

ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.1:352

Світлана ЄГОРИЧЕВА, Микола ЛАХИЖА

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ДЛЯ УКРАЇНИ

На основі аналізу досвіду Республіки Польща та Республіки Болгарія розкриваються здобутки та проблеми проведення фінансової децентралізації у контексті реформ публічного управління. Фінансову самодостатність територіальних громад визначено як спроможність їх представницьких органів максимально повно здійснювати фінансування власних та делегованих повноважень за рахунок ефективного використання фінансових ресурсів, сформованих, із активним застосуванням потенційних можливостей відповідно до діючого законодавства.

Охарактеризовано основні етапи фінансової децентралізації у країнах, що аналізуються, та відзначено, що її проведенню передувало визначення структури місцевого самоврядування та чіткий розподіл функцій між усіма рівнями публічного управління.

З'ясовано джерела формування доходів місцевих бюджетів та їх структуру, а також можливості представницьких органів впливати на їх обсяг. Зроблено висновок, що основою фінансової самодостатності у досліджених країнах є власні доходи територіальних громад, які формуються насамперед за рахунок місцевих податків. Незважаючи на певні відмінності у складі, основну їх частину становлять майнові податки, які мають стабільний фіскальний потенціал за будь-яких економічних умов. Показано, що суттєвим джерелом доходів територіальних громад у країнах-нових членах ЄС стають гранти Євросоюзу, які на умовах дольового фінансування спрямовуються на здійснення інвестиційних проектів. Зазначено необхідність існування міжбюджетних трансфертів для забезпечення реалізації органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, охарактеризовано їх види та виявлено проблеми, пов'язані з механізмом їх розрахунку та надання.

Охарактеризовано напрями використання коштів бюджетів територіальних громад Польщі та Болгарії, звернуто увагу на суттєву частку капітальних витрат на місцевий розвиток. З'ясовані проблеми, пов'язані з недостатністю фінансування з боку держави виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Виявлено позитивні особливості систем оподаткування та міжбюджетних відносин досліджуваних країн, які варто врахувати при здійсненні фінансової централізації в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, територіальні громади, фінансова самодостатність, місцеві фінанси, місцеві податки, Європейський Союз.*

JEL: H 72, P 43

Постановка проблеми. Забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад є неодмінною умовою спроможності органів місцевого самоврядування вирішувати питання соціально-економічного розвитку, модернізації місцевої інфраструктури, задоволення потреб мешканців на рівні сучасних соціальних стандартів.

Реформування місцевого самоврядування, що нині здійснюється в Україні, має на меті децентралізацію влади й обґрунтоване розмежування повноважень між рівнями публічного управління з метою підвищення ефективності надання адміністративних та суспільних послуг. Відповідно, одним з важливих напрямів реформи має стати вдосконалення механізму фінансового забезпечення функціонування територіальних громад, що і зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [1].

Очевидно, що такі перетворення неможливі без перерозподілу доходних джерел бюджетів та видаткових повноважень різних рівнів публічного управління, оскільки проголошений у Бюджетному кодексі України принцип самостійності бюджетів поки що є декларативним. Діючи до останнього часу модель бюджетних відносин характеризувалася надмірною централізацією податкових надходжень, асиметрією між зобов'язаннями і доходами органів місцевого самоврядування. У результаті цього збільшувалася кількість дотаційних територій, поглиблювалася залежність формування доходів і видатків місцевих бюджетів від рішень державних органів влади, зростала невідповідність між потребами у фінансових ресурсах і реальною здатністю представницьких органів територіальних громад щодо їх мобілізації [2].

Проте такі проблеми є характерними не лише для України. Вивчення досвіду модернізації публічної адміністрації у посткомуністичних країнах Центральної Європи, які вже стали членами ЄС або добиваються членства [3; 4; 5], свідчить, з одного боку, про чітку тенденцію до посилення ролі територіального самоврядування в житті суспільства, а з іншого – про послідовне й рішуче проведення цими державами курсу на забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад. У результаті цього відбулось не лише підвищення якості життя громадян, а й загальне оздоровлення публічних фінансів. Тому, враховуючи незавершеність реформування місцевого самоврядування, бюджетної та податкової систем в Україні, доцільним видається проведення аналізу зарубіжного досвіду у цих сферах з метою практичного використання кращих надбань.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми розвитку місцевих фінансів належать до найбільш актуальних і розглядаються вітчизняними та зарубіжними вченими як з економічної точки зору (В. Алексєєв, М. Бадида, В. Борнонос, О. Кириленко, І. Луніна, А. Лучко, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Сунцова, С. Юрій та ін.), так і з точки зору науки державного управління (Н. Гнидюк, В. Гуменюк, К. Деві, В. Куйбіда, В. Лісничий, В. Малиновський, В. Мамонова, М. Марчук, В. Негода, І. Нинюк, Г. Петері, В. Росіхіна, М. Яцків та ін.). Важливе місце серед досліджень за цим напрямом займають роботи, присвячені безпосередньо питанням фінансової самодостатності територіальних громад, авторами яких є М. Бутко, Н. Морозюк, О. Ольшанський, С. Осадчук, а також дослідженню фінансового потенціалу громад та регіонів (Є. Балацький, Г. Возняк, О. Дем'янчук, М. Козоріз, О. Тимошенко та ін.)

Болгарськими (Н. Арабаджийський, Е. Кендєва, Ю. Гелебінова, А. Джилджов, М. Нейкова, Т. Попова, М. Стефанова та ін.) та польськими (Г. Іздебський, М. Кулеша, П. Вінчорек, Г. Гожеляк, Я. Гонцяж, Г. Стець та ін.) вченими питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування розглядається у контексті децентралізації влади.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Питання фінансового забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень залишається актуальною проблемою у всіх посткомуністичних країнах, проте ще немає належного зарубіжного досвіду висвітлення в українських наукових виданнях.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є узагальнення досвіду окремих європейських країн щодо удосконалення фінансового забезпечення системи територіального самоврядування та досягнення фінансової самодостатності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансова самодостатність територіальних громад (територій, регіонів) вітчизняними вченими визначається дещо по-різному [6, 174–175; 7, 325], але всі вони сходяться на думці, що вона не може бути абсолютною, зважаючи на різний розмір цих систем, соціально-економічні можливості, функціонування під впливом динамічного зовнішнього середовища, а також наявність державних зобов'язань перед громадянами. Тому фінансову самодостатність громад варто розуміти як спроможність їх представницьких органів максимально повно здійснювати фінансування власних та делегованих повноважень за рахунок ефективного використання фінансових ресурсів, сформованих, із активним застосуванням потенційних можливостей відповідно до діючого законодавства. Це визначення, на нашу думку, відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій говориться про наявність у органів місцевого самоврядування “власних адекватних фінансових ресурсів” та “можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань” [8].

Важливими віхами на шляху створення можливостей для фінансової самодостатності територіальних громад в Україні останніми роками стало прийняття нового Бюджетного та Податкового кодексів України, а також змін до них, затверджених наприкінці 2014 р., які мали на меті збільшити рівень автономії місцевих бюджетів. Вдосконалення законодавчої бази відбувалося у двох напрямках: зміцнення власної дохідної бази територіальних громад та реформування системи міжбюджетних відносин.

Проте до останнього часу процес формування доходів місцевих бюджетів характеризувався переважанням дотацій і субвенцій з державного бюджету, невеликою питомою вагою власних доходів, зокрема місцевих податків і зборів, незначними надходженнями коштів від комунального майна та надання послуг. У частині видатків спостерігалось надмірне фінансове навантаження на поточне утримання соціально-культурної сфери, внаслідок чого переважна частина ресурсів спрямовувалася на виплату заробітної плати, не залишаючи можливостей для інвестицій у розвиток. Рівень бюджетної децентралізації, який характеризується часткою доходів або видатків місцевих бюджетів у, відповідно, доходах або видатках зведеного бюджету, за роки незалежності постійно знижувався – з 47,6% у 1992 р. до 22,2% у 2014 р. [9, 327].

Втім, ми погоджуємось з тими науковцями і практиками, які стверджують, що зміни у фінансовій сфері не будуть призводити до довгострокових позитивних наслідків до тих пір, поки не буде вирішено два попередніх завдання – визначення структури

місцевого самоврядування та чіткого розподілу обов'язків між усіма рівнями публічного управління. Планування доходів є завершальним етапом процесу організації фінансового забезпечення функціонування територіальних громад, який включає визначення принципів і меж їх утворення, встановлення повноважень виконавчих органів, розрахунок рівня витрат на основі соціальних стандартів, вирішення питання про джерела покриття цих витрат – за рахунок власних надходжень чи міжбюджетних трансфертів.

Саме такій логіці підпорядковувалися реформи місцевого самоврядування, зокрема у Республіці Польща. Проведення адміністративно-територіальної реформи у цій країні вченими та практиками вважається вартим наслідування, оскільки вона позитивно вплинула на ефективність місцевого самоврядування, в тому числі й у сфері фінансів. Слід наголосити, що реформа у Польщі, як і в інших європейських посткомуністичних державах, здійснювалася у рамках політики європеїзації, що пов'язувалася з ліквідацією недоліків тоталітарного режиму, відновленням та розвитком демократичних цінностей, виконання вимог, що ставилися Європейським Союзом для країн-кандидатів.

Впродовж 1990-х років у Польщі було відновлено систему територіального самоврядування: на початку цього періоду було запроваджено самоврядування гмін (тобто громад), наприкінці – утворено самоврядування на вищих адміністративно-територіальних рівнях – повітів та воєводств. Послідовно вирішувалися і фінансові проблеми місцевого самоврядування. Механізм фінансування гмін було урегульовано у грудні 1990 р. Законом про доходи гмін і засади їх субвенціювання, а вже у 1993 р. – удосконалено, коли було прийнято новий закон, який повніше враховував потреби гмін. Зокрема, було законодавчо визначено мінімальний обсяг призначених для них субвенцій – 7,5% доходів державного бюджету. У той же період, у 1991 р., був прийнятий Закон про місцеві податки й збори, які створили базу доходів місцевого самоврядування.

Конституція Республіки Польща 1997 р. підтвердила формування у державі публічної адміністрації на засадах децентралізації та регламентувала діяльність територіального (регіонального та місцевого) самоврядування. Було затверджено статус гміни як основної одиниці самоврядування, у той час як самоврядний статус повіту та воєводства було визначено окремими законами у 1998 р. У Конституції закріплено, що територіальне самоврядування виконує всі завдання, не визначені для інших органів публічної адміністрації. Конституція гарантувала органам територіального самоврядування участь у публічних доходах відповідно до їх завдань, поділила доходи територіального самоврядування на власні, а також субвенції та цільові дотації з державного бюджету.

З 1 січня 2004 р. набув чинності Закон про доходи органів місцевого самоврядування, згідно з яким було збільшено частку власних доходів органів територіального самоврядування й, відповідно, зменшено цільові дотації з державного бюджету. Після вступу у 2004 р. Польщі до ЄС вдосконалення фінансування органів територіального самоврядування здійснювалося у відповідності з вимогами ЄС, що сприяло зростанню їх самостійності та стимулювало залучення коштів у рамках європейських програм.

Відповідно до Закону про доходи органів місцевого самоврядування, такими доходами на сьогодні є:

– власні доходи, у т. ч. частка у надходженнях з податків на особисті та корпоративні доходи;

– загальні субвенції;
– цільові дотації (гранти) з державного бюджету та державних цільових фондів, таких як Національний фонд охорони навколишнього середовища і водного господарства.

У 2014 р. частка цих джерел надходжень становила, відповідно, 50,7%, 26,3% та 22,9% доходів бюджетів місцевого самоврядування, причому за останнє десятиліття спостерігається збільшення ролі власних доходів [10]. Доходами територіальних громад також можуть бути кошти безповоротної фінансової допомоги із зарубіжних джерел, фонди з бюджету ЄС та інші джерела, визначені окремими нормативними актами. Склад власних доходів бюджетів різних рівнів місцевого самоврядування Республіки Польща поданий у табл. 1.

Таблиця 1

Основні джерела власних доходів бюджетів органів місцевого самоврядування Республіки Польща

Джерела доходів	Територіальні об'єднання		
	Гміни	Повіти	Воєводства
Місцеві податки (на нерухомість, сільськогосподарський, на автотранспортні засоби, на лісові угіддя, податок на спадок і дарування, податок на цивільно-правові угоди)	+	-	-
Доходи від місцевих зборів (гербовий, ринковий, курортний, за використання ресурсів, з власників собак)	+	-	-
Доходи від власності	+	+	+
Доходи, отримані об'єднаннями органів самоврядування	+	+	+
Спадщина, заповіти, пожертви	+	+	+
Відсотки за наданими кредитами	+	+	+
Субсидії від інших органів самоврядування	+	+	+
Частка у податку з особистих доходів	39,34%	10,25%	1,6%
Частка у корпоративному податку	6,71%	1,4%	14,75%

Примітка. Розроблено на основі [11]

Для забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад необхідно з'ясувати, наскільки вони здатні впливати на обсяги бюджетних надходжень. Стосовно цільових дотацій слід зазначити, що вони надаються на чітко окреслені державою цілі й їх величина визначається окремими нормативними актами, тому це фінансування не залежить від зусиль органів самоврядування, а невикористана частина коштів наприкінці фінансового року повинна бути повернута до державного бюджету.

Загальні субвенції для гмін і повітів складаються з вирівнювальної, балансувальної та освітньої частин, а для воєводств – з вирівнювальної, регіональної та освітньої. Причому найбільшу питому вагу у загальному обсязі трансфертів мають освітня (близько 80%) та вирівнювальна (більше 15%) субвенції. Обсяг кожної частини субвенції розраховується в індивідуальному порядку для кожного органу територіального самоврядування на основі затверджених критеріїв. Зокрема, освітня – залежно насамперед від кількості учнів шкіл та гімназій, а вирівнювальна – від кількості мешканців та відносної податкоспроможності території. При розрахунку останнього показника враховуються надані органами місцевого самоврядування податкові пільги, зниження ставок податків та звільнення від оподаткування, втрати від яких не компенсуються вирівнювальною субвенцією.

Виходячи з механізму надання загальних субвенцій, можна сказати, що

територіальні громади також безпосередньо не впливають на їх обсяги та відповідність видаткам з виконання певних повноважень. Більш того, зусилля місцевого самоврядування з розвитку економіки громади, що мають наслідком збільшення податкових надходжень, призводять до зменшення вирівнювальної субвенції. Отже, територіальні громади реально мають можливість впливати лише на власні доходи, які формують половину місцевих бюджетів. Структура власних доходів гмін зображена на рис. 1.

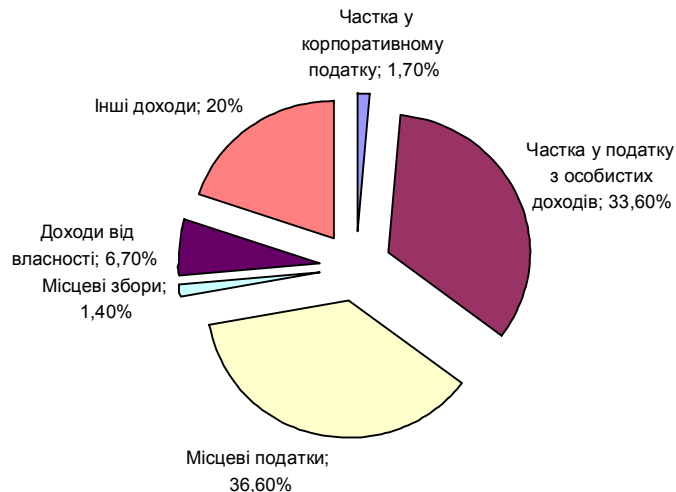


Рис. 1. Структура власних доходів гмін у 2014 р.

Примітка. Розраховано на основі [10]

Як бачимо, найбільшу частку становлять місцеві податки. Проте склад цих податків, їх ставки та принципи надання пільг визначаються законами, тому органи самоврядування мають можливість лише встановлювати ставки у визначених державою межах. Основні надходження отримуються від майнових податків (на нерухомість, землю, автотранспортні засоби). Зокрема, ставки податку на нерухомість визначаються на одиницю площі й є диференційованими залежно від її типу (найвищі – на комерційну нерухомість). Доходи від власності переважно мають можливість отримувати гміни, які добре забезпечені земельними та житловими ресурсами і на території яких ведеться активна комерційна діяльність. Інші доходи включають плату за надання певних послуг (утримання будинків пристарілих, транспортне обслуговування, соціальна робота тощо), але вони, як правило, лише покривають собівартість виконаних робіт і не можуть розглядатися як джерело додаткових ресурсів.

Напередодні та після вступу до ЄС важливим джерелом забезпечення фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі стало фінансування проектів за рахунок зовнішніх ресурсів. У 2014 р. держава завершила використання коштів із другого бюджету ЄС, який було затверджено на 2007–2014 рр. Перший бюджет ЄС був освоєний у 2004–2006 рр., а до того були доступні європейські гроші, які називалися “передвступні”. Зазначені ресурси мають інвестиційний характер і спрямовуються у розвиток комунальної інфраструктури, освіти, культури, туризму тощо.

Проте до 2006 р. у цих процесах брали участь не всі гміни, оскільки умови отримання коштів передбачали власне попереднє фінансування і не було впевненості, що дофінансування з ЄС буде отримане. Після того, як уряд зобов’язався підтримати

попереднє фінансування й провів роботу зі спрощення процедур та організації допомоги малим муніципалітетам з підготовки пропозицій, основними факторами стали бажання самих мешканців громад та вміння місцевих керівників використовувати європейські програми. Про їх обсяги свідчить приклад гміни Грубешів, яка у період з 2004 р. отримала дофінансування з ЄС у розмірі близько 13,5 млн. злотих (3,2 млн. євро), а додала зі свого бюджету 7,5 млн. злотих (майже 1,9 млн. євро) [12].

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування базується також на їх спроможності використовувати мобілізовані кошти відповідно до власних рішень. У Польщі це право розповсюджується на всі ресурси, крім цільових дотацій та проектного фінансування. Невикористані у поточному році кошти переходять у бюджет наступного року і можуть бути використані на будь-які цілі. Проте враховуючи, що повноваження самоврядування, як і в Україні, поділяються на власні та делеговані (у Польщі вони мають назву факультативні та обов'язкові), право на вільне використання коштів є відносним. Особливо великою проблемою, на думку польських науковців і практиків [12; 13], є фінансування освіти, яке складає більше третини бюджетів гмін (дитячі садки, початкова школа) та повітів (середня школа, літні заклади), причому основною статтею витрат є заробітна плата вчителів (майже 80% витрат на освіту) [10]. Її середній рівень за категоріями працівників щорічно визначається централізовано на рівні держави і є соціальним стандартом для гмін. Практика свідчить, що освітня частина загальної субвенції, як правило, не покриває повністю цих витрат, тому органи місцевого самоврядування вимушені компенсувати їх за рахунок скорочення витрат на інші цілі.

Таким чином, процес фінансової децентралізації та забезпечення умов для фінансової самодостатності територіальних громад у Польщі досяг певних позитивних результатів, які необхідно вивчати, проте наявні проблеми, подібні до вітчизняних, вимагають спільного пошуку шляхів їх вирішення.

Не менш цікавим для вітчизняних науковців та практиків є досвід Болгарії, яка дещо пізніше, ніж Польща, розпочала відповідні реформи. 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 [14].

На початку 1990-х років у результаті проведення адміністративно-територіальної реформи у Болгарії було сформовано дворівневу систему територіального управління, яка складається з общин та областей, причому право місцевого самоврядування та фінансової автономії було надано лише общинам.

Значний вплив на децентралізацію публічної адміністрації в Республіці Болгарія мала підготовка до вступу до ЄС. У 2003 р. було прийнято "Актуалізовану Стратегію модернізації державної адміністрації – від приєднання до інтеграції. 2003–2006", до якої було включено розділ про децентралізацію державного управління. Передбачалося поєднання фінансової децентралізації з децентралізацією прав та функцій, створення самоврядування другого рівня, оптимізацію функцій територіальних органів центральної адміністрації та ін.

Вступ Болгарії у 2004 р. до Європейського Союзу вимагав прискорення та поглиблення суспільних перетворень, тому у 2006 р. була прийнята Стратегія децентралізації, а у 2010 р. – Актуалізована стратегія децентралізації на 2006–2015 рр. та Програма її реалізації.

У Стратегії розглядалися три основні форми децентралізації – адміністративна, фінансова та політична. Фінансова децентралізація передбачала надання територіальним органам можливості управляти місцевими ресурсами. Повноваження у сфері доходів передбачали наявність власних доходів, можливість визначати їх види та розміри, розпоряджатися 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, фінансовим контролем за використанням коштів.

Відтак, у Стратегії децентралізації було сформульовано завдання прискореної передачі прав і ресурсів від державних органів громадам для зміцнення місцевого самоврядування; оптимізації функціональної компетентності обласних управителів і територіальних ланок центральних органів влади у координації секторальної політики на регіональному рівні; розвитку місцевого самоврядування в рамках общин через зростання управлінської і фінансової самостійності кметів (керівників общин) та закладів надання послуг.

До 2002 р. менш ніж 15% надходжень до бюджетів місцевого самоврядування контролювалися територіальними громадами, решту становили відрахування від республіканських податків, ставки яких щорічно переглядалися, та трансферти з центрального бюджету. Законодавчі основи фінансової децентралізації та забезпечення фінансової самодостатності общин були закладені прийняттям Закону про бюджети общин (2003) та змін до Закону про місцеві податки і збори (2002). Проте і досі публічні фінанси залишаються достатньо централізованими, про що свідчить низький рівень видатків місцевого самоврядування у загальних державних видатках – 21,8% у 2014 р. (середній рівень у країнах-членах ЄС – 27,5%), хоча впродовж останніх п'яти років спостерігається тенденція до його зростання [15].

Одночасно були чітко розмежовані повноваження рівнів публічного управління, що впливають з дев'яти визначених у Болгарії його функцій. У загальнодержавних витратах частка держави найбільша у реалізації таких функцій, як оборона, правопорядок та безпека, соціальне забезпечення, охорона здоров'я (більше 90%), економічна діяльність (біля 90%), таку саму частку мають общини у фінансуванні житлово-комунального господарства. Такі функції, як освіта, культура та управління, реалізуються спільно [16, 170].

Законодавчо закріплено, що делеговані громадам повноваження повністю фінансуються за рахунок держави. Втім, механізм цього фінансування впродовж реформ суттєво змінювався. До початку 2000-х рр. використовувалися дотації та поділ надходжень від республіканських податків, найбільшу питому вагу серед яких мав податок на доходи фізичних осіб, що поділявся у співвідношенні 50/50. З 2003 р. цей податок у вигляді субсидії був повністю переданий общинним бюджетам для виконання делегованих повноважень, що мало наслідком суттєву нерівномірність фінансового забезпечення “багатих” й “бідних” общин. Тому з 2008 р. податок на доходи фізичних осіб повністю надходить до державного бюджету, а виконання делегованих повноважень фінансується за рахунок загальної дотації.

Загалом система внутрідержавних трансфертів у Болгарії була сформована у 2003 р. і включає три їх види: загальна дотація на виконання делегованих повноважень, загальна вирівнювальна дотація та цільова дотація на капітальні видатки. Розрахунок

обсягу дотації першого виду здійснюється на основі соціальних стандартів, які щорічно затверджуються за результатами переговорів між Національною асоціацією общин та центральним урядом, та певних соціально-демографічних показників.

Обсяг загальної вирівнювальної дотації розраховується за правилами, визначеними у законі, проте її розмір не може бути меншим за 10% обсягу власних доходів общин за попередній рік. Варто підкреслити, що общини мають повну свободу дій у використанні цього виду дотації. Специфікою болгарської системи трансфертів є те, що вирівнювальна дотація складається з двох частин: одна спрямована на вирівнювання податкоспроможності територій за рівнем збирання місцевих податків, а інша – на забезпечення соціальних стандартів в утриманні дитячих установ та надання на дому допомоги літнім людям.

Формування обсягу дотації на капітальні видатки є найменш врегульованим. Її розмір визначається щорічно відповідно до рішень та можливостей уряду і розподіляється між общинами залежно від кількості населення, населених пунктів та розміру території. Капітальна дотація може бути використана на виконання як делегованих, так і власних повноважень.

Відповідно до Закону про бюджети общин, їх доходи формуються за рахунок власних доходів, державних трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій, трансфертів між отримувачами бюджетних асигнувань. Власні доходи складаються з місцевих податків й зборів, умови стягнення яких визначаються законодавством, плати за надані общиною послуги, доходів від власності, отриманих штрафів та інших надходжень, зокрема відсотків за наданими кредитами. Варто зазначити, що у 2006 р. органи місцевого самоврядування отримали повноваження щодо адміністрування місцевих податків і зборів, що позитивно вплинуло на їх обсяг, а у 2008 р., згідно зі змінами у Конституції Болгарії, общини отримали право самостійно встановлювати ставки податків у межах, закріплених у законі. Структура власних доходів общин за 2013 р. подана на рис. 2.

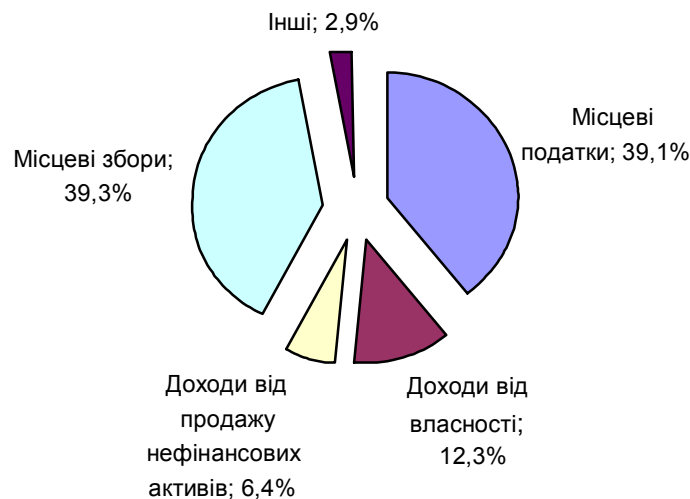


Рис. 2. Структура власних доходів общин Болгарії за 2013 рік

Примітка. Розраховано на основі [17].

Як бачимо, найбільшим джерелом власних доходів є місцеві податки і збори. У доходах від власності основну питому вагу займають три джерела – надходження від надання послуг й від здавання землі та майна в оренду (разом – 90%), що характеризують ефективність використання власності общин. За період з 2003 р. по 2012 р. частка власних доходів у загальних доходах бюджетів общин коливалася на рівні 30–37%, досягнувши максимуму у 2008 р. З 2012 р. спостерігається поступове зниження цього показника до 27% у 2014 р., що, однак, не пов'язано зі зменшенням власних доходів, а, ймовірно, із суттєвим зростанням обсягів цільових капітальних дотацій [15].

Значний рівень фінансування общин за рахунок трансфертів можна пояснити високим рівнем податкової централізації (місцеві податки складають менше 3% загального податкового доходу держави). З приводу ролі міжбюджетних трансфертів у сучасних умовах болгарські вчені висловлюють думку, що хоча фінансова автономія місцевого самоврядування забезпечується, коли місцеві доходи за обсягами є порівнюваними з державними трансфертами, в умовах існування суттєвої нерівномірності у соціально-економічному розвитку територій у такої системи немає альтернатив, незважаючи на те, що вона дає центральному уряду більше політичного й фінансового контролю над общинами [16, 173].

Відповідно до Закону про місцеві податки і збори, місцевими податками у Болгарії є податок на нерухомість, податки на спадщину і дарування, податок на автотранспортні засоби, податок на операції з нерухомістю, туристичний податок та патентний податок (може стягуватися із суб'єктів малого підприємництва замість податку на прибуток). Місцевими зборами є ринковий, за технічні та адміністративні послуги, з власників собак, а також збір за утилізацію побутових відходів, який є найбільш вагомим, оскільки становить 70% від загального обсягу надходжень за цим джерелом доходів місцевих бюджетів. Структура податкових надходжень бюджетів общин за 2013 р. зображена на рис. 3. Як бачимо, переважна частина – 95,7% обсягу податків – пов'язана з власністю на майно, що забезпечує достатню стабільність дохідної бази общин, незалежно від економічної ситуації. Особливістю податку на нерухомість є те, що він визначається не залежно від площі приміщень, а від їх вартості, оцінка якої здійснюється щорічно податковими службами.

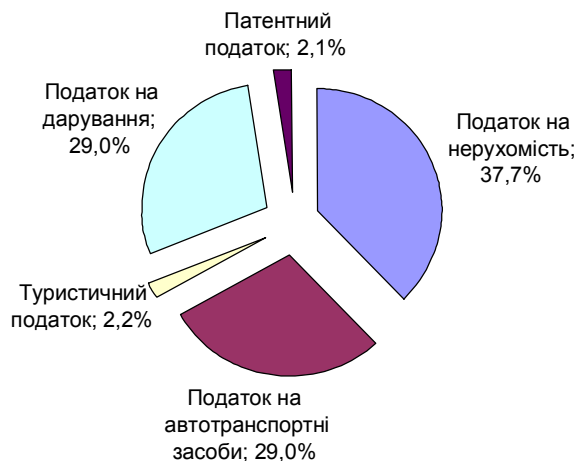


Рис. 3. Структура податкових надходжень общин Болгарії за 2013 р.

Примітка. Розраховано на основі [17].

Говорячи про витрати органів місцевого самоврядування, слід зазначити, що вони практично порівну поділяються для виконання делегованих та власних повноважень, а основну питому вагу займають, як і в Польщі, витрати на освіту (майже 40% бюджету). Позитивним є те, що у Болгарії впродовж 2003–2014 рр. спостерігається висока частка (20–30%) капітальних витрат у загальному обсязі витрат общин, що у 2014 р. становила 38% [15]. Цьому сприяє, як вже відмічалось, надання цільової капітальної дотації, а також фінансування, що отримується з ЄС. Зокрема, у 2013 р. органи місцевого самоврядування за рахунок останнього джерела змогли направити на капітальні витрати 615 млн. левів, що становило більше 40% їх капітальних інвестицій.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Фінансова самодостатність територіальних громад є важливим елементом децентралізації публічного управління та ефективним механізмом виконання суспільних завдань. Проведений аналіз свідчить про спільність проблем розвитку фінансів місцевого самоврядування та наявність загальних тенденцій, однією з яких є зростання впливу ЄС.

Як позитив, доцільно відзначити постійну увагу керівництва посткомуністичних країн до питань децентралізації, прагнення до організаційного та правового забезпечення цього процесу, використання рекомендацій європейських інституцій, проведення аналізу реалізованих заходів та виокремлення проблемних питань з метою їх вирішення. Здійснення адміністративно-територіальних реформ, які супроводжувалися, як правило, укрупненням територіальних громад, та чіткий розподіл повноважень рівнів публічного управління передували проведенню фінансової децентралізації.

Основою фінансової самодостатності є власні доходи територіальних громад, які у досліджених країнах формуються насамперед за рахунок місцевих податків. Склад останніх дещо різниться, проте основну частину становлять майнові податки, які мають стабільний фіскальний потенціал. Варто звернути увагу на досвід визначення податку на нерухомість, який у Болгарії розраховується на основі її оцінки, а у Польщі його ставки залежать від типу нерухомості. Крім того, обидві країни не мають лімітів неоподаткованих площ. Спільним є і виведення доходів від спадщини та дарування за межі обкладання податком на доходи фізичних осіб і встановлення двох окремих податків, переданих на місцевий рівень. Суттєву частку доходів територіальні громади отримують за рахунок ефективного використання своєї власності.

Досвід показує, що за суттєвої неоднорідності умов функціонування територіальних громад необхідною є наявність міжбюджетних трансфертів, і будь-яка їх модель не буде ідеальною. Країни, що аналізувалися, дещо по-різному підходять до визначення обсягів та цільової спрямованості трансфертів, а отже, до свободи розпоряджатися цими ресурсами на місцевому рівні, проте в обох державах відсутні перерахування коштів з місцевих бюджетів на вищий рівень (у вітчизняній бюджетній термінології – реверсні дотації). Варто зазначити й активне використання горизонтальних трансфертів для фінансування спільних проектів на місцевому рівні, у той час як у вітчизняній практиці вони є дуже обмеженими.

Проблемою, на яку звертають увагу фахівці, є недостатність дотацій на виконання делегованих повноважень, що змушує органи місцевого самоврядування витрачати на зазначені цілі власні ресурси. Це вимагає вдосконалення механізмів визначення обсягів цих дотацій з урахуванням конкретних умов територіальних громад.

Напрямами подальших досліджень є адаптація позитивного досвіду країн-нових членів ЄС для вдосконалення системи місцевого самоврядування, податкового та бюджетного законодавства України.

Література

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Єгоричева С. Б. Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад / С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко. – Полтава : РВЦ ПУЕТ, 2014. – 221 с.
3. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.
4. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – 243 с.
5. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія / М. І. Лахижа. – Полтава : ПолтНТУ, 2014. – 208 с.
6. Морозюк Н. В. Теоретичні аспекти самодостатності сільських територіальних громад / Н. В. Морозюк // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2012. – Вип. 5. – Т. 1. – С. 173–178. – (Серія: Економічні науки).
7. Осадчук С. В. Фінансова та бюджетна самодостатність території / С. В. Осадчук // Актуальні проблеми державного управління. – 2009. – № 1. – С. 326–334.
8. Європейська хартія місцевого самоврядування: Офіційний переклад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
9. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
10. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Electronic resource]. – Available at : <http://www.mf.gov.pl>
11. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>
12. Життя європейців: Польська зміна Грубешів. Фінанси та співпраця з ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181347/>
13. Kotarba B. Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorząd dy województwa podkarpackiego w latach 2009–2011 // B. Kotarba // Polityka i Społeczeństwo. – 2012. – № 10. – S. 51–60.
14. Стефанова М. Децентралізація и интеграция: регионально и местно управление / М. Стефанова, Е. Колфова. – София : Мультипрейт, 2004. – 318 с.
15. Данни по консолидираната фискална програма (годишни): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>
16. Stoilova D. Financial decentralization in Bulgaria: Which are the most important achievements of the transition period and how to move forward? / D. Stoilova //

Analele Stiintifice Ale Universitatii "Alexandru Ioan Cuza" Din Iasi. – 2009. – Tomul LVI. – P. 166–177.

17. Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България, 2013 год. Приложения [Електронний ресурс]. – Режим достępu : <http://www.minfin.bg/bg/page/826>

References

1. On approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine: Order of Cabinet of Ministers of Ukraine on April 1, 2014 N333-p [Electronic resource]. – Available at : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
2. Yehorycheva S. B. Formation and realization of the financial capacity of local communities / S. B. Yehorycheva, O. V. Tymoshenko. – Poltava : RVC PUET, 2014. – 221 p.
3. Lakhyzha M. I. Modernization of public administration: theoretical and practical aspects / M. I. Lakhyzha. – Poltava : RVV PUCCU, 2009. – 289 p.
4. Lakhyzha M. I. Modernization of public administration: experience of Republic of Poland / M. I. Lakhyzha. – Poltava : PoltNTU, 2012. – 243 p.
5. Lakhyzha M. I. Modernization of public administration: experience of Republic of Bulgaria / M. I. Lakhyzha. – Poltava : PoltNTU, 2014. – 208 p.
6. Moroziuk N. V. Theoretical aspects of the self-sufficiency of rural communities / N. V. Moroziuk // *Naukovi pratsi Poltavskoi derzhavnoi agrarnoi akademii. Seriya: Ekonomichni nauki*. – 2012. – Is. 5. – V. 1. – P. 173–178.
7. Osadchuk S. V. Financial and budget self-sufficiency of the territories / S. V. Osadchuk // *Aktualny problemy derzhavnogo upravlinnia*. – 2009. – N1. – P. 326–334.
8. European charter of local self-government : Official translation [Electronic resource]. – Available at : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
9. Salo T. Decentralization of financial system: the state and evaluation in Ukraine / T. Salo // *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia*. – 2013. – Is. 35. – P. 324–330.
10. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego [Electronic resource]. – Available at : <http://www.mf.gov.pl>
11. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r. [Electronic resource]. – Available at : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20032031966>
12. The life of Europeans: Polish gmina Grubeshiv. Finance and cooperation with EU [Electronic resource]. – Available at : <http://life.pravda.com.ua/society/2014/09/30/181347/>
13. Kotarba B. Zasady wynagradzania nauczycieli i ich realizacja przez samorzady wojewodztwa podkarpackiego w latach 2009–2011 // B. Kotarba // *Polityka i Społeczeństwo*. – 2012. – № 10. – S. 51–60.
14. Стефанова М. Децентрализация и интеграция: регионально и местно управление / М. Стефанова, Е. Колфова. – София : Мультиплайт, 2004. – 318 с.
15. Данни по консолидираната фискална програма (годишни): Министерство на финансите на Република България [Електронний ресурс]. – Режим достępu : <http://www.minfin.bg/bg/page/383>

16. Stoilova D. *Financial decentralization in Bulgaria: Which are the most important achievements of the transition period and how to move forward?* / D. Stoilova // *Analele Stiintifice Ale Universitatii "Alexandru Ioan Cuza" Din Iasi*. – 2009. – Tomul LVI. – P. 166–177.
17. Доклад по изпълнението на държавния бюджет на Република България, 2013 год. Приложения [Електронний ресурс]. – Режим достępu : <http://www.minfin.bg/bg/page/826>

Редакція отримала матеріал 22 грудня 2015 р.