

ЗЖЦНЕННЯ ФШАНСОВИХ ОСНОВ ЖСЦВВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ВОЛГАРИ ТА ПОАЫЩ: ДОСВЩ РЕФОРМ ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



**Ольга
КИРИЛЕНКО**



Андрій ЛУЧКА

Розглянуто досвід посилення фінансової незалежності м'юцевих спільнот у Волгарі та Польщі. Обґрунтовано доцільність його застосування в Україні. Вироблено пропозиції щодо оптимізації стратегії забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування України.

The authors present the experience of strengthening of financial independence of local communities in Bulgaria and Poland. In the article the expedience of it application in Ukraine is proved. The authors elaborate suggests as for the optimization of strategy of financial provision of independence of local self-government.

Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування визнається нині однією з пріоритетних цілей реформування фінансової системи України. Тому вивчення зарубіжної практики здійснено у даному напрямку реформи має неабияку актуальність. Проте вказаній проблематиці упродовж останніх років у вітчизняній науковій літературі приділялося недостатньо уваги. Насамперед це стосується новітнього досвіду постсоціалістичних країн, який нескладно адаптувати до вітчизняних умов. Особливо цінними для нас є уроки Волгарі та Польщі де кроки з посилення фінансової незалежності місцевого

самоврядування тісно поєднувалися із зусиллями щодо реформування адміністративно-територіального устрою цих держав. Адже обидва аспекти діяльності є невід'ємними складовими Концепції реформування місцевих бюджетів, що схвалена Урядом України у травні 2007 року. Вищевикладеним обумовлена актуальність теми дослідження та його практична значущість.

Метою дослідження є систематизація й оцінка досвіду забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування у Волгарі і Польщі та з'ясування можливостей його застосування в Україні.

Фінансова децентралізація та проблеми фінансової незалежності місцевого самоврядування в Болгарії

Процеси фінансової децентралізації в Болгарії набули активного розвитку в 2002 р. На той час у країні нагромадилося немало проблем у сфері (фінансового забезпечення місцевого самоврядування, яке в 1999-2001 рр. проявилися особливо гостро. Унаслідок недосконалої системи міжбюджетних відносин спостерігалися хронічний дефіцит місцевих бюджетів і висока залежність органів самоврядування від загальнодержавної влади. І хоча розпочату реформу ще не завершено, рівень фінансової незалежності муніципалітетів відчутно зріс, а їхній вплив на процеси місцевого економічного розвитку посилюється [1, 5].

У Болгарії фінанс 263 органи місцевого самоврядування, які за чисельністю населення є значно більшими, ніж в Україні. В середньому вони охоплюють 30 тис. осіб, а найменший показник становить 1300 осіб. Кожен муніципалітет в цій країні об'єднує найчастіше близько 20 поселень, тоді як в Україні - лише 2-3 [1, 6; 2, 29]. З одного боку, це, звичайно, ускладнює надання бюджетних послуг мешканцям віддалених поселень [3, 19], проте з іншого - дає змогу забезпечити вищий рівень фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування та позитивно позначається на їхній здатності акумулювати необхідні ресурси для фінансування потреб територіальних спільнот.

Головною складовою доходів місцевих бюджетів Болгарії фінансові залишаються міжбюджетні трансферти та відрахування від загальнодержавних податків. Однак за відносно стабільної частки прямих міжбюджетних трансфертів питома вага податкових відрахувань упродовж 1998-2003 рр. суттєво зменшилася: з 47% до 33%. Натомість зросли частки

місцевих податкових платежів і неподаткових надходжень, на формування яких органи місцевого самоврядування можуть впливати більшою мірою (табл. 1). Це спричинило зростання рівня фінансової незалежності муніципалітетів.

Водночас бюджетну самоопійнюють органи місцевого самоврядування Болгарії було дещо обмежено у 2004 р. внаслідок внесення змін у порядок передання до місцевих бюджетів надходжень від податку з доходів фізичних осіб. Більш того, даний податок зараховується до державного бюджету, а за рахунок поступлень від нього місцевим бюджетам надається трансферт в обсязі, встановленому законом про державний бюджет (див. табл. 1).

Органам місцевого самоврядування надаються як загальні трансферти, без будь-яких обмежень на використання, так і цільові. У 2003 р. систему міжбюджетних відносин центрального уряду та муніципалітетів було реформовано. Відтоді органам місцевого самоврядування з державного бюджету надаються прямі загальні трансферти двох видів: перші призначаються для фінансування делегованих державою функцій; другі - для забезпечення місцевих необхідних фінансових потреб, що виникають у зв'язку з виконанням завдань місцевого значення. Останні в сукупному обсязі трансфертів становлять порівняно невелику частку, наприклад, у 2006 р. - лише 10,6%. Крім загальних трансфертів, муніципалітетам надаються цільові субсидії на здійснення капітальних витрат, питома вага яких також є незначною (у 2006 р. - 9,5% у загальному обсязі надходжень даного виду) [4, 6-10].

Трансферти не є предметом "торгів" між центральною та місцевою владами. Сума цільових субсидій на капітальні витрати встановлюється щороку в законі про державний бюджет, тоді як пра-

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів в Болгарії в 1998-2005 рр.*

%

Види доходів	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Податковий надходження, у т. ч:	52,2	46,5	44,2	50,9	45,9	42,9	9,3	9,4
- податок на прибуток юридичних осіб	16,2	13,8	12,6	19,6	16,7	—	—	—
- податок на доходи фізичних осіб	30,9	27,8	26,8	26,0	22,0	33,2		
- акцизи збори	0,006	0,001	0,002	0,002	0,001	0,001	0,0	0,0
- місцеві податки та мрії податковий надходження	5,0	4,9	4,8	5,2	7,1	9,6	9,3	9,4
Неподатковий надходження"	10,3	13,1	13,2	16,8	16,8	22,1	24,5	26,1
Гранти	0,01	0,01	0,01	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4
Трансфери з державного бюджету	37,5	40,4	42,6	32,0	36,9	34,7	65,9	64,0
- у т. ч. трансфери, джерелом яких є надходження податку на доходи фізичних осіб							35,9	36,2
Всього	100	100	100	100	100	100	100	100

* Джерело: Розраховано на основі The Future of Local Government Finance: Case studies from Romania, Bulgaria and Macedonia / Ed. by M. Nikolov. - Skopje, Macedonia: Center for economic analyses, 2006. - P. 60.

** До даної групи, Крім інших видів неподаткових доходів, включено також місцеві збори.

вила визначення обсягу більше ніж 80 % трансфертних надходжень визначається законодавчо на тривалий період часу [5, 12].

Донедавна до бюджетов територіальних спільнот надходила частина загальнодержавних податків. Найважливішими з них були: податок на доходи фізичних осіб, 50% якого поступало до місцевих бюджетів (у 2003 р. - 100%), і податок на Прибуток юридичних осіб, 10% ВЩ якого розподілялося на користь муніципалітетів. Причому, як зазначає болгарський учений Еміль Савов [1, 10], порядок управління останнього (за походженням доходів) викликав багато нарекань, будучи несправедливим і таким, що ускладнює процедуру фінансового вирішування. Це було зумовлено передусім тим, що низка муніципалітетів користувалися чималими вигодами від діяльності великих промислових підприємств, споруд-

жених на тій території відповідно до загальнодержавних принципів і за державні кошти ще в радянські часи. У той же час інші органи місцевого самоврядування не володіли необхідними ресурсами для розвитку власної економічної бази. За таких обставин поглиблення бюджетної децентралізації вело не лише до позитивних наслідків, а й до посилення міжтериторіальних диспропорцій. З огляду на це, податок на прибуток юридичних осіб у 2003 р. в повному обсязі передано до державного бюджету [6].

Власні доходи органів місцевого самоврядування Болгарії формуються за рахунок трьох головних джерел: 1) місцевих податків; 2) місцевих зборів; 3) інших доходів, зокрема від оренди та продажу муніципальної власності, штрафів тощо. У цій країні повноваження органів місцевого самоврядування щодо власних доходів є значно ширшими, ніж в

Україні, хоча й обмежуються правом загальнодержавної влади встановлювати перелік мюцевих податків і зборів, визначати базу та ставки мюцевих податків і зв'язати їх оподаткування ними (табл. 2).

Хоча болгарською муніципалітети не спроможні регулювати рівень збору мюцевих податків, вони однак самостійно встановлюють мюцеві збори, порядок їх справляння та здатні впливати своїми рішеннями й діями на стан надходження цих платежів до бюджету [1, 10]. Крім того, вони мають право встановлювати й регулювати на місцевих територіях тарифи (наприклад, за вивезення сміття); надавати тільки зі сплати платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів; розпоряджатися усіма власними доходами вщповндо до потреб та інтересів мюцевого населення [6]. Варто також зазначити, що вже у 2003 р. муніципалітети Болгарії повністю контролювали 40% видатків мюцевих бюджетів, здійснюючи управління ними та визначаючи напрямки спрямування коштів [2, 48].

У країні застосовуються єдині ставки мюцевих податків (одним із них, як і в багатьох інших державах Європи, є податок на нерухоме майно) для всіх муніципалітетів, що не дає їм змоги регулю-

вати рівень оподаткування вщповндо до локальних умов. Спробу центральної влади надати мюцевому самоврядуванню ширші повноваження у сфері мюцевого оподаткування було заблоковано конституційним судом країни. А вщтак уряд, встановлюючи ставки податків, що прийняті для всіх, без винятку, муніципалітетів, тим самим істотно занижує допустимий для багатьох територій рівень оподаткування. Тому подальші кроки щодо поглиблення фінансової незалежності органів мюцевого самоврядування в Болгарії пов'язують із наданням їм права регулювати рівень місцевого оподаткування [1, 12]. Водночас передбачено вдосконалити методику розрахунку вартості бюджетних послуг та активізувати участь громадян у процесі прийняття рішень на мюцевому рівні [6].

За період з 1997 по 2002 рр. питома вага власних доходів органів мюцевого самоврядування Болгарії в сукупних надходженнях місцевих бюджетів зросла у 2,5 рази, у тому числі мюцевих податків - у 3,5 рази, мюцевих зборів - 3 рази, інших власних доходів - 1,75 рази (табл. 3).

У 2002-2005 рр. показники фінансової самоопійноспраївності місцевого самоврядування Болгарії продовжували

Таблиця 2

**Повноваження органів мюцевого самоврядування Болгарії
щодо власних доходів на початок 2006 р.**

Види доходів	Вид	База	Ставки	Зв'язання	Планування	Адміністрування
Місцеві податки	Ц	Ц	Ц	Ц	М	М
Місцеві збори	Ц	М	М	М	М	М**
Неподаткові доходи	М	М	М	М	М	М

* Джерело: Доклад за мониторинг на реформата към финансова децентрализация през 2005 г. - София, България: РГФД, 2006. - С. 11.

Прим'їнки:

"Ц" - повноваження центральної влади.

"М" - повноваження органів місцевого самоврядування.

** У 2005 р. доходи вщ зборів, що їх адміністрували муніципалітети, становили 63% сукупних надходжень місцевих зборів.

Таблиця 3

Питома вага власних доходів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів Болгарії в 1997-2002 рр.

%

Види доходів	Роки					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Всього власних доходів, у т. ч.:	9	16	18	17	21	23
- Місцеві податки	2		5	4	4	7
- Місцеві збори	3		6	6	7	9
- Інші власні доходи	4		5	8	6	7

Джерело: Savov E. Intergovernmental Finance and Fiscal Equalization in Bulgaria / The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe. - Budapest, Hungary: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2006. - P. 10.

покриватися. Питома вага власних доходів муніципалітетів зросла упродовж цього періоду з 23 до 36%. Частка доходів, на обсяг збору яких органи місцевого самоврядування здатні впливати, у власних надходженнях збільшилася з 61 до 74%, а в сукупних доходах місцевих бюджетів - з 14 до 24% [7, 15-16; 5, 14-15]. У той же час співвідношення власних доходів до прямих державних трансферів зросло з 32 до 56%. Хоча, застосовуючи методику, що передбачає віднесення до міжбюджетних трансферів витрат на загальнодержавних податків, Міністерство фінансів Болгарії робить висновок, що це співвідношення покращилося з 65 до 56%.

Отже, в Болгарії досягнуто вагомих здобутків у забезпеченні фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, що виявляється насамперед у суттєвому збільшенні частки власних доходів місцевого самоврядування в сукупному обсязі надходжень місцевих бюджетів. Водночас важливим завданням у цій країні є подолання диспропорцій у фінансовому забезпеченні територіальних одиниць. Крім того, фінансово в Болгарії ще не досягнуто високої стійкості та прогнозованості місцевих бюджетів. Вирішення цієї задачі безпе-

ечно, потребує вдосконалення наявної системи міжбюджетних відносин, що надає змогу муніципалітетам планувати їхні витрати і доходи [2, 48].

Однією з невіддільних умов поглиблення фінансової незалежності місцевих властей в Україні є загальнодержавна влада з забезпечення дієвого громадського контролю за діяльністю муніципалітетів, прозорості локального урядування. Реалізуючи дане завдання, органи місцевого самоврядування Болгарії широко запроваджують практику інформування населення про свою діяльність та стан місцевих фінансів шляхом випуску інформаційних бюлетенів і через мережу Інтернет. Близько половини всіх муніципалітетів країни мають власні Інтернет-сайти [2, 61]. Поза сумнівом, заслуговує на увагу започаткована у м. Ловче практика формування Довідника послуг, що надаються місцевому населенню, а також створення Консультативної ради з мешканців міста для представлення інтересів громади у процесі формування місцевого бюджету [8, 54-55]. Разом з тим, і в цій сфері діяльності в Болгарії вирішено ще не всі проблеми. Інколи найважливіші питання місцевого значення публічно не обговорюються. Так, лише в близько 15% муніципалітетів застосовується практи-

ка скликання громадських слухань за участю преси та неурядових організацій з метою обговорення проекту місцевого бюджету [2, 64].

Реформування місцевого самоврядування та зміцнення фінансової незалежності гмін в Польщі!

Реформування системи органів місцевої влади розпочалося в Польщі з ухвалення у березні 1990 р. Закону "Про самоврядування гмін". Цим правовим актом визначено основи забезпечення фінансової незалежності гмін - органів територіального самоврядування низового рівня. У Польщі органами територіального самоврядування проміжного та вищого рівнів є відповідно повіти та воєводства. У Законі (стаття 51) передбачено, що гміна самоопійно здійснює фінансову діяльність відповідно до м бюджету [9].

Найважливіші аспекти організації фінансової діяльності органів місцевого самоврядування висвітлено в Конституції Польщі (статті 167 і 168), прийнятій у 1997 р.:

- гмін мають бути забезпечені коштами, адекватними покладами на цій організації завданням;
- доходи органів місцевого самоврядування складаються з власних доходів, а також загальних і спеціальних трансферів з державного бюджету;
- гмін повинні мати право встановлювати рівень місцевого оподаткування та визначати місцеві видатки у встановлених законодавством межах [10, 22].

На кожному з етапів реформування місцевого самоврядування в Польщі пильна увага приділялася питанням поглиблення фінансової незалежності гмін. Утвердженню їхньої фінансової самоопійності виступило сприяти здійснення рефор-

ми адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації.

У 2005 р. в Польщі було 2478 гмін [11, 32]. Переважна більшість населених пунктів у цій країні є дуже дрібними, тому одна гміна в середньому охоплює 17 ст. Середня чисельність населення гмін перевищує 15 тис. осіб, причому майже у 80% органів місцевого самоврядування налічується понад 5 тис. мешканців [12, 282]. Порівняно великий розмір органів місцевого самоврядування сприяє кращому виконанню ними їхніх функцій і забезпеченню їхньої фінансової самодостатності.

Крім необов'язкових завдань місцевого значення, гмін здійснюють обов'язкові функції повноваження, що делегуються державними адміністраціями. Обов'язкові функції муніципалітетів встановлюються винятково законодавчими актами парламенту. Делеговані повноваження можуть закритюватися за гмінами згідно із законом або за домовленістю і мають бути профінансовані повною мірою.

До відання органів місцевого самоврядування віднесено: питання використання земельних ресурсів, місцевого розвитку та захисту довкілля; місцеві дороги, вулиці, мости та вуличний рух; водопостачання і водовідведення, збирання сміття, забезпечення електроенергією та газом; місцевий громадський транспорт; охорону здоров'я; соціальні послуги; житлове господарство; дошкільну та початкову освіту; культуру та бібліотечну справу; фізичну культуру та спорт; утримання громадських будівель, що перебувають у комунальній власності, ринків, громадських парків і кладовищ; громадську безпеку та пожежну охорону [12, 258].

Унаслідок бюджетної децентралізації частки видатків місцевих бюджетів у ВВП і зведеному бюджеті держави стрімко зростали, досягнувши максимуму у 2000 р. Востаннє внесок унесення змін до порядку

**Частка видатків місцевих бюджетів в Польщі у ВВП
і зведеному бюджеті держави в 1995-2005 рр.***

Частка видатків місцевих бюджетів, %	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
у ВВП	9,3	11,8	10,8	10,8	18,6	18,1	13,9	13,9	13,0	13,6	13,2
у зведеному бюджеті**	18,1	23,0	21,5	22,3	38,7	40,3	31,1	30,5	28,4	30,4	30,4

* Джерело: Розраховано на основі даних Комітету статистики Європейського Союзу / <http://epp.eurostat.ec.eu>.

** із врахуванням цільових позабюджетних фондів.

Фінансування деяких суспільних завдань, зокрема показники дещо знизилися, однак залишилися досить вагомими (табл. 4).

У 2005 р. в структурі видатків місцевих бюджетів в Польщі помітно виділялися видатки на освіту, питома вага яких перевищила 31%. Значною була частка обов'язкових видатків на охорону здоров'я (14%) та соціальний захист населення (12%). Однак при цьому чималі кошти спрямовувалися також на економічну діяльність, у житлово-комунальне господарство, на охорону довкілля, організацію дозвілля, спорт, культуру та релігії (рис. 1). Зосередити необхідні для цього ресурси вдається значною

мірою завдяки порівняно невеликій частці витрат на суспільне управління (9,5%, тоді коли в Чеській Республіці - 14,7%, Словаччині - 16,7%, Словенії - 19,8%), що, у свою чергу, зумовлено меншою, ніж у вказаних країнах, фрагментованістю польської системи органів місцевого самоврядування.

Упродовж 1995-2005 рр. доходи місцевих бюджетів в Польщі щороку зростали. Їхня частка у зведеному бюджеті держави (із врахуванням цільових фондів соціального призначення) збільшилася за цей період більше ніж на 10%, а у ВВП - на 3,4% (табл. 5).

Після шестирічного періоду зростання і досягнення найвищого рівня у 2000 р. (39,8% у доходах зведеного бюджету та 17,1% у ВВП) частка доходів місцевих бюджетів помітно зменшувалася у трьох наступних роках. Це зменшення було спричинене насамперед скороченням частки переданих з державного бюджету цільових трансферів і тому не призвело до посилення фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Проте вже з 2003 р. продовжує збільшуватися (рис. 2).

Перелік доходів органів місцевого самоврядування Польщі визначається Законом "Про доходи органів територіального самоврядування" від 13 листопада 2003 р., що набув чинності 1 січня 2004 р. і

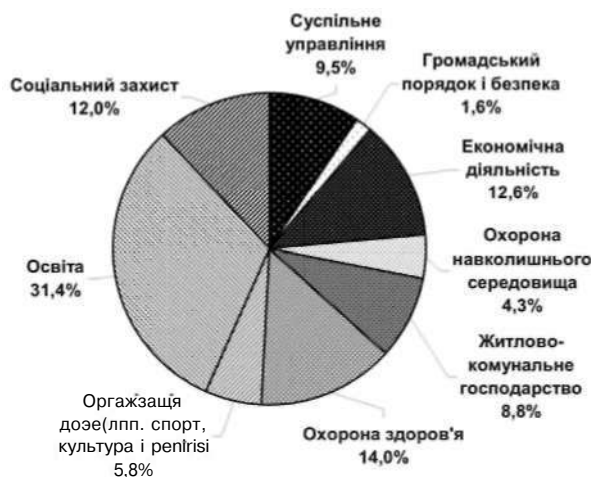


Рис. 1. Структура видатків місцевих бюджетів Польщі у 2005 р.*

* Джерело: Розраховано на основі даних Комітету статистики Європейського Союзу / <http://epp.eurostat.ec.eu>.

Таблиця 5

Доходи місцевих бюджетів Польщі в 1995-2005 рр.*

	Сума доходів місцевих бюджетів, млн. євро	Питома вага доходів місцевих бюджетів, %	
		у зведеному бюджеті	у ВВП
1995	10180,1	20,6	9,6
1996	14270,2	25,3	11,6
1997	13603,9	21,9	9,8
1998	15101,9	22,6	9,8
1999	26887,3	38,8	17,1
2000	30486,6	39,8	16,4
2001	27878,3	32,9	13,1
2002	27224,0	31,8	13,0
2003	23284,4	30,7	12,2
2004	26423,8	33,1	13,0
2005	31678,8	33,2	13,0

*Джерело: Розраховано на основі даних Комітету статистики Європейського Союзу / <http://ec.europa.eu/eurostat>.

замінив діючий з 1999 р. закон із такою ж назвою. Новий правовий акт вирізняється змінами, що спрямовані, зокрема, на збільшення власних надходжень гми і скорочення в їхніх сукупних доходах частки трансферів, переданих із державного бюджету. Встановлений законом від 2003 р. механізм формування доходів органів місцевого самоврядування сприяє також посиленню мотивації гмін щодо покращення збору власних надходжень.

У Законі "Про доходи органів територіального самоврядування" [13, ст. 3]

виокремлено три головні складові доходів місцевих бюджетів: 1) власні доходи (згідно з даним законом власними є всі доходи органів місцевого самоврядування, за винятком переданих до них трансферів - субвенцій і дотацій); 2) загальна субвенція; 3) шльова дотація з державного бюджету (доречно зауважити, що тлумачення суто субвенцій і дотацій у Польщі й Україні суттєво вирізняється. Вщповізно до законодавства Польщі субвенції є нецільовими трансфертами, а дотації мають цільове призначення).

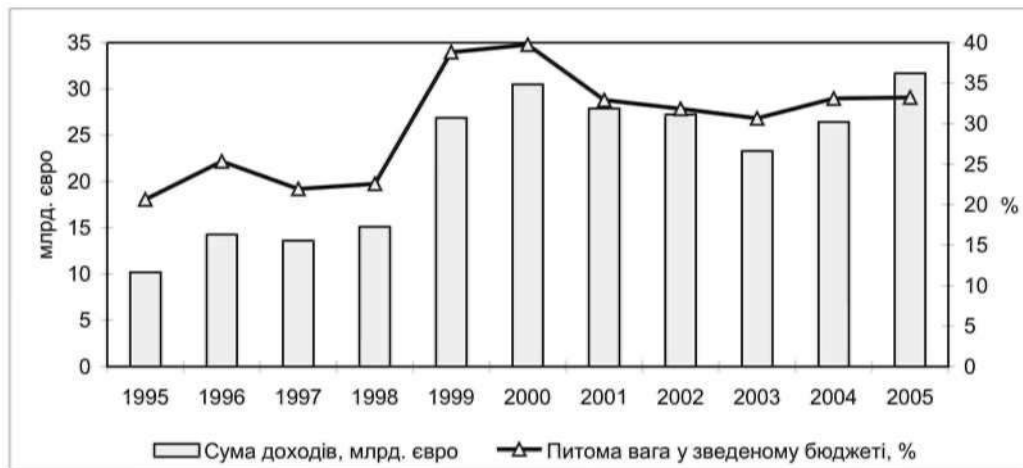


Рис. 2. Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів Польщі та частки у зведеному бюджеті держави в 1995-2005 рр.

Фнансова полїтика

Власы доходи г'мїн включають таю види надходжень:

- податки: на нерухомість; земельний; люовий; на транспорты засоби; податок з доходів фізичних осіб вщ підприємницької діяльності, що сплачується у сформі податкової карти; на спадщину й дарунки; за справляння цивільно-правових дм;
- збори: гербовий; торговий; мюцеві; за геолопчн розробки; інші збори, що стягуються на підставі оформлєних законв;
- доходи вщ економічної діяльності бюджетних установ та організацм, що утримуються із бюджетів г'мїн, і комунального господарства;
- доходи вщ власної г'мїн;
- доходи у сформі спадщини, пожертви або дарунков, зроблєних на користь г'мн;
- надходження вщ штрафів і санкцій;
- вщепитки на залишки коштів гшн у банківських установах і вщ наданих позик;
- дотаци з бюджетів вищих органв мюцевого самоврядування;
- 5% доходів, що стягуються на користь держави у зв'язку з реалізацією завдань державних адміністрацій;
- частини надходжень вщ податку з доходів фізичних осіб (згідно зі статтею 4 Закону "Про доходи органв територіального самоврядування" встановлено базову норму вщрахувань від даного податку до бюджетів г'мїн - 39,34%. Однак вона щороку коригується вщповідно до статті 89 даного закону і у 2004-2006 рр. становила близько 36% (див. табл. 6));
- 6,71% податку на доходи юридичних осіб, розташованих на території г'мїни;
- інші доходи, що належать г'мїнам вщповідно до законодавства [13, ст. 4, 89].

На вщмблу вщ г'мїн, повіти та воеводства не мають власних податкових доходів, крім надходжень вщ розподіту загальнодержавних податков з доходів юридичних і фізичних осіб, процент вщрахування вщ яких з 2002 р. суттєво зрє (табл. 6, 7).

Таблиця 6

Нормативи вщрахувань до місцевого бюджетів Польщі вщ податку з доходів фізичних осіб у 2002-2006 рр.*

Види місцевих бюджетов	2002-2003 рр.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Бюджети г'мїн	27,60 %	35,72 %	35,61 %	35,85 %
Бюджети повітів	1,00 %	8,42 %	10,25 %	10,25 %
Бюджети воеводств	1,50 %	1,60 %	1,60 %	1,60 %
Разом	30,10 %	45,74 %	47,46 %	47,70 %

* Джерело: Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2006. - S. 6.

Таблиця 7

Нормативи вщрахувань до місцевого бюджетів Польщі вщ податку з доходів юридичних осіб у 2002-2006 рр.*

Види мюцевих бюджетів	2002-2003 рр.	2004-2006 рр.
Бюджети г'мїн	5,00 %	6,71 %
Бюджети повітів	0,50 %	1,40 %
Бюджети воеводств	0,50 %	15,90 %
Разом	5,50 %	24,01 %

* Джерело: Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2006. - S. 6.

Частка власних доходів місцевих бюджетів у 2004-2006 рр. загалом збільшилася з 51,5% до 53,7%, незважаючи на те, що в надходженнях місцева частка дещо зменшилася - з 48,2% у 2004 р. та 48,7% у 2005 р. до 47,4% у 2006 р. (табл. 8).

Ще помітнішим є зростання власних доходів органів місцевого самоврядування Польщі в порівнянні із 2002 р. З того часу їхня частка в сукупних надходженнях місцевих бюджетів збільшилася на 11,8%. Причому, якщо у бюджетах гмін питома вага власних доходів дещо зменшилася за цей період (на 2,2%), то в місцевих бюджетах вищих рівнів суттєво зросла: у бюджетах повітів - на 20,1%, міст зі статусом повітів - 17,2%, воєводств - 48,1% або в чотири рази (табл. 9).

Найбільш значущими власними доходами органів місцевого самоврядування є податок з доходів фізичних осіб і податок з нерухомості. У 2006 р. вони становили відповідно 32,7% і 19,3% власних доходів цих органів. Вагомими є також надходження податку з доходів юридичних осіб (9,6%) і доходи від використання та продажу майна (9,0%).

Польська модель місцевого оподаткування, як і у Великобританії чи Франції, ґрунтується в основному на використанні податків на власність. З усіх органів територіального самоврядування Польщі лише місцева надте повноваженнями у сфері оподаткування. Їхні податкові права не є дуже широкими і зводяться до запровадження місцевих податків згідно із законодавчо визначеним переліком, надання пільг щодо їх сплати та регулювання податкових ставок у встановлених межах. Ці повноваження розповсюджуються на власні податкові доходи, крім податків з доходів фізичних і юридичних осіб [14, 22-23], які мають вагоме фискальне значення,

особливо податок з нерухомості, земельний податок і податок з власників транспортних засобів.

Органи територіального самоврядування вищих рівнів (повіти та воєводства), як і райони й обласні ради в Україні, не можуть запроваджувати власні податки чи регулювати рівень оподаткування. Однак бюджети повітів і воєводств формуються значною мірою за рахунок відрахувань від податків на доходи та широкого переліку неподаткових надходжень і завдяки здійсненню в останні роки реформ є мало залежними від переданих із державного бюджету трансферів (див. табл. 8).

Помаганню роль у формуванні місцевих бюджетів Польщі відіграють доходи від муніципальної власності: продажу землі та будівель, довгострокової оренди та лізингу комунального майна. Значну частину таких надходжень органи місцевого самоврядування одержують, зокрема, завдяки наданню в оренду приміщень перших поверхів муніципальних будинків [14, 26-27].

Система трансферів загального призначення, що передаються до бюджетів органів місцевого самоврядування, складається з таких елементів:

- вирівнювальні субсидії, що враховують головним чином відмінності в податкових надходженнях на одного мешканця;
- субсидії на освіту, що розраховуються на основі показника витрат на одного учня із застосуванням вищого вагового коефіцієнта для міських районів, дітейнвалів, деяких професійних середніх шкіл і шкіл для національних меншин;
- субсидії на дороги, обсяг яких залежить від протяжності мережі та інтенсивності руху;
- компенсаційні субсидії, призначені для відшкодування витрат

Таблиця 8

Доходи місцевих бюджетів Польщі та їх структура у 2004-2006 рр.*

Види доходів	2004 р.				2005				2006			
	всього доходів		у т. ч. п.м.н.		всього доходів		у т. ч. п.м.н.		всього доходів		у т. ч. п.м.н.	
	млн. зл.	%	млн. зл.	%	млн. зл.	%	млн. зл.	%	млн. зл.	%	млн. зл.	%
всього доходів	91504,0	100	40308,5	100	102911,9	100	45813,2	100	117040,2	100	51724,3	100
Власні доходи, разом	47080,3	51,5	19444,4	48,2	54889,0	53,3	22300,5	48,7	62883,2	53,7	24508,0	47,4
у тому числі:												
податок з доходів юридичних осіб	4925,0	5,4	398,9	1,0	5026,5	4,9	442,8	1,0	6007,0	5,1	501,9	1,0
податок з доходів фізичних осіб	15078,9	16,5	5466,1	13,6	17762,7	17,3	6269,9	13,7	20565,2	17,6	7368,6	14,2
земельний податок	921,8	1,0	906,0	2,2	966,8	0,9	949,9	2,1	809,1	0,7	795,8	1,5
податок з Нерухомості	10953,6	12,0	6501,2	16,1	11668,6	11,3	6994,9	15,3	12156,9	10,4	7270,1	14,1
любовий податок	118,7	0,1	117,7	0,3	136,8	0,1	135,6	0,3	151,6	0,1	150,2	0,3
податок з транспортних засобів	616,3	0,7	361,4	0,9	661,8	0,6	385,1	0,8	724,0	0,6	426,3	0,8
податок з доходів від підприємств, діяльність яких пов'язана з експлуатацією фізичних осіб, сплачених у формі податкової карти	131,3	0,1	65,4	0,2	120,5	0,1	58,3	0,1	114,8	0,1	55,5	0,1
податок на спадщину та дарунки	218,9	0,2	76,7	0,2	225,9	0,2	80,9	0,2	271,6	0,2	93,4	0,2
податок за вчинення цивільно-правових дій	1053,0	1,2	403,4	1,0	1194,5	1,2	438,3	1,0	1595,5	1,4	568,3	1,1
казначейський збір	575,1	0,6	281,8	0,7	519,3	0,5	294,1	0,6	622,6	0,5	303,2	0,6
експлуатаційний збір	242,9	0,3	208,7	0,5	204,7	0,2	184,7	0,4	207,1	0,2	192,9	0,4
торговий збір	246,3	0,3	151,0	0,4	243,4	0,2	150,7	0,3	226,8	0,2	143,4	0,3
доходи від використання та продажу майна	3832,9	4,2	1652,0	4,1	4334,1	4,2	1622,4	3,5	5659,7	4,8	2044,7	4,0
інші доходи	8165,4	8,9	2854,3	7,1	11823,4	11,5	4292,9	9,4	13771,3	11,8	4593,6	8,9
Цьом трансферти	13109,5	14,3	5043,0	12,5	15567,1	15,1	7432,4	16,2	19631,7	16,8	10336,2	20,0
у тому числі:												
на виконання повноважень державних адміністрацій	8044,2	8,8	3844,6	9,5	9837,5	9,6	5399,2	11,8	12702,5	10,9	7761,8	15,0
на виконання власних повноважень	3613,0	3,9	676,8	1,7	3854,1	3,7	1436,3	3,1	4896,8	4,2	1983,0	3,8
на виконання повноважень, делегованих державними адміністраціями	271,2	0,3	24,4	0,1	229,7	0,2	52,3	0,1	155,6	0,1	37,9	0,1
на виконання повноважень, делегованих іншими органами місцевого самоврядування	605,5	0,7	147,3	0,4	1016,1	1,0	185,5	0,4	1296,0	1,1	246,8	0,5
з цільових фондів	575,5	0,6	349,9	0,9	629,7	0,6	359,1	0,8	580,8	0,5	306,7	0,6
Загальні трансферти	31314,2	34,2	15821,2	39,3	32455,7	31,6	16080,3	35,1	34525,4	29,5	16880,1	32,6
у тому числі:												
вирівнювальна	4531,0	5,0	3352,3	8,3	4731,5	4,6	3609,8	7,9	5612,1	4,8	3969,0	7,7
на освіту	25082,8	27,4	12043,5	29,9	26097,4	25,4	12139,5	26,5	26781,1	22,9	12526,0	24,2
інші загальні субвенції	1700,3	1,9	425,4	1,1	1626,9	1,6	331,0	0,7	2132,1	1,8	385,0	0,7

Джерело: Розраховано на основі даних Ради Міністрів Республіки Польща: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2005. - 164 s.; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2006. - 148 s.; Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2007. - 160 s.

Таблиця 9

**Укрупнена структура доходів органів місцевого самоврядування
Польщі у 2002-2006 рр.***

Група доходів	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Власні доходи	49,6	47,3	48,2	48,7	47,4
Цьгові дотації	12,2	10,5	12,5	16,2	20,0
Загальні субвенції	38,2	42,2	39,3	35,1	32,6
Власні доходи	10,7	11,3	24,9	29,2	30,8
Цьгові дотації	42,3	32,6	24,3	22,1	23,1
Загальні субвенції	47,0	56,1	50,8	48,7	46,1
Міста зі статусом повіту					
Власні доходи	50,5	56,2	64,3	66,1	67,7
Цьгові дотації	19,0	11,8	11,0	10,9	11,0
Загальні субвенції	30,5	32,0	24,7	23,0	21,3
Воєводства					
Власні доходи	15,7	15,9	59,1	64,9	63,8
Цьгові дотації	48,5	51,0	22,4	16,0	14,2
Загальні субвенції	35,8	33,1	18,5	19,1	22,0
Органи місцевого самоврядування загалом					
Власні доходи	41,9	43,5	51,5	53,3	53,7
Цьгові дотації	21,0	16,4	14,3	15,1	16,8
Загальні субвенції	37,1	40,1	34,2	31,6	29,5

* Джерело: Розраховано на основі даних Ради Міністрів і Міністерства фінансів Республіки Польща: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. - Т. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2007. - 160 s.; Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2006. - 156 s.

органів місцевого самоврядування, понесених наслідків ухвалення національним парламентом рішень про зв'язання з оплати місцевих податків.

В основі польської системи субсидій загального призначення лежать об'єктивні та добре вимірювані показники. Бона захищена від політичних маніпуляцій і незалежна від суб'єктивних рішень бюрократів. Критерії надання загальних трансфертів є відносно стабільними, що дає змогу органам місцевого самоврядування здійснювати довгострокове фінансове планування. З точки зору забезпечення фінансової незалежності цих органів, позитивним також є те, що ступінь бюджетного вирівнювання не є надто високим, щоб позбавляти їх стимулів розвивати місцеве

господарство та змінювати дохідну базу [14, 48-50].

Важливим елементом фінансової незалежності органів місцевого самоврядування Польщі є можливість самостійно вирішувати: виконувати чи не виконувати факультативні (необов'язкові) завдання. Гшні можуть також відмовитися від податку чи плати, скористатися правом зниження ставок на деякі місцеві податки (зокрема, податків на нерухомість, транспортні засоби, земельного та лювового податків), надавати пільги і звільняти від оплати місцевих податків. Крім того, законодавство надає місцям повноваження встановлювати ціни і плату за послуги з дотриманням загальнообов'язкових критеріїв та обмежень [15, 162-163].

Фінансова політика

Органи місцевого самоврядування Польщі мають право здійснювати запозичення. При цьому обсяг їхнього прямого боргу (без виданих гарантій) не повинен перевищувати 60%, а витрати на обслуговування та погашення боргу - 15% сукупних доходів місцевого бюджету. Останнім показником обмежується 12% у разі, якщо борг центрального уряду становить більше ніж 60% ВВП [8, 82].

Муніципалітетам доступні два типи кредитів: комерційний банківський і некомерційний (приватизований), що надається фондами та недержавними організаціями [12, 274]. Найчастіше використовуються банківські кредити: середньо- і довгострокові інвестиційні кредити на розвиток комунальної інфраструктури, будівництво місцевих підприємств, охорону довкілля тощо; короткострокові (касові) на задоволення поточних фінансових потреб та ін.

Інструментом формування поворотних доходів органів місцевого самоврядування є також муніципальні облигації. Вони дають змогу залучати кошти безпосередньо на ринку капіталу з одночасним уникненням процедур обмежень і банківських півітів. За рішенням емітента облигації можуть випускатися в документарній, і в бездокументарній формі.

Польською гміні самостійно займаються веденням свого фінансового господарства. За правильною здійснення цієї діяльності встановлюється винагорода. Фінансове господарство гмін є відкритим. Війт інформує жителів гміни про положення проекту місцевого бюджету, хід реалізації місцевої соціальної й економічної політики та напрямки використання бюджетних коштів [15, 161].

Нагляд за фінансовою діяльністю органів територіального самоврядування Польщі з боку урядової адміністрації ведуть спеціально створені для

цього регіональні розрахункові палати [16, 16]. До їхньої компетенції вноситься виявлення та вжиття заходів до законодавства рішень органів місцевого самоврядування із фінансових питань.

Гідсумовуючи вищевикладене приходимо до таких висновків і узагальнень.

По-перше, в Польщі та ще більш швидко в Польщі досягнуто вагомих успіхів у реформуванні місцевих фінансів. Причому в кожній із цих країн діяльність щодо зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування супроводжувалася змінами в адміністративно-територіальному устрої держави, що призвело до укрупнення муніципалітетів. Застосування даного підходу загалом було успішним, адже в результаті здійснених реформ самодостатність органів місцевого самоврядування значно зросла. Причому збільшення розмірів територіальних спільнот в обох державах дало змогу послабити територіальні диспропорції поглиблення яких є одним із найсуттєвіших негативних проявів функціональної децентралізації. Це, звичайно, не єдиний спосіб вирішення даної проблеми, не менш важливо розвивати співробітництво між муніципалітетами з метою покращення їхньої здатності виконувати свої завдання завдяки консолідації спільних зусиль. Однак, на нашу думку, досвід Польщі та Польщі є особливо цінний для України й заслуговує бути врахованим у процесі вироблення оптимальної стратегії зміцнення фінансової незалежності вітчизняних органів місцевого самоврядування.

По-друге, вивчений досвід доводить необхідність зміцнення в Україні власної доходної бази органів місцевого самоврядування, насамперед завдяки підвищенню функціонального значення місцевих податків, у тому числі шляхом запровадження податку на нерухомість. Не менш важливо посилити самоопійнюють рад в

питаннях справляння мюцевих зборів і неподаткових платежів.

По-третє, одним із суттєвих джерел наповнення мюцевих бюджетів в Польщі і до недавнього часу в Болгарії був податок з доходів юридичних осіб. Оскільки передання частини цього податку територіальним громадам передбачено і в найш державі [17], важливо попередити можливі негативні наслідки, що пов'язані з вирішенням даного завдання. Вони особливо помітно проявилися в Болгарії. Міжмуниципальний розподіл податку в цій країні був настільки нерівномірний, що платіж вріштрешт повністю передавали до державного бюджету. З огляду на це, бачимо необхідність закріплення за мюцевими бюджетами частини податку на прибуток лише тих суб'єктів, діяльність яких тісно пов'язана з територіальною спільнотою, а надходження розподіляються відносно пропорційно, зокрема приватних підприємств, а також організацій і підприємств споживчої кооперації кооперативів та громадських об'єднань. Натомість недоцільно передавати на локальний рівень надходження від податку на прибуток ноземних юридичних осіб і підприємств, створених за участю ноземних інвесторів. Ці доходи дуже нерівномірно розмежовані як між регіонами (наприклад, у 2006 р. міжрегіональні відмінності в надходженнях податку на прибуток цих суб'єктів на одну особу населення становили відносно 206 і 1076 разів (без м. Києва - 39 і 130 разів)), так і конкретними мюцевими громадами. Крім того в сучасних умовах посилення глобалізації органи мюцевого самоврядування не спроможні відчутно впливати на діяльність цих суб'єктів, бачують з яких діють як "глобальні гравці" [18, 246-247].

По-четверте, у процесі поглиблення фінансової незалежності органів мюцевого самоврядування України доцільно

надати їм право відмовлятися від виконання делегованих державною владою повноважень у разі недостатнього їх фінансування. При реалізації даного завдання можна скористатися досвідом Польщі де гміни самоопійно ухвалюють рішення про виконання чи невиконання факультативних повноважень.

По-п'яте, вивчений досвід доводить необхідність зміснення в найш країні також низки інших, не менш важливих заходів, спрямованих як на посилення фінансової незалежності мюцевого самоврядування, так і запобігання можливих негативних проявів фюкальної децентралізації:

- спрощення системи міжбюджетних трансферів, посилення прозорості та прогнозованості фінансових відносин між органами мюцевого самоврядування і державою;
- удосконалення механізму мюцевих позик; надання права здійснювати запозичення з дотриманням встановлених загальнодержавним законодавством норм мюцевим радам усіх рівнів;
- посилення прозорості та відкритості процесу планування і виконання мюцевих бюджетів; розвитку системи громадського контролю за фінансовою діяльністю мюцевого самоврядування з одночасним послабленням контролю з боку органів державної влади.

На нашу думку, врахування цих пропозицій дасть змогу оптимізувати стратегію реформування мюцевих фінансів України, а також мінімізувати можливі негативні наслідки, зумовлені посиленням фінансової незалежності територіальних спільнот. Крім того, бачимо доцільність подальшого дослідження практики фюкальної децентралізації у колишніх соціалістичних країнах-членах Європейського Союзу, яким йдучи шля-

Финансова політика

хом удосконалення суспільних фінансів, значно випередили Україну в своєму поступі. Переконайтеся, що вивчення їхнього досвіду дасть змогу прискорити процес розпочатих у нас країн реформ і підвищити їх ефективність.

Література

1. Savov E. *Intergovernmental Finance and Fiscal Equalization in Bulgaria / The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe*. - Budapest, Hungary: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2006. - 17 p.
2. *The State of Local Democracy in Central Europe. Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia* / Ed. by Gábor Soós. - Budapest, Hungary: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2006. - 521 p.
3. *Consolidation or fragmentation?: The size of local governments in Central and Eastern Europe* / Ed.: P. Swianiewicz. - Budapest, Hungary: Local Govt. and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2002. - XVIII, 329 p.
4. Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. // Държавен вестник. - 2006. - № 108. - 29 декември. - С. 1-44.
5. Доклад за мониторинг на реформата към финансова децентрализация през 2005 г. - София, България: РГФД, 2006. - 30 с.
6. Иванов С. Местные финансы и межбюджетные отношения в Болгарии / Материалы международ. конф. "Децентрализация и развитие местного самоуправления", Москва, 28-29 ноября 2003 г. / http://www.urbaneeconomics.ru/download.php?dl_id=542.
7. Доклад за мониторинг на реформата към финансова децентрализация през 2004 г. - София, България: РГФД, 2005. - 27 с.
8. Аналитический обзор международного опыта применения принципов Кодекса лучшей практики. Возможности их использования в Российской Федерации. - М.: Проект МБПР "Техническое содействие реформе бюджетной системы на региональном уровне, 2002. - 132 с.
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym / [http://isip.sejm.gov.pl/prawo.nsf/\\$file/d20011591lj.pdf](http://isip.sejm.gov.pl/prawo.nsf/$file/d20011591lj.pdf).
10. *The Constitution of the Republic of Poland: as adopted by the National Assembly on 2nd April 1997 / Standards of Fiscal Transparency in Poland – Law and Practice* / Ed. W. Misiąg. - Gdańsk: Gdańsk Institute for Market Economics, 2003. - P. 21-24.
11. Bauer Helfried, Rudolf Christina. *Local Finance in Europe an Overview 2000/2005*. - Innsbruck, Austria: Centre for Public Administration Research, 2006. - 32 p.
12. Ковальчик А. Местное самоуправление в Польше. У кн.: Децентрализация: эксперименты и реформы / Под ред. Тамаша М. Хорвата. - Будапешт: OSI/LGI, 2000. - С. 249-290.
13. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Opracowano na podstawie: Dz. U. z 2003 r. № 203, poz. 1966; z 2005 r. № 249, poz. 2104; z 2006 r. № 141, poz. 1011; № 225, poz. 1635; № 249, poz. 1828 / <http://www.maszglos.pl/download.php?id=47>.
14. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой. - Будапешт: Изд-во "Arktisz Studio", 2003. - 77 с.
15. Мрочковська Б. Реалізація принципу фінансової незалежності в діяльності гмін // Світ фінансів. - 2006. - № 4. - С. 159-164.
16. Неджелський А. Відкритість і прозорість бюджету держави у Поль-

- Щ1 - законодавство і практика / *Standards of Fiscal Transparency in Poland - Law and Practice* / Ed. W. Misia_g. - Gdańsk: Gdańsk Institute for Market Economics, 2003. -Р. 7-10.
17. Концепція реформування м'юцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабміну України від 23.05.2007 № 308-р // Збірник законодавства України. - 2007. - № 7. - 15 липня.
18. Рюдигер Р. Коммуны и экономика: "глобальные игроки" / Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации = *Kommunale und regionale Entwicklungsprozesse unter den Bedingungen der Globalisierung und Europäisierung*; нем.-рос. проект: [сборник] / Под ред. Г. В. Витткэмпера, Г. Я. Козлова, В. С. Авдониной; Рязанский гос. ун-т им. С. А. Есенина, Вестфальский ун-т им. Вильгельма, Мюнстер. - М.: КДУ, 2006. - С. 238-263.
19. Закон України "Про стимулювання розвитку регіонів" від 08.09.2005 № 2850-IV // Урядовий кур'єр. Ориєнтир. - 2005. - № 37. - С. 1-3.
20. Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2006. - 156 s.
21. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2005. - 164 s.
22. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2006. - 148 s.
23. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. - T. 2. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. - Warszawa: Rada Ministrów, 2007. - 160 s.