

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2013

[Назад](#)[Головна](#)

УДК 353.5

*Т. М. Дерун,
к. держ. упр., доцент кафедри регіонального
управління, місцевого самоврядування та управління містом
Національної академії державного управління при Президенті України*

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА 2013 ТА 2014 РОКИ: ЗАГРОЗИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Т. М. Derun,
assistant professor of regional
management, local government and city management
National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*

CURRENT ISSUES OF LOCAL GOVERNMENT BUDGET FOR 2013 AND 2014: THREATS AND PROSPECTS

В статті розглянуто актуальні питання бюджетного забезпечення місцевого самоврядування; проаналізовано проблемні питання міжбюджетних відносин та визначено шляхи покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

The article deals with current issues of local government budget, analyzed issues of intergovernmental relations and the ways of improvement of financial support for local governments.

Ключові слова: бюджетна система, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, доходи і видатки місцевих бюджетів.

Keywords: budgetary system, local budgets, interbudgetary relations, profits and charges of local budgets.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Проблеми бюджетного забезпечення територіальних громад набули великої гостроти. Хронічна нестача фінансових ресурсів у органів місцевого самоврядування та нестабільність їхніх доходних джерел, на сьогодні, стали проблемою загальнодержавної ваги. В абсолютній більшості населених пунктів України не вирішуються найбільш життєві проблеми людей, занепадають міське господарство, соціально-економічна сфера, освіта, охорона здоров'я, погіршується стан доріг та інших засобів комунікацій. До цього додається ще й неефективна система менеджменту як у центрі, так і на місцях, що базується на старих управлінських традиціях, коли все намагались вирішувати з єдиного центру.

Таким чином, на сьогодні надзвичайно актуальне питання зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та покращення бюджетного забезпечення територіальних громад. В цьому контексті, одним з головних завдань бюджетної політики не тільки на 2013 рік, а й на довгострокову перспективу, має стати створення умов для реалізації принципу фінансової автономії місцевого самоврядування: створення системи самодостатніх місцевих бюджетів та побудови справедливих міжбюджетних відносин державного та місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Питання, пов'язані з формування місцевих бюджетів досліджували М.А.Гапонюк, В.І.Кравченко, В.В. Мамонова, О.О.Сунцова. Питання фінансування заходів соціально-економічного розвитку міст за рахунок виконання галузевих і окремих бюджетних програм, їх правове врегулювання вивчали Ю.І.Ганущак, М.В.Пітцик, О.В.Слободжан, О.В.Чумакова та І.І.Сфремова. Дослідження питань державного регулювання бюджетних відносин, механізмів бюджетної політики, напрямів міжбюджетних відносин та місцевих фінансів знайшли відображення в працях О.П.Кириленко, І.О.Луїної, В.В.Юрчишина, М.Г.Чумаченко і О.В.Калініченко, І.Ф.Щербини та інші.

Формулювання мети або цілей статті (постановка завдання). Враховуючи актуальність дослідження, метою статті є розгляд актуальних питань бюджетного забезпечення місцевого самоврядування та пошук шляхів для зміцнення його фінансової основи. Для досягнення означеної мети нами визначено такі завдання: проаналізувати проблемні питання міжбюджетних відносин, визначити шляхи покращення фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. На сьогодні в Україні існує низка проблем в фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування, зокрема пов'язаних із: невідповідністю між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, необхідними для їх виконання; невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та розподілу місцевих субвенцій; необґрунтованим обмеженням використання позикових капіталів; суттєвим домінуванням трансфертів над власними фінансовими ресурсами; обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування [2].

Вже більше двох років українські міста живуть за місцевими бюджетами, що були складені на оновленій податковій та бюджетній законодавчій базі. Однак, незважаючи на це, суттєвих змін у якості фінансового забезпечення потреб територіальних громад, а також у підходах органів державної влади до бюджетної політики по відношенню до місцевого самоврядування так і не відбулося. Вкрай актуальними, як і раніше, залишаються для органів місцевого самоврядування наступні питання, які докладніше розглянемо нижче.

По-перше, із року в рік відбувається зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Так, якщо в 2009-2010 роках делеговані повноваження забезпечувалися лише на 89-86% від реальної потреби, то в 2012 – 80% (рис. 1), а на 2013 рік експерти взагалі прогнозують на рівні 79%. При цьому за різними галузями делегованих повноважень (державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист) рівень забезпеченості коштами складає лише від 41,2 до 65,9 відсотків від реальної потреби [9].

Причинами цього є:

1) недосконалість механізму розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень (Формула затверджена постановою КМУ №1149 від 08.12.2010 р.). Діючий порядок розрахунку є непрозорим; нормативи фінансової забезпеченості, що застосовуються в процесі обрахунку міжбюджетних трансфертів, визначаються в «ручному» режимі і жодним чином не пов'язані і не узгоджені із галузевими нормативами і вимогами; відсутні державні соціальні стандарти, які мають бути встановлені та затверджені Кабінетом Міністрів України з урахуванням вимог Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» відповідно до пункту 10 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України (фактично відповідне доручення Президента та КМУ щодо розробки та затвердження соціальних стандартів та нормативів не виконано);

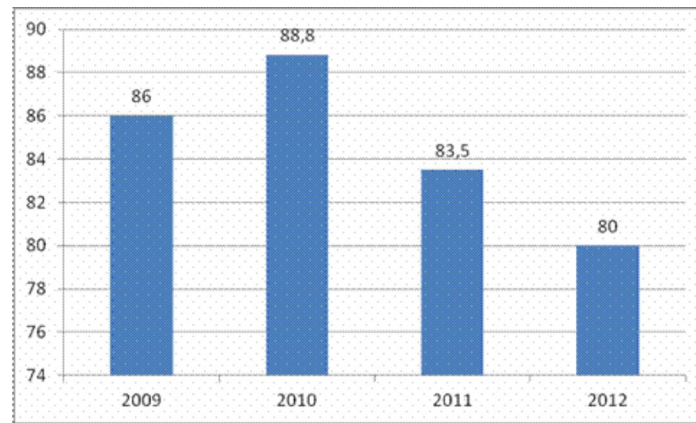


Рис. 1. Загальна забезпеченість делегованих повноважень, % [Джерело: Асоціація міст України]

2) відсутність у органів місцевого самоврядування реальної здатності (політичної, а у більшості випадків і правової) забезпечити режим суворої економії шляхом упорядкування мережі та чисельності працюючих у соціально-культурній сфері, упорядкування процесу надання пільг (як у випадку, наприклад, пільгового проїзду окремих категорій громадян). У багатьох випадках чинне законодавство забороняє скорочувати наявну мережу. З іншого боку на державному рівні відбувається всебічна регламентація витраток місцевих бюджетів. Галузеві міністерства до сьогодні диктують норми діяльності установ, багато з норм є застарілими, не відповідають демографічній ситуації в країні, орієнтовані не на споживача послуги, а на утримання установи (педагогічне навантаження, штатні нормативи, які розраховуються виходячи із кількості ліжок, класів, книговидачі, а не від попиту на відповідні послуги, тощо);

3) неадекватний механізм розподілу службовців органів місцевого самоврядування на тих, що виконують делеговані та власні повноваження місцевого самоврядування. В структурі органів місцевого самоврядування наявні організаційні утворення (управління, відділи), що виконують суто державні повноваження, але фінансуються з місцевого бюджету. Місцева влада має дуже обмежений вплив на управління такими організаційними структурами, оскільки їх діяльність регулюються окремими нормативно-правовими актами вищого порядку, а методичні керівництва їх діяльністю здійснюються з рівня центральних органів державної влади. Чисельність працівників вищезазначених організаційних структур в органах місцевого самоврядування складає майже 1/3 від загальної чисельності працюючих. Для прикладу, по місту Черкаси питома вага чисельності працюючих у цих структурних підрозділах в загальній чисельності апарату управління сягає 42%, в м. Харкові - 28% [1].

По-друге, в вищеописаних умовах, для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування змушені щорічно відволікати все більшу частку своїх, і без того мізерних, власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо) покладених на них законодавством. Якщо в 2009-2011 роках від 25,6 до 33,4 відсотків власних ресурсів (доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то в 2012 році цей показник сягнув майже 43 відсотків (рис. 2).

В результаті має місце недофінансування і занепад житлово-комунальної, транспортної сфери, відсутність можливостей реалізувати необхідні програми місцевого розвитку, покращувати рівень якості суспільних послуг.

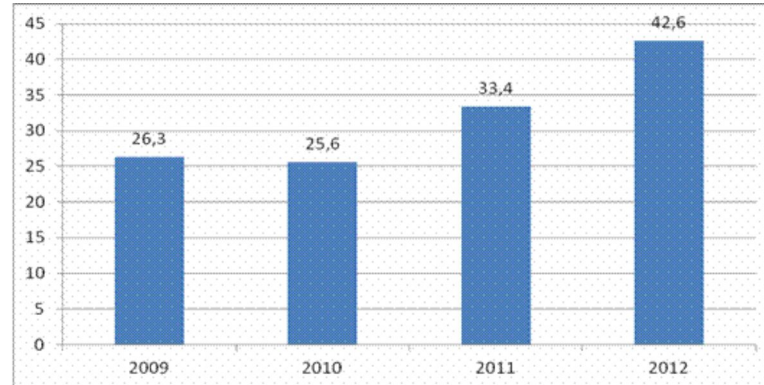


Рис. 2. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %

[Джерело: Асоціація міст України]

В той же час, частка власних ресурсів (т.зв. другий кошук) в загальних доходах місцевих бюджетів залишається мізерною і на протязі 2009-2012 років не перевищує 7 відсотків. Для порівняння в країнах Європейського союзу цей показник складає від 30 до 70 відсотків (Великобританії – 37%, Німеччині – 46%, Франції – 67%) [4].

По-третє, частка витраток місцевих бюджетів, спрямованих на реалізацію повноважень органів самоврядування з надання власне муніципальних послуг (благоустрій, утримання і розвиток інфраструктури, транспортне забезпечення), залишається найменшою серед країн Європи. Крім того, рівень бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток міської інфраструктури у розрахунку на одного жителя в Україні є найменшим серед країн Європи, наприклад у Польщі складає 5600 грн., що у 28 разів більше ніж в Україні (200 грн.) [1] (рис. 3).

По-п'яте, рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету України щорічно зростає (в 2007 році частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів складала 43,3%, а в 2012 році – майже 54% і на 2013 рік прогнозується в обсязі 55-56%) (рис. 4).

Відбувається поступове погіршення економічної структури витраток місцевих бюджетів. Місцеві бюджети продовжують забезпечувати в першу чергу лише виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплату енергоносіїв, пільг і субсидій населенню тобто виконують переважно функції «соціального гаманця». Частка витраток на захищені статті в загальному обсязі витраток більшості місцевих бюджетів сьогодні становить в середньому 80-85% [5].

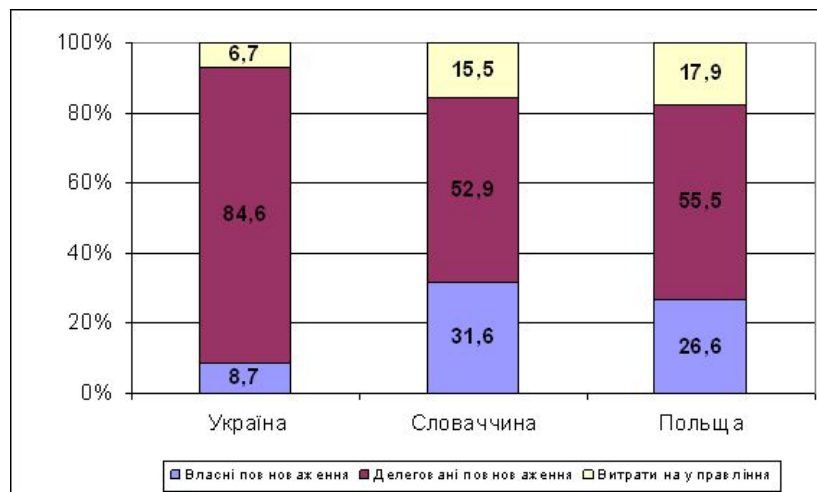


Рис. 3. Структура видатків місцевих бюджетів України, Словаччини та Польщі у 2010 році, %
 [Джерело: Асоціація міст України, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень]

По-шосте, органи місцевого самоврядування не мають дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів.

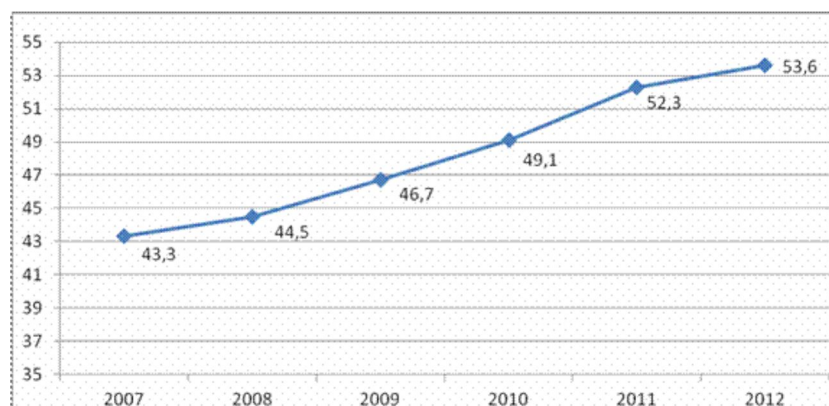


Рис. 4. Частка трансфертів з Державного бюджету України у доходах місцевих бюджетів за 2007-2012 роки, %
 [Джерело: Асоціація міст України, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень]

В частині податкових надходжень органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні. На сьогоднішній день існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, який пов'язаний із детінізацією економіки, легалізацією заробітної плати [6]. На жаль, реальні повноваження у органів місцевого самоврядування щодо застосування дієвих заходів до суб'єктів господарювання, які виплачують заробітну плату нижче мінімальної та, відповідно, ухиляються від сплати податків, відсутні.

Місцеві податки і збори в більшості своїй є неефективними, а їх частка в доходах місцевих бюджетів й досі залишається незначною (рис. 5). В той час як у більшості країн ЄС місцеві податки становлять 5-30% усіх податкових надходжень до зведених бюджетів. Місцеві податки та збори становлять значну частку доходів органів місцевого самоврядування в країнах ЄС, зокрема у Великобританії - 37%, у Німеччині - 46%, у Франції - 67% [1].

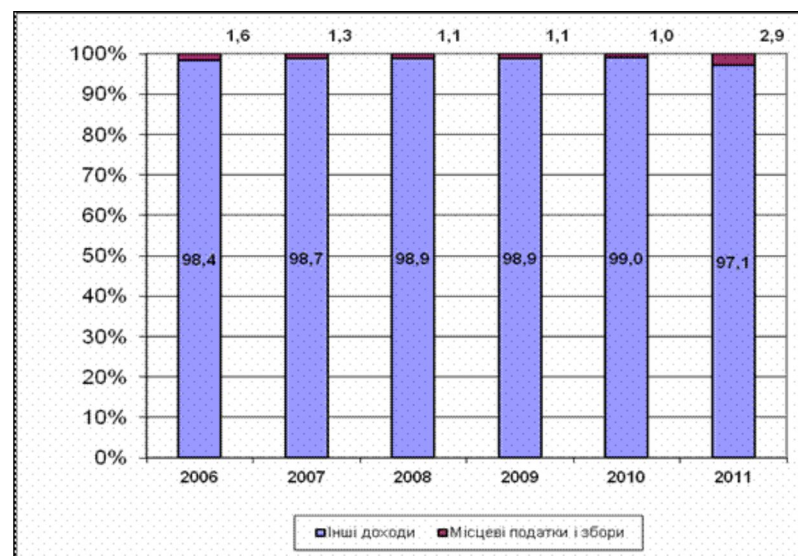


Рис. 5. Питома вага місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів за 2006-2011 роки, %
 [Джерело: Асоціація міст України, Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень]

По-сьоме, в Україні відсутня належна державна підтримка розвитку територій. При наявності різноманітних державних програм розвитку регіонів фактично з державного бюджету відбувається фінансування лише невеликої їх кількості і в незначних, у порівнянні із потребою, обсягах. Яскравим прикладом цього є не фінансування з Державного бюджету України котрий рік поспіль Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011-2015 роки (Постанова КМУ від 29.11.2010 р. №1090). В той же час, дефіцит ресурсів на фінансування державних цільових програм у сфері житлово-комунального

господарства в 2012 році склав 11 млрд. грн. [8].

По-восьме, недостатнє фінансування соціальних та податкових пільг наданих державою негативно впливає на якість бюджетного забезпечення територіальних громад. Гострою проблемою для багатьох місцевих бюджетів залишається забезпечення пільг з послуг зв'язку та компенсаційних виплат за пільговий проїзд окремих категорій громадян в міському пасажирському та залізничному транспорті. Рівень забезпечення коштами державного бюджету потреби в компенсаційних виплатах за пільговий проїзд в міському пасажирському транспорті складає в середньому 55%, потреби в оплаті пільг з послуг зв'язку – 85%, потреба в компенсаційних виплатах за проїзд в залізничному транспорті – 32%. Окрім цього існує проблема податкової заборгованості державних підприємств перед місцевими бюджетами компенсації втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання державою податкових пільг, зокрема зі сплати земельного податку [7].

По-дев'яте, незадовільний стан фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування не створює умов для підвищення ефективності муніципального управління. Умови оплати праці працівників органів місцевого самоврядування змінювалися останній раз 22 лютого 2008 року. З того часу мінімальна заробітна плата підвищувалася 19 разів і зросла в 2,1 рази, з 515 до 1073 грн. На теперішній час посадові оклади спеціалістів з вищою освітою встановлені на рівні посадових окладів обслуговуючого персоналу. Відсутнє будь-яке співвідношення між посадовими окладами спеціалістів та обслуговуючого персоналу, а посадові оклади керівників впритул наблизилися до окладів їхніх підлеглих [1; 9].

До вище переліченого додаються проблеми місцевих бюджетів процедурного характеру:

1) недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування. Проблеми із блокуванням та затримками проведення платежів за видатками місцевих бюджетів з кожним роком набувають все більш масового та систематичного характеру [3]. Територіальні підрозділи Держказначейства в односторонньому порядку змінюють умови надання короткотермінових позик;

2) обмежений доступ місцевих бюджетів до ринку запозичень. Діюче законодавство в цій сфері встановлює обмеження для органів місцевого самоврядування щодо здійснення запозичень, виходячи з чисельності населення, та надає широкі повноваження Міністерству фінансів України в сфері погодження місцевих запозичень;

3) відсутні умови для ефективного розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів. На сьогодні встановлено дуже жорсткі вимоги щодо відбору банків, зокрема щодо розміру статутного капіталу, в яких органи місцевого самоврядування можуть розміщувати свої кошти на депозитних рахунках.

Висновки. Оже, сьогодні існує гостра необхідність зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, для чого необхідно:

- упорядкувати перелік видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих та власних повноважень; переглянути систему фінансування делегованих повноважень шляхом розробки державних соціальних стандартів та нормативів по кожному із повноважень, оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості по кожній галузі бюджетної сфери з урахуванням соціально-економічної ситуації та існуючої мережі бюджетних установ;

- підвищити фінансову спроможність місцевого самоврядування шляхом внесення змін до бюджетного та податкового законодавства в частині закріплення за місцевими бюджетами додаткових дохідних джерел та підвищення ефективності місцевих податків та зборів;

- забезпечити повне фінансування з Державного бюджету державних цільових програм місцевого розвитку, в першу чергу щодо розвитку малих міст;

- забезпечити своєчасність фінансових компенсацій місцевим бюджетам в частині гарантованих державою пільг соціального та податкового характеру;

- посилити адресність допомог та здійснити монетизацію пільг соціального характеру;

- спростити механізми залучення та використання органами місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів (коротко- та середньострокові позики, місцеві запозичення, депозити);

- спростити процедури казначейського обслуговування органів місцевого самоврядування та порядку рестрації фінансових зобов'язань в органах Державної казначейської служби.

Список використаних джерел

1. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – №9. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>

2. Ільашенко В. А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України / В. А. Ільашенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 117-122.

3. Казначейські пута для місцевого самоврядування // Галузевий моніторинг. – 2012. – №10. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon10.pdf>

4. Органи місцевого самоуправління в зарубіжних країнах: сравнительное исследование: научно-аналитический обзор / под ред. А. И. Черкасова. – М. : Инион, 1994. – 89 с.

5. Подзвін по місцевому самоврядуванню – це подзвін по кому? // Галузевий моніторинг. – 2012. – №7. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon7web.pdf>

6. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування : монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, В.Г. Бодров та ін. – К., 2004. – 400 с.

7. Сиченко О. О. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування з некомерційним сектором у соціальній сфері / О. О. Сиченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – С. 87-89.

8. Слобожан О.В. Аналіз Державного бюджету України на 2013 рік в частині показників місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин // Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/sites/all/sites/default/files/files/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%20-%D0%B1%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82%20-%D0%A1%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B6%D0%B0%D0%BD.ppt>

9. Тенденції у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування та перспективи бюджетної реформи // Стан місцевого самоврядування в Україні в 2012 році. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/content/stan-mistsevo-go-samovryaduvannya>

Стаття надійшла до редакції 29.04.2013 р.



ТОВ "ДКС Центр"