

УДК 336.143.2

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ ТА ЇХ РОЛЬ В ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ (НА ПРИКЛАДІ ЗАКАРПАТСЬКОЇ ОБЛАСТІ)

Папн В.В.

У статті розглянуто економічну природу місцевих бюджетів та особливості їх складання; систематизовано принципи організації та управління процесом формування доходів і видатків місцевих бюджетів. Також розглянуто роль місцевих бюджетів у бюджетній системі України; здійснено аналіз динаміки, структури доходів та проведено оцінку напрямів використання коштів місцевих бюджетів Закарпатської області. Розроблено методичні підходи до розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами в контексті реформування місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджет, трансферт, міжбюджетні відносини, структура, доходи, видатки, регіон.

ВСТУП

В умовах демократичного суспільства інтерес до бюджетної діяльності у громадян України є надзвичайно високим. Питаннями формування державного і місцевих бюджетів, переймаються як народні депутати при обговоренні законів про Державний бюджет та рішень щодо місцевих бюджетів, так і пересічні громадяни нашої країни. Призначення бюджетної системи полягає у можливості мобілізації значних фінансових ресурсів та їх ефективному перерозподілі, а також використання з метою задоволення суспільних потреб як економічного, політичного, так і соціального значення.

Вітчизняні науковці розробляють шляхи та методи найбільш ефективного обслуговування бюджетної сфери із урахування вимог чинного нормативно-правового поля, механізмів регулювання діяльності органів державної влади і суб'єктів господарювання, сучасної фінансової та економічної ситуації. Наукові пошуки у цьому напрямку ведуться такими фахівцями, як О.І. Барановський, С.О. Булгакова, О.Д. Василик, О.С. Даневич,

О.І. Кіреєв, О.П. Кириленко, О.П. Крайник, В.П. Кудряшов, В.М. Опарін, П.Г. Петрашко, В.І. Стоян, Н.І. Сушко, О.М. Чемерис, О.О. Чечуліна, В.М. Федосов, С.І. Юрій та іншими.

Зокрема, Хілобок Ю.А. вбачає раціоналізацію та оптимізацію структури місцевих бюджетів у зміні ролі та місця місцевих податків і зборів в доходах бюджетів регіонів [1].

Суттєвий вплив на реформування бюджетних відносин політичних та соціально-економічних процесів в Україні досліджено Борщевич Л.О. [2].

Ярошевич Н.Б. та Липа О.Я. пропонують шляхи збільшення дохідної частини місцевих бюджетів як фінансової бази органів місцевого самоврядування за рахунок податкових надходжень [3].

Проте нинішній стан місцевих бюджетів України – мізерність власних дохідних джерел, майже повна залежність від державного бюджету, непрозорість і фаворитизм у наданні фінансової допомоги з центру, відсутність стимулів у додатковому одержанні доходів і економічному витрачанні бюджетних коштів – суперечить винятковій ролі місцевих бюджетів в економічній системі держави, унеможливує виконання покладених на них складних завдань.

Актуальність даного дослідження полягає у вирішенні проблем місцевих бюджетів, що

Папн Василь Васильович, к.е.н., доцент кафедри фінансів Ужгородського національного університету; тел. 0509257348, e-mail papw@rambler.ru

визначається не лише новими підходами до управління територіями, а й неможливістю на даному етапі створення в умовах України певної універсальної моделі регіонального розвитку. Це передусім пов'язано з незавершеним процесом формування комплексної оцінки територіального рівня розвитку, аналізу соціально-економічної диференціації і типізації регіонів використання інструментів регіональної фінансової політики.

Метою даного дослідження є аналіз сучасного стану бюджетних відносин, а саме проблеми формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

При проведенні даного дослідження використані наступні методи: системний, балансовий, порівняльний, метод спостережень, графічний, економіко-статистичний, системно-структурний та ін.

1 ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Визначальною стороною вивчення бюджету є його характеристика як економічної категорії. Бюджет держави як відособлена ланка фінансової системи відображає ту частину розподільних відносин, яка пов'язана із формуванням і використанням основного централізованого фонду фінансових ресурсів. Характерними ознаками цих відносин є те, що вони, по-перше, характеризують двосторонні відносини держави з юридичними та фізичними особами; по-друге, регламентуються державою в законодавчій формі; по-третє, пов'язані із створенням фінансової бази для забезпечення виконаних державою її функцій - управлінської,

оборонної, економічної та соціальної; по-четверте, характеризують перерозподіл фінансових ресурсів між галузями, регіонами, соціальними верствами населення; по-п'яте, спрямовані на реалізацію основних завдань економічного і соціального розвитку країни. Таким чином, бюджет держави представляє собою сукупність законодавчо регламентованих відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу розподілу і перерозподілу ВВП з метою формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій.

Проаналізуємо виконання доходної частини зведеного та державного бюджетів України за 2009р.

Фактичне виконання доходної частини зведеного бюджету за січень-грудень 2009 року склало 171748,3 млн. грн., що на 37565,1 млн. грн. або на 28,0% більше аналогічного показника попереднього року. Річний план 2009 року виконано на 101,5%. У відповідному періоді 2008 року фактичні доходи становили 98,8% річних планових надходжень.

Виконання доходної частини державного бюджету з урахуванням між бюджетних трансфертів за 12 місяців 2009 року склало 133 463,6 млн. грн., що на 28 133,4 млн. грн. або на 26,7 % більше аналогічного показника 2008 року. У тому числі до загального фонду державного бюджету надійшло 101 328,1 млн. грн., а до спеціального – 32 135,5 млн. гривень [4].

Динаміка щомісячних доходів державного бюджету за 2009 рік в цілому повторює динаміку попереднього року (див. рис. 1).

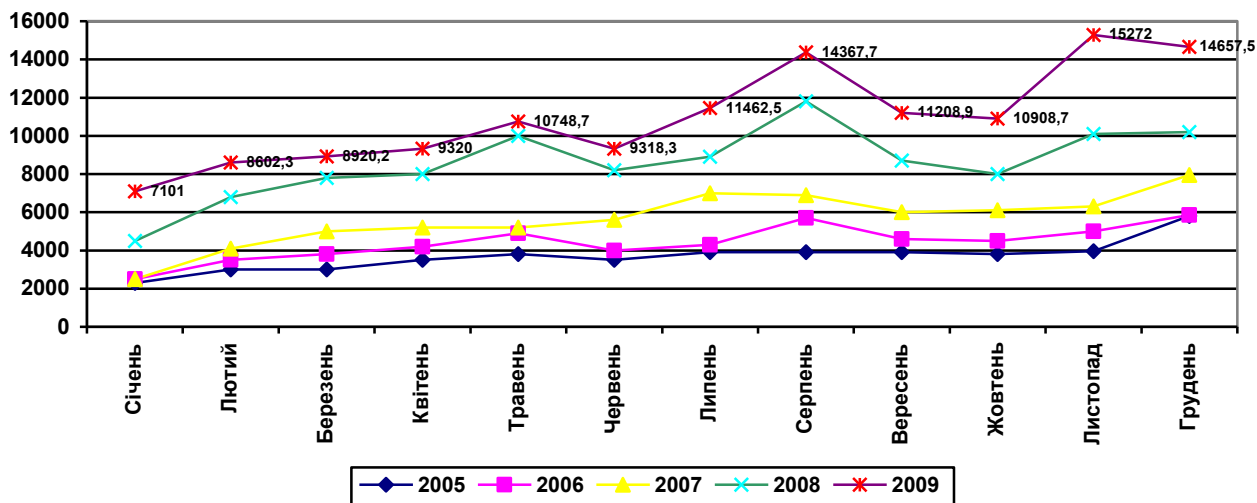


Рис. 1 Щомісячні надходження до державного бюджету за 2005-2009 роки (млн. грн.) [4]

Основним чинником збільшення надходжень до державного бюджету у 2009 році стало зростання обсягу надходжень від податку на додану вартість. Натомість у попередньому році не менш стрімко ніж ПДВ зростали надходження з таких джерел як податок на прибуток підприємств, податків на

міжнародну торгівлю та зовнішні операції, доходів від власності та підприємницької діяльності тощо.

Щодо Закарпатської області, то протягом 2009 року в області попри відчутне зниження темпів зростання доходів з місцевих бюджетів здійснювалися всі необхідні видатки для забезпечення функціонування бюджетних установ основних

галузей соціально-культурної сфери: освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту та соціального забезпечення, фізичної культури і спорту.

Загалом стан виконання місцевих бюджетів області за 2009 рік можна охарактеризувати наступними показниками.

За 2009 рік до бюджетів усіх рівнів Закарпатської області надійшло податків та зборів (обов'язкових платежів) у сумі 2161,1 млн. грн., що менше попереднього року на 33,7% або 1 099,2 млн. грн.

До державного бюджету мобілізовано – 1119,3 млн. грн., що на 47,4% або 1010,5 млн. грн. менше попереднього року та до місцевих бюджетів – 1040,6 млн. грн., що на 8,0% або 89,9 млн. грн. менше, ніж за 2008 рік.

До загального фонду державного бюджету протягом 2009 року надійшло податків, зборів

(обов'язкових платежів) у сумі 1 036,4 млн. грн., що на 46,6% або 905,8 млн. грн. менше попереднього року. План виконаний на 54,2%, менше плану надійшло 876,2 млн. гривень.

До спеціального фонду державного бюджету надійшло 82,9 млн. грн., що на 55,8% або 104,7 млн. грн. менше попереднього року. План доходів виконаний на 88,9%, менше плану надійшло 10,3 млн. гривень.

Впродовж 2009 року надходження до загального фонду державного бюджету, за рахунок яких перераховується дотація вирівнювання, склали 1169,7 млн. грн., що становить 55,5% плану, менше плану надійшло 936,9 млн. гривень [7].

Динаміка темпів зростання доходів (загального та спеціального фондів разом) до попереднього року за 2005-2009 роки наведена в таблиці 1.

Таблиця 1 Темпи зростання доходів (загального та спеціального фондів разом) Закарпатської області до попереднього року за 2005-2009 роки [7]

(у відсотках)

Роки	2005	2006	2007	2008	2009
Державний бюджет	125,6	133,7	124,0	127,6	52,6
Місцевий бюджет	148,3	124,5	142,6	132,4	92,2
Разом	131,7	131,1	129,5	129,2	66,3

Протягом 2009 року до загального фонду місцевих бюджетів мобілізовано доходів у сумі 821,2 млн. грн., що складає 101,0% до затвердженого плану на цей період та 99,6% до 2008 року.

Виконання затвердженого плану доходів загального фонду на рік забезпечено у всіх адміністративно-територіальних одиницях, за винятком міст Ужгород (93,8%), Мукачеве (95,9%) та Чоп (96,9%).

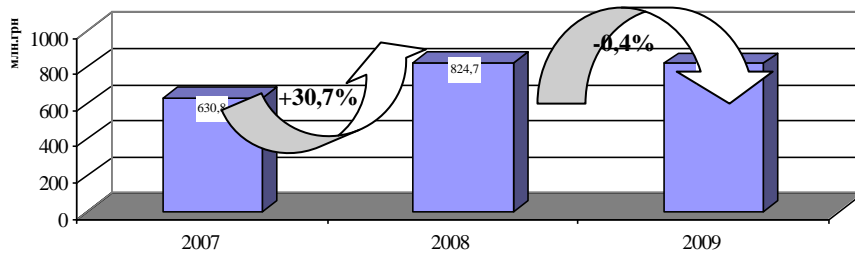


Рис. 2 Доходи загального фонду місцевих бюджетів Закарпатської області за 2007 – 2009 роки [7]

Впродовж 2009 року до загального фонду бюджету області надійшло 11,9 млн. грн. місцевих податків і зборів. Виконання плану становить 102,4%, більше плану надійшло 0,3 млн. гривень (див. рис. 3).

З кожним роком знижується питома вага місцевих податків і зборів (якщо у 2006 році вона складала 2,7%, то у 2009 – 1,5%), що свідчить про низьку їх ефективність та потребу у внесенні законодавчих змін.

Протягом 2009 року в області проводилась робота по розміщенню тимчасово вільних бюджетних коштів спеціального фонду на депозитних рахунках в установах державних банків, внаслідок чого місцеві

бюджети отримали додаткових надходжень у сумі 2,6 млн. грн. (у 2008 році – 12,0 млн. грн). Найбільші доходи від проведення операцій із розміщення коштів на банківських депозитах отримано в Ужгородському районі – 0,9 млн. гривень [7].

Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів (без коштів, одержаних із загального фонду) за 2009 рік склали 77,1 млн. грн., або 78,6% до уточненого річного плану. Досягнуто виконання плану понад сто відсотків за зазначеними надходженнями лише у 2007 році, тоді надійшло на 17,5 млн. грн. більше, ніж у 2009 році (див. табл. 2).

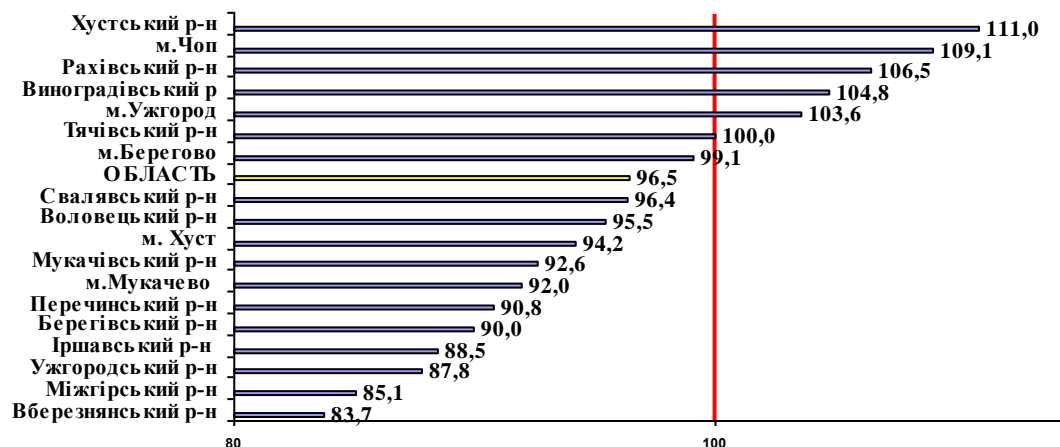


Рис. 3 Темпи надходжень місцевих податків та зборів Закарпатської області за 2009 рік [7]

Таблиця 2 Динаміка надходжень до бюджетів розвитку Закарпатської області за 2007 – 2009 роки [7]

Роки	Надходження до бюджетів розвитку (млн. грн.)	Виконання плану (%)	Зростання надходжень в порівнянні з попереднім періодом (%)
2007	94,6	106,5	38,5
2008	138,7	91,2	46,6
2009	77,1	78,6	-44,6

Рівень виконання доходів, які є джерелом бюджету розвитку, у середньому по області складає 78,6%. Найвищий рівень виконання планових показників досягнуто по обласному бюджету та Берегівському районі, найнижчий – у місті Ужгород та Перечинському районі.

2 ПРІОРИТЕТИ У ВИТРАЧАННІ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин.

Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішеннями про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено Бюджетним кодексом.

Ефективне управління видатками потребує здійснення постійного аналізу стану виконання бюджету. Для цього потрібно налагодити процедуру отримання необхідних даних щодо виконання бюджету. Показники виконання місцевого бюджету за видатками аналізуються шляхом порівняння затверджених показників видаткової частини бюджету з обсягом касових видатків за відповідний бюджетний період.

По Україні видатки зведено бюджету за 2009 рік склали 175 234,5 млн. грн., що становить 97,5 % планових показників на рік. У тому числі по загальному фонду видатки становили 133 526,9 млн.

грн., по спеціальному 41 707,5 млн. грн., що відповідно становить 97,0 та 99,1 % плану на рік (див. рис. 4).

Як видно із рисунка, за 2009 рік найбільший приріст видатків зведеного бюджету відбувся наприкінці року. Так, у грудні видатки склали 27660,9 млн. грн., що в 1,8 рази більше ніж у листопаді 2009 року. Така тенденція щодо зростання видатків наприкінці року є характерною для України, де виконання бюджету здійснюється без можливості перенесення невикористаних головними розпорядниками коштів та асигнувань на наступний рік. Саме така ситуація спричиняє намагання головних розпорядників бюджетних коштів здійснити максимальні видатки до кінця року, оскільки фактично обсяг видатків є одним із критеріїв визначення видатків на наступні роки. Як правило, такі видатки пов'язані з капітальними витратами, свідченням чому є більший приріст капітальних видатків зведеного бюджету в грудні на 40,9% порівняно з листопадом, проти 20,8% у листопаді, порівняно з жовтнем цього ж року [5].

Зазначене є свідченням, по-перше, неефективного використання бюджетних коштів, по-друге, існування вад у системі планування бюджетних видатків. Останнє полягає у тому, що при плануванні на наступний рік не здійснюється належної оцінки ефективності здійснених витрат за програмою у минулі роки, але оцінюється рівень виконання плану. Таким чином, планування на наступні роки ґрунтується здебільшого на фактичних видатках, а не на результативності програми, що призводить до свідомого завищення головними розпорядниками потреби у видатках.

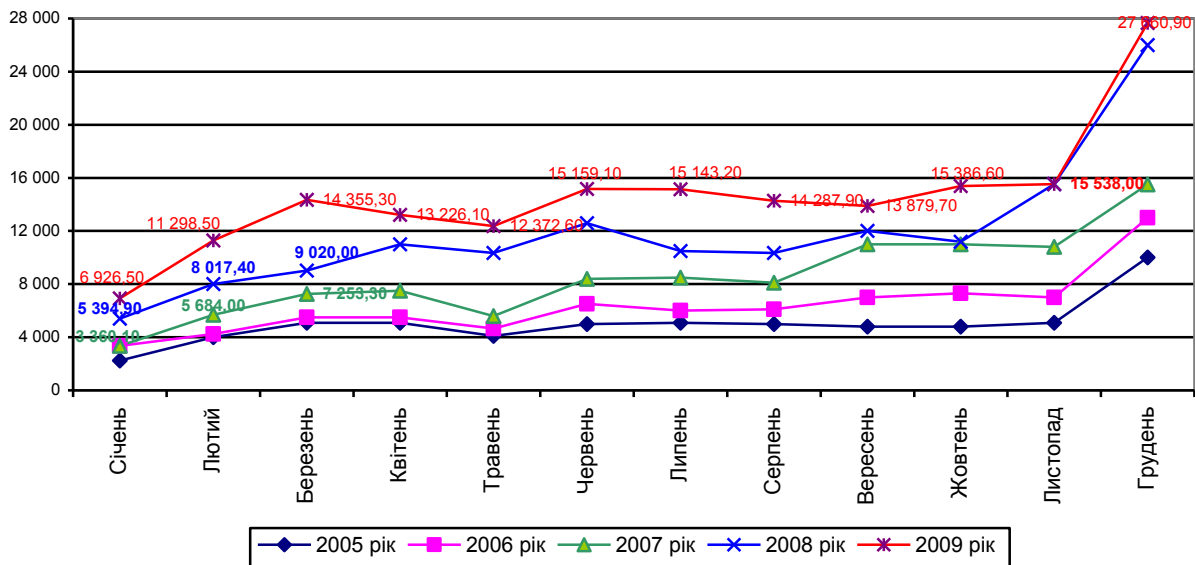


Рис. 4 Динаміка щомісячних видатків зведеного бюджету за 2005-2009 роки (млн. грн.) [5]

Видатки Державного бюджету України з урахуванням міжбюджетних трансфертів за 2009 рік склали 137062,9 млн. грн., що на 24086,9 млн. грн. або на 21,3% більше ніж за 2008 рік. Рівень виконання річного плану у 2009 році на 1,6% вище ніж у попередньому році та становить 97,8%.

У Закарпатській області видатки місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, що передаються до державного бюджету) у 2009 році склали 3400,9 млн. грн., з них по загальному фонду - 3114,2 млн. грн. (з урахуванням коштів, переданих до бюджету розвитку в сумі 35,2 млн. грн.) при уточненому плані на рік

3233,8 млн. грн., або 96,0%, по спеціальному фонду – 321,9 млн. грн., або 80,1% до уточненого плану на рік, який становив 401,7 млн. гривень (див. рис. 5).

Видатки загального фонду місцевих бюджетів (без врахування коштів, переданих до бюджету розвитку) у 2009 році зросли порівняно з 2008 роком на 10,4 відсотка. Показник росту видатків загального фонду у 2007 році трохи вище, ніж у 2006 через зростання у 2007 році видатків на оплату праці на 28,9% у зв'язку із запровадженням оплати праці на основі II етапу Єдиної тарифної сітки (ЄТС).

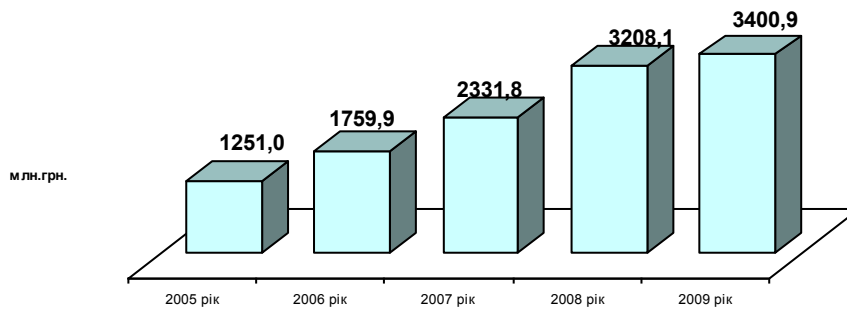


Рис. 5 Порівняння видатків загального та спеціального фондів місцевих бюджетів Закарпатської області за 2005 – 2009 роки [7]

У червні 2009 року відбулось зростання заробітної плати сільським, селищним головам, їх заступникам та іншим працівникам і спеціалістам сільських, селищних рад, у жовтні - працівникам бібліотек. На зазначені видатки, а також на оплату

енергоносіїв, які споживаються бюджетними установами, область отримала з державного бюджету додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості у сумі 54,1 млн. гривень (див. рис. 6).

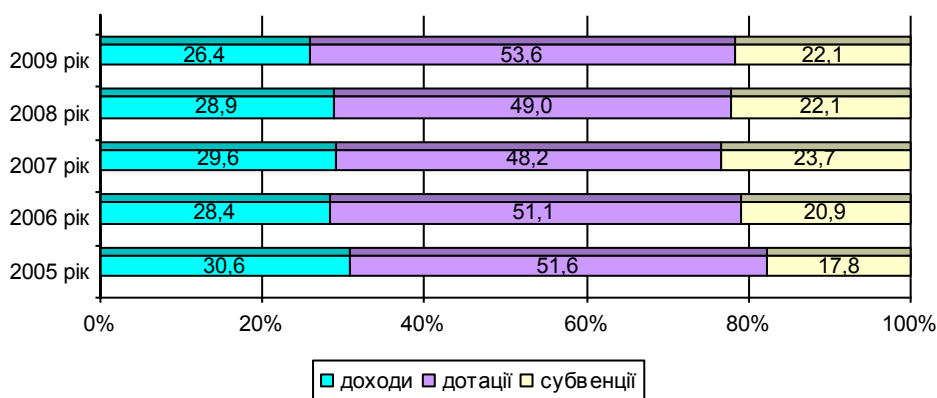


Рис. 6 Структура видатків місцевих бюджетів за джерелами Закарпатської області за 2005 – 2009 роки (%) [7]

З вищенаведеного графіка видно, що найвагомим джерелом для здійснення видатків з місцевих бюджетів у 2009 році були дотації з державного бюджету, найбільшу питому вагу це джерело займає у Хустському - 71,1%, Березівському – 70,9%, Мукачівському – 69,3% та Іршавському - 65,7% районах. За рахунок доходів місцевих

бюджетів більше ніж на 70,0% забезпечили видатки м. Ужгород (71,2%) та м. Чоп (72,9%).

За 2009 рік з бюджету розвитку, з урахуванням коштів, переданих із загального фонду, спрямовано 103,8 млн. грн., що на 43,4% менше у порівнянні з попереднім роком (див. рис. 7).

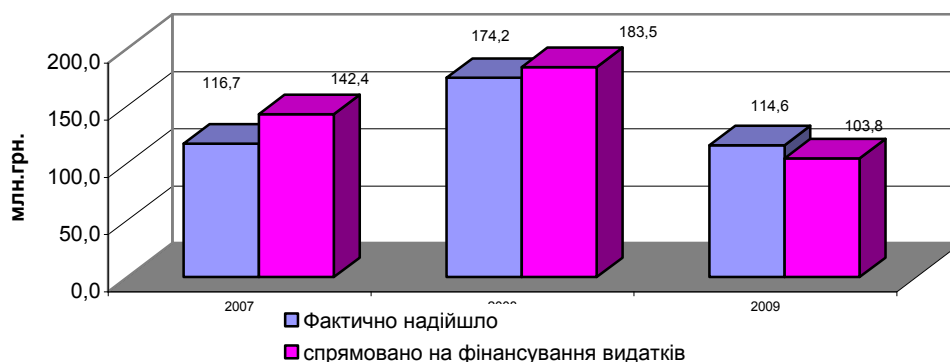


Рис. 7 Порівняльний аналіз надходжень та використання коштів бюджету розвитку Закарпатської області за 2007 – 2009 роки [7]

В Україні в 2009 році до місцевих бюджетів було перераховано 34150,3 млн. грн. міжбюджетних трансфертів, що становить 96,4% річного плану. З них до загального фонду надійшло 29273,5 млн. грн. або 99,0% річного плану, до спеціального фонду – 4876,8 млн. грн. або 83,0% плану на рік

Проте, питома вага міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів в розрізі регіонів суттєво відрізняється. Так, місцеві бюджети 16 областей більше ніж на 50% сформовані за рахунок трансфертів із державного бюджету. Найбільшу частку в доходах займають трансферти у бюджетах Тернопільської – 71,2%, Волинської – 66,6%, Закарпатської – 66,4%, Хмельницької – 64,9% та Івано-Франківської – 63,5% областей. Найменша частка трансфертів в бюджетах Дніпропетровської –

37,9%, Одеської – 39,4% та Донецької – 39,6% областей і міста Києва – 8,9% (див. рис. 8).

Протягом 2009 року з державного бюджету Закарпатська область отримала трансфертів у сумі 2456,6 млн. грн., в т.ч. по загальному фонду – 2356,9 млн. грн., що становить 74,2% всього обсягу доходів загального фонду, по спеціальному – 99,7 млн. грн., або 31,2%.

Нажаль, за темпами зростання (зменшення) доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) порівняно з попереднім роком Закарпаття з 9 місця перемістилось на 25 з показником 92,0%, що нижче, ніж в середньому по Україні на 4,2%. Загалом по Україні цей показник також знизився порівняно з попереднім роком на 30,4% і на 1 січня 2010 року становить 96,2% [7].

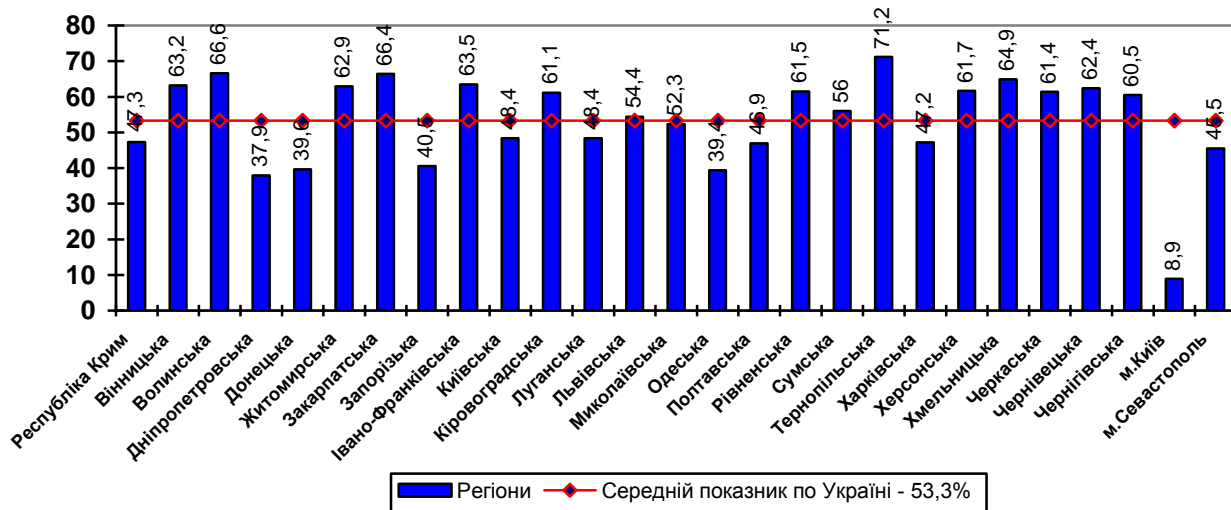


Рис. 8 Питова вага міжбюджетних трансфертів, що надходять з державного бюджету до місцевих бюджетів у розрізі регіонів за 2009 рік (%) [6]

Для органів місцевого самоврядування наразі гостро стоїть питання ефективного управління, що особливо стосується місцевих бюджетів. Зрозуміло, що для зміни ситуації на краще необхідна бюджетна реформа, яка вже розпочалася із прийняттям у 2001 році Бюджетного кодексу України. Комплексні бюджетні реформи, які проводились у багатьох країнах, включали, як мінімум, два основні елементи: середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально значимим результатом. Міжнародна практика довела успішність цих двох елементів, а їх поєднання є основою реформування бюджетного процесу в багатьох країнах та найбільш раціональним підходом.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило обґрунтувати роль місцевих бюджетів у забезпеченні в державі фінансової стабільності, яка значною мірою залежить від організації міжбюджетних відносин. З'ясовано, що система відносин між бюджетами різних рівнів та видів повинна бути орієнтована

загалом на економічну ефективність, соціальну справедливість, політичну стабільність. Досягти цього можна шляхом: чіткого розподілу повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням, на даній основі - стабільного розподілу доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити функціонування як центральних органів влади і управління, так і органів місцевого самоврядування; пов'язаності міжбюджетних відносин з пріоритетами державної регіональної політики; створення прозорого і об'єктивного механізму бюджетних трансфертів; розробки і застосування мінімальних соціальних стандартів.

Зміна умов економічного поступу нашої країни, подолання найбільш небезпечних кризових явищ і перехід до поживлення господарської діяльності вимагає зміни пріоритетів у витрачанні коштів місцевих бюджетів. Для закріплення позитивних тенденцій розвитку національної економіки, необхідно збільшити обсяги бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування капітальних вкладень, реконструкцію і технічне переозброєння підприємств.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Хілобок Ю.А. Шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів України // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2010. - № 1(9). - С. 111-115.
2. Борщевич Л.О. Місцевий бюджет як основа фінансової самостійності // Теорія та практика державного управління. 2009. - Вип. 1 (24). - С.1-4.
3. Ярошевич Н.Б., Липа О.Я. Шляхи збільшення дохідної бази місцевих бюджетів в Україні // Науковий вісник НІТУ України. – 2010. – Вип. 2010. - С. 278-282.
4. Регіональні бюджети України [Електронний ресурс] / Сайт USAID. - Режим доступу: <http://www.mbr.gov.ua/>
5. Усе про бюджет: місцеві бюджети [Електронний ресурс] / Сайт Міністерства Фінансів України. - Режим доступу: <http://www.Minfin.gov.ua/>
6. Статистична інформація [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державного комітету статистики України. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
7. Фінанси та бюджет [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Закарпатської ОДА. - Режим доступу: <http://www.carpathia.gov.ua>