

СТІЙКІСТЬ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ МІСТА

Боярко І. М., к.е.н.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Люта О. В., к.е.н.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Пігуль Н.Г., к.е.н.

ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»

Досліджено концептуальні підходи до розгляду сутності фінансової стійкості місцевих бюджетів та механізмів її забезпечення з урахуванням основних факторів формування.

Ключові слова: місцеві бюджети, фінансова стійкість, адміністративно-територіальна одиниця, місто.

The authors investigated conceptual approaches to the essence of the financial sustainability consideration of local budgets and mechanisms of its providing taking into account the main factors of its formation.

Keywords: local budgets, financial stability, subdivision, city.

Актуальність проблеми. Сучасний етап розвитку економічних відносин в Україні характеризується посиленням ролі місцевих органів влади в економічному і соціальному розвитку територій, зокрема міст, що викликає необхідність вирішення низки проблем, пов'язаних з удосконаленням методів формування та використання фінансових ресурсів, адміністративно-територіальних утворень. Найбільш вагомий фонд фінансових ресурсів місцевого самоврядування на сьогоднішній день – місцеві бюджети, які є основним джерелом доведення кінцевих результатів суспільно-локалізованого виробництва до територіальних спільнот, які спрямовуються на задоволення потреб суспільного споживання. Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня об'єктивно обмежується станом його фінансових ресурсів, збалансованістю доходної та витратної частини місцевих бюджетів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Проблемами формування та використання місцевих бюджетів з урахуванням потреб адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів займалися провідні науковці, а саме: В. Геєць, А. Єпіфанов, М. Єрмошенко, Г. Поляк, І.Вахович, І. Камінська та інші.

В своїх дослідженнях зазначені вчені розглядали питання особливостей механізму побудови місцевих бюджетів та налагодження ефективних міжбюджетних відносин як головного напрямку підвищення інвестиційної привабливості територій, забезпечення стабільності їх соціально-економічного розвитку та формування конкурентних переваг.

Проте незважаючи на вагомий внесок наявних наукових праць з питань функціонування місцевих бюджетів недостатньо увагу приділено проблемі забезпечення їх фінансової стійкості як елементу фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком територій з урахуванням специфіки їх віднесення до різних рівнів адміністративно-територіальної будови країни, зокрема міст. Розгляд різних точок зору щодо визначення понять «бюджетна стійкість», «стійкість бюджету», «стійкість фінансової (бюджетної) системи» дозволяє зробити висновок про неоднозначність сучасних теоретичних підходів до трактування даної категорії та характеристик її складових елементів, факторів формування, критеріїв та методик оцінювання.

Мета роботи. Метою даної статті є дослідження концептуальних підходів до розгляду сутності фінансової стійкості місцевих бюджетів та механізмів її забезпечення з урахуванням основних факторів формування.

Викладення основного матеріалу дослідження. В науковій літературі для означення комплексної характеристики бюджетів, що відбиває рівень достатності та збалансованості доходів і витрат для досягнення стратегічних і оперативно-тактичних цілей і завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, в тому числі міст, а також бюджетної самостійності та платоспроможності, як правило, використовуються

поняття «бюджетна стійкість», «стійкість бюджету», «фінансова стійкість бюджету».

Питання, пов'язані з підвищенням стійкості місцевих бюджетів є найбільш актуальними для місцевих органів самоврядування, що вимагає формування відповідного фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком. Важливою складовою такого механізму має стати нормативне та інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевого самоврядування, що дозволяє адекватно оцінити поточний стан стійкості бюджету міста, виявити чинники його формування та резерви покращення.

В теорії фінансів і практичній фінансовій діяльності поняття стійкості часто ототожнюється з поняттям збалансованості, стабільності та рівноваги [58].

Категорія стійкості застосовується для характеристики складних динамічних систем, схильних до впливу великого числа чинників, зокрема, чинників з випадковими характеристиками. Стійкість об'єкту – це його здатність протистояти зусиллям, що намагаються вивести його з початкового стану статичної або динамічної рівноваги.

В загальному випадку бюджетна стійкість характеризує здатність органів місцевої влади мобілізувати фінансові ресурси для виконання цілей соціально-економічного розвитку відповідного адміністративно-територіального утворення та задоволення потреб місцевої громади.

Поняття фінансової стійкості бюджетів у науковий вжиток було вперше запропоновано Г. Б. Поляком [53], на думку якого, рівень стійкості територіального бюджету визначається обсягом засобів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних витрат. При цьому під мінімальними бюджетними витратами ним пропонується розуміти кошти, передбачені в бюджеті для фінансування заходів з соціального захисту та життєзабезпечення населення, виконання яких гарантується Конституцією. На нашу думку, це достатньо спрощений підхід, який не в повній мірі враховує всі сутнісні

елементи бюджетної стійкості адміністративно-територіальних утворень та фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Проблема визначення сутності багатоаспектного, апріорі інтегративного поняття бюджетної стійкості, є досить суперечливою. Відмітною ознакою сучасних досліджень є істотна розбіжність в діапазонах визначення даного поняття, його зміст і сутність щоразу набувають різнохарактерної конкретизації. Аналіз наукових розробок з цього питання вказує на те, що досить часто поняття бюджетної стійкості розглядається науковцями виключно з позиції висвітлення окремих елементів цього комплексного явища.

Певна група дослідників пов'язує бюджетну стійкість виключно із здатністю територіальних соціально-економічних систем самостійно забезпечувати розвиток, незалежно від коштів вищого рівня [58]. При цьому оцінювання такої здатності здійснюється на основі розрахунків співвідношень між власними доходами місцевих бюджетів та всіх надходжень до них.

Інша група науковців акцентує увагу на необхідності досягнення високого рівня платоспроможності адміністративно-територіальних утворень як можливості достатнього фінансового забезпечення об'єкта дослідження для ефективного його функціонування.

Також зустрічають окремі авторські позиції, що визначають бюджетну стійкість як: рух грошових потоків, що забезпечує належний рівень життя населенню, відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів; забезпечення безперервного розширеного відтворення в межах адміністративно-територіального утворення; можливість врахування та регулювання відхилень фактичних грошових потоків бюджету від запланованих; здатність протидіяти кризовим явищам в економіці та впливу зовнішніх факторів; діяльність органів влади щодо управління бюджетом та іншими фінансовими потоками адміністративно-територіального утворення, що забезпечує повне виконання їх повноважень.

І. М. Вахович та І. М. Камінська виділяють три напрями трактування сутності фінансової стійкості територій, а саме: здатність протистояти

зовнішнім та внутрішнім негативним впливам та забезпечувати розвиток в довгостроковій перспективі; збалансованість доходів та витрат; фінансова самостійність та незалежність.

При цьому вони зауважують, що існування зазначених підходів є наслідком спроб науковців застосувати по відношенню до досліджуваного поняття змістовні характеристики фінансової стійкості підприємства.

На наш погляд, до тлумачення поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету» потрібно підходити системно (рис. 1). Вважаємо, що при розгляді питання щодо бюджетної стійкості необхідно враховувати цілий комплекс характеристик, отриманих на підставі цілісної оцінки фінансового стану відповідного адміністративно-територіального утворення, а також можливостей зміни цього стану задля забезпечення стабільного розвитку.

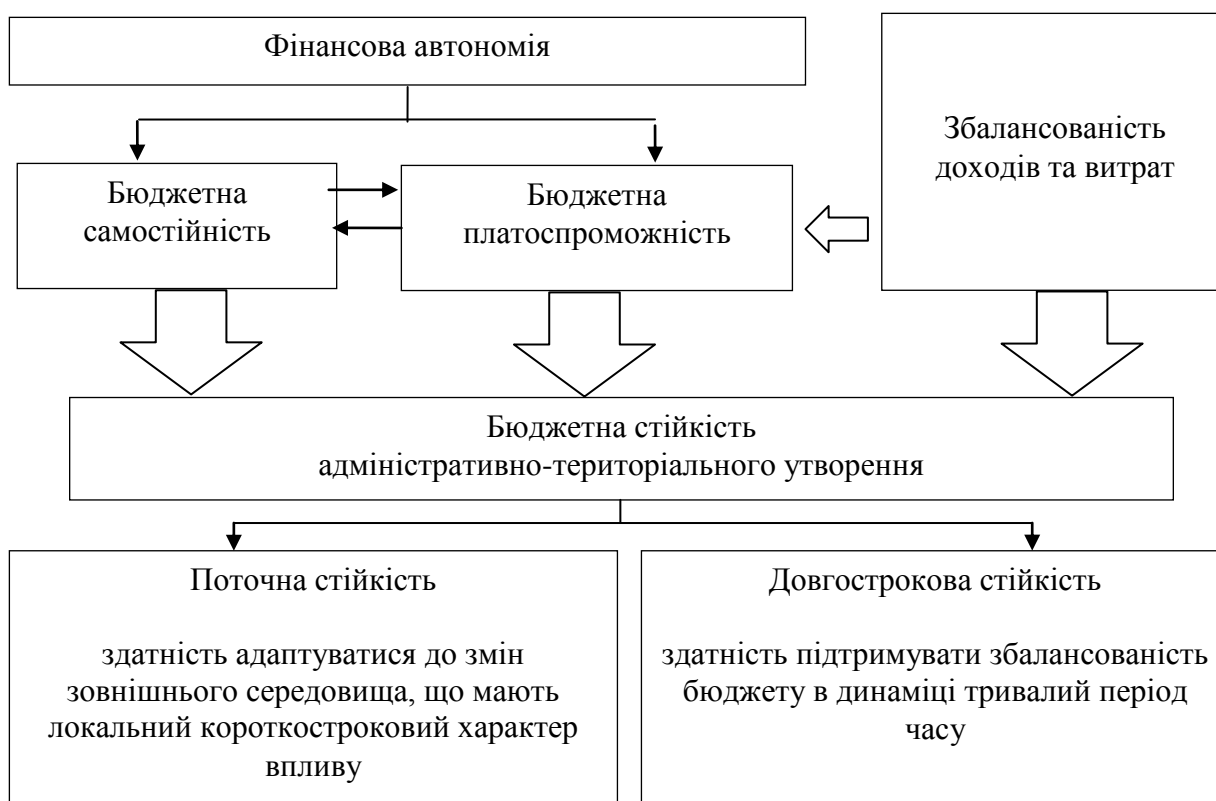


Рис. 1. Умови формування бюджетної стійкості адміністративно-територіальної одиниці

При цьому головними умовами фінансової стійкості місцевих бюджетів є:

- збалансованість доходів та витрат для розвитку;
- фінансова автономія, тобто бюджетна самостійність (наявність в

органів місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів та фінансування завдань і повноважень з метою забезпечення гідних умов для життєдіяльності громадян адміністративно-територіальних одиниць) та платоспроможність (реальна можливість місцевих органів за рахунок наявних в їх розпорядженні матеріально-фінансових ресурсів забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі).

Слід зауважити, що фінансова автономія певною мірою визначається обсягом наявних фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів управління як надійної бази для вирішення власних завдань.

В таблиці 1 наведено огляд деяких трактувань поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету».

На нашу думку, бюджетна стійкість – це такий стан бюджету, при якому забезпечуються нормальне функціонування суб'єкта місцевої влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених в бюджеті витрат, включаючи погашення та обслуговування внутрішнього та зовнішнього боргів. При цьому стійкість бюджету дозволяє має загальне уявлення про міцність фінансової основи діяльності органів місцевої влади.

Якщо вважати, що бюджетна стійкість – це здійснення діяльності з управління бюджетом та іншими фінансовими потоками адміністративно-територіального утворення, органи місцевої влади протягом тривалого періоду часу повинні мати можливість формувати, розподіляти та використовувати фінансові ресурси через бюджет для здійснення своїх повноважень, в тому числі для ефективного соціально-економічного розвитку.

Відповідно, управління бюджетом в частині забезпечення бюджетної стійкості має певні особливості, що визначаються часовим горизонтом,

протягом якого передбачено утримувати бюджет у стійкому стані на запланованому рівні головних контрольованих параметрів.

Таблиця 1 Огляд трактувань поняття «фінансова стійкість місцевого бюджету»

| Автор, джерело | Поняття, що використовується автором | Визначення поняття |
|--------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Вахович І.М., Камінська І. М. [1] | Фінансова стійкість регіону | здатність протистояти зовнішнім та внутрішнім негативним впливам на основі дотримання такої структури джерел фінансування, яка забезпечуватиме стабільність розвитку в довгостроковій перспективі |
| Коритько Т. Ю. [2] | Стійкість місцевого бюджету | ...стан доходів і видатків бюджету, їх структура і динаміка, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяє збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери. |
| Крук О. М. [3] | Фінансова стійкість бюджету | ...під фінансовою стійкістю місцевого бюджету слід розуміти його платоспроможність з дотриманням умови збалансованості його доходів та видатків у довгостроковій перспективі, яка забезпечує органам місцевого самоврядування можливість самостійного, повного і своєчасного фінансування передбачених у бюджеті видатків за рахунок власних та закріплених бюджетних коштів та сприяє стабільному соціально-економічному розвитку території незалежно від коштів вищого рівня. |
| Старостенко Н. [6] | Фінансова стійкість бюджету міста | ...це здатність органів місцевого самоврядування акумулювати обсяг доходів, достатній для покриття їх видатків і забезпечення збалансованості бюджету протягом бюджетного року. |
| Щербакова В. І. [7] | Фінансова стійкість місцевого бюджету | ...здатність органів місцевого самоврядування вчасно й у повному обсязі мобілізувати власні фінансові ресурси щодо виконання покладених на них функцій й надання населенню підпорядкованої території відповідного рівні суспільних благ. |

Так, бюджетна стійкість в поточному періоді визначається подоланням касових розривів, забезпеченням бюджетної збалансованості протягом бюджетного року. Стійкість в середньостроковому періоді визначається кредитоспроможністю органів влади, можливостями інвестування в розвиток

адміністративно-територіального утворення. Для оцінки стійкості в довгостроковому періоді необхідна розробка стратегії соціально-економічного розвитку території, в якій необхідно передбачати напрями зниження дії негативних факторів, що впливають на стан бюджету. У зв'язку з цим можна виділити поточну і довгострокову стійкість бюджетів.

Поточна стійкість місцевого бюджету заснована на статичному аналізі параметрів системи, на оцінці поточної господарської кон'юнктури. Вона означає здатність адаптуватися до змін зовнішнього середовища, що мають локальний характер. Збереження поточної стійкості бюджету може служити метою управління ресурсами в короткостроковому періоді.

Довгострокова стійкість означає динамічну рівновагу системи в процесі її розвитку. Перехід системи в новий якісний стан може супроводжуватися тимчасовим порушенням стійкості. Необхідною мінімальною вимогою для визнання бюджету стійким є стабільність і повнота надходження податкових платежів і інших доходів, достатніх для здійснення поточних зобов'язань місцевої виконавчої влади по видатках. У цьому сенсі поточна стійкість бюджету є таким рухом бюджетних потоків, який дозволяє забезпечувати населенню гідний рівень життя, відповідний загальнодержавним соціальним стандартам.

В загальному випадку може застосовуватися така система якісних критеріїв стійкості місцевих бюджетів:

- нормальне функціонування адміністративно-територіальної одиниці, що виявляється у збереженні та непогіршенні окремих показників соціально-економічного розвитку, досягнутих в попередні періоди;
- достатня кількість фінансових ресурсів, забезпеченість грошовими коштами;
- реалізація закріплених за місцевими органами влади повноважень;
- покриття зобов'язань перед державою, фізичними та юридичними особами, в тому числі щодо погашення боргових та інших зобов'язань та витрат з їх обслуговування;

– забезпечення інвестиційних потреб території в капітальних витратах на об'єкти соціально-культурної та побутово-комунальної сфери, охорони здоров'я, освіти, державного управління;

– забезпечення всіх бюджетних витрат.

Рівень поточної стійкості бюджету можна оцінити по виконанню плану поточних платежів до бюджету, величині кредиторської заборгованості. Найважливішими показниками фінансової незалежності і стійкості є: структура доходів (частка власних, регулюючих, податкових, неподаткових доходів), забезпеченість необхідних витрат бюджету надходженнями з власних джерел.

В свою чергу довгострокова стійкість бюджету повинна характеризуватися позитивною динамікою фактичних і прогнозних характеристик його основних параметрів.

Визначені концептуальні положення та підходи дозволяють виділити такі змістові характеристики бюджетної стійкості міста (рис.2).



Рис. 2. Характеристики стійкості бюджету міста

Враховуючи виділені змістові характеристики, стійкістю бюджету міста є його здатністю протистояти дестабілізуючим факторам соціально-економічного розвитку на основі забезпечення достатнього обсягу фінансових ресурсів, їх оптимального розподілу та ефективного використання за умови дотримання такої структури джерел фінансування, яка забезпечуватиме стабільний розвиток міста у коротко- та довгостроковій перспективі. Або, як здатність бюджету розв'язувати соціально-економічні завдання і одночасно створювати умови для розвитку, стимулювати поживлення економічної діяльності, сприяти підвищенню суспільних благ, вдосконаленню інфраструктури, базуючись на можливості виконання бюджету за доходами та видатками за принципами достатності, ефективності, фінансової незалежності.

Тобто, стійкість бюджету міста може розглядатись у двох аспектах. По-перше, як результат достатнього, ефективного та стабільного фінансового забезпечення розвитку міста, по-друге, як передумова забезпечення соціально-економічного розвитку.

Основними завданнями стратегічних орієнтирів забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету є: визначення та нарощення його бюджетного потенціалу для забезпечення всіх потреб території, сталого соціально-економічного розвитку за рахунок власних та закріплених джерел; достатність доходної частини місцевого бюджету та її відповідність видатковим зобов'язанням; найбільш ефективне та результативне використання бюджетного потенціалу місцевого бюджету.

Найважливішою умовою ефективного соціально-економічного розвитку місцевого бюджету є формування та реалізація стратегії забезпечення його фінансової стійкості, яку доцільно обирати відповідно до типу фінансової стійкості території (табл. 2).

Висновки. В умовах ринкової економіки актуальним постає питання з'ясування фінансового стану місцевих бюджетів за допомогою об'єктивної оцінки їх бюджетного потенціалу, адже різні суб'єкти ринкових відносин зацікавлені в об'єктивному визначенні бюджетної стійкості. Крім того, реальна

оцінка бюджетних можливостей місцевого самоврядування дозволить об'єктивно виявити дійсні потреби у фінансовій допомозі, обґрунтовано обрати фінансову стратегію соціально-економічного розвитку, підвищити фінансову самостійність у використанні свого бюджетного потенціалу.

Таблиця 2 Відповідність стратегій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення типам фінансової стійкості місцевого бюджету

| Тип фінансової стійкості бюджету | Характеристика типу фінансової стійкості бюджету | Зміст фінансової стратегії соціально-економічного розвитку |
|----------------------------------|---|---|
| Абсолютний | Місцевий бюджет практично не вимагає додаткових вкладень з бюджету вищого рівня (виключення може становити фінансування виконання делегованих повноважень), має достатній обсяг власних доходних джерел для покриття видаткових зобов'язань. Територія стабільно розвивається, фінансово незалежна, соціально стабільна. | Стратегія інноваційного розвитку. Це найбільш ефективний стратегічний орієнтир для нарощування інноваційної активності та створення сприятливого інвестиційного іміджу території за рахунок широкого впровадження сучасних технологій при забезпеченні збалансованості темпів економічної і соціальної динаміки; зміцнення конкурентоспроможності за рахунок формування конкурентних переваг, стабільного зростання виробництва на основі збільшення завантаження та модернізації наявних виробничих потужностей. |
| Нормальний | У місцевому бюджеті є деякі проблеми з фінансуванням видатків за рахунок власних джерел, виникає потреба у залученні додаткових ресурсів, які перераховуються на довготривалій основі, що в перспективі дозволить стабілізувати його стан та динамічно розвиватися. У свою чергу це призведе до зниження потреби у фінансовій допомозі від бюджетів вищого рівня. | Стратегія стабільного розвитку (нарощування бюджетних можливостей), яка передбачає активізацію роботи місцевих органів самоврядування з розширення податкових та неподаткових джерел формування доходної частини бюджету за рахунок виявлення резервів та напрямів нарощування власних та закріплених доходів. |
| Нестійкий | Дотаційний місцевий бюджет, який потребує коригування програми соціально-економічного розвитку, значної допомоги з бюджетів вищого рівня та контролю за динамікою основних соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіального утворення з | Стратегія результативності, що передбачає реалізацію комплексних заходів з метою виходу з фінансово нестійкого стану в найближчий термін за рахунок покращення адміністрування податків, оптимізації структури податкових платежів з метою збільшення податкових надходжень, рівня їх стягнення та поповнення доходної |

| | | |
|----------|---|---|
| | метою своєчасного реагування. | частини місцевого бюджету, а також за рахунок підвищення ефективності використання фінансових ресурсів за критеріями результативності та цільової спрямованості. |
| Кризовий | Депресивний місцевий бюджет зі стагнаційним станом економіки, що характеризується застоєм виробництва і торгівлі протягом тривалого періоду, який супроводжується збільшенням чисельності безробітних, зниженням заробітної плати і рівня життя населення. Існує потреба в активній фінансовій допомозі з бюджетів вищого рівня, розробці стабілізаційної антикризової стратегії, програми економічного і соціального розвитку. | Стратегія стабілізації, що характеризується високим рівнем бюджетної підтримки та повної залежності від бюджетів вищого рівня. Для покращення стану місцевого бюджету необхідно обрати один тактичний пріоритет, на реалізацію якого будуть спрямовані максимальні зусилля органів місцевого самоврядування і ресурси території, що забезпечить певні позитивні зрушення. |

Стійкий фінансовий стан місцевого бюджету – це здатність органів місцевої влади задовольняти потреби населення у суспільних благах. У зв'язку з цим, однією з задач органів місцевого самоврядування є контроль за формуванням доходної частини бюджету, так як від ступеня його наповнення залежить стан інфраструктури міста, якісні показники забезпеченості населення необхідними послугами та рівень життя населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вахович І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізм забезпечення / І.М.Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк : «Надстир'я», 2009. – 400 с.
2. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів / Т. Ю. Коритько // Економічний простір. – 2008. – №12/1. – С. 140-145.
3. Крук О. М. Аналіз фінансової стійкості місцевого бюджету / О. М. Крук // Вісник Донецького університету економіки та права. – 2011. – №2. – С. 193-197.
4. Поляк, Г. Б. Бюджетная система России : научное пособие / Г. Б. Поляк. – М. : ЮНИТИ ДАНА, 2001. – 540 с. – ISBN 948-004-852-33.
5. Сабитова, К. М. К вопросу о финансовой устойчивости субъектов РФ / К. М. Сабитова // Финансы и кредит. – 2005. – №6 (174). – С. 29–31.
6. Старотенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старотенко // Економіка України. – 2005. – №9. – С. 39-47.

7. Щербакова В. І. Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки / Щербакова В. І., Манеров Г. М. // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – №2. – С. 94-99.

Боярко, І.М. Стійкість місцевого бюджету як елемент фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком міста / І.М. Боярко, О.В. Люта, О.В. Пігуль // Економічний простір : збірник наукових праць. – № 61. – Дніпропетровськ : ПДАБА, 2012. – С. 97-108.