 10, 11])

Варто відзначити, що ефективність проведення бюджетної реформи буде оцінена представниками влади за допомогою аналізу виконання встановлених індикаторів, визначених на вище наведеному рисунку.

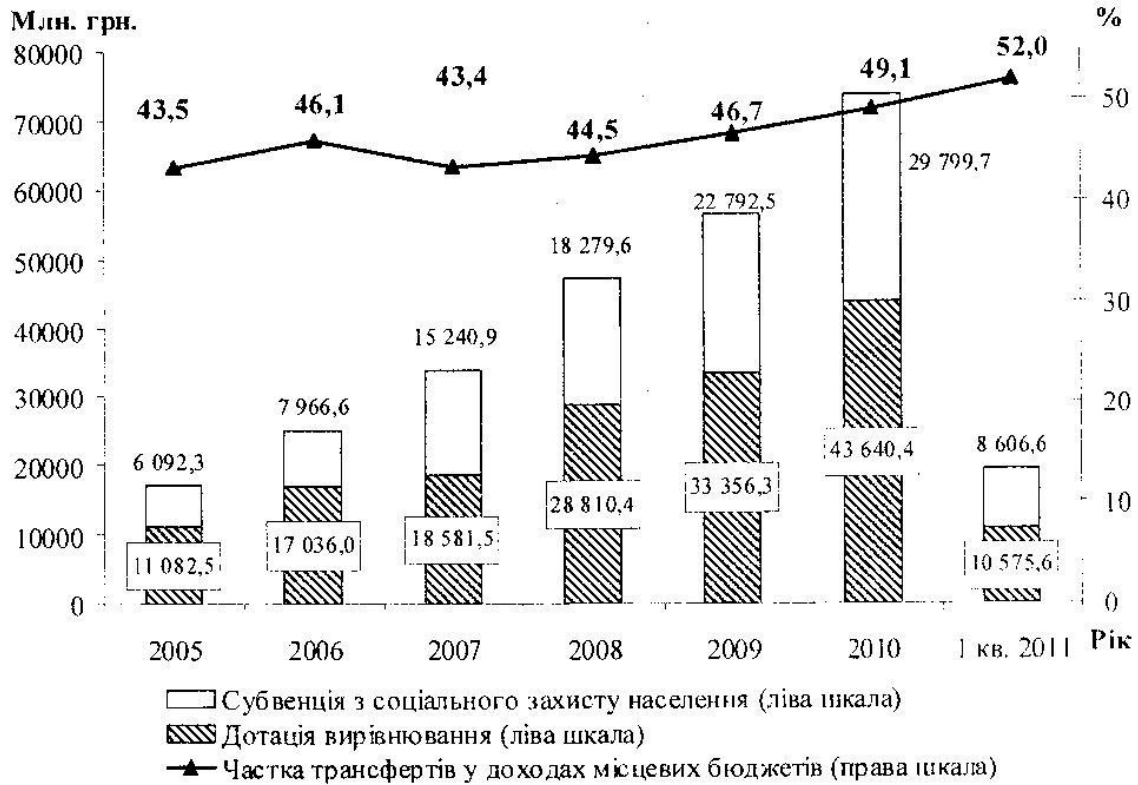
Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів у бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування як важливої складової механізму підвищення добробуту населення й економічного розвитку громад, удосконалення міжбюджетних відносин із метою забезпечення справедливого й неупередженого розподілу бюджетних ресурсів та дотримання визначених законодавством принципів збалансованості й самостійності бюджетів, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, створення стимулів розширення й мобілізації належних бюджету доходів [8].

Головним досягненням проведення бюджетної реформи, що, перш за все, знайшла відображення у прийнятті нової редакції Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 року, є незначне зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць і одночасне створення можливостей для самостійної мобілізації додаткових інноваційних джерел надходжень з метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, а отже забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

Розглянемо основні результати, отримані внаслідок впровадження в дію змін, що торкнулися формування та використання місцевих бюджетів у розрізі сформованих на рисунку 1 завдань бюджетної реформи.

1. Підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень. Головною метою реформування міжбюджетних відносин в Україні було вирішення проблеми недостатності власних фінансових ресурсів для реалізації місцевою владою

власних та делегованих державою повноважень. Діюча з часів проголошення незалежності України модель міжбюджетних відносин характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Підтвердженням даного факту є те, що доходи місцевих бюджетів взагалі складають лише 7 % від ВВП, видатки – 13 % ВВП [10]. При цьому більша частина доходів місцевих бюджетів – це державні трансферти. Власні ж ресурси, які місцеві органи влади можуть використати за власними пріоритетами, складають лише 1 % від ВВП (рис. 2). При цьому, варто відзначити, що прийняття оновленого Бюджетного кодексу України, суттєво не змінило ситуацію щодо структури джерел надходжень до доходної частини місцевих бюджетів.



*не враховуються інші трансферти

Рис.2. Динаміка перерахування трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, млн. грн.

Так, до місцевих бюджетів із державного бюджету за I квартал 2011 року надійшло міжбюджетних трансфертів у сумі 20,1 млрд. грн. (23,6 % річного плану), що більше за обсяги таких надходжень I кварталу 2010 року на 33,1 %. Унаслідок цього зросла частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів: 52,0 % – проти 47,1 % за січень-березень 2010 року.

Як видно з вище наведеного рисунку, дотація вирівнювання є основним видом міжбюджетних відносин, її обсяг та питома вага у структурі міжбюджетних трансфертів постійно збільшується – з 11 082,5 млн. грн. у 2005 році до 43 640,4 млн. грн. у 2010 році. Тобто трансферти з державного бюджету залишаються вагомим інструментом фінансового розподілу та основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів.

Що стосується субвенцій з державного бюджету соціальної спрямованості (на пільги, субсидії, компенсаційні виплати населенню), то вони забезпечують реалізацію ключових зобов'язань держави, а відповідно їх стабільне зростання носить об'єктивний характер і пов'язане зі збільшенням соціальних стандартів [10].

Значні обсяги трансфертів і за результатами I кварталу 2011 року в Україні свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів, незважаючи на запроваджені зміни внаслідок продовження процесу реалізації бюджетної реформи. Переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть

мінімальні соціальні потреби своїх жителів [10]. Так, місцеві податки та збори в Україні формують у середньому 1,5 % доходної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС їхня частка сягає 30 % (в основному завдяки податку на нерухомість) [10]. Органи місцевого самоврядування мають право встановлення місцевих податків та зборів, проте ці податки характеризуються невеликим обсягом надходжень, і протягом 2008-2010 років їх питома вага складала в середньому 1,1 % (рис. 3).

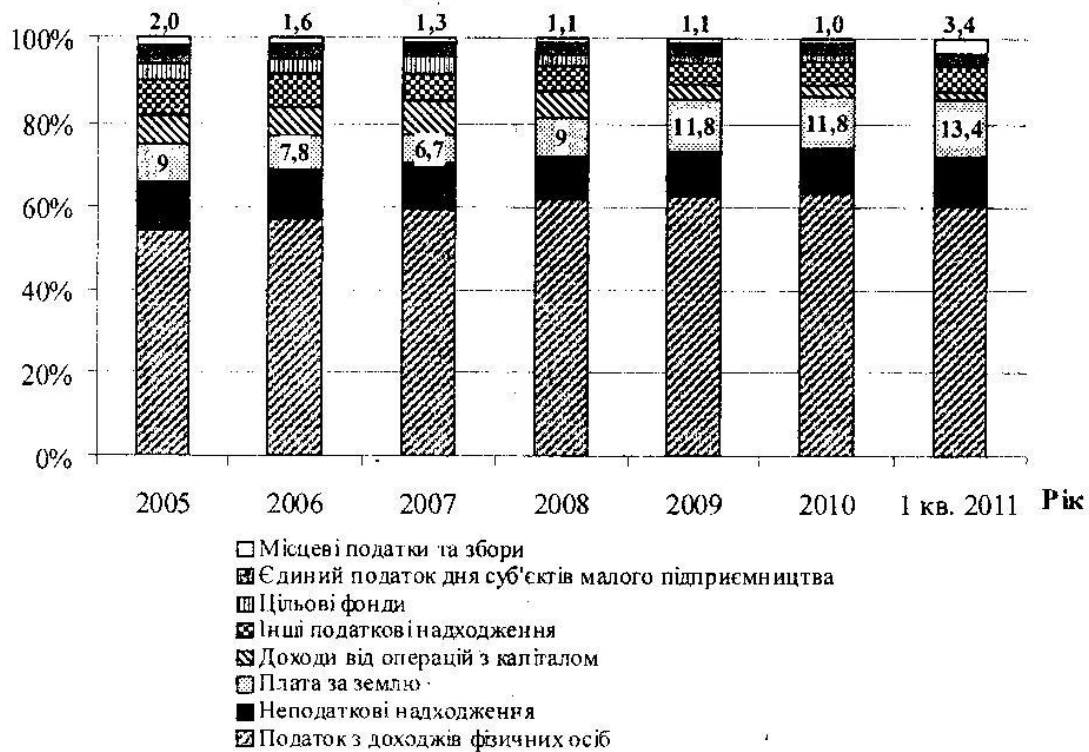


Рис.3. Структура доходів місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів у 2005-2010 роках

Про позитивний вплив змін у бюджетному законодавстві на формування структури доходної частини місцевих бюджетів свідчить підвищення питомої ваги місцевих податків і зборів за результатами I кварталу 2011 року на 2,3 % у порівнянні з січнем-березнем 2010 року. Так, на ступінь фінансової самостійності місцевих бюджетів відчутно вплинули зміни, передбачені як бюджетною, так і податковою реформами у частині перегляду складу та структури системи місцевих податків і зборів. Дана система донедавна вважалась абсолютно застарілою та неадекватною сучасним реаліям функціонування органів місцевого самоврядування, що не дозволяло їй ефективно виконувати головну фіскальну функції. З 1 січня 2011 року з 2 місцевих податків та 13 зборів було виключено фіскально неефективні, та такі, витрати на адміністрування яких перевищували надходження від самих податків. Крім цього, останні зміни у структурі загальних надходжень обумовлені, перш за все, впливом бюджетної реформи на формування структури доходної частини місцевих бюджетів.

Так, з метою збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами новим бюджетним кодексом передбачено збільшення ресурсу місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. До таких доходів передбачено в повному обсязі зараховувати: плату за землею; єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку); плату за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності; фіксований податок на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності; надходження адміністративних штрафів; частину податку на прибуток підприємств (крім комунальних підприємств); податок на нерухоме майно.

Твердим підґрунтям для збільшення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування стало зарахування плати за землею у повному обсязі до місцевих бюджетів. Це дозволило сформувати у

структурі відповідних доходів частку плати за землю за результатами січня-березня 2011 року на рівні 13,4 %, що практично на 2,0 % більше у порівнянні з відповідним періодом 2010 року [10]. Оскільки плата за землю є третім за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів – частка її складає до 10 % усіх надходжень місцевих бюджетів після податку на доходи фізичних осіб та неподаткових надходжень (див. рис. 3), аналітиками та практиками бюджетної сфери прогнозується подальше зміцнення доходної бази місцевих бюджетів нижчих рівнів.

Розширення фінансової автономії органів місцевого самоврядування пов'язано і з унормуванням у новому Бюджетному кодексі України зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Доцільність запровадження даного податку на місцевому рівні фіскальної системи не викликає жодних сумнівів і підтверджується світовим досвідом. Так, у Канаді в 2001–2005 роках майнові податки становили близько 40 % загальних доходів місцевих бюджетів країни [8]. Також значною їх частка є в доходах місцевих бюджетів Франції (до 20 %), Румунії (19 %), Польщі (14 %), Великобританії та Латвії (13 %), Литви (11 %) [7]. Впровадження податку на нерухомість з 1 січня 2012 року та включення його до переліку доходів другого кошика безперечно сприятиме наповненню місцевих бюджетів власними доходами.

2. Другим завданням в рамках реалізації бюджетної реформи є підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів. Так, новим Бюджетним кодексом України розширений перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів. До них включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін.

Відповідно до нового бюджетного кодексу доповнений і склад видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них включено фінансування заходів з позапільної освіти, центрів соціальної реабілітації, фінансування яких донедавна здійснювалось за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів. Зазначені зміни дозволили мобілізувати додатковий ресурс на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Слід звернути увагу на той факт, що незважаючи на підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів за рахунок децентралізації управління бюджетними коштами, зазначене вище розширення доходної бази органів місцевого самоврядування є недостатнім. Крім цього, збільшення доходної частини місцевих бюджетів при фінансуванні існуючої мережі бюджетних установ без збільшення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які застосовуються при формульному обрахунку видатків по відповідних галузях, призведе до збільшення вилучення надлишку доходів з окремих місцевих бюджетів [10]. А тому, об'єктивно необхідним є збільшення нормативів бюджетної забезпеченості, що у свою чергу обумовить адекватне забезпечення асигнуваннями не тільки фінансування захищених статей видаткової частини місцевих бюджетів, а і розвиток матеріально-технічної бази бюджетних установ.

Що стосується реального підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні, то, відповідно до нововведень, загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів [11]. Впровадження в дію зазначеного механізму обумовило встановлення чіткої прив'язки соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що у свою чергу дозволяє більш ефективно досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів у цілому.

3. Третім завданням в межах бюджетної реформи є упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром. Як свідчить вище проведений аналіз структури доходів місцевих бюджетів, близько 50,0 % їх структури протягом 2005-2010 років займають трансферти з державного бюджету (див. рис. 3). І ситуація докорінним чином не змінилась за результатами січня-березня 2011 року, коли відпо-

відна частка досягла значення у 52,5 %. Проте, варто відмітити, що бюджетним кодексом у редакції 08.07.2010 року був передбачений цілий ряд заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення зазначеної залежності місцевих бюджетів від трансфертів. Одним з таких заходів є деталізація сфери надання цільових субвенцій, зокрема ключових напрямків їх використання. Крім того, встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів. Однак, вказаних законодавчих змін у сфері реформування як складу та структури доходної бази місцевих бюджетів, так і у сфері міжбюджетних відносин, виявилось недостатньо для оптимізації фіскальної системи на місцевому рівні та для збільшення обсягів надходжень. Водночас, слід зазначити, що не відбулося суттєвих змін і у системі бюджетного вирівнювання [11].

4. Четвертим ключовим завданням є збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Необхідність вирішення даного завдання викликана значною залежністю місцевих бюджетів від субвенцій інвестиційного характеру, що у свою чергу вказує на фінансову неспроможність місцевих органів влади, місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання, пов'язані з розвитком територій [10]. Так, прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку. Крім існуючих на сьогодні фінансових джерел, а саме коштів від відчуження майна та повернення позик, надходження дивідендів, внутрішніх та зовнішніх запозичень, з 1 січня 2011 року до нього зараховуються: частина податку на прибуток підприємств не комунальної власності, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (виключно до бюджетів місцевого самоврядування), плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Такі радикальні кроки щодо розширення доходної бази бюджету розвитку створюють додаткові стимули для органів місцевого самоврядування щодо більш ефективної реалізації стратегічних планів, здійснення довгострокових капіталовкладень.

Значний позитивний вплив на зацікавленість місцевих органів влади в розвитку малого бізнесу справило виключення єдиного податку з кошику доходів, що враховується при розрахунку трансфертів. Ефект такого заходу підвищуватиметься по мірі зростання фіскальної важливості цього податку, що досягається через підвищення та індексацію ставок єдиного податку [10].

Підсумовуючи вище зазначене, наголосимо увагу на тому, що в цілому важливим досягненням бюджетної реформи стало зменшення ролі держави у забезпеченні регіонів коштами для розвитку і одночасне створення можливостей для самостійного пошуку джерел формування власної фінансової бази. Водночас, уряд ще не готовий провести глибоку децентралізацію бюджетної системи, що була проголошена у процесі проведення бюджетної реформи 2010 року.

Грунтуючись на завданнях, що стоять перед бюджетною системою в умовах посткризового відновлення економіки (див. рис. 1) та аналізі проблем, з якими стикнулася бюджетна реформа, нами систематизовані основні практичні кроки щодо подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні:

1. Продовження процесу децентралізації бюджетних коштів, що має стати реальним механізмом ефективного перерозподілу публічних фінансів. Реалізація даного завдання потребує не лише формальної передачі коштів на місцевий рівень, а й одночасного розширення обсягу делегованих повноважень. Це потребує чіткої структуризації та перегляду власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [10].

2. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності органів місцевої влади з метою самозабезпечення та збільшення фінансової стійкості місцевих бюджетів. У межах реалізації даного завдання, можна цілком погодитись з практиками бюджетної сфери, які пропонують для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, по-перше, закріпити 50 % від перевищення прогнозованого обсягу надходжень першого кошику за переліком дохідних статей місцевих бюджетів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, а, по-друге, розширити перелік дотацій [8-10]. Перший спосіб спрямований на створення стимулів для органів місцевої влади щодо нарощення бази податкових надходжень відповідних місцевих бюджетів. Що стосується другого, то досить надійним джерелом поповнення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами є додаткова дотація у зв'язку з перевиконанням плану мобілізації доходів до державного бюджету.

3. Вирішення питання неузгодженості моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою. У даному контексті об'єктивно необхідним є проведення адекватної адміністративно-територіальної реформи, що дозволить визначити функціональні співвідношення між повноваженнями органів місцевого самоврядування областей, районів та місцевими державними адміністраціями. Це у свою чергу дозволить вирішити проблему поверховості проведення реформи міжбюджетних відносин.

ВИСНОВКИ

Аналіз впливу змін у бюджетному законодавстві на формування та фактичний рівень виконання місцевих бюджетів ще раз переконує, що прийняття нової редакції бюджетного кодексу – це не проведення реформи, а певний прогрес у напрямку бюджетної децентралізації. При цьому, переданих до місцевих бюджетів джерел фінансування виявилось недостатньо для повного фінансування видатків. Крім того, органи місцевої влади та самоврядування не зможуть використати розширену доходну базу на власний розсуд у зв'язку з розширенням делегованих державою нових повноважень. Проведення реальної бюджетної реформи має корелювати з реформуванням місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою країни, що дозволить забезпечити підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Василик О.Д. Державні фінанси України / О.Д. Василик, Павлюк К.В. — К. : НІОС, 2002. — 608 с.
2. Бабич Л.М. Особливості формування пріоритетів сучасної бюджетної політики / Л.М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. — 2003. — № 4. — С.27—33.
3. Лютий І.О. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку України / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко, Ю. Л. Субботович // Фінанси України. — 2006. — № 10. — С. 3—13.
4. Опарін В. М. Бюджетна система : навчально-методичний посібник / В. М. Опарін, В. І. Малько; Мін-во освіти і науки України, КНЕУ. — 2-ге вид., перероб. і доп. — К.: КНЕУ, 2002. — 336 с.
5. Бюджетний менеджмент: підручник / Мін-во освіти і науки України, КНЕУ; ред. В. М. Федосов. — К. : КНЕУ, 2004. — 864 с.
6. Місцеві фінанси : підручник / ред. О. П. Кириленко. — К. : Знання, 2006. — 677 с.
7. Лисяк Л.В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації / Л. В. Лисяк // Вісник Української академії банківської справи. — 2008. — № 1. — С.15—21.
8. Буковинський С.А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // Вісник НБУ. — 2007. — № 2. — С.9—15.
9. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Програма економічних реформ на 2010—2014 роки. Комітет з економічних реформ при Президентові України (версія для обговорення, 2 червня 2010 року). — 87 с. — [Електронний ресурс] — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf
10. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. — К. : НІСД, 2010. — 35 с.
11. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України // Закон № 2456—VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>