

## Фінансово-правова система місцевого самоврядування та криза місцевих фінансів: теоретичні питання та польський досвід

### 1. Вступ

Термін „криза місцевих фінансів” живився у світовій літературі протягом декількох десятиліть у різному контексті і значенні. По-різному трактують також і чинники, що викликають умови (фактори), які викликають або впливають на кризу та показники, що визначають її обсяг. У цьому зв'язку доречно згадати про поняття фінансово-правової системи місцевого самоврядування. Принципи її організації, а також окремі показники її функціонування часто оцінюються настільки негативно, що для них застосовують загальне визначення “криза місцевих фінансів”. Один з видатних французьких представників науки публічних фінансів твердив ще в сімдесятих роках ХХ ст., що „криза місцевих фінансів це явище, про яке говориться завжди, але ніколи не вирішується”<sup>1</sup>. Тому в першій частині статті запропоновано певний термінологічний порядок, який може полегшити дискусію на тему кризи місцевих фінансів представникам різних галузей науки. Одночасно, стане відправною точкою для оцінки стану польських місцевих фінансів та існуючої фінансово-правової системи місцевого самоврядування в Республіці Польща.

### 2. Криза місцевих фінансів в економічному та системному аспекті

**Економісти** по-різному визначають кризу місцевих фінансів. Для прикладу, пропонуємо визначення Г. Вольмана і Б. Дейвіс: „... це ситуація, коли місцева влада, для збереження рівноваги між рівнем витрат і доходів, мусить вибирати між: 1) зростанням податків – шляхом зміни ставок або структури обкладання податками (...), 2) зменшення рівня витрат у порівнянні з минулим роком, 3) застосуванням комбінації дій типу 1) і 2)”<sup>2</sup>. За іншими визначеннями, криза місцевих фінансів це такий стан, в якому зменшується реальний рівень доходів одиниці місцевого самоврядування щодо аналогічного попереднього періоду (як правило, року), при інших суттєвих незмінних факторах

1 P. Lalumière, Les finances publiques, Paris 1976.

2 H. Wolman, B. Davis, Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress, Вашингтон 1980, с. 1. Прикладні визначень фінансової кризи (стресу) усвідомив літератури наводить М. Вевюра, Явище фінансової кризи одиниці територіального самоврядування його імплікація для держави, „Територіальне самоврядування” 2009, № 3.

(або з врахуваннями змін цих факторів). Перелік цих факторів, а також формули їх обрахунку запропонував у 1993 році П.Е. Моріцен (P.E. Mouritzen). До них належать: зміни фінансової ситуації (здебільшого з боку витрат); сумарні доходи у розрахунковому році, які отримала би одиниця, якби застосувала таку саму податкову ставку, як і в попередньому році; сумарні доходи з попереднього року в цінах з розрахункового року; зміни кількості населення між розрахунковим роком та попереднім роком. Якщо показник дорівнює 100, це означає “нейтральну” ситуацію (немає змін фінансової ситуації). Показники, що перевищують 100 – означають покращення ситуації, а нижчі ніж 100 – фінансовий стрес (кризу)<sup>3</sup>. Оцінюючи науковий доробок і досягнення П. Сванєвіча, наведу фрагмент його міркувань, як відправну точку для подальшого аналізу: “... існує серйозна методологічна проблема: яким чином можна об’єктивізувати поняття фінансової ситуації органів самоврядування?.... пропоную два підходи до операціоналізації поняття фінансової ситуації: – можемо концентруватися на реальній зміні струмення доходів, порівнювальних з обсягом завдань, що виконуються. При такому підході ми повинні говорити не стільки про „добру” або „погану” ситуацію, а скоріше ситуацію, яка „покращується” або „погіршується”. Ситуацію, що погіршується, називатимемо „фінансовим стресом”. Якщо він особливо сильний, можемо говорити про „фінансову кризу”; – про погану фінансову ситуацію можемо говорити тоді, коли маємо справу з дефіцитом поточного бюджету. В свою чергу, якщо ми маємо справу із значним надлишком поточних доходів над поточними витратами, фінансову ситуацію можна назвати доброю”<sup>4</sup>.

Стан місцевих фінансів можна оцінити також з інших точок зору. В системному аспекті оцінку фінансів місцевого самоврядування можна звести до різноманітних аспектів, серед яких особливу роль відіграють: ефективність господарювання публічними грошима, ступінь фінансової децентралізації, обсяг фінансової самостійності самоврядування, значення патерналізму та корупції в економіці самоврядування, відповідність рішень місцевого самоврядування із нормами Конституції та міжнародного права тощо. Часом негативні явища у цих сферах означають падіння доходів або відсутність рівноваги в місцевих фінансах, частіше, однак, тільки починають провадити до такого стану. Парадоксально, але централізація і патерналізм відкривають погану якість управління фінансовими ресурсами, проте можуть запобігати падінню доходів або фінансових недоборів конкретної одиниці місцевого самоврядування, тобто кризи місцевих фінансів в економічному аспекті (згадується тут виявлена в Польщі в сімдесятих роках ХХ ст. залежність розміру центральних дотацій від довжини вугрів, які пропонувалися за окремі гміни).

В середині сімдесятих років ХХ активно обговорювалась криза місцевих фінансів у Франції. Здебільшого йшлося про політичні проблеми і питання системи місцевих фінансів<sup>5</sup>. Стан місцевих фінансів у Франції відзначався тоді суттєвими фінансовими недоборами багатьох громад. Брак їх фінансової самостійності не дозволяв покращити ситуацію власними силами. Надмірна централізація і довільність у наданні фінансо-

3 P.E. Mouritzen, What is a Fiscal Crisis? в: P.E. Mouritzen (red.), *Managing Cities in Austerity*, London-Newbury Park – New Delhi 1993, с. 19, за: П. Сванєвіч, *Місцеві фінанси – теорія і практика*, Варшава 2004, с. 264.

4 П. Сванєвіч, *op. cit.*, с. 262.

5 Див. напр. J. Cathelineau, *Finances publiques*, Paris 1976; *La réforme des collectivités locales vue de Province*, Paris 1980.

вих ресурсів місцевим союзам поглиблювали конфронтаційний характер взаємовідносин між центральною владою і місцевими союзами. Зокрема це виявлялось у їх фінансових взаємовідносинах, оскільки центральна влада, відмовляючись від інших форм нагляду, залишила собі так званий “нагляд через гаманець” над місцевими одиницями<sup>6</sup>. Економісти у своїх роздумах, як правило, відмовляються від наведення цього найбільш характерного прикладу кризи місцевих фінансів (як кризи усієї системи цих фінансів).

Ці факти викликають деякі міркування щодо певного впорядкування і зауваження.

- 1) У згаданих випадках економічного і системного підходу до питань кризи місцевих фінансів, маємо справу із спробою оцінити місцеві фінанси з точки зору різного предмету досліджень і тим самим – частково різних критеріїв оцінки. Економічний підхід спирається на фінансовому критерії зросту або падіння доходів самоврядування і часами його змінюють критерієм надлишку /дефіциту поточного бюджету. Системний підхід – це, в свою чергу, комплексна оцінка фінансово-правових принципів та результатів їх застосування з точки зору бачення вимог раціональної економіки, відповідності до Конституції і міжнародного законодавства, децентралізації, фінансової самостійності, демократії тощо. Фінансово-правові принципи – це не що інше, як фінансово-правова система місцевого самоврядування. В цій ситуації добре було б, аби при негативній оцінці місцевих фінансів – поняття кризи місцевих фінансів зарезервувати для економічного підходу, а у системному підході користуватися терміном **кризи фінансово-правової системи місцевого самоврядування**. При цьому під поняттям кризи треба розуміти серйозні системні порушення, а до інших недоліків підходити як до **вад (дефектів)** системи або її основних елементів.
- 2) Обидва підходи (економічний і системний) мають різні методи і способи наукового пізнання. Якщо економічний підхід завжди можна перевірити емпіричним шляхом, то системний підхід, зважаючи на предмет досліджень (фінансово-правова система самоврядування та результати її застосування, в тому числі потенційні), різноманітні критерії дослідження (зокрема, економічні, правові і соціо-політичні) вимагають певних додаткових наукових визначень. Разом з тим, в переважній більшості, ці поняття теж можна перевірити емпірично. При цьому не дивує, що результати економічних і системних досліджень можуть призводити до відмінних показників. Наприклад, у системному аспекті, фінансово-правова система самоврядування може знаходитися у стані кризи з уваги на підтверджені цифрові дані відносно невеликої децентралізації або фінансової самостійності територіального самоврядування. Для прикладу, такі оцінки з'являлись у певних періодах щодо системи місцевих фінансів Голандії і Великобританії, в умовах відсутності кризи місцевих фінансів у економічному аспекті, тобто стан їх місцевих фінансів був абсолютно збалансованим

---

6 В польській літературі на цю тему ці питання широко представлялися у праці Е. Руськовського, Основні правові проблеми місцевих фінансів у Франції, Бялисток 1983.

- 3) Прикладом відмінних результатів у тематичних дослідженнях відносно Польщі є опубліковані оцінки місцевих фінансів в 2001-2003 роках. На думку П. Свяневіча, провал (тобто відповідник кризи) польських місцевих фінансів настав в 1999-2000 роках. 2001-2003 роки – це поступове зростання реальних доходів самоврядування і зменшення частки гмінних одиниць з від’ємним сальдо поточного бюджету<sup>7</sup>. Оцінюючи стан місцевих фінансів щодо діючої тоді фінансово-правової системи, Е. Руськовський сформулював тезу, що період 1999-2000 років був відправною точкою нової, триступеневої фінансово-правової системи територіального самоврядування, в своїй основі дуже недосконалої і розрахованої на принципову зміну через два роки. Однак, ця недосконала система, з дрібними поправками, діяла до кінця 2003 року. Власне в 2001-2003 роках укорінювалися помилки згаданої системи (невідповідність нормам Конституції і Європейській хартії про місцеве самоврядування), погіршення інших ситемних показників (наприклад показник фінансової децентралізації); економічних показників (наприклад падіння показників фінансової децентралізації та інвестиційних витрат самоврядування, зростання показника заборгованості перед органами місцевого самоврядування). Це призвело до зростання напруги у фінансово-правовій системі місцевого самоврядування у 2001-2003, тобто до поглиблення кризи цієї системи<sup>8</sup>. Обидві позиції мають своє наукове обґрунтування і показують, що при оцінці місцевих фінансів треба враховувати як питання кризи місцевих фінансів (погіршення або покращання) в економічному аспекті, так і питання оцінки фінансово-правової системи територіального самоврядування при системному підході. Тільки тоді зростає шанс на вирішення реальних проблем, зокрема на політичному рівні. Різноманітність наукових підходів свідчить про складність і багатовекторність проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Проте чи не найбільш узагальнюючою проблемою у даному питанні є проблема реформи місцевих фінансів в Польщі, яка свого часу була заблокована Президентом Республіки Польща як надто коштовна для фінансів держави, а вдруге, була відкинута представниками місцевого самоврядування, як неефективна для місцевих одиниць.

### 3. Чи є криза місцевих фінансів в Польщі?

Показники виконання місцевих бюджетів за 2008 рік дозволяють зробити деякі висновки щодо стану місцевих фінансів Польщі. У порівнянні з 2007 роком, доходи територіального самоврядування в Польщі зросли на 8,5%, а враховуючи показник інфляції – на 4,3%. Це був набагато нижчий зріст, ніж у минулих роках. Так у 2005 р. номінальний зріст складав 12,5%, в 2006 р. – 13,7%, а в 2007 р. – 12,3%)<sup>9</sup>. Таким чином, можемо стверджувати, що в 2008 р. мало місце деяке падіння темпу зростання доходів територіального самоврядування в Польщі, а тим самим і погіршення стану міс-

7 П. Свяневіч, *op. cit.*, с. 286 і попередні зауваження.

8 Е. Руськовскі, *Місцеві фінанси в період акцесії*, Варшава, 2004.

9 Джерело: Звіт з діяльності Регіональних обрахункових палат і виконання бюджету одиницями територіального самоврядування в 2008 році, Варшава 2009, с. 111.

цевих фінансів. Застосовуючи раніше запропонований економічний підхід до оцінки ситуації, можемо констатувати фінансовий стрес для місцевого самоврядування. Проте в ситуації 2008 року це не значний стрес, про що може свідчити зростання витрат самоврядування, у порівнянні з попередніми роками: номінальне зростання на 12,4%, реальне на 8,2%. На непогану фінансову ситуацію місцевого самоврядування в Польщі у 2008 р., незважаючи на падіння темпу зростання доходів, вказує також зростання інвестиційних витрат, показник яких зріс до 21,2% (при показнику в 2007 і 2006 роках – 20,3%)<sup>10</sup>. Додатковим аргументом є також аналіз операційного надлишку бруutto, тобто перевищення поточних доходів над витратами. В 2008 р. цей показник складав 12,4% до валового доходу в усіх одиницях місцевого самоврядування самоврядування, а в окремих типах одиниць складала відповідно: 22,1% у воєводствах, 13,0% у гмінах, 11,7% у містах на правах повіту, 11,3% у столиці Варшаві і 6,1% у повітах<sup>11</sup>. У 2008 р. зменшилася також кількість одиниць із критичними показниками бюджетної заборгованості. Так, у порівнянні із 2007 роком, кількість бюджетів із найвищим рівнем заборгованості (50-60%) зменшилась від 34 до 28, а кількість одиниць із заборгованістю понад 60% впала до 3 одиниць проти 5 у 2007 році. За оцінкою Національної ради регіональних обрахункових палат “Про переважно добрий фінансовий стан органів територіального самоврядування, свідчать невеликі, а також такі що скорочуються, частки прострочених боргів. У 2004 р. вони склали 1,9% зобов’язань органів територіального самоврядування, в 2007 р. – 0,7%, а в 2008 р. – 0,6%”<sup>12</sup>.

Загалом, можна сказати, що у 2008 році польські місцеві фінанси, незважаючи на падіння темпу зростання доходів, в цілому були в доброму стані не виявляли ознак кризи.

Цей висновок стосується глобальної фінансової ситуації у місцевому самоврядуванні. Проте це не виключає ситуації, коли окремі місцеві одиниці можуть мати фінансові проблеми, а їх фінанси можуть опинитися у кризовому стані. Для окремих територіальних одиниць потенційною загрозою є також заборгованість юридичних осіб, що знаходяться під наглядом органів місцевого самоврядування, зокрема самостійні публічні заклади охорони здоров’я<sup>13</sup>.

Дещо гірше виглядає ситуація з фінансами місцевого самоврядування в Польщі у перспективі 2009-2010 років. Всупереч досить оптимістичній інформації про виконання бюджетів за I квартал 2009 р.<sup>14</sup> – дані з липня/серпня 2009 р. непокоять. Згідно інформації Міністерства Фінансів Польщі, надходження від основного джерела доходів, яким є для більшості одиниць місцевого самоврядування, частка в прибутковому податку від фізичних осіб, – зменшаться в 2009 р. на 14,5%. Значно зменшаться також частки в прибутковому податку від юридичних осіб. В цій ситуації одиниці територіального самоврядування почали заощаджувати. Більшість одиниць планує ко-

10 Джерело: Як вище, с. 118 і 121.

11 Джерело: Як вище, с. 135-136.

12 Як вище, с. 138.

13 Як вище, с. 138-142.

14 Див. К. Томашевські, У самоврядуванні 8,5 млрд надлишку замість дефіциту, „Газета Певна” з 18 травня 2009 р.

ригувати свої бюджети „вниз” восени цього року<sup>15</sup>. Згідно окремих думок експертів таке зменшення доходів у порівнянні з минулим роком, спостерігається вперше в історії післявоєнного місцевого самоврядування в Польщі. Подібні прогнози формуються також і щодо 2010 року. Власне це може означати **настання кризи місцевих фінансів в Польщі**.

#### 4. Коротка оцінка діючої фінансово-правової системи територіального самоврядування в Польщі

У Польщі вже кілька років функціонує стабільна фінансово-правова система місцевого самоврядування. Її основи закладено Законом від 13 листопада 2003 р. «Про доходи одиниць територіального самоврядування»<sup>16</sup> та Законом від 30 червня 2005 р. «Про публічні фінанси»<sup>17</sup>. Незважаючи на деякі недоліки, цю систему, в цілому, позитивно сприйняли як науковці так і практики<sup>18</sup>. Слабким місцем системи можна вважати відсутність у повітах і самоврядних воєводствах права встановлювати власні податки, що передбачає Конституція і Європейська Хартія Про місцеве самоврядування (щодо повітів), а також надмірне значення трансфертів з державного бюджету у доходах місцевого самоврядування. Закріплення права на зарахування до місцевих бюджетів частки від загальнодержавних податків є штучним кроком, оскільки ці доходи мають характер трансфертів. Саме так вони обліковуються у бухгалтерії і визначаються у міжнародній статистиці. Ця ситуація спричинила до того, що Польща, займаючи одне з провідних місць у Європейському Союзі щодо фінансової децентралізації, одночасно знаходиться в групі держав з найнижчими власними доходами (без урахування частки у державних податках)<sup>19</sup>. На жаль, до вказаних недоліків фінансово-правової системи місцевого самоврядування в Польщі так призвичаїлись, що навіть немає на цю тему ширшої дискусії. Органи місцевого самоврядування, задоволені надійним джерелом доходів (часткою від державних доходів), відмовляються від фактичних власних доходів і більшої фінансової самостійності. Ця ситуація дійсно дуже вигідна для самоврядування в період доброї господарської і фінансової кон'юнктури, однак вона може змінитися в період кризи, коли доходи з державних податків (тож і частка) різко знизяться.

Низка інших фінансових постулатів вже здійснюється, або здійснюватиметься незабаром, у зв'язку із змінами фінансово-правової системи самоврядування. Від 1 січня 2008 р. запроваджено розподіл на поточний і інвестиційний бюджет. Новий Закон «Про публічні фінанси» з апроваджує з 2009 року обов'язок багаторічного бюджетного планування місцевих бюджетів ставить у залежність можливість обтяження боргами, щодо розміру операційного надлишку.

15 Пор. Л. Залевські, Органи самоврядування мусять зменшити свої бюджети, „Газета Певна” з 16 липня 2009 р.; А. Островска, Міські бюджети буди коригувати восени, „Жечпосполіта” з 22 липня 2009 р.

16 В. З. з 2008 р. № 88, поз. 539 з пізн. зм.

17 В. З. № 249, поз. 2104 з пізн. зм.

18 Див. Е. Руськовскі, Й. М. Салахна, Місцеві фінанси після акцесії, Варшава, 2007.

19 *Ibidem*, с.

Можлива криза місцевих фінансів, яка передбачається у 2009 р., викликає необхідність прийняття нових рішень, метою яких було б обмеження або залагодження кризи. Може настати нетипова ситуація, коли **при добре оціненій фінансово-правовій системі територіального самоврядування в Польщі і правильному напрямку її змін, настане криза місцевих фінансів**. Логіка показує, що несправна фінансово-правова система місцевого самоврядування може спричинитися до кризи місцевих фінансів. При фінансово-правовій системі територіального самоврядування, яка отримала добру оцінку, настання кризи місцевих фінансів доводить, що ця криза має інші причини, не пов'язані з цією системою. Так власне є із очікуваною у 2009 році кризою місцевих фінансів в Польщі, причини якої пов'язані із світовою економічною кризою.

## 5. Кінцеві висновки

Для уникнення непорозумінь у змісті понять, пропоную застосовувати термін «криза місцевих фінансів» для означення фінансових явищ, що полягають у зменшенні доходів місцевого самоврядування, у порівнянні з минулим роком або/та виникнення дефіциту поточного бюджету (так званий економічний підхід). Що ж стосується системного підходу, який полягає у негативній загальній оцінці фінансово-правової системи місцевого самоврядування (тобто економічній, правовій і соціо-політичній оцінці) вживати термін «криза фінансово-правової системи місцевого самоврядування». Обидва підходи при цьому повністю обґрунтовані і повинні взаємно доповнюватися при оцінці та формуванні оптимальної системи місцевих фінансів.

Логіка і досвід засвідчують, що криза місцевих фінансів (в економічному аспекті) виникає тоді, коли спостерігається криза фінансово-правової системи місцевого самоврядування (в системному аспекті), або коли остання випереджує кризу місцевих фінансів. Часом, однак, спостерігаються відхилення, коли одночасно з покращанням фінансової ситуації самоврядування (виходом з кризи місцевих фінансів), поглиблюється криза фінансово-правової системи територіального самоврядування, або одночасно з доброю оцінкою цієї системи виникає криза місцевих фінансів. Така ситуація має місце при світовій економічній кризі, яка є головною причиною кризи місцевих фінансів.

Представлені теоретичні розважання знаходять своє повне підтвердження досвідом Польщі за період останніх десяти років. Неefективна фінансово-правова система місцевого самоврядування у 1999-2000 роках призвела до кризи місцевих фінансів. В 2001-2003 роках покращувалися деякі фінансові показники місцевого самоврядування (вихід з кризи місцевих фінансів), тоді як фінансово-правова система в цей період далі деградувала (піддавалася кризі). Добрій фінансовій ситуації місцевого самоврядування в 2004-2008 роках сприяло реформування системи місцевого самоврядування. Проте у 2009 році, незважаючи на подальше вдосконалення фінансово-правової системи місцевого самоврядування (а отже і її позитивну оцінку), все вказує на прихід кризи місцевих фінансів. Рушійною силою цієї кризи є світова економічна криза, на яку вітчизняні рішення фінансово-правової системи самоврядування мають невеликий вплив.

## **Annotation**

This article deals with the theoretical and practical issues concerning the concept and understanding of a financial crisis. The author gives a comprehensive definition of a financial crisis as an economic phenomenon. Additionally, he outlines and analyzes the problem of an economic crisis in Poland and its threats to local finances. The bottom line is that a financial crisis as a phenomenon which is not properly understood and although at present Poland is heading in the direction of an economic crisis the situation is not so critical at the current level.