

УДК 336.14

Дем'янюк А. В.,*викладач кафедри фінансів Тернопільського національного економічного університету*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУСПІЛЬНИХ БЛАГ НА СУБНАЦІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті розкрито окремі теоретичні та практичні питання суспільних благ та особливості їх забезпечення в сучасних умовах. Визначено основні проблеми та перспективи регулювання витратків місцевих бюджетів України в контексті надання суспільних благ на субнаціональному рівні.

Ключові слова: суспільне благо, місцевий бюджет, витатки місцевих бюджетів, субнаціональний рівень.

В статье раскрыты некоторые теоретические и практические вопросы публичных благ, а так же особенности их обеспечения в современных условиях. Определены главные проблемы и перспективы регулирования расходов местных бюджетов Украины относительно предоставления публичных благ на субнациональном уровне.

Ключевые слова: общественное благо, местный бюджет, расходы местного бюджета, субнациональный уровень.

The separate theoretical and practical questions of the public benefits, and especially their security today are highlighted in the paper. The main problems and prospects for the control of local budgets of Ukraine are defined on provision of public goods at the subnational level.

Key words: public good, local budget, expenses of local budget, subnational level.

Постановка проблеми. Із розвитком інституту місцевого самоврядування в Україні, відповідно до демократичних та ринкових трансформацій, забезпечення суспільних благ на субнаціональному рівні відображає усі позитивні та негативні аспекти процесу децентралізації державних фінансів. В умовах ринкової економіки виникає загроза, коли ринкові структури не можуть забезпечити ряд суспільних потреб, проте демократичні умови розвитку суспільства гарантують неподільні вигоди користування суспільними благами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ідея суспільного блага бере свої початки у трактатах Жана Бодена (1530-1596), Томаса Гоббса (1588-1679), Джона Локка (1632-1704), Жан-Жака Руссо (1712-1778) та набуває подальшого розвитку у працях сучасних авторів таких, як Поль Самуельсон, Джеймс Б'юкенен, Річард Масгрейв. Концепція суспільних

благ представлена італійським ученим-фінансистом Антоніо Де Віті Де Марко в праці “Перші принципи державних фінансів” (1936 рік) визначає дві характерні ознаки суспільних благ (потреб): потреби, котрі обумовлені незольованістю людського існування, та потреби, пов’язані з конфліктом інтересів. Перша категорія дуже широка і близька до ринкових послуг (наприклад, ні державну, ні приватну газету не було б сенсу видавати без наявності певної кількості потенційних читачів), другу категорію благ переконливо уособлює потреба обороноздатності країн [1,с.65].

Метою даної статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів можливості забезпечення суспільних благ на субнаціональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Суспільні блага є продуктом діяльності держави та виокремлюються наступними особливостями:

– Суспільні блага надаються споживачам, оминаючи конкурентний ринок та повинні бути доступні всім громадянам, незалежно від їх доходів.

– Споживання суспільних благ носить загальнодоступний спільний характер, створювані ними вигоди неподільні на індивідуальні частини в процесі споживання всіма членами суспільства.

– Суспільні блага невичерпні в тому розумінні, що задоволення потреби однією людиною практично не зменшує обсягу і якості задоволення тієї ж потреби іншими індивідами.

– Суспільні блага мають економічний і політичний характер, оскільки рішення про їх постачання приймається за суспільною згодою та задовольняється через механізм виборів і голосування.

– Забезпечення суспільних благ здійснюється через механізм державних фінансів шляхом формування та виконання бюджету [1,с.65; 2,с.12].

Важливою структурною характеристикою у забезпеченні суспільних благ є ступінь децентралізації державних фінансів. Децентралізація дозволяє пристосувати надання суспільних благ до уподобань місцевих жителів, підвищує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції. Враховуючи макроекономічну нестабільність, яка потребує концентрації на державному рівні інструментів бюджетної політики, значну боргову залежність країни, тенденції державного патерналізму, нерівномірність розвитку територій, необхідно чітко визначати оптимальні пропорції розподілу коштів між державним і місцевими бюджетами. Забезпечення переваг надання суспільних благ на субнаціональному рівні передбачає:

– Достатню самостійність органів місцевого самоврядування у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів.

– Чіткий розподіл видаткових зобов’язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв.

– Достатній адміністративний і фінансовий потенціал органів місцевого самоврядування для належного виконання покладених на них функцій.

– Дієві стимули і механізми відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [3, с.2].

Еволюція взаємовідносин між рівнями влади у сфері бюджетних відносин, розпочата з прийняттям Конституції України (1996 р.), законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" (1997 р.) та "Про місцеві державні адміністрації" (1999 р.), Бюджетного кодексу (2000 р.) мала позитивний вектор, проте супроводжувалася й певними прорахунками, котрі не дозволили вирішити фундаментальні проблеми на субнаціональному рівні. Серед найсуттєвіших проблем забезпечення населення суспільними благами доцільно визначити наступні:

– Не здійснене остаточне розмежування функцій соціальної сфери між рівнями влади. Сучасний розподіл видаткових повноважень спричинений певними стереотипами щодо традиційних повноважень, які залишились незмінними під час створення нової системи бюджетних відносин. Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування представлена делегованими повноваженнями, які охоплюють фінансування освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, управління, соціального захисту і соціального забезпечення, захисту довкілля. Власні повноваження є доволі вузькими, що як наслідок перетворює місцеві бюджети в інструмент соціально-економічної політики центрального уряду.

– Не розмежовані остаточно видатки між рівнями влади. Існуючий розподіл видатків сформовано більше з фінансових міркувань досягнення відповідності між доходами і видатками, а не виходячи з прагнення до ефективнішого способу їх надання. Нечіткий розподіл повноважень між рівнями влади виявляється у ігноруванні економічних критеріїв при розподілі функціональних повноважень і видаткових зобов'язань та дублюванні видаткових зобов'язань на різних рівнях.

– Передача об'єктів соціальної інфраструктури підприємств із підпорядкування цих підприємств та відомств у власність територіальних громад, потребує значних бюджетних коштів на їх утримання, що відсутнє в сучасних умовах господарювання.

– Із місцевих бюджетів під виглядом місцевих програм фінансуються загальнодержавні функції. У такий спосіб виділяються додаткові кошти на утримання місцевих адміністрацій, правоохоронних органів, розвиток сільського господарства.

– Недостатня фінансова база місцевих бюджетів для виконання соціальних повноважень. Внаслідок цього більша частина видатків місцевих бюджетів направляється в першу чергу на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетного фінансування. У загальному обсязі видатків місцевих бюджетів питома вага заробітної плати сягає 70%.

– Недосконалою залишається і формула розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. У ній відображені спроби зберегти існуючий розподіл ресурсів між галузями. Видатки місцевих бюджетів визначаються

насамперед наявністю об'єктів місцевого господарства, а також закладів і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту, що перебувають у підпорядкуванні місцевих органів. Не враховуються об'єктивні соціально-економічні відмінності між територіями, які передбачають різні структури і обсяги надання їх населенню суспільних благ. Формування доходів місцевих бюджетів на основі видатків, що склалися, призводить до невідповідного фінансування потреб територій [4, с.2].

Загалом внаслідок централізації бюджетної системи України та неефективної системи адміністративно-територіального устрою, яка відображає розпорошеність місцевої влади через низький адміністративний і фінансовий потенціал більшості органів місцевого самоврядування, не забезпечується виконання громадських завдань. Централізоване регулювання видатків місцевих бюджетів через домінування делегованих повноважень і встановлення різноманітних норм витрачання коштів місцевих бюджетів знижує стимули для органів місцевого самоврядування витратити кошти економно і проводити реструктуризацію бюджетної сфери, а також знижує рівень їх відповідальності перед місцевими жителями. Відсутність належних стимулів співіснує з відсутністю контролю за виконанням делегованих повноважень, що разом з нечітким і економічно необґрунтованим розподілом повноважень між рівнями влади мають своїм наслідком низький рівень управління місцевими фінансами і низький ступінь ефективності надання суспільних благ.

Неефективність фінансового управління місцевих органів влади відображається у вибірковому фінансуванні програм видатків, накопиченні кредиторської заборгованості бюджетних установ, згортанні інвестиційної діяльності і низькій якості суспільних послуг, що надаються на місцевому рівні.

Про вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток суспільства свідчить аналіз видатків місцевих бюджетів України, що характеризують вплив місцевого самоврядування на прийняття рішень на субнаціональному рівні і побудову громадянського суспільства.

Як свідчать статистичні дані, рівень виконання видатків зведеного бюджету України за I півріччя 2009 року, порівняно з аналогічними періодами попередніх років демонстрував відносно сталу тенденцію, однак видатки спеціального фонду впродовж I півріччя 2009 року були виконані на рівні, меншому за показник попереднього року на 5,9%. Видатки соціального спрямування зведеного бюджету у I півріччі 2009 року становили 90,6 млрд. грн., що більше за аналогічний показник попереднього року на 9,8 млрд. грн., або на 12,1%. Необхідно зазначити, що у структурі видатків державного бюджету видатки соціального спрямування протягом січня – червня 2006 – 2009 років складали близько 50,0% усіх видатків з тенденцією до незначного зменшення. Разом з тим у структурі видатків міс-

певних бюджетів спостерігається тенденція до збереження зазначених видатків на рівні більшому ніж 80,0%. Необхідно відмітити, що за результатами I півріччя 2009 року частка видатків на соціально-культурну сферу у структурі місцевих бюджетів складала 85,0%, що відображає обмеженість спроможності місцевих бюджетів здійснювати видатки розвитку [5,с.75].

Якщо проаналізувати частку доходів і видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті за січень – червень 2008 – 2009 років, то зауважимо подальші тенденції розбалансування місцевих бюджетів. Так, частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 25,5%, проте як частка видатків – 41,3%, що відображає недосконалий процес децентралізації бюджетних відносин та наявність проблем розвитку демократичного суспільства [5,с.101].

Необхідно зазначити, що значна частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті пов'язана передусім з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, зокрема соціальних. Органи місцевого самоврядування не мають жодного впливу на склад, обсяги, планування чи механізм фінансування таких видатків, тому можна стверджувати, що в суспільстві не відбулося зростання значення та самостійності місцевих бюджетів зі зростанням частки їх видатків у зведеному бюджеті України.

Обсяг сукупних видатків місцевих бюджетів України (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) за I півріччя 2009 року становив 59,2 млрд. грн., що більше показника відповідного періоду 2008 року на 11,3%. Планові показники, затверджені місцевими радами на 2009 рік, виконано на 45,2%, (у січні – червні 2008 року – на 43,2%), у тому числі за видатками загального фонду – 47,2%, спеціального фонду – 34,1% [5,с.101].

Про роль місцевих бюджетів у забезпеченні суспільних потреб свідчить також частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, динаміка якої свідчить про поступове зростання. Так, частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за I півріччя 2009 року становила 14,64% проти 11,87% за аналогічний період 2008 року, що на 2,77% більше. Важливо зазначити, що при цьому відбувалося зменшення цього показника за видатками місцевих бюджетів, спрямованими на економічну діяльність – на 0,32%. Найбільше зростання частки видатків місцевих бюджетів у ВВП на 0,98% відбувалося за видатками на освіту. Також зростання цього показника демонстрували видатки на охорону здоров'я та соціальний захист і соціальне забезпечення, що становили, відповідно, 0,65% та 0,79%. Збільшення частки видатків місцевих бюджетів у ВВП супроводжується збільшенням видаткових повноважень місцевих бюджетів за відсутності зростання їх доходної частини і зменшення ролі у суспільному перерозподілі. Це є свідченням неефективної бюджетної політики як на загальнодержавному, так і субнаціональному рівні в контексті процесів децентралізації прийняття рішень [5,с.102].

Важливим фактором у забезпеченні суспільних благ на субнаціональному рівні є проблема значної територіальної диференціації обсягу видатків місцевих бюджетів на одну людину. У середньому по Україні за I півріччя 2009 року обсяг видатків місцевих бюджетів складав 1281,9 грн. на одну людину, що на 11,8% більше, ніж за I півріччя 2008 року. Враховуючи кількість населення у розрізі територій, спостерігається нерівномірність розподілу зазначених видатків. За підсумками січня – червня 2009 року найбільші обсяги видатків місцевих бюджетів спостерігалися у місті Києві – 2171,1 грн. на одну людину, проте це менше ніж аналогічний показник 2008 року на 80,1 грн., а найменші – у Луганський, Сумський та Донецькій областях, відповідно 1098,7 грн., 1111,6 грн. та 1122,7 грн. на одну людину. Доцільно зауважити, що обсяг видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну людину менше середнього значення по країні відмічався у 15 областях, і тільки у шести він вищий (у містах Києві та Севастополі, в Автономній Республіці Крим, у Волинський, Рівненський та Хмельницький областях). Таким чином, трансфертна політика все ще не забезпечує рівність доступу до суспільних благ по всіх підвідомчих територіях [5, с. 103].

Отже, процеси міжтериторіального перерозподілу державних доходів не ведуть до вирівнювання як обсягу видатків місцевих бюджетів на одну людину, так і забезпечення жителів різних територій країни суспільними благами. Істотні міжтериторіальні відмінності спостерігаються і за різними показниками надання послуг у соціальній сфері. Аналіз формування міжбюджетних трансфертів доводить, що зусилля місцевих органів влади стосовно соціально-економічного розвитку територій не можуть вирішити проблеми місцевого бюджету, а тільки змінюють структуру доходів. Доцільно відзначити, що у I півріччі 2009 року спостерігалось значне скорочення приросту трансфертів, що надходили з державного бюджету в розмірі 1,4%, при цьому власні доходи місцевих бюджетів демонстрували скорочення обсягів щодо відповідного періоду 2008 року: темп зростання дорівнював 95,6%, що є найменшим показником за останні роки. У структурі трансфертів найбільшу частку в розмірі 55,6% складала дотація вирівнювання. Порівняно з показниками I півріччя 2008 року з 32,8% до 41,8% зросла частка надходжень субвенцій з соціального захисту та з 6,1% до 1,8% зменшилася частка інших трансфертів [5, с. 112].

Проблеми розшарування за рівнями соціально-економічного розвитку територій є причиною нерівності у забезпеченні суспільних благ на субнаціональному рівні, що породжує зростання соціального напруження та констатує необхідність пошуку напрямів оптимізації видатків місцевих бюджетів в контексті процесів децентралізації бюджетних відносин.

Для забезпечення ефективності надання суспільних благ на субнаціональному рівні важливе значення має наділення органів місцевого самоврядування належними повноваженнями та чіткий розподіл зобов'язань між рівнями влади. Обсяг повноважень, що забезпечуватиметься на міс-

цевому рівні, має бути достатньо об'ємним з метою надання здатності органам місцевого самоврядування управляти значною часткою суспільних справ в контексті власної відповідальності та інтересах жителів підвимої території. Органи місцевого самоврядування мають відповідати за надання суспільних благ з обмеженими територіальними ефектами і з відсутніми ефектами економії від масштабу. Забезпечення певних суспільних благ доцільно передавати на вищий рівень лише у випадку існування значних зовнішніх ефектів, які поширюються за межі певної території, і у випадку більш ефективного надання суспільних благ на вищих рівнях, завдяки існуванню ефекту економії від масштабу.

Важливого значення набуває чітке й оптимальне розмежування повноважень на місцевому рівні, що може передбачати дотримання наступних принципів:

– Місцеві органи влади повинні впливати на розмір податкових і неподаткових надходжень, які формуються на відповідній території і сплачуються жителями та суб'єктами господарської діяльності. Таким чином, у жителів адміністративно-територіальних одиниць будуть виникати стимули платити вищі податки для отримання якісніших суспільних благ (принцип територіальної прив'язки податків).

– Забезпечення на місцевому рівні можливості зниження видатків на окремі суспільні блага за рахунок збільшення обсягів їх надання (принцип економії від масштабу).

– Надання суспільних послуг має закріплюватися за рівнем влади, який може максимально ефективно їх профінансувати та є максимально наближеним до споживачів суспільних благ (принцип субсидіарності) [6, с.12].

Функціональні повноваження і видаткові зобов'язання повинні бути закріплені за конкретним рівнем влади, що має бути чітко визначено нормами законодавства України. Ні органи центральної влади, ні органи місцевого самоврядування вищого рівня не повинні приймати рішень щодо обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів базового рівня. Підпорядкованість бюджетних установ має бути похідною від системи розподілу функціональних повноважень між рівнями влади, яка ґрунтується на економічних критеріях, напрацьованих світовою теорією і практикою.

Висновки. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні відповідати за надання суспільних благ – послуг дошкільної освіти, будівництво та ремонт автошляхів, водопостачання, будівництво житла тощо. Забезпечення суспільних благ на субнаціональному рівні має обмежені територіальні ефекти і можуть ефективно надаватися лише тим рівнем влади, що володіє значним організаційним і фінансовим потенціалом.

Стосовно кожного виду суспільних благ, законодавчо повинно чітко встановлюватися:

– рівень влади, що здійснює нормативно-правове регулювання і визначає стандарти надання суспільних благ;

- рівень влади, що здійснює фінансування суспільних благ;
- рівень влади, що організовує надання населенню суспільних благ.

Реалізація програм соціального захисту і соціального забезпечення має забезпечуватися центральним урядом, оскільки проведення перерозподілу доходів традиційно відноситься до функцій центральної влади. Передання відповідних компетенцій на субнаціональний рівень спричинило б несправедливий розподіл доходів в контексті територій країни.

Надання органам місцевого самоврядування належних повноважень та чіткий розподіл функціональних зобов'язань між рівнями влади є вагомими складовими забезпечення суспільних благ на субнаціональному рівні.

Література:

1. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в XX столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів). – Львів: Камінь, 2000. – 303 с.
2. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2004. – 384 с.
3. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні. Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ. – К.: 2003. – 14 с.
4. Видатки місцевих бюджетів: соціальний вимір. Національний інститут стратегічних досліджень. Відділ регіональної політики. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/March/08.htm>
5. Бюджетний Моніторинг: Аналіз виконання бюджету за січень – червень 2009 року/ [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.]; ІБ-СЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К.: 2009. – 124 с.
6. Бюджетна децентралізація в Україні в контексті реформи місцевого самоврядування. Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2005. – 29 с.