

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ВИКОРИСТАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

У сучасних умовах великого значення набуває питання використання місцевих бюджетів як дієвого інструменту управління економікою й важливою основою фінансового забезпечення повноважень державних та місцевих органів влади у процесі виконання конституційних зобов'язань. Відсутність наукової економічної бази, яка б давала змогу своєчасно реагувати з приводу доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг, є важливою у побудові системи міжбюджетних відносин на перспективу.

Питанню формування та використання місцевих фінансів та проблемам міжбюджетної реформи були присвячені роботи багатьох українських вчених, зокрема, С. Буковинського, В. Кравченко, О. Кириленко, В. Кудряшова, І. Луніної, В. Опаріна, К. Павлюка, Г. П'ятаченко, О. Сунцової, С. Юрія та інших.

Слід зазначити, що багато питань у сфері формування місцевих фінансів і досі залишились неурегульованими. А, саме, питання обґрунтовано здійснення розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади і відповідно до цього ефективного використання видатків місцевих бюджетів.

Метою статті є визначення поняття видатків місцевих бюджетів, визначити існуючі проблеми міжбюджетних відносин та враховуючи їх запропонувати напрями більш ефективного використання видатків місцевих бюджетів України.

Місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сфери економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом і використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни.

Головним елементом фінансів місцевих органів влади є видатки. Саме з видатків слід розпочинати аналіз фінансових систем цих органів влади. Видатки є точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на місцеву владу [1, с.34].

Необхідно відмітити, що більшість вчених розглядають проблеми формування доходів місцевих бюджетів, не приділяючи достатньої уваги видаткам.

Здається, що займатися питанням видатків місцевих бюджетів відокремлено від доходів неможливо. В цьому є певна рація, бо видатки не буде за рахунок чого здійснювати, якщо не буде відповідних джерел їх покриття.

Дійсно, видатки тісно пов'язані з доходами. Однак, не слід забувати, що існування саме поняття „видатків місцевих бюджетів” є первинним, що саме необхідність витрачання на певні послуги, саме потреби населення та необхідність державних та місцевих органів влади у їх задоволенні викликає необхідність з кожним роком шукати все більше і більше джерел їх фінансування, тобто шукати нові дохідні джерела.

Реформування міжбюджетних відносин в Україні, яке було орієнтовано на розв'язання поточних бюджетних проблем, не дозволило створити зважену систему розподілу повноважень між органами влади різних рівнів і провадити адекватні механізми формування місцевих бюджетів та вирівнювання їх фінансових можливостей.

В Україні до цього часу відсутній чіткий розподіл, економічно обґрунтований і законодавчо закріплений розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Деякі види видатків можуть фінансуватися не тільки з місцевих бюджетів, але й з державного – залежно від підпорядкованості організацій і установ освіти, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту. Таку практику закріплено і

в положеннях Бюджетного кодексу України. Разом з тим існуючий сьогодні розподіл об'єктів державної та комунальної власності між органами влади різних рівнів може не відповідати економічно доцільному розподілу повноважень. Це стосується розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Отже, першим кроком на шляху становлення економічно ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні має стати чіткий розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи потребує також упорядкування системи управління об'єктами комунальної власності, а при необхідності – їх перерозподіл між органами державної влади та місцевого самоврядування відповідно до розподілу їх повноважень щодо надання суспільних благ та послуг.

Невирішеність питань щодо розподілу повноважень місцевих органів на законодавчому рівні веде до сепаратизму, який виявляється в тому, що у відносинах з центром регіони намагаються зберегти власну самостійність, а у відносинах з територіальними громадами – обмежити їх самостійність.

Вирішення питань про розподіл фінансових повноважень державних органів влади та органів місцевого самоврядування має будуватися на розподілі їх функціональних повноважень.

В сучасних умовах України формується і удосконалюється механізм між бюджетних відносин шляхом збільшення розрахункового обсягу видаткової частини місцевих бюджетів, які спрямовуються на погашення заборгованості з соціальних виплат на збільшення окремих видатків виходячи із прогнозованого зростання цін.

Вдосконалення взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами в Україні є важливим питанням. Воно потребує чітко визначених заходів у розмежуванні доходів між ланками бюджетної системи, в закріпленні відповідальності за фінансуванням різних видів державних видатків. Специфікою місцевих видатків є те, що вони створюють, як правило, додаткові умови щодо благоустрою та покращення життя населення.

Мінімальні соціальні блага має забезпечувати держава, а решту – місцеві органи влади. Тому органи місцевого самоврядування повинні мати тісний зв'язок з громадянами, бути їм підзвітними та підконтрольними.

Саме населення визначає, чи потрібна йому якась додаткова послуга і чи готове воно поступитись частиною свого доходу для її отримання.

Проблеми, які необхідно розв'язати в процесі бюджетної реформи:

1. Перехід від практики утримання установ і організацій бюджетної сфери до програмно-цільового методу планування та здійснення видатків.
2. Оптимізація та раціоналізація мережі закладів та установ, які фінансуються з державного та місцевих бюджетів, з метою підвищення рівня та якості послуг, які надаються громадянам, підвищення ефективності використання бюджетних коштів.
3. Визначення і розмежування функцій органів державної влади в бюджетному процесі, а також фінансових органів, які здійснюють управління фінансово-бюджетною системою, правового та організаційного визначення природи і функцій місцевих фінансових органів [1, с.14].
4. Слабкість розподілу фінансування видатків, яка впливає із відокремлення фінансової відповідальності від права зменшувати або збільшувати зобов'язання за видатками. Відповідність органів влади певного рівня слід привести у відповідність із їхніми правами щодо прийняття рішень. Місцеві органи влади змушені дотримуватися галузевих норм і мають мало прав визначити затрати в різних галузях. Ця незбалансованість спостерігалася більшою мірою в різних галузях: найбільше – у сфері соціального захисту, дещо менше – у сфері освіти та охорони здоров'я. Наслідком такої незбалансованості є незабезпечені фінансово повноваження та передумови до накопичення заборгованостей.
5. Проблема полягає в плутанні щодо того, які послуги повинен надавати кожен з рівнів влади. Чинні законодавчі процедури чітко не визначають, на якому з рівнів влади який

вид послуг має надаватися. Органи влади усіх рівнів мають певні повноваження працювати в кожній із зазначених галузей. Згідно із Конституцією та Законами про місцеве самоврядування, обласні та районні органи влади можуть надавати послуги лише на підставі делегування відповідних повноважень, що мають спільні інтереси.

- б. Найсерйозніша проблема – відсутність чіткого розподілу функцій між різними гілками влади одного рівня. Ця відсутність точності робить практично неможливим розподілення „делегованих видатків” і „власних видатків”. Визначення кола відповідальності в законі про місцеве самоврядування дуже не чітке [1, с.17].

Складовою частиною бюджетної реформи є впровадження середньострокового планування бюджету з використанням одного із сучасних інструментів бюджетування – програмно-цільового методу.

Поряд із необхідністю перегляду податкової бази для збільшення власних доходів місцевих бюджетів, існує потреба у підвищенні ефективності та результативності використання наявних бюджетних ресурсів.

При застосуванні програмно-цільового методу (ПЦМ) увага зосереджується не на розвитку мережі та утриманні штатів установ, а на результатах виконання програм, тобто не лише на тому, як утримати соціальну та житлово-комунальну сфери, а на тому, наскільки послуги, надані за ці витрачені кошти, відповідають потребам громадян, які сплатили податки до бюджету. Для визначення результативності програм розробляється низка показників, за допомогою яких можна оцінити результати використання коштів.

Такий підхід забезпечує більш високий рівень прозорості бюджету та допомагає платникам податків отримати інформацію про фактичні результати надання соціальних послуг за рахунок бюджетних коштів, а за умов належного застосування ПЦМ дає можливість досягти головної мети – ефективного розподілу бюджетних ресурсів та максимальної підтримки з боку громадян.

Таким чином основні пріоритетні завдання між бюджетної реформи є:

- 1) запровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів;
- 2) удосконалення інституційних засад формування видаткової частини місцевих бюджетів з метою посилення інноваційного розвитку територій;
- 3) запровадження дієвих методів фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективності використання бюджетних коштів та досягнення відповідних результатів.

З часу прийняття Бюджетного кодексу України накопичилось ряд проблем, які мають системний характер і потребують врегулювання, зокрема:

- нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів;
- задекларовані державою низка соціальних зобов'язань, які не забезпечені реальним фінансовим ресурсом;
- достатньо високий рівень дотаційності місцевих бюджетів;
- недостатній рівень власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- низька ефективність планування видатків місцевих бюджетів;
- забезпечення підвищення якості надання житлово-комунальних послуг та оптимізація їх вартості;
- недопущення заборгованості із заробітної плати та забезпечення розрахунків за енергоносіями.

Реформування місцевих бюджетів повинно мати системний підхід до перетворення місцевих фінансів України у ефективний інструмент соціально-економічного розвитку за напрямками:

1. Щорічне підвищення питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України на 1-2 відсоткових пункти.

2. Удосконалення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування:

- інвестиції в людський розвиток;
- чітке розмежування на законодавчій основі видатків на виконання делегованих державою та власних повноважень органів місцевого самоврядування;

- уточнення видаткових повноважень, перегляд делегованих органам місцевого самоврядування повноважень та форм їх фінансування.
- визначення завдань конкретизації послуг, які надаються органами місцевого самоврядування за делегованими державою повноваженнями, а також шляхи подолання утримансько-споживатської психології господарювання обмеженої фінансуванням утримання установ.

Для самодостатності бюджетів необхідно вжити таких заходів:

1) удосконалити формули для обчислення видаткових потреб. Формули повинні складатися з трьох основних компонентів: видаткових норм на одного споживача соціальних послуг, кількості населення певного району, міста чи області та коефіцієнтів (індексів) бюджетних потреб, що визначають позицію конкретної адміністративно-територіальної одиниці відносно середнього по Україні показника.

2) переглянути коло повноважень органів місцевого самоврядування при визначенні штатів установ і організацій, що надають соціальні послуги, за які відповідають органи місцевого самоврядування. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування з визначенням штатів може супроводжуватися встановленням мінімальних видаткових норм на одного споживача соціальних послуг, яких органи місцевого самоврядування мають дотримуватися при плануванні та виконанні своїх бюджетних призначень у таких соціально важливих сферах, як охорона здоров'я й освіта [2, с.153].

В Україні частка бюджету розвитку у загальних видатках місцевих бюджетів досить низька і становить менш як 10 відсотків залучених коштів. Для збільшення власних доходів бюджетів місцевих урядів треба здійснювати їхній раціональний розподіл (з урахуванням потреб розвитку) і збільшити можливості залучення ресурсів за умов позик для фінансово спроможних бюджетів.

Бюджетним кодексом України зведення місцевих бюджетів із дефіцитом досить жорстко регламентується. Крім того, українським законодавством обмежені можливості залучення коштів для фінансування дефіциту місцевого бюджету (лише можна залучати позики на покриття тимчасових касових розривів, обмеження щодо видів запозичень та інше).

У європейських країнах місцеві органи влади є активними учасниками фондового ринку. З використанням запозичень залучаються кошти на фінансування капітальних витрат. Що ж до поточних бюджетних видатків, то для їх забезпечення позикові кошти, як правило, не використовуються. Межі місцевих запозичень установлюються ринковими механізмами або органами державного регулювання [3, с.31].

Реформування фінансового сектору має здійснюватися таким чином, щоб створити умови для становлення й розвитку альтернативних систем надання комунальних послуг та соціальних послуг. У ринкових умовах економічне та політичне середовище ґрунтується на приватному секторі.

На сьогодні в Україні суспільні послуги „безкоштовні” для споживачів і немає можливості виміряти їхню економічну ефективність. Зважаючи на іноземний досвід, є потреба створення умов для розвитку альтернативних систем надання суспільних послуг. Так, наприклад, у Великій Британії на отримання підряду місцеві органи влади змушені порівнювати свою ефективність з ефективністю приватного сектору [4, с.10].

Крім того, слід пам'ятати, що у процесі оптимізації надання бюджетних благ та послуг (з точки зору критеріїв як мінімізації витрат, так і максимізації задоволення потреб населення країн) необхідно враховувати специфічні особливості бюджетних благ і послуг, до яких належать наприклад існування територіальних відмінностей у потребах і уподобаннях громадян відносно суспільних благ, існування „ефекту масштабу” для певних видів суспільних благ та інше.

Ефективне надання суспільних благ передбачає відповідність їх пропозиції уподобанням населення. В умовах неврахування його інтересів виникають „витрати незадоволених потреб”, наприклад, у формі зниження податкової моралі суспільства.

За оцінками ряду західних науковців, недостатнє врахування уподобань громадян і неефективне використання бюджетних коштів породжують почуття безсилля громадян перед державою [5, с. 24].

Для покращення використання видатків місцевих бюджетів запропоновано здійснити такі заходи:

- розробка теоретико-методологічних засад програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів та запровадження зазначеного методу на певних територіях;

- удосконалення інституційних засад формування видаткової частини місцевих бюджетів з метою посилення інноваційного розвитку територій;

- запровадження дієвих методів фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективності використання бюджетних коштів та досягнення відповідних результатів;

- інформаційне та методологічне забезпечення підвищення ефективності формування та виконання місцевих бюджетів;

- надання середньострокових безвідсоткових позичок місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування з єдиного казначейського рахунку винятково на умовах повернення;

- зменшення диспропорцій соціального-економічного розвитку територій, шляхом застосування обґрунтованих критеріїв розподілу коштів між окремими адміністративно-територіальними одиницями;

- уточнення переліку доходів та видатків, які враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та їх перерозподіл між рівнями бюджетів;

- удосконалення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування на законодавчій основі видатків на виконання делегованих державою та власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Подальше вивчення цих питань буде проводитись у напрямку розмежування видаткових повноважень між державними та місцевими органами влади.

Література

1. Сунцова О. О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. – Київ: Центр навчальної літератури, 2005. – 560 с.
2. Васюра М. А. Самодостатність місцевих бюджетів – міцний фундамент державного бюджету // Фінанси України. – 2006. – № 9. – С. 152-157.
3. Кудряшов В. П., Сіленков К. В. Поняття бюджетної системи та її децентралізації // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 25-32.
4. Бойцун Н. Є. Адаптація європейського досвіду управління місцевими фінансами в Україні // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 6-11.
5. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23-31.

Рассмотрены основные проблемы межбюджетной реформы в части использования средств местными органами власти. Определена сущность расходов как первичной составляющей местных бюджетов. Предложены пути более эффективного использования расходов местных бюджетов.