

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ

УДК 336.1:332:1(477)

Усков И. В.

Определено, что в условиях трансформации экономики Украины через систему местных бюджетов должно происходить увеличение налогового потенциала территорий, качественное предоставление социальных услуг населению. Доказано, что совершенствование механизма функционирования местных бюджетов, определение направлений их развития является основой роста доходного потенциала территорий. Разработаны комплексные рекомендации по повышению эффективности функционирования местных бюджетов в Украине. Определено, что процесс модернизации местных бюджетов должен предусматривать комплексное развитие механизма их функционирования, проведение обоснованных бюджетных реформ на уровне территориальных образований. Выявлено, что повышение эффективности местных бюджетов должно быть направлено на рационализацию бюджетной системы страны, которая, в свою очередь, должна обеспечить повышение эффективности бюджетного процесса – это создаст предпосылки для развития бюджетного механизма и переориентации системы местных бюджетов на решение комплексных социально-экономических задач на местном уровне.

Ключевые слова: местные органы власти, бюджет территориальных образований, налоги, местные финансы, бюджетно-налоговая децентрализация, механизм организации бюджетной политики.

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

УДК 336.1: 332:1 (477)

Усков І. В.

Виявлено, що в умовах трансформації економіки України через систему місцевих бюджетів має відбуватися збільшення податкового потенціалу територій, якісне надання соціальних послуг населенню. Доведено, що вдосконалення механізму функціонування місцевих бюджетів і визначення напрямів їх розвитку є основою зростання доходного потенціалу територій. Розроблено комплексні рекомендації щодо підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів в Україні. Виявлено, що процес модернізації місцевих бюджетів повинен передбачати комплексний розвиток механізму їх функціонування, проведення обґрунтованих бюджетних реформ на рівні територіальних утворень. Підвищення ефективності місцевих бюджетів має бути спрямоване на раціоналізацію бюджетної системи країни, яка, у свою чергу, повинна забезпечити підвищення ефективності бюджетного процесу – це створить передумови для розвитку бюджетного механізму і переорієнтації системи місцевих бюджетів на вирішення комплексних соціально-економічних завдань на місцевому рівні.

Ключові слова: місцеві органи влади, бюджет територіальних утворень, податки, місцеві фінанси, бюджетно-податкова децентралізація, механізм організації бюджетної політики.

AN INCREASE OF LOCAL BUDGETS FUNCTIONING EFFICIENCY IN UKRAINE

UDC 336.1:332:1(477)

I. Uskov

Under the conditions of Ukrainian economy transformation through the system of local budgets there must be an increase of regional tax potential, high-quality provision of social services to the population. It is proved that improving the mechanism of local budgets functioning and determining their development trends are the basis for the growth of profitable potential of territories. The paper is aimed at the development of complex recommendations to increase the efficiency of local budgets functioning in Ukraine. The process of modernisation of local budgets must foresee the complex mechanism of their functioning, realization of reasonable budgetary reforms at the level of territorial units. The increase of local budgets efficiency must be aimed at rationalization of the budgetary system, which, in turn, must provide the increase of budgetary process efficiency. It will create pre-conditions for developing the budgetary mechanism and reorientation of local budgets system to solving complex socioeconomic tasks at the local level.

Key words: local authorities, regional budget, taxes, local finance, budgetary-tax decentralization, mechanism of fiscal policy.

Местные бюджеты, выступая основным бюджетным фондом местных органов власти, предназначены для перераспределения финансовых ресурсов между отдельными группами населения, отраслями экономики на уровне административно-территориальных единиц. С помощью этих бюджетов местные органы власти осуществляют аккумуляцию бюджетных средств, а именно в виде налоговых и неналоговых поступлений для решения комплексных социально-экономических и экологических задач на местном уровне.

При этом в современных условиях развития финансового потенциала территорий Украины через местные бюджеты не происходит эффективной реализации государственных и местных бюджетных программ.

Это обусловлено неэффективностью реализации бюджетно-налоговых реформ на местном уровне, отсутствием заинтересованности местных органов власти в увеличении доходных источников на подведомственной территории. В условиях трансформации экономики Украины необходимы комплексные мероприятия, направленные на повышение эффективности функционирования местных бюджетов, реализации через них стратегии улучшения механизма горизонтального и вертикального финансового регулирования на местном уровне.

В современных условиях местные бюджеты должны не только удовлетворять минимальным социальным потребностям населения, но и обеспечивать комплексное и системное развитие бюджетного потенциала всех территориальных образований, осуществлять стимулирование развития предпринимательской деятельности, увеличение объемов инвестиций, повышение эффективности системы межбюджетных отношений.

Повышению эффективности формирования и

исполнения местных бюджетов посвящены труды таких ученых, как: Балацкий Е. О., Бондарук Т. Г., Кириленко О. П., Лунина И. О., Лисяк Л. В., Павлюк К. В. [1 – 6]. При этом в их трудах рассматриваются отдельные направления по развитию механизма исполнения местных бюджетов, но не уделяется внимание влиянию реформ на развитие системы местных бюджетов в Украине.

Целью статьи является разработка комплексных рекомендаций по повышению эффективности функционирования местных бюджетов в условиях проводимых социально-экономических реформ.

Развитие системы местных бюджетов должно быть направлено на усиление бюджетно-налоговой децентрализации. Усиление децентрализации будет способствовать увеличению бюджетного потенциала территориальных образований, обеспечению местных органов власти необходимыми финансовыми ресурсами по реализации крупномасштабных социальных и инвестиционных проектов на подведомственной территории.

Использование принципов как бюджетного федерализма, так и бюджетного унитаризма позволит, с одной стороны, обеспечить реальную финансовую самостоятельность местных органов власти, а с другой – усилить государственный финансовый контроль над результативностью и обоснованностью использования бюджетных средств. Основными направлениями повышения эффективности функционирования местных бюджетов должны стать (рисунок).

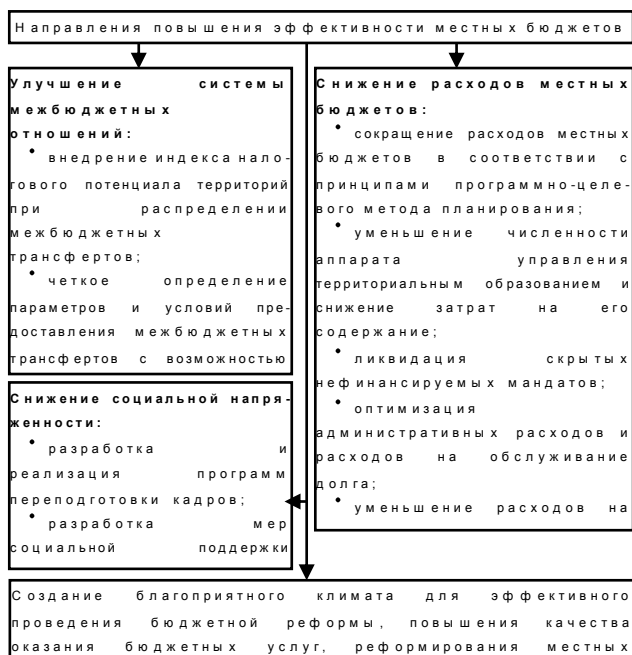


Рис. Основные направления повышения эффективности функционирования местных бюджетов в Украине (составлено автором)

Итак, возможно выделить ряд основных направлений по преобразованию в части планирования, исполнения, учета и отчетности, оценки и контроля бюджетного процесса, нацеленных на повышение эффективности местных бюджетов, в том числе на увеличение доходов, оптимизацию и повышение эффективности бюджетных расходов.

Таким образом, комплексное и системное реформирование местных бюджетов должно предусматривать:

- закрепление за местными органами власти в полном объеме бюджетообразующих налогов и сборов;
- повышение эффективности функционирования коммунальных предприятий на местном уровне и на основании этого увеличение доходных поступлений в местные бюджеты;
- снижение налоговой нагрузки на все отрасли экономики, предпринимательские структуры на местном уровне;
- создание экономических стимулов по развитию собственного налогового потенциала территорий, увеличение объема государственных инвестиций по поддержке приоритетных отраслей экономики на местном уровне;
- развитие рынка местных займов как эффективного инструмента финансирования приоритетных экономических программ на уровне территориальных образований;
- внедрение системы оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти.

При этом оптимизация расходов местных бюджетов должна предусматривать:

- внедрение системы программно-целевого метода планирования на местном уровне;
- введение реестра расходных обязательств, повышение прозрачности и общественной подконтрольности системы тендерных закупок на местном уровне;

- сокращение количества бюджетных учреждений в области образования, здравоохранения, социальной защиты, функционирующих на уровне административно-территориальных единиц;

- создание эффективной системы мониторинга над целевым и эффективным использованием финансовых ресурсов на уровне территориальных образований.

Построение эффективной системы местных бюджетов должно быть направлено на создание эффективного и обоснованного рынка местных займов. В Украине необходимо создание фонда местного развития, который бы способствовал, с одной стороны, привлечению потенциальных инвесторов на рынок местных займов (облигационных займов и кредитных ресурсов), а с другой – выступал бы гарантом перед инвесторами по обязательствам местных органов власти.

Определенные проблемы в стране в области расходов связаны с передачей государственных полномочий на местный уровень власти без соответствующего финансового обеспечения, что способствует возникновению в регионах определенных социальных и экономических напряжений. На местный уровень власти должны быть переданы такие расходные полномочия, которые эти органы власти, исходя из имеющихся финансовых ресурсов, могут в полном объеме профинансировать.

Эффективное выполнение органами власти разных уровней возложенных на них функций невозможно без установления механизмов их финансового обеспечения и определения финансовой ответственности. Необходимо четкое и исчерпывающее разграничение расходных полномочий по всем предметам совместного ведения, например, при распределении доходов между уровнями бюджетной системы и осуществлении выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований.

В целях выполнения функций и задач органов местного самоуправления при проведении оценки расходных обязательств рекомендуется осуществить следующие мероприятия [7; 8]:

- определить объемы, структуру и размеры бюджетных расходов в соответствии с направлениями использования и поставленными целями;
- утвердить перечень мероприятий, программ, проектов, а также категорий получателей бюджетных средств;
- установить конкретный порядок финансового обеспечения и исполнения расходных обязательств;
- утвердить методики оценки стоимости расходных обязательств.

Финансовым органам местных образований следует максимально эффективно планировать деятельность распорядителей бюджетных средств, управлять бюджетными целевыми программами различного уровня, используя реестры расходных обязательств как инструмент бюджетного планирования и анализа. При этом рекомендуется формировать отчеты о результатах и основных направлениях деятельности.

Внедрение новых форм финансирования позволит повысить ответственность за качество предоставления бюджетных услуг, обеспечит концентрацию предоставления большого объема услуг наиболее эффективным поставщикам, а в перспективе повысит конкурентоспособность их предоставления путем привлечения новых поставщиков, включая организации частной формы собственности.

Одним из существенных резервов экономики

средств местных бюджетов является, исходя из опыта европейских стран, межмуниципальная кооперация, которая подразумевает объединение усилий нескольких муниципальных образований по совместному предоставлению гражданам муниципальных услуг.

Вторым направлением является повышение эффективности бюджетной политики за счет большей открытости и подконтрольности действий органов местного самоуправления в результате участия общественности в бюджетном процессе, в определении приоритетов бюджетных расходов и оценке качества предоставляемых услуг. В настоящее время деятельность органов местного самоуправления характеризуется недостаточной открытостью мероприятий по реализации бюджетного процесса.

Поэтому общественности бывает достаточно сложно получить представление о том, как реализуются основные этапы бюджетного процесса, кто вовлечен в бюджетный процесс, кто несет ответственность за те или иные действия. Серьезной проблемой является недостаточная доступность бюджетной информации, а также трудный для восприятия формат ее представления. Общественность в широком ее понимании (жители территориального образования, представители деловых кругов и т. д.) не располагает сведениями о направлениях расходования бюджетных средств, полученном эффекте от их использования, соответствии предпринимаемых действий интересам и потребностям населения.

Итак, для совершенствования бюджетных процедур в направлении большей открытости, прозрачности и подконтрольности местным органам власти необходимо осуществить следующие действия:

- разработать и утвердить комплекс мероприятий по вовлечению общественности в бюджетный процесс на всех его этапах;
- ознакомить сотрудников администрации территориального образования с различными формами общественного участия в бюджетном процессе;
- разработать формат публичного представления информации о бюджете в доступном для понимания общественности виде;
- закрепить нормативно-правовым актом решение о публичном распространении бюджетной информации (перечень материалов, сроки и методы распространения).

Третье направление предполагает внедрение программно-целевого принципа при планировании и исполнении бюджета, оценке эффективности бюджетных расходов. Основной смысл программно-целевого подхода заключается в концентрации ресурсов на наиболее приоритетных направлениях социально-экономического развития территории и достижении результатов в установленные сроки, поэтому следует разработать и внедрить систему распределения бюджетных средств по межведомственным программам, нацеленным на решение острых социальных и экономических проблем. Необходимо установить строго конкурентные принципы отбора программ для бюджетного финансирования и систему оценки эффективности их осуществления.

Ориентация на применение программно-целевого подхода позволит обеспечить поддержку стратегического и текущего планирования, определить наиболее эффективные подходы к решению социально-экономических задач, совершенствовать процесс распределения бюджетных ресурсов, установить приоритеты в деятельности администрации, рационализировать процесс принятия решений и повысить прозрачность проводимой бюджетной политики

[9, с. 35].

Повышение эффективности расходования бюджетных средств путем внедрения системы мониторинга результативности бюджетных расходов на предоставление социальных услуг позволит отслеживать результаты и эффект от осуществляемой деятельности, своевременно определять успехи (неудачи) и корректировать деятельность по предоставлению бюджетных услуг, осуществлять сравнительный анализ, выявлять тенденции, сравнивать свои показатели с аналогичными показателями других территориальных образований (поиск наилучшего решения проблемы).

Оценка финансового положения и качества управления финансами местных органов власти должна способствовать устранению необоснованного использования ограниченных бюджетных средств, повышению качества формирования и исполнения местных бюджетов, осуществлению межбюджетных отношений на уровне административно-территориальных единиц, созданию эффективных управленцев финансовыми ресурсами в виде местных органов власти.

Создание оценки финансового положения и качества управления финансами местных органов власти позволит снизить нерациональное и необоснованное распределение межбюджетных трансфертов, обеспечит заинтересованность местных органов власти в повышении эффективности своей деятельности. Это создаст условия по повышению финансовой свободы местных органов власти в реализации управленческих решений на уровне административно-территориальных образований и в целом будет способствовать повышению эффективности реализации бюджетной политики на местном уровне.

Четвертое направление предполагает установление оперативного контроля над целевым использованием бюджетных средств и ходом исполнения бюджета, повышение точности планирования и обоснованности использования средств бюджетными учреждениями за счет централизованного казначейского управления местным бюджетом.

Пятым направлением является совершенствование методов осуществления закупок для местных нужд. Необходимо развивать финансирование местных закупок и подряда на конкурсной основе и одновременно создавать необходимые условия для честной конкуренции в рамках таких конкурсов. Эта практика направлена на экономию бюджетных средств, повышение степени прозрачности их расходования, исключение возможности злоупотреблений при проведении муниципальных закупок. Одновременное ведение администрацией реестра местных закупок позволит контролировать уровень цен на закупаемые товары и услуги, повысит доступность информации о проведенных закупках.

Для повышения доли конкурсных торгов в местном заказе местным органам власти необходимо создать службу единого заказчика с целью объединения заявок бюджетополучателей на закупки однотипных товаров, вести реестр муниципальных закупок в виде электронной базы данных, разработать четкую и понятную документацию, связанную с проведением конкурсов, с целью расширения круга заинтересованных поставщиков, осуществлять более качественное бюджетное планирование, позволяющее избегать возникновения просроченной задолженности перед поставщиками.

Шестым направлением является реформирование системы коммунальных предприятий и бюджетных

учреждений. Смысл подобной реформы заключается в сокращении местного сектора при одновременном повышении его эффективности. Сокращение местного сектора должно происходить за счет перехода части бюджетных организаций в частный сектор на добровольной основе в условиях поэтапного сокращения бюджетной составляющей их финансирования. Это, прежде всего, касается отраслей социальной сферы, особенно здравоохранения и образования.

При этом эффективность проведения реформ в бюджетной сфере непосредственно зависит от правильности и результативности их реализации. Необоснованное сокращение и перепрофилирование больниц, поликлиник, учебных учреждений будет способствовать только усилению безработицы, оттоку молодых высококвалифицированных специалистов за границу, падению престижа педагогических и лечебных специальностей, дальнейшему усилению процессов старения кадров в отраслях образования и здравоохранения. Проводимые реформы в Украине не должны необдуманно способствовать снижению социальных стандартов качества предоставления услуг населения.

Таким образом, результатом повышения эффективности функционирования местных бюджетов должно быть построение рациональной бюджетной системы страны, которая, в свою очередь, должна обеспечить соответствие между расходами и наличием необходимых ресурсов, совершенное правовое регламентирование и создание действенных стимулов для мобилизации бюджетных поступлений, выполнение органами власти и управления своих полномочий в законодательной и исполнительной сферах, регулирование состояния и режима использования ресурсного и экологического потенциалов.

Предложенные автором статьи мероприятия способствуют повышению качественных параметров исполнения местных бюджетов, обеспечивают развитие их механизма, его переориентацию на решение комплексных стратегических задач, направленных на стимулирование деловой активности, осуществление структурных преобразований, повышение инвестиционной привлекательности территориальных образований.

Евроинтеграционные процессы Украины в области местных финансов непосредственно будут зависеть от своевременности и эффективности развития механизма организации местных бюджетов. Дальнейшие научные исследования должны быть направлены на создание эффективного механизма организации местных бюджетов в Украине в условиях проводимых бюджетно-налоговых реформ.

Лисяк. – К. : НДФІ, 2009. – 600 с. 6. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с. 7. Бирюков А. Г. Механизмы совершенствования бюджетной политики субнациональных властей / А. Г. Бирюков // Финансы. – 2003. – № 2. – С. 6–8. 8. Иванова О. В. Механизмы реализации оценки качества управления территориальными финансами / О. В. Иванова // Финансы и кредит. – 2004. – № 3(141). – С. 2–6. 9. Иванова Н. Г. Региональная бюджетная политика : монография / Н. Г. Иванова. – СПб. : Изд. Санкт-Петербургского гос. ун-та экономики и финансов, 2002. – 315 с.

References: 1. Balatskyi Ye. O. Biudzheta mista u systemi finansiv teritorii [A budget of a city in the system of finance of territories] : monohrafiia / Ye. O. Balatskyi. – Simferopol : DVNZ "UABS NBU", 2011. – 301 p. 2. Bondaruk T. H. Shchodo vyznachennia mistsevoho samovriaduvannia / T. H. Bondaruk // Ekonomist. – 2006. – No. 6. – Pp. 44–46. 3. Kyrylenko O. P. Finansova nezalezhnist mistsevoho samovriaduvannia / O. P. Kyrylenko // Finansy Ukrainy. – 2001. – No. 1. – Pp. 34–39. 4. Lunina I. O. Formuvannia mistsevyykh biudzhativ v konteksti zavdan administrativno-terytorialnoi reformy / I. O. Lunina // Ekonomika Ukrainy. – 2006. – No. 1. – Pp. 23–31. 5. Lysiak L. V. Budzhethna polityka u systemi derzhavnoho rehuliuivannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Fiscal policy in the system of government control of socio-economic development of Ukraine] : monohrafiia / L. V. Lysiak. – K. : NDFI, 2009. – 600 p. 6. Pavliuk K. V. Budzheta i budzhetni protses v umovakh tranzitivnoi ekonomiky Ukrainy [Budget and budgetary process under the conditions of transitivity economy of Ukraine] : monohrafiia / K. V. Pavliuk. – K. : NDFI, 2006. – 584 p. 7. Biryukov A. G. Mekhanizmy sovershenstvovaniya budzhethnoy politiki subnatsionalnykh vlastey / A. G. Biryukov // Finansy. – 2003. – No. 2. – Pp. 6–8. 8. Ivanova O. V. Mekhanizmy realizatsii otsenki kachestva upravleniya territorialnyimi finansami / O. V. Ivanova // Finansy i kredit. – 2004. – No. 3(141). – Pp. 2–6. 9. Ivanov N. G. Regionalnaya byudzhethnaya politika [Regional budgetary policy] : monografiya / N. G. Ivanov. – SPb. : Izd. Sankt-Peterburgskogo gos. un-ta ekonomiki i finansov, 2002. – 315 p.

Інформація об авторе

Усков Ігорь Валерьевич – канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Національної академії природоохоронного і курортного будівництва, докторант Донецького національного університету (83015, Україна, г. Донецьк, ул. Челюскінцев, 198а, e-mail: uskov_iv@mail.ru).

Інформація про автора

Усков Ігор Валерійович – канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Національної академії природоохоронного і курортного будівництва, докторант Донецького національного університету (83015, Україна, м. Донецьк, вул. Челюскінців, 198а, e-mail: uskov_iv@mail.ru).

Information about the author

I. Uskov – Ph.D. in Economics, Associate Professor of Finance Department of National Academy of Nature Protection and Resort Building, doctoral student of Donetsk National University (198a Cheliuskintsev St, 83015, Donetsk, Ukraine, e-mail: uskov_iv@mail.ru).

Литература: 1. Балацький С. О. Бюджет міста у системі фінансів територій : монографія / С. О. Балацький. – Симферополь : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2011. – 301 с. 2. Бондарук Т. Г. Щодо визначення місцевого самоврядування / Т. Г. Бондарук // Економіст. – 2006. – № 6. – С. 44–46. 3. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34–39. 4. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів в контексті завдань адміністративно-територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31. 5. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В.

Рецензент
докт. екон. наук,
професор Іванов Ю. Б.

Стаття надійшла до ред.
11.01.2013 р.

