

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ВПЛИВ  
НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ**

*Проаналізовано динаміку та рівень доходів місцевих бюджетів України у контексті створення умов для соціально-економічного розвитку регіонів. Обґрунтовано середньострокові завдання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків місцевих бюджетів та забезпечення населення місцевими суспільними благами та послугами.*

*Tendency and share of local government revenues are analyzed in the context of stimulating of social-economic development of regions; medium-term objectives of efficiency improving of local government investment expenditures and local public goods and services supplying are grounded.*

Важливими цілями бюджетної політики держави останніх років і у середньостроковій перспективі є створення умов для стійкого довгострокового зростання, зменшення міжрегіональних дисбалансів, розвитку людського потенціалу. Доходи і видатки місцевих бюджетів належать до головних інструментів реалізації зазначених цілей.

Дослідженню проблем бюджетної політики, пов'язаних із формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів, присвячено наукові праці С. Буковинського, І. Залатріної, О. Кириленко, Б. Малиняка, К. Павлюк, М. Романіва, Л. Тарангул та інших. Зокрема, значну увагу приділено питанням фінансового забезпечення сталого розвитку регіонів, пошуку критеріїв надання фінансової допомоги регіонам із боку держави, обґрунтуванню шляхів зміцнення інвестиційної складової та удосконалення підходів до планування і здійснення капітальних видатків місцевих бюджетів. Проте, на со-

годні залишаються актуальними питання підвищення позитивного впливу місцевих бюджетів на розвиток територій та забезпечення населення послугами, що сприяють формуванню людського капіталу.

Метою даної статті є аналіз доходів місцевих бюджетів України з точки зору створення умов для соціально-економічного розвитку регіонів та обґрунтування середньострокових завдань, реалізація яких дозволить підвищити ефективність надання місцевих суспільних послуг та здійснення інвестицій, а отже, посилити вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів України.

Аналіз доходів місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) показує, що їх рівень збільшився з 6,6 % ВВП у 2004 р. до 7,4 % у 2006 році. З 2005 р. спостерігається не тільки стійка динаміка номінальних показників доходів, але й найвищі після 2001 р. темпи їх щорічного зростання (рис. 1).

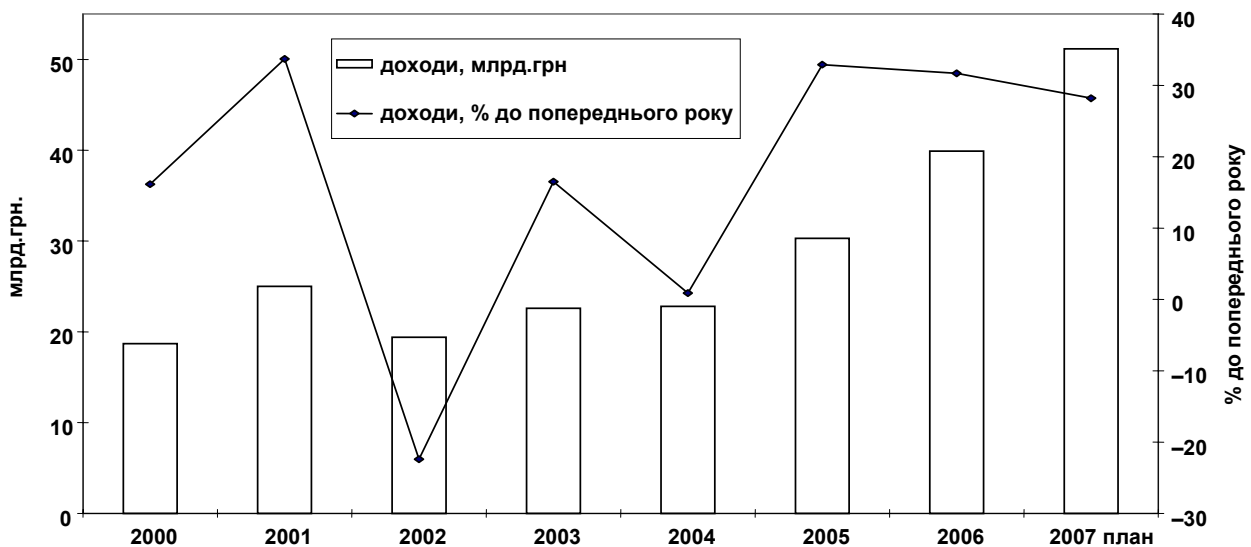


Рис. 1. Обсяги та темпи зростання доходів місцевих бюджетів України (без трансфертів): 2000-2007 рр.

Обсяги трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету зросли з 16,8 млрд.грн. у 2004 р. до 47,2 млрд.грн. за планом 2007 р., тобто у 2,8 раза. Це випереджає динаміку доходів державного бюджету, які зросли за вказаний період у 2,3 раза. Щорічно не менше 40 % загального обсягу трансфертів припадає на дотації вирівнювання, завдяки яким забезпечується більш рівномірний міжрегіональний розподіл доходів місцевих бюджетів.

У 2005-2006 рр. коефіцієнт варіації доходів місцевих бюджетів по регіонах України (з урахуванням трансфертів) не перевищував 6,8 % (рис. 2), що є свідченням досить високого за міжнародними мірками ступеню вирівнювання доходів.

У зв'язку з цим заслуговують на увагу результати масштабних економетричних досліджень російських учених, які свідчать про те, що більш рівномірний розподіл доходів сприяє вищим темпам економічного зростання. Серед причин того, чому саме зменшення нерівності, а не висока диференціація доходів, як це вважалось раніше, дозволяє забезпечити стійке економічне зростання, експерти виділяють, зокрема, зростання людського капіталу за рахунок більшої доступності якісних освіти та охорони здоров'я, а також розвиток внутрішнього ринку товарів та послуг завдяки підвищенню сукупного попиту на продукцію власного виробництва [1, 114].

В Україні значна частина бюджетного фінансування освіти, охорони здоров'я, духовного та фізичного розвитку, тобто фінансування суспільних благ та послуг,

які позитивно впливають на процеси зростання людського капіталу, припадає на місцеві бюджети (64-68 %). Тому більш рівномірний міжрегіональний розподіл фінансових можливостей місцевих бюджетів, що забезпечується завдяки дотаціям вирівнювання з державного бюджету, створює умови для стійкого зростання економіки регіонів України у останні роки.

Разом з тим, у формуванні місцевих бюджетів залишаються проблеми довгострокового характеру, які не можуть бути вирішені тільки шляхом вирівнювання або збільшення доходів місцевих бюджетів, враховуючи об'єктивні економічні обмеження щодо частки ВВП, яка мо-

же перерозподілятися через бюджетну систему держави. У найближчій перспективі позитивний вплив бюджетної політики на соціально-економічний розвиток регіонів визначатиметься, передусім, підвищенням ефективності та результативності бюджетних видатків, що дозволить при заданому рівні доходів фактично збільшувати надання бюджетних благ або надавати блага більш високої якості. Однак, вирішення відповідних завдань є неможливим без розв'язання питань адміністративно-територіального поділу регіонів та уточнення функціональних повноважень органів місцевого самоврядування.

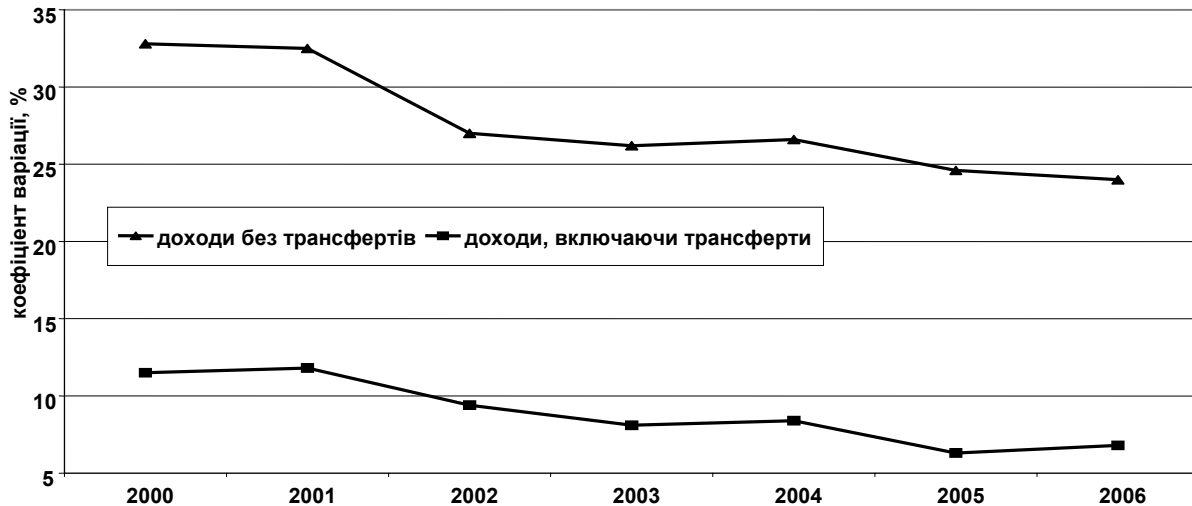


Рис. 2. Коефіцієнти міжрегіональної варіації доходів місцевих бюджетів України: 2000-2006 рр., %

Як відомо, в Україні в останні роки було створено сотні дрібних територіальних громад – одна сільська громада обслуговує в середньому менше трьох населених пунктів, в яких мешкає 1,5 тис. осіб, тоді як у 1971 р. обслуговувала 3,6 населених пунктів з населен-

ням 2,5 тис. осіб. Невеликі громади є й в інших країнах (наприклад, у Франції, Чехії, Угорщині), але тільки в Україні та Угорщині невеликі громади мають надто багато обов'язків у порівнянні з їх розмірами та відповідно фінансовими можливостями (табл. 1).

Таблиця 1. Повноваження місцевих органів влади різних країн щодо надання суспільних благ та послуг

	Країни Північної Європи	Країни Південної Європи	Угорщина	Україна
Дитячі сади	X		X2	X
Початкова освіта	X		X2	X
Середня освіта	X		X2	X3
Денний догляд за дитиною	X		X2	X
Охорона здоров'я	X		X2	X4
Соціальний захист	X		X2	X5
Громадська безпека	X		X2	
Освітлення	X		X2	X
Дороги	X	X	X2	X
Водопостачання	X	X	X2	X
Каналізаційна система	X	X	X2	X
Вивіз сміття	X	X	X2	X
Пожежна служба	X		X2	X
Кладовища	X		X2	X
Житло	X	X	X2	X

Джерело: Sekota J., Rauf Gönenç R., Yoo K.-Y. Strengthening the Management of Public Spending in Hungary // Economics department working papers № 336. – OECD, 2002. – p.26; Україна – складено автором на основі положень Бюджетного кодексу України.

Обмеженість доходів місцевих бюджетів невеликих територіальних громад призводить до обмеженості або повної відсутності джерел фінансування інвестиційних витрат, тоді як сучасні технології надання суспільних благ потребують значних бюджетних інвестицій.

Крім того, у невеликих громадах виникає проблема забезпечення конкуренції між виробниками місцевих суспільних послуг. Наприклад, можливості вибору по-

чаткових та середніх шкіл у сільській місцевості є обмеженими або їх узагалі не існує. За таких умов широкий спектр повноважень органів місцевого самоврядування сіл та селищ створює певні ризики щодо забезпечення населення відповідними бюджетними послугами, а тому не може розглядатися як ефективний захід удосконалення суспільного сектора [2, 28]. Враховуючи дані обставини, міжнародні експерти вважають доціль-

ним, наприклад, для Угорщини уточнити потенційну роль "округів" (традиційно проміжний рівень між центральною та місцевою владою), ефективне функціонування яких дозволить знизити витрати (завдяки ефекту масштабу) та підвищити якість місцевих суспільних послуг [3, 26]. Литва в 1995 р. уже скасувала найнижчий рівень місцевої влади та організувала муніципалітети на рівні районів.

З початку 1950-х рр. і до середини 1970-х рр. у багатьох країнах Північної Європи було проведено укрупнення територіальних громад із тим, щоб мінімальна кількість населення відповідних територій становила 8-10 тис. жителів [4]. Разом із тим, слід звернути увагу на те, що у країнах Південної Європи населення не погодилось з укрупненням громад, тому питання підвищення ефективності їх діяльності вирішуються шляхом кооперації муніципалітетів у забезпеченні певних послуг або часткової передачі функцій місцевої влади органам вищого рівня. В деяких країнах Південної Європи, зокрема, у Франції, Греції, Італії, Іспанії, фактично має місце змішана ієрархічна система відносин між центральними та місцевими органами влади, в якій надання багатьох послуг місцевого рівня часто забезпечується центральними органами влади.

Отже, виходячи з досить полярного досвіду різних країн щодо визначення розмірів територіальних громад та шляхів підвищення ефективності витратів місцевих бюджетів, можна зробити висновок про те, що вирішення аналогічних питань в Україні потребує широкого обговорення, із тим, щоб врахувати особливості країни та можливу негативну реакцію населення на реорганізацію територіальних громад. Проте, без уточнення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня та формування раціональної кількості суб'єктів місцевого самоврядування з тим, щоб їх розміри й економічні можливості дозволяли ефективно реалізувати їх функціональні повноваження, неможливо підвищити ефективність надання бюджетних послуг та відповідно посилити вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів України.

Досить поширеною практикою в багатьох унітарних державах Європи є координація дій місцевих органів влади та їх співпраця з центральною владою [4, 30]. Так, в Італії Закон про місцеві органи влади вимагає від них взаємоузгоджених дій. У Франції громади зобов'язані об'єднуватися для реалізації певних цілей. Навіть у країнах Північної Європи, які відрізняються високим рівнем податкових надходжень до місцевих бюджетів (від 9 % ВВП у Фінляндії до 16 % ВВП у Данії та Швеції) місцеві органи влади успішно співпрацюють між собою, а також з іншими організаціями у питаннях надання бюджетних послуг своїм жителям. Серед постсоціалістичних країн слід виділити Словенію, у якій муніципальні ради кожної з 58 адміністративних одиниць призначають своїх представників у консультативний комітет, що забезпечує координацію бюджетних рішень органів місцевого самоврядування та державних адміністрацій.

В останні роки в Україні значно підвищився обсяг субвенцій з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій, у тому числі депресивних, на розвиток транспортних систем та житлово-комунального господарства. Наступним кроком щодо підвищення ефективності інвестиційних витратів місцевих бюджетів має стати вбудовування бюджетної політики в цілому та трансфертної політики, зокрема, в середньострокові стратегії соціально-економічного розвитку територій. Це дозволить, по-перше, більш чітко визначати пріоритетність завдань щодо активізації ендегенних факторів соціально-економічного розвитку територій; по-друге, зменшити негативні наслідки політичних рішень, що обумовлені прагненням депутатів забезпечити перемогу на майбутніх виборах і тому їх зосередженням на короткострокових наслідках своїх дій та популістських заходах; по-третє, забезпечити узгодженість різних видів трансфертів у рамках регіону, а отже, – підвищити їх результативність та ефективність; по-четверте, знизити ризики припинення фінансування субвенцій з державного бюджету до завершення інвестиційних проектів.

Доцільним, на нашу думку, є також запровадження кооперації органів місцевого самоврядування різних територій та спільного надання окремих видів місцевих суспільних послуг із метою підвищення ефективності фінансування соціально-економічної сфери регіонів та кращого задоволення потреб населення в суспільних послугах. Такий підхід створить передумови для зниження податкового навантаження на економіку та населення, забезпечуючи при цьому (як мінімум) існуючий рівень надання суспільних благ, або (при збереженні існуючого податкового навантаження) збільшення обсягів та підвищення якості надання бюджетних благ та послуг.

З метою стимулювання процесів спільного надання місцевими органами влади деяких видів благ та послуг запровадити у 2009-2011 рр. додаткову надбавку до трансфертів місцевим бюджетам у випадку спільного фінансування органами місцевого самоврядування різних територій окремих видів бюджетних послуг.

Необхідною умовою посилення впливу місцевих бюджетів на розвиток територій є вдосконалення системи контролю та оцінки діяльності місцевих органів влади, зокрема, контролю за дотриманням норм ефективності надання суспільно значущих послуг.

1. Институциональные изменения и проблемы возрождения российской экономики // Экономика и математические методы. – 2005. – № 4. – С. 110-120. 2. Hemmings P., Turner D., Parviainen S. Enhancing the effectiveness of public spending in Finland / OECD, working paper. – 2003. – №358. – 56 p. 3. Sekota J., Gönenç R., Yoo K.-Y. Strengthening the management of public spending in Hungary / OECD, working paper. – 2002. – №336. – 47 p. 4. Boex J., Martinez-Vasquez J., Timofeev A. Subnational government structure and intergovernmental fiscal relations: an overlooked dimension of decentralization // International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, working paper. – 2004. – №04-01. – 36 p.

Надійшла до редколегії 05.11.2007

В.П. Кудряшов, д-р екон. наук, проф.

## НОВІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Досліджено пріоритети бюджетної політики України в 2007 році та визначено передумови їх запровадження. Проаналізовано основні напрями соціального та економічного розвитку України.*

*Priorities of budget policy of Ukraine in 2007 were investigated and preconditions of their implementation were defined. Main directions of social and economical directions of Ukraine were analyzed.*

Політичні перетворення в нашій країні, що відбулися останнім часом, призвели до значних змін в розвитку бюджетної сфери. Протягом 2005-2006 років за-

проваджувалися різні підходи до розбудови бюджетної політики. Суттєвих змін зазнали засади визначення пріоритетів формування та використання бюджетних