Цехановський І. Л.,
здобувач Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління Міністерства фінансів України, начальник управління фінансового, інформаційного та господарського забезпечення – головний бухгалтер Головного фінансового управління Вінницької облдержадміністрації

БЮДЖЕТНІ МЕХАНІЗМИ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Досліджено вплив бюджетних механізмів на показники бюджетів сіл, селищ і міст районного значення та здійснено аналіз їх впливу на перспективи соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Ключові слова: державні фінанси, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, органи місцевого самоврядування, соціально-економічний розвиток.

Сьогодні в Україні право надання більшої частини базових суспільних послуг перебуває в компетенції органів місцевого самоврядування, що відповідає принципу субсидіарності, закріпленому Бюджетним кодексом України. Згідно з Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування" органи місцевого самоврядування повністю управляють комунальною власністю, маючи при цьому значні делеговані повноваження. На перший погляд, такі широкі права та обов'язки органів місцевого самоврядування повинні сприяти позитивній динаміці соціально-економічного розвитку місцевих громад. Однак, як засвідчила практика, існуючі механізми реалізації прав і обов'язків місцевого самоврядування в нашій країні мають низку недоліків, які спричинили істотну диференціацію рівнів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Теоретичному аналізу природи, сутності та фінансово-економічної ролі місцевого самоврядування, а також принципів фінансового вирівнювання присвячені праці таких всесвітньо відомих сучасних економістів, як Дж. Б'юкенен, Р. Масґрейв, В. Оутс, Дж. Стіґліц та ін. Питання формування місцевих бюджетів України та інших постсоціалістичних країн досліджувалися українськими вченими І. Луніною, В. Кравченком, О. Кириленко, В. Зайчиковою, С. Слухаєм та ін. Пов'язані з цим проблеми регіонального розвитку України докладно розглянуто у працях З. Варналія. Незважаючи на високий рівень наукових напрацювань та зростання кількості наукових публікацій з цієї проблематики, залишається актуальною потреба у поглибленому дослідженні впливу наявних бюджетних механізмів на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Метою статті є аналіз (на прикладі Вінницької області) впливу наявних бюджетних механізмів на бюджетну політику органів місцевого самоврядування та на соціально-економічний розвиток відповідних громад, які

згідно з українським бюджетним законодавством доцільно класифікувати таким чином:

- механізми розподілу та використання дотації вирівнювання та інших дотацій;
- механізми використання власних ресурсів місцевих бюджетів, у тому числі коштів спеціального фонду та бюджету розвитку;
- механізми розподілу і використання інвестиційних та капітальних субвенцій.

Для цього нами було проаналізовано показники виконання місцевих бюджетів Вінницької області, сформовані фінансовими органами області на підставі даних Державного казначейства України за допомогою програмного забезпечення ІАС "Місцеві бюджети" за 2005–2008 рр., та дані розрахунків дотації вирівнювання з районних бюджетів бюджетам міст районного значення, селищ та сіл за 2005–2009 рр.

Відповідно до Бюджетного кодексу України усі доходи та видатки місцевих бюджетів розділено на дві групи: 1) доходи (видатки), які враховуються (делеговані) і 2) доходи (видатки), які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (власні). Податки та збори, які входять до першої групи, утворюють 1-й кошик доходів місцевого бюджету, який є основою для кількісних розрахунків обсягу міжбюджетних трансфертів, а доходи другої групи (2-й кошик) є власними для відповідного бюджету. Згідно зі ст. 98 Бюджетного кодексу України обсяг дотації вирівнювання визначається як скориговане перевищення обсягу видатків, що враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів і яке обраховують із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, над обсягом закріплених доходів бюджетів місцевого самоврядування. Цей підхід отримав назву Формульного розрахунку. За вказаним алгоритмом розраховується обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету для обласних, міст обласного значення та районних бюджетів; з міського бюджету для міських районів у містах обласного значення; з районного бюджету для сільських, селищних та міських (міст районного значення) бюджетів.

Метою надання дотації вирівнювання є забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, достатніми для підтримки їх спроможності здійснювати делеговані повноваження. Однак, як нами було зазначено раніше[1], існує проблема відсутності фінансової самодостатності територіальних громад області з населенням до 2,5 тис. осіб включно, навіть з урахуванням фінансового вирівнювання, а невідповідність реальних і розрахункових потреб щодо фінансування бюджетних установ, видатки на які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, змушує органи місцевого самоврядування таких громад спрямовувати на виконання деле-

[1] *Цехановський І. Л.* Теоретичні аспекти фінансового вирівнювання малих територіальних громад / І. Л. Цехановський // Напрямки розвитку фінансової системи України в сучасних умовах : наук.-практ. конф., м. Київ, 23–24 берез. 2007 р. / [редкол.: І. Я. Чугунов (голова) та ін.] — К. : НДФІ, 2007. – Ч. 2. — С. 253.

гованих повноважень частину ресурсів загального фонду бюджету, які призначені для реалізації власних повноважень (2-й кошик доходів). Одночасно була виявлена тенденція до виникнення надлишку доходів 1-го кошика (порівняно з фактичними видатками, які враховуються при визначенні МБТ) у територіальних громадах з населенням понад 6 тис. осіб. Крім того, аналіз бюджетних показників сільських громад Вінницької області виявив суттєві відхилення фактичних видатків від їх розрахункового обсягу згідно з формульним підходом, внаслідок чого стався перерозподіл видатків, які здійснюються за рахунок доходів 2-го кошика, переважно на користь утримання органів місцевого самоврядування[2].

Наведені спостереження дали підстави поділити бюджети місцевого самоврядування області за ступенем їх фінансової спроможності на три групи:

- територіальні громади з чисельністю населення до 2,5 тис. осіб включно (576 громад, або 82,1 %) – "фінансово несамодостатні";
- територіальні громади з чисельністю населення від 2,5 тис. до 6 тис. осіб (95 громад, або 13,5 %) – "частково фінансово самодостатні";
- територіальні громади з чисельністю населення понад 6 тис. осіб включно (30 громад, або 4,3 %) – "фінансово самодостатні".

При застосуванні цього поділу механізми, наявні у Формульному розрахунку дотації вирівнювання на рівні сіл, селищ і міст районного значення, призведуть до бюджетної дискримінації малих територіальних громад. Їхня здатність здійснювати як поточні видатки на забезпечення жителів суспільними послугами, так і фінансувати заходи, спрямовані на розвиток громади, залежить від наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, а фінансування делегованих видатків – від механізмів фінансового вирівнювання. Власне факт дотаційності не може вважатися негативною характеристикою місцевого бюджету, тому що слід зважати також і на "асортимент" делегованих суспільних послуг, які за рахунок такого бюджету надаються. "Граничною" буде ситуація, коли закріплені (а іноді й власні) доходи місцевого бюджету включно з дотацією вирівнювання спрямовуються винятково на утримання органу місцевого самоврядування. У такому разі суспільна вигода існування органу місцевого самоврядування для жителів такої громади нівелюється. Видатки на утримання органів місцевого самоврядування можна вважати "постійними" видатками, які зі зростанням кількості членів громади (одержувачів суспільних послуг) збільшуються незначно. Також, згідно з нашими даними, зі зростанням кількості жителів трохи збільшується потреба у видатках на утримання бібліотечних та клубних закладів. З огляду на те, що у структурі видатків сільських закладів охорони здоров'я області лише близько 5 % спрямовуються на придбання медикаментів, а решта – на утримання установ[2], можна вважати, що потреба у ви-

[2] *Цехановський І. Л.* Аналіз впливу міжбюджетних трансфертів на якісні показники суспільних послуг, що надаються в сільських громадах Вінницької області / І. Л. Цехановський // Науковий вісник Буковинської держ. фін. академії : зб. наук. праць. – 2008. – Вип. 3 (12). – Ч. ІІ: Економічні науки. – С. 236–238.

датках на утримання вказаних закладів зі зростанням кількості жителів також збільшується неістотно. Однак усі зазначені заклади, незалежно від кількості населення громади, повинні мати мінімально достатнє фінансування для оплати праці працівників, підтримання в робочому стані обладнання, оплати енергоносіїв тощо. Тобто залежно від стану місцевої інфраструктури існує певна мінімальна вартість надання вказаних суспільних послуг для кожної з громад. На рівні бюджетів нижче районного єдиною суспільною послугою, яка враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів та вартість надання якої суттєво залежить від кількості її одержувачів, є дошкільна освіта.

Спрощений розрахунок потреб на надання суспільних послуг, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, можна представити як пропорційний до частки населення територіальної громади в загальній чисельності населення району розподіл суми, доведеної до району Міністерством фінансів України. Однак реальна потреба у фінансуванні таких видатків має "постійну складову", яка не залежить від чисельності населення. Тобто, якщо не брати до уваги варіацію в потребах на утримання бюджетних закладів, пов'язану з інфраструктурними відмінностями, при застосуванні Формульного розрахунку існує певна чисельність населення територіальної громади, за якої збігаються реальні та заплановані потреби у відповідних делегованих видатках. Громади з меншою кількістю населення отримують недостатнє фінансування делегованих суспільних послуг, а громади з більшою кількістю мають надлишок фінансових ресурсів. При цьому середній по району рівень витрат відповідатиме затвердженим Міністерством фінансів України показникам. Слід зазначити, що наші міркування не враховували таких важливих аспектів Формульного розрахунку, як прикріплення населення одних громад до бюджетних закладів інших, які його обслуговують, з відповідним урахуванням контингенту при розрахунку дотації вирівнювання. Також не враховані повноваження місцевих державних адміністрацій щодо встановлення ряду коригуючих коефіцієнтів, які дають можливість краще погоджувати Формульний розрахунок і реальні потреби окремих громад. Попри обмеженість нашої моделі, не можна недооцінювати економію від масштабу при наданні суспільних послуг. Таким чином, істотна варіація розмірів громад веде до диференціації "асортименту" і обсягу суспільних послуг, що мають гарантовано надаватися їх жителям. Механізми вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів за допомогою дотацій ефективні лише в громадах з населенням вище певного мінімального рівня.

Іншим важливим бюджетним механізмом, який визначає регіональний розвиток, є бюджет розвитку місцевих бюджетів. Бюджетним кодексом України встановлено джерела формування бюджету розвитку та напрямки використання його коштів. До бюджету розвитку направляються: кошти від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, у тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення; надходження дивідендів, нарахованих на акції (частини, паї) господарських громад, які є у власності відповідної територіальної громади; кошти від по-

вернення позик, що надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності Бюджетного кодексу України, та відсотки, сплачені за користування ними; кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів; запозичення. Варто зауважити, що Бюджетний кодекс України не дозволяє здійснювати запозичення до бюджетів сіл і селищ, через що фінансування видатків бюджету розвитку значною мірою проводиться за рахунок трансфертів із загального фонду місцевих бюджетів. Зазначене не відповідає так званому золотому правилу збалансованого бюджету, згідно з яким поточні видатки повинні фінансуватися лише за рахунок поточних доходів, у той час як капітальні – за рахунок капітальних доходів (позики, доходи від майна, капітальні трансферти)[3].

Для визначення ролі бюджету розвитку в розвитку територіальних громад області був проведений аналіз джерел його формування, тобто досліджувалися відповідні показники доходів місцевих бюджетів сіл, селищ, міст районного та обласного значення Вінницької області (707 бюджетів). Результати аналізу, відображені в табл. 1, показують, що відношення доходів бюджетів розвитку сільських бюджетів (661 бюджет і 52 % жителів області) до доходів бюджетів селищних рад та міст області (46 бюджетів і 48 % жителів області) протягом 2005–2008 рр. було майже незмінним і знаходилося в межах 1:4. Частка бюджетів розвитку сільських бюджетів у сумі бюджетів розвитку в 2005–2008 рр. по області становила 20–22 %. Наведені дані свідчать, що така диференціація пов'язана зі значними надходженнями до бюджетів селищ і міст районного значення (на відміну від сільських бюджетів) коштів від продажу землі та відчуження майна комунальної власності. Тобто відсутній або незначний попит потенційних інвесторів на майно і землю невеликих територіальних громад ускладнює наповнення бюджету розвитку і реалізацію на їхній території інфраструктурних проектів, що, у свою чергу, робить такі громади ще менш цікавими для інвестицій.

Аналіз видатків спеціального фонду місцевих бюджетів області (без урахування власних надходжень бюджетних установ), частиною яких є бюджет розвитку, розкриває істотні відмінності в їх структурі, властиві територіальним громадам різного розміру, а також значну залежність таких видатків від субвенцій з державного бюджету. Очевидними є істотні відмінності у структурі видатків спеціального фонду між бюджетами сіл та бюджетами міст районного значення та селищ (табл. 2). Слід зазначити, що у 2008 р. загальна сума видатків спеціального фонду сільських бюджетів (661 бюджет та 850,8 тис. жителів станом на 1 січня 2008 р.) практично дорівнювала сумі відповідних видатків бюджетів міст районного значення та селищ (40 бюджетів та 308,9 тис. жителів). Для бюджетів міст районного значення та селищ, порівняно із сільськими бюджетами, характерні значно більші частки видатків на ремонт і утримання автомобільних доріг, внесків

[3] *Свяневич П.* Основы фискальной децентрализации : справочное руководство для стран с переходной экономикой / П. Свяневич. – Будапешт : Arktisz Studio, 2003. – С. 8.

Таблиця 1

Джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів Вінницької області

Джерела наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів		2005		2006		2007		2008	
		тис. грн	*%*	*тис. грн*	*%*	*тис. грн*	*%*	*тис. грн*	*%*
Надходження від продажу землі	Бюджети сіл, селищ і міст	22 768,0	50,6	24 397,3	40,7	46 317,0	42,7	60 541,4	54,4
	Бюджети сіл	1 555,4	15,7	1 690,6	14,0	4 405,9	18,4	5 684,0	25,4
Надходження від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності	Бюджети сіл, селищ і міст	6 125,8	13,6	7 331,2	12,2	20 673,0	19,1	19 118,5	17,2
	Бюджети сіл	108,2	1,1	195,6	1,6	1 417,1	5,9	1 128,9	5,0
Субвенція з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	Бюджети сіл, селищ і міст	3 783,8	8,4	5 835,3	9,7	3 715,4	3,4	2 984,6	2,7
	Бюджети сіл	3 116,4	31,4	5 682,5	47,0	3 413,8	14,3	2 374,6	10,6
Кошти, отримані із загального фонду бюджету до бюджету розвитку	Бюджети сіл, селищ і міст	12 351,7	27,4	22 325,2	37,3	37 645,9	34,7	28 581,5	25,7
	Бюджети сіл	5 142,2	51,8	4 532,0	37,5	14 701,7	61,4	13 203,0	59,0
Разом	Бюджети сіл, селищ і міст	45 029,5	100,0	59 888,9	100,0	108 351,3	100,0	111 226,0	100,0
	Бюджети сіл	9 922,2	100,0	12 100,7	100,0	23 938,4	100,0	22 391,0	100,0

Примітка: для забезпечення порівняльності даних аналізу до нього не включалися запозичення до бюджету розвитку міст обласного значення, а також надходження дивідендів, нарахованих на акції господарських громад, які є у власності відповідних громад.

Таблиця 2

Пропорції видатків спеціального фонду місцевих бюджетів у 2008 р.
(крім власних надходжень бюджетних установ)

Показник	Видатки місцевих бюджетів					
	усього		у тому числі			
			сільських		міст районного значення та селищ	
	грн	%	*грн*	%	*грн*	%
Капітальні вкладення	29 489 533	40,1	16 526 815	45,1	12 962 718	35,2
Завершення проектів газифікації сільських населених пунктів з високим ступенем готовності	3 810 886	5,2	3 285 052	9,0	525 834	1,4
Інвестиційні проекти	5 120 362	7,0	3 748 155	10,2	1 372 207	3,7
Видатки на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг	12 933 421	17,6	5 669 228	15,5	7 264 193	19,7
Фінансування енергозберігаючих заходів	3 972 532	5,4	1 711 003	4,7	2 261 529	6,1
Внески органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності	3 944 969	5,4	698 235	1,9	3 246 734	8,8
Діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів	9 225 683	12,6	1 365 954	3,7	7 859 729	21,3
Цільові фонди, утворені органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади	2 369 140	3,2	1 834 886	5,0	534 254	1,4
Інші видатки спеціального фонду	2 601 145	3,5	1 781 397	4,9	819 748	2,2
Всього	73 467 671	100,0	36 620 725	100,0	36 846 946	100,0

до статутних фондів суб'єктів господарювання, витрат на охорону навколишнього середовища, які безпосередньо пов'язані з інвестиціями в інфраструктуру відповідних громад (дороги, впорядкування сміттєзвалищ, збільшення активів комунальних підприємств тощо). Варто зауважити, що у 2005–2006 рр. переважна частина видатків на реалізацію заходів з попередження аварій та запобігання техногенним катастрофам у житлово-комунальному господарстві та на інших аварійних об'єктах комунальної власності, які здійснювалися за рахунок субвенції з державного бюджету, була проведена через бюджети міст районного значення та селищ області (із 40 таких бюджетів 23 є бюджетами районних центрів області). У свою чергу, значну частину видатків спеціального фонду сільських бюджетів становили видатки на газифікацію (протягом 2006–2007 рр. – близько 36 %), які пов'язані з надходженням відповідної субвенції з державного бюджету.

Видатки на будівництво (капітальні вкладення, завершення проектів газифікації сільських населених пунктів з високим ступенем готовності, інвестиційні проекти) складали в різні роки 50–70 % усіх видатків спеціального фонду місцевих бюджетів. Ці видатки переважно здійснювалися за рахунок бюджету розвитку місцевих бюджетів та складали його більшу частину. Слід відзначити (рисунок) як істотні відмінності між видатками бюджету розвитку в розрахунку на душу населення різних за розмірами громад (більший розмір громади – більший обсяг видатків), так і значну їх варіацію в межах групи громад одного розміру (так, наприклад, коефіцієнт варіації вказаних видатків у 2007 р. складав для громад з чисельністю населення 1 тис. осіб 6,06; 2 тис. осіб – 4,51; 3 тис. осіб – 1,75).

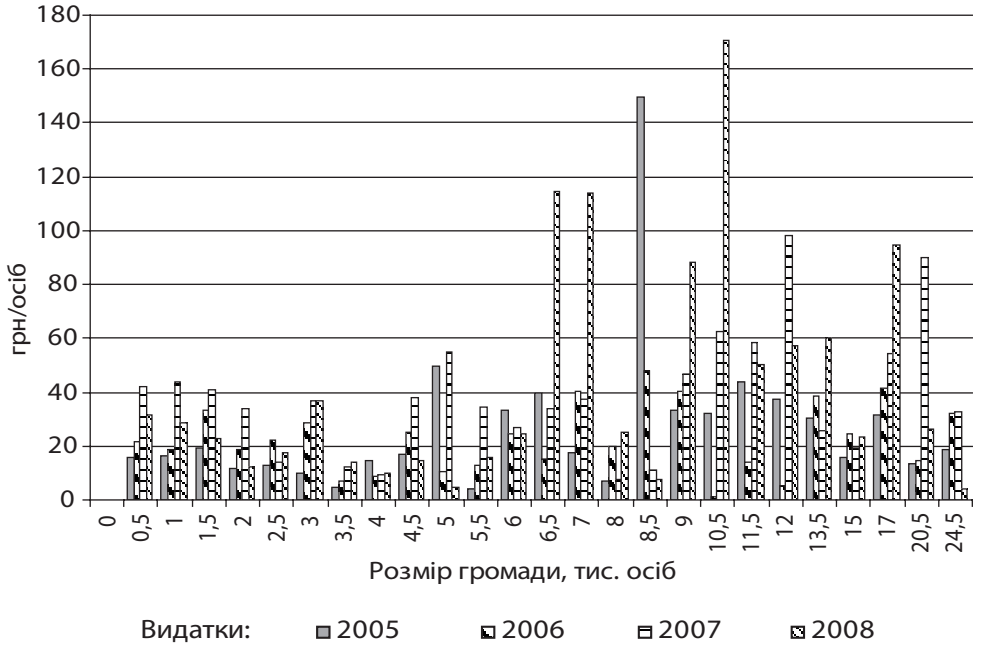

Рисунок. **Видатки спеціального фонду місцевих бюджетів на будівництво у розрахунку на одного мешканця**

З наведеного випливає, що бюджет розвитку місцевих бюджетів на сьогодні не є суттєвим фактором місцевого розвитку невеликих (переважно сільських) громад, до яких належить 90,6 % місцевих бюджетів області, а його обсяг великою мірою визначається трансфертами з загального фонду та інвестиційними субвенціями з державного бюджету.

З огляду на викладене та у зв'язку з відсутністю істотних податкових повноважень органів місцевого самоврядування (місцеві податки і збори відіграють незначну роль[4] у наповненні місцевих бюджетів), можна стверджувати, що наразі в Україні бюджетні механізми соціально-економічного розвитку територіальних громад здебільшого пов'язані з інструментами міжбюджетних відносин, які можна розділити на дві групи:

- спрямовані на вирівнювання видаткової спроможності місцевих бюджетів – дотації, які значною мірою вирішують поточні проблеми фінансування соціально-культурної сфери місцевих громад, проте їх вплив на середньо- та довгострокові перспективи економічного розвитку громад є неоднозначним;
- направлені на реалізацію середньо- та довгострокових програм розвитку та створення сприятливих умов для суб'єктів господарювання — власні видатки та державні субвенції інвестиційного спрямування.

На нашу думку, між інструментами фінансового вирівнювання та інвестиційними видатками існує взаємозв'язок, що впливає на соціально-економічний розвиток територій. Дотації вирівнювання забезпечують місцевому бюджету мінімально необхідний обсяг фінансових ресурсів. При цьому додаткові зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на підвищення економічного потенціалу територій, призведуть у подальшому до зменшення надходжень сум дотації, а тому відповідне зростання обсягу надходження податків лише незначною мірою покращить стан місцевого бюджету. Тобто, з одного боку, зацікавленість органів місцевого самоврядування у сприянні місцевому економічному розвитку відповідає різниці між очікуваним збільшенням доходів і зменшенням дотації, а з другого – участь у механізмах спільного фінансування при реалізації інвестиційних проектів за рахунок субвенцій з державного бюджету може принести значні соціально-економічні вигоди при відносно невеликих витратах. Отже, дотаційне вирівнювання перш за все слугує рівномірному (справедливому) розподілу бюджетних ресурсів з цілком закономірною втратою економічної ефективності, а інвестиційні субвенції з державного бюджету частково компенсують викривлення, спричинені дестимулюючим впливом дотацій.

Таким чином, сучасні бюджетні механізми мають за мету справедливо та водночас ефективно розподілити обмежені бюджетні ресурси між нижчими ланками бюджетної системи, які сформовані відповідно до нераціо-

[4] Частка місцевих податків та зборів у доходах загального фонду місцевих бюджетів Вінницької області в 2008 р. становила 0,38 %, а в доходах без урахування трансфертів – 1,38 %. Ті ж показники для бюджетів сіл, селищ та міст районного значення області складали відповідно 1,2 та 2,88 %.

нального адміністративно-територіального устрою країни (про що свідчить значна варіація розмірів територіальних громад), за наявності нераціональної мережі бюджетних установ (зменшення якої заборонено у тому числі Конституцією), і чиї керівники мають слабку мотивацію вкладати ресурси громади для поліпшення ситуації. Такий стан справ призводить до повільного, але постійного підвищення загального рівня дотаційності місцевих бюджетів, збільшення дисбалансів у розвитку громад та регіонів. Зрозуміло, що описана ситуація не може бути виправлена лише покращанням Формульного розподілу дотації вирівнювання або вдосконаленням механізмів розподілу інвестиційних та капітальних субвенцій, а вимагає проведення радикальних реформ у бюджетній сфері країни.

Іншим проблемним аспектом є визначення загального обсягу коштів державного бюджету, що спрямовується на фінансове вирівнювання, та який далі "формульно" перерозподіляється між місцевими бюджетами. Так, "...поряд із нормативом бюджетної забезпеченості, що відображає фінансові можливості держави, є потреба запровадити норматив забезпеченості соціальної, що відбиває ті потреби, які випливають із вимог законів, галузевих норм... Тобто необхідно встановити вартість соціальних законів у розрахунку на споживача: учня, дитину, мешканця"[5].

Загалом можна дійти висновку, що трансфертна політика держави відносно невеликих громад практично не пов'язана з ефективністю функціонування органів місцевої влади та не стимулює їх до нарощування місцевої дохідної бази. За таких обставин існує перспектива повної втрати такими місцевими бюджетами фінансової самодостатності та фактичне перетворення їх в агентів центрального уряду з розподілу фінансових ресурсів, переданих як трансферти населенню. Однак такі результати розподілу суспільних фінансових ресурсів наразі не відповідають пріоритетам центрального уряду, визначених алгоритмом Формульного розрахунку, а тому мають бути належним чином відкориговані .

[5] *Ганущак Ю.* Навіщо Мінфіну нормативи соціальної забезпеченості? / Ю. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2007. – № 9 (638). – 8–16 бер.