

Магістр 2 курсу
фінансового факультету ХНЕУ

ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Анотація. Розглянуто основні проблемні питання, які виникають у процесі управління місцевими бюджетами на сучасному етапі розвитку. Проаналізовано основні фактори, які впливають на появу цих проблемних аспектів. Запропоновано шляхи вирішення зазначених питань для покращення механізму управління місцевими бюджетами.

Аннотация. Рассмотрены основные проблемные вопросы, которые возникают при управлении местными бюджетами на современном этапе развития. Проанализированы основные факторы, которые влияют на возникновение этих проблемных аспектов. Предложены пути решения указанных вопросов для улучшения механизма управления местными бюджетами.

Annotation. Basic problems arising in the process of managing local budgets at the modern stage of development are considered. Basic factors which influence the origin of these problems are analysed. The ways of solving the indicated problems for the improvement of mechanism of local budgets management are offered.

Ключові слова: доходи, видатки, місцевий бюджет, трансферти, дотація, субвенція, органи місцевого самоуправління.

Сучасна наука державного управління має широкий спектр засобів державного впливу на розвиток місцевих бюджетів у країні. Проте недостатність дохідної бази у регіонах, неможливість місцевих бюджетів у повному обсязі фінансувати виконання своїх обов'язків вимагають вдосконалення методів державного управління місцевими бюджетами, використання яких є актуальними в Україні з урахуванням соціально-економічних диспропорцій суспільного розвитку та багатоаспектного аналізу зовнішніх чинників.

В Україні назріла необхідність справжньої, а не декларативної фінансової децентралізації для зовнішнього та ефективнішого задоволення потреб населення в кожному регіоні. Без бюджетної самостійності місцевих бюджетів з її численними складовими і врахування податкового потенціалу кожного регіону побудова і розвиток ефективної та дієвої бюджетної системи України може відкладатися на невизначений час.

Активний вплив місцевого самоврядування на формування нових економічних і соціальних відносин можливий лише в тому разі, якщо воно матиме у своєму розпорядженні достатній обсяг фінансових ресурсів.

Важливо вказати на те, що головна ознака фінансової незалежності – це володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і завданням, що покладаються на органи місцевого самоврядування. Такі фінансові ресурси необхідні для реалізації поставлених цілей і програм економічного та соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів.

У вітчизняній та зарубіжній економічній науці дослідження проблем та перспектив удосконалення управління місцевими бюджетами широко висвітлюються в працях провідних вчених та економістів, серед них: Д. Гладких, О. Катасонова, Рошило В. І., Ярошевич Н. Б. та ін. [1 – 4].

Місцеві фінанси є системою формування, розподілу й використання грошових та інших фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. В Україні така система перебуває на стадії становлення. Як явище складне і багатогранне вона потребує гносеологічного аналізу, переосмислення й узагальненого тлумачення [1, с. 6].

Місцеві фінанси – це економічні відносини, пов'язані із формуванням централізованих і децентралізованих фондів коштів та використанням їх на забезпечення соціальних потреб і соціально-економічного розвитку територій. Суть місцевих фінансів проявляється в економічних відносинах, а їх структура становить сукупність бюджетів місцевого самоврядування, спеціальних бюджетних фондів цільового призначення; позабюджетних фондів органів місцевого самоврядування; фондів грошових коштів комунальних банків, якщо їх статутний капітал утворюється за рахунок коштів місцевого самоврядування; фондів комунальних підприємств, установ і організацій; кредиту.

Центральною ланкою місцевих фінансових ресурсів є місцеві бюджети, які, у свою чергу, підрозділяються на два рівні. Перший рівень складають бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, районів у містах. Другий рівень – бюджет АРК, обласні бюджети, бюджети міст Києва і Севастополя, районні бюджети. Характерною особливістю системи місцевих бюджетів, що склалася в Україні, є те, що вони формуються і використовуються, згідно з Бюджетним кодексом України, за принципом самостійності. Проте незавершеність процесу становлення системи місцевого самоврядування, єдність дохідних джерел усіх рівнів місцевих бюджетів, а також державного, зумовлює необхідність проведення повноцінної реформи, що гарантує фінансову самостійність і відповідальність територіальних громад [5, с. 2].

Сучасними найнагальнішими проблемами у сфері міжбюджетних відносин є:

1. Невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування.

Роль місцевих бюджетів значною мірою визначається часткою доходів та видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, яка свідчить про участь місцевого самоврядування у розв'язанні актуальних проблем розвитку держави, певну обмеженість функцій центральних органів влади. Така частка є загальним показником, який відображає рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, дає змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів. Нині існує невідповідність між обсягами доходів місцевих бюджетів і реальними потребами у фінансуванні поточних видатків. Нерідко причини такого стану криються в наявності значної кількості нормативно-правових актів, обов'язкових для виконання органами місцевого самоврядування.

Проте глибокими причинами такої невідповідності є економічні й соціальні проблеми, що їх мають розв'язувати органи місцевої влади шляхом підвищення власної фінансової спроможності й реалізації заходів у напрямку бюджетної децентралізації. Через недостатню ресурсну базу місцеві бюджети не в змозі повною мірою профінансувати потреби розвитку територій.

2. Нерівномірне співвідношення "дотація – субвенція" у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист.

Найбільшу питому вагу у складі трансфертів мають дотації вирівнювання. У 2011 р. їх частка становила 57,1 % захищених трансфертів загального фонду і 48,7 % усіх трансфертів (для порівняння – 13,9 % у 1998 р.).

Дотація, яка є нецільовим трансфертом, з одного боку, дає місцевим органам змогу витратити кошти на власний розсуд. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання може визначитися місцевими органами влади самостійно, на їх рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, що надаються за рішенням центральних органів влади [2, с. 17].

З метою раціоналізації видатків та підвищення контролю за використанням переданих із державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів у структурі трансфертів має зрости питома вага субвенцій як цільових коштів, використання яких пов'язане з необхідністю фінансування конкретних об'єктів, пріоритетних у поточному бюджетному році, причому питома вага субвенцій на соціально-економічний розвиток має зростати. Незначна увага владних структур до вказаних проблем призводить до посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави, незацікавленості у збільшенні виробничих потужностей інших регіонів, неефективного розподілу коштів та їх витрачання [5, с. 5].

3. Нормативна неврегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби.

Видатки на соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання.

Оскільки забезпечення соціальної сфери є завданням держави, то місцеві бюджети мають отримувати кошти із державного бюджету на забезпечення видатків соціальної сфери [3, с. 16].

Місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність. Місцеві органи влади не мають достатніх фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення ще й внаслідок нераціональної системи надання послуг і надмірної кількості установ, які надають такі послуги, що, відповідно, потребує додаткових витрат на здійснення управлінських функцій.

4. Диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів.

Обсяг трансфертів, які має змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), що враховуються при визначенні трансфертів.

В основу такого розподілу дохідних джерел покладено принцип, що найвагоміші дохідні джерела впливають на обсяг трансфертів – чим більші надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, а з іншого – не створює зацікавленості місцевих органів у збиранні податків на доходи фізичних осіб та інших надходженнях із першого кошика.

Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та, відповідно, збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету [3, с. 9].

Слід також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів із першого кошика. Їх частка становить понад 80 % обсягу загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно, низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, виходячи з пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Для збільшення ресурсу на виконання власних повноважень місцевої влади доцільно також додати ті податки і збори, за якими місцеві ради мають повноваження щодо встановлення їх ставок та розмірів.

5. Неефективна децентралізація бюджетної системи.

Трансферти містам та районам обчислюються безпосередньо на центральному рівні. Це, у свою чергу, послаблює позиції обласного рівня у контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні. Більш-менш самостійними у схваленні бюджету є області та міста обласного значення, натомість бюджети місцевого самоврядування є залежними від району (юридично від районної ради, фактично від районної адміністрації) [6, с. 112].

Узагальнюючи весь вищевикладений матеріал, слід підкреслити, що, на думку автора, головним у розв'язанні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні є децентралізація фінансів.

Рівень децентралізації фінансів є показником демократизму та прагнення до підвищення ефективності використання коштів у загальнодержавному масштабі.

Проблемним залишився той факт, що місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в ухваленні рішень [4, с. 279].

Вирішення цих проблем можливе за рахунок:

1) надання більшої управлінської свободи місцевій владі;

2) створення дієвих механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через які центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності та дотримано національних стандартів якості;

3) розмежування витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою і власних повноважень;

4) визначення схеми витратних повноважень місцевих бюджетів у конкретних галузях бюджетної сфери (окремі витрати на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту і здійснення заходів у відповідних сферах).

Таким чином, фінансові ресурси є однією з важливих гарантій місцевого самоврядування та, звичайно, необхідною умовою для реалізації власної компетенції органів місцевого самоврядування. Основною та невід'ємною

складовою фінансової основи місцевого самоврядування є місцеві бюджети, виконання яких залежить від наявних місцевих фінансових ресурсів.

Процес управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів характеризується недостатністю дохідної бази, залежністю від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету та неможливістю місцевих бюджетів повністю фінансувати виконання своїх обов'язків.

Тож вирішення поставлених вище питань запропонованими заходами приведе до збільшення дохідної частини бюджету, що, у свою чергу, зумовить поліпшення стану місцевих органів влади та зміцнить їх самостійність.

Наук. керівн. Найденко О. Є.

Література: 1. Гладких Д. Особливості планування доходів та витрат бюджету / Д. Гладких // Вісник НБУ. – 2008. – № 1. – С. 6–8. 2. Катасонова О. М. Актуальні проблеми формування дохідної частини місцевих бюджетів / О. М. Катасонова // Економічний простір. – 2008. – № 12/1. – С. 114–118. 3. Рошило В. І. Шляхи реформування фінансової бази місцевого самоврядування в Україні / В. І. Рошило // Фінанси. – 2009. – № 2. – С. 11–18. 4. Ярошевич Н. Б. Шляхи збільшення дохідної бази місцевих бюджетів / Н. Б. Ярошевич // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – Вип. 20. – С. 278–282. 5. Клімова С. М. Основні напрями реформування місцевих бюджетів / С. М. Клімова // Актуальні проблеми державного управління. – 2007. – № 2. – С. 26. 6. Хілобок Ю. А. Шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України / Ю. А. Хілобок // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу – 2010. – № 1(9). – С. 111–115. 7. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доп. Станом на 15 жовт. 2008 р. // Кодекс України. Офіційно видане. – К. : Вид. Паливода А. В., 2008. – 84 с.