

ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті проаналізовано організацію виконання бюджету Вінницької області в умовах кризових явищ 2009 року та зроблено окремі науково-методичні висновки щодо зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.

Ключові слова: виконання бюджету, бюджетний процес; податкові надходження; фінансова база місцевих бюджетів.

З року в рік місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів, так і щодо розв'язання соціально-економічних проблем регіонів, де проживає переважна частина населення України.

Світова фінансова-економічна криза стала основною причиною негативних процесів у вітчизняній економіці, поставила нові завдання перед державними інститутами і потребує оперативного підвищення ефективності їх роботи. У системі державного управління місцевими бюджетами провідна роль належить органам державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, фінансовим органам, розпорядникам бюджетних коштів. У непростих економічних умовах їх діяльність має бути спрямована на якісне формування цілей і завдань, яких слід досягнути завдяки ефективному використанню бюджетних ресурсів; складання і розробку прогнозу соціально-економічного розвитку відповідних територій; забезпечення комплексу дій та заходів щодо виконання бюджетів; наповнення їх доходної частини відповідними фінансовими ресурсами.

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю вивчення шляхів вдосконалення організації бюджетного процесу та координації дій усіх його учасників для здійснення комплексу дій і заходів щодо забезпечення виконання місцевих бюджетів.

Проблеми розвитку місцевих бюджетів, управління бюджетами, зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування широко досліджено у вітчизняній та зарубіжній літературі, зокрема в працях М. Азарова [5], В. Кравченка [1], О. Кириленко, А. Лучки, О. Квасовського [2,3], І. Луніної [4], С. Юрія [6] та інших. Однак організація виконання місцевих бюджетів недостатньо досліджена в науковій літературі, а економічне життя регіонів, зокрема формування доходної частини місцевих бюджетів, вимагає ретельної оцінки стану використання фінансових ресурсів місцевими органами влади з метою виявлення резервів доходів місцевих бюджетів.

Метою статті є аналіз діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх фінансових органів, яка стосується організації комплексу дій та заходів щодо виконання місцевих бюджетів у період кризи та обґрунтування окремих напрямів удосконалення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Для дослідження обрано стан та організацію бюджетного процесу у Вінницькому регіоні.

У Вінницькій області кількість місцевих бюджетів чи не найбільша в державі: станом на 01.01.2010 року налічувалось 738 місцевих бюджетів, серед них 701 –

бюджети сільських і селищних рад.

Обсяги фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевого самоврядування, постійно зростають. Якщо обсяг місцевих бюджетів Вінницької області у 2007 році склав 964 млн. грн., то за підсумками 2009 року – 1363,5 млн. грн..

Водночас зі зростанням обсягів місцевих бюджетів відбуваються якісні зміни у структурі їхніх доходів і видатків. Якщо в 1990-2000 роках близько 80% видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією становили видатки на утримання бюджетних установ, зокрема на заробітну плату працівників, то нині спостерігається хоч і повільне, але стає зростання капітальних видатків. За період 2000-2009 років вони збільшилися більше, як у 10 разів.

Вінницька область, один із небагатьох регіонів, який в останні роки стабільно забезпечує виконання показників доходів загального фонду бюджетів області затверджених органами місцевого самоврядування.

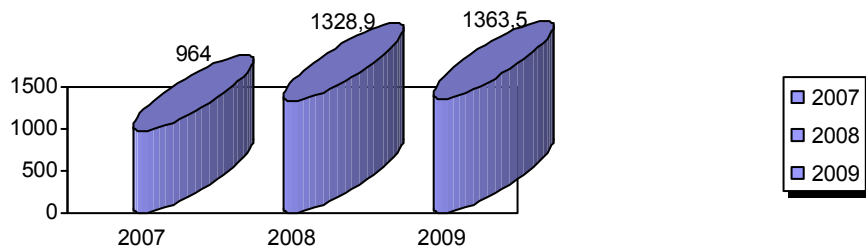
Навіть у складних кризових умовах 2009 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів збільшилися на 34,6 млн. грн. або на 2,6% більше ніж планувалося і склали 1363,5 млн. грн.

Позитивні результати досягаються, насамперед, за рахунок того, що показники по доходах обласного бюджету чітко визначаються на основі наявної бази оподаткування та з урахуванням показників соціально-економічного розвитку і, безумовно, підкріплюються конкретною організаторською роботою органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, всіх учасників бюджетного процесу по організації виконання місцевих бюджетів.

Як слушно зазначають автори підручника « Місцеві фінанси» під редакцією професора О. Кириленко: « Виконання місцевого бюджету – це забезпечення повної та своєчасної мобілізації надходжень місцевого бюджету, як загалом, так і за кожним із джерел, а також своєчасного, повного, безперервного та цільового фінансування передбачених ним заходів» [2, с. 339].

Дійсно, в сучасних умовах, особливо в час фінансової кризи, процес виконання місцевих бюджетів є найважливішою стадією бюджетного процесу, оскільки стан їх виконання засвідчує :

- точність прогнозування показників доходів і видатків;
- досягнення конкретних результатів бюджетної діяльності відповідно до визначених завдань;
- ефективність роботи щодо мобілізації доходів до місцевих бюджетів;
- оптимальність прийняття рішень щодо спрямування бюджетних ресурсів за напрямками діяльності



Джерело: дані Головного фінансового управління у Вінницькій області. – <http://www.vin.gov.ua>

Рис. 1. Обсяги надходжень бюджету Вінницької області у 2007-2009р.р.
(без урахування трансфертів)

органів місцевої влади;

- досягнення фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування.

При цьому ефективне виконання місцевого бюджету передбачає обов'язкове дотримання певних принципів:

- чіткого розмежування повноважень учасників процесу виконання бюджету та координації їхньої діяльності;
- відповідності прийнятих зобов'язань обсягів бюджетних асигнувань і кошторисних призначень;
- цільового, економного та ефективного використання бюджетних коштів;
- оцінки ефективності на основі моніторингу і аналізу показників виконання бюджету та їх зіставлення з цілями місцевої бюджетної політики;
- своєчасного складання повноти і достовірності звітності;
- безперервного внутрішнього і зовнішнього контролю.

Саме на цих принципах розробляється, розглядається, затверджується і організовується виконання бюджету Вінницької області.

Розглянемо, як окремі з цих принципів втілюються в практичній площині.

Скажімо, перш ніж затвердити бюджет області на 2009 рік збалансованим по доходах і видатках, Вінницька обласна державна адміністрація, розуміючи які наслідки можна чекати від світової фінансової кризи, ще в кінці 2008 року видала розпорядження «Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни. Враховуючи погіршення фінансових показників розвитку та загострення фінансової кризи було рекомендовано керівникам структурних підрозділів облдержадміністрації – головним розпорядникам коштів обласного бюджету, головам райдержадміністрацій, міським головам міст обласного значення встановити жорсткий контроль за дотриманням штатної дисципліни, тимчасово утриматись від заповнення вакантних посад працівників бюджетних установ, призупинити створення нових бюджетних установ і закладів.

Керівників органів влади і місцевого самоврядування було зобов'язано забезпечити стовідсоткове касове виконання видаткової частини місцевих бюджетів у всіх галузях бюджетної сфери, а саме: помісячних розписів видатків, кошторисів установ та закладів бюджетної сфери, планів асигнувань, одержувачів бюджетних коштів.

Також посилювався контроль за використанням субвенцій з державного бюджету, раціональним та економним використанням енергетичних ресурсів, скороченням споживання енергоносіїв, впровадженням енергозберігаючих технологій тощо.

Заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни і лягли в основу проекту бюджету області на 2009 рік, що дало можливість заощадити значну суму видатків на утримання бюджетної сфери.

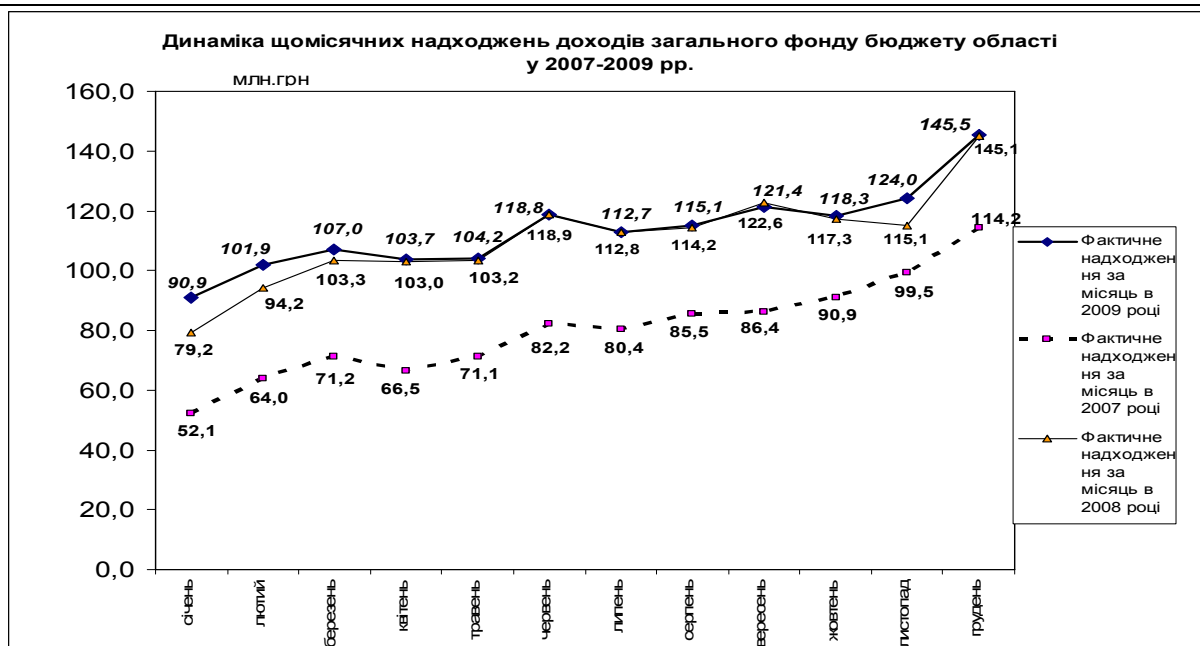
Відразу після затвердження бюджету області на 2009 рік (10.01.2010р.) розпочалась кропітка робота по організації виконання показників доходів загального фонду. В її основу покладено принцип оцінки ефективності на основі моніторингу і аналізу показників виконання бюджету, та її зіставлення і завданнями, які стоять перед органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Саме щомісячний моніторинг стану виконання доходів загального фонду допомагає працівникам головного фінансового управління у Вінницькій області своєчасно виявити вузькі місця, встановити причини відставання по надходженнях того чи іншого джерела, своєчасно втрутитись і виправити ситуацію. Така практика аналізу виконання доходів загального фонду бюджету Вінницької області діє вже декілька років.

Наприклад, моніторинг стану виконання доходів показав, що в області спостерігається зменшення надходжень по платежах за користування надрами місцевого значення, платі за торговий патент, надходженнях від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів, єдиному податку для суб'єктів малого підприємництва. В той же час платежі по платі за землю виконували практично всі місцеві бюджети. В результаті було зроблено ставку на максимальне залучення цього ресурсу і за рахунок отриманих коштів покрити недоотримані надходження від податків і зборів, про які йшлося вище. Внаслідок такого вдалого коригування і маневру до загального фонду бюджету області було мобілізовано понад планово 33,5 млн. грн. плати за землю, що дало можливість перекрити всі втрати доходів бюджету і забезпечити виконання планових призначень.

У результаті постійного контролю і жорсткого моніторингу стану виконання доходів загального фонду органами влади і місцевого самоврядування, їх фінансовими органами дохідну частину загального фонду бюджету області до показників затверджених місцевими радами виконали всі міста та райони, крім м. Жмеринка (99,4%), м. Козятина (99,3%), м. Могилів-Подільського (90,6%).

Із 701 сільських (селищних) рад планові



Джерело: дані Головного фінансового управління у Вінницькій області . – <http://www.vin.gov.ua>

Рис. 2. Динаміка щомісячних надходжень доходів загального фонду бюджету у Вінницькій області у 2007-2009 роках

надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів базового рівня виконали 690 рад, або 98,4% до їх загальної кількості.

Як бачимо, системна робота головного фінансового управління, виконавчих органів влади і місцевого самоврядування щодо організації комплексу дій та заходів по виконанню бюджету дає позитивні наслідки, ефективно впливає на соціально-економічний розвиток відповідних територій, поліпшення життєвого рівня населення.

При забезпеченні організації процесу виконання бюджету, координації дій його учасників важливо чітко дотримуватись процедур, пов'язаних з виконанням бюджету, а саме:

- затвердження розпису бюджету та внесення змін до нього;
- мобілізація бюджетних надходжень;
- покриття тимчасових касових розривів, місцеві запозичення;
- здійснення витрат з бюджету, контроль та аудит, моніторинг, аналіз, оцінка ефективності;
- внесення змін до рішення про місцевий бюджет.

Ці процедури здійснюються протягом бюджетного періоду в певній послідовності – від затвердження розпису бюджету і до оцінювання його ефективності.

Здійснення процедури мобілізації бюджетних надходжень безпосередньо пов'язано із забезпеченням передбачуваності і стабільності податкових надходжень місцевих бюджетів. Саме це повинно сприяти зацікавленості органів місцевого самоврядування в економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, які знаходяться в їх підпорядкуванні, формуванні сприятливого інвестиційного клімату, а також давати можливість для здійснення довгострокової, фінансової і бюджетної політики.

Як і в цілому по державі, так і у Вінницькому регіоні

провідне місце в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів (80%) належить податку з доходів фізичних осіб. Тобто він є одним із основних резервів збільшення власної податкової бази. В 2009 році на території Вінницької області від цього податку мобілізовано до місцевих бюджетів 1040,0 млн. грн., що складає 103,1 % до уточнених показників, затверджених місцевими радами.

Однак не забезпечено виконання зазначеного податку на території міст Жмеринки (92,3%) і Могилів-Подільського (90,8%)

На виконання податку з доходів фізичних осіб бюджетів міст та районів негативно вплинули наслідки фінансово-економічної кризи. Особливо це стосується тих бюджетів, де основними платниками є суб'єкти господарювання галузей будівництва, харчової промисловості та транспорту.

Скорочення чисельності працівників, переведення їх на неповний робочий день (тиждень) з оплатою праці за фактично відпрацьований час призвели до суттєвого зменшення надходжень цього податку.

Порівняно з 2008 роком зменшились надходження зазначеного податку по м. Вінниця на 7,8 млн. грн. (2,6%), в тому числі по основних платниках:
 БАТ «Будматеріали» - 0,6 млн. грн.,
 БАТ «Південьзахідшляхбуд» - 2,0 млн. грн.,
 БАТ «Керамік» - 1,3 млн. грн., ТОВ «Поділлязалізобетон» - 0,3 млн. грн. та інші.

Це серйозний резерв для залучення додаткових коштів до бюджету. З боржниками працює постійно діюча міжвідомча комісія з питань погашення податкової заборгованості, яку очолює перший заступник голови обласної державної адміністрації та до її складу входять відповідальні працівники податкової служби, головного фінансового управління, контрольно-ревізійного управління, управління держказначейства, представники інших контролюючих органів. За 5 місяців 2010 року комісії вдалося погасити

понад 3,0 млн. грн. недоїмки з податку на доходи фізичних осіб.

Резервом наповнення доходної частини бюджетів є погашення заборгованості по інших податках і зборах. Станом на 01.01.2010 року вона складає понад 68 млн. грн. Тому з боржниками постійно ведеться індивідуальна робота щодо погашення податкової заборгованості.

По платі за землю (другим за обсягом надходженням податком, який займає більше 12,0% від загальної суми надходжень) мобілізовано до бюджету області 172,6 млн. грн., або 103,7 % планових показників, затверджених органами місцевого самоврядування на 2009 рік.

На нашу думку, надходження по платі за землю були б більш вагомими, якби прискорити грошову оцінку орних земель. Поки що ця робота в області виконана тільки на половині площ, бо постійно не вистачає бюджетних коштів.

У процесі дослідження виявлено ряд недоліків, які стосуються безпосередньо зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Насамперед, децентралізація влади, яка відбувається в Україні, має супроводжуватися передаванням все більшої частини фінансових і в тому числі бюджетних ресурсів на місцевий рівень у відповідності до розширення завдань органів місцевого самоврядування.

Слушною є позиція О. Кириленко, за якою зменшення частини податкових надходжень у сукупних доходах місцевих бюджетів унеможливує проведення ефективної децентралізації в контексті децентралізації влади [3].

Спостерігається послаблення ролі місцевих податків і зборів, які є важливою складовою власних доходів місцевих бюджетів. Нераціонально залишається структура доходів до місцевих податків і зборів - більше 80% коштів забезпечують лише комунальний податок і ринковий збір.

Збільшується залежність місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що знайшло відображення у зростанні питомої ваги офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів до 43-45 % у 2008-2009 роках. У результаті діючий механізм формування бюджетів не націлює на нарощування власних доходів, пошук додаткових резервів і залучення альтернативних джерел, а сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку окремих керівників органів місцевого самоврядування. На фоні стратифікації рівнів розвитку регіонів все більш відчутним є поділ їх на так званих «донорів і реципієнтів». На 1 грн. відрхувань з місцевих бюджетів до державного бюджету 2007 року отримано трансфертів 8,59 грн., більше лише Тернопільська обл. – 11,16 грн.

На наш погляд суттєвим недоліком механізму розрахунку дотацій вирівнювання місцевих бюджетів є відсутність безпосередньої ув'язки їх розмірів з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно-територіальних одиниць, таких як обсяг виробленої продукції, виконаних робіт і надання послуг, одержаного суб'єктами господарювання прибутку, сплачених до бюджету і цільових фондів податків, зборів і обов'язкових платежів, середньомісячна заробітна плата працюючих, рівень безробіття, тощо.

Наведені недоліки вимагають серйозного втручання центральних органів влади щодо відпрацювання на

законодавчому і нормативному рівнях більш ефективних механізмів щодо зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Будемо сподіватися, що ці прогалини будуть заповнені у новій редакції Бюджетного і Податкового кодексів, інших законодавчих і нормативних актах.

Отже, в процесі дослідження з'ясовано, що організація виконання бюджету – це комплекс дій та заходів, які вживаються органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, фінансовими і контролюючими органами для забезпечення повної та своєчасної мобілізації надходжень до місцевих бюджетів, як в цілому, так і за кожним джерелом зокрема, а також повного і своєчасного фінансування передбачених бюджетних програм і заходів. Як свідчить практика організації виконання місцевих бюджетів у Вінницькій області, ефективність у цій справі досягається лише за умови, коли чітко взаємодіють усі учасники бюджетного процесу – органи державної влади та місцевого самоврядування, їх фінансові та контролюючі структури, посадовці, депутати всіх рівнів рад. У наш час гостро стоїть проблема щодо зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування, особливо в частині реформування місцевого оподаткування, розширення бази оподаткування, забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Список літератури

1. Кравченко, В. І. Місцеві фінанси України [Текст] : навчальний посібник / В. І. Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487с.
2. Місцеві фінанси [Текст] : підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
3. Кириленко, О. П. Проблеми формування доходів місцевих бюджетів України [Текст] / О. П. Кириленко // Збірник тез доповідей міжн. конф. «Організаційні та економічні проблеми розвитку муніципальних утворень» Тернопіль: Економічна думка, 2006. – С. 72-78.
4. Луніна, І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України [Текст] / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
5. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування [Текст] / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Т. Бодров та ін. – К., 2004 – 400с.
6. Юрій, С. І. Бюджетна система України [Текст] : навчальний посібник / С. І. Юрій, Й. М. Бескид. — К. : НІОС. 2000 – 400 с.

РЕЗЮМЕ

Малярчук А.

Организация выполнения местных бюджетов

В статье проанализирована организация выполнения бюджета Винницкой области в условиях кризисных явлений 2009 года и сделаны отдельные научно методические выводы относительно укрепления финансовой базы местных бюджетов.

RESUME

Malyarchuk A.

Organization of implementation of local budgets

In the article organization of implementation of budget of the Winnytsa area in the conditions of the crisis phenomena of 2009 is analysed and separate scientifically methodical conclusions in relation to strengthening of capital base of local budgets are done.

Стаття надійшла до редакції 25.02.2011 р.