

ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОГРАМ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ УТВОРЕНЬ

Регіональні підходи до управління економічними процесами стають усе більш актуальними та все частіше піднімаються для обговорення науковцями і представниками органів державної влади та місцевого самоврядування. Завдання створення дійових механізмів територіальних систем управління повинні вирішити проблеми збалансованості інтересів державної і регіональної економічної політики та забезпечити відповідне регулювання економічного розвитку. Основним завданням регіональної економічної політики є вироблення та реалізація раціональної моделі регіонального розвитку. Оптимальний процес управління повинен забезпечувати постійно зростаючий життєвий рівень населення на основі ефективного використання місцевих ресурсів.

Процес управління соціально-економічним розвитком регіону - це особливий вид діяльності, який здійснюється центральними органами влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і вимагає ефективного ресурсного забезпечення.

Питання фінансового забезпечення реалізації регулятивних функцій на рівні міста сьогодні активно розглядаються в працях як зарубіжних, так і вітчизняних економістів (В. Л. Андрущенко, М. Т. Білухи, О. Д. Василика, О. П. Кириленко, В. І. Кравченка, І. Р. Михасюка, В. К. Павлюка, С. І. Юрія, В. М. Федосова і інших). Однак, щоразу проблеми збалансованості бюджету, ефективного розподілу коштів постають у новому світлі вирішення проблем, які диктуються часом і трансформаційними змінами, що пов'язані із реалізацією Бюджетного кодексу. Особливо актуальним є пошук нових форм фінансового забезпечення реалізації програмно-планових документів в реалізації функцій муніципального менеджменту представницькими структурами адміністративно-територіального утворення. Сьогодні цілком зрозумілим є той факт, що без фінансових ресурсів не буде реалізована жодна стратегія, жоден інвестиційний проект.

У відповідності до Конституції України, Законів України "Про місцеві державні адміністрації" та "Про місцеве самоврядування в Україні" важливим повноваженням органів місцевої влади є підготовка, затвердження та організація робіт по виконанню програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Програма є одним з ефективних інструментів місцевих органів влади по регулюванню соціально-економічних процесів на території району (міста). Вона акумулює в собі комплексну систему цільових орієнтирів соціально-економічного і культурного розвитку територій, а також

систему планових заходів, розподілу ресурсів (фінансових) одиниць органів державної

1	2	3	4	5	6	7	8	9
i	Валовий сукупний продукт	Тис. грн,	950502,7	1157706,4	1209701,6	121,8	114,3	104,5
	- промисловість (порівняльні ціни на 1.01.2003р.)	-//-	381380,3	380946,4	388946,2	99,4	96,4	102,1
	- будівництво (обсяг підрядних робіт, виконаних власними силами по підрядних організаціях м. Тернополя	-//-	85644,0	140286,0	145196,0	163,8	148,9	103,5
	- транспорт (в сфері обслуговування матеріального виробництва)	-//-	14000,0	15400,0	15708,0	110,0	102,7	102,0
	- зв'язок (сфера обслуговування матеріального виробництва)	-//-	40400,0	44000,0	45320,0	108,9	98,9	103,0
	- житлове господарство	-//-	12268,8	12442,0	13312,9	101,4	100,4	107,0
	- комунальне обслуговування	-//-	52520,0	59600,0	60494,0	113,5	112,4	101,5
	- інші (торгівля, громадське харчування, заготівлі, матеріально-технічне постачання в сфері матеріального виробництва)	-//-	370200,0	505032,0	540724,5	136,4	126,7	107,1
2	Валовий внутрішній продукт (валовий сукупний продукт за виключенням матеріальних витрат)	-//-	405375,2	486236,7	508074,7	119,9	114,2	104,5
3	Обсяг промислового виробництва (у порівняльних цінах на 1.01.2003р.)	-//-	381380,3	380946,4	388946,2	99,4	96,4	102,1
4	Обсяг реалізованої продукції (у діючих цінах)	-//-	414498,0	441806,3	459478,6	106,6	1038,0	104,0
5	Виробництво товарів народного споживання (у діючих цінах)	-//-	136195,2	159612,7	163127,9	95,2	111,6	102,2
	В т.ч.:							
	- продовольчі товари	-//-	36497,8	40352,6	41563,2	94,5	105,3	103,0
	- вино-горілчані і пиво	-//-	5196,3	4027,8	4027,8	75,0	73,1	100,0
	- непродовольчі товари	-//-	94501,1	115232,3	117536,9	98,8	116,2	102,0

	- по промисловості	-//-	11819,0	18700,0	19000,0	158,2	134,6	101,6
9	Збитки підприємств	-//-	71499,0	30278,0		42,0	55,5	
	в т. ч.:							
	по промисловості	-//-	54901,0	20023,0	36,5	41,7	41,7	
10	Роздрібний товарообіг, включаючи громадське харчування (в діючих цінах)	-//-	374942,8	485446,3	515300,0	129,5	121,0	106,1
11	Реалізація побутових послуг (у діючих цінах)	-//-	8361,8	10176,0	10583,0	121,7	121,1	104,0
12	Обсяг реалізації платних послуг (у діючих цінах)	-//-	196560,9	309193,0	321560,0	157,3	172,2	104,0
13	Фонд оплати праці працівників, зайнятих у галузях економіки - всього	тис. грн.	299431,3	404928,0	410290,0	135,2	117,5	101,3
14	Середньомісячна зарплата працівників, зайнятих у видах економічної діяльності	грн.	340,8	409,6	415,0	120,2	104,7	101,3
	в т. ч.:	-//-						
	- у промисловості	грн.	304,1	340,0	370,0	111,8	102,6	108,8
	- у будівництві	-//-	297,4	375,8	410,0	126,4	88,8	109,1
15	Кількість діючих суб'єктів малого підприємництва /юридичних осіб/	один.	1875,0	1816,0	2200,0	96,8	90,8	121,1
16	Кількість діючих суб'єктів малого підприємництва на 10 тис. населення	один.	82,4	87,9	96,7	106,7	100,0	110,0
17	Виручка від реалізації продукції (робіт, послуг) суб'єктів малого підприємництва	тис. грн.	428439,0	499300,0	566150,0	116,5	100,0	113,4
18	Чисельність працюючих на суб'єктах малого підприємництва	чол.	16222,0	28900,0	18000,0	178,1	170,0	62,3
19	Кількість діючих суб'єктів малого підприємництва фізичних осіб (ДПІ)	чол.	8191,0	9161,0	11750,0	111,8	93,5	128,3
20	Надходження до бюджетів всіх рівнів від діяльності суб'єктів малого підприємництва - всього	тис. грн.	44885,8	45900,0	56700,0	102,3	91,8	123,5
21	Кількість створених робочих місць в сфері малого підприємництва всього	чол.	1031,0	1785,0	1200,0	173,1	162,3	67,2

Основним джерелом фінансування програм муніципального утворення є кошти бюджету міста. Визначення прогнозного показника обсягу доходів (див.табл.2), що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів по міському бюджету проводилось виходячи з показника індексу відносної податкоспроможності, що обрахований на основі звітних даних про фактичні надходження відповідних податків і зборів до бюджету міста за 1999–2001 рр. та в цілому до місцевих бюджетів України (як співставлення розміру середніх за ці роки доходів міського бюджету у розрахунку на одного мешканця

не дотримується. Тобто на протязі бюджетного року державою приймаються рішення з питань соціального та економічного розвитку (підвищення заробітної плати, надання пільг, встановлення мінімальної заробітної плати), які вимагають додаткових коштів, що повинні компенсуватися з державного бюджету, а органи місцевого самоврядування таких коштів з державного бюджету не отримують, а якщо і отримують, то в недостатніх розмірах.

Згідно ст.79 Бюджетного кодексу, якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, органи влади мають право здійснювати витрати в розмірі, що не перевищують 1/12 видатків попереднього бюджетного періоду. На наш погляд, таке фінансування є невиправданим. Тому, пропонуємо внести зміни в дану статтю Кодексу, виклавши її в новій редакції. „Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету виходячи з тимчасових кошторисів, затверджених на підставі розробленого проекту бюджету”, що б відповідало принципу обґрунтованості.

Крім того, для забезпечення нормального функціонування галузей міського господарства, видатки по яких не в повній мірі враховані при визначенні міжбюджетних трансфертів, необхідно дозволити частину коштів бюджету розвитку направляти на капітальний ремонт цих галузей. З цією метою внести зміни в пункт 2 статті 71 Бюджетного кодексу, доповнивши його підпунктом 4 „Капітальний ремонт”.

Таблиця 2

**Розрахунок прогнозного обсягу доходів, що враховуються
при визначенні міжбюджетних трансфертів на 2004 р. ***

Складові формули	2004 р.
Чисельність наявного населення м.Тернополя (тис.чол.) станом на :	
01.01.1999 (N i 1)	235,3
01.01.2000 (N i 1)	235,5
01.01.2001 (N i 1)	227,5
Середня за три роки чисельність наявного населення м.Тернополя (тис.чол.)	232,8
Чисельність наявного населення України (тис.чол.) станом на:	
01.01.1999 (N u 1)	50105,600
01.01.2000 (N u 1)	49710,500
01.01.2001 (N u 1)	49291,200
Середня за три роки чисельність наявного населення України (тис.чол.)	49702,400
Фактичні надходження доходів (з урахуванням пільг, що надавались місцевими органами влади), що враховуються при визначенні обсягу трансфертів, до бюджету м.Тернополя (у складі таких доходів не враховано плату за землю, що відповідно до ст.69 Бюджетного кодексу не враховується при визначенні трансфертів) (тис.грн.)	
01.01.1999 (Di1 + Li1)	21999,9
01.01.2000 (Di2 + Li2)	29773,1
01.01.2001 (Di3 + Li3)	41747,7
Середні за три роки фактичні надходження до бюджету м.Тернополя	31173,6
Середні за три роки фактичні надходження до бюджету м.Тернополя у розрахунку на одного мешканця (грн.)	133,9
Фактичні надходження доходів, що враховуються при визначенні обсягу трансфертів, до усіх місцевих бюджетів (тис.грн.)	
01.01.1999 (D u 1 + L u 1)	5188600,20 0
01.01.2000 (D u 2 + L u 2)	7343827,70 0
01.01.2001 (D u 3 + L u 3)	10174404,7 00

Середні за три роки фактичні надходження до усіх місцевих бюджетів	7568944,20 0
Середні за три роки фактичні надходження до усіх місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця (грн.)	152,300
Індекс відносної податкоспроможності бюджету м.Тернополя (відношення середніх за три роки факт.надходжень до б-ту м.Тернополя до відповідного показника по усіх місцевих бюджетах України) (Ki) (133,9/152,3)	0,8792
Прогнозний обсяг закріплених доходів місцевих бюджетів України, що враховуються при визначенні трансфертів, у розрахунку на одного мешканця (грн.) (D u 4/ N u 4) (13559311,7/49702,4)	272,81
Прогнозний обсяг закріплених доходів бюджету м.Тернополя, що враховуються при визначенні трансфертів на 2003 рік (тис.грн.) (Dizak) (272.81 x 0,8792 x 232,8)	55838,0

* Побудовано самостійно. Прогнозні показники обсягів доходів формувались з податкових та неподаткових надходжень, закріплених за місцевими бюджетами, згідно із ст. 64,66, і 69 Бюджетного кодексу України.

Забезпечення самостійності бюджетів, на наш погляд, має здійснюватися не лише шляхом реалізації права органів влади на самостійний розгляд і затвердження своїх бюджетів, а перш за все шляхом закріплення за бюджетами кожного рівня такого розміру доходів, якого було б достатньо для фінансування мінімально необхідних видатків визначених відповідно до державних соціальних норм і стандартів.

Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” дозволяє органам місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, які повинні перебувати на спеціальних рахунках в установах банків. Порядок формування і використання цих коштів визначається їхнім положенням, що затверджується відповідною радою. Водночас стаття 13 Бюджетного кодексу забороняє створення позабюджетних фондів органам місцевого самоврядування.

Суперечливою є ст.77 Бюджетного кодексу, якою визначається порядок затвердження місцевих бюджетів. Частина I цієї статті передбачає, що відповідні ради при затвердженні бюджетів

мають врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів, які затверджуються Верховною радою України при прийнятті проекту Закону про Державний бюджет в другому читанні. В той час, частина друга цієї статті свідчить, що місцеві бюджети повинні бути затверджені радами не пізніше двотижневого терміну після офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України.

Потребує істотного удосконалення визначення видатків місцевих бюджетів на основі нормативів бюджетної забезпеченості. У Бюджетному кодексі зазначено, що фінансовий норматив бюджетної забезпеченості є гарантований державою рівень фінансового забезпечення видатків, що враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Проте, у главі 15 Кодексу вже не говориться про норматив бюджетної забезпеченості як гарантований рівень фінансового забезпечення, а зазначено, що він визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість жителів чи споживачів соціальних послуг. Постає питання, про які бюджетні програми йде мова. Якщо це зведення запропонованих програм, то вони вочевидь не будуть забезпечені коштами, а якщо в межах сум, визначених у законі про Державний бюджет на відповідний рік, то вони не можуть бути виконані, оскільки у державному бюджеті не передбачені програми, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

Практика показує, що виникає ряд прорахунків в застосуванні методики обрахунку міжбюджетних трансфертів: у формулі міжбюджетних трансфертів не враховано утримання спортивно-юнацьких закладів муніципальних утворень; згідно з ст.87 Бюджетного кодексу видатки на освіту належать до видатків, що здійснюються з державного бюджету. Виходячи з цього

бюджету за видатками. Казначейське обслуговування міського бюджету за видатками показало на багато недоліків в роботі.

1. Переведення супроводжувалося величезним об'ємом робіт, який полягав у відкритті рахунків міського бюджету, особових рахунків для головних розпорядників бюджетних коштів, реєстраційних і спеціальних реєстраційних рахунків для розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Як приклад: в централізованій бухгалтерії управління культури і мистецтва було відкрито 5 рахунків, на даний час відкрито 43; у фінансовому управлінні, аналогічна ситуація, було 12, а тепер їх стало 34 і т.д.

2. Процес фінансування підвідомчих установ займає три-чотири дні. Такі значні затримки у фінансуванні видатків перешкоджають оперативному та ефективному вирішенні питань життєдіяльності громад. Є випадки коли це призводило до відключення від постачання електроенергії в школах, садках та закладах охорони здоров'я. Неможливо оперативно вирішити отримання коштів на термінові відрядження і т.д.

3. Великі незручності виникають по оплаті бухгалтерських рахунків, крім платіжних доручень додатково необхідно представляти в двох примірниках реєстри фінансових зобов'язань, довідку про суми фінансових зобов'язань. Тобто, вимагаються додаткові підтверджуючі документи до вже представлених їм кошторисів та помісячних планів асигнувань. А це створює додаткові витрати.

4. Казначейство ставить вимоги проводити фінансові операції один-два рази на тиждень, оскільки не встигає опрацьовувати документи. На наш погляд, така вимога є недоцільною, особливо в тому випадку коли не виконується дохідна частина бюджету. Такі вимоги можуть привести до не пропорційного фінансування розпорядників коштів. Фінансовим управлінням та головними розпорядниками коштів були представлені в казначейство тимчасові розписи та кошториси, а з 01.02.2004 року впроваджена програма комплексного моніторингу місцевого бюджету, що дає можливість фінансовому управлінню Тернопільської міської ради здійснювати контроль за фінансуванням видатків в межах затвердженого помісячного плану асигнувань, тоді як, по програмі „Казна” контроль за використанням коштів здійснюється тільки в межах річних призначень, та по скороченій економічній класифікації, що не дає можливість здійснювати контроль за помісячним фінансуванням в розрізі всіх кодів економічної класифікації видатків, тобто це свідчить про недостатню ефективність комп'ютерної програми.

Для вдосконалення бюджетної забезпеченості виконання визначених у програмно-планових документах заходів необхідно, на нашу думку, активізувати місцеві інвестиційні потоки через розвиток ринку корпоративних цінних паперів; ведення спеціальних податкових стимулів для інвестиційно-інноваційної діяльності, розвитку малого підприємництва.

Проблему доходних джерел місцевих бюджетів України, які б надходили до них на постійній основі слід розв'язувати шляхом збільшення частки власних доходів місцевих органів влади, чого вимагає пункт 3 статті 9 Європейської Хартії про місцеве самоврядування, підписаної Україною у 1997 році. Власні доходи мають складати основну частину доходної бази місцевих бюджетів всіх рівнів. Для цього існує потреба правової регламентації становлення нової чотирьохрівневої бюджетної системи України на противагу нині діючій двоохрівневої системі за джерелами власних доходів. Тобто повинні бути враховані усі рівні бюджетного процесу: державний, обласний, районний, базовий (рівень села, селища, міста, району в місті).

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року, № 2542-III.
2. Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.99 р. №996-XIV.
3. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” // Відомості Верховної Ради України, 2000, №25, ст.195.
4. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001.
5. Методичні рекомендації з розробки програм соціально-економічного розвитку регіону.- К: 1997.
6. Михасюк І.Р., Мальський М.З. Регіональна економічна політика: Навч. посіб./ Львів, нац. ун-т ім. І. Франка. –Л.: Укр. технології, 2001.- 208 с.