

ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: СТАН І ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ

***Резюме.** Проаналізовано порядок виконання місцевих бюджетів України за видатками, виявлено проблеми в організації зазначеного процесу. Обґрунтовано необхідність модернізації місцевих фінансів шляхом підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.*

***The summary.** In the article the order of implementation of local budgets after charges in Ukraine is analysed. Problems in organization of the noted process are founded out. Necessity of modernization of local finances by the increase of efficiency of the use of the limited budgetary resources is grounded.*

***Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, соціальні видатки, виконання місцевих бюджетів за видатками, структура видатків місцевих бюджетів.*

Постановка проблеми. В умовах соціально-економічних трансформацій, які відбуваються в Україні, важлива роль у задоволенні потреб територіальних громад у суспільних послугах відводиться органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою реалізації власних та делегованих повноважень зазначених органів влади є адекватний потребам обсяг фінансових ресурсів. Однак на сучасному етапі державотворення українське суспільство зіткнулося з багатьма проблемами функціонування місцевих фінансів, які негативно впливають на можливості забезпечення конституційних прав українських громадян (в тому числі й на охорону здоров'я, соціальний захист, освіту). До основних із них можна віднести: низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування; нечітке розмежування функцій між державною владою та місцевим самоврядуванням; нерозвиненість місцевого оподаткування; незабезпеченість достатнім обсягом бюджетних коштів делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування; неефективне використання коштів місцевих бюджетів тощо.

Наведені обставини зумовлюють незаперечну актуальність дослідження засад використання коштів місцевих бюджетів як важливого джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В Україні дослідженню проблем функціонування місцевих бюджетів присвячені праці О. Василика, В. Дем'янишина, Т. Єфименко, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, К. Павлюк, Ю. Пасічника, С. Юрія та ін. Серед зарубіжних учених цими питаннями займалися Р. Бірд, Л. Ігоніна, С. Їлмаз, Д. Кінг, В. Лебедев, Р. Масгрейв, Г. Поляк, В. Твердохлебов та ін. Безперечно, внесок згаданих науковців в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих фінансів важко недооцінити. Однак реалії сьогодення, які не відповідають задекларованій стратегії розвитку соціальної держави, потребують наукового переосмислення питань зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування.

Метою статті є аналіз фінансування видатків місцевих бюджетів, виявлення проблем в організації зазначеного процесу та обґрунтування необхідності модернізації місцевих фінансів шляхом підвищення ефективності використання обмежених бюджетних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Виконання видаткової частини бюджету пов'язане з використанням бюджетних коштів, що в економічній літературі називається бюджетним фінансуванням [5, с. 138]. Це питання завжди було в центрі уваги науковців і практиків, оскільки в процесі фінансування розкривається призначення бюджету, його спрямованість на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, характеризується рівень корисності цих функцій для суспільства, стратегічний напрямок його розвитку.

Формування видатків місцевих бюджетів відбувається шляхом закріплення за органами державної влади та місцевого самоврядування видаткових функцій. Кінцевою метою

розмежування видаткових повноважень є розподіл між ними тих функцій, які будуть належним чином виконуватися. Фінансування видатків місцевих бюджетів, використання місцевих фінансових ресурсів тісно пов'язане з видатками державного бюджету. Адже саме держава, використовуючи фінансові ресурси, забезпечує можливість реалізації завдань і функцій, які постають перед нею на тому чи іншому етапі розвитку суспільства. Тому потрібно враховувати, що цей процес впливає на розвиток як фінансової системи, так і сукупності фінансових ресурсів, які акумулюються на рівні територіальних громад. Слід зазначити, що чим вищий ступінь розвитку суспільства й держави, тим більше використовується фінансових ресурсів для вирішення поставлених завдань і задоволення їхніх інтересів. Сьогодні ці кошти досягли значних сум, оскільки посилення ролі держави в економічному й політичному житті знаходить своє відображення у збільшенні державних видатків [8, с. 203].

Для ґрунтовного дослідження проблем забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування проведемо аналіз фінансування видатків місцевих бюджетів України за 2005–2010 роки.

Виконання місцевих бюджетів за видатками у 2005–2010 роках характеризують дані, наведені у таблиці 1.

Таблиця 1

Динаміка видатків місцевих бюджетів України у 2005–2010 рр., млн. грн.¹

Показники	Роки						Абсолютне відхилення 2010 р. до 2005 р.
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Видатки місцевих бюджетів, млн. грн. у т.ч.	53547,2	75781,6	104853,2	138998,8	136254,9	159760,2	106213
Видатки загального фонду	43495,7	59934,9	86600,3	115438,4	117819,2	141132,6	97636,9
Видатки спеціального фонду	10051,5	15846,7	18252,9	23560,4	18435,7	18627,6	8576,1

Обсяг видатків місцевих бюджетів у 2010 р. становив 159760,2 млн. грн., що на 106213 млн. грн. або 3 рази більше порівняно із 2005 р.

Специфіка функціонування місцевих бюджетів найповніше відображається у складі та структурі їхніх видатків.

Упродовж 2005–2010 рр. спостерігалася позитивна тенденція до зростання:

- обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів на 97636,9 млн. грн. або у 3,2 рази;
- обсягу видатків спеціального фонду місцевих бюджетів на 8576,1 млн. грн. або у 1,9 рази.

Така динаміка дає підстави вважати, що загальний обсяг видатків місцевих бюджетів України має чітко виражену тенденцію до зростання, що свідчить про збільшення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування.

Питома вага видатків загального фонду місцевих бюджетів у 2005–2010 рр. зросла на 7,1% і становила у 2005 р. – 81,2%, 2006 р. – 79,1%, 2007 р. – 82,6%, 2008 р. – 83%, 2009 р. – 86,5% та 2010 р. – 88,3%. Натомість питома вага видатків спеціального фонду місцевих

¹ Розраховано та складено автором на основі даних [7].

бюджетів має тенденцію до зниження і у 2005 р. становила 18,8%, 2006 р. – 20,9%, 2007 р. – 17,4%, 2008 р. – 17%, 2009 р. – 13,5% та 2010 р. – 11,7%.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у забезпеченні макроекономічної стабільності, реалізації соціальних програм. Вони є важливим інструментом макроекономічного регулювання, адже з їх допомогою перерозподіляється значна частка ВВП. Частка перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України у 2010 р. становила 13,89 % (у 2009 р. – 13,93 %). За період з 1995–2010 рр. цей показник коливався в межах від 10,8 до 17,9%.

Слід зазначити, що у 2010 р. спостерігалось зменшення частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів, спрямованих на економічну діяльність – на 0,62%, на житлово-комунальне господарство – на 0,48%, на державне управління – на 0,02% та на інші функції – на 0,21% порівняно із аналогічним показником 2008 р. (рис. 1).

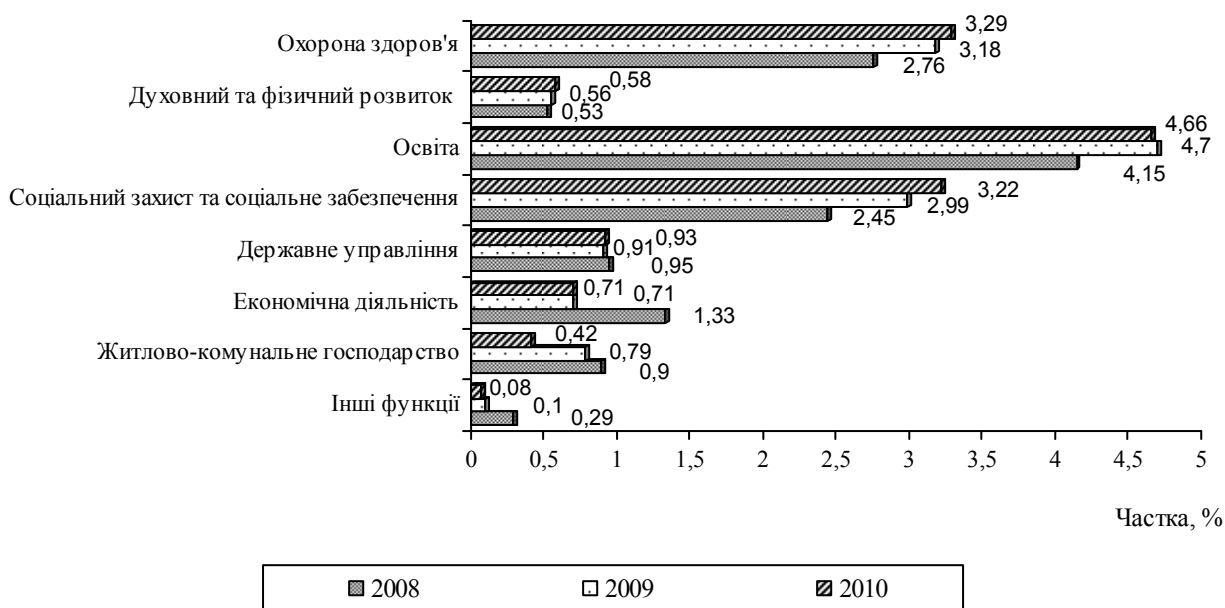


Рис. 1. Перерозподіл ВВП через видатки місцевих бюджетів у 2008–2010 рр., %²

Упродовж 2008–2010 рр. найбільше зростання частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів (+0,77%) відбулося за видатками на соціальний захист та соціальне забезпечення. Такі зміни вважаємо позитивними, оскільки вони свідчать про зростання рівня соціального захисту українців.

Зростання частки перерозподілу ВВП через видатки місцевих бюджетів демонстрували і видатки на охорону здоров'я – 0,53%, освіту – на 0,51%, духовний та фізичний розвиток – 0,05%.

У 2010 р. частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України становила 40,2 %, що на 2,41% більше порівняно із 2005 р.

Упродовж 2005–2010 рр. частка видатків загального фонду місцевих бюджетів у видатках загального фонду зведеного бюджету зросла на 7,4% і у 2010 р. становила 44,6 %. Однак частка видатків спеціального фонду місцевих бюджетів у видатках спеціального фонду зведеного бюджету зменшилася на 11,3% до 23,6 % у 2010 р. (рис. 2).

² Розраховано та складено автором на основі даних [7].

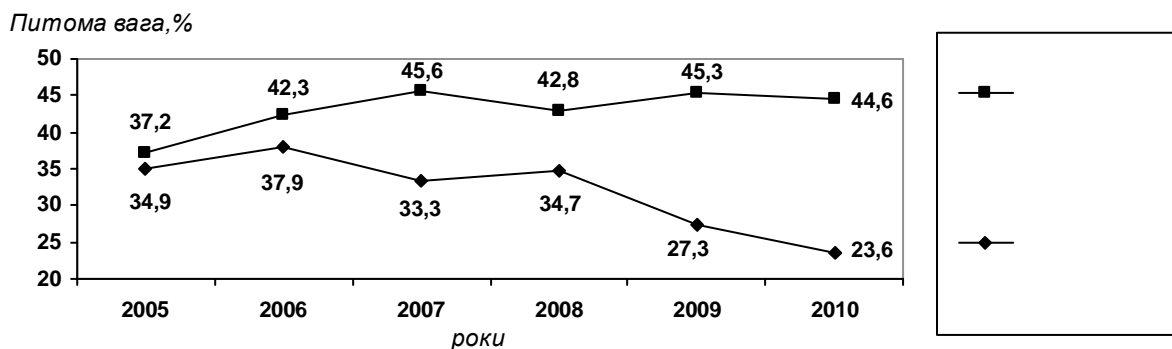


Рис. 2. Питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України у 2005–2010 рр., %³

Місцеві бюджети виступають головним інструментом реалізації державної регіональної політики та вирішення таких важливих завдань, як структурна перебудова економіки, вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, розвиток місцевого господарства, здійснення житлового будівництва, благоустрою, проведення правоохоронних заходів тощо.

Місцеві бюджети відображають політику органів місцевого самоврядування, є основним інструментом її реалізації. Органи місцевого самоврядування самостійно визначають пріоритети у своїй діяльності, ставлять цілі та завдання, втілення яких забезпечується за допомогою коштів місцевих бюджетів.

У середньому по Україні у 2010 р. обсяг видатків місцевих бюджетів склав 3334,6 грн. на одну людину, що на 21,2% більше, ніж у 2009 р. У розрізі регіонів спостерігалася нерівномірність розподілу зазначених видатків. У 2010 р. найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів на одну людину спостерігався у Києві – 4095,7 грн. (проте це менше за аналогічний показник 2009 р. на 121,2 грн.), а найменші – у Луганській, Донецькій та Харківській областях, відповідно 2890,5 грн., 3038,3 грн. та 3039,1 грн. на одну особу [4, с. 103].

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні суспільних послуг, насамперед соціального спрямування. Аналіз структури видатків загального фонду місцевих бюджетів за функціональною класифікацією (табл. 2) дає підстави стверджувати, що упродовж 2005–2010 рр. більшість видатків загального фонду місцевих бюджетів спрямовувалася на соціальні цілі (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт). У 2010 р. частка цих видатків у структурі видатків загального фонду місцевих бюджетів складала 84,13%, що на 0,06% більше порівняно із аналогічним показником 2005 р., 4,24% – 2006 р., 5,66% – 2007 р., 7,51% – 2008 р. та 2,57% – 2009 р.

Таблиця 2

Структура видатків загального фонду місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією у 2005–2010 рр., %⁴

³ Складено автором на основі даних [2, с. 121; 3, с. 111; 4, с. 102].

⁴ Розраховано та складено автором на основі даних [7].

Фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів

(%)

Показники	Роки					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Державне управління	6,08	7,36	5,98	6,07	6,16	6,56
Громадський порядок та безпека	0,19	0,22	0,15	1,88	0,13	0,14
Економічна діяльність	1,4	1,22	1,25	1,08	0,69	0,86
Охорона навколишнього природного середовища	0,01	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01
Житлово-комунальне господарство	5,02	5,59	4,74	3,98	3,8	2,87
Охорона здоров'я	25,02	23,81	21,53	21,12	22,95	23,63
Духовний та фізичний розвиток	4,59	4,39	3,86	3,97	4,08	4,25
Освіта	36,17	33,92	31,55	31,95	34,42	34,21
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,29	17,77	21,53	19,58	20,11	22,04
Міжбюджетні трансферти та кошти, що передаються до бюджету розвитку	3,23	5,09	9,41	10,35	7,66	5,43

У 2010 р. у структурі видатків загального фонду місцевих бюджетів за функціональною класифікацією порівняно із 2005 р. відбулися такі зміни:

- збільшилася питома вага видатків на державне управління на 0,48%, соціальний захист та соціальне забезпечення – 3,75%, міжбюджетних трансфертів та коштів, що передаються до бюджету розвитку – 2,2%;

- зменшилася питома вага видатків на економічну діяльність на 0,54%, забезпечення громадського порядку та безпеки – 0,05%, житлово-комунальне господарство – 2,15%, охорону здоров'я – 1,39%, духовний та фізичний розвиток – 0,34%, освіту – 1,96%;

- практично не змінилася питома вага видатків на охорону навколишнього природного середовища.

Значно відрізняється від структури видатків загального фонду місцевих бюджетів за функціональною класифікацією структура видатків спеціального фонду зазначених бюджетів. У 2010 р. найбільшу частку займають видатки на економічну діяльність – 35,35%, хоча як негативну тенденцію відзначимо зниження зазначеного показника на 9,08% упродовж 2005–2010 рр.

Питома вага видатків соціального спрямування спеціального фонду місцевих бюджетів також має тенденцію до зростання і у 2010 р. становила – 52,88%, 2009 р. – 44,3%, 2008 р. – 23,02%, 2007 р. – 25,37%, 2006 р. – 22,03% та 2005 р. – 27,67% (частка видатків місцевих бюджетів на соціальний захист та соціальне забезпечення зросла на 18,3%, освіту – 3,35%, охорону здоров'я – 3,38%).

Визначальним чинником конкурентоспроможності медичних, освітніх чи інших послуг та основою фінансової стабільності закладів, що їх надають, є адекватний потребам обсяг фінансових ресурсів. Як позитив, відзначимо досягнення майже стовідсоткового фінансування соціальної сфери відповідно до запланованих витрат і, на жаль, при плануванні не враховано реальну потребу в коштах закладів освіти, охорони здоров'я, культури та інших.

Наприклад, передбачене на 2009 рік фінансування охорони здоров'я в сумі 34,9 млрд. грн. майже вдвічі менше мінімальної потреби, яка за розрахунками Міністерства охорони здоров'я України становила 56 млрд. грн. [6]. Усе це свідчить про обмеженість бюджетних

ресурсів і прогалини у процедурі планування й фінансування видатків місцевих бюджетів, у тому числі й на соціальну сферу.

На перший погляд, соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів є позитивним явищем, водночас на місцевому рівні залишаються невирішеними проблеми, пов'язані з фінансуванням інвестицій та розвитком місцевого господарства. На фоні зростання частки поточних видатків місцевих бюджетів (з 84,5% у 2005 р. до 91,7% у 2010 р.) послаблюється їх інвестиційна складова.

Аналіз виконання видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією засвідчив, що у 2010 р. обсяг поточних видатків місцевих бюджетів збільшився на 101,3 млрд. грн. або у 3,2 раза порівняно із 2005 р. і становив 146,5 млрд. грн. Поточні видатки у 2010 р. профінансовані на 95,95% від плану.

Капітальні видатки місцевих бюджетів у 2010 р. профінансовані у розмірі 13,3 млрд. грн. на 78,55% від плану. Їхні обсяги збільшилися на 5 млрд. грн. або 1,6 раза порівняно з відповідними показниками 2005 р.

Понад 86,6 % видатків місцевих бюджетів у 2010 р. були спрямовані на фінансування захищених видатків. Водночас найбільші зміни у структурі видатків загального фонду місцевих бюджетів за економічною класифікацією пов'язані зі зменшенням часток видатків на оплату праці з нарахуваннями і капітальних видатків та зі збільшенням часток видатків на субсидії і поточні трансферти населенню.

Бюджет розвитку є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів. Згідно зі статтею 71 Бюджетного кодексу України до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

- 1) погашення місцевого боргу;
- 2) капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;
- 3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;
- 4) проведення експертного грошового оцінювання земельної ділянки, що підлягає продажу, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки.

Капітальні видатки бюджету розвитку спрямовуються на: соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм (проектів); будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів; будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян відповідно до законодавства; збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників; будівництво та розвиток мережі метрополітенів; придбання вагонів для комунального електротранспорту; розвиток дорожнього господарства; придбання шкільних автобусів та автомобілів швидкої медичної допомоги; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів; інші заходи, пов'язані з розширеним відтворенням [1, 60–61].

У 2010 р. обсяг видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів порівняно із 2005 р. збільшився на 22,9% та склав 3,5 млрд. грн. Їх частка у структурі видатків місцевих бюджетів становила 2,3 % (рис. 3).

Фінансово-кредитне забезпечення діяльності господарюючих суб'єктів-

7. Річна фінансова звітність про виконання Державного, місцевих, зведеного бюджетів України за 2005–2010 рр. Офіційний сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua>.
8. Шевчук, Н.Ю. Структура видатків місцевих бюджетів України та особливості їх побудови [Текст] / Н.Ю. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5(83). – С. 202–207.