

УДК 332.025.12:631.1
© 2012

К.В. Наконечна,
кандидат
економічних наук

Національний
університет біоресурсів
і природокористування
України

УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ ТА ВИКОРИСТАННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено джерела формування місцевих бюджетів України. Здійснено аналіз та оцінку складових фінансового потенціалу місцевого бюджету. Запропоновано напрями вдосконалення механізму управління місцевим бюджетом і його використанням.

Нині у сфері управління формуванням та використанням місцевих бюджетів назріла низка гострих проблем, серед яких — недостатність доходних джерел, велика залежність від державного бюджету, неефективна система розподілу загальнодержавних податків, відсутність стимулів у місцевих органах влади в додатковому одержанні доходів та економному витрачанні бюджетних коштів. Надмірна централізація коштів на державному рівні не дає можливості місцевим органам влади повною мірою реалізувати покладені на них функції і ставить у залежність від державного бюджету.

В умовах інтеграції України в європейське і світове співтовариство та проведення масштабних реформ бюджетна політика держави має передусім бути спрямована на зміцнення місцевих бюджетів, підвищення їхньої ролі в загальнодержавному розвитку, надання більшої самостійності місцевій владі та підвищення її зацікавленості в нарощуванні власних доходів й ефективному витрачанні ресурсів [1]. Цьому сприятиме також досягнення прозорості й відкритості в управлінні місцевими бюджетами, що, у свою чергу, підвищить рівень довіри громадян до влади і дасть змогу перейти від критики та споживацької психології до активної співпраці у розв'язанні проблем на найбільш наближеному до споживача рівні.

Мета дослідження — обґрунтування управління бюджетним процесом на місцевому рівні, здійснення аналізу його реального стану та надання практичних рекомендацій щодо можливих способів удосконалення, а також розробка пропозицій, які дадуть змогу зорієнтувати процес управління формуванням та використанням місцевого бюджету на головну мету — соціально-економічний розвиток територіальної одиниці.

Результати досліджень. У чинній правовій базі закріплено значну кількість позитивних зрушень, спрямованих на регіональний і територіальний розвиток. Проте на шляху реформування системи управління місцевими бюджетами сьогодні є ще чимало проблем, серед яких — незавершеність розпочатих бюджетної, подат-

кової та адміністративно-територіальної реформ. У структурі місцевих бюджетів немає чіткого розмежування повноважень між рівнями влади, що ускладнює міжбюджетні відносини. Занадто висока централізованість бюджетного процесу та невисокий рівень фінансової незалежності не дають змоги органам місцевого самоврядування належно впливати на процес формування та використання місцевих бюджетів, виникає незацікавленість в отриманні додаткових доходів, укорінюється споживацька психологія, зростає кількість дотаційних бюджетів [3].

Це дає підставу для висновків щодо необхідності подальшої децентралізації бюджетного процесу в оптимальних межах, оскільки міжбюджетне регулювання є засобом подолання диспропорцій у розвитку окремих регіонів і впровадження бюджетного унітаризму та спрямування на досягнення єдиних стандартів державних послуг на всій території країни.

Дослідження джерел формування місцевих бюджетів України показало недоцільність застосування заміни місцевих податків міжбюджетними трансфертами. У доходах місцевих бюджетів України за період з 2008 до 2011 р. податкові надходження були домінуючим видом (80–84%). При цьому основним джерелом податкових надходжень до місцевих бюджетів був податок з доходів фізичних осіб, частка якого визначена на рівні 62% [2].

Нині в Україні застосовуються механізми надмірного вилучення доходів із місцевих бюджетів з їх наступним частковим поверненням у вигляді міжбюджетних трансфертів, що не створює необхідної зацікавленості місцевих органів влади в пошуку та мобілізації резервів зростання доходів і раціонального використання коштів. Немає сенсу вишукувати додаткові надходження та економити на видатках, якщо це призведе до перерозподілу доходів способом їх прямого вилучення. Для того, щоб змінити акценти з вирівнювання регіонів на зацікавлення їх до генерації власних доходів, необхідно переглянути склад доходів місцевих бюджетів, оскільки сьогодні основні податки,

що формують бюджет, концентруються у державному бюджеті, а саме податкові надходження є основним джерелом формування.

Частка місцевих податків і зборів у загальних надходженнях не перевищує 2–10% (у країнах з успішною економікою це основне джерело наповнення місцевих бюджетів). Отже, така ситуація не сприяє соціально-економічному розвитку регіонів [7].

Пріоритетом у ухваленні управлінських рішень місцевою владою щодо напрямів використання відповідних бюджетів мають бути інтереси конкретної територіальної громади, задоволення яких має здійснюватися через надання якісних державних послуг.

Коштами на видатки місцевих бюджетів, що не враховуються за визначення міжбюджетних трансфертів, є ті, що передбачені на соціально-економічний розвиток певних територій та потребують істотних фінансових ресурсів (програми розвитку житлово-комунального господарства, дорожнього господарства, природоохоронні заходи та ін.). Однак на їх виконання передбачено перелік доходів, які становлять у структурі місцевих бюджетів усього 10%. Цей чинник, а також відтік власних доходів місцевих органів самоврядування на фінансування делегованих державою видатків призводить до істотного недофінансування комунального господарства, послаблення матеріальної бази підприємств комунальної власності і, як наслідок, до погіршення якості наданих населенню послуг [5].

Бюджетна політика держави спрямована переважно на задоволення поточних потреб, що уповільнює місцевий розвиток. Деякі громади взагалі не мають бюджетів розвитку. Дослідження показало, що за останні п'ять років частка капітальних видатків скоротилася вдвічі — з 15,5 до 7,5%. Традиційно у складі видатків місцевих бюджетів найбільшими є видатки на оплату праці з нарахуваннями, що становлять 45,1%. Звичайно, соціальні пріоритети дають змогу надати більш якісні державні послуги, але дисбаланс між видатками розвитку та споживання унеможливує розв'язання органами місцевого самоврядування нагальних проблем соціально-економічного розвитку громад.

Для підвищення ефективності управління особливу увагу слід приділити таким питанням, як низький рівень вкладення інвестицій у розвиток міста, низька активність розвитку малого бізнесу, недостатній розвиток житлово-комунальної інфраструктури, складна демографічна ситуація, низький рівень інвестицій.

Проведені дослідження дають підстави стверджувати, що співвідношення у бюджетній системі державного і місцевих бюджетів нерациональне, а ступінь централізації бюджетних ресурсів високий.

Наявні місцеві ресурси не використовуються у повному обсязі, зокрема недостатнім є рівень організації управління комунальним майном територіальної громади [4].

Проаналізувавши видатки місцевого бюджету на освіту та охорону здоров'я, було виявлено їх щорічне стійке зростання. Однак, враховуючи обсяги, що спрямовуються на заробітну плату (до 80%), про жодне поліпшення якості державних послуг, наданих населенню, не йдеться.

Є необхідність удосконалити наявні механізми управління через використання місцевих бюджетів і нових підходів до використання ресурсів.

Міра участі громадян у бюджетному процесі є одним з найголовніших індикаторів розвитку демократії в будь-якій державі. З одного боку, громада має володіти інформацією щодо обсягу видатків на утримання апарату міської влади, а з другого — інформацією щодо позитивних зрушень у розвитку самої громади завдяки ефективному управлінню, що забезпечує цей апарат.

Обов'язковим є висвітлення стану бюджетного процесу в місцевих засобах масової інформації, доцільне також використання сучасних інформаційних технологій. Треба стимулювати громаду до зміцнення власної фінансово-матеріальної бази. Назріла необхідність унесення змін до Статуту територіальної громади та закріплення права ініціювання громадських слухань не лише за міським головою, а й за міською громадою. Теоретичні та практичні дослідження джерел наповнення місцевих бюджетів свідчать про необхідність реформування структури місцевих податків і зборів, а також частки відрахувань від загальнодержавних податків, що дасть змогу органам місцевого самоврядування отримати можливість реалізації програм соціально-економічного розвитку території. Необхідне подальше удосконалення міжбюджетного регулювання.

Досвід країн світу з розвинутою економікою переконує в тому, що реальну фінансову автономію органів місцевого самоврядування забезпечують місцеві податки та збори. Частка власних доходів у бюджетах органів самоврядування має становити в середньому від 40 до 60%, тоді як в Україні вона не перевищує 5–10%. Запропоновано механізм надходження до міського бюджету податку на нерухоме майно, що забезпечить економічний та соціальний ефект. Крім додаткового власного джерела надходжень до міського бюджету, це ще й засіб проти спекуляцій на ринку нерухомості та забезпечення незахищених верств населення доступним житлом. Доцільним є введення до системи місцевого оподаткування екологічних податків. Отже,

у перспективі місцеві податки та збори мають стати надійним інструментом регулювання економічного розвитку територій. Слід вжити запропоновані заходи щодо управління комунальним майном, оскільки наявна в місті система в цій галузі є недосконалою, внаслідок чого місцевий бюджет втрачає значні суми доходів [6].

Нинішній механізм управління видатками спрямований на фінансування утримання бюджетних установ і не враховує конкретних результатів від їхньої діяльності. Тому пропонуємо процес управління видатками та стратегічне управління реалізовувати як єдине ціле. Ця модель передбачає заміну планування видатків, орієнтованих на обсяги попередніх років, на планування видатків, орієнтованих на пріоритети конкретної громади, а також аналіз ефек-

тивності їх здійснення та попередньо отримани реальні результати. Модель також має позитивно вплинути на розвиток планування видатків на середньострокову перспективу, що дасть змогу отримувати значні економічні та соціальні ефекти в майбутньому.

Для відкритості, інформаційної повноти та прозорості діяльності органів місцевого самоврядування необхідне впровадження єдиної системи управління бюджетом. Це підвищить ефективність управління видатками, дасть можливість здійснювати посиленний та прозоріший моніторинг і контроль за виконанням бюджету, усунути складності у спілкуванні з бюджетних питань, а також раціоналізувати структуру програм і розподілу обмежених ресурсів міського бюджету.

Висновки

Реформування структури місцевих податків та зборів дасть змогу органам місцевого самоврядування отримати можливість реалізації програм соціально-економічного розвитку території. Пропонуються застосування таких місцевих податків і зборів, як податок на благоустрій району та екологічний податок. Реформування системи управління формуванням та використанням місцевих бюджетів має ґрунтуватися лише на тих захо-

дах, які заохотили б місцеві органи влади до пропорційного виконання місцевих бюджетів. Запорукою успіху місцевої бюджетної політики може бути лише прозоре й відкрите формування проектів бюджетів та одержання підтримки й схвалення місцевим населенням. Обов'язковим є висвітлення стану бюджетного процесу в місцевих засобах масової інформації, доцільне також використання сучасних інформаційних технологій.

Бібліографія

1. Бюджетний Кодекс України від 21.06.01р. № 2542-III. — Режим доступу: www.rada.gov.ua
2. Борщевич Л.О. Місцевий бюджет як основа фінансової самостійності//Теорія та практика державного управління. — 2009. — Вип. 1(24). — С. 1–4.
3. Галушка А.В., Тарасевич К.В. Пропозиції вдосконалення бюджетної політики на місцевому рівні //Вісн. економіки транспорту і промисловості. — 2011. — № 36. — С. 27–30.
4. Ковтун О.А. Соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів//Галицький економ.
- вісн. — 2011. — № 3 (32) — С. 114–120.
5. Легкоступ І.І. Особливості формування місцевих бюджетів України та шляхи зміцнення їх доходної бази//Формування ринкових відносин в Україні. — 2010. — № 3. — С. 165–170.
6. Новосельцева К.В., Прядкіна С.О. Проблеми формування місцевих бюджетів України та шляхи їх успішного вирішення за кордоном// Управління розвитком. — 2010. — № 21 (97). — С. 111–113.
7. Регіональні бюджети України/Сайт USAID. — Режим доступу: <http://www.mbr.gov.ua/>.