

УДК 338.27

Лучик В.Є., к.ф.-м.н., доцент, ПДАТУ

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ЯК ФІНАНСОВА ОСНОВА РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

У статті здійснена оцінка виконання місцевих бюджетів за 2000-2010 рр., визначені пріоритетні напрями щодо покращення фінансової політики регіонів з метою їх сталого розвитку

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансові ресурси регіону, регіональні фінанси, фінансова політика, державна регіональна політика.

ВСТУП

Досвід розвинутих європейських країн свідчить, що саме регіони стають локомотивами економічного розвитку держави, сприяючи підвищенню ефективності її фінансової системи. В економічно розвинутих країнах ЄС місцеві органи влади, будучи повністю відповідальними за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, проводять активну економічну політику, в тому числі у питанні пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади краще обізнані з фінансовими потребами регіону, тому спрямовують бюджетні кошти у ті напрями, де це більш необхідно.

В Україні дієвість фінансової політики за останні роки помітно покращилась. Вона уже не відірвана від розв'язання соціально-економічних завдань розвитку країни. Найбільш важливою задачею уряду є забезпечення стійкості держави в економічному сенсі, а також виживання фінансової системи. Для цього, за словами М. Азарова, потрібна вивірена і чітка фінансова політика, яка є в країні [1]. Проте її не можна вважати достатньо збалансованою, недосконалими є співвідношення між її напрямками, відсутня чітка координація в діяльності її суб'єктів.

Проблематика теорії і практики виконання місцевих бюджетів постійно привертає увагу науковців. Дослідженню проблем формування та реалізації фінансової політики розвитку регіону багато уваги приділили О. Васирик, І. Вахович, В. Гєсєць, З. Герасимчук, Я. Жаліло, Б. Кваснюк, О. Кириленко, О. Ковалюк, С. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, О. Шевченко, С.Юрій та інші.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є оцінка основних проблем у сфері формування і виконання місцевих бюджетів, визначення ролі місцевих бюджетів у формуванні регіональних фінансів та визначення пріоритетів сучасної фінансової політики розвитку регіонів України.

РЕЗУЛЬТАТИ

Головною особливістю регіональних фінансів є те, що вони об'єднують централізовані фінанси, управління якими здійснюється безпосередньо центральними та місцевими органами державної влади, і децентралізовані, що не знаходяться у прямій юрисдикції органів влади, але об'єднуючи фінанси окремих господарюючих суб'єктів (юридичних та фізичних осіб) і значною мірою через інструменти оподаткування, бюджетного фінансування соціальної сфери, фінансування регіональних замовлень впливають на формування регіональної фінансової політики (рис. 1).

Держава приймає активну участь у системі фінансового забезпечення регіонів шляхом безпосереднього формування доходів бюджетів місцевого самоврядування, а також його фінансової підтримки. Загальнодержавні та місцеві фінанси, являючись складовими елементами централізованої фінансової структури регіону, відповідають критерію єдності суспільних інтересів як на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування. Кошти державного бюджету спрямовуються у регіони у вигляді їх фінансової підтримки. Такою підтримкою є не стільки трансферти, скільки податкові пільги галузям, конкретним підприємствам, фінансування в рамках численних (галузевих, міжгалузевих, екологічних, науково-технічних) цільових програм, що реалізуються на територіях регіонів. Головним недоліком діючого порядку надання регіонам фінансової підтримки з Державного бюджету є його низька результативність.

Доходи недержавних підприємств і організацій, доходи домогосподарств та фінанси тіньового сектору економіки формують децентралізовані фінансові ресурси регіону.

Бюджети є важливою складовою регіональних фінансів. Саме бюджети акумулюють кошти, за допомогою яких регіональні органи влади призначені забезпечити комплексний і пропорційний розвиток виробничої та невиробничої сфер регіону. За допомогою місцевих бюджетів держава активно проводить соціальну політику, здійснює фінансування освіти, охорони здоров'я, будівництво та утримання доріг, комунальне обслуговування.

З іншого боку, суперечність бюджету як фінансового інституту державної влади полягає в тому, що через бюджетний механізм здійснюється перерозподіл ВВП, доходів громадян, а всякий перерозподіл породжує суперечності між економічними інтересами окремих соціальних груп і територій.

У країні спостерігається зростання як доходів, так і видатків місцевих бюджетів. За 2000-2010 рр. доходи зросли у 5,6 рази, а видатки у 8,9 рази, тобто обсяг видатків місцевих бюджетів перевищує суми доходів у 1,6 рази. Найвищі темпи зростання доходів спостерігались у бюджетах Рівненській (у 8,5 рази) і Житомирської (у 8,1 рази) областей. Найбільше доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2010 р. надійшло до бюджетів Донецької (8,6млрд. грн., або 10,7% усіх доходів місцевих бюджетів), Дніпропет-

ровської (7,0 млрд. грн., або 8,8%) та Харківської (4,4 млрд. грн., або 5,5% областей. Найнижчі доходи мали бюджети Чернівецької (944,2 млн. грн., або 1,2% усіх доходів місцевих бюджетів) і Тернопільської (977,8 млн. грн., або 1,2%) областей.

Найвагомішим за обсягом джерела наповнення дохідної частини місцевих залишається податок з доходів фізичних осіб. За 2000-2010 рр. надходження податку з доходів фізичних осіб у місцеві бюджети зросли з 44,6% до 75,4%. Найбільший обсяг надходжень податку з доходів фізичних осіб спостерігався у До-

нецькій (11,5% від загального обсягу надходжень цього податку), Дніпропетровській (8,6%) і Харківській (5,5%) областях. Найменший обсяг надходжень податку з доходів фізичних осіб спостерігається за бюджетом Чернівецької області (1,0%).

Плата за землю є значним за обсягом джерелом надходжень доходів до місцевих бюджетів і за період досліджень ця складова дохідної частини зросла на 4,0% і становила у 2010 р. 14,1%. Зростання відбулось за рахунок більш динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати у порівнянні з більш повільним зростанням надходжень земельного податку.

Частка єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва в доходах загального фонду місцевих бюджетів у 2010 р. склала 2,8%, що у 2,3 рази більше, ніж у 2000 р. Однак потрібно відмітити, що у 2005 р. цей показник був значно вищим і склав 5,1%. З 2006 р. частка єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва у дохідній частині місцевих бюджетів постійно скорочується. У зв'язку з прийняттям змін до Бюджетного кодексу України (2010 р.) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва (1,8 млрд. грн.) перенесено до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Місцеві податки і збори у доходах загального фонду місцевих бюджетів знизились з 3,6% у 2000 р. до 1,3% у 2010 р. Прийняття Податкового кодексу України з 2011 р. внесло суттєві зміни у структуру місцевих податків і зборів. Згідно зазначеного закону передбачається скорочення місцевих податків і зборів з 14-ти існуючих сьогодні до 5-ти, серед яких податок на нерухоме майно, єдиний податок та три збори: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [2, с. 96].

Спеціальний фонд місцевих бюджетів зріс за роки дослідження з 4,1% у 2000 р. до 15,9% — 2010 р. Зростання обсягів спеціального фонду відбулось за рахунок збільшення надходжень податків на власність, власних надходжень бюджетних установ і надходжень до цільових фондів, утворених Верховною Радою АР Крим, органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

У 2010 р. до складу місцевих бюджетів надійшло 57,3 млрд. грн. доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів («перший кошик»), що становить 101,2% річного розрахункового показника Міністерства фінансів України. Найбільші значення спостерігалися у Луганській (115,1% річного розрахункового показника), Донецькій (110,1%), Миколаївській (108,6%) областях. В цілому у 23 регіонах розрахункові показники були виконані. Однак, у Київській та Волинській областях відмічено недовиконання розрахункових показників відповідно на 3,5% і 3,3%.

Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів зросла з 29,0% (2000 р.) до 49,1% (2010 р.). Темпи зростання доходів (без урахування трансфертів) за період дослідження значно нижчі за темпи зростання транс-

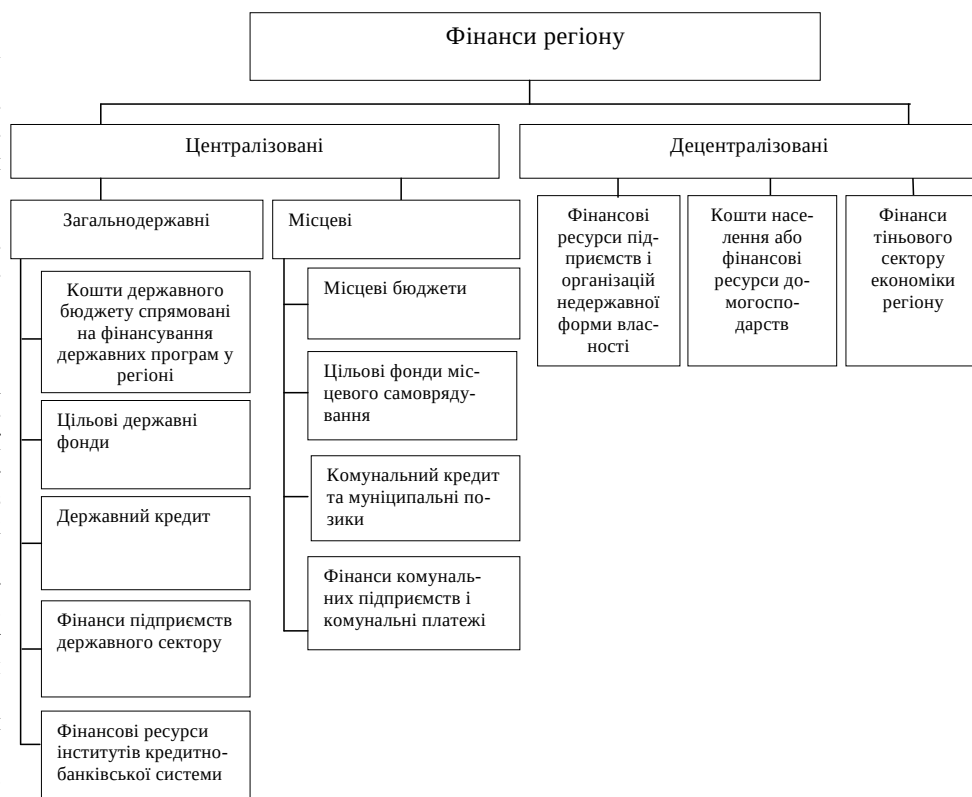


Рис. 1. Формування регіональних фінансів в Україні

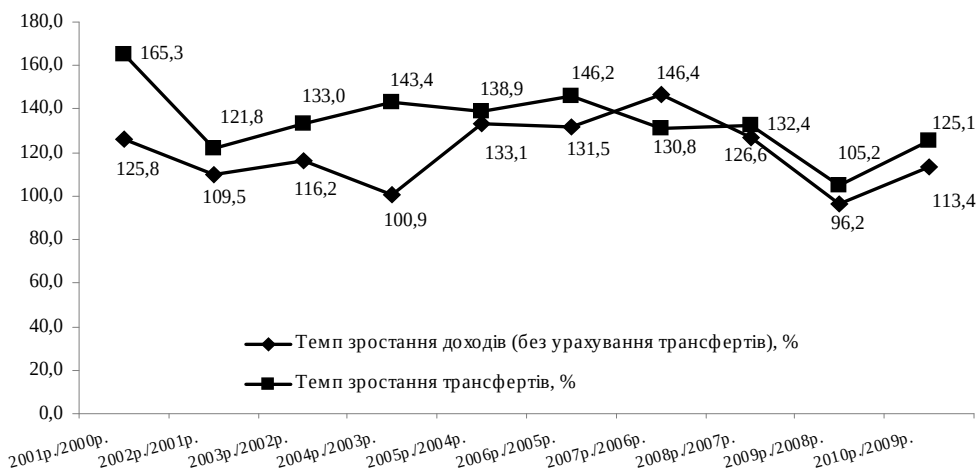


Рис. 2. Динаміка зростання доходів і трансфертів місцевих бюджетів за 2000-2010 рр.

дотаційних регіонів в Україні. Якщо на початку 1990-х років таких областей було 13-15, на початку 2000-х років — близько 20, то сьогодні такими є всі регіони, крім Києва [3, с. 13].

Обсяги сукупних видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за 2000-2010 рр. зросли у 8,9 рази, зокрема, загального фонду у 9,6 рази, спеціального — у 8,4 рази. Розрахункові показники Міністерства фінансів України на 2010 р. виконано на 105,0%, у т.ч. за видатками загального фонду — 99,8%, спеціального фонду — 167,4%. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами на 2010 р., становить 94,5% [2, с. 101].

У структурі видатків питома вага загального фонду протягом 2000-2006 рр. поступово скорочувалась. Якщо у 2000 р. він становив 86,9% від загального обсягу видатків бюджетів, то у 2006 р. цей показник склав 79,1%. Однак з 2007 р. обсяги видатків загального фонду починають зростати більш швидкими темпами, ніж видатки спеціального фонду, тому у 2010 р. вони становили вже 87,8% від загального обсягу видатків. Зростання цього показника відбулось в основному за рахунок видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Видатки місцевих бюджетів спеціального фонду у 2010 р. профінансовано у сумі 18,5 млрд. грн., що становило 11,7% від загального обсягу видатків. У структурі фонду значно коливались обсяги видатків капітального спрямування. Тільки за останні п'ять років вони змінились від 75,7% від загального обсягу видатків спеціального фонду місцевих бюджетів (2007 р.) до 39,2% (2009 р.). У 2010 р. обсяги капітальні видатки зросли на 9,5% та склали 7,9 млрд. грн.

Про співвідношення місцевих бюджетів з макроекономічними показниками, насамперед з валовим внутрішнім продуктом (ВВП), свідчать дані табл. 1.

Співвідношення обсягів видатків місцевих бюджетів з ВВП

Показник	2000 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
ВВП, млн. грн.	170070	441452	544153	720731	948056	913345	1095000
Видатки місцевих бюджетів, млн. грн.	16994	52074,7	72364,2	96511,2	126906,2	127187,8	152043,1
Питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП, %	10,0	11,8	13,3	13,4	13,4	13,9	13,9

Таблиця 1 Через місцеві бюджети у 2000 р.

перерозподілялась 10,0% ВВП. Якщо проаналізувати динаміку питомих ваг місцевих бюджетів у ВВП за період 2001-2010 рр., то

тут спостерігається тенденція до збільшення частки місцевих бюджетів. Наприклад, у 2005 р. питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП складала 11,8%, а в останні роки стабілізувалась у межах 13,4-13,9%. Потрібно відмітити також, що у структурі перерозподілу рівня ВВП через видатки місцевих бюджетів відбулись зміни. Так, за період дослідження спостерігалось поступове зростання видатків спрямованих на соціальний захист і соціальне забезпечення з одночасним зменшенням їх у житлово-комунальному господарств та освіті.

За 2005-2010 рр. частка видатків бюджету розвитку у структурі видатків місцевих бюджетів України скоротилась з 5,4% до 2,3%. У середньому для України видатки бюджету розвитку у 2010 р. склали 129,2 млн. грн. Значно більшими щодо інших регіонів є видатки розвитку у Запорізькій та Одеській областях. Також зростання видатків бюджету розвитку спостерігалось у Дніпропетровській, Харківській, Черкаській та Чернігівській областях. В інших регіонах фактичні обсяги видатків розвитку місцевих бюджетів зменшились.

Проте бюджети є не єдиною і не завжди найбільшою складовою фінансів органів влади. На думку російського науковця М. Яндієва [4, с. 8], у розпорядженні чиновників маєсть безліч інших, крім бюджету, фінансових ресурсів та фінансових інструментів управління територією, зокрема:

- з державних, комунальних підприємств — прибуток і амортизаційний фонд, дебіторська і кредиторська заборгованість, регулювання відпускних і закупівельних цін, усілякі пільги;
- адміністративний ресурс, наприклад, обмеження конкуренції в окремих сферах бізнесу;
- дебіторська і кредиторська заборгованість самого органу влади;
- податкові пільги тощо.

ВИСНОВКИ

Отже, місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні макроекономічної стабільності в державі, реалізації соціальних програм. Саме регіональні фінанси повинні забезпечувати через місцеві бюджети фінансування частини витрат на освіту, охорону здоров'я, житлово-комунальне господарство, соціальну підтримку населення. Їм також належить важлива роль у забезпеченні вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку регіонів через механізм міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів.

Слід зауважити, що заходи щодо фінансового вирівнювання мають на меті забезпечити кожному місцевому самоврядуванню можливість надавати соціальні послуги на приблизно однаковому рівні за однакових ставок оподаткування. Оскільки дотації вирівнювання не прив'язані до фінансування конкретних видатків, ці трансферти працюють на вирівнювання видаткового потенціалу місцевого самоврядування на рівні області, міста та району. В такий спосіб дотації вирівнювання примирюють між собою мету вирівнювання та мету забезпечення розмаїтості місцевих бюджетів. Тенденції зростання частки дотацій вирівнювання свідчать про те, що держава надає можливість місцевим органам влади і самоврядування самостійно визначати напрямки витратання коштів.

Однак, наявність у органів місцевого самоврядування права на встановлення місцевих податків та зборів не забезпечує достатнього наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Місцеві податки і збори, як правило, характеризуються невеликим обсягом надходжень і формують лише до 2% доходної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС така частка сягає 30% (в основному завдяки податку на нерухомість).

Отже, актуальним завданням влади лишається перехід до цивілізованих взаємовідносин державного бюджету безпосередньо з бюджетами територіальних громад. Потрібні стабільні джерела наповнення доходної частини місцевих бюджетів. Для цього треба запровадити нові механізми наповнення їх за рахунок розширення джерел доходів шляхом фінансової підтримки активної підприємницької та інвестиційної діяльності. Важливо визначити пріоритетні напрямки спрямування сформованих ресурсів. Фонд місцевого бюджету розвитку має стати інституціалізованим фондом інвестицій органів місцевої влади. Допомогти у практичній реалізації цих завдань може адміністративно-територіальна реформа, яка сприятиме досягненню територіальної відповідності між повноваженнями органів влади і місцевого самоврядування, оптимізації структури доходів, які передані у їх розпорядження, видатків відповідних бюджетів та політики міжбюджетних відносин.

Регіональна фінансова політика має спрямовуватися також на створення сприятливих фінансових умов для розвитку виробництва тих галузей економіки, які мають пріоритетне значення для розвитку конкретного регіону та задоволення потреб його населення. Досягти цього можна шляхом залучення додаткових коштів вітчизняних та іноземних інвесторів, надаючи податкові пільги, можливість вільного використання одержаного прибутку, гарантії збереження майна та захисту прав інвесторів. Стимулювання інвестицій для розширення виробництва за рахунок коштів підприємницьких структур має здійснюватися з урахуванням форми власності, галузі виробництва, природних умов, територіального розміщення та інших факторів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Азаров Н.Я. Финансовая стабильность нам очень дорого далась / Н.Я. Азаров / Контракты. — Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://kontrakty.ua/article/39071>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубик та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID — К., 2011. — 142 с.
3. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання / О.О. Молдован, Я.А. Жаліло, О.В. Шевченко; За редакцією Я.А. Жаліло — К.: НІСД, 2010. — 35 с.
4. Яндиев М.И. Финансы регионов / М.И. Яндиев. — М.: Финансы и статистика, 2002. — 240 с.

Стаття надійшла до редакції 3 листопаду 2011 року