

Сидор Тарас Ігорович
аспірант кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
ЗУНУ, м. Тернопіль

БЮДЖЕТНІ РИЗИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Однією з важливих реформ у сфері функціонування бюджетної системи України є реформа бюджетної децентралізації, яка передбачає забезпечення перерозподілу дохідних джерел, повноважень між окремими рівнями влади та максимально ефективного фінансування соціальної сфери та проектів розвитку підвідомчих територій.

Основна мета реформи бюджетної децентралізації передбачає ефективне використання бюджетних коштів та створення належних умов для фінансового забезпечення виконання місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень в частині формування фінансово спроможних територіальних громад, які здатні забезпечити надання якісних публічних послуг своїм мешканцям. Досягнення зазначеної мети передбачає виконання ключових завдань, а саме: формування збалансованих бюджетів місцевого рівня; забезпечення зростання власних фінансових ресурсів територій базового рівня; чіткий розподіл повноважень відповідно до принципу субсидіарності; ефективність у використанні коштів громад та стимулювання їх сталого розвитку.

Активне використання бюджетної децентралізації ряду розвинутих країн світу вказує на його позитивний досвід, тобто «...зміни, які зміцнюють підґрунтя для стійкого зростання в довгостроковій перспективі» [2, с. 6]. Проте, поглиблення процесів бюджетної децентралізації не позбавлене ряду недоліків, суперечностей та ризиків розвитку як країни в цілому, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Відтак, дослідження питання виникнення потенційних ризиків бюджетної децентралізації територіальних громад, способів і механізмів їх мінімізації та усунення є актуальним і своєчасним.

В Україні процес активної бюджетної децентралізації розпочався у 2014 році. За 8 років реалізації процедур бюджетної децентралізації в Україні відбулося ряд зрушень в площині формування територіальних громад, їх фінансового забезпечення, реалізації повноважень. Успішні територіальні громади вже демонструють значні результати реформ в частині оптимізації бюджетних видатків, покращенні соціальної і транспортної інфраструктури, наданні адміністративних послуг.

Однак, ці реформи не позбавлені ризиків. Ризик передбачає «...поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій, а децентралізація (як джерело/умова виникнення ризику) обумовлює й низку негативних наслідків (які носять ймовірнісний характер) для формування фінансово-економічного потенціалу територіальних громад, а відтак і їх розвитку загалом» [1].

Розглянемо детальніше можливі ризики децентралізації для територіальних громад.

1. Значним ризиком бюджетної децентралізації є домінування локальних інтересів над загальнодержавними. Можливість такого ризику пов'язана із отриманням територіальними громадами значних фіскальних інструментів у вигляді ПДФО, акцизного податку з паливо-пастильних матеріалів, реалізованих на території громади, що зменшує надходження до державного бюджету, а відтак, сприяє зменшенню виплат малозабезпеченим, інвалідам, соціально незахищеним верствам населення тощо. Отримання права самостійно встановлювати місцеві податки, зручна, насамперед, громадам з високим обсягом фінансових ресурсів, а це передбачає можливості надавати більш якісні суспільні послуги громадянам «багатих територій». Інакше кажучи, «...поглиблення бюджетної децентралізації здатне послаблювати можливості держави ефективно перерозподіляти доходи і багатство» [2]. Внаслідок поширення диференціації в розвитку територій, а тому вирівнювання бюджетної забезпеченості держави стосовно територій стане неефективною.

2. Ще одним ризиком бюджетної децентралізації може стати мінімізація ефективності фінансового контролю органів державної влади за проведенням процедур бюджетного процесу на місцевому рівні. Виникнення цього ризику лежить в площині послаблення процесів реалізації фінансового контролю зі сторони держави за формуванням, раціональним і ефективним використанням коштів місцевих бюджетів внаслідок поглиблення реформи бюджетної децентралізації. Зважаючи на те, бюджетний контроль є вагомим елементом управління місцевими фінансами, за його результатами можна визначити ефективність роботи місцевого самоврядування та їх спроможністю надавати якісні суспільні послуги своєчасно і у повному обсязі.

3. Досить часто ризиком бюджетної децентралізації називають ефект «м'яких бюджетних обмежень» [4] та надмірну орієнтацію видатків місцевих бюджетів на поточне споживання. Такий ризик пов'язаний здебільшого із низькою компетенцією кадрового потенціалу малих територіальних громад у сфері управління місцевими фінансами, а відтак постійно очікують допомоги «зверху». Особливо яскраво можливість виникнення даного ризику проявляється у випадку стійкої залежності дохідної частини місцевих бюджетів від трансфертних платежів з державного бюджету. Крім того, органи місцевої влади у випадку зростання фіскального потенціалу території не несуть відповідальності перед мешканцями громади щодо зростання якості надання послуг.

4. При формуванні територіальних громад може мати місце політизація даного процесу, а не основні критерії щодо формування спроможних громад, що також є ризиком бюджетної децентралізації. Зважаючи на те, що бюджетна децентралізація призводить до змін у структурі дохідної частини місцевих бюджетів та перерозподілу функціональних обов'язків місцевого самоврядування в площині область-район-громада, «...загострюється конкуренція політичних еліт за інституційні та фінансові повноваження» [3].

Такий підхід створює ризик підготовки якісних перспективних планів об'єднання громад, адже врахування індикаторів спроможності територіальних громад має другорядне значення.

5. Соціальні ризики пов'язані із виникненням ситуації, при якій інтереси громад не враховуються, що може нести загрози їх соціальному добробуту, а відтак і наступному розвитку новостворених громад. До цієї групи ризиків експерти часто відносять освітні ризики (закриття малокомплектних шкіл, скорочення педагогічного персоналу та інше).

6. Корупційні дії в діяльності органів місцевого самоврядування є наступним ризиком бюджетної децентралізації. В Україні цей ризик обумовлений, насамперед, недоліками у сфері реалізації земельної реформи та можливістю перенесення закупівель на рівень місцевої влади. Такі земельні проблеми активізувалися з 2018 року, тобто у період передачі територіальним громадам земель сільськогосподарського призначення за межами їх населених пунктів. Зважаючи на те, що плата за землю суттєво наповнює бюджети територіальних громад власними фінансовими ресурсами, боротьба за земельні ділянки тільки посилюється. Відтак, необхідно законодавчо в нормувати дану процедуру передачі земель за межами населених пунктів з метою уникнення ризиків децентралізації.

7. Кадровий або управлінський ризик також має місце у процесах децентралізації, адже децентралізація передбачає передачу не лише різного роду ресурсів, але й повноважень. Відтак, для забезпечення якісного і ефективного виконання цих повноважень потрібно сформувати високопрофесійний кадровий склад. Низький рівень кваліфікації управлінського апарату місцевого самоврядування може звести нанівець потенціал бюджетної децентралізації. До цього виду ризику також можна віднести дублювання повноважень та зростання дисбалансів у форматі «ресурси-повноваження», коли повноваження місцевому самоврядуванню делегуються, а фінансові ресурси під ці повноваження не надаються.

8. Посилення диференціації фінансово-економічного потенціалу територій – наступний ризик бюджетної децентралізації, зміст якого зводиться до проблем різного характеру. Насамперед, це формування територіальних громад за принципом територіальної віддаленості, а не фінансової спроможності щодо ефективного функціонування.

Таким чином, в процесі формування фінансово спроможних територіальних громад можуть виникати різного роду бюджетні ризики, які є взаємопов'язаними, а тому є необхідність їх комплексного розгляду, щоб заздалегідь передбачити їх наслідки та вжити заходів з їх нівелювання або мінімізації. З метою мінімізації ризиків викликаних бюджетною децентралізацією необхідно провести ряд заходів, зокрема: в частині впорядкування положень нормативно-правової бази (для прикладу, спрощення процедури затвердження перспективних планів з формування територій громад, врегулювання сплати ПДФО і ін.); посилення контрольних заходів за діяльністю місцевого самоврядування, що сприятиме запровадженню механізму

моніторингу планування і виконання місцевих бюджетів територіальних громад; підвищення прозорості бюджетних процедур в межах бюджетного процесу на місцевому рівні та широке залучення громадськості до управління цим процесом, сприяння комунікацій місцевого самоврядування і мешканців громад, що нівелюватиме можливість виникнення корупційних.

Список використаних джерел:

1. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні. Аналітична записка. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/ochikuvani-riziki-u-procesi-decentralizacii-vladi-v-ukraini-analitichna> (дата звернення: 29.10.2022)
2. Ризики формування та функціонування об'єднаних територіальних громад Карпатського регіону: науково-аналітична доповідь / наук. ред. І. З. Сторонянська. Львів: ІРД НАНУ, 2020. 63 с.
3. Сидор І. П. Бюджетні ризики в умовах дефіциту фінансових ресурсів держави. *Другі наукові читання пам'яті С. І. Юрія* / За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко (м. Тернопіль, 28 лист. 2016 р.). Тернопіль: ТНЕУ, 2016. С. 119-123. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/13144/1/%D0%A1%D0> (дата звернення: 20.10.2022)
4. Weingast B., Shepsle K., Johnsen C. The political economy of costs and benefits: a neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy*. 1981. Vol. 89 (4). P. 642-664.