

УДК 336.1

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСУ УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ НА ПРИКЛАДІ МІСТА НІКОПОЛЬ

Разумова Г.В., Мальована Ю.С.

Придніпровська державна академія будівництва та архітектури

У статті проаналізовано сучасні тенденції у формуванні ресурсів місцевих бюджетів. Розглянуто склад та структуру доходів. Обґрунтовано напрямки оптимізації формування фондів грошових коштів на прикладі міста Нікополя. Розроблено рекомендації щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, гнучкі доходи, місцеві податки.

Постановка проблеми. Особливої актуальності в умовах ринкової трансформації української економіки набувають питання оптимального формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання. Діюча система акумулювання доходів бюджетів України характеризується низьким рівнем частки власних доходів місцевих бюджетів, що породжує збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади значно обмежені, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим постає нагальна потреба у поглибленому дослідженні концептуальних засад доходів місцевих бюджетів та обґрунтуванні системи практичних рекомендацій щодо забезпечення їх стабільності та зміцнення. Бюджетна децентралізація кардинально змінила якість фінансового забезпечення місцевих бюджетів, і власні ресурси громад дійсно збільшилися за рахунок введення нових податків, збільшення їхніх ставок, перерозподілу доходів державного бюджету тощо.

Хронічна нестача грошей, фінансових ресурсів у м. Нікополь та нестабільність доходних джерел стали проблемою місцевого бюджету. Як наслідок, на місцях не вирішуються нагальні проблеми населення, недостатньо фінансуються міське господарство, соціально-культурна сфера, освіта, охорона здоров'я, погіршується стан доріг та інших засобів комунікації.

До найбільш гострих проблем у сфері формування місцевих бюджетів, а також їхніх відносин із державним бюджетом України, у першу чергу, варто віднести використання вільних бюджетних коштів, нестабільність доходної бази, неефективну систему вилучення надлишків загальнодержавних податків, недостатнє фінансування з державного бюджету.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування доходів місцевих бюджетів є предметом дослідження провідних вітчизняних та зарубіжних учених. Зазначені проблеми знайшли відображення у працях вітчизняних науковців, зокрема Й. Бескида, О. Василенка, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюк, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія.

Поняття «децентралізація» в працях вчених має різні визначення. Але головним, на нашу думку, є визначення у взаємозв'язку між центральними і субнаціональними (місцевими) урядами різних повноважень (фіскальних, політичних,

адміністративних), про що пише американський вчений М. Белл. М. Белл крім цього зазначає, що децентралізація – це спосіб вимірювання величини переходу національної економіки від адміністративно-командної до ринкової. Початком децентралізації є те, що ці повноваження мають власний вимір і власні цілі [5].

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проблемі децентралізації фінансових ресурсів місцевих бюджетів присвячено багато праць українських і зарубіжних вчених, але механізм децентралізації фінансових ресурсів місцевих громад, який би сприяв формуванню прогресивної доходної частини місцевих бюджетів потребує подальшого розвитку.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів процесу формування доходів місцевого бюджету міста Нікополя та обґрунтування шляхів оптимізації процесу формування фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування, розробка практичних рекомендацій щодо резервів їх зростання в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Місто Нікополь – найстаріше місто у Дніпропетровській області, яке відзначило свій ювілей в 2014 році – 375-річницю заснування, і має статус історичного. Територіальна громада міста є суверенним суб'єктом міського самоврядування і єдиним джерелом міської влади.

Чисельність населення м. Нікополь скоротилася з моменту перепису населення у грудні 2001 року (138,2 тис. осіб). Станом на 1 січня 2016 року – 115,4 тис. осіб, тобто за чотирнадцять років місто втратило 22,7 тис. осіб, або 16,5% населення (рис. 1) [8].

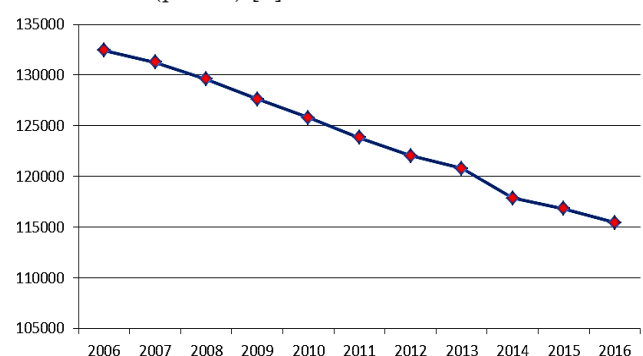


Рис. 1. Динаміка чисельності населення м. Нікополь 2006-2016 року

Джерело: [8]

Демографічне навантаження у 2015 році становило 662 особи непрацездатного віку на 1000 осіб працездатного віку, при цьому навантаження особами у віці, молодшому за працездатний, становило 250 осіб, а особами у віці, старшому за працездатний – 412 осіб (рис. 2) [2].

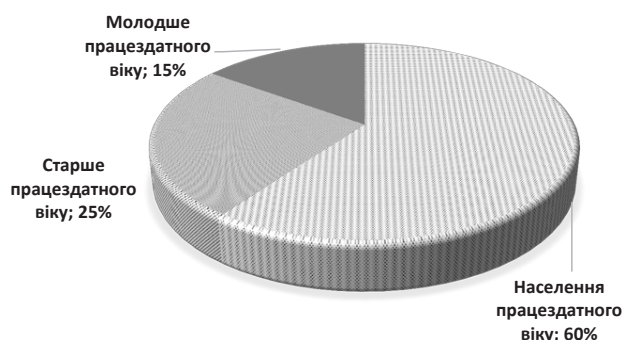


Рис. 2. Структура населення працездатного і непрацездатного віку м. Нікополь у 2015 році

Джерело: [2]

На кінець 2015 року загальна кількість суб'єктів господарювання в м. Нікополь складала 8329 осіб, у тому числі: юридичних – 2216, фізичних осіб-підприємців – 6113; припинили свою діяльність – 758 суб'єктів господарювання, у тому числі: юридичних – 37, фізичних – 721. За звітний період новостворених суб'єктів господарювання – 585, у тому числі: юридичних – 193, фізичних – 392 [8].

Для підвищення рівня зайнятості населення міста та зниження рівня безробіття протягом 2015 року було працевлаштовано 2972 особи, що на 0,5% менше з 2014 роком 2988 осіб.

Малий та середній бізнес є важливим елементом економічного та соціального розвитку міста, оскільки впливає на темпи економічного зростання та вирішує проблеми зайнятості шляхом створення робочих місць.

Промислові підприємства є основним наповнювачем міського бюджету (рис. 3), на частку яких припадає більше 50% від загальної кількості надходжень. Основною складовою частиною промисловості є металургія і обробка металів. На їх частку припадає 95,6% від загального обсягу виробництва промислової продукції міста. На промислових підприємствах міста зайнято понад 19 тис. осіб, або 45% від загального числа працюючих (42 тис. осіб) [9].

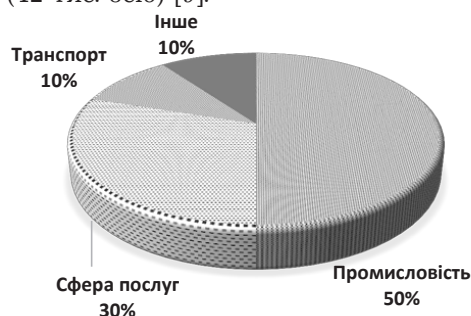


Рис. 3. Структура доходів міського бюджету

Джерело: [9]

Біля міста розташований Нікопольський завод феросплавів – великий завод з виробництва

марганцевих сплавів. Крім того, поряд розташовано ряд підприємств по виробництву труб.

Економічну основу міста становлять наступні підприємства:

- ПАТ «Нікопольський завод феросплавів»;
- ПрАТ «СЕНТРАВІС ПРОДАКШН ІУКРЕЙН»;
- ТОВ «ІНТЕРПАЙП НІКО ТЬЮБ»;
- ТОВ «Виробничо-науковий центр «ТРУ-БОСТАЛЬ»;
- ПрАТ «Нікопольський ремонтний завод»;
- ТОВ «ВСМПО-ТИТАН УКРАЇНА»;
- ПрАТ «Енергоресурси»;
- ПАТ «Нікопольський хлібокомбінат».

Промисловість міста має певний вплив на загальнообласні показники динаміки промислового виробництва. Вага вкладу в загальнообласний обсяг обороту від промислової діяльності складає 7%. Підприємства м. Нікополя входять у число основних експортерів області. У 2014 році обсяг експорту товарів у розрахунку на одну особу населення становив 6601,2 дол. США – 2 місце по Дніпропетровській області.

Сфера послуг у м. Нікополь розвинена дещо менше, ніж в інших містах Дніпропетровської області. На неї припадає 6% від загального обсягу реалізації нефінансових підприємств міста. Експорт та імпорт товарів протягом 2013-2014 рр. поступово збільшувався на 14,2% та 23,1% відповідно [8].

Обсяг офіційних трансфертів виріс з 55,3% від обсягу доходів у 2013 році до 59,7% у 2015 році. У 2013-2014 роках місто отримувало з державного бюджету дотацію вирівнювання у сумі 42,4 млн. грн. та 66,1 млн. грн. відповідно, з 2015 року кошти у сумі 13,8 млн. грн. з бюджету міста було передано до державного бюджету. За 2014 рік до бюджету міста надійшло доходів з урахуванням трансфертів у сумі 424,67 млн. грн., в тому числі до загального фонду – 359,08 млн. грн., до спеціального фонду – 65,58 млн. грн. У порівнянні з минулим роком доходи зросли на 51,14 млн. грн. або на 13,7% за рахунок збільшення: обсягу власних доходів – на 12,88 млн. грн. або на 7,7%, дотації вирівнювання – на 22,36 млн. грн. або у 1,5 рази та субвенцій – на 15,9 млн. грн. або на 9,8%. Обсяг офіційних трансфертів виріс за рахунок коштів державного, обласного та районного бюджету.

Доходи бюджету міста у 2015 році склали 665,6 млн. грн. У 2015 році з чисельністю населення 116,8 тис. осіб доходи міського бюджету на одну особу становили 5697,0 грн. [9].

У 2015 році бюджет розвитку складав 0,3% від загального обсягу доходів (1,5 грн. у перерахунку на одну особу). Таким чином, відбулося зменшення показника порівняно з 2014 роком, коли цей показник був найвищим і складав 3,8%. Зміни в податковому законодавстві дали змогу вивільнити додатковий фінансовий ресурс, який не забезпечує фінансування видатків у зв'язку з розширенням повноважень місцевих рад. Зокрема, виникла проблема при уточненні видатків міста по галузі «Освіта». До 2015 року ця галузь фінансувалась державними коштами, тому виникла потреба у додатковому фінансуванні міста близько на 18 млн. грн. Ці видатки не було враховано при формуванні бюджету міста. У період з 2013-2015 рр. у м. Нікополь, крім 2014 року,

спостерігався дефіцит бюджету. У 2015 році дефіцит дорівнював 8,3 млн. грн. (1,2% від обсягу доходів). Це менше, ніж у 2013 році (15,1 млн. грн. (4% від обсягу доходів)). Цей дефіцит покривався з внутрішніх джерел міста [10].

За період 2013-2015 рр. були значні витрати на покриття боргів населення за опалення, електроенергію, водопостачання та водовідведення. Платежі надавалися населенню, щоб допомогти оплатити борги, які виникли через різницю між тарифами, за твердженими державою, та реальною вартістю.

Протягом 2013-2015 рр. доходи бюджету в середньому зростали на 21,2%. При цьому частка офіційних трансфертів від загального обсягу доходів зросла несуттєво – з 55,3 до 59,7% за рахунок державного, обласного та районного бюджету. Номінальні доходи бюджету на одну особу збільшилися у 1,8 рази – з 3146,0 грн. у 2013 році до 5697 грн. у 2015 році. Тобто, середньорічний темп зростання дорівнював 22,0% [10].

Як і в інших українських містах, найбільшу частку бюджетних доходів у м. Нікополь складала надходження від податків та офіційні трансферти. У 2015 році податкові надходження становили 37,8%, а офіційні трансферти – 55,3% від загального обсягу доходів. Неподаткові надходження (такі як, адміністративні збори, надходження від штрафів та фінансових санкцій) складала лише 0,7% від загального обсягу доходів, а доходи від операцій з капіталом (надходження від продажу землі та активів) – 0,02%.

У період з 2013 до 2015 рр. доходи спеціального фонду скоротилися з 12,0% у 2013 році до 2,2% у 2015 році у зв'язку зі змінами у бюджетному законодавстві (єдиний податок та податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки зараховуються до загального фонду бюджету) [12].

З 2013 по 2015 рік гнучкі доходи у середньому складала 8,7% від загального обсягу доходів.

Гнучкі доходи м. Нікополь (рис. 4) в основному складалися з надходжень від плати за землю (відбулося скорочення з 71% від загального обсягу в 2013 році до 65,1% в 2015 році), єдиного податку (відбулося зростання з 26,4% у 2013 році до 31,3% у 2015 році) та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (відбулося зростання з 0,1% у 2013 році до 2% у 2015 році).

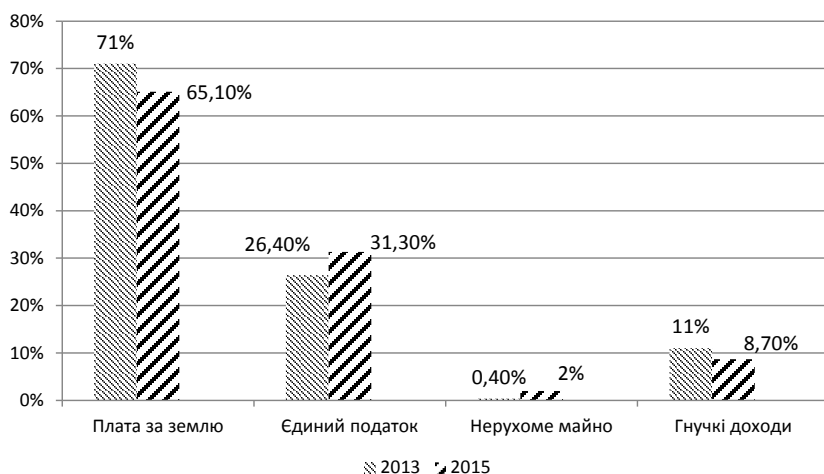


Рис. 4. Структура гнучких доходів м. Нікополь

Джерело: [11]

У період з 2013 по 2015 рік гнучкі доходи у середньому складала 11% від загального обсягу доходів. У 2015 році ця частка становила 8,7%, що дорівнювало 501,0 грн. у перерахунку на одну особу [11].

У 2015 році видатки в основному складалися з чотирьох головних категорій: освіта (29,5%), соціальний захист та соціальне забезпечення (29,5%), охорона здоров'я (17,0%) та житлово-комунальне господарство (ЖКГ) (13,8%). За період з 2013 по 2015 рік видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення продемонстрували досить високий показник середньорічного темпу зростання – 16,2%. Це збільшення пояснюється переглядом базових соціальних стандартів у державі [11]. Ця зміна пов'язана зі збільшенням видатків у галузі «охорона здоров'я» (середньорічний темп зростання 66,1%), а їх частка від загального обсягу видатків збільшилася відповідно з 6,4% до 17%. Збільшилася за цей період і частка видатків на ЖКГ з 10 до 13,8% від загального обсягу (середньорічний темп зростання 33,8%).

У 2015 році м. Нікополь одержало 5 місце серед міст Дніпропетровської області за обсягом капітальних інвестицій (крім інвестицій з державного бюджету) у розрахунок на одну особу населення, обсяг яких становив наростаючим підсумком з початку року 4091,9 грн.

З метою розширення зв'язків та співпраці на міжнародному рівні у 2016 році було підписано Меморандум про взаєморозуміння, яким розпочато співробітництво з Міжнародним республіканським інститутом (IRI) в рамках фінансування, передбаченого проектом Агентства з міжнародного розвитку США (USAID) під назвою «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (Decentralization Offering Better Results and Efficiency – DOBRE)». У 2017 році продовжиться реалізація інвестиційних проектів, які були започатковані у 2016 році. Обсяг фінансування від Проекту ЄС/ПРООН: 528,4 тис. грн. Обсяг фінансування за рахунок місцевого бюджету: 136,9 тис. грн. Імплементация проекту здійснюється в рамках Угоди про партнерство між Програмою Розвитку Організації Об'єднаних Націй та Нікопольською міською радою, за підтримки спільного Проекту Європейського Союзу та Програми розвитку ООН «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду-III». Проект реалізується як складова частина компонента з інноваційного врядування «Розумні міста» [12].

Процес управління коштами місцевих бюджетів як головної складової фінансового забезпечення місцевого самоврядування характеризується недостатністю дохідної бази, залежністю від міжбюджетних трансфертів та неможливістю місцевих бюджетів повністю фінансувати виконання своїх обов'язків. Тому першочерговим завданням є збільшення дохідної частини місцевих бюджетів, що, своєю чергою, сприятиме покращенню роботи місцевих органів влади та зміцнить їхню самостійність.

Висновки з даного дослідження і перспективи. На сьогодні місцеві органи влади не можуть мати повної фінансової незалежності, саме тому виникає потреба у їх додатковому фінансуванні, яке здійснюється за рахунок системи трансфертів. Трансфертна політика по-різному впливає на окремі показники соціально-економічного розвитку. При цьому між обсягами міжбюджетних трансфертів і динамікою ВВП, доходами на душу населення і обсягами промислового виробництва існує обернений зв'язок.

Результати проведеного дослідження показали недостатню ефективність використання отриманих дотацій на місцях. Така ситуація пов'язана з тим, що, по-перше, місцеві органи влади не несуть суворої відповідальності за неефективне використання отриманих фінансових ресурсів; по-друге, відсутні стимули до економічного розвитку підвладних територій, оскільки розрив між доходами і видатками, який утворився внаслідок недостатнього обсягу власних надходжень, буде покрито за рахунок трансфертів з вищого бюджету. Таким чином, центральною проблемою міжбюджетного фінансування на сьогодні є відсутність дієвих важелів, які б стимулювали місцеві органи влади до розвитку власних джерел формування фінансових ресурсів. Проблема оптимізації формування доходів місцевих бюджетів та виявлення резервів їх зростання може певним чином вирішуватись шляхом реструктуризації загальнодержавних та місцевих податків із врахуванням регіональної специфіки. Це відобразиться на якості виконання повноважень органів місцевого самоврядування, сприятиме вирішенню питань фінансування місцевих проектів та програм соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави.

Сьогодні місцеві органи влади попри низку позитивних змін ще не отримали достатньої інституційної автономії в ухваленні рішень. В сучасних умовах удосконалення системи управління

фінансами місцевих бюджетів, має проводитись за такими напрямками:

– надання більшої управлінської свободи місцевій владі, а саме органам місцевого самоврядування (громадам);

– створення дієвих механізмів перевірки якості надання місцевих послуг;

– 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).

Для вирішення проблем, що виникають при формуванні місцевого бюджету доцільно запропонувати такі заходи:

1) залучення інвестицій, в тому числі іноземних інвесторів;

2) підтримка розвитку малого та середнього бізнесу;

3) сприяння розширенню внутрішніх і зовнішніх ринків збуту продукції місцевих виробників;

4) ініціювання реформування податкового законодавства у напрямку зниження податкового тиску на місцеві підприємства;

5) проведення частини видатків за рахунок власних надходжень бюджетних установ, що дасть змогу направляти кошти загального фонду на розвиток бюджетних галузей.

Формування місцевого бюджету має ґрунтуватись на пріоритетах регіональної бюджетної політики. Прогнозні та програмні документи соціально-економічного розвитку території, прогноз фінансового балансу на наступні роки мають бути підставою для визначення пріоритетних напрямів видатків. У бюджетному процесі необхідно враховувати середньострокову та довгострокову перспективу, встановлений зв'язок із загальними цілями соціально-економічного розвитку країни та адміністративно-територіальних одиниць.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Ползківа Г.В. Механізми регіонального податкового менеджменту в умовах децентралізації влади в Україні // Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 22. – С. 49-53.
4. Разумова Г.В. Аналіз сфери міжбюджетних відносин в Україні (на прикладі м. Дніпро) // Економічний простір. – № 112. – Дніпропетровськ: ПДАБА, 2016. – С. 112-121.
5. Субботович Ю.Л. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка. – 2013. – № 13. – С. 44-46.
6. Соколовська А.М. Податкова система: теорія і практика становлення. – К.: Знання-Прес, 2004. – 454 с.
7. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади // Фінанси України. – 2004. – №. – С. 38-45.
8. Інформація про підсумки виконання Програми соціально-економічного та культурного розвитку міста Нікополя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua>
9. Стратегічний план сталого розвитку м. Нікополя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua>
10. Програми сприяння громадянській активності у розвитку території міста Нікополя на 2013-2021 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua>
11. Про виконання бюджету міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua>
12. Стратегія збереження та розвитку культури [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nikopol-mrada.dp.gov.ua>

Разумова А.В., Малёвана Ю.С.

Приднепровская государственная академия строительства и архитектуры

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕССА УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ БЮДЖЕТАМИ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА НИКОПОЛЯ

Аннотация

В статье проанализированы современные тенденции в формировании ресурсов местных бюджетов. Рассмотрены состав и структуру доходов. Обоснованы направления оптимизации формирования фондов денежных средств на примере города Никополя. Разработаны рекомендации по резервам их роста в современных условиях.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты, гибкие доходы, местные налоги.

Razumova H.V., Malovana Y.S.

Prydniprovs'ka State Academy of Civil Engineering and Architecture

PERFECTION OF THE PROCESS OF LOCAL BUDGETS MANAGEMENT BY THE EXAMPLE OF NIKOPOL

Summary

In the article modern tendencies in forming of resources of local budgets are analysed. The composition and structure of earnings are considered. The directions of optimizing the formation of cash funds on the example of the city of Nikopol are justified. Recommendations on reserves of their growth in modern conditions are developed.

Keywords: local budgets, local budget revenues, intergovernmental transfers, flexible incomes, local taxes.