

Ольга Кириленко

Місцеві бюджети в економічній системі держави

Економіка кожної країни складається із багатьох взаємопов'язаних елементів, які в сукупності утворюють певну економічну систему. Розглядаючи економічну систему як цілісне формування, зазвичай на перше місце висувають зв'язки між виробниками та споживачами матеріальних та нематеріальних благ і послуг. Окрім цього, говорячи про економічну систему, як правило, розуміють взаємопов'язане функціонування продуктивних сил і виробничих відносин, яке досягається за допомогою певних організаційних форм та видів діяльності.

Економіка завжди має системний характер, що створює необхідні передумови для постійного відтворення економічних відносин та інститутів, існування відповідних економічних закономірностей. Одночасно економічним системам притаманний динамізм, тобто вони не являються незмінними, сталими, а постійно розвиваються; на відповідних етапах розвитку людського суспільства одна економічна система змінюється іншою.

Різноманітність економічних систем потребує проведення їх групування, класифікації, в зв'язку із чим виникає питання про визначення критеріїв, за якими воно буде здійснюватися. В економічній літературі найбільше розповсюдження одержала класифікація економічних систем виходячи з таких двох ознак: 1) форма власності на засоби виробництва; 2) спосіб координації та управління економічною діяльністю. Відповідно до даних ознак виділяють: командну або тоталітарну економіку, ринкову економіку або капіталізм епохи вільної конкуренції, змішану економіку.

Як показує історичний досвід, зміна економічних систем завжди супроводжується соціально-економічними потребами та кризовими явищами, які набули особливої гостроти для країн, що утворилися на теренах колишнього СРСР і пов'язані із руйнацією усталених народногосподарських зв'язків. Для України в умовах перехідної економіки важливим є: створення основ ринкових відносин і проведення соціальних перетворень (підтримка незахищених верств населення, створення нових робочих місць, допомога безробітним та ін.).

В досягненні цілей суспільного розвитку велика роль відводиться державі, яка в умовах ринкової економіки виконує наступні економічні функції: алокативну, розподільчу, регуляторну та стабілізаційну. В зв'язку із тим, що у кожній країні існують різні рівні влади, то певний інтерес представляє конкретизація іманентних в цілому для держави функцій відносно окремих органів, що відповідають різним рівням влади. Зупинимось більш детально на функціях, які покладаються на місцеві органи влади.

Для органів влади місцевого рівня притаманні, головним чином, алокативна та в деякій мірі розподільчі функції. Справа в тому, що інші дві функції (регуляторна та стабілізаційна) втілюються лише на національному рівні відповідними загальнодержавними інститутами законодавчої та виконавчої влади шляхом формування необхідної законодавчої бази, практичного впровадження її у життя та здійснення контролю за дотриманням чинного законодавства.

Враховуючи глобальну тенденцію децентралізації влади і зміцнення позицій самоврядування в розвинутих ринкових країнах широкого розповсюдження набули процеси делегування або передачі окремих державних повноважень органам місцевої влади. При передачі певне повноваження органа державної влади виключається з його компетенції та включається у компетенцію місцевого самоврядування. Делегування передбачає надання права вирішення будь-

якого питання органам місцевого самоврядування на один раз, на певний термін або безстроково.

З цієї позиції всі функції, які виконує місцева влада ділять на дискреційні – з найбільш широкими повноваженнями (місцеві органи можуть брати або не брати на себе таку функцію і самостійно визначають способи її виконання); обмежені дискреційні – такі, які місцева влада зобов'язана виконати, але може самостійно визначати спосіб виконання; недискреційні – обов'язкові функції із законодавчим регламентуванням способів їх виконання.

Спираючись на концепцію суспільних благ, як визначальну у сучасних поглядах на державу, основну ціль місцевих органів влади у сфері економіки можна сформулювати як ефективне забезпечення населення місцевими суспільними благами. Конкретизація даної мети з урахуванням практичних реалій сьогодення дає можливість виділити основні завдання місцевих органів влади: надання соціальних послуг; забезпечення функціонування соціальних, культурних, побутових установ і місцевого господарства; підтримка малозабезпечених верств населення, пенсіонерів, багатодітних і неповних сімей, дітей-сиріт тощо; створення нових робочих місць; охорона навколишнього природного середовища; утримання доріг, парків, кладовищ і тому подібне; продовольче забезпечення населення; сприяння розвитку підприємництва тощо.

Доцільність децентралізації влади і забезпечення надання визначеного кола суспільних послуг місцевими органами влади пояснюється тим, що окремі послуги мають суто локальний характер, а органи місцевої влади з більшою ефективністю та економією на затратах здатні їх надати, оскільки вони наближені до споживачів і володіють необхідною інформацією. Крім того, через механізм впливу на прийняття рішень (виборність органів місцевої влади) місцеве населення має змогу виявляти свої уподобання і домагатися певної кількості та якості локальних суспільних послуг.

При цьому місцеві податки і збори для жителів територіальної громади постають як ціна благ, які надаються на локальному рівні, що відповідає положенням концепції суспільних благ, згідно якої податки розглядаються не як інструмент мобілізації коштів, необхідних для функціонування держави, а як плата за суспільні блага.

Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть в розрізі регіонів однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятись, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах муніципалітети опікуються охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, ряд повноважень іспанські муніципалітети здійснюють спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, шляхи). В Італії муніципалітети утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу, фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. В Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Виконання функцій і завдань, які покладені на державу потребує необхідних матеріальних та фінансових ресурсів, які зосереджуються у державному секторі і знаходяться в розпорядженні центральних та місцевих органів влади. Основними елементами акумульованих у державному секторі ресурсів є: кошти, які надходять до бюджетів; кошти інших державних цільових фондів; фінансові та матеріальні ресурси, які належать до державної форми власності; доходи від державної власності; зовнішні та внутрішні позики та ін.

Починаючи з другої половини XIX ст. і протягом XX ст. визначилась неухильна тенденція до збільшення обсягів державного сектора, яка була зумовлена розширенням завдань, що вирішувала держава (перш за все це пов'язано з активним втручанням в економічне життя), наповненням окремих її функцій новим змістом (це стосується соціального захисту і соціального забезпечення населення), а також дією міжнародних, демографічних, екологічних та інших чинників.

Значна частина ресурсів суспільного сектора у кожній країні зосереджується в бюджетній системі, яка представляє сукупність бюджетів різних рівнів та видів. Принципи, на яких засновані

національні бюджетні системи, а також їх структура безпосередньо визначаються державним устроєм країни. Існує два типи держав: унітарні (єдині) та федеративні (союзні). В унітарних державах функціонує два рівня влади: центральний уряд та органи місцевого самоврядування; у федеративних – три: федеральний уряд, уряди суб'єктів федерації та органи місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети, як окрема ланка бюджетної системи, присутні у федеративних та унітарних державах. Проте на їх функціонування значний вплив має не тільки державний устрій країни, але і особливості організації місцевого управління, які сформувались в результаті тривалого історичного періоду. Закономірно, що поява та розвиток місцевих бюджетів відбувалися у безпосередньому і нерозривному зв'язку із становленням інституту місцевого самоврядування.

Протягом першої половини ХХ ст. внаслідок першої та другої світових війн відбулося зменшення питомої ваги фінансових ресурсів місцевих властей у порівнянні із тими, що акумулювались на загальнодержавному рівні в зв'язку із винятковою важливістю завдань, які вирішували на той час уряди більшості європейських країн. У другій половині ХХ ст. спостерігалась протилежна тенденція до збільшення ресурсів, зосереджених на місцевому рівні, яка була зумовлена поступовим відновленням позицій місцевого самоврядування, втрачених під час світових війн, а в наступні роки – до більшої децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування. У 1950-х роках в багатьох країнах світу і, зокрема, у Європі розпочалися складні і багатопланові процеси реформування місцевого самоврядування у напрямку коригування кількості самоврядних одиниць, вдосконалення організаційної структури органів самоврядування, фінансові та функціональні реформи.

Зміни, які відбувалися у взаємовідносинах між центральною та місцевою владою знайшли закономірне відображення у формуванні доходної бази місцевих бюджетів. У переважній більшості розвинутих європейських країн основу доходної бази місцевих бюджетів в сучасних умовах складають податкові надходження, виключення становить Великобританія, де перевага надається субсидуванню і відповідно питома вага грантів в сукупних доходах місцевих бюджетів країни є найвищою – 70,6% у 1998 р. [1:418]. Дане становище спричинено національними особливостями функціонування органів місцевого самоврядування, які не мають самостійних прав і фактично перетворилися в адміністративні органи центрального уряду.

У податкових доходах місцевих бюджетів як правило переважають місцеві податки, до яких у більшості країн віднесено майнові, місцеві прибуткові, промислові, податки на професію, а також чисельну групу дріб'язкових за своїм фіскальним значенням податків, які відображають політику місцевих органів влади (екологічні, на полювання, на собак і т.п.). Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами. Так, якщо у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, в 1998 р. усього 13,7% сукупних доходів формувалось за рахунок податкових надходжень, а 70,6% – державних субсидій та субвенцій, то у Швеції, де в результаті проведених реформ досягнуто високого ступеня децентралізації і автономії місцевих властей, власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів склали у 1998 р. 70,1% і лише 19,1% – державні субсидії [1: 418, 391].

Існують значні відмінності також і у складі податкових доходів місцевих органів влади. У Великобританії вони майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є виключенням із загально розповсюдженої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості, дуже часто дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового тягаря. Окрім Великобританії, майнові податки відіграють суттєву роль в доходах місцевих бюджетів США: у 1997 р. за їх рахунок було забезпечено поступлення 46,2% власних доходів місцевого самоврядування або 73,4% податкових надходжень до місцевих бюджетів; Іспанії: у 1996 р. – 23,1% власних доходів або 30,2% податкових надходжень; Франції: у 1997 р. – 25,6% власних доходів або 35,7% податкових надходжень до місцевих бюджетів [1: 163, 384, 423].

У країнах північної Європи, які характеризуються найвищими показниками життєвого рівня і відповідно високими податками, у формуванні доходів місцевих бюджетів велику роль відіграють муніципальні прибуткові податки: у Швеції в 1998 р. за їх рахунок було сформовано 70,1% сукупних доходів місцевих бюджетів, Норвегії в 1997 р. – 36,7%, Данії в 1994 р. – 42,7% [1: 132, 384, 391].

До місцевих бюджетів поступають неподаткові надходження – це штрафи, збори, доходи від майна, яке належить місцевим органам влади, орендна плата, кошти від продажу об'єктів муніципальної власності, кошти залучені від розміщення муніципальних позик та ін. Питома вага неподаткових надходжень достатньо значима у сукупних доходах місцевих бюджетів окремих

країн, проте їх склад та структура іноді значно відрізняються. Так, у США, Великобританії, Швеції важливе місце серед неподаткових надходжень займають доходи від підприємницької діяльності та власності; у Франції, Німеччині та Данії значного розповсюдження набули місцеві позики. Неухильно зростають поступлення до місцевих бюджетів від надання платних послуг у США (за водопостачання, каналізацію, прибирання сміття), Норвегії (за водопостачання, каналізацію, утримання дітей у дитячих садках), Італії (шкільний збір, за використання державних земельних ділянок, місцеві ліцензійні збори), Швеції (за енерго- і водопостачання, використання відходів). Збільшення обсягу платних послуг частково зумовлено протистоянням політиці підвищення податків.

Ще однією великою групою доходів місцевих бюджетів ринкових країн є гранти, тобто поступлення коштів з бюджетів іншого, як правило, вищого рівня. Їх питома вага в доходах місцевих бюджетів коливається у багатьох країнах від 1/4 до 1/3, рідше до 1/2 сукупних доходів. Виключення становить Великобританія, де гранти домінують серед усіх джерел фінансових ресурсів місцевого самоврядування. В даний час спостерігається тенденція до збільшення ролі трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевих органів влади, що відповідає загальному розповсюдженню принципу субсидіарності в Європі і світі. Крім того, якщо розглядати види субсидій, які виділяються центральним урядом, то перевага все більше надається незв'язаним субсидіям перед цільовим субвенуванням, що, як показує досвід, не обмежує самостійність органів місцевого самоврядування і сприяє розвитку їхньої ініціативи, активізує діяльність щодо задоволення потреб населення територіальних громад.

Витрачання ресурсів місцевих органів влади в цілому визначається ступенем децентралізації влади, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має бюджетна політика, яку проводить центральний уряд країни. Аналіз напрямків витрачання коштів місцевих бюджетів європейських країн та США дає можливість відзначити чітко окреслену соціальну спрямованість: найбільшими групами видатків є утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення. На долю даних трьох груп видатків припадає від 40% до 84% коштів місцевих бюджетів. Причому у країнах з соціально орієнтованою економікою частка вказаних видатків досягає максимального значення (Данія – 84% у 1994 р., Норвегія – 72% у 1997 р.); у федеративних країнах і Великобританії, де місцеве самоврядування обмежене – знаходиться на середньому рівні (США – 61% у 1997 р., Німеччина – 52% у 1996 р., Великобританія – 61% у 1998 р.); а в найбільш централізованій країні – Франції і державі автономій – Іспанії з нерівномірно розвинутих самоврядуванням, питома вага видатків з місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування є найнижчою (у Франції в 1993 р. – 40%, Іспанії в 1996 р. – 29%) [1: 132, 163, 173, 311, 384–385, 418, 424].

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відмітити, що переважання однієї чи другої групи виключно зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, які склались протягом тривалого історичного періоду. Достатньо значимими в усіх країнах є видатки, пов'язані із наданням муніципальних послуг, витрати зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей, здійсненням розважальної, культурної та релігійної діяльності, утриманням муніципального транспорту та засобів зв'язку, охороною громадського порядку.

В цілому за останні десятиліття у відповідності до загальносвітового процесу зміцнення місцевого самоврядування, регіоналізації державної політики більшості країн, розповсюдження принципу субсидіарності відбувається збільшення обсягів місцевих бюджетів. Так, лише за період з 1988 по 1997 рік видатки локальних урядів Фінляндії збільшились в 1,6 разів, Франції і Норвегії – в 1,5 раза; за період з 1989 по 1997 рік відповідні видатки зросли в Італії – в 1,7 рази, Німеччині та Великобританії – в 1,4 рази; за 1987–1996 роки аналогічні видатки в Іспанії зросли в 2,4 рази; з 1990 по 1997 роки у США – в 1,5 раза; з 1986 по 1994 рік у Данії – в 1,6 разів; з 1989 по 1997 рік у Швеції – в 1,4 рази [1: 132, 159, 163, 173, 217, 311, 384, 392, 418, 424].

Література

1. Government Finance Statistics Yearbook. Vol. XXIII, Prepared by the Government Finance Division, IMF Statistics Department, 477 p.

Анотація

Висвітлюється роль місцевих бюджетів в економічній системі держави в контексті функцій, які виконують місцеві органи влади і у відповідності до концепції суспільних благ. Розглянуто тенденції у формуванні доходів і витрачання коштів місцевих бюджетів європейських країн та США на проміжку 1980–1990 років.