

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФАКТОР ФІНАНСОВОЇ СТАБІЛІЗАЦІЇ

Фінансова стабілізація в Україні небезпідставно асоціюється з покращенням добробуту населення, невід'ємними складовими якого є зростання реальних доходів, посилення стимулів до праці, скорочення безробіття та розширення соціальних благ та гарантій, які надаються державою.

Виняткова роль у вирішенні багатьох з даних складних проблем належить місцевим бюджетам, тому що саме з них фінансується переважна частина видатків держави в галузі освіти, охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту, житлово-комунального господарства тощо, т.б. всі ті витрати, які зачіпають широкі верстви населення. Закономірно, що стан місцевих бюджетів багато в чому визначає економічний і соціальний прогрес в державі в цілому. В місцевих бюджетах зосереджується майже половина всіх ресурсів бюджетної системи України: у 1998 р. це становило 45,9% доходів і 47,6% видатків зведеного бюджету.

Особливе значення місцевих бюджетів пов'язане ще і з тим, що вони виступають фінансовою базою місцевого самоврядування. Серед всіх джерел фінансових і матеріальних ресурсів органів місцевого самоврядування, передбачених Конституцією України, доходи місцевих бюджетів займають домінуюче місце. Особливої актуальності в зв'язку з цим набувають питання зміцнення доходної бази і збалансування місцевих бюджетів, ефективного витрачання бюджетних коштів.

Починаючи з 1997 р. в нас використовуються нові поняття: "власні" і "делеговані" повноваження органів місцевого самоврядування, відповідно у видатках місцевих бюджетів виділяються дві частини, проте в законах з питань бюджету і бюджетної системи такі поняття не згадуються. Залишаються зовсім не врегульовані міжбюджетні відносини. Суттєвим недо-

* кандидат економічних наук, доцент,
докторант Київського університету імені Тараса Шевченка.

Особливості економічної політики постсоціалістичних країн в умовах глобалізації світової економіки (приклад України)

ліком бюджетної системи України є щорічні зміни порядку розмежування доходів і видатків між окремими видами бюджетів. Склад доходної та видаткової частини місцевих бюджетів визначається в законах про державний бюджет на поточний рік, що унеможливило стабільне функціонування як бюджетної системи в цілому, так і місцевих бюджетів

Відоме положення чинного законодавства про те, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб потребує більш чіткого визначення в нормативних документах, зокрема сам рівень соціальних потреб.

Як в сучасних умовах формується дохідна частина місцевих бюджетів? Всі надходження можна об'єднати у 4 групи: 1. власні доходи, в т.ч. місцеві податки і збори; 2. закріплені доходи, які повністю поступають у місцеві бюджети; 3. регулюючі доходи – діляться між державним і місцевими бюджетами у певному процентному співвідношенні; 4. трансферти – кошти, що надаються з інших бюджетів, головним чином з державного, для збалансування і бюджетного вирівнювання.

Переважаюча частина доходів місцевих бюджетів України формується за рахунок останніх трьох груп поступлень; власні доходи територіальних громад були і залишаються незначними, їх питома вага коливається в межах 3-4% сукупних доходів, в т.ч. місцеві податки і збори складають 2-3%. Біля третини доходів утворюється за рахунок дотацій і субвенцій, причому у сільських і районних бюджетах – майже половина. Отже, місцеві бюджети повністю залежні від державного бюджету. Такий порядок формування місцевих бюджетів послаблює фінансову основу органів місцевого самоврядування, сприяє розповсюдженню споживацьких інтересів.

Визначення шляхів реформування вітчизняної бюджетної системи потребує глибокого вивчення загальносвітових тенденцій еволюції публічних і локальних фінансів, досвіду становлення і зміцнення інституту місцевого самоврядування. В розвинутих європейських країнах основою власних доходів органів самоврядування є місцеві податки, в доходах місцевих бюджетів Бельгії, Фінляндії, Франції, Люксембургу, Іспанії вони складають більше 30%, в Норвегії – 42%, в Швейцарії – 45%, в Швеції – 61%. [1] Дане становище повністю відповідає вимогам Європейської Хартії місцевого самоврядування. В ній зокрема зазначено, що місцеві власті мають

Особливості політики стабілізації та економічного зростання

право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпорядитися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів повинен відповідати функціям місцевих властей, принаймні частина цих ресурсів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів.

В Україні до складу місцевих віднесено два податки і чотирнадцять зборів, фінансова роль яких, як було відзначено вище, незначна. В більшості своїй – це дріб'язкові збори, витрати по збиранню яких не перевищують надходження коштів. Такими зокрема є збір з власників собак, збори, пов'язані із функціонуванням іподромів, збір за проведення кіно- і телезйомок, за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей та деякі інші.

В економічній літературі неодноразово піднімалося питання про віднесення до складу місцевих таких загальнодержавних податків, як плата за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел, прибутковий податок з громадян, ресурсних платежів. Крім того, передбачений законом "Про систему оподаткування" податок на нерухоме майно також, на наш погляд слід було би якнайшвидше запровадити і віднести до складу місцевих. Справа в тому, що майнові і особисті податки, як правило, належать до локальних податків, вони легше піддаються адмініструванню, майже неможливим є ухилення від їх сплати.

Місцеві бюджети України в значній мірі залежать від надання дотацій і субвенцій з державного бюджету. Як відомо, бюджетні трансферти використовуються з метою бюджетного вирівнювання; їх одержують адміністративно-територіальні одиниці з невисоким податковим потенціалом або ті, що потребують виділення коштів з загальнодержавного фонду в зв'язку із проведенням певних економічних, соціальних, природоохоронних, превентивних та ін. заходів. Протягом останніх років допомоги з державного бюджету одержували: у 1996 р. – 12, у 1997 р. – 20, 1998 р. – 22 регіони України. Законом "Про Державний бюджет України на 1999 рік" передбачено виділення дотацій 26 регіонам, а субвенцій на освіту – всім 27 регіонам (24 області, Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь).

Переважання дотаційних регіонів над регіонами-донорами принципово змінює призначення бюджетних трансфертів і свідчить про неефективність механізму бюджетного регулювання. З інструменту територіального вирівнювання вони перетворюються в інструмент збалансування

*Особливості економічної політики постсоціалістичних країн
в умовах глобалізації світової економіки (приклад України)*

бюджетів. Не можуть бути абсолютно всі адміністративні формування з незначним податковим потенціалом. Причина, очевидно, у недосконалому порядку розмежування доходів між ланками бюджетної системи.

Зростанню кількості дотаційних областей сприяло виключення починаючи з 1997 р. з переліку регулюючих доходів податку на додану вартість. Звичайно, що надання переваги непрямим податкам у процесі формування доходної частини державного бюджету цілком зрозуміле з позицій центральних органів управління, проте такий підхід приводить до повного "знекровлення" місцевих бюджетів. На наш погляд, можливі декілька варіантів виходу із становища, що склалося: по-перше, повернення до попередньої практики поділу ПДВ між державним і місцевими бюджетами в певному співвідношенні; по-друге, використання місцевих надбавок до непрямих податків; по-третє, запровадження місцевих акцизів.

Обмеження власних доходних джерел лише декількома відсотками у загальному обсязі надходжень до місцевих бюджетів, переважання загальнодержавних податків і бюджетних трансфертів, здавалося мало би створити необхідні умови для ефективного бюджетного вирівнювання в розрізі всіх адміністративно-територіальних утворень країни. Проаналізуємо, як на практиці здійснюється задоволення найважливіших соціальних потреб за рахунок коштів місцевих бюджетів.

В таблиці 1 показані дані про розміри видатків у розрахунку на одного мешканця по соціальному захисту та соціальному забезпеченню населення, фінансуванню закладів освіти, охорони здоров'я, культури і засобів масової інформації з місцевих бюджетів, а також з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

Відомо на потреби соціального захисту і соціального забезпечення населення у 1998 р. з місцевих бюджетів України було спрямовано 2585249,2 тис. грн., або 17,2% сукупних видатків (без врахування міжбюджетних трансфертів). В розрахунку на 1 мешканця це складало 49,3 грн. Кошти направлялися на виплати допомог сім'ям з дітьми, а також сім'ям з мінімальними доходами, біженцям, грошових допомог реабілітованим, утримання закладів-інтернатів, притулків, фінансування програм соціального захисту, інші заходи і заклади в галузі соціальної політики.

В розрізі окремих адміністративно-територіальних одиниць спостерігалися значні відхилення від даного середнього значення по Україні. Так, найменшими у 1998 р. були вказані видатки в розрахунку на 1 меш-

Особливості політики стабілізації та економічного зростання

канця з міського бюджету м. Севастополя – 19,5 грн., найбільшими у Полтавській області – 94,8 грн., т.б. максимальне значення перевищувало мінімальне у 4,9 рази і у майже у два рази було більшим ніж в середньому по Україні.

Суттєві відмінності можна простежити і по видатках на утримання закладів соціально-культурної сфери. Якщо на фінансування освіти в середньому по Україні у 1998 р. направлялося 67,4 грн., то в Луганській області – 42,9 грн., а м.Києві – 119,3 грн.; охорони здоров'я: в середньому 64,2 грн., в той же час у Закарпатській області – 47,0 грн., у м.Києві – 103,5 грн.; культури і засобів масової інформації: в середньому 6,3 грн., в той же час у Вінницькій області – 3,8 грн., в м.Києві – 15,7 грн. Відповідно перевищення максимального значення у порівнянні з мінімальним становило по даних показниках: 2,8; 2,2; 4,1.

Серед розглянутих чотирьох груп видатків соціального спрямування найбільші розбіжності спостерігаються у фінансуванні соціального захисту та соціального забезпечення населення та закладів культури і засобів масової інформації, вони у більшій мірі, ніж інші залежать від фінансового стану місцевих бюджетів. Крім того, найвищі значення видатків в розрахунку на 1 мешканця мають місце або у столиці, або у промислово розвинутих областях. Отже, соціальні потреби населення України, гарантовані Конституцією, не в однаковій мірі задовольняються у різних регіонах країни.

Для того, щоб зміцнити місцеві бюджети і перетворити їх у важливий чинник фінансової стабілізації необхідно:

- переглянути діючий порядок розподілу доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами та дотримуватися в ньому принципу стабільності;
- розширити перелік місцевих податків і зборів за рахунок віднесення до їх складу окремих загальнодержавних податків, запровадження податку на нерухомість, а також надання права місцевим органам самоврядування вводити на своїй території власні місцеві податки і збори;
- змінити механізм бюджетного регулювання і використовувати формульний підхід до надання бюджетних трансфертів;
- застосовувати в процесі бюджетного планування нормативи бюджетної забезпеченості і рівні мінімальних соціальних потреб.

***Особливості економічної політики постсоціалістичних країн
в умовах глобалізації світової економіки (приклад України)***

Таблиця 1.

Видатки на 1 мешканця з місцевих бюджетів України у 1998 р. (грн.)
(За даними Міністерства фінансів України.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Соц. Захист та соц. Забезпеч.	Освіта	Охорона здоров'я	Культура та ЗМІ
Автономна Республіка Крим	39,4	70,2	66,0	7,4
Вінницька область	41,5	53,6	49,0	3,8
Волинська область	41,2	67,3	53,2	4,8
Дніпропетровська область	39,1	64,6	65,5	4,8
Донецька область	57,7	67,2	73,9	6,0
Житомирська область	65,6	83,6	70,2	5,6
Закарпатська область	56,6	65,1	47,0	5,9
Запорізька область	40,7	72,3	76,8	6,0
Івано-Франківська область	59,8	64,3	57,9	7,4
Київська область	31,4	70,5	57,7	6,7
Кіровоградська область	45,4	63,6	54,9	4,8
Луганська область	33,2	42,9	50,2	3,9
Львівська область	53,5	55,0	51,9	5,9
Миколаївська область	46,2	61,4	49,5	4,5
Одеська область	26,6	54,9	54,9	6,1
Полтавська область	94,8	88,8	81,8	7,5
Рівненська область	41,4	71,4	71,1	5,7
Сумська область	65,6	54,5	58,4	4,1
Тернопільська область	41,2	63,0	56,5	7,2
Харківська область	75,6	62,0	66,0	6,0
Херсонська область	29,9	67,2	59,4	6,0
Хмельницька область	53,8	70,8	64,0	6,0
Черкаська область	60,4	69,6	65,5	7,2
Чернівецька область	39,4	74,1	58,3	6,7
Чернігівська область	42,2	58,1	58,3	6,5
м. Київ	54,8	119,3	103,5	15,7
м. Севастополь	19,5	79,9	71,0	9,8
В середньому	49,3	67,4	64,2	6,3

1. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі. /Пер. з англ. К.: Основи. 1998. С. 496.