

Прагматизм виконання місцевого бюджету в контексті забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування (на прикладі бюджету м. Тернополя)

У статті висвітлено динаміку та тенденції виконання бюджету м. Тернополя. Проаналізовано стан виконання місцевого бюджету та запропоновано напрями зміцнення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

A dynamics and tendencies of implementation of budget of m. Ternopil is reflected in the article. The state of implementation of local budget is analysed and directions of strengthening of financial independence of organs of local self-government are offered.

Постановка проблеми. Важливою складовою розвитку демократичної держави є самостійність і незалежність місцевого самоврядування. Зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні значною мірою залежить від того, чи будуть створені умови для фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, основу якої становлять місцеві бюджети.

Вважається, що основною ознакою фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є володіння і самостійне розпорядження фінансовими ресурсами, розмір яких відповідає функціям і задачам, покладеним на ці органи управління. Такі фінансові ресурси потрібні місцевій владі для реалізації намічених цілей і програм економічного і соціального розвитку території відповідно до обраних пріоритетів. Фінансову незалежність можна також розуміти як незалежність від загальнодержавних органів влади в прийнятті конкретних рішень щодо місцевих проблем і, головне, як забезпечення повного та своєчасного виконання місцевих бюджетів як за видами, так і за доходами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених з питань функціонування місцевих бюджетів можна назвати праці: Н.Альвіанської, С.Бейлі, Ш.Бланкарта, О.Богачової, Л.Дробозіної, У.Еванса, А.Ігудіна, Л.Павлової, Г.Поляка, В.Родіонової, П.Самуельсона, В.Танзі, А.Улюкаєва, Ф.Фішера, К.Фостера, М.Ходоровича.

Проблеми розробки теоретичних основ формування місцевих бюджетів досліджувались у працях вітчизняних вчених: Й.Бескида, М.Білик, С.Буковинського, С.Булгакової, О.Василика, С.Гасанова, А.Даниленка, М.Долішнього, А.Єпіфанова, Т.Єфименко, В.Зайчикової, О.Кириленко, В.Кравченка, І.Лук'яненко, І.Луніної, В.Опаріна, К.Павлюк, Д.Полозенка, Г.П'ятаченка, І.Сала, С.Слухая, В.Федосова, І.Чугунова, С.Юрія та інших.

Загальновідомо, що місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

Мета статті. Аналіз поточної ситуації в бюджетній сфері є важливим та надійним елементом бюджетного процесу і закладає основи для досконалого вивчення проблем бюджетного процесу. Аналіз виконання місцевих бюджетів є надзвичайно важливою функцією. Послідовне постійне проведення аналізу дозволяє своєчасно відкоригувати допущені при плануванні бюджету недоліки та закласти реальну базу для планування бюджету наступного періоду.

Вклад основного матеріалу. Враховуючи вищезазначене, проаналізуємо стан виконання бюджету м. Тернополя за доходами та видатками впродовж 2008-2010 рр.

Аналіз розпочнемо із стану виконання дохідної частини бюджету (табл. 1).

Таблиця 1

Стан виконання дохідної частини бюджету м. Тернополя у 2008-2010 р.р (тис.грн.)

Показники	2008			2009			2010		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
Загальний фонд									
Податкові надходження	228635,2	229770,8	100,5	222321,6	220340,1	99,1	264590,8	255695,1	96,6
Неподаткові надходження	12946,0	13429,6	103,7	13231,5	15786,4	119,3	13306,8	14505,0	109
Доходи від операцій з капіталом	-	-	-	60,0	2,8	4,7	3,7	3,7	100
Дотації	47078,7	47078,7	100	79663,3	79663,3	100	101708,0	101708,0	100
Субвенції	98586,3	91921,9	93,2	106107,8	102295,3	96,4	136445,8	136445,8	100
Разом доходів ЗФ	387246,2	382201,0	98,7	421384,2	418087,9	99,2	270203,7	264590,8	97,9
Спеціальний фонд									
Податкові надходження	9974,0	9872,1	99,0	9870,0	9286,9	94,1	10160,0	9875,4	97,2
Неподаткові надходження	16165,7	21092,7	130,5	20931,4	22209,1	106,1	23103,1	22450,1	97,2
Доходи від операцій з капіталом	27383,2	26811,8	97,9	27200,0	9979,6	36,7	18690,0	17860,1	95,6
Субвенції	1284,8	10,5	0,8	13807,5	12191,5	88,3	13016,2	12342,1	94,8
Цільові фонди	3283,0	3023,0	92,1	4772,7	4662,0	97,7	2495,0	2495,0	100
Разом доходів СФ	62538,8	65056,4	104,0	77131,6	58379,1	75,7	60876,1	54448,1	89,5
Всього доходів	449785,0	447257,4	99,4	483826,2	476467,0	98,5	575822,4	563207,1	97,8

Як свідчать дані табл. 1 у 2008 році відбулося виконання планових показників більшості видів надходжень до бюджету м. Тернополя в частині загального фонду на користь податкових та неподаткових надходжень 100,5% та 103,7% відповідно. За доходами спеціального фонду бюджету м. Тернополя згідно фактичних показників за всіма статтями спостерігається недовиконання, окрім неподаткових надходжень, які перевиконані на 130,5%.

Значне невиконання доходів міського бюджету Тернополя у 2008 році допущено по субвенціях як у загальному, так і спеціальному фонді бюджету – 93,2% та 0,8% відповідно. Загальний фонд бюджету м. Тернополя за доходами виконаний в цілому на 98,7% за рахунок податкових, неподаткових доходів, спеціальний фонд – на 104%, що в кінцевому результаті призвело до виконання дохідної частини бюджету м. Тернополя на 99,4%. Така ситуація засвідчує, що планування доходів є прагматично обґрунтованим та відображає реальний процес встановлення обсягів і джерел надходжень в даному регіоні.

У 2009 році відбулося виконання планових показників більшості видів надходжень бюджету м. Тернополя. Так, найвищого рівня виконання в загальному фонді бюджету досягнуто у надходженнях неподаткових надходжень – 119,3%. В цілому загальний фонд бюджету м. Тернополя у 2009 році виконано 99,2%.

Спеціальний фонд бюджету м. Тернополя у 2009 році виконано на 75,7%. Найвищого рівня виконання досягнуто у неподаткових надходженнях – 106,1% та надходженнях до цільових фондів – 97,7%. В цілому бюджет за доходами у 2009 році виконано на 98,5%. Причиною такої ситуації є негативні тенденції, зумовлені фінансовою кризою, а наслідком – зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів з центрального, недостатність фіскальних ресурсів для належного виконання функцій органів місцевого самоврядування.

У свою чергу, у 2010 році відбулося виконання планових показників більшості видів надходжень. Так, найвищого рівня виконання у загальному фонді бюджету м. Тернополя досягнуто у податкових надходженнях та доходах від операцій з капіталом – 109% та 100% відповідно. Така ситуація зумовлена відчуженням комунального майна. Найбільшого невиконання в загальному фонді місцевих бюджетів України допущено по податкових надходженнях – 96,6%.

Спеціальний фонд доходів бюджету м. Тернополя в 2010 році виконаний, в цілому, на 89,5%. Найвищого рівня виконання досягнуто у надходженнях від цільових фондів – 100% та податкових і неподаткових надходжень – 97,2%. Напротивагу, менше затверджених сум тобто найнижчий рівень виконання спостерігається за доходами від операцій з капіталом – 95,6%.

В цілому, впродовж 2008-2010 рр. спостерігалось часткове перевиконання розрахункових показників Міністерства фінансів України по надходженнях бюджету м. Тернополя. Найвищий рівень виконання планових показників відбувся у 2008 році. Натомість найнижчий рівень виконання планових показників спостерігався у 2009 році, що є об'єктивним явищем, зумовленим кумулятивним ефектом світової фінансової кризи.

Виконання видаткової частини бюджету м. Тернополя у 2008-2010 рр. ілюструють дані таблиці 2 та 3.

Таблиця 2

Виконання видаткової частини бюджету міста Тернополя за 2008-2010 рр. за функціональною структурою (загальний фонд) [3]

тис.грн.

Показники	2008 р.			2009 р.			2010 р.		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
Видатки загального фонду									
Державне управління	19329,6	19200,8	99,3	18238,5	18133,	99,4	21427,4	21183,9	98,9
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки	207,4	207,4	100,0	207,4	207,4	100,0	300,0	300,0	100,0
Освіта	149827,	147989,	98,8	164138,8	16194	98,7	191720,4	190495,1	99,4
Охорона здоров'я	74244,0	74218,4	100,0	81529,6	81422,	99,9	101311,8	96365,6	95,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	92031,2	87115,5	94,7	101021,2	99974,3	99,0	133599,9	133149,9	99,7
ЖКГ	15334,5	15217,9	99,2	14703,0	14683,5	99,9	15172,3	14913,8	98,3
Культура і мистецтво	12679,2	12615,3	99,5	15276,5	14770,	96,7	18454,2	18105,4	98,1
Засоби масової інформації	605,0	605,0	100,0	355,0	353,0	99,4	265,0	260,9	98,5
Фізична культура і спорт	8465,2	8436,5	99,7	9631,1	9462,0	98,2	10597,0	10507,9	99,2
Сільське і лісове господарство, рибне господарство	250,0	250,0	100,0	80,0	53,4	66,8	-	-	-
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	11847,1	11671,6	98,5	15064,3	12068,9	80,1	15283,7	12094,9	79,1
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	-	-	0,0			0,0	-	-	-
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій наслідків стихійного лиха	100,0	99,0	99,0	100,0	79,9	79,9	64,0	59,4	92,8
Видатки, не віднесені до основних груп	7803,5	7543,2	96,7	3547,7	2906,9	81,9	6043,1	5821,8	96,3
Всього видатків загального фонду:	392723,9	385169,8	98,1	423893,1	416065,0	98,2	514238,8	503258,6	97,9

Як свідчать дані, наведені в таблиці 2 та 3, основними напрямками витрачання бюджетних коштів м. Тернополя впродовж 2008-2010 рр. є витрати на освіту, охорону

здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення. На ці програми спрямовується понад 60 відсотків всіх видатків.

Проте варто зазначити, що не дивлячись на важливу роль цієї групи видатків в соціально-економічних процесах, кількісні характеристики бюджетних видатків на ці цілі далекі від оптимальних, особливо в сфері освіти та охорони здоров'я. Більше того, плани, що затверджені бюджетом по цих видатках не виконуються, а при їх плануванні враховується далеко не повна потреба в витратах на соціально-культурну сферу.

Таблиця 3

Виконання видаткової частини бюджету міста Тернополя за 2008-2010 рр. за функціональною структурою (спеціальний фонд) [3]

тис.грн.

Показники	2008 р.			2009 р.			2010 р.		
	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання	план	факт	% виконання
Видатки спеціального фонду									
Державне управління	332,7	332,7	100,0	188,1	19,1	10,2	-	-	0,0
Освіта	14726,4	14190,2	96,4	17385,0	14933,1	85,9	19023,9	17933,1	94,3
Охорона здоров'я	8318,2	7380,4	88,7	10574,2	9093,8	86,0	10485,7	9837,4	93,8
Соціальний захист та соціал.забезпечення	44,4	26,0	58,6	8584,6	7910,3	92,1	8973,0	8938,4	99,6
ЖКГ	19406,0	19371,7	99,8	18015,9	3612,0	20,0	11134,2	7783,5	69,9
Культура і мистецтво	1440,1	1308,4	90,9	1419,6	1340,2	94,4	2786,4	2586,1	92,8
Фізична культура і спорт	722,4	594,0	82,2	788,7	613,6	77,8	3015,0	1835,0	60,9
Будівництво	12121,3	11826,1	97,6	4854,1	2518,9	51,9	10577,2	7329,1	69,3
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації	13709,5	12430,0	90,7	15054,8	13613,9	90,4	17082,5	16484,3	96,5
Інші послуги пов'язані з економічною діяльністю	1011,8	227,8	22,5	300,0	300,0	100,0	1290,0	1244,6	96,5
Охорона навк. середов.	-	-	-	390,2	39,2	10,0	458,8	447,1	97,4
Цільові фонди в т. ч. :	4017,0	3646,6	90,8	4947,7	4651,0	94,0	3012,7	2347,6	77,9
Охорона та раціональне використання природних ресурсів	170,0	170,0	100,0	395,0	345,1	87,4	745,0	495,1	66,5
Цільові фонди утворені органами місцевого самоврядування	3847,0	3476,6	90,4	4552,7	4305,9	94,6	2267,7	1852,5	81,7
Видатки не віднесені до основних груп	250,0	148,5	59,4	100,0	23,9	23,9	211,1	114,1	82,8
Разом видатків спеціального фонду	76100,0	71482,4	93,9	82602,9	58645,2	71,0	88050,5	76940,9	87,4
Разом видатків	468823,9	456652,2	97,4	506496,0	474710,2	93,7	602289,3	580199,5	96,3

Виконання бюджету в 2008 році здійснювалося відповідно до пріоритетів, визначених Основними напрямами бюджетної політики на 2008 рік, схвалених постановою Верховної

Ради України від 24 червня 2007 року № 1854. Відповідно видатки бюджету м. Тернополя проведені у сумі 456,7 млн.грн., а згідно планового показника мали б становити 468,8 млн. грн., тобто виконання міського бюджету за видатками у 2008 році відбулося на 97,4%, що є найвищим показником виконання впродовж досліджуваного періоду.

Видатки загального фонду бюджету м. Тернополя у 2008 році виконано в сумі 385,3 млн.грн. або 98,1% на користь таких видаткових статей як державне управління, охорона здоров'я (100% виконання), ЖКГ, будівництво. Недовиконання спостерігається за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення – 94,7%, що є негативним аспектом, адже дана стаття видатків повинна фінансуватись у повному обсязі. Видатки спеціального фонду бюджету м. Тернополя у 2008 році виконано на 93,9%, абсолютне виконання спостерігається за видатками на державне управління та на охорону і раціональне використання природних ресурсів.

В порівнянні з 2008 роком видатки бюджету м. Тернополя у 2009 році виконано на 93,7%, що є нижчим показником порівняно із попереднім періодом та свідчить про неможливість фінансування всіх запланованих видатків. Така ситуація відбулася внаслідок фінансової кризи, яка негативно позначилась на усіх сферах життя суспільства. Видатки загального фонду міського бюджету Тернополя загального фонду бюджету області виконано на 98,2% в частині коштів на правоохоронну діяльність (100%), ЖКГ (99,9%), охорону здоров'я (99,9%), натомість спеціального фонду тільки на 71% внаслідок недофінансування таких статей як державне управління (10%), ЖКГ (20%). Враховуючи таку ситуацію, видатки на ЖКГ потребують негайного та своєчасного фінансування, але без здійснення капітальних вкладень на розвиток виробництва і соціальної сфери не можна очікувати приросту надходжень в майбутньому.

Як ілюструють дані табл. 2.5 та 2.6, видатки бюджету м. Тернополя у 2010 році виконано на 96,3%, що є вищим показником порівняно із 2009 роком та свідчить про поступове подолання кризових процесів. Так, видатки загального фонду міського бюджету виконано на 97,9% на користь видатків на правоохоронну діяльність (100%), соціальний захист та соціальне забезпечення (99,7%), фізичну культуру і спорт (99,2%), ЖКГ (98,3%), освіту (99,4%). Видатки спеціального фонду бюджету м. Тернополя у 2010 році виконано на 87,4%. Варто зазначити, що кошти, які надійшли до спецфонду внаслідок оренди приміщень, що знаходяться на балансі міської ради, були витрачені на поточний ремонт обладнання і ремонт будівель та приміщень, на покриття видатків із спільного господарського обслуговування приміщень, що здаються в оренду, на інші цілі, передбачені діючим законодавством.

Проведений аналіз виконання бюджету м. Тернополя за доходами та видатками впродовж 2008-2010 рр. засвідчує соціальну спрямованість бюджету, що є однією із важливих складових бюджетної політики. Однак, поряд із цим недостатність фінансових ресурсів для виконання дохідної, і як, наслідок, видаткової частини бюджету дозволяє констатувати про залежність обсягу місцевого бюджету від рішень вищестоящих органів, що не дає можливості місцевим органам влади проводити активну інвестиційну політику на місцях, а значить приймати посильну участь у покращенні соціально-економічного стану держави, в відповідно свідчить про фінансову залежність від «центру».

Висновки та перспективи подальших досліджень. Враховуючи результати проведеного аналізу, з метою забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування, на наш погляд, необхідно підвищити зацікавленість місцевих органів влади в збільшенні власних доходів, раціоналізації бюджетних видатків, збалансованості міського бюджету, рості ефективного управління фінансами шляхом:

- чіткого законодавчого закріплення бюджетних повноважень і відповідальності влади різних рівнів;
- відмова від прийняття рішень, а також додаткових зобов'язань, покладених на нижчі бюджети без надання джерела їх фінансування;
- розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування в рамках податкового простору;
- застосування єдиних стабільних базових нормативів відрахувань від усіх загальнодержавних податків в місцеві бюджети;
- створення об'єктивної стабільної системи фінансової підтримки місцевих бюджетів на основі співставлення та врахування їх об'єктивних нормативних бюджетних потреб і податкового потенціалу;
- введення принципу обумовленості надання фінансової підтримки;
- формування правових гарантій для безумовного виконання фінансових зобов'язань учасниками міжбюджетних відносин.

Список літератури

1. Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О.І. Демків // Фінанси України. – 2009. – №3. – С. 46-55.
2. Луніна І. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи / І. Луніна // Фінанси України. – 2010. – №9. – С. 3-12.
3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу із <http://www.rada.te.ua>, офіційний сайт Тернопільської міської ради.