

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В СУЧАСНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ УМОВАХ

Гутаріна С.О., аспірант, ТДАУ, м. Мелітополь

Потреба у фінансових ресурсах місцевих органів влади визначається обсягом функцій, виконання яких закріплено за місцевим рівнем влади. Інакше кажучи, функції місцевих органів влади безпосередньо проявляються в видатковій частині місцевих бюджетів. Тому використання місцевих фінансових ресурсів відбувається в результаті виконання видаткової частини місцевих бюджетів.

До складу видатків місцевих бюджетів входить фінансування витрат, пов'язаних з вирішенням завдань місцевого значення, управлінням та розвитком соціальної інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, управлінням економікою. Проте, основним напрямком використання фінансових ресурсів місцевих органів влади, в першу чергу, є забезпечення завдань соціальної спрямованості.

Проблеми місцевих фінансів на сьогодні доволі змістовно розкриті та проаналізовані в дослідженнях вітчизняних вчених-економістів: В.В. Зайчикової [1], О.П. Кириленко [2], І.О. Луніної [3], О.О. Сунцової [4] та ін. Однак питання пов'язані з використанням фінансових ресурсів місцевих органів влади, або з виконанням видаткової частини місцевих бюджетів, не знайшли відповідного розвитку в наукових дослідженнях вітчизняних вчених. Тому існує об'єктивна необхідність у поглибленому дослідженні теоретичних і практичних проблем використання фінансових ресурсів місцевих органів влади.

Мета даної публікації полягає в проведенні аналізу динаміки складу та структури видаткової частини зведеного бюджету Запорізької області в період з 2002 по 2007 рр., виявленні тенденцій, притаманних видатковій частині місцевих бюджетів Запорізької області та пошуку шляхів удосконалення процесу планування та виконання видатків місцевих бюджетів області.

Дані про склад видатків зведеного бюджету Запорізької області за 2002-2007 рр., згідно з тимчасовою класифікацією видатків, наведено в таблиці. Так, для видаткової частини місцевих бюджетів Запорізької області є характерним постійне зростання фінансових ресурсів, що спрямовуються на забезпечення власних та делегованих функцій місцевої влади, а саме в період з 2002 по 2007 рр. видатки зведеного бюджету області збільшились в 3,5 рази, з 1111,5 млн. грн. до 3970,6 млн. грн.

Таблиця

Склад видатків місцевих бюджетів Запорізької області (за тимчасовою класифікацією видатків),
млн. грн. *

Статті видатків	Роки					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7
Держане управління	39,8	46,9	58,9	91,7	132,7	163,7
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	10,7	2,5	1,2	1,6	2,0	2,6
Освіта, з них:	278,5	349,9	420,8	637,4	829,2	1072,5
дошкільна освіта	52,6	66,9	79,2	114,2	153,4	195,9
загальна середня освіта	162,0	204,9	248,3	368,8	473,3	607,2
заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги	35,0	43,2	42,1	70,9	102,4	139,3
позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	7,9	10,0	16,2	21,4	21,8	29,8
вища освіта	7,5	8,9	10,9	16,2	22,1	28,2
післядипломна освіта	2,3	3,2	3,9	5,9	9,9	12,7
Охорона здоров'я, з них:	264,4	317,5	364,6	502,3	631,1	820,6
лікарні та територіальні медичні об'єднання	161,7	225,8	259,7	360,6	440,7	572,4
спеціалізовані медичні заклади	62,8	46,3	52,1	72,5	90,5	124,6
поліклініки і амбулаторії	12,2	15,7	20,9	31,5	41,3	55,1
спеціалізовані поліклініки	2,7	0,4	0,5	0,7	0,8	1,5
загальні і спеціалізовані стоматологічні поліклініки	5,5	6,8	8,0	10,6	13,7	15,7
фельдшерсько-акушер. пункти	2,9	3,3	4,0	5,9	6,9	10,8

Продовж. табл.

1	2	3	4	5	6	7
Соціальний захист та соціальне забезпечення, у т. ч.:	178,0	180,1	218,8	273,9	354,0	653,5
пільги ветеранам війни, праці, постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи	71,1	65,9	75,9	80,8	105,0	157,2
допомога сім'ям з дітьми	30,9	27,2	27,5	69,8	110,4	287,2
інші види соц. допомоги, з них:	47,9	54,6	67,4	54,8	40,8	59,5
• державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям	6,9	20,8	30,9	33,0	24,9	20,3
• додаткові виплати населенню на покриття витрат по оплаті житлово-комунальних послуг	35,8	28,3	30,0	15,3	8,5	28,9
притулки та центри соціально-психологічної реабіліт. для дітей	2,5	2,5	3,3	5,7	5,1	6,4
пансіонати для літніх людей та інвалідів	11,9	13,9	17,2	26,7	31,0	42,8
соціальні програми у справах сім'ї, жінок, молоді, дітей	2,1	2,8	5,6	6,1	12,0	18,7
інші заклади та заходи у галузі соціальної політики	11,5	13,2	21,9	30,0	49,7	81,7
Житлово-комунальне господарство	56,7	55,0	46,5	149,5	154,6	127,8
Культура і мистецтво	25,8	34,6	42,5	59,7	81,3	108,5
Засоби масової інформації	1,8	2,4	2,6	2,7	2,8	3,4
Фізична культура і спорт	8,9	11,4	13,6	18,4	27,9	36,4
Будівництво, з них:	33,2	43,5	108,4	142,1	267,9	455,9
• капітальні вкладення	29,7	39,9	73,5	117,8	200,3	351,0
Сільське, лісове, рибне господарство та мисливство	0,4	1,2	0,6	0,5	1,6	7,1
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	36,7	40,3	51,4	68,9	102,0	118,2
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	0,5	1,9	6,1	21,3	8,4	17,8
Охорона навколишнього природного середовища та ядерна безпека	-	0,3	0,0	0,3	0,7	2,5
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	2,8	4,5	4,1	5,5	6,5	9,3
Обслуговування боргу	1,7	0,3	1,3	5,9	15,8	7,1
Цільові фонди, з них:	27,4	26,7	30,8	40,0	84,1	72,0
• охорона навколишнього природ. середовища та збереж. природно-заповід. фонду	9,4	12,4	15,9	16,5	20,7	25,5
• цільові фонди, утворені органами місц. самоврядування і місц. органами виконавчої влади	18,1	14,2	14,9	23,5	63,4	46,5
Видатки не віднесені до основних груп	6,2	23,2	19,7	-35,2	20,2	31,6
Кошти, що передаються до Державного бюджету України	138,0	202,0	162,9	140,2	111,6	145,5
Кошти, що передаються до бюджету розвитку	—	—	—	—	59,1	114,4
ВСЬОГО ВИДАТКІВ	1111,5	1344,2	1554,8	2126,7	2893,8	3970,6

* Складено за даними [5, с. 188-189; 6, с. 209-210]

Найбільшу частку в структурі видатків місцевих бюджетів Запорізької області складають видатки на забезпечення освіти, адже в загальній структурі видаткової частини місцевих бюджетів області їх частка, в досліджуєму період, коливалась від 25,1% до 30%. Загальний обсяг фінансових ресурсів спрямованих на забезпечення видатків пов'язаних з освітою з 2002 по 2007 рр. збільшився на 794 млн. грн. Крім того, слід зазначити, що майже 90% фінансових ресурсів спрямовується на забезпечення загальної середньої освіти, дошкільної освіти, закладів освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги. Тобто це ряд видатків спрямованих на забезпечення соціальних послуг, які найбільш наближені до мешканців територіальних громад.

Щодо видатків на охорону здоров'я, то в місцевих бюджетах Запорізької області вони також займали значну частку. Так, в 2007 р. обсяг фінансових ресурсів призначених на покриття видатків на охорону здоров'я збільшився на 556,2 млн. грн. в порівнянні з 2002 р. Однак в загальній структурі видаткової частини місцевих бюджетів області їх частка в аналізованому період зменшилась з 23,8% до 20,7%.

Видатки місцевих бюджетів Запорізької області, що спрямовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення мешканців територіальних громад в період з 2002 по 2007 рр. збільшились на 475,5 млн. грн. Однак, в загальній структурі видатків місцевих бюджетів області частка даної групи видатків мала постійну тенденцію до зменшення. З 2002 по 2006 рр. частка даних видатків зменшилась на 3,8%. Найбільший обсяг фінансових ресурсів даної статті видатків спрямовувався на надання пільг ветеранам війни, праці та постраждалим внаслідок Чорнобильської катастрофи, а також надання допомоги сім'ям з дітьми. Так, обсяг фінансових ресурсів, що спрямовувались на забезпечення даних статей видатків в період з 2002 по 2007 рр. збільшився на 86,1 млн. грн. та 256,3 млн. грн. відповідно.

Позитивною тенденцією є значне зростання видатків місцевих бюджетів Запорізької області на будівництво. З 2002 по 2007 рр. дані видатки зросли на 422,7 млн. грн., або на 8,6%. Крім того, в досліджуєму період від 75% до 90% фінансових ресурсів цієї статті видатків направлялось на покриття капітальних вкладень.

Видатки спрямовані на забезпечення діяльності житлово-комунального господарства в Запорізькій області мають постійну тенденцію до збільшення. Так, з 2002 по 2007 рр. їх сума збільшилась на 71,1 млн. грн. Проте якість громадських послуг, що надає мешканцям територіальних громад області житлово-комунальне господарство залишається на значно низькому рівні, крім того, в розвиток даної галузі потребує значних обсягів капіталовкладень.

Видатки місцевих бюджетів спрямовані на покращення екологічної ситуації в регіоні є не значними. Так, видатки на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку в період з 2003 по 2007 рр. збільшились на 2,2 млн. грн., хоча в загальній структурі видатків їх частка складала не більше 0,1%. Крім того, в складі цільових фондів місцевих органів влади формуються фонди діяльності яких спрямована на охорону навколишнього природного середовища та збереження природно-заповідного фонду, їх обсяг збільшився на 16,1 млн. грн., хоча в загальній структурі видатків місцевих бюджетів вони займали не більше 1%. Вважаємо, що даний обсяг видатків місцевих бюджетів спрямованих на покращення екологічної ситуації в Запорізькій області є мізерним, адже даний регіон є промислово розвинутим, що відповідно позначається на екологічному стані даної місцевості. Відповідно фінансове забезпечення заходів спрямованих на покращення екологічної ситуації потребує перегляду щодо збільшення фінансових ресурсів, що спрямовуються з місцевих бюджетів Запорізької області, оскільки саме члени місцевих громад області є найбільш зацікавленими в проведенні даних заходів.

Щодо інших статей видатків місцевих бюджетів Запорізької області, то на їх фінансування спрямовується також не значна частка фінансових ресурсів, що до речі негативно позначається на фінансовому забезпеченні місцевих органів влади Запорізької області.

Для видаткової частини місцевих бюджетів Запорізької області є характерним зростання абсолютних обсягів фінансових ресурсів, що спрямовувались на забезпечення видатків місцевих бюджетів, однак частка даних статей в загальній структурі видатків місцевих бюджетів має постійну тенденцію до зниження.

Також, слід зазначити, що кошти, які передавались із зведеного бюджету Запорізької області до Державного бюджету України займають достатньо значну частку в загальній структурі зведеного бюджету області. Так, в період з 2002 по 2007 рр. частка даної видаткової статті бюджету коливається від 15% до 3,5% загального обсягу бюджетних видатків області. Зведений бюджет Запорізької області займає третє місце серед зведених областних бюджетів України, а саме після Донецької та Дніпропетровської областей, по обсягу коштів, що передаються до Державного бюджету України. Не дивлячись на те, що дана ситуація демонструє відносно значний рівень фінансової забезпеченості місцевих органів влади Запорізької області вважаємо це негативною тенденцією. Адже вилучення значної частки фінансових ресурсів місцевих органів влади до Державного бюджету України штучно створює або підвищує дотаційність місцевих бюджетів, потім дана дотаційність усувається в результаті надання трансфертів з Державного бюджету місцевим бюджетам. Таким чином даний вид міжбюджетних трансфертів тільки послаблює фінансову забезпеченість самодостатніх регіонів.

Крім того, вважаємо, що застосування такого виду міжбюджетних трансфертів, як передача коштів до державного бюджету України є можливим лише за умови самодостатності місцевих органів влади, а також досягнення високого рівня якості надання громадських послуг, які забезпечуються місцевими органами влади. Відповідно, існуючі на сьогоднішній день фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти на основі яких розраховується обсяг міжбюджетних трансфертів потребують перегляду та взагалі розроблення більш досконалої методики розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, для видаткової частини зведеного бюджету Запорізької області є характерним:

- соціальна направленість, оскільки більше 60% фінансових ресурсів спрямовується на забезпечення ряду громадських послуг;

- дуже широка сфера «загального фінансування», тобто спостерігається значне переобтяження місцевих бюджетів Запорізької області фінансовими зобов'язаннями, що передані їм вищими органами влади без надання відповідних джерел фінансування. До речі дана ситуація притаманна в цілому місцевим бюджетам в Україні.

- низька ефективність використання бюджетних коштів, оскільки 80% [6] фінансових ресурсів місцевих органів влади Запорізької області спрямовується на покриття поточних видатків, а саме на забезпечення захищених статей місцевих бюджетів області;

- низький рівень фінансування видатків пов'язаних з наданням ряду громадських послуг, окрім освітніх, охорони здоров'я та соціального захисту;

- штучне стимулювання дотаційності місцевих бюджетів Запорізької області.

Підсумовуючи слід зазначити, що ситуація яка склалась на сьогоднішній день щодо використання фінансових ресурсів місцевих органів влади, в першу чергу, зумовлено обмеженістю дохідних джерел формування фінансових ресурсів, а також недосконалою та застарілою концепцією використання місцевих фінансових ресурсів.

ВИСНОВКИ

Слід констатувати, що в Україні фінансове забезпечення власних та делегованих повноважень місцевих органів влади знаходиться на значно низькому рівні. Даний висновок підтверджено аналізом видаткової частини зведеного бюджету Запорізької області.

Так, основним напрямком використання фінансових ресурсів місцевих органів влади є забезпечення надання громадських послуг в сфері освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення. Щодо фінансового забезпечення інших громадських послуг, наприклад, таких як: громадські послуги житлово-комунального господарства, громадського транспорту та дорожнього господарства, благоустрою територій населених пунктів, охорони навколишнього природного середовища, культури та мистецтва тощо, то на їх фінансування направляється не значний обсяг фінансових ресурсів. Відповідно це позначається на якості надання даних послуг.

Вирішенням даних проблем, вважаємо, є впровадження наступних заходів:

- по-перше, розширення власної дохідної бази місцевих органів влади. А саме, закріплення в повному обсязі за бюджетами місцевого самоврядування ряду податків за рахунок стягнення яких відбувається дійсне формування фінансових ресурсів. Вважаємо, що якнайкраще серед значних загальнодержавних податків відповідає вимогам розподілу доходів між бюджетами різних рівнів податок на прибуток підприємств всіх форм власності та прибутковий податок з громадян. Щодо прибуткового податку з громадян, то необхідно збільшити частку зарахування даного податку до бюджетів сіл, селищ та міст, а саме бюджетів самоврядування.

- по-друге, розроблення науково обґрунтованих норм та фінансових нормативів фінансової забезпеченості надання громадських послуг, які б відповідали умовам сьогодення.

- по-третє, переглянути умови передання коштів з місцевих бюджетів до Державного бюджету або взагалі скасувати даний вид міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, впровадження даних заходів надасть можливість місцевим органам влади зміцнити власну фінансову базу та в результаті цього, в певній мірі, підвищити якість надання громадських послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. / В.В. Зайчикова — К.: НДФІ, 2007. — 299 с.
2. Місцеві фінанси: Підручник / [О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк та інші] / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
3. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: моногр. / І.О. Луніна — К.: Наукова думка, 2006 — 432 с.
4. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: Навчальний посібник. / О.О. Сунцова — Київ: Центр навчальної літератури, 2005. — 560 с.
5. [Бюджет Запорізької області]// Бюджет України за 2002 рік: стат. зб. — К., 2003. — С. 186-187.
6. [Бюджет Запорізької області] // Бюджет України за 2007 рік: стат. зб. — К., 2008. — С. 207-209.