

Оксана Росоляк,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного, адміністративного
і фінансового права юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету;

Ірина Марціясь,

студентка Юридичного факультету
Тернопільського національного
економічного університету

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА РЕАЛІЇ УКРАЇНИ

Висвітлено процес фінансової децентралізації в Україні, а також можливість застосування досвіду Польщі в питаннях впровадження реформ децентралізації. Наголошено на значенні фінансової децентралізації, зокрема на тому, що вона дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями місцевих громад і жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів влади за виконання відповідних функцій. Акцентовано на відсутності комплексного та зваженого підходу до організації реформ, що перешкоджає реальному втіленню фінансової децентралізації.

Ключові слова: місцеві бюджети, децентралізація, субсидіарність, органи місцевого самоврядування, територіальні громади.

О. Росоляк, И. Марциясь

Финансовая децентрализация: опыт Польши и реалии Украины

Исследован процесс финансовой децентрализации в Украине, а также возможность применения опыта Польши в вопросах внедрения реформ децентрализации. Отмечено смысл финансовой децентрализации, в частности то, что она позволяет сбалансировать механизмы предоставления общественных услуг с потребностями и предпочтениями местных общин и жителей, повышает уровень ответственности местных органов власти за выполнение соответствующих функций. Акцентировано на отсутствии комплексного и взвешенного подхода к организации реформ, которое препятствует реальному воплощению финансовой децентрализации.

Ключевые слова: местные бюджеты, децентрализация, субсидиарность, органы местного самоуправления, территориальные общины.

Rosoliak O., Martsiyas I.

Fiscal decentralization: the experience of Poland and Ukraine realities

In the article the process of fiscal decentralization in Ukraine, as well as the possibility of using Polish experience in matters of decentralization reforms. Emphasized the importance of fiscal decentralization, in particular because it balances mechanisms of public services with the needs and preferences local communities and residents, increases the responsibility of local authorities for the implementation of the relevant functions. The attention to the absence of a comprehensive and balanced approach to the reform of the organization, which prevents the real implementation of fiscal decentralization.

Keywords: local budgets, decentralization, subsidiarity, local governments, local communities.

Постановка проблеми. Процес забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин з метою підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом впровадження бюджетної децентралізації є однією із найважливіших проблем формування місцевих бюджетів.

Для того, щоб громада мала змогу забезпечити виконання своїх завдань, вона повинна володіти відповідним обсягом фінансових ресурсів, які необхідні для покриття власних витрат. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні бюджетів органів місцевого самоврядування. А оскільки громада є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування, то при її формуванні доцільно враховувати податковий потенціал. Ймовірно, що за формування фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць виникає потреба змін не тільки у податковому та бюджетному законодавстві, а й у територіальних розмірах громад, районів та регіонів.

Актуальність теми полягає в тому, що фінансова децентралізація є одним із обов'язкових кроків на шляху до створення правової, соціальної, демократичної держави, подолання корупції та покращення ефективності діяльності органів самоврядування.

Територіальна громада в межах своїх повноважень виконує важливі суспільні функції, забезпечує реалізацію основних соціально-економічних прав громадян, є інструментом залучення їх до управління суспільством та його економікою. Економічна та фінансова діяльність громади в Україні перебуває на стадії становлення. Для розвитку цього інституту важливою передумовою має стати фінансова незалежність місцевого самоврядування.

Деякі науковці стверджують, що децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймаються на різних рівнях, більш ефективна, і ми підтримуємо таку позицію. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю одержуваних бюджетних послуг, згодом «підлаштовується» під інтереси й переваги населення різних регіонів і муніципалітетів, внаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству та громадянам більшу користь [12, с. 5]. Також С. Ю. Колодій вважає, що «...децентралізована бюджетна система за певних умов ефективніша за централізовану та сприяє економічному зростанню. Місцеві органи влади розташовані безпосередньо біля споживачів суспільних благ і таким чином здатні оптимально виробляти та розподіляти ті блага» [11, с. 67]. Тобто основною метою реформування бюджетної системи повинно стати скасування принципу єдності бюджетної системи України та перехід до автономного функціонування центрального, регіональних та місцевих бюджетів. Кожна з ланок влади має функціонувати на основі власної доходної бази.

Предметом дослідження є процес фінансової децентралізації в Україні та ефективність проведення даної реформи в порівняльному аспекті з досвідом сусідніх держав, зокрема Польщі.

Значення фінансової децентралізації полягає в тому, що вона дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору загалом через запровадження елементів конкуренції [2, с. 177].

Аналіз сутності поняття «децентралізація» в працях провідних вітчизняних та іноземних вчених доводить, що це комплекс окремих елементів. Розрізняють декілька видів децентралізації, які відрізняються між собою з позиції поділу функцій між рівнями управління та можуть впроваджуватися як самостійно, так і комплексно. Зокрема, низка вчених виділяє такі види:

- політичну децентралізацію, яка характеризується делегуванням політичної влади на місця – субнаціональним органам управління, які політично підзвітні місцевим виборцям;
- адміністративну – передбачає передачу певних управлінських функцій місцевим органам влади;
- ринкову – в її основу покладено питання оптимізації виробничих процесів на засадах використання ринкових механізмів;
- фінансову децентралізацію, яка полягає в розподілі функцій, фінансових ресурсів та відповідальності за їх використання між центром та органами місцевого самоврядування [5].

Використання переваг фінансової децентралізації вимагає забезпечення таких передумов:

- достатньої автономності органів місцевого самоврядування у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів;
- чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;
- достатнього адміністративного і фінансового потенціалу місцевих органів влади для належного виконання покладених на них функцій;
- дієвих стимулів та механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [3].

Відповідно децентралізація фінансових повноважень є головною умовою забезпечення незалежності органів місцевого самоврядування у сфері фінансів і, навпаки, зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування необхідно розглядати як наслідок фінансової децентралізації [4]. Тобто обидва процеси співвідносяться як одичинне і ціле, а реальне втілення їх у практичній діяльності сприятиме зміцненню фінансових основ місцевого самоврядування, що в результаті забезпечить надання високоякісних громадських послуг.

Крім того, слід враховувати, що ринкові умови господарювання передбачають оптимальне поєднання централізації та децентралізації в управлінні фінансами, а також створення таких умов, за яких органи місцевого самоврядування зможуть мати ширші повноваження при збереженні за центральною владою політичних та контрольних функцій [1, с. 13].

Однак реалізація політики фінансової децентралізації в Україні має ряд слабких місць, пов'язаних із забезпеченням фінансової самостійності місцевих органів самоврядування та стратегічними цілями регіонального розвитку.

Так, незважаючи на проголошений курс на децентралізацію державних фінансів, в Україні відбувається посилення централізації державної влади [6, с. 9].

З прийняттям Податкового кодексу України [4] було зроблено довгоочікуваний крок до оптимізації інституту місцевого оподаткування в Україні. Так, запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, а також скасування малоефективних місцевих податків, сутність яких у сучасних економічних умовах суперечить принципам оподаткування, як очікується, наблизить інститут місцевого оподаткування до вимог, окреслених в Європейській хартії місцевого самоврядування.

Проте слід зауважити, що, враховуючи ряд позитивних надбань в результаті прийняття у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України, так і не вдалось забезпечити достатній рівень фінансової незалежності місцевих органів самоврядування. Тобто на сьогодні на законодавчому рівні так і не створено передумов для ефективної реалізації політики фінансової децентралізації на місцевому рівні.

Відсутність комплексного та зваженого підходу до організації реформ у даному напрямі перешкоджає перетворенню фінансової децентралізації в реальний механізм перерозподілу бюджетних коштів. В результаті цього, місцеві органи самоврядування не здатні повною мірою задовольнити потреби свого населення у суспільних благах.

Децентралізація – це одна з ключових реформ, яка активно стартувала в Україні і є чи не найскладнішою. Це не просто злам усталеної системи, звичного укладу, перерозподіл фінансів. Це перерозподіл та делегування відповідальності за соціально-економічний розвиток територій на місця. Це те, про що багато говорили, про що мріяли, але ніяк не очікували. Ось такий собі парадокс та каламбур. Але Україні пощастило, що шлях децентралізації пройшло багато країн і нам є в кого повчитися, що робити, а чого краще не робити.

Громадські експерти та урядовці з питань децентралізації багато чого запозичили у Польщі. Розглянемо деякі аспекти польського досвіду фінансової децентралізації.

В Польщі та інших європейських країнах люди платять велику частку податків. Розмір податків різний. Звичайно, слід враховувати, що в Європі і доходи в населення інші, але справа не лише в цьому.

Розвиток регіонів (територіальних громад) можливий лише за умови стабільних фінансових доходів. Саме цей фактор дозволяє планувати розвиток соціальної інфраструктури та запроваджувати економічні стимули для розвитку бізнесу в довготривалій перспективі. Для Польщі такими стабільними доходами є місцеві податки. Прямі місцеві податки: податок зі спадщини та дарування, сільськогосподарський податок, податки на лісове господарство, нерухомість, транспортний податок та податок з власників собак. Окрім цього, є так звані збори: ринковий (фактично плата за місце на ринку), місцевий та адміністративний. Також у гміні залишається податок, який сплачується у формі «податкової карти», це фактично відповідник нашому єдиному податку. В певному відсотковому співвідношенні зараховуються до бюджету гмін, повітів та воєводств частки від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та від прибутку підприємств. Серед цієї різноманітності податків найбільшу частку в місцевих бюджетах становлять доходи саме від податку на нерухомість та частка ПДФО [7].

Одним із важливих місцевих податків, який частково забезпечує можливість будувати дороги та інші соціальні та інфраструктурні об'єкти, є податок на нерухомість. У Польщі сплачуються податки за кожен квадратний метр житлової площі, тоді як в Україні сплачують лише за кількість квадратних метрів, які перевищують гранично допустиму норму: для квартир – 60 м², для будинків – 300 м². Окрім цього, сплачується податок за землю, на якій стоїть приватний житловий будинок чи багатоквартирний будинок. З одного боку, це може виглядати як перешкода на шляху економічного стимулювання розвитку бізнесу, але з іншого – поляки говорять, що ніхто особливо не жаліється, а просто реально ефективно намагаються використовувати наявний ресурс.

Завдяки податку на нерухомість ринкова вартість нерухомості в Польщі не завищена, як в Україні, а більш-менш об'єктивно порохована.

Польща має доволі високі соціальні стандарти для вчителів, що можна назвати особливим ставленням чи навіть пільгами (наприклад, вирівнювання зарплати до певного рівня, надбавки для вчителів у селах тощо). Проте якщо мова йде про сплату податків чи оплату інших послуг, то підхід винятково індивідуальний. Ніхто не запроваджує нульову ставку податку, або не існує системи соціальних субсидій

на сплату податку на нерухомість тощо. Ситуація виглядає інакше: людині нараховують податок на нерухомість, і коли людина розуміє, що зараз не може сплатити цей податок в повному обсязі, звертається з таким зверненням до відповідальних органів. Тоді вона може отримати три види допомоги: 1) списання нарахованого податку; 2) відтермінування сплати податку; 3) розстрочку виплати. Тобто людина отримує допомогу не наперед, а по факту [7].

В мерії столичного міста Варшави є розроблений фінансовий прогноз на 2016–2042 рр. Тобто в мерії Варшави порахували скільки податків вони мають зібрати за кожен із цих 26 років, скільки виплатити як сплату боргових зобов'язань, скільки інвестувати в інфраструктуру і т. ін. Вирішили, що в 2022 р. Варшава припинить брати будь-які кредити і буде жити за власні кошти. А вже в 2042 р. Варшава розрахується з усіма своїми боргами.

В Польщі дуже суворий контроль за фінансовими видатками з бюджетів органів місцевих самоврядувань. Мережа регіональних рахункових палат дуже наближена до місцевих бюджетів, щоб побачити зловживання. Даний орган – це сухий, беземоційний фінансовий аудит та контроль.

Міністерство фінансів Польщі не має доступу до багатьох реєстрів, не бере участі в зборі місцевих податків та їх витрачання. Реєстр нерухомості для сплати податків веде староста гміни, який зацікавлений у тому, щоб реєстр був максимально якісний, бо від цього залежать доходи до бюджету, яким розпоряджається гміна. Саме на рівні гміни і забезпечується контроль за нарахуванням та сплатою податку. А перевірку цих процесів здійснюють регіональні рахункові палати [8].

Водночас в Україні Міністерство фінансів формує загальнодержавну політику, розраховує та встановлює верхню межу ставки податків і збирає ту частку податків, які необхідні для виконання загальнодержавних завдань: розбудова загальнодержавної інфраструктури, надання вирівнюючої та освітньої субвенцій на місця, фінансування вищої освіти тощо. Саме на місцях вирує реальне життя і саме там мають прийматись рішення про те, які реальні потреби місцевих мешканців треба задовольнити саме сьогодні, а які можна відкласти на завтра. Люди мають відчувати, що їхні проблеми не байдужі владі, що про них дбають, їх «чують», лише тоді в людей з'явиться довіра і повага до влади, а також стимул сплачувати податки, не приховуючи доходів тощо.

Отже, з вищенаведеного можемо зробити висновок, що для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування на засадах фінансової децентралізації та реалізації своєї автономії щодо здійснення витрат місцева влада повинна володіти бюджетною та податковою самостійністю, але за наявності певних умов:

– передусім важливим є достатній рівень автономії органів місцевого самоврядування щодо використання доходів – місцеві органи влади повинні мати змогу при потребі «доповнити суми доходів, які вони одержують з власних джерел прибутку». Так, можна виділити кілька можливих варіантів такої автономії – це можливість зміни податкових ставок, визначення бази оподаткування, можливість прийняття рішення щодо введення конкретного податку та можливість збирання податків, які накладаються на місцевому рівні. Серед них можливість зміни податкової ставки є чи не найважливішим атрибутом податкової самостійності, оскільки місцеві органи влади можуть краще оцінити адекватність ставки та податкову спроможність регіону та населення, яке там проживає;

– «тягар місцевих податків повинні нести місцеві мешканці». Це дуже важливе правило фінансової децентралізації, оскільки, якщо витрати, які здійснюються для гарантування відповідного рівня життя резидентів відповідної території, частково сплачуватимуться нерезидентами, місцева влада перетвориться на менш підзвітну місцевим мешканцям структуру щодо своїх витрат. Так, податок на прибуток підприємств та акцизи не можуть бути кандидатами на роль місцевих податків, оскільки їх тягар експортується до нерезидентів;

– фінансові ресурси, одержані від вищих владних структур не повинні суперечити пріоритетам місцевого населення та влади у веденні власної видаткової політики. Винятком є лише ситуація, коли органи місцевого самоврядування забезпечують виконання завдання, яке в результаті має принести значні переваги нерезидентам даної території.

Список використаної літератури

1. Деркач М. І. Аналіз наслідків трансформації Бюджетного кодексу України для місцевих фінансів / М. І. Деркач, М. В. Литвин // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – №1(11). – С. 22 – 28
2. Осипенко С. О. Фінансова децентралізація: ефективність реалізації на місцевому рівні / С. О. Осипенко // Збірник наукових праць Таврійського державного агротехнологічного університету. – 2013. – №4. – С. 176–181. – (Серія : Економічні науки).

3. Проект з регіонального врядування та розвитку України «Фіскальна децентралізація в Україні: поточний стан та необхідність реформ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rgd.org.ua/resources/publications_list/Fiscal_decentralization_in_Ukraine_UKR.pdf.
4. Податковий кодекс України №2755-VI від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №13; №13-14; №15-16; №17. – Ст.112.
5. Сало Т. В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. В. Сало // Ефективність державного управління. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
6. Місцеві фінанси : підруч. / О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк [та ін.] / за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
7. Уроки Польщі в питаннях фінансової децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://centre-reform.org/novini/uroki-polshh%D1%96-v-pitannyaх-f%D1%96nansovo%D1%97-decentral%D1%96zac%D1%96%D1%97.html>.
8. Фінансова децентралізація: Польський досвід та «донецькі» перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://constitution.gov.ua/publications/item/id/71>.
9. Набатова Ю. О. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації фінансових ресурсів [Електронний ресурс] / Ю. О. Набатова, Т. В. Ус // Ефективна економіка. – 2015. – №5. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4100>.
10. Патицька Х. О. «Фінансова децентралізація як основа формування самодостатніх територіальних громад» [Електронний ресурс] / Х. О. Патицька // Київ. – №10. – 2015. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=4412>.
11. Колодій С. Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання / С. Ю. Колодій // Фінанси України. – 2001. – №3. – С. 63–68.
12. Христенко В. Б. Новый этап реформы межбюджетных отношений / В. Б. Христенко, А.М. Лавров // Финансы. – 1999. – №2. – С. 3–10.