

УДК 336.14:352

Рошило В. І.,

кандидат економічних наук, доцент Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ,

Ковалевич Д. А.,

кандидат економічних наук, доцент Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ

СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті розглядаються проблемні питання міжбюджетних відносин та запропоновано шляхи посилення фінансової самодостатності місцевих бюджетів.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, делеговані та власні повноваження.

В статье рассматриваются проблемные вопросы межбюджетных отношений и предложены пути усиления финансовой самодостаточности местных бюджетов.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы, которые учитываются при определении объема межбюджетных трансфертов, делегированные и собственные полномочия.

In the article the problem questions of interbudgetary relations are examined and the ways of strengthening of financial samodostatnosti of local budgets are offered.

Keywords: local budgets, profits which are taken into account at determination of volume of interbudgetary transfertiv, are delegated and own plenary powers.

Постановка проблеми. Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин є запорукою, з одного боку, фінансово-бюджетної самостійності та сталого розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей та потенціалу, а з іншого – гарантією того, що кошти державного та місцевих бюджетів витратимуться ефективно. Безперечно, одним із радикальних кроків на цьому шляху стало прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України, яким започатковано фундаментальні зміни всієї бюджетної системи України. Оновленим 08. 07. 2010 року Бюджетним кодексом України передбачено цілу низку заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій. Зокрема, з метою збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами до місцевих бюджетів передано частину доходів державного бюджету, збільшено ресурс місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів бюджету розвитку тощо. Проте спроби поліпшити фінансове становище на місцевому рівні так і не змогли забезпечити реального передання місцевим органам влади повноважень, відповідальності та прав у прийнятті рішень.

Сьогодні головною проблемою у бюджетній сфері залишається значна концентрація фінансових ресурсів на центральному рівні, які надалі передаються місцевим бюджетам у вигляді трансфертів. За останні роки їхня частка у структурі доходів місцевих бюджетів щорічно збільшується і за підсумками 2010 року вона сягнула 49,1%. Основним чинником зростання обсягів трансфертів стало перерахування дотацій вирівнювання на суму 43,6 млрд грн, що на 30,8% більше аналогічного показника попереднього року. Водночас спостерігається зменшення на 6,9% доходів бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Це призвело до скорочення частки таких доходів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів до 4,7%. Основними джерелами доходів бюджету розвитку є надходження від продажу землі, відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності, та кошти, одержані із загального фонду бюджету. Однак порівняно з показниками 2009 року спостерігається зростання номінальних обсягів надходжень лише від продажу землі (на 4,1%), а щодо коштів від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності, та коштів, одержаних із загального фонду бюджету, то має місце зменшення на 6,7% та на 17,0% відповідно [3, с. 13].

Останні роки в Державному бюджеті закладається значний дефіцит ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, про що свідчить прийняття змін до державного бюджету в частині виділення додаткових дотацій у листопаді-грудні, коли коштів місцевих бюджетів не вистачає навіть на виплату заробітної плати. Відзначається посилення ступеня невідповідності між видатковими зобов'язаннями місцевих органів та обсягом коштів, що надаються для їх фінансового забезпечення. Для того, щоб утримати соціальну сферу, органи місцевого самоврядування при прийнятті місцевих бюджетів намагаються компенсувати дефіцит за рахунок власних доходів, відволікаючи кошти з фінансування місцевих програм ЖКГ, благоустрою тощо.

Упродовж останніх років процес формування місцевих бюджетів висвітлив низку проблем, які вже набули системного характеру. Серед них такі [2, с. 2]:

1. Недостатність розрахункових обсягів фінансових ресурсів на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень. Методології визначення загального обсягу коштів, що виділяються для фінансування делегованих державою повноважень, немає. Попри те, Бюджетний кодекс передбачає, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості повинні ґрунтуватися на соціальних стандартах надання послуг. Наразі такі стандарти не розроблені та, ймовірно, до проведення адміністративно-територіальної реформи не будуть розроблені, оскільки органи місцевого самоврядування неоднорідні і єдині стандарти не можуть бути для них застосовані.

2. Недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів (в останні роки простежується чітка тенденція до зменшення частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)).

3. Низький рівень фінансової самостійності та залежність від центру (доходи місцевих бюджетів наполовину складаються із трансфертів з державного бюджету). Це є відображенням тенденції до концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні. При цьому субвенції з державного бюджету (24% доходів місцевих бюджетів) органи місцевої влади не мають повноважень використовувати на власний розсуд. Прийняття рішень здійснюється на центральному рівні. Процедура узгодження об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, розтягнута в часі. Як наслідок – прийняття відповідних постанов уряду або наказів міністерств у другій половині року, що ніяк не може сприяти ефективному витрачання коштів.

4. Недостатність стимулів, які спонукали б органи місцевого самоврядування до нарощування доходів, що збираються на територіях.

Таким чином, сучасний стан фінансового забезпечення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування характеризується наявністю істотних вад, які унеможливають ефективне здійснення цих повноважень та якісне надання відповідних послуг.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ключові аспекти місцевих фінансів, побудови міжбюджетних відносин розглянуті в працях таких науковців, як В. Андрущенко, В. Базилевич, Л. Баластрик, С. Булгакова, О. Василик, О. Кириленко, Н. Костіна, В. Кравченко, М. Кульчицький, В. Лагутін, І. Луніна, О. Сунцова, С. Юрій та інші.

Мета і завдання дослідження. Серед проблем місцевих бюджетів, які обговорюються в економічній літературі, найбільша увага приділяється: пошуку додаткових можливостей для фінансування видатків місцевих бюджетів; можливим підходам до визначення нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості та їх розрахунку; видам податків, які необхідно залишати у розпорядженні місцевих бюджетів, нормативам розподілу загальнодержавних податків між бюджетами різних рівнів.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних учених з цієї проблематики, детальнішого дослідження потребує уточнення розподіл джерел доходу між рівнями бюджетної системи, співвідношення між доходами, переданими державою до місцевих бюджетів, та їхніми власними доходами, тобто визначення оптимального механізму формування власної дохідної бази місцевих бюджетів, який ґрунтується на підвалинах податкової (фіскальної) автономії, якісного прогнозування доходів місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної дохідної бази.

Все це зумовлює необхідність дослідження формування доходів місцевих бюджетів в Україні та формулювання пропозицій щодо його удосконалення.

Мета статті – наукове дослідження фінансового забезпечення органів місцевої влади.

Завданнями наукового пошуку є розкриття проблем фінансової основи місцевих органів влади та обґрунтування напрямів їх розв'язання.

Виклад основного матеріалу. Стаття 103 Бюджетного кодексу України передбачає, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів. Проте в 2011 році місцеві бюджети області кошти на зазначені цілі з державного бюджету не отримали, хоча їхні втрати внаслідок надання державою податкових пільг зі сплати земельного податку у 2011 році становили понад 30 млн гривень. У Державному бюджеті України на 2012 рік вказана додаткова дотація місцевим бюджетам області також не передбачена.

Згідно зі ст. 85 Бюджетного кодексу, держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів. Сьогодні ж ми маємо дуже низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами.

Так, на 2012 рік показники місцевих бюджетів Чернівецької області на виконання делегованих повноважень, вираховані Міністерством фінансів України на основі формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, забезпечують мінімальну потребу лише на 88,5%. Тобто область потребує

додаткового фінансового ресурсу на утримання бюджетних установ у сумі понад 275 млн. гривень. При цьому видатки в основному спрямовуються на заробітну плату та енергоносії, практично не залишається коштів на господарське утримання, капітальний ремонт приміщень, придбання обладнання та інвентаря для установ та закладів бюджетної сфери області.

У той же час кошти другого кошика є власністю відповідної громади, отже, вилученню не підлягають і використовуються при визначенні цією громадою цілі. На практиці ж при формуванні місцевих бюджетів області на 2012 рік 62,1 млн грн, або 37,5% доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, які мали піти на виконання власних повноважень місцевих органів влади, були спрямовані на виконання делегованих повноважень.

Крім цього, в структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів області доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів, складають досить незначну питому вагу і з кожним роком вона зменшується. В окремих районних бюджетах області взагалі відсутня база оподаткування по платежах, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. По обласному бюджету на 2012 рік обсяг доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, становить лише 3% надходжень загального фонду. Зазначене свідчить про те, що обласні та районні ради на цей час не володіють достатніми коштами для виконання власних повноважень (серед яких фінансування місцевих програм соціально-економічного розвитку тощо), а сільські, селищні та міські ради, як уже зазначалося, вимушені спрямовувати частину зазначених доходів на виконання делегованих повноважень, у зв'язку з недостатністю розрахункових обсягів фінансових ресурсів. Відволікання власних доходів призвело до край неадекватного стану фінансування дорожнього та житлово-комунального господарства, інших місцевих програм.

Статтею 73 Бюджетного кодексу передбачено, що відповідні місцеві органи влади можуть отримувати середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами.

Тобто, за умов невиконання доходів I кошика, місцеві органи влади отримують за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку відповідні позики, які спрямовуються на виконання делегованих державою повноважень. При цьому, за умов перевиконання планових показників та враховуючи і так низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами, кошти мають бути повернені до державного бюджету.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, з метою підвищення рівня фінансової самостійності місцевих органів влади вважаємо за необхідне запропонувати таке:

1. При внесенні змін до Державного бюджету України на 2012 рік (та при формуванні проектів бюджету на наступні роки) передбачити в повному обсязі додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів внаслідок надання державою податкових пільг.

2. Забезпечити місцеві бюджети в повному обсязі фінансовими ресурсами на виконання місцевими органами влади делегованих державою повноважень.

3. Внести зміни до Бюджетного кодексу (стаття 73), передбачивши, що відповідні місцеві органи влади можуть отримувати середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів I кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на безповоротній основі. При цьому встановити, що за умов перевиконання планових показників за зазначеними доходами, надпланові суми коштів спрямовуються виключно на виконання делегованих повноважень.

4. Внести зміни до Бюджетного кодексу (перегляд складу доходів I та II кошиків місцевих бюджетів), передбачивши, що до доходів:

4. 1. Обласних бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зараховуються:

– 50 відсотків збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

– 50 відсотків збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

– 50 відсотків плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони);

– плата за використання інших природних ресурсів.

4. 2. Районних бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зараховуються 25 відсотків плати за землю, яка справляється на території відповідного району.

Такі зміни, на нашу думку, можуть суттєво посилити економічну значущість кожної громади, підвищити рівень фінансової самостійності місцевих органів влади.

Література:

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 02. 07. 2011 [Електронний ресурс] / Затверджено Верховною Радою України від 8. 07. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
2. Деркач М. Проблемні питання міжбюджетних відносин та основні напрями їх розв'язання / Д. Деркач // Голос України. – 2008. – № 81-82. – С. 2-4.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2011. – 142 с.
4. Управління державним бюджетом України : підручник [Текст] / за заг. редакцією М. Я. Азарова – К. : Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
5. Річний звіт про виконання місцевих бюджетів Чернівецької області за 2008-2012 роки.