

М. І. Сайкевич, к. е. н., доцент,
кафедра економічної теорії та інтелектуальної власності

БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ФІНАНСОВІ РЕСУРСИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. Від моменту здобуття Україною незалежності тема реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади була і залишається актуальною. В демократичному суспільстві інтереси громадянина отримують вищий пріоритет порівняно з абстрактними інтересами держави. З точки зору реалізації інтересів громадянина, задоволення його потреб більш важливою одиницею виміру стає територіальна громад. Важливою проблемою економічної та управлінської науки стає обґрунтування спроможності громади (району, міста, об'єднаної територіальної), т.т. здатності її публічних інститутів задовольнити основні потреби громадян.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Нормативна інформація щодо реформування адміністративно-територіального устрою в Україні міститься у відповідних Законах України [2] та Постановах КМУ [3]. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні висвітлюється в науковій доповіді Інституту економіки та прогнозування НАН України за редакцією І.О.Луїної [4]. Корисна інформація для розуміння ролі і місця об'єднаних територіальних громад у бюджетній системі України подана у методичній публікації Ткачука А.Ф., виданій за підтримки Європейського Союзу [5]. Водночас, кількісний аналіз проблеми став можливим лише завдяки використанню даних Першого загальнонаціонального порталу відкритих даних міст та районів України [1].

Метою статті є висвітлення методичних підходів, які дозволять отримати відповіді на важливі питання щодо завдань, які вирішує децентралізація влади та чи ефективно задовольняються потреби українців у суспільних послугах.

Результати дослідження. В економічній теорії одним з найскладніших питань є оцінка попиту на суспільні (публічні) блага – блага, які ми не купуємо індивідуально, вирішуючи скільки саме маємо витратити з власного гаманця. Це блага, які нам пропонує держава, збираючи для цього податки: національна оборона, охорона правопорядку, освіта, медицина та ще багато іншого, включаючи ремонт доріг та вивіз сміття.

Але ми всі різні і по-різному потребуємо благ, за які платимо спільно. Навряд чи пенсіонер в першу чергу буде думати про спортивний майданчик, у порівнянні зі збереженням пам'ятки архітектури. А молоді батьки напевне віддадуть перевагу дитячому садочку у порівнянні з облаштуванням пожежної водойми...

Адміністративно-територіальний устрій, що закріплював монополію центральної влади на визначення обсягів і структури витрат громад на суспільні блага, не враховував різну структуру потреб, тому не забезпечував їх ефективного задоволення. Найважливішими суспільними благами, які має забезпечувати громадянська влада на місцях є послуги у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства, громадської безпеки, пасажирських перевезень, утримання вулиць і доріг.

Установи, що надають відповідні послуги, мають бути територіально доступними, матеріально і технічно забезпеченими, укомплектованими професійними фахівцями, щоб забезпечувати високу якість послуг, а також відкритість інформації про послуги, порядок та умови їх надання.

В процесі адміністративно-територіальної реформи відбувається перерозподіл повноважень між центральною та місцевою владою. При цьому, важливо, щоб цей перерозподіл підкріплювався відповідними матеріальними та фінансовими ресурсами. Найбільшим і найважливішим фондом фінансових ресурсів влади є бюджет. Бюджетна система країни складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів, т.т. бюджетів областей, районів, бюджетів територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Місцевий бюджет є інструментом вирішення проблем місцевого рівня. В ньому акумулюються та з нього розподіляються грошові ресурси, призначені для забезпечення завдань та функцій органів місцевого самоврядування. Щоб ефективніше витратити бюджетні кошти та найповніше задовольняти потреби громадян у суспільних благах в Україні було змінено Бюджетний кодекс, розширено перелік та збільшено ту частину податків, що надходять саме до місцевих бюджетів. За зміненням кодексом ми прожили 2015 та вже і 2016 рік. Спробуємо оцінити перші результати бюджетної децентралізації, встановити наскільки самостійними є місцеві бюджети у формуванні своїх доходів та витрат.

По-перше, визначимо, яку питому вагу мають дотації та субвенції з Державного бюджету у доходах бюджетів районів та міст обласного

значення. Звичайно, це не найнижчий рівень бюджетів, до якого має дійти децентралізація, але основні установи, що надають суспільні блага: лікарні, управління освіти, суди, пожежні команди тощо – знаходяться саме тут і саме тут фінансуються. Питома вага державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2014 р. коливалася від 13 % до 97,3 %. Найменшим значенням за цим показником характеризується м. Южне Одеської обл., а найбільшим – Верхньорогачівський район Херсонської обл. Найбільш очікуваним значенням (медіаною) рівня залежності доходів місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету є 73,7 %. За нового Бюджетного кодексу маємо такі значення: min – 29,3%; max – 92,7 %, mediana – 73,4%. Іншими словами, говорити про зростання фінансової незалежності місцевих бюджетів немає підстав.

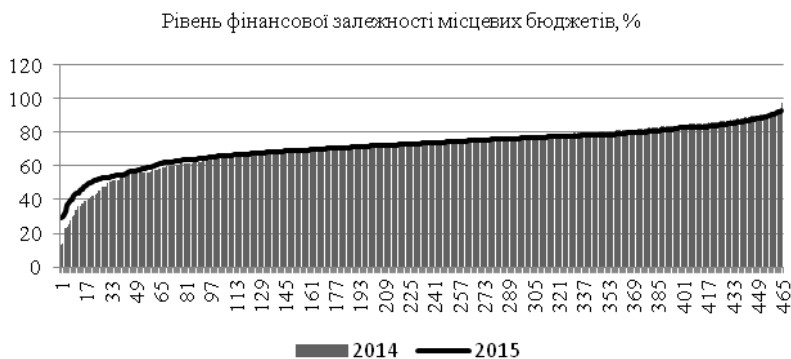


Рис. 1. Розподіл АТО України за рівнем залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів

Зауважимо, що нормативно закріпленого механізму розподілу повноважень щодо суспільних благ між центральною та місцевою владою в Україні поки немає, і кошти виділяються відповідно до прислів'я «хто гроші платить, той і музику замовляє». Отже, центральна влада, контролюючи більш як 70 % доходів бюджетів АТО, відповідно визначає левову частку видатків.

Згрупуємо АТО за чисельністю населення та з'ясуємо, чи спроможні більші АТО забезпечити собі більшу незалежність і самостійність у доходах бюджетів. Аналіз виявив три закономірності. По-перше, АТО великого розміру, переважно це міста – обласні центри, характеризуються відносно нижчим рівнем фінансової залежності від трансфертів з Державного бюджету, порівняно з АТО середнього та маленького розміру. Але за три роки цей рівень

підвищився в середньому з 49 до 57 %. По-друге, найвищий рівень фінансової залежності простежується у бюджетах АТО середнього розміру. Таких в Україні найбільше. І за три роки рівень фінансової залежності їх бюджетів незначно, але зріс з 72 до 73 %. По-третє, практично стабільним протягом трьох років, на рівні 71,2%, залишається рівень фінансової залежності бюджетів найменших АТО з чисельністю населення менше 20 тис. осіб.

Логічним поясненням даного факту є те, що основними напрямками трансфертів на користь місцевих бюджетів є освіта, охорона здоров'я, а з 2015 р. – ще й житлово-комунальні субсидії. Видатки за цими напрямками значною мірою залежать від чисельності населення. Із зростанням чисельності населення АТО пропорційно зростають й відповідні обсяги трансфертів.

Визначимо середню суму видатків з Державного бюджету у формі субвенцій і дотацій місцевим бюджетам в розрахунку на душу населення в розрізі АТО та порівняємо їх рівень у 2014 та 2015 роках.

Середня сума трансфертів, отриманих місцевими бюджетами у 2015 р. в розрахунку на душу населення була на 1057 грн. або на 24,8 % більша ніж у 2014 р. Зважаючи на темп інфляції, який за 2015 рік склав 48,7 %, таке зростання трансфертів на душу населення є цілком логічним. Нелогічним є зростання рівня фінансової залежності місцевих бюджетів в умовах процесу бюджетної децентралізації.

Висновки:

1. Реформа адміністративно-територіального устрою має відбуватися у взаємозв'язку з бюджетною децентралізацією.
2. Кількісний аналіз витрачання бюджетних ресурсів на забезпечення суспільних благ показав, що оновлений Бюджетний кодекс поки що не забезпечив дійсного перерозподілу коштів у містя, де формується безпосередній попит на суспільні блага.
3. Поряд з інструментами розподілу бюджетних ресурсів Україні абсолютно необхідно прийняти рішення про розподіл обов'язків та повноважень між центральною та місцевою владою.

Список використаних джерел

1. Перший загальнонаціональний портал відкритих даних міст та районів України <http://enter.co.ua/>
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – ст.91
3. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр від 11.04.2014. – № 67

4. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін.-т екон. та прогнозів. НАН України". – К., 2016. – 70 с.

5. Ткачук А. Ф. Про бюджет і не тільки. Спеціально для об'єднаних територіальних громад/ Анатолій Ткачук, Ніна Наталенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 76 с.