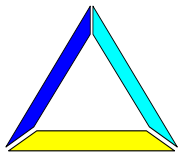
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



T20

Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів

Висновки і рекомендації

Незважаючи на широкомасштабну реформу міжбюджетних відносин, розпочату в 2001 р., багато гострих проблем, пов'язаних з неефективністю видатків місцевих бюджетів, залишилися нерозв'язаними – надмірна централізація громадських завдань, нечіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, низький адміністративний і фінансовий потенціал місцевих органів, що мали своїм наслідком слабкі стимули для виконання місцевими органами покладених на них завдань та низький рівень їх відповідальності.

Для подолання зазначених негативних явищ ми пропонуємо проведення таких заходів:

1. *Започаткування адміністративно-територіальної реформи*, націленої на створення нових одиниць місцевого самоврядування – муніципалітетів, які самостійно виконуватимуть громадські завдання, віднесені до їх компетенції. Муніципалітети у сільській місцевості охоплюватимуть територію кількох сіл, а у міській – кожне місто являтиме собою окремий муніципалітет.

2. *Зменшення кількості районів.* Розміри районів у функціональному плані мають відповідати завданням регіонального розвитку та завданням, що виконуються для і від імені місцевих жителів. На рівні районів і областей необхідно створити виконавчі органи місцевого самоврядування, що замінять діючі нині місцеві державні адміністрації.

3. *Розширення повноважень органів місцевого самоврядування* та передання до їх компетенції суттєвої частини делегованих повноважень у якості власних повноважень. При цьому необхідно буде посилити контроль центрального уряду за виконанням місцевими органами делегованих повноважень та зберегти контрольні функції у галузях освіти і охорони здоров'я.

4. *Чіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями державної влади і місцевого самоврядування.* Розподіл повноважень між рівнями влади має ґрунтуватися на принципах субсидіарності, територіальної еквівалентності та економії від масштабу. По відношенню до кожної функції необхідно визначити рівень влади, відповідальний за встановлення стандартів надання суспільних благ, організацію надання суспільних благ та його фінансування.

5. *Скорочення централізованого регулювання видатків місцевих бюджетів* і надання місцевим органам реальної фінансової автономії. Органи місцевого самоврядування

мають самостійно приймати рішення щодо розміру і структури видатків їх бюджетів, включаючи розподіл бюджетних ресурсів на виконання власних і делегованих повноважень.

6. *Скорочення масштабів регулювання заробітної плати* працівників бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів, у частині виконання місцевими органами власних повноважень. У перехідний період можливе застосування такого механізму – центральний уряд встановлює базову ставку заробітної плати і фінансує її виплату за рахунок цільових трансфертів із Державного бюджету.

Зміст

Вступ.

1. Видатки місцевих бюджетів в Україні: невирішені проблеми.
    1.1. Централізована регламентація видатків місцевих бюджетів.
    1.2. Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади.
    1.3. Низький адміністративний і фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування.
2. Рекомендації.
    2.1. Адміністративно-територіальна реформа.
    2.2. Децентралізація видатків місцевих бюджетів.
    2.3. Чіткий розподіл повноважень між рівнями влади.

Вступ

Децентралізація дозволяє пристосувати надання суспільних послуг до уподобань місцевих жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції.[1] Однак, використання переваг бюджетно-податкової децентралізації вимагає:

a) достатньої автономності органів місцевого самоврядування (ОМС) у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів;

b) чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;

c) достатнього адміністративного і фінансового потенціалу ОМС для належного виконання покладених на них функцій;

d) дієвих стимулів і механізмів відповідальності ОМС для забезпечення ефективного надання суспільних благ.

Реформа системи взаємовідносин між рівнями влади, розпочата з прийняттям Конституції України і закону про місцеве самоврядування та продовжена після введення положень Бюджетного кодексу (2001), дозволила вирішити деякі з питань бюджетно-податкової децентралізації і зробила відносини між рівнями влади більш

[1] OECD Economic Outlook, 2003, p.143

прозорими і передбачуваними. Однак, багато фундаментальних проблем залишилися нерозв'язаними.

Переважання делегованих повноважень у структурі функціональних повноважень ОМС і централізоване регулювання ставок заробітної плати, рівня зайнятості і матеріальних витрат бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів, суперечить декларованій автономії ОМС. Відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями влади і застаріла система фінансування видатків (заснована на підпорядкованості об'єктів) підриває стимули для ОМС і знижує рівень їх відповідальності за виконання громадських завдань, що стає причиною суспільних втрат. Відсутність реформ у сфері адміністративно-територіального устрою, успадкованого від колишнього СРСР, є серйозною перешкодою для децентралізації громадських завдань і фінансової незалежності ОМС.

В нашій роботі ми пропонуємо комплекс заходів для покращення системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Ми розпочали дане дослідження з аналізу поточних проблем – надмірної централізації процесу прийняття рішень у галузі бюджетно-податкової політики, нечіткого розподілу повноважень між рівнями влади і недосконалого адміністративно-територіального устрою (Розділ 1). У розділі 2 ми обґрунтовуємо шляхи і методи проведення адміністративно-територіальної реформи, децентралізації видатків місцевих бюджетів і перерозподілу функцій і видаткових зобов'язань між рівнями державної влади і місцевого самоврядування.

1. Видатки місцевих бюджетів в Україні: невирішені проблеми.

1.1. Централізована регламентація видатків місцевих бюджетів

У кількісному відношенні рівень децентралізації в Україні є доволі високим і є співставним з показниками інших країн. У 2002 р. видатки місцевих бюджетів України без врахування міжбюджетних трансфертів складали 11,2% ВВП (див. табл. 1). Для порівняння: у країнах ОЕСР видатки місцевих бюджетів у середньому складали 14,9% ВВП (у Данії – 31,8% ВВП, Фінляндії – 17%, Франції – 9,9%, Греції – 2,4%, Італії – 14,2%, Японії – 15,2%, Норвегії – 22,7%, Португалії – 5,7%, Іспанії - 13%, Об'єднаному Королівстві – 10,8% ВВП).[2]

Таблиця 1: Видатки місцевих бюджетів України, % ВВП*

	1998	1999	2000	2001	2002
Видатки місцевих бюджетів без врахування між-бюджетних трансфертів	14,6	12,4	9,2	10,4	11,2
Видатки місцевих бюджетів з врахуванням міжбюджетних трансфертів	15,2	12,6	10	11,7	12,5

Джерело: Розрахунки Інституту на основі даних Головного управління Державного казначейства та Держкомстату України.

* Для забезпечення зіставності даних видатки, починаючи з 2000 р., показані без врахування власних коштів бюджетних установ і організацій.

[2] Fiscal Relations across Levels of Government // OECD, 2003.

Частка місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України в 2002 р. становила 44,1% (див. табл. 2) і була вищою, ніж у більшості країн ОЕСР (у Данії – 57,8%, Фінляндії – 35,5%, Франції – 18,6%, Греції - 5%, Італії – 29,7%, Японії – 40,7%, Норвегії – 38,8%, Португалії – 12,8%, Іспанії – 32,2%, Об'єднаному Королівстві – 25,9%, в середньому по ОЕСР – 32,2%). [3]

Таблиця 2: Частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, %

	1998	1999	2000	2001	2002
Видатки без врахування міжбюджетних трансфертів	48,1	45,4	38,6	42,5	44,1
Видатки з врахуванням міжбюджетних трансфертів	49,9	46,2	42,0	47,6	49,7

Джерело: Розрахунки Інституту на основі даних Головного управління Державного казначейства та Міністерства фінансів України.

Хоча в Україні суттєва частка видатків консолідованого бюджету представлена видатками місцевих бюджетів, ступінь реальної децентралізації громадських завдань є доволі низьким. ***Надмірна централізація бюджетних відносин в Україні*** пояснюється:

- переважанням делегованих повноважень у структурі видатків місцевих бюджетів;
- регламентацією видатків місцевих бюджетів через централізоване встановлення різноманітних норм і правил;
- незначною часткою власних доходів ОМС у фінансуванні їх видатків.[4]

Домінування делегованих повноважень: Власні повноваження ОМС в Україні є доволі вузькими. У 2004 р. вони оцінюються на рівні 2,24 млрд. грн. або 8,9% загальних видатків місцевих бюджетів. У відповідності з положеннями Бюджетного Кодексу України власні повноваження ОМС включають: місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, програми соціального захисту місцевого значення, місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми місцевого значення, місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту, будівництво, реконструкція, ремонт та утримання доріг місцевого значення, програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи з організації рятування на водах.

Значна частина повноважень ОМС представлена делегованими повноваженнями, які охоплюють фінансування освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, управління, соціального захисту і соціального забезпечення, захисту довкілля.[5]

[3] Fiscal Relations across Levels of Government // OECD, 2003.

[4] Доходна частина місцевих бюджетів не розглядається у цій роботі. Проблеми, що стосуються фінансового забезпечення діяльності ОМС в Україні, обговорюються у: *Відкритість і прозорість державних фінансів України: Аналіз і рекомендації*. IER, грудень 2003 і *Доходи у системі між бюджетних відносин України*. IER, січень 2004.

[5] В Україні ОМС відіграють провідну роль у фінансуванні освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури і мистецтва, спорту, житлово-комунального і дорожнього господарства, будівництва; частка місцевих бюджетів у фінансуванні відповідних видатків Зведеного бюджету у 2002 р. становила 59.3% 79% 42.5% 80.5%, 75%, 96.4%, 38.2% і 68.2%.

Масштаби і механізми виконання делегованих повноважень ОМС визначаються центральним урядом. Більше того, на рівні районів і областей делеговані повноваження виконуються переважно місцевими державними адміністраціями, окількі обласні і районні ради не мають власних виконавчих комітетів. Таким чином, підрозділи центрального уряду безпосередньо займаються виконанням і фінансуванням громадських завдань, закріплених за районами і областями. Така система підриває автономність ОМС в управлінні суспільними справами на підвідомчій території.

Домінування делегованих повноважень в дійсності означає, що місцеві бюджети слугують інструментом економічної політики для центрального уряду. Це суперечить Конституції України і закону про місцеве самоврядування, які наділяють ОМС досить значними повноваженнями і гарантують їх повну незалежність. Крім того, порушуються положення ст. 4 Європейської Хартії Місцевого Самоврядування (ЄХМС), згідно з якою суспільні завдання мають виконуватися, переважно, тими гілками влади, що знаходяться найближче до громадян.

Централізоване нормування видатків місцевих бюджетів: Центральний уряд встановлює для місцевих бюджетів різноманітні норми, що поширюються на ставки заробітної плати, рівень зайнятості, матеріальні витрати бюджетних установ. На відміну від стандартів якості, фінансові норми орієнтуються на витрати, а не на результати витрачання бюджетних коштів, таким чином, вони не надають стимулів для підвищення ефективності надання суспільних благ.

Звичайно, фінансові норми можуть застосовуватися як інструмент фінансового планування і контролю за фінансуванням *делегованих* повноважень, як це робиться у багатьох країнах. Однак, вони не повинні застосовуватися по відношенню до власних повноважень ОМС.

В Україні **сфера застосування норм є надзвичайно широкою** – вони поширюються як на власні, так і делеговані повноваження ОМС. Це позбавляє місцеві органи свободи планування власних бюджетів і їх виконання. Обсяги фінансування певних видатків, визначені на основі централізовано встановлених норм, не можуть бути змінені з метою задоволення місцевих потреб. Поширення фінансових норм в умовах переважання в загальній структурі витрат на заробітну плату і соціальні виплати обмежує можливості фінансування інвестицій місцевими органами.

Регламентація видатків місцевих бюджетів центральним урядом знижує спроможність ОМС проводити реструктуризацію бюджетної сфери і не сприяє ефективному наданню суспільних благ. Відсутність фінансової автономії знижує рівень відповідальності ОМС перед місцевими жителями і дозволяє перекладати політичну відповідальність на центральний уряд. Наприклад, відповідальність за незбалансованість місцевих бюджетів чи виникнення заборгованостей за поточними платежами може переноситися на центральний рівень. Будь-які недоліки у сфері податкової чи видаткової політики ОМС можуть покриватися трансфертами з державного бюджету. Така система підриває стимули для ефективного надання суспільних благ на місцевому рівні.

Слабкий контроль за виконанням делегованих повноважень: Переважання делегованих повноважень і централізоване нормування видатків співіснують із слабким контролем за їх виконання. Українська практика не передбачає регулярних процедур і механізмів контролю. В Україні застосовується лише строгий контроль за цільовою спрямованістю витрачання коштів місцевими органами. Прийняття такої стратегії контролю викликане недостатністю фінансування делегованих завдань державою. В умовах здійснення контролю за рівнем виконання делегованих завдань

органами місцевого самоврядування, першим висновком після проведення такого контролю стала б необхідність збільшення сум трансфертів. Однак, з політичних міркувань, центральній владі вигідніще контролювати факт спрямованості наданих у розпорядження місцевих органів коштів на реалізацію делегованих завдань, ніж визначати результати витрачання коштів, тобто міру і якість виконання делегованих повноважень.

1.2. Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади.

Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади є однією з найбільш гострих проблем правової і фінансової системи України, що виявляється у

- ігноруванні економічних критеріїв при розподілі функціональних повноважень і видаткових зобов'язань;
- дублюванні деяких видаткових зобов'язань на різних рівнях.

Ігнорування економічних критеріїв при розподілі функціональних повноважень і видаткових зобов'язань:

Для забезпечення ефективного надання суспільних благ розподіл повноважень між рівнями влади має базуватися на таких економічних критеріях:

- субсидіарності – наближення надання суспільних благ до їх споживачів,
- територіальної еквівалентності – відповідності рівня, відповідального за надання певної послуги, сфері її споживання,
- економії від масштабу (концентрації надання суспільних благ на вищому рівні у випадку зниження витрат на їх виробництво).

Бюджетним кодексом України було зафіксовано існуючу систему розподілу повноважень між рівнями влади на основі відомчої підпорядкованості об'єктів, що була успадкована від колишнього СРСР. В рамках такої системи за фінансування певних суспільних благ і відповідних бюджетних установ відповідає той рівень влади, якому ці установи підпорядковуються. Схема підпорядкованості бюджетних установ не зазнала істотних змін з часів СРСР і не була заснована на економоічних критеріях, описаних вище. Крім того, розподіл видаткових зобов'язань між рівнями влади не спирається на чіткий розподіл функціональних повноважень.

Наприклад, на сьогодні суттєва частина професійної середньої освіти фінансується з центрального бюджету, хоча вигоди від даної послуги обмежуються регіональним рівнем. З іншого боку, частина соціальних пільг і допомог, визначених законами України, фінансуються із районних і обласних бюджетів, хоча перерозподіл доходів і проведення соціальної політики є прерогативою центрального уряду. Перекладення відповідальності за фінансування певних соціальних допомог на місцеві органи без надання відповідних цільових дотацій стає причиною виникнення заборгованостей за певними соціальними виплатами.

Чіткий розподіл функцій між центральним урядом і місцевими органами та між різними рівнями місцевої влади **належним чином не врегульований українським законодавством**.

Дублювання певних видаткових зобов'язань на різних рівнях влади: Незастосування економічних критеріїв при розподілі видаткових зобов'язань між рівнями влади та відсутність чіткого законодавчого регулювання має своїм наслідком дублювання на різних рівнях. Наприклад, зобов'язання щодо надання послуг з дошкільної освіти і загальної середньої освіти покладено на міста, села,

селища і райони. Первинна медико-санітарна допомога, стаціонарне і амбулаторне лікування визначені як функції міст, сіл, районів і областей. Органи влади районного і обласного рівня відповідають за розвиток фізичної культури і спорту. Нечіткий розподіл видаткових зобов'язань стає причиною конфліктів між різними рівнями державного управління щодо фінансування певних програм і об'єктів.

В українському законодавстві відсутній принцип "презумпції місцевого самоврядування", згідно з яким функції, не віднесені законодавством до певного рівня влади, вважаються функціями місцевого самоврядування. Така система утруднює розподіл повноважень між рівнями влади і веде до втрат ефективності у процесі надання суспільних благ.

Всі факти, наведені вище, суперечать положенням ЄХМС, яка стверджує, що повноваження, надані місцевим органам, мають бути повними і виключними

1.3. Низький адміністративний і фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування.

Велика кількість ОМС – наслідок формування місцевих органів за місцем проживання **- створює серйозні перешкоди у процесі децентралізації громадських завдань і незалежної фінансової діяльності місцевого самоврядування.**

Кордони нинішнього адмінстративно-територіального устрою України були визначені за часів СРСР, коли жодної уваги не приділялося здатності місцевих органів забезпечувати надання суспільних благ. Проблема надмірної розпорошеності місцевих громад найбільше зачіпає одиниці, що знаходяться **найближче до громадян.** В даний час в Україні налічується 12,1 тис. місцевих рад. Для порівняння: у Польщі функціонує 2,5 тис. одиниць місцевого самоврядування; і навіть така кількість органів місцевого самоврядування здається завеликою з огляду на те, що деякі гміни у селах мають надзвичайно низький потенціал для виконання функцій, пов'язаних з економічним розвитком територій. Як правило, чисельні сільські ради не мають достаніх фінансових і адміністративних ресурсів для виконання громадських завдань. Таким чином, деякі із завдань, що мають виконуватися органами місцевого самоврядування базового рівня, делегуються на рівень району. Таке делегування порушує принцип субсидіарності і знижує якість надання суспільних благ.

Кількість районів також є занадто великою для належного виконання суспільних функцій, пов'язаних із стимулюванням економічного зростання регіонів і надання суспільних благ з територіальними зовнішніми ефектами.

Нормальне функціонування ОМС на рівні районів і областей унеможливлюється, з одного боку, відсутністю виконавчих комітетів обласних і районних рад, а з іншого боку – відсутністю чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями.

Обласні і районні ради, обрані місцевими жителями, не мають власних виконавчих органів. В таких умовах частина функцій передається ними місцевим державним адміністраціям. Проте, обласні і районні державні адміністрації підпорядковуються державній адміністрації вищого рівня, яка контролює виконання ними державних завдань. Тобто виконавчі органи на рівні районів і областей, представлені місцевими державними адміністраціями, не підзвітні місцевим жителям.

Масштаб завдань, що концентруються в руках місцевих державних адміністрацій, є завеликим. Як зазначалося вище, крім делегування з боку рад, має місце і процес

"делегування знизу" – ОМС базового рівня, внаслідок обмеженого адміністративного і фінансового потенціалу, передають частину завдань на рівень району. Такий стан речей суперечить Конституції України і Закону про місцеве самоврядування, які стверджують, що ОМС є незалежними і центральному уряду заборонено втручатися в діяльність ОМС, пов'язану з виконанням їх власних повноважень. Однак, на практиці суттєва частина функцій ОМС виконується місцевими державними адміністраціями, як і видатки місцевих бюджетів, що перебувають під наглядом місцевих адміністрацій.

На рівні районів і областей планування, виконання бюджету і звітність належать до компетенції місцевих державних адміністрацій. Це означає, що фінансова незалежність ОМС районного і обласного рівня є досить обмеженою, оскільки роль даних органів зведена до затвердження проекту бюджету, підготованого місцевою державною адміністрацією.

Ситуація, за якої виконавчі комітети обласних і районних рад підміняються місцевими державними адміністраціями, суперечить принципу автономності ОМС у сфері виконання громадських завдань.

Нереформована адміністративно-територіальна система, успадкована від колишнього СРСР, являє собою серйозну перешкоду для фінансової незалежності ОМС і ефективного надання суспільних благ.

Підсумовуючи вищевикладене, спробуємо систематизувати наслідки діючої системи міжбюджетних відносин.

Централізації бюджетної системи України сприяє неефективна система адміністративно-територіального устрою, за якої розпорошеність місцевої влади через низький адміністративний і фінансовий потенціал більшості ОМС не дозволяє виконувати громадські завдання. Централізоване регулювання видатків місцевих бюджетів через домінування делегованих повноважень і встановлення різноманітних норм витрачання коштів місцевих бюджетів знижує стимули для ОМС витрачати кошти економно і проводити реструктуризацію бюджетної сфери, а також знижує рівень їх відповідальності перед місцевими жителями. Відсутність належних стимулів співіснує з відсутністю контролю за виконанням делегованих повноважень. Всі фактори, перелічені вище, разом з нечітким і економічно необгрунтованим розподілом повноважень між рівнями влади мають своїм наслідком низький рівень управління місцевими фінансами і низький ступінь ефективності надання суспільних благ.

Неефективність фінансового управління місцевих органів відображається у вибірковому фінансуванні програм видатків, накопиченні кредиторської заборгованості бюджетних установ, згортанні інвестиційної діяльності і низькій якості суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні.

2. Рекомендації

Реформування фінансів ОМС є довготривалим процесом, що має охоплювати кілька стадій. Перш за все, необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, яка, поряд з іншим, включатиме заснування виконавчих комітетів обласних і районних рад. Надалі варто впорядкувати розподіл функціональних повноважень між рівнями влади та надати ОМС реальну автономію в управлінні суспільними справами, віднесеними до їх компетенції.

2.1. Адміністративно-територіальна реформа

Адміністративно-територіальна реформа включатиме проведення наступних заходів:

1) створення нових одиниць місцевого самоврядування на місцевому рівні;
2) перетворення діючих ОМС у сільській місцевості в допоміжні підрозділи нових органів;
3) зменшення кількості районів.

Необхідно створити нові органи місцевого самоврядування (муніципалітети), що будуть достатньо сильними в організаційному і фінансовому відношенні для виконання більшості суспільних функцій на місцевому рівні. Нові муніципалітети у сільській місцевості можуть бути створені на базі кількох сіл і селищ. У містах сфера дії муніципалітетів в основному співпадатими з територією міст.

Розмір нових одиниць має бути пов'язаним із значним фінансовим та адміністративним потенціалом, який дозволятиме вирішувати суспільні завдання на місцевому рівні. З іншого боку, розмір таких одиниць не повинен бути занадто великим аби органи місцевого самоврядування занадто не віддалялися від місцевих жителів.[6] Ми не радимо перетворювати діючі нині райони на самоврядні одиниці базового рівня, оскільки основним завданням районів має стати виконання надлокальних завдань.

Водночас, функціонування занадто малих одиниць місцевого самоврядування створює безліч проблем. В таких умовах виникає ризик постійної залежності місцевого самоврядування від органів влади вищого рівня і місцевих бюджетів – від трансфертів, що знижує відповідальність місцевих органів за виконання громадських завдань. При визначенні розмірів одиниць місцевого самоврядування варто враховувати думку місцевих жителів (це положення знайшло своє відображення у ЄХМС).

Яким має бути оптимальний розмір муніципалітетів? Міжнародний досвід не дає стандартної відповіді на це питання. Наприклад, у Польщі сфера дії гмін поширюється, щонайменше, на 2000 жителів. У Болгарії лише 1,1% населення проживає на території муніципалітетів з менше ніж 5000 жителів, кількість таких муніципалітетів становить 10,7% від їх загальної кількості[7]. В Україні мінімально необхідна кількість населення для створення муніципалітетів може бути визначена на рівні 1500-2500 тис. жителів.[8]

Новостворені одиниці місцевого самоврядування повинні отримати статус юридичної особи, як того вимагає ЄХМС. Таке положення відображає інтереси місцевої громади, оскільки без статусу юридичної особи органи місцевого самоврядування будуть не в змозі вести незалежну діяльність і чіткий розподіл повноважень між центральною владою і місцевим самоврядуванням стане неможливим.

Новостворені одиниці місцевого самоврядування повинні володіти власністю, що є основою для виконання громадських завдань на місцевому рівні. Держава повинна

---

[6] Створення завеликих одиниць місцевого самоврядування утруднюватиме реалізацію принципу субсидіарності, внаслідок чого ефективність функціонування органів місцевого самоврядування в Україні знижуватиметься. Саме в цьому полягає проблема великих міст, у яких жителі мають обмежені можливості впливати на поведінку посадових осіб органів місцевого самоврядування.

[7] Centre for Tax Policy and Administration. Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States / OECD, 2002.

[8] Адміністративна реформа має поєднуватися з реформою розподілу доходів між рівнями бюджетів. Більш детально див.: *Доходи у системі між бюджетних відносин України*. IER, січень 2004.

передати у власність місцевих органів відповідні об'єкти власності – землю, будівлі, інфраструктуру: шляхи, мости, тунелі, водопроводи, об'єкти утилізації і переробки сміття.

Створення більш сильних одиниць місцевого самоврядування у сільській місцевості не означає, що діючі нині органи у селах і селищах мають бути ліквідовані. Такі органи можуть бути трансформовані у допоміжні підрозділи нових органів місцевого самоврядування і бути підпорядкованими їм. Повноваження допоміжних підрозділів мають поширюватися на виконання місцевих завдань, делегованих органами базового рівня. Масштаби делегування таких повноважень мають визначатися органами базового рівня.

Навіть після запровадження пропонованої адміністративно-територіальної реформи деякі з невеликих муніципалітетів не зможуть виконувати певні функції власними силами. У такому разі вони можуть укладати угоди про співробітництво у певних сферах з іншими муніципалітетами або створювати об'єднання для спільного управління справами.[9]

Необхідно значно скоротити кількість районів. Розміри районів у функціональному плані мають відповідати завданням регіонального розвитку та завданням, що виконуються для і від імені місцевих жителів.

Створення незалежних одиниць місцевого самоврядування на базовому рівні матиме своїм наслідком передачу місцевих завдань для виконання з рівня районів на базовий рівень. Таким чином відпаде необхідність максимального наближення районної влади до місцевих жителів. Управління справами надлокального масштабу – системою охорони здоров'я і середньої освіти – вимагає існування районів з більш значним організаційним і фінансовим потенціалом. Тому зменшення кількості районів виглядає цілком обґрунтованим.

Необхідно також вирішити проблеми районів, що розташовані поруч з великими містами. Території навколо таких міст, як правило, не мають належної інфраструктури та достатніх фінансових адміністративних і фінансових ресурсів для виконання покладених на них завдань. Ми рекомендуємо створити райони, які б включали як агломерати великих міст, так і прилеглі території.

На рівні районів і областей необхідно сформувати виконавчі комітети ОМС. Такі виконавчі органи, підпорядковані радам відповідного рівня, мають замінити діючі нині місцеві державні адміністрації.

Маючи власний адміністративний апарат, ОМС отримають можливість виконання завдань надлокального і регіонального рівня. На відміну від місцевих державних адміністрацій, виконавчі органи місцевих рад будуть зосереджувати свою діяльність на реалізації пріоритетів територіальних громад, а не держави.

Завдання загальнонаціонального характеру, делеговані районам і областям, мають виконуватися системою державної адміністрації, що відокремлена від регіональної влади і організована вертикально (з підпорядкуванням виключно відповідним міністерствам). Таке вирішення проблеми добре зарекомендувало себе у Польщі, де поліція і деякі інспекції, що працюють в інтересах суспільства загалом, а не лише місцевої громади, були відокремлені від місцевої влади. Зараз вони діють як підрозділи державної адміністрації і підпорядковуються відповідним міністерствам.

[9] Centre for Tax Policy and Administration. Fiscal Decentralization in EU Applicant States and Selected EU Member States / OECD, 2002.

2.2. Децентралізація видатків місцевих бюджетів.

Для забезпечення економічної ефективності важливе значення має наділення ОМС належними повноваженнями та чіткий розподіл зобов"язань між рівнями влади.

Переважна частина делегованих повноважень має бути трансформована у власні повноваження місцевих органів.

Держава повинна прийняти рішення щодо того, які з завдань, делеговані на рівень районів і областей, мають залишатися у компетенції державної адміністрації, а які – передаватися до органів місцевого самоврядування як їх власні завдання. У довгостроковій перспективі делеговані повноваження для ОМС мають бути відмінені повністю.

ОМС базового рівня мають відповідати за надання суспільних благ з обмеженими територіальними ефектами і з відсутніми ефектами економії від масштабу. Постачання певних суспільних благ доцільно передавати на вищий рівень лише у випадку існування значних зовнішніх ефектів, які поширюються за межі певної території, і у випадку більш ефективного надання суспільних благ на вищих рівнях, завдяки існуванню ефекту економії від масштабу.

Масштаб повноважень, що передаються місцевому самоврядуванню, має бути достатньо об'ємним для того, аби ОМС набули здатності управляти значною часткою суспільних справ на свою власну відповідальність і в інтересах місцевих жителів.

Власні повноваження ОМС мають включати фінансування дошкільної і загальної шкільної освіти, первинної медико-санітарної допомоги, культури, фізичної культури і спорту, житлово-комунального господарства, будівництва і утримання автомобільних доріг та ін.. Таким чином, перелік делегованих повноважень буде значно скорочено.

Необхідно встановити контроль за виконанням делегованих повноважень органами місцевого самоврядування.

Неможливо миттєво передати більшу частину делегованих повноважень до складу власних повноважень органів місцевого самоврядування. Протягом деякого часу делеговані повноваження будуть існувати як такі (хоча і в дещо скороченому вигляді). Тому питання контролю за виконанням делегованих повноважень не втратить своєї актуальності.

Україна може скористатися досвідом Польщі у сфері запровадження стандартів ЄХМС, пов'язаних з контролем за виконанням делегованих повноважень. Для цього необхідно провести такі заходи:

- Фінансові ресурси, надані в розпорядження органів місцевого самоврядування, мають стати їх власними ресурсами, щодо яких вони володіють повною свободою розпорядження. Це надасть стимули місцевим органам для економного витрачання бюджетних коштів.
- ОМС повинні бути зобов'язані виконувати делеговані повноваження у повному об'ємі. Якщо вони цього не зроблять, то кошти у обсягах, пропорційних до невиконаних завдань, мають повертатися державі.
- Ресурси, зекономлені на виконанні делегованих повноважень, мають спрямовуватися на фінансування власних повноважень (при умові, що делеговані повноваження виконані повністю).

Трансформація делегованих повноважень у власні повноваження ОМС безперечно матиме своїм наслідком надання ОМС більшої свободи в управлінні суспільними

справами на своїй території. Після цього необхідно буде **відмовитися від регламентації видатків місцевих бюджетів центральним урядом.** ОМС повинні самостійно приймати рішення щодо розміру і структури видатків їх бюджетів[10], включаючи розподіл бюджетних ресурсів на виконання власних і делегованих повноважень. Це означає поступову відміну фінансових норм. По-перше, різноманітні норми по відношенню до власних повноважень ОМС мають бути скасовані. Надалі по мірі зменшення делегованих повноважень ОМС сфера застосування норм автоматично буде звужуватися.

Надання ОМС більшої фінансової автономії не виключає необхідності застосування контролю державних органів за виконанням певних функцій місцевими органами. Це стосується, перш за все, ***галузей освіти і охорони здоров'я***, де варто ***зберегти контрольні повноваження центрального уряду***. Необхідність таких заходів обґрунтовується таким чином: інвестиції у розвиток людського капіталу є важливою складовою економічного зростання у загальнонаціональному масштабі. Ступінь втручання центрального уряду має бути чітко визначеним і економічно обґрунтованим.

Мінімальні стандарти надання державних послуг у сферах освіти і охорони здоров'я мають бути визначені центральним урядом. У багатьох країнах центральний уряд встановлює спеціальні стандарти для освіти і охорони здоров'я, хоча місцеві органи влади є основними постачальниками освітніх і медичних послуг.[11] ОМС будуть зобов'язані виконувати ці стандарти і досягати певних критеріїв результативності. Держава повинна гарантувати (якщо необхідно із включенням трансфертного механізму), що у сферах, які мають загальнонаціональне значення, видатки місцевих бюджетів відповідають загальнодержавним стандартам. Місцеві органи мають бути наділені повноваженнями витрачати більше коштів, ніж того вимагають державні мінімальні стандарти, але вони не повинні витрачати менше.[12]

Щодо заміни норм витрачання коштів критеріями результативності, мінімальні стандарти мають бути пов'язані як з кількістю, так і з якістю суспільних благ. Заміна фінансових норм критеріями результативності сприятиме підвищенню ефективності надання суспільних благ ОМС і гарантуватиме доступ до найбільш необхідних суспільних благ громадянам, які проживають у різних місцевостях.

У даний час більшість норм пов'язана з рівнем заробітної плати і рівнем зайнятості у бюджетній сфері (виплата заробітної плати посідає найбільш вагоме місце у структурі видатків місцевих бюджетів). Розв'язання цієї проблеми вимагає зваженої політики. До досягнення вищого ступеню фінансової децентралізації у перехідному періоді ми пропонуємо застосування таких заходів:

- Центральний уряд встановлює базові ставки заробітної плати для різних категорій працівників бюджетної сфери і фінансує їх за рахунок цільових трансфертів з Державного бюджету;
- базові ставки заробітної плати являтимуть собою мінімальні ставки, за якими нараховуватиметься заробітна плата в установах, фінансованих із місцевих бюджетів; обмеження на максимальний розмір заробітної плати не накладатимуться, таким чином фактичний рівень заробітної плати у різних

[10] У межах певних фіскальних правил.
[11] Fiscal Relations across Levels of Government // OECD, 2003.
[12] W. Thirsk. The Road to Intergovernmental Fiscal Reform in Ukraine // Ukraine Under Transition, 1998.

установах відповідатиме пріоритетам ОМС та їх зусиллям із мобілізації доходів до бюджету;[13]

- кожного року співвідношення базової ставки заробітної плати і середньої ставки заробітної плати для даної категорії працівників бюджетних установ зменшуватиметься.

Крім сфер освіти і охорони здоров"я, контроль центрального уряду за діяльністю ОМС має обмежуватися питанням дотримання норм законодавства. Органи центральної влади повинні бути наділені повноваженнями втручатися у діяльність ОМС лише у випадку порушення ними норм законодавства України. Обсяги такого втручання мають обмежуватися і бути спрямованими на відновлені законності. Всі спори між органами державної влади і місцевого самоврядування щодо дотримання чи порушення останніми вимог законодавства України мають вирішуватися не центральними органами, а судами, єдиною функцією яких буде врегулювання суперечок між центральною владою і ОМС.

2.3. Чіткий розподіл повноважень між рівнями влади

Функціональні повноваження і видаткові зобов'язання кожного рівня влади мають бути чітко визначені.

Певні повноваження повинні бути закріплені за конкретним рівнем влади. Нормами законодавства України має бути чітко визначений розподіл функціональних повноважень і видаткових зобов'язань між рівнями влади. Ні органи центральної влади, ні органи місцевого самоврядування вищого рівня не повинні приймати рішень щодо обсягів доходів і видатків ОМС базового рівня. Підпорядкованість бюджетних установ має бути похідною від системи розподілу функціональних повноважень між рівнями влади, яка ґрунтується на економічних критеріях, напрацьованих світовою теорією і практикою.

ОМС базового рівня повинні відповідати за надання місцевих суспільних благ – послуг дошкільної освіти, ремонт автошляхів, водопостачання, будівництво житла та ін.. Місцеві суспільні блага мають обмежені територіальні ефекти (споживаються переважно місцевими жителями) і можуть ефективно вироблятися у невеликих обсягах.

ОМС районного і обласного рівня повинні відповідати за надання регіональних суспільних благ – будівництво доріг, інвестування у розвиток людського капіталу, та ін.. Ці блага характеризуються наявністю зовнішніх територіальних ефектів і можуть надаватися лише тим рівнем влади, що володіє значним організаційним і фінансовим потенціалом.

За реалізацію програм соціального захисту і соціального забезпечення має відповідати центральний уряд, оскільки проведення перерозподілу доходів традиційно відноситься до функцій центральної влади. Передання відповідних компетенцій на місцевий рівень стало б причиною несправедливого розподілу доходів у територіальному вимірі. Фінансування програм соціального захисту і соціального забезпечення повинно або безпосередньо здійснюватися з Державного

[13] Проведення таких реформ вимагає справедливих і ефективних процедур фінансового вирівнювання.

бюджету, або забезпечуватися наданням цільових дотацій бюджетам нижчого рівня.[14]

Перелік видатків, що закріплюються за різними рівнями влади, має бути достатньо деталізованим і узгоджуватися з діючою бюджетною класифікацією.

Для кожної функції необхідно визначити рівень влади, що відповідає за: 1) встановлення стандартів якості і нормативно-правове регулювання; 2) організацію процесу виробництва суспільних благ; 3) фінансування надання суспільних благ.[15] Більш детальне регулювання відповідних сфер діяльності повинно міститися в законах "Про освіту", "Про охорону здоров'я", "Про культуру" та ін. і бути відображеним у загальних рисах в Бюджетному кодексі.

Принцип "презумції місцевого самоврядування", що добре зарекомендував себе у Польщі, може бути рекомендований для впровадження в Україні.

Надання місцевому самоврядуванню належних повноважень та чіткий розподіл функціональних зобов'язань між рівнями влади є вагомими складовими забезпечення фінансової автономії ОМС і їх відповідальності перед місцевими жителями.

I.A., T.B. Рецензент: Р.Ф.

[14] У даний час цільові трансферти з Державного бюджету соціального спрямування покривають не всі соціальні видатки, які фінансуються з місцевих бюджетів.

[15] А. Лавров. Стратегия и тактика реформы межбюджетных отношений в Российской Федерации. / Совершенствование межбюджетных отношений в России. – Москва: Институт экономики переходного периода, 2000.