

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Степура В.В.

Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля,
м. Сєверодонецьк, Україна

Бюджетна децентралізація – чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних та культурних особливостей, які дозволяють або не дозволяють децентралізувати фінансові ресурси в державі.

В європейській правовій літературі зміст бюджетної децентралізації розкривають через такі три аспекти:

– Децентралізація видатків – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

– Децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

– Процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Залежно від форми державного устрою можна виокремити три моделі бюджетної децентралізації у ЄС:

1. Бюджетна децентралізація федеративних держав: Федеративна Республіка Німеччина, Австрія, Бельгія.

2. Бюджетна децентралізація унітарних держав: переважна більшість країн Європи.

3. Бюджетна децентралізація держав із регіональною автономією: Італія, Іспанія.

Особливої уваги потребує дослідження міжбюджетних відносин у країнах з подібним до України унітарним устроєм та історичним розвитком, таких як Словаччина та Польща.

Словацька Республіка в якості самостійної держави з'явилася в 1993 році. Згідно з Конституцією вона являється унітарною державою з однопалатним парламентом. Попри такий державний устрій, Словаччина розбудовує одну з найбільш децентралізованих систем публічного адміністрування. Визначальною рисою такої моделі є відділені від державної влади фінансово-потужні органи місцевого самоврядування з широким переліком повноважень та значним обсягом відповідальності за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Така модель публічного адміністрування сприяла підвищенню ефективності використання бюджетних фондів, якості надання публічних послуг та зростанню економічної активності на регіональному рівні. В значній мірі завдяки цьому словацька економіка наразі є найбільш динамічною економікою Центрально-східної Європи, а добробут країни стрімко зростає.

Процес децентралізації не був тривалим, що свідчить про те, що за наявності чіткого розуміння суті, завдань та механізмів реалізації, можна досягти відчутних успіхів навіть в середньостроковій перспективі.

Одним із чинників успішної децентралізації в Словаччині стало те, що передача повноважень супроводжувалася симетричною бюджетною децентралізацією. З 1 січня 2005 року країна перейшла на нову бюджетну систему. Ключове її завдання полягає в укріпленні фінансової бази місцевого самоврядування, визначенні власних доходів органів місцевого самоврядування вищого рівня та запровадженні нового механізму фінансування делегованих функцій.

В результаті бюджетної децентралізації була значно розширена фінансова база бюджетів населених пунктів. Завдяки цьому, було здійснено перехід від дотаційного фінансування функцій органів місцевого самоврядування за яким держава покривала їх видатки через трансферти до місцевого бюджету до формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які фінансують свої функції за рахунок власних доходів.

Особливо варто звернути увагу на ті недоліки, які були властиві системі дотаційного фінансування видатків місцевих бюджетів. Аналізуючи дослідження словацьких експертів виділимо наступні проблеми [4]:

– непрозорість фінансових потоків. Передаючи кошти органам місцевого самоврядування, держава не мала змоги слідкувати, яким чином і за яких обставин вони витрачаються. Крім того, в ході адміністративної реформи контрольні повноваження держави за бюджетами органів місцевого самоврядування були різко звужені;

– несправедливий розподіл коштів через різний рівень ефективності лобізму місцевої влади. Після того, як був запроваджений формульний розподіл бюджетних коштів між регіонами, з'ясувалося, що окремі краї отримували майже на 40% більш коштів, ніж вони об'єктивно повинні були отримувати, тоді як низка інших, навпаки, недоотримували 10-12% від їх реальної потреби;

– незацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки видатки місцевих бюджетів фінансувала держава, то у органів місцевого самоврядування просто не було стимулів нарощувати дохідну базу бюджету.

Більшість названих недоліків є ключовими проблемами сьогоденної України. Словацький досвід ілюструє, що їх можливо подолати завдяки проведенню реформ.

В ході бюджетної децентралізації, окрім розширення системи місцевих податків, держава передала на рівень місцевого самоврядування податок на доходи фізичних осіб. Зокрема, відповідно до чинних норм 70,3% податку належить органам місцевого самоврядування, 23,5% залишається бюджетам вищих територіальних одиниць і лише 6,2%, як було відмічено, надходить до державної казни [4].

Варто звернути увагу на досить ефективний механізм розподілу доходів від справляння даного податку між різними адміністративно-територіальними одиницями. На відміну від України, де він зараховується до бюджетів тих громад, де працює працівник, в Словаччині даний податок збирає центральний уряд, який згодом перерозподіляє його на основі формульних розрахунків.

Завдяки бюджетній децентралізації органи місцевого самоврядування отримали надійну фінансову базу, достатню для реалізації власних функцій. Якщо до 2005 року частка трансфертів в структурі дохідної частини бюджету сягала 60-70%, то нині близько 70% доходів та витрат муніципалітетів ґрунтуються на власних джерелах, решту становлять цільові дотації з держбюджету. При цьому, всі власні функції фінансуються місцевими бюджетами виключно за рахунок власних надходжень, а державні трансферти мають цільовий характер і спрямовані на фінансування делегованих державою функцій. Це дозволило сформувати ефективну бюджетну систему, в якій фінансові потоки є прозорими, а ефективність використання коштів можна прослідкувати за системою чітких критеріїв.

В Словаччині місцеві податки являються факультативними. Муніципалітети самостійно приймають рішення про доцільність застосування тих чи

інших податків, визначають ставки податку, порядок нарахування та сплати, податкові пільги, тощо.

Ключовими статтями неподаткових надходжень місцевих бюджетів є доходи від комерційної діяльності, продажу землі, плата за ігрові місця та плата за утилізацію сміття.

Ще однією європейською країною, чий досвід бюджетної децентралізації стане в нагоді Україні є Польща. Польський закон про доходи одиниць місцевого самоврядування визначає такі групи місцевих доходів: власні доходи; загальна субвенція; цільові дотації з державного бюджету; іноземні ресурси, що не підлягають поверненню; ресурси з ЄС; інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами.

Джерелами власних доходів, властивих для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі, тобто гміни, повіту і воєводства, є: доходи від комунального майна; надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо; надходження від грошових стягнень, штрафів за існуючими правилами; нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів, що становлять доходи місцевого бюджету; п'ять відсотків доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією завдань державної компетенції, а також інших делегованих законодавством повноважень, якщо інше не передбачено законодавством; дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню згідно з окремими приписами.

Велику роль в польських бюджетних програмах відіграють міжбюджетні трансферти - загальні субвенції для місцевих самоврядувань.

Характерно, що з поглибленням децентралізаційних явищ роль цільових дотацій з державного бюджету зменшилась, оскільки змінився спосіб фінансування частини публічних функцій, які трансформувались з делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування.

Самодостатність місцевих фінансів у польській економічній літературі характеризують з огляду на такі показники-критерії:

- Співвідношення поточних видатків і видатків бюджету розвитку.
- Співвідношення видатків на виконання власних повноважень та видатків на виконання делегованих центральним урядом повноважень. Для прикладу, в Польщі в структурі місцевих видатків переважають видатки на виконання власних повноважень (91,8%). Особливо чітко це відстежується в гмінах – 93%, тоді як в повітах – 79,4%. Видатки на реалізацію делегованих повноважень сягають 8% видатків [5].

Найбільший обсяг видатків припадає на громади. За польським законодавством розмежування між рівнями місцевого самоврядування таке: найбільше ресурсів на адміністративну діяльність закріплено за громадами, тоді як соціальне забезпечення – за повітами тощо. Загалом кожен рівень місцевого самоврядування має свої завдання, а отже, і видаткові повноваження. В гмінах це: комунальне господарство, житлове господарство, охорона навколишнього середовища. На рівні повіту це: громадська безпека, пожежна охорона, охорона здоров'я. На рівні воєводства: транспорт і зв'язок, сільське господарство, мисливство, культура й охорона культурної спадщини народу.

Таким чином, подолання специфічних для України проблем, таких як недостатня фінансова самостійність регіонів, недофінансування покладених на регіони функцій, недосконала система міжбюджетних трансфертів та ін., відкриває чіткі перспективи для впровадження реформ з бюджетної децентралізації.

Література

1. Дем'янишин, В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України [Текст] : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – 496 с .
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К., Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
3. Регіональна політика : правове регулювання. Світовий та український досвід /Василь Куйбіда, Анатолій Ткачук, Тетяна Забуковець-Ковачич; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.
4. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. «Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України» Аналітичний документ з державної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/moldovan_book-47fc9.pdf
5. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентіві України. «Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні». Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>