

УДК 336.1

ЮРЧИШЕНА Людмила Вікторівна,

кандидат економічних наук, доцент

КУРІПКО Людмила Юрїївна

СТАН ТА ПРОБЛЕМИ НЕДОФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В статті проаналізовано планові та фактичні видатки місцевих бюджетів на прикладі Росошанської сільської ради, визначено рівень їх фінансування, а також обґрунтовано основні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: *видатки місцевих бюджетів, фінансування, місцеві бюджети.*

In the article analyzes the planned and actual expenditures of local budgets for example Rososhanskoyi village council determined the level of funding, as well as reasonably basic problems of strengthening the financial independence of local self-government in Ukraine.

Keywords: *local budget expenditures, financing, local budgets.*

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями. Проблема фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні є досить актуальною, це пов'язано із: невідповідністю між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, необхідними для їх виконання; невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та розподілу місцевих субвенцій; необґрунтованим обмеженням використання позикових капіталів; суттєвим домінуванням трансфертів над власними фінансовими ресурсами; обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування [4; 8].

В останні роки посилилась невідповідність між завданнями органів місцевого самоврядування та ресурсами, необхідними для їх виконання. Хронічна нестача фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування та нестабільність їх доходних джерел, на сьогодні, стали проблемою загальнодержавної ваги. В абсолютній більшості населені пункти України не вирішують найболючіші життєві проблеми людей, занепадає міське господарство, соціально-економічна сфера, освіта, охорона здоров'я, погіршується стан доріг тощо. Тому сьогодні надзвичайно актуальною проблемою є оцінка та зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування в Україні, а також визначення основних проблем щодо недофінансування видатків місцевих бюджетів.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з формування місцевих бюджетів, а також фінансування заходів соціально-економічного розвитку міст за рахунок виконання галузевих і окремих бюджетних програм, їх правове врегулювання вивчали Карабутова В.В., Новаковський Л.Я., Пархоменко В.Г., Рабошук Я.О., Слобожан О.В., Томнюк О. Є., Пітцика

М.В., Ільяшенко В.А., Сенюк Г.А. та інші. Проте, дана проблема повністю не вирішена, а тому потребує подальших досліджень на рівні органів місцевого самоврядування.

Метою статті є оцінка фінансування видатків місцевих бюджетів та виявлення проблем щодо їх недофінансування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження із обґрунтуванням одержаних результатів. Головним інститутом у системі фінансів місцевих органів влади є місцевий бюджет. В Бюджетному кодексі України (ст. 5) [2] сказано, що «Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань».

З наведеного визначення можна сказати, що структура місцевих бюджетів визначається адміністративно-територіальним поділом України. Кожна самостійна адміністративно-територіальна одиниця створює власний бюджет, який є фінансовою основою діяльності місцевих органів влади.

Видаткова частина місцевих бюджетів найяскравіше відображає наслідки економічних і соціальних процесів в країні. Головні сторони діяльності місцевих органів влади – розробка і здійснення планів економічного і соціального розвитку на підвідомчій їм території.

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є відповідність видаткових зобов'язань повноваженням і функціям державної та місцевої влади й оптимальний розподіл бюджетних ресурсів для фінансування таких функцій.

Нині практично по кожному з показників, які відображають стан соціально-економічного розвитку регіонів України, спостерігаються істотні міжрегіональні відмінності. Різний рівень забезпеченості, наприклад, послугами транспортної інфраструктури або засобами зв'язку зумовлює неефективне міжрегіональне переміщення капіталів, праці та інших виробничих факторів. При значних відмінностях у можливостях та потенціалі регіонів бідніші з них не можуть конкурувати з іншими за право розміщення підприємств на своїй території. Дуже важливим є також те, що за таких умов навряд чи може бути сформована належна (тобто потужна та розгалужена) інфраструктура системи освіти, що, як відомо, є основою для забезпечення рівних вихідних шансів для молодого покоління.

Відповідно до чинного бюджетного законодавства місцеві органи влади є самостійними при формуванні своїх бюджетів. Однак у структурі їх видатків значну питому вагу займають видатки, які фактично визначаються рішеннями центрального уряду, наприклад, рівень мінімальної заробітної плати або рівень підвищення заробітної плати в бюджетній сфері.

Бюджетні установи на початок планового року складають помісячні розписи місцевих бюджетів, куди протягом року можуть вноситися зміни у разі:

– необхідності перерозподілу бюджетних асигнувань в розрізі економічної класифікації видатків бюджету у межах загального обсягу бюджетних призначень за тимчасовою класифікацією окремо за загальним та спеціальним фондами бюджету;

– прийняття нормативного акта про передачу бюджетних призначень від одного до іншого розпорядника бюджетних коштів;

Бізнес-економіка, фінанси, облік і аудит

– прийняття рішення про зменшення бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів у разі вчинення ними порушень бюджетного законодавства, визначених пунктами 24, 29 і 38 статті 116 Бюджетного кодексу України [2], на суму вчиненого порушення;

– прийняття рішення щодо перерозподілу видатків місцевого бюджету на заходи, визначені у рішенні відповідної ради;

– необхідності збільшення бюджетних асигнувань спеціального фонду місцевого бюджету;

– необхідності внесення змін до розпису доходів, фінансування або кредитування;

– внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Внесення змін до розпису за загальним і спеціальним фондом місцевого бюджету передбачає затвердження довідок про внесення змін до кошторисів, планів асигнувань (за винятком надання кредитів із бюджету) загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду бюджету та планів спеціального фонду бюджету (за винятком власних надходжень бюджетних установ та відповідних видатків) у порядку, встановленому для затвердження цих документів [5].

Зміну планових та уточнених видатків Росошанської сільської ради за 2012-2013р.р. розраховано в табл. 1.

Таблиця 1. Аналіз зміни планових видатків Росошанської сільської ради.

| Видатки | 2012р. | | | 2013 р. | | |
|--|--------|----------------|---------------------|---------|----------------|---------------------|
| | План | Уточнений план | Абсл. відхил. (+,-) | План | Уточнений план | Абсл. відхил. (+,-) |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Органи місцевого самоврядування | 412926 | 564759 | 151833 | 509115 | 617554 | 108439 |
| Дошкільні заклади освіти | 625746 | 653943 | 28197 | 715138 | 720195 | 5057 |
| Охорона здоров'я | 0 | 667282 | 667282 | 0 | 169370 | 169370 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 15000 | 0 | -15000 | 30000 | 0 | -30000 |
| Житлово-комунальне господарство | 110000 | 183459 | 73459 | 167521 | 153616 | -13905 |
| Культура і мистецтво | 298535 | 293935 | -4600 | 338718 | 338718 | 0 |
| Бібліотеки | 56475 | 58020 | 1545 | 66802 | 67393 | 591 |
| Палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу | 227060 | 220915 | -6145 | 241916 | 241325 | -591 |
| Інші культурно-освітні заклади та заходи | 15000 | 15000 | 0 | 30000 | 30000 | 0 |

Бізнес-економіка, фінанси, облік і аудит

Продовження таблиці 1.

| | | | | | | |
|---|---------|---------|--------|---------|---------|--------|
| Сільське та лісове господарство, рибне господарство та мисливство | 0 | 15000 | 15000 | 0 | 5000 | 5000 |
| Землеустрій | 0 | 15000 | 15000 | 0 | 5000 | 5000 |
| Всього | 1462207 | 2391758 | 929551 | 1760492 | 2004453 | 243961 |

Джерело: розраховано авторами за даними Росошанської сільської ради.

Порівнюючи планові видатки Росошанської сільської ради за 2012-2013р. з уточненими, можна відмітити їх збільшення практично по всіх видах, лише зменшилися видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, яких фактично не було протягом досліджуваного періоду, в 2013р. зменшилися видатки на житлово-комунальне господарство на 13905 грн., в 2012 р. зменшилися видатки на культуру і мистецтво в розмірі 4600 грн., що пов'язано із зростанням видатків на палаци і будинки культури на 6145 грн. та видатків на бібліотеки в розмірі 1545 грн.

Не планувалися видатки на сільське та лісове господарство, рибне господарство та мисливство, а також землеустрій проте фактичне витрачання їх становило 15000 грн. та 5000 грн. відповідно в 2012-2013 р. р.

Не менш важливою складовою аналізу є аналіз фінансування видатків Росошанської сільської ради у розрізі функціональної класифікації за загальним фондом (див. табл. 2).

Таблиця 2. Аналіз фінансування видатків за загальним фондом Росошанської сільської ради за 2012-2013 рр.

| № п/п | Видатки | 2012 р. | | | 2013 р. | | |
|-------|---------------------------------|----------------------|----------------------|-------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| | | Уточнений план, грн. | Профінансовано, грн. | % виконання плану | Уточнений план, грн. | Профінансовано, грн. | % виконання плану |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1 | Органи місцевого самоврядування | 564759 | 553354,78 | 97,98 | 617554 | 602604,76 | 97,58 |
| 2 | Освіта | 653943 | 622692,49 | 95,22 | 720195 | 679615,86 | 94,37 |
| 2.1 | Дошкільні заклади освіти | 653943 | 622692,49 | 95,22 | 720195 | 679615,86 | 94,37 |
| 3 | Охорона здоров'я | 667282 | 666116,8 | 99,83 | 169370 | 169361,36 | 99,99 |
| 3 | Житлово-комунальне господарство | 183459 | 118421,88 | 64,55 | 153616 | 54267,03 | 35,33 |
| 4 | Культура і мистецтво | 293935 | 202432,33 | 68,87 | 338718 | 222750,95 | 65,76 |
| 4.1 | Бібліотеки | 58020 | 57548,3 | 99,19 | 67393 | 59132,99 | 87,74 |

Продовження таблиці 2.

| | | | | | | | |
|-----|--|---------|------------|-------|---------|------------|-------|
| 4.2 | Палаці і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу | 220915 | 138178 | 62,55 | 241325 | 150192,96 | 62,24 |
| 4.3 | Інші культурно-освітні заклади та заходи | 15000 | 6706 | 44,71 | 30000 | 13425 | 44,75 |
| 5 | Сільське та лісове господарство, рибне господарство та мисливство | 15000 | 15000 | 100 | 5000 | 5000 | 100 |
| 5.1 | Землеустрій | 15000 | 15000 | 100 | 5000 | 5000 | 100 |
| 5.2 | Програми в галузі сільського господарства, лісового господарства, рибальства та мисливства | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | Всього | 2391758 | 2178018,28 | 91,58 | 2004453 | 1733599,96 | 86,49 |

Джерело: розраховано авторами за даними Росошанської сільської ради.

Фактичне виконання видатків загального фонду Росошанської сільської ради в 2012 р. становило 91,58%, проте 2013 р. зменшилося до 86,49%. При цьому 100% фінансування було в сільському та лісовому господарстві, рибному господарстві та мисливстві. Практично повністю профінансовано охорону здоров'я на 99,83-99,99%, бібліотеки на 99,19-87,74%, органи місцевого самоврядування майже на 98%, освіту, а саме дитячі садочки на 94-96%, заклади культури та мистецтва на 68,87 в 2012 р. та 65,76% в 2013р., житлово-комунальне господарство на 64,55% в 2012р. та 35,33% в 2013 році.

В цілому фінансова криза в країні вплинула на процес фінансування бюджетних установ, що зумовлено зменшенням надходжень до бюджету.

Як видно з дослідження, бюджетні установи, для посилення надходжень крім основної діяльності, яка фінансується за рахунок коштів загального фонду бюджету (тобто платників податків), можуть і повинні провадити господарську діяльність, надавати платні послуги, доходи від яких спрямовуються до спеціального фонду.

1) бюджетні призначення на видатки за рахунок конкретно визначених джерел надходжень;

2) гранти або подарунки (у вартісному обчисленні), одержані розпорядниками бюджетних коштів на конкретну мету;

3) різницю між доходами і видатками спеціального фонду бюджету [2].

Отже, до спеціального фонду кошторису повинні відноситися кошти, що надійшли на відповідну мету та розподіляються за повною економічною класифікацією на здійснення відповідних видатків згідно із законодавством, а

Бізнес-економіка, фінанси, облік і аудит

також на реалізацію пріоритетних заходів, пов'язаних з виконанням установою основних функцій [2, ст. 13].

Для забезпечення своєї діяльності будь-яка бюджетна установа складає індивідуальні кошториси й плани асигнувань за кожною бюджетною програмою (функцією), яку вона буде виконувати, наприклад, для надання послуг населенню тощо. В цьому випадку автори рахують за доцільне провести оцінку фінансування видатків не лише по загальному, але і по спеціальному фонду Росошанської сільської ради в табл. 3.

Таблиця 3. Аналіз фінансування видатків за спеціальним фондом Росошанської сільської ради за 2012-2013 рр.

| № п/п | Видатки | 2012 р. | | | 2013 р. | | |
|-------|--|----------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| | | Уточнений план, грн. | Профінансовано, грн. | % виконано плану | Уточнений план, грн. | Профінансовано, грн. | % виконання плану |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| 1 | Органи місцевого самоврядування | 3440 | 1661,2 | 48,29 | 2520 | 660 | 26,19 |
| 2 | Освіта | 193378 | 221182,34 | 114,38 | 45328 | 42291,2 | 93,30 |
| 2.1 | Дошкільні заклади освіти | 193378 | 221182,34 | 114,38 | 45328 | 42291,2 | 93,30 |
| 3 | Охорона здоров'я | 0 | 14447,59 | 0,00 | 0 | 677,38 | 0,00 |
| 3 | Житлово-комунальне господарство | 14419 | 0 | 0,00 | 12468 | 0 | 0,00 |
| 4 | Культура і мистецтво | 6760 | 33088,16 | 489,47 | 5840 | 2840,75 | 48,64 |
| 4.1 | Палаци і будинки культури, клуби та інші заклади клубного типу | 6760 | 33088,16 | 489,47 | 5840 | 33088,16 | 48,64 |
| 5 | Будівництво | - | - | - | 604051 | 672810,04 | 111,38 |
| 5.1 | Капітальні вкладення | - | - | - | 551523 | 650010,2 | 117,86 |
| 5.2 | Розробка схем та проектних рішень масового застосування | - | - | - | 52528 | 22799,84 | 43,41 |
| 6 | Сільське та лісове господарство, рибне господарство та мисливство | - | - | - | 22000 | 22000 | 100,00 |
| 6.1 | Землеустрій | - | - | - | 22000 | 22000 | 100,00 |
| 7 | Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика | - | - | - | 71135 | 0 | 0,00 |

Продовження таблиці 3.

| | | | | | | | |
|---|---|--------|----------|--------|--------|-----------|-------|
| 8 | Цільові фонди | 74252 | 70941,91 | 95,54 | 162545 | 42649,41 | 26,24 |
| 9 | Цільові фонди, утворені Верховною Радою автономної Республіки Крим, органами самоврядування і місцевими органами виконавчої влади | 72652 | 70941,91 | 97,65 | 155043 | 36939,41 | 23,83 |
| | Всього | 389800 | 426160 | 109,33 | 925887 | 783928,78 | 84,67 |

Видатки по спеціальному фонду Росошанської сільської ради були профінансовані на 109,33% в 2012р. та на 84,67% в 2013р., тобто в останньому році було недофінансування видатків, що викликано кризовою ситуацією в країні.

Найбільше перефінансування видатків було у 2012р. в сфері культури і мистецтва майже у 5 разів, так як планова сума склала 6760 грн., а фактичне фінансування – 330858,16 грн. Відсоток фінансування дошкільних закладів освіти в 2012р. становив 114,38%, проте в 2013р. знизився до 93,3%.

В 2012 році на відміну від 2013р. планувалися видатки на будівництво, транспорт, сільське господарство, рибне господарство і мисливство.

За спеціальним фондом створюються цільові фонди, які не мали 100% фінансування, а лише на 95,54% в 2012р. та 26,24% (42649,41 грн.) в 2013р.

На рівні місцевих бюджетів створюються цільові фонди, утворені Верховною Радою автономної Республіки Крим, органами самоврядування і місцевими органами виконавчої влади величина яких становила в 2012р. – 70941,91 грн., в 2013р. – 36939,41 грн., а їх фактичне фінансування склало 97,65-23,83% відповідно.

В цілому рівень виконання планових річних показників, затверджених Росошанською сільською радою в 2012 році є вищим ніж в 2013р.

Основною причиною недофінансування видатків місцевих бюджетів є відсутність коштів у державній скарбниці та якість бюджетного планування.

Тому, органи місцевого самоврядування були змушені з метою виправлення прорахунків в плануванні доходної бази місцевих бюджетів отримувати позики для забезпечення бюджетної сфери фінансовими ресурсами.

З метою запобігання таких явищ у майбутньому автори рахують за необхідне внесення на законодавчому рівні змін до Бюджетного кодексу України (щодо удосконалення механізму планування Міністерством фінансів України доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), які дали можливість списати борги місцевих бюджетів, вилучити взагалі поняття середньострокова позика і передбачити надання з державного бюджету додаткових дотацій на суму невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів кошика доходів місцевих бюджетів, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку [3; 8].

Аналіз показує, що дефіцит місцевих фінансів є зручним засобом приховування дефіциту державного бюджету. Передаючи на місцевий рівень видатки без адекватного фінансового забезпечення, уряд знімає з себе значний обсяг зобов'язань, які залишаються не профінансованими або оплаченими за рахунок власних доходів чи запозичень місцевих бюджетів. Перспектива поступового врегулювання бюджетних проблем місцевого

самоврядування може враховуватись виключно через проведення бюджетної реформи, через децентралізацію фінансів.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень. Дослідження авторів засвідчують, що головним у розв'язанні проблеми зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування в Україні є децентралізація фінансів.

Проблемним залишився той факт, що місцеві органи влади так і не отримали достатньої інституційної автономії в ухваленні рішень.

Вирішення цих проблем можливе за рахунок:

- 1) надання більшої управлінської свободи місцевій владі;
- 2) створення дієвих механізмів перевірки якості надання місцевих послуг, через які центральний рівень міг би пересвідчуватись, що в делегованих функціях досягнуто очікуваних показників успішності та дотримано національних стандартів якості;
- 3) розмежування витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих державою і власних повноважень;
- 4) визначення схеми витратних повноважень місцевих бюджетів у конкретних галузях бюджетної сфери (окремі витрати на забезпечення функціонування закладів освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, соціального захисту і здійснення заходів у відповідних сферах).

Врахування результатів дослідження авторів можуть бути для наукового підходу необхідною умовою для реалізації власної фінансової компетенції органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел та літератури:

1. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років [Електронний ресурс] / [Мякоход В.М., Пархоменко В.Г., Рабошук Я.О., Слобожан О.В., Томнюк О. Є.]: під ред. Пітцика М.В. // Галузевий моніторинг. – 2012. – №9. – Режим доступу: <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf>
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
3. Держбюджет-2013 – дежавю «покращення» [Карабутова В.В., Новаковський Л.Я., Пархоменко В.Г., Рабошук Я.О., Слобожан О.В., Томнюк О. Є.]: під ред. Пітцика М.В. // Галузевий моніторинг. – №10. – с. 5-10.
4. Місцеві бюджети - круте піке триває... [Карабутова В.В., Пархоменко В.Г., Рабошук Я.О., Слобожан О.В., Томнюк О. Є.]: під ред. Пітцика М.В. // Галузевий моніторинг. - №13 – с. 11-16.
5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР (з наст. змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
6. Ільяшенко В. А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України / В. А. Ільяшенко // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2010. – № 4. – С. 117-122.
7. Сенюк Г.А. Забезпеченість місцевих бюджетів фінансовими ресурсами в умовах нового бюджетного законодавства / Г.А. Сенюк // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2010. – №1(2). – С. 105-111
8. Місцеве самоврядування в Україні 2013 рік [Електронний ресурс] / [Карабутова В.В., Пархоменко В.Г., Рабошук Я.О., Слобожан О.В., Томнюк О. Є.]: під ред. Пітцика М.В. – Режим доступу: <http://dialogueauc.org.ua/content/stan-mistsevogo-samovryaduvannya>.