

Фінансування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади

Осадчук О.О.

студент факультету менеджменту та права
Вінницького національного аграрного університету

У статті розкрито значення місцевих бюджетів, розглянуто їх стан в умовах децентралізації. Визначено джерела фінансування місцевих бюджетів, переваги і недоліки децентралізації, а також з'ясовано шляхи поліпшення розвитку регіонів. Проведено аналіз доходів зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2013–2016 рр. Розглянуто недоліки фінансування органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, державний бюджет, місцеві ради, органи місцевого самоврядування, реформа, децентралізація, фінансова база.

Осадчук О.А. ФИНАНСИРОВАНИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ

В статье раскрыто значение местных бюджетов, рассмотрено их состояние в условиях децентрализации. Определены источники финансирования местных бюджетов, преимущества и недостатки децентрализации, а также выяснены пути улучшения развития регионов. Проведен анализ доходов государственного и местного бюджетов Украины за 2013–2016 гг. Рассмотрены недостатки финансирования органов местного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, государственный бюджет, местные советы, органы местного самоуправления, реформа, децентрализация, финансовая база.

Osadchuk O.O. FINANCING OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE CONTEXT OF DECENTRALIZATION

The significance of local budgets, their state in the conditions of decentralization is disclosed in the article. The sources of funding for local budgets, the advantages and disadvantages of decentralization were identified. The ways to improve regional development were formed. Analysis of the revenues of the consolidated, state and local budgets of Ukraine for 2013–2016 years was performed. The disadvantages of funding local governments were outlined.

Keywords: local self-government, local budgets, state budget, local councils, local self-government bodies, reform, decentralization, financial base.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Фінанси місцевого самоврядування відіграють надзвичайно важливу роль у сучасних умовах розвитку України. Для формування бюджетів органів місцевого самоврядування за децентралізації головною ознакою є фінансова самостійність, тому виникає необхідність у пошуку шляхів розширення та зміцнення власної фінансової бази.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна кількість праць присвячена проблематиці фінансування органів місцевого самоврядування. Зокрема, можна виділити роботи таких науковців та фахівців у сферах фінансів та державного управління, як: С. Балацького, Л. Бабица, С. Буковинського, Л. Лисяка, К. Павлюка, О. Кириленка, В. Федосова, І. Чугунова, О. Батанова, Н. Бикадорової, А. Буковинського, Н. Камінської, І. Карчевської, С. Колодія, В. Кравченко, І. Легкоступ, А. Єпіфанова, І. Габи, Л. Михайлишина, Б. Данилишина, Ю. Набатовата ін. Але все ж таки питання

залишається актуальним і потребує подальшого регулярного дослідження.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою даної роботи є визначення ролі місцевих бюджетів в умовах децентралізації, визначення джерел фінансування місцевих бюджетів, а також з'ясування шляхів покращення розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація є одним із напрямів підвищення рівня фінансової незалежності місцевих органів влади. Вона забезпечує законодавче вирішення питань бюджетної самостійності територіальних громад з урахуванням економічних, географічних, історичних та інших критеріїв їх розвитку.

Для того щоб країна розвивалася як незалежна держава, необхідно підвищувати якість державного управління в усіх сферах економічної політики, формувати ефективно місцеве самоврядування на основі децентралізації влади. Це дасть змогу ефективніше

виконувати функції держави, а також успішно забезпечувати суспільство необхідними благами та послугами, як свідчить досвід європейських країн.

Децентралізація бюджетних фінансових ресурсів передбачає [1, с. 8]:

– регулювання системи оподаткування, яке призведе до зміни питомих надходжень на користь місцевих бюджетів;

– зміни в трансфертній політиці, яка не може будуватися на радянському принципі «від кожного по можливостях – кожному по необхідності»;

– збільшення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері розроблення та впровадження необхідних програм соціально-економічного розвитку. Ще одна важлива новація дає можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів у комерційних банках. Звичайно ж, це допоможе вирішити проблему затримки виплат із казначейства, але це також і позбавить можливості місцевої владу отримувати безвідсоткові кредити на покриття тимчасових касових розривів у місцевих бюджетах [2, с. 69].

З 2015 р. коли була розпочата фінансова децентралізація, місцеві бюджети зросли на 52%. За даними Міністерства фінансів, приріст надходжень загального фонду місцевих бюджетів лише за 2016 р. порівняно з 2015 р. становив 49,6% [2, с. 71]. У 2017 р. місцеві бюджети отримують додаткові надходження за рахунок збільшення мінімальної заробітної плати, а саме від збільшення надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Звичайно ж, децентралізація має досить багато плюсів, проте є й недоліки. До них можна віднести таке [3]:

– без надання будь-яких компенсацій на фінансування з міських бюджетів було передано 25 державних закладів охорони здоров'я, всі санаторії для дітей і підлітків та хворих на туберкульоз, для утримання яких знадобиться близько 0,3 млрд. грн.;

– не передбачено покриття втрат місцевих бюджетів від підвищення у 2,5 рази тарифу на електроенергію для зовнішнього освітлення (приблизно 1,2 млрд. грн.);

– не передбачено субвенцію для компенсації витрат на пільгове перевезення громадян (близько 2,2 млрд. грн.);

– освітня субвенція передбачена лише на оплату праці педагогічного персоналу, а всі інші працівники освітньої сфери повинні утримуватися за кошти місцевих бюджетів (на це необхідно близько 9,2 млрд. грн.);

– держава так і не планує розраховуватись за борги, що виникли у 2013–2015 рр. Тобто місцеві бюджети змушені із власних обігових коштів погасити борги, що виникли не з їх вини. А сьогодні це становить уже 7,3 млрд. грн. Окрім того, на цю заборгованість нараховані пеня і штраф на суму 12,0 млрд. грн. (загалом 19,3 млрд. грн.).

Отже, фінансова децентралізація має як переваги, так і недоліки.

Проаналізуємо доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2013–2016 рр. Протягом 2013–2015 рр. рівень бюджетної централізації збільшився з 76,6% до 81,6%, і відповідно рівень децентралізації бюджетних ресурсів зменшується з 23,4% до 18,4%. У 2014 р. відбулося незначне зменшення частки у доходах зведеного бюджету –77,0%, при цьому відбулося збільшення частки місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету –23,0% (табл. 1).

На основі табл. 1 розглянемо і проаналізуємо більш детально структуру доходів по бюджету м. Вінниці (табл. 2).

Так, у 2014 р. відбулося зменшення надходжень від ПДФО порівняно з 2013 р., а вже в 2016 р. відбулося збільшення до 25,9%. Питома вага плати за землю є незначною та коливається в межах від 4,5% до 5,9%. Найбільшу частку доходів складають офіційні трансфери (дотації та субвенції), однак у 2016 р. спостерігається зменшення їхньої частки з 56,6% до 45,7% порівняно з 2013 р. Проте якщо порівняти у грошовому вимірі, то в 2016 р. порівняно з 2013 р. доходи від офіційних трансферів збільшилися з 766,7 млн. грн. до 953,4 млн. грн. В умовах децентралізації досить важливо збільшити фінансову стійкість місцевого самоврядування, а також посилити вплив системи формування місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій. Для цього, на нашу думку, необхідно враховувати і використовувати досвід високорозвинених країн у сфері формування і використання коштів місцевих бюджетів.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що для фінансової політики високорозвинених держав характерні такі ознаки, як: стабільність, розумна поетапність прийняття законів, прогнозованість. А в Україні потреба у швидких змінах привела до радикального реформування, наслідком якого стали динамічні нестабільні зрушення у структурі бюджету.

Для оцінки використання та формування фінансів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах необхідно розглянути особливості їхніх

Таблиця 1

Доходи зведеного, державного та місцевих бюджетів України за 2013–2016 рр. [4, с. 35]

Показники	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2016 р. до 2013 р.	
					Абсол. приріст, млрд. грн.	Темп приросту, %
Зведений бюджет, млрд. грн., у т. ч.:	325,9	333,4	467,9	525,3	199,4	161,0
загальний фонд	277,6	286,2	431,6	481,2	203,6	173,3
спеціальний фонд	48,3	47,2	36,3	44,1	-4,2	91,3
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т. ч.:	249,5	259,3	381,9	404,5	155	162,1
частка у доходах зведеного бюджету, %	76,6	77,8	81,6	77,0	X	X
загальний фонд	215,6	227,3	359,3	376,1	160,5	174,4
спеціальний фонд	33,9	32,0	22,6	28,4	-5,5	83,7
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн., у т.ч.:	76,4	74,1	86,0	120,8	44,4	158,1
частка у доходах зведеного бюджету, %	23,4	22,2	18,4	23,0	X	X
загальний фонд	62,0	58,9	72,3	105,0	43,0	169,3
спеціальний фонд	14,4	15,2	13,7	15,8	1,4	109,7

Таблиця 2

Структура доходів бюджету м. Вінниці за 2013–2016 рр. [5]

Вид доходів	2013 р.		2014 р.		2015 р.		2016 р.	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
ПДФО	314,7	23,2	336,9	18,8	493,6	22,0	539,8	25,9
Плата за землю	79,3	5,9	87,9	4,9	101,5	4,5	123,2	5,9
Власні доходи бюджетних установ	47,3	3,5	192,4	10,7	56,9	2,5	66,0	3,9
Єдиний податок	92,5	6,8	114,9	6,4	144,9	6,4	168,1	8,1
Інші доходи	54,3	4,0	58,1	3,3	220,9	9,8	219,7	10,5
Офіційні трансферти	766,7	56,6	1002,9	55,9	1231,3	54,8	953,4	45,7
Всього доходів	1354,8	100	1793,1	100	2249,1	100	2993,4	100

доходів та видатків. Для кожної країни характерні свої особливості формування доходів місцевих. Наприклад, у Великобританії головним джерелом доходів місцевих бюджетів є муніципальний податок, що справляється залежно від вартості майна та кількості дорослих членів сім'ї; а видатки місцевих бюджетів поділяються на поточні (джерелом фінансування є податки) та капітальні (покриваються за рахунок позик) [6, с. 346].

У Франції місцеві органи влади здійснюють великі капіталовкладення – понад 52% усіх капітальних державних витрат. Частка податків у місцевому бюджеті становить 40%, субсидій – 30%, власні надходження і позики – 30%.

Місцеві бюджети зазвичай дефіцитні і потребують додаткових ресурсів для фінансування власних програм [6, с. 348]. Місцеві бюджети Франції в частині видатків складаються з двох основних розділів: бюджетів поточної діяльності (функціональний) та бюджетів нового будівництва (інвестування).

До основних джерел наповнення доходної частини місцевих бюджетів можна віднести: податки, неподаткові надходження, субсидії та дотації з центрального бюджету, позики.

Одним із найважливіших джерел доходів місцевих бюджетів є податки. Рівень доходів від оподаткування достатньо коливається.

В Італії, Ірландії та Нідерландах він найнижчий – менше 10% ресурсів місцевих бюджетів. А в Бельгії, Великобританії, Данії, Німеччині, Франції існує інша ситуація, де доходи від місцевих податків перевищують 20% бюджетних доходів. Найвищі показники, за даними статистичних видань у Данії: податкова стаття доходів у місцеві бюджети у цій країні перевищує 40%. Система місцевого оподаткування країн Заходу достатньо різноманітна. В Японії налічується близько 30 місцевих податків, в Італії – більше 30, у Франції – більше 50, у Бельгії – близько 100, а в Англії їх лише два [6, с. 347].

Висновки з цього дослідження. Отже, фінансування органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації має як переваги, так і недоліки. Звичайно ж, головним

здобутком реформи є передача повноважень та ресурсів на місця. Це дає можливість планувати власний розвиток, самостійно і швидко вирішувати актуальні проблеми.

Однак багато місцевих рад та громад можуть бути не готовими до змін, особливо це стосується процесу об'єднання громад, збільшення обов'язків щодо фінансування державних закладів, витрат на пільгове перевезення, на утримання деяких працівників освітньої сфери та ін.

Та все ж таки, на нашу думку, вирішивши соціальні, організаційні та законодавчі питання, органи місцевого самоврядування згодом будуть без проблем виконувати всі свої завдання і нарешті забезпечать людей більш якісними послугами.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Габа І.М. Децентралізація: деякі плюси і мінуси / І.М. Габа // Район-інфо. – 2014. – № 1. – С. 5–14.
2. Набатова Ю.О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів / Ю.О. Набатова // Ефективна економіка. – 2016. – № 5. – С. 67–76.
3. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б.М. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/>.
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання / Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/429/130434/>.
5. Офіційний сайт Вінницької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vmr.gov.ua>.
6. Михайлишин Л.М. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л.М. Михайлишин // Ефективність державного управління. – 2014. – № 23. – С. 343–351.