

ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВИХ ОСНОВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В БОЛГАРІЇ ТА ПОЛЬЩІ: ДОСВІД РЕФОРМ ТА ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ



**Ольга
КИРИЛЕНКО**



Андрій ЛУЧКА

Розглянуто досвід посилення фінансової незалежності місцевих спільнот у Болгарії та Польщі. Обґрунтовано доцільність його застосування в Україні. Вироблено пропозиції щодо оптимізації стратегії забезпечення фінансової 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 здійснених у даному напрямку реформ 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 Болгарії 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 Болгарії 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 чимало проблем у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування, які в 1999–2001 рр. проявилися особливо гостро. Унаслідок недосконалості 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 діє 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, звісно, 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 досі 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 самостійність органів 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. Відтоді 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 мінімально 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-

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

%

Види доходів	Роки							
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Податкові 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	–	–
– акцизні збори	0,006	0,001	0,002	0,002	0,001	0,001	0,0	0,0
– місцеві податки та інші податкові надходження	5,0	4,9	4,8	5,2	7,1	9,6	9,3	9,4
Неподаткові 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
Трансферти з державного бюджету	37,5	40,4	42,6	32,0	36,9	34,7	65,9	64,0
– у т. ч. трансферти, 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, віднесено також місцеві збори.

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

Донедавна до бюджетів територіальних спільнот надходила частина загальнодержавних податків. Найвагомими 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% від якого розподілялося на користь муніципалітетів. Причому, як зазначає болгарський учений Еміль Савов [1, 10], порядок справляння останнього (за походженням доходів) викликав багато нарікань, будучи несправедливим і таким, що ускладнює процедуру фінансового вирівнювання. Це було зумовлено передусім тим, що низка муніципалітетів користувалися чималими вигодами від діяльності великих промислових підприємств, споруд-

жених на їхній території відповідно до загальнодержавних рішень 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 переліки місцевих податків і зборів, визначати базу та ставки місцевих податків і звільняти від оподаткування ними (табл. 2).

Хоча болгарські муніципалітети не спроможні регулювати рівень збору місцевих податків, вони однак самостійно встановлюють місцеві 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 підвідомчих територіях тарифи (наприклад, за вивезення сміття); надавати пільги зі сплати платежів, що зараховуються до місцевих бюджетів; розпоряджатися усіма власними доходами відповідно до потреб та інтересів місцевого населення [6]. Варто також зазначити, що вже у 2003 р. муніципалітети Болгарії повністю контролювали 40% видатків місцевих бюджетів, здійснюючи управління ними та визначаючи напрямки спрямування коштів [2, 48].

У країні застосовуються єдині ставки місцевих 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 відповідно до локальних умов. Спробу центрального уряду держави надати місцевому самоврядуванню ширші повноваження у сфері місцевого оподаткування було заблоковано конституційним судом країни. А відтак уряд, встановлюючи ставки податків, що прийнятні для всіх, без винятку, муніципалітетів, тим самим істотно занижує допустимий для багатьох територій рівень оподаткування. Тому подальші кроки щодо поглиблення фінансової незалежності органів місцевого 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 місцевому рівні [6].

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

У 2002–2005 рр. показники фінансової самостійності органів місцевого самоврядування Болгарії продовжували

Таблиця 2

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

%

Види доходів	Вид	База	Ставки	Звільнення	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.

Примітки:

“Ц” – повноваження центральної влади.

“М” – повноваження органів місцевого самоврядування.

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

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	5	7
– місцеві збори	3	6	6	7	9	9
– інші власні доходи	4	5	8	6	7	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 трансфертів погіршилося: з 32 до 56%. Хоча, застосовуючи методику, що передбачає віднесення до міжбюджетних трансфертів відрахувань від загальнодержавних податків, Міністерство фінансів Болгарії робить висновок, що й 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, досі в Болгарії ще не досягнуто високої стійкості та прогнозованості місцевих бюджетів. Вирішення цієї задачі, безпе-

речно, потребує вдосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин, що не дає змоги муніципалітетам планувати їхні витрати і доходи [2, 48].

Однією з невід'ємних умов поглиблення фінансової незалежності місцевих властей від суб'єктів загальнодержавної влади є 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 Консультаційної 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 самостійно здійснює фінансову діяльність відповідно до її бюджету [9].

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

- гміни мають бути забезпечені коштами, адекватними покладаєним на ці органи завданням;
- доходи органів місцевого самоврядування складаються з власних доходів, а також загальних і спеціальних трансфертів з державного бюджету;
- гміни 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 самостійності відчутно сприяли здійснення рефор-

ми адміністративно-територіального устрою та бюджетна децентралізація.

У 2005 р. в Польщі діяло 2478 гмін [11, 32]. Переважна більшість населених пунктів у цій країні є дуже дрібними, тому одна гміна в середньому охоплює 17 сіл. Середня чисельність населення гміни 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 обов'язкових завдань місцевого значення, гміни здійснюють обов'язкові функції та повноваження, що делегуються державними адміністраціями. Обов'язкові функції муніципалітетів встановлюються винятково законодавчими актами парламенту. Делеговані повноваження можуть закріплюватися 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 зростала, досягнувши максимуму у 2000 р. Відтоді внаслідок унесення змін до порядку

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

Частка видатків місцевих бюджетів, %	Роки										
	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.cec.eu>.

** Із врахуванням цільових позабюджетних фондів.

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

У 2005 р. в структурі видатків місцевих бюджетів 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 релігію (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 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 трансфертів 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.cec.eu>.

Доходи місцевих бюджетів Польщі в 1995–2005 рр.*

Рік	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://epp.eurostat.ec.eu>.

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

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

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

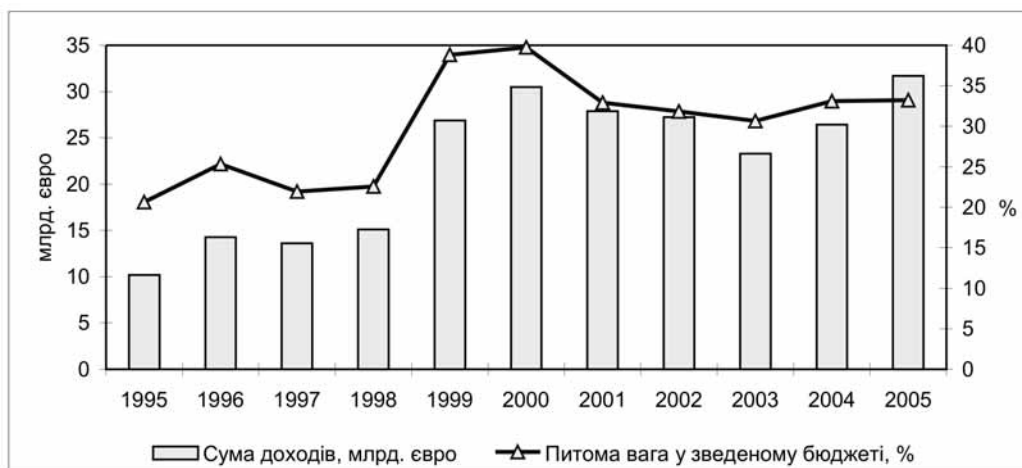


Рис. 2. Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів Польщі та їхньої частки у зведеному бюджеті держави в 1995–2005 рр.

Власні доходи ґмін включають такі види надходжень:

- податки: на нерухомість; земельний; лісовий; на транспортні засоби; податок з доходів фізичних осіб від підприємницької діяльності, що сплачується у формі податкової карти; на спадщину й дарунки; за справляння цивільно-правових дій;
- збори: гербовий; торговий; місцеві; за геологічні розробки; інші збори, що стягуються на підставі окремих законів;
- доходи від економічної діяльності бюджетних установ та організацій, що утримуються із бюджетів ґмін, і комунального господарства;
- доходи від власності ґмін;
- доходи у формі спадщини, пожертви або дарунків, зроблених на користь ґмін;
- надходження від штрафів і санкцій;
- відсотки на залишки коштів ґмін у банківських установах і від наданих позик;
- дотації з бюджетів інших органів місцевого самоврядування;
- 5% доходів, що стягуються на користь держави у зв'язку з реалізацією завдань державних адміністрацій;
- частини надходжень від податку з доходів фізичних осіб (згідно зі статтею 4 Закону “Про доходи органів територіального самоврядування” встановлено базову норму відрахувань від даного податку до бюджетів ґмін – 39,34%. Однак вона щороку коригується відповідно 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 ґміни;
- інші доходи, що належать ґмінам відповідно до законодавства [13, ст. 4, 89].

На відміну від ґмін, повіти та воєводства не мають власних податкових доходів, крім надходжень від розподілу загальнодержавних податків з доходів юридичних і фізичних осіб, процент відрахування від яких з 2002 р. суттєво зріс (табл. 6, 7).

Таблиця 6

Нормативи відрахувань до місцевих бюджетів Польщі від податку з доходів фізичних осіб у 2002–2006 рр.*

Види місцевих бюджетів	2002–2003 рр.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Бюджети ґмін	27,60 %	35,72 %	35,61 %	35,85 %
Бюджети повітів	1,00 %	8,42 %	10,25 %	10,25 %
Бюджети воєводств	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 відрахувань до місцевих бюджетів Польщі від податку з доходів юридичних осіб у 2002–2006 рр.*

Види місцевих бюджетів	2002–2003 рр.	2004–2006 рр.
Бюджети ґмін	5,00 %	6,71 %
Бюджети повітів	–	1,40 %
Бюджети воєводств	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 ґмін вона 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 ґмін питома вага власних доходів дещо зменшилася за цей період (на 2,2%), то в місцевих бюджетах інших 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, Франції чи Іспанії, ґрунтується в основному на використанні податків на власність. З усіх органів територіального самоврядування Польщі лише ґміни наділені 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 фіскальне значення,

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

Органи територіального самоврядування вищих рівнів (повіти та воєводства), як і районні 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 здійсненим в останні роки реформам є мало залежними від переданих із державного бюджету трансфертів (див. табл. 8).

Помітну 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 трансфертів загального призначення, що передаються до бюджетів органів місцевого самоврядування, складається з таких елементів:

- вирівнювальної субсидії, що враховує головним чином відмінності в податкових надходженнях на одного мешканця;
- субсидії на освіту, що розраховується на основі показника витрат на одного учня із застосуванням вищого вагового коефіцієнта для сільських районів, дітей-інвалідів, деяких професійних середніх шкіл і шкіл для національних меншин;
- субсидії на дороги, обсяг якої залежить від протяжності доріг та інтенсивності руху;
- компенсаційної субсидії, призначеної для відшкодування втрат

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

Види доходів	2004 р.				2005 р.				2006 р.			
	всього доходів		у т. ч. гмін		всього доходів		у т. ч. гмін		всього доходів		у т. ч. гмін	
	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 у тому числі:	47080,3	51,5	19444,4	48,2	54889,0	53,3	22300,5	48,7	62883,2	53,7	24508,0	47,4
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
лісовий 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 підприємницької діяльності фізичних осіб, сплачений 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
Цільові трансферти у тому числі:	13109,5	14,3	5043,0	12,5	15567,1	15,1	7432,4	16,2	19631,7	16,8	10336,2	20,0
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 у тому числі:	31314,2	34,2	15821,2	39,3	32455,7	31,6	16080,3	35,1	34525,4	29,5	16880,1	32,6
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.***

Групи доходів	2002 р.	2003 р.	2004 р.	2005 р.	2006 р.
Гміни					
Власні доходи	49,6	47,3	48,2	48,7	47,4
Цільові дотації	12,2	10,5	12,5	16,2	20,0
Загальні субвенції	38,2	42,2	39,3	35,1	32,6
Повіти					
Власні доходи	10,7	11,3	24,9	29,2	30,8
Цільові 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 повітів					
Власні доходи	50,5	56,2	64,3	66,1	67,7
Цільові дотації	19,0	11,8	11,0	10,9	11,0
Загальні субвенції	30,5	32,0	24,7	23,0	21,3
Воеводства					
Власні доходи	15,7	15,9	59,1	64,9	63,8
Цільові 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
Цільові 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 унаслідок ухвалення національним парламентом рішень про звільнення від сплати місцевих податків.

В основі польської системи субсидій загального призначення лежать об'єктивні та добре вимірювані показники. Вона 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 настільки високим, щоб позбавляти їх стимулів розвивати місцеве

господарство та зміцнювати 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. Гміни можуть також відмовитися від податку чи плати, скористатися правом зниження ставок на деякі місцеві податки (зокрема, податків на нерухомість, транспортні засоби, земельного та лісового податків), надавати пільги і звільняти від сплати місцевих податків. Крім того, законодавство надає гмінам повноваження встановлювати ціни і плату за послуги з дотриманням загальнообов'язкових критеріїв та обмежень [15, 162–163].

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. Останній показник обмежується 12% у разі, якщо борг центрального уряду становить більше ніж 60% ВВП [8, 82].

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

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

Польські гміни самостійно займаються веденням свого фінансового господарства. За правильність здійснення цієї діяльності відповідає вїт. Фінансове господарство гміни є відкритим. Вїт 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 віднесено виявлення та відхилення невідповідних законодавству рішень органів самоврядування із фінансових питань.

Підсумовуючи вищевикладене приходимо до таких висновків і узагальнень.

По-перше, в Болгарії та ще більшою мірою 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 відчутно зросла. Причому збільшення розмірів територіальних спільнот в обидвох державах дало змогу послабити територіальні диспропорції, поглиблення яких є одним із найсуттєвіших негативних проявів фіскальної децентралізації. Це, звісно, 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 Болгарії 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 дохідної бази органів місцевого самоврядування, насамперед завдяки підвищенню фіскального значення місцевих податків, у тому числі шляхом запровадження податку на нерухомість. Не менш важливо посилити самостійність рад в

питаннях справляння місцевих зборів і неподаткових платежів.

По-третє, одним із суттєвих джерел наповнення місцевих 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 нашій державі [17], важливо попередити можливі негативні наслідки, що пов'язані з вирішенням даного завдання. Вони особливо помітно проявилися в Болгарії. Міжмуніципальний розподіл податку в цій країні був настільки нерівномірний, що платіж врешті-решт повністю передали до державного бюджету. З огляду на це, бачимо необхідність закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток лише тих суб'єктів, діяльність яких тісніше пов'язана з територіальною спільнотою, а надходження розподілені 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 іноземних юридичних осіб і підприємств, створених за участю іноземних 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 відповідно 206 і 1076 разів (без м. Києва – 39 і 130 разів)), так і конкретними місцевими громадами. Крім того в сучасних умовах посилення глобалізації органи місцевого самоврядування не спроможні відчутно впливати на діяльність цих суб'єктів, більшість з яких діють як “глобальні гравці” [18, 246–247].

По-четверте, у процесі поглиблення фінансової незалежності органів місцевого 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 самостійно ухвалюють рішення про виконання чи невиконання факультативних повноважень.

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

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

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

хом удосконалення суспільних фінансів, значно випередили Україну в своєму поступові. Переконані, що вивчення їхнього досвіду дасть змогу прискорити процес розпочатих у нашій країні 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.urbanconomics.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-

- щі – законодавство і практика / *Standards of Fiscal Transparency in Poland – Law and Practice* / Ed. W. Misiąg. – Gdańsk: Gdańsk Institute for Market Economics, 2003. – P. 7–10.
17. Концепція реформування місцевих бюджетів: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р // Зібрання 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. Авдоница; 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. Орієнтур. – 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.