УДК 336.1:352:332.155

ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: ПРОБЛЕМНО-ОРІЄНТОВАНИЙ АНАЛІЗ

Сторонянська Ірина Зеновіївна,
доктор економічних наук, професор;
Беновська Лілія Ярославівна,
кандидат економічних наук

Проаналізовано структуру видатків місцевих бюджетів Львівської області та виявлено основні проблеми ефективного використання бюджетних ресурсів. Запропоновано заходи для вдосконалення бюджетних процедур у напрямку більшої відкритості, прозорості й підконтрольності.

Ключові слова: **місцеві бюджети, ефективність використання фінансових ресурсів, соціальні видатки, захищені видатки, місцеве самоврядування.**

Сучасний етап становлення Української держави характеризується поступовим перенесенням ваги у процесах прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку територій на регіональний та місцевий рівень, що вимагає принципового перегляду основних положень формування регіональної політики та активізації реформування місцевого самоврядування в Україні. При цьому засадничими принципами реалізації системних перетворень політики регіонального розвитку в Україні має стати врахування фінансових можливостей різних регіонів. Саме фінансова спроможність є фундаментом для забезпечення якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень та одним із найважливіших засобів унеможливлення втручання в діяльність місцевої влади інших суб'єктів.

У цьому контексті в центрі уваги науковців і практиків перебувають місцеві бюджети, які розглядаються як самостійні інститути у структурі фінансів регіону. Труднощі виконання місцевих бюджетів в Україні, що спостерігаються впродовж останніх років і полягають в обмеженості фінансових ресурсів та низькій ефективності видатків бюджету, поступово набувають системного характеру. При цьому новації Бюджетного та Податкового кодексів, які позиціонувалися як спрямовані на децентралізацію бюджетної системи держави, не виправили ситуації загалом, а низку проблем на рівні місцевих бюджетів навіть поглибили.

Зазначене обумовило необхідність осмислення проблем ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів всієї країни, зокрема і Львівської обл., і вироблення підходів до підвищення ефективності використання бюджетних коштів у контексті завдань соціально-економічного розвитку регіону.

Питання зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів висвітлювались у наукових працях С. Буковинського [1], В. Вишневського [2]; проблеми ефективності видатків місцевих бюджетів та оптимізації мережі закладів досліджено О. Демківим [5]. Впроваджувати європейські механізми зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та забезпечити наближення українського законодавства до європейських стандартів з реальною бюджетною децентралізацією запропоновано О. Слобожан [8]. Однак управління місцевими бюджетами потребує вирішення проблеми низької ефективності видатків місцевих бюджетів, що передбачає поглиблене вивчення існуючих проблем і пошуку шляхів їх розв'язання.

Метою даної статті є виявлення та обґрунтування основних проблем забезпечення

ефективності видатків місцевих бюджетів та пошук способів щодо їх вирішення.

Для розкриття мети поставлені й розв'язуються такі завдання:

• дослідити роль місцевих бюджетів у контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні;

• проаналізувати основні проблеми та причини низької ефективності використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів;

• окреслити можливі шляхи вирішення зазначених проблем.

Трансформаційні процеси в економіці України, які відбуваються на тлі реформування принципів управління регіональним і місцевим розвитком у державі, зумовлюють зміну ролі місцевих бюджетів.

По-перше, зростає значення місцевого бюджету як фінансового механізму впливу на процес розширеного відтворення території. Це особливо актуально в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи, глибинна суть якої полягає не стільки у зміні самого адміністративно-територіального устрою країни, скільки у формуванні фінансово спроможних територіальних громад, які зможуть реально здійснювати місцеве самоврядування та відповідати за соціально-економічний розвиток території [1; 2].

По-друге, широка імплементація в українську практику бюджетування принципів фінансової децентралізації та громадського моніторингу бюджетного процесу на місцевому рівні спонукає до коригування функції місцевого бюджету – з виконання чітко регламентованих центром планів акумулювання та використання коштів до фінансового забезпечення реалізації рішень самої громади щодо свого розвитку, які приймаються у межах наданих компетенцій.

В умовах тотального дефіциту бюджетних коштів на державному та на місцевому рівнях поряд із здатністю органів управління акумулювати достатні обсяги фінансових ресурсів місцевих бюджетів найважливішим є питання їх ефективного використання та отримання максимально можливого результату. Зазначене завдання ускладнене існуванням низки проблем об'єктивного та суб'єктивного характеру. У запропонованій статті розглянуто сукупність проблем, які нині знижують потенціал отримання максимального позитивного ефекту від управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів на прикладі Львівської обл. Зазначимо також, що ці проблеми є характерними для всіх регіонів України та системи місцевих фінансів загалом.

Переважання в системі видатків місцевих бюджетів значної частки соціальних видатків та відсутність (відповідно до чинного законодавства) можливостей нарощування коштів для фінансування капітальних видатків.

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів Львівської обл. за функціональною класифікацією показує їх однозначну соціальну спрямованість, що притаманно всім місцевим бюджетам України (рис. 1).

Так, за даними Департаменту фінансів Львівської ОДА, у 2012 р. на галузі соціальної сфери припадало 85,4 % загального обсягу видатків. Причому відбувається поступове зростання частки таких видатків. Порівняно з 2011 р. у 2012 р. частка видатків місцевих бюджетів Львівської обл. зросла у структурі

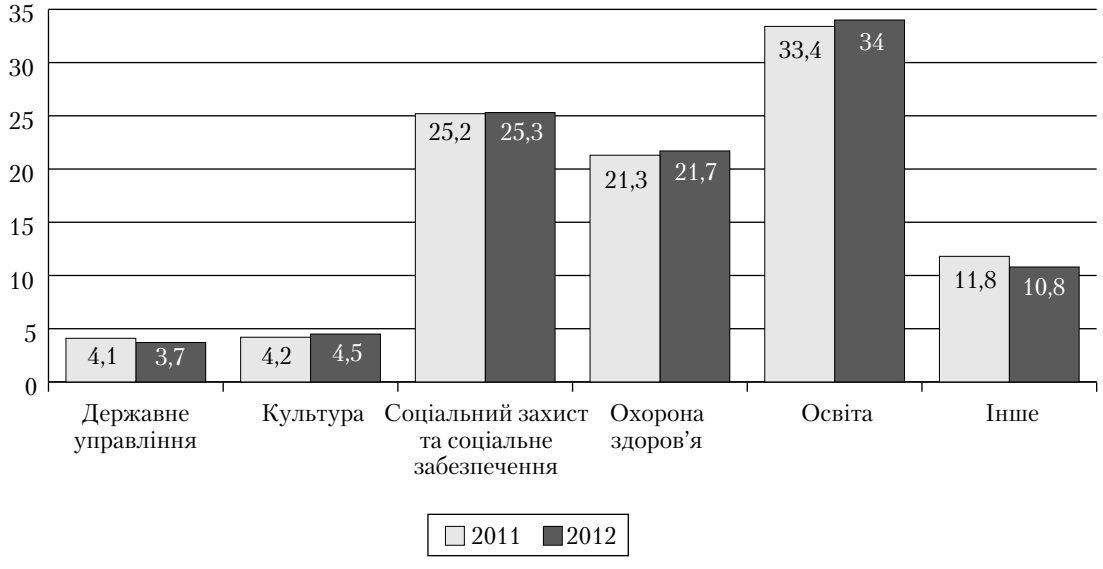


Рис. 1. **Структура видатків місцевих бюджетів Львівської обл. у 2011–2012 рр. % [3]**

видатків у всіх галузях соціальної сфери: у галузі культури – на 0,1 %, охорони здоров'я – на 0,5 %, соціального захисту населення – на 0,1 %, освіти – на 0,7 %.

Доволі висока питома вага видатків на соціальну сферу є позитивною для суспільства, адже в майбутньому це приведе до вирішення питань соціально-економічного розвитку та позитивних тенденцій у суспільстві. Це можливо лише за умови зростання частки видатків розвитку у структурі видатків галузей соціальної сфери. Проте нині в Україні видатки цих галузей націлені виключно на фінансування споживчих потреб, зокрема на збільшення розмірів соціальних виплат, наприклад пенсій, допомоги при народженні дитини та поетапне збільшення розміру мінімальної заробітної плати.

У структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією основну частку у 2012 р. становили видатки на заробітну плату – 36,67 %, субсидії та поточні трансферти – 29,97 %, нарахування на заробітну плату – 12,88 %. Такий розподіл видаткової частини місцевих бюджетів суттєво знижує можливість «втручання» органів управління на місцях у бюджетний процес, адже більшість цих видатків – це *захищені* видатки.

Загалом вважаємо негативним явищем поступове зростання частки захищених видатків у структурі видаткової частини місцевих бюджетів Львівської області. Так, упродовж 2001–2012 рр. частка захищених видатків зросла з 73,5 до 85,4 % [3]. А це свідчить про зменшення фінансового ресурсу бюджету, який спрямовується на інші (незахищені) видатки та зменшення частки коштів, що можуть бути спрямовані на інвестиційні цілі.

Поступове зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. Так, якщо у 2009–2010 рр. делеговані повноваження забезпечувалися лише на 89–86 % від реальної потреби, то в 2012 р. – на 80 %. Тенденція недофінансування делегованих повноважень зберігається і в Держбюджеті 2014 р.

До основних причин цієї проблеми слід віднести такі.

По-перше, відсутній чіткий механізм фінансування делегованих повноважень. З огляду на недостатність фінансування делегованих (державних) повноважень із державного бюджету місцеві ради часто спрямовують на виконання делегованих повноважень кошти, що мають бути спрямовані на реалізацію власних повноважень – на житлово-комунальне господарство, місцеві соціально-економічні й культурні програми тощо. Причинами такого становища є нечіткість категорії «делеговані повноваження» та можливість віднесення до них різних повноважень держави у різні бюджетні роки, що дестабілізує ситуацію із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів [4].

По-друге, відсутність у органів місцевого самоврядування реальної спроможності (зокрема правової) забезпечити підвищення ефективності й результативності видатків у спосіб упорядкування мережі й чисельності працюючих у соціально-культурній сфері, упорядкування процесу надання пільг (як у випадку, наприклад, пільгового проїзду окремих категорій громадян) [5]. У багатьох випадках чинне законодавство забороняє скорочувати наявну мережу. Разом з тим на державному рівні відбувається всебічна регламентація видатків місцевих бюджетів. Галузеві міністерства і нині диктують норми діяльності установ. Багато з норм є застарілими, не відповідають демографічній ситуації в країні, орієнтовані не на споживача послуги, а на утримання установи (педагогічне навантаження, штатні нормативи, які розраховуються виходячи із кількості ліжок, класів, книговидачі, а не від попиту на відповідні послуги тощо).

По-третє, неадекватний механізм розподілу службовців органів місцевого самоврядування на тих, що виконують делеговані та власні повноваження місцевого самоврядування. У структурі органів місцевого самоврядування наявні організаційні утворення (управління, відділи), що виконують суто державні повноваження, але фінансуються з місцевого бюджету. Місцева влада має дуже обмежений вплив на управління такими організаційними структурами, оскільки їх діяльність регулюється окремими нормативно-правовими актами вищого порядку, а методичне керівництво їх діяльністю здійснюється з рівня центральних органів державної влади. Чисельність працівників зазначених вище організаційних структур в органах місцевого самоврядування сягає майже 1/3 від загальної чисельності працюючих [6; 7].

У таких умовах для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування змушені щорічно відволікати все більшу частку власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень (житлово-комунальне господарство, благоустрій, транспортна сфера, утримання бюджетної та дорожньої інфраструктури, місцеві програми соціально-економічного розвитку тощо), покладених на них законодавством. Якщо у 2011 р. у Львівській

обл. 29,5 % власних ресурсів (доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) органи місцевого самоврядування змушені були спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012 р. цей показник сягнув 38,1 %. Як наслідок – недофінансування та занепад житлово-комунальної, транспортної сфери, відсутність можливостей реалізовувати необхідні програми місцевого розвитку, поліпшувати рівень якості суспільних послуг.

Низька ефективність капітальних видатків місцевих бюджетів, що зумовлена наднизькими обсягами таких видатків. Вони неспроможні змінити соціально-економічну ситуацію у регіоні чи навіть у межах окремих територій.

Протягом трьох останніх років намітилася тенденція до зниження абсолютних обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів Львівської обл., а також до стійкого зниження частки капітальних видатків у загальних видатках місцевих бюджетів. Так, якщо у 2010 р. вона становила 11,12 %, то у 2012 р. знизилася більш як утричі – до 3,59 %. Це значення було найнижчим за весь проаналізований період 2001–2012 рр. (рис. 2) [3].

У 2012 р. капітальні видатки спеціального фонду зведеного бюджету області склали 390,8 млн грн. Тобто в розрахунку на одного мешканця області у 2012 р. бюджетні інвестиційні видатки становили лише 152 грн. Тут також слід урахувати, що більше половини капітальних видатків – це видатки на капітальний ремонт і реконструкцію, тобто видатки, що забезпечують підтримання стану об'єктів, однак не забезпечують розвиток територій.

Негативною також є тенденція концентрації бюджетних інвестицій у містах області, що лише посилює внутрішню соціально-економічну диференціацію Львівщини та залишає периферійні поселення без належного фінансування капітальних видатків.

Низька ефективність капітальних видатків місцевих бюджетів обумовлена зростанням кредиторської заборгованості за спеціальним фондом.

Останніми роками кредиторська заборгованість місцевих бюджетів Львівської області зростала набагато вищими темпами, ніж дебіторська. Так, станом на 1.01.2013 р. кредиторська заборгованість місцевих бюджетів Львівщини за загальним фондом становила 150,4 млн грн, тоді як дебіторська заборгованість – 14,65 млн грн, за спеціальним фондом відповідно 136,1 млн грн і 1,46 млн грн.

Загалом на 1.01.2013 р. за обома фондами кредиторська заборгованість місцевих бюджетів Львівської обл. становила 286,52 млн грн, що на 75 млн грн більше, ніж попереднього року. Прострочена кредиторська заборгованість на 1.01.2013 р. становила 108,65 млн грн, тобто більше третини. Основна частка кредиторської заборгованості припадає на обласний бюджет – 60,9 млн грн, м. Львів – 77,6 млн грн, м. Дрогобич – 10,4 млн грн, м. Червоноград – 9,2 млн грн, Пустомитівський р-н – 11,2 млн грн, Яворівський – 10,8 млн грн.

У структурі кредиторської заборгованості місцевих бюджетів Львівської обл. за спеціальним фондом у 2012 р. основна частка припадала на капітальні видатки – 102,14 млн грн, (або 75 %), з них 28,66 млн грн – на обладнання



Рис. 2. **Динаміка капітальних видатків місцевих бюджетів Львівської обл., 2001–2012 рр.**

та предмети довготривалого користування, 10,49 млн грн – на капітальне будівництво, 37,94 млн грн – на капітальний ремонт, 23,22 млн грн – на реконструкцію та реставрацію.

Зростання кредиторської заборгованості місцевих бюджетів Львівської області свідчить про низьку ефективність використання бюджетних ресурсів та потребує розробки заходів, спрямованих на попередження заборгованості та її негативного впливу на результати виконання місцевих бюджетів.

Слід констатувати, що зростання обсягу кредиторської заборгованості Львівської області здебільшого зумовлене несплатою територіальними органами Державної казначейської служби платіжних доручень розпорядників коштів обласних бюджетів.

Відсутність ефективного громадського моніторингу та контролю за виконанням місцевих бюджетів.

Серед викликів, що суттєво впливають на ефективність діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, слід відзначити поступовий відхід від політики, що транслює рішення центрального органу виконавчої влади, до політики, що більшою мірою формується саме на місцевому та регіональному рівні, відповідає інтересам і прагненням місцевої громади. Своєю чергою, це потребує активного залучення громадськості, громадських організацій, представників бізнес-середовища та ЗМІ до моніторингу та контролю за формуванням і реалізацією такої політики, зокрема в частині її фінансового забезпечення. Підвищення ефективності бюджетної політики за рахунок більшої відкритості та підконтрольності дій органів місцевого самоврядування у результаті участі громадськості в бюджетному процесі, у визначенні пріоритетів бюджетних витрат та оцінці якості наданих послуг є загальносвітовою тенденцією [8; 9]. Нині діяльність органів місцевого самоврядування характеризується недостатньою відкритістю заходів з реалізації бюджетного процесу. Суттєвою проблемою є недостатня доступність бюджетної інформації, а також важкий для сприйняття формат її подання.

Вивчення доступності інформації щодо формування та виконання місцевих бюджетів у мережі Інтернет, здійснене в розрізі міст обласного значення Львівської обл., свідчить про те, що здебільшого така інформація присутня на офіційних веб-сайтах міст (найчастіше в розділі «рішення міськради» за відповідні роки). Однак оприлюднену інформацію не можна вважати повною, оскільки вона не дає змоги отримати відповідь мешканцю міста (чи іншій зацікавленій особі) на питання конкретного спрямування видатків бюджету в розрізі програм, цілей тощо. Тобто формат публічного представлення інформації про бюджет не можна вважати доступним для розуміння пересічному мешканцеві.

Крім того, із представленої інформації громадськість (мешканці територіального утворення, представники ділових кіл тощо) не може зробити висновків про отриманий ефект від їх використання.

Недосконалий механізм проведення Державною казначейською службою бюджетних платежів, що здійснюються органами місцевого самоврядування.

Проблеми із блокуванням і затримками проведення платежів за видатками місцевих бюджетів з кожним роком набувають дедалі масового та систематичного характеру. У результаті місцеві органи управління мають гроші на рахунках, але не можуть ними скористатися. При цьому блокуються незахищені видатки місцевих бюджетів, тобто ті, які могли б забезпечити розвиток територій, а не поточне споживання. Нині існує загроза, що накопичена заборгованість погашатиметься у спосіб випуску векселів. Зокрема, Закон України «Про внесення змін до статті 22 Закону України «Про Державний бюджет України на 2013 рік» від 24 жовтня 2013 р. № 658-VII фактично запустив механізм обороту фінансових казначейських векселів для погашення боргів із різниці в тарифах на послуги центрального водопостачання та водовідведення. Таке рішення може призвести до того, що накопичена заборгованість буде переноситись на наступний бюджетний період.

Забезпечення ефективності управління бюджетними ресурсами Львівської обл. суттєво ускладнене наявністю проблем у самій структурі місцевих бюджетів, а також їх вертикальною та горизонтальною розбалансованістю.

Система місцевих бюджетів Львівської обл. включає зведений бюджет області, обласний бюджет, бюджети адміністративних районів області (20 од.), бюджети районів у містах (6 од.) та бюджети місцевого самоврядування (710 од.), зокрема міських рад міст обласного значення (9 од.), бюджети міських рад міст районного значення (35 од.), бюджети селищних рад (34 од.) та бюджети сільських рад (632 од.).

Така структура місцевих бюджетів обумовлює низку проблем ефективного управління бюджетними ресурсами. До таких проблем слід віднести: складність управління такою

кількістю бюджетів місцевого самоврядування (понад 700); наявність 381 територіальної громади в області з кількістю мешканців менше однієї тис. осіб; труднощі з визначенням чітких меж територіальних одиниць; велика кількість рівнів самоврядування (3); різнорідність одиниць самоврядування.

З-поміж найвагоміших проблем місцевих бюджетів є їх розбалансованість. Причому розбалансованість як вертикального, так і горизонтального характеру. Особливо гострими є питання горизонтальної розбалансованості місцевих бюджетів базового рівня – міст, сіл, селищ. У 2012 р. близько 150 бюджетів місцевого самоврядування Львівської обл. виконали бюджет менше, ніж на 90 %. Невиконання цих бюджетів вимагає їх перегляду та пошуку додаткового бюджетного ресурсу для їх збалансування.

Щодо вертикального збалансування, то основним завданням тут є приведення у відповідність обсягів фінансових ресурсів того чи іншого рівня управління з обсягами завдань і повноважень, які на нього покладаються. Результатом такої вертикальної розбалансованості місцевих бюджетів Львівської обл. є ситуація, що склалася у 2012 р., – рівень дотаційності 384 бюджетів місцевого самоврядування сягнув понад 50 %.

Висновки

Означена сукупність існуючих проблем поряд із новими викликами, що диктуються сучасними реформами в Україні, доводять необхідність кардинальних змін у практиці управління бюджетними ресурсами і на рівні держави, і регіонів, територіальних громад, перегляду форм і механізмів забезпечення виконання функцій органами місцевого самоврядування, удосконалення існуючої моделі фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування в напрямі посилення оптимальності її фіскального і стимулюючого ефектів та відповідності як реаліям сьогодення, так і потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усунення диспропорцій фінансової забезпеченості окремих територій, зниження напруження міжрегіональних фіскальних відносин.

У таких умовах підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів безпосередньо залежить від з*міцнення фінансової незалежності регіонів і територіальних громад*. Визначальною умовою їх забезпечення є децентралізація регіонального фінансового ресурсу, яка передбачає одночасну передачу органам місцевого самоврядування більшості повноважень місцевого характеру та коштів державного бюджету у вигляді окремих податків або їх частин. При цьому доцільно диференціювати бюджетний ресурс за рівнями бюджетної системи (міські, селищні й сільські бюджети). Водночас районні та обласні бюджети мали б забезпечувати коштами виконання тільки делегованих державних повноважень, джерелом фінансування яких в основному мали б бути міжбюджетні трансферти. Зазначене сприяло б перенесенню основної ваги соціальних видатків на рівень району та області, а також дозволило б регіональним громадам акумулювати фінансові ресурси для забезпечення функціонування та розвитку їх територій.

З метою забезпечення фінансової незалежності бюджетів територіальних громад вважаємо доцільним закріпити за ними 25 % коштів, які надходять від сплати податку на прибуток підприємств, та фіксованого сільськогосподарського податку, а також зборів за спеціальне використання води й лісових ресурсів. Такі зміни сприятимуть формуванню ендогенно-орієнтованої моделі регіонального розвитку в Україні, посиленню відповідальності місцевих органів управління за економічну та екологічну ситуацію на підвідомчих територіях, а також наповненню спеціального фонду місцевих бюджетів та, відповідно, зростанню обсягів їх капітальних видатків.

Перенесення основної ваги бюджетного процесу на місцевий рівень вимагає активнішої участі в ньому самої територіальної громади. Для вдосконалення бюджетних процедур у напрямку більшої відкритості, прозорості й підконтрольності громадськості необхідно: розробити та затвердити комплекс заходів із залучення громадськості до бюджетного процесу на всіх його етапах; ознайомити співробітників адміністрації з різними формами участі громадськості в бюджетному процесі; розробити формат публічного представлення інформації про бюджет у доступному для розуміння громадськості вигляді (наприклад, у формі громадського бюджету).

Зростання розбалансованості місцевих бюджетів, зокрема на рівні територіальних громад, яке спостерігається впродовж останніх років, доводить, що реформування бюджетної сфери (задекларованою метою якого була децентралізація системи державних фінансів) не дало бажаного результату. Значною мірою це зумовлене нераціональністю структури місцевих бюджетів. З огляду на це, вважаємо, що формування в державі фінансово спроможних, дієздатних та відповідальних територіальних громад можливе лише за умови реалізації

адміністративно-територіальної реформи, що сприятиме децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, зміцнення адміністративно-територіальних одиниць, створення ефективного середовища для розвитку місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. *Буковинський С.* Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. Буковинський // Вісник НБУ. – 2007. – № 2. – С. 9–15.
2. *Вишневський В.* Місцеві податки і збори в ринковій економіці / В. Вишневський // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 11–20.
3. *Моніторинг* стану виконання місцевих бюджетів Львівської області у 1991, 2001–2010 рр. / Головне фінансове управління Львівської обласної державної адміністрації. – Львів, 2010. – 243 с.
4. *Бюджетна* політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : аналіт. доп. / О. О. Молдован, С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – С. 22.
5. *Демків О. І.* Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні / О. І. Демків // Фінанси України. – 2009. – № 3. – С. 46–56.
6. *Бюджетне* забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2012. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/mon9.pdf
7. *Тенденції* у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування та перспективи бюджетної реформи // Стан місцевого самоврядування в Україні в 2012 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogueauc.org.ua/content/stan-mistsevogo-samovryaduvannya
8. *Слобожан О.* Місцеве самоврядування та європерспективи / О. Слобожан // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 22 листопада (№ 43) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/macrolevel/misceve-samovryaduvannya-ta-yevroperspektivi-_.html
9. *Модель* громадського контролю за витратами в сфері охорони здоров'я // Міжнародний центр перспективних досліджень. – К., 2006. – 94 с.