**Східноєвропейський університет**

**економіки та менеджменту**

**Реферат**

на тему: ***«*Сутність, функції, склад і динаміка видатків та пріоритети у витрачанні коштів місцевих бюджетів.**

**Особливості сучасної практики створення цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні*»***

**2008-2009**

***План***

1. Сутність, функції та роль місцевих фінансів.

2. Склад і динаміка видатків та пріоритети у витрачанні коштів місцевих бюджетів.

3. Особливості сучасної практики створення цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні.

4. Список використаної літератури.

***1. Сутність, функції та роль місцевих фінансів***

Зміст місцевих фінансів як системи економічних відносин, пов'язаних з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів, необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладе­них на них завдань, детальніше виявляється у функціях, які вони ви­конують.

Оскільки місцеві фінанси не можна розглядати відокремлено від фінансів загалом, а місцеві фінанси — це складова фінансової системи.

Місцеві фінанси виконують такі функції: розподільчу, контрольну та стимулюючу.

***Розподільча функція*** місцевих фінансів проявляється у порядку формування доходів і видатків місцевих бюджетів, цільових фондів органів місцевого самоврядування, за допомогою яких проходить складний процес забезпечення їх фінансовими ресурсами, необхідними для вико­нання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань. Кош­ти, які акумулюються в місцевих бюджетах і цільових фондах, розпо­діляються і використовуються на задоволення різноманітних місцевих потреб. Крім того, через систему міжбюджетних відносин фінансові ре­сурси, акумульовані на обласному і районному рівні, перерозподіля­ються між окремими адміністративно-територіальними одиницями з метою забезпечення фінансового вирівнювання.

***Контрольна функція*** місцевих фінансів реалізується, зокрема, в діяльності органів місцевого самоврядування при складанні проектів місцевих бюджетів, їх розгляді і затвердженні, а також виконанні міс­цевих бюджетів й складанні звіту про їх виконання. Сфера контрольної функції не обмежується місцевими бюджетами, а включає інші фонди грошових коштів та загалом усі фінансові ресурси, які знаходяться в роз­порядженні органів місцевого самоврядування. Контрольна функція міс­цевих фінансів спрямована на забезпечення передбачених пропорцій розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, їх цільове й економне ви­користання.

***Стимулююча функція*** місцевих фінансів полягає у створенні таких умов, за яких органи місцевого самоврядування будуть безпосередньо зацікавленими у збільшенні обсягів доходів бюджетів, додатковому залученні надходжень як загальнодержавних, так і місцевих податків і

зборів, пошуку альтернативних джерел доходів, ефективному використанні фінансових ресурсів, які надходять у їх розпорядження. Реаль­ним втіленням стимулюючої функції є чинний порядок формування влас­них доходів місцевих бюджетів, заохочення перевиконання запланова­них показників надходжень загальнодержавних податків і зборів, само­стійність у використанні додатково залучених коштів та ін.

Місцеві фінанси відіграють надзвичайно велику і багатопланову роль в економічній системі кожної держави, де визнається і діє ефективне у фінансовому плані місцеве самоврядування.

Місцеві фінанси в економічній системі держави впливають:

* на соціально-економічний розвиток країни;
* фінансову безпеку держави;
* фінансову стабільність розвитку економіки;
* добробут населення;
* розвиток демократії в суспільстві

Використовуються як інструмент:

* перерозподілу валового внутрішнього продукту;
* державного регулювання розвитку територій;
* економічної, в тому числі фінансової, політики;
* державної регіональної політики

Місцеві фінанси в економічній системі держави визначають:

* обсяг і якість надання локальних суспільних послуг населенню;
* стан і розвиток місцевого господарства;
* фінансову базу місцевого самоврядування;
* надання конституційних гарантій населенню;
* стан фінансового вирівнювання

Протягом останніх років близько 10 % вартості валового внутріш­нього продукту України перерозподіляється через систему місцевих фі­нансів; закономірно, що основна частина цих коштів акумулюється у місцевих бюджетах. Зосередження достатньо значних грошових засобів у місцевих бюджетах відповідає новим більш широким і складним за­вданням, які постають перед органами місцевого самоврядування на су­часному етапі розвитку України. Кошти, які надходять до місцевих бю­джетів, використовуються на утримання установ соціально-культурної сфери, підприємств житлово-комунального господарства, спрямовують­ся на виплати допомог із соціального захисту і соціального забезпечен­ня.

Місцеві фінанси відіграють важливу роль у забезпеченні фінансової безпеки держави, що є однією з найважливіших складових економічної безпеки країни.

Центральним інститутом системи місцевих фінансів є місцеві бю­джети, до складу яких належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місце­вого самоврядування (бюджети територіальних громад міст, селищ, сіл та їх об'єднань). За рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюється пере­важна частина державних видатків на житлово-комунальне господар­ство, охорону здоров'я, освіту, фізичну культуру і спорт, культуру, мис­тецтво та засоби масової інформації, соціальний захист і соціальне забез­печення населення, транспорт, дорожнє господарство, зв'язок та інфор­матику.

Майже 3/4 усіх коштів місцевих бюджетів спрямовується на соціаль­ні цілі, а саме: соціальний захист і соціальне забезпечення населення, утримання закладів і об'єктів, які належать до соціально-культурної сфери.

Місцевим бюджетам відведена важлива роль у вирішенні екологіч­них проблем.

Через місцеві бюджети реалізуються загальнодержавні програми, пов'язані з розвитком галузей народного господарства, в першу чергу, сільського господарства, здійснюється підтримка вітчизняних виробни­ків, фінансуються програми з підвищення життєвого рівня населення, створення нових робочих місць, реабілітації та працевлаштування ін­валідів, виплачуються допомоги реабілітованим, незаконно депортова­ним особам, біженцям; фінансується проведення превентивних, оздоров­чих, спортивних, культурних заходів.

Місцеві бюджети стали головним інструментом реалізації регіональ­ної економічної політики, основними завданнями якої є: децентраліза­ція влади і делегування додаткових функцій з управління економічним розвитком органам місцевого самоврядування, ліквідація значних дис­пропорцій і підвищення рівнів соціально-економічного розвитку регіо­нів, забезпечення державних соціальних стандартів та гарантій соціаль­ного захисту населення, незалежно від економічних можливостей тери­торій та ін.

Місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у розвитку регіонів, є одним з інструментів міжтериторіального перерозподілу виробленого валового внутрішнього продукту і здійснення фінансового вирівнювання. На практиці ця функція місцевих бюджетів реалізується шляхом надання бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій) з дер­жавного бюджету України. У процесі бюджетного регулювання здійс­нюється вирівнювання бюджетної забезпеченості територій і поступове усунення відмінностей. В останні роки відбувається збільшення абсолют­них величин бюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання та цільових субвенцій.

Таким чином місцеві фінанси як цілісна і складна система економіч­них відносин набувають важливої ролі в реформуванні вітчизняної еко­номіки, створенні основ ринкового господарювання, формуванні демо­кратичної соціально орієнтованої держави. Сучасні зміни у сфері місце­вих фінансів спрямовані на їх подальшу розбудову і вдосконалення з ме­тою досягнення таких цілей:

* стабілізації економічної системи;
* адаптації суб'єктів господарювання, зокрема малих і середніх підприємств, до ринкових перетворень;
* формування інвестиційно-інноваційної моделі суспільного розвитку;
* забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самовря­дування;
* формування самодостатніх територіальних утворень;
* реалізації завдань державної регіональної політики;
* стимулювання підприємницької діяльності та інвестиційної активності;
* вирішення соціальних, демографічних, екологічних, національних та інших проблем регіонів.

***2. Склад і динаміка видатків та пріоритети у витрачанні коштів місцевих бюджетів***

Склад, структура і динаміка бюджетних видатків відобра­жає державні, регіональні та місцеві пріоритети соціально-економічно­го розвитку. Бюджетні видатки дають змогу розкрити і дослідити еко­номічну сутність місцевих бюджетів, фінансову базу органів місцевого самоврядування, які мають вирішувати завдання місцевого значення — забезпечувати населення державними послугами, сприяти всебічному і гармонійному розвитку територій.

До перших законодавчих актів, що визначили засади та напрями використання коштів місцевих бюджетів, належать закони "Про бюджет­ну систему Української РСР" від 5 грудня 1990 р., "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" від 7 грудня 1990 р., "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і ре­гіональне самоврядування" від 26 березня 1992 р.

Визначення конкретних напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів було здійснено в Законі України "Про бюджетну систему Украї­ни" (1995 р.). Цим документом були встановлені основні засади розподі­лу видатків між державним та місцевими бюджетами, передбачена можливість створення резервних фондів уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих органів обласних, міських (міст Києва та Севастопо­ля і міст обласного підпорядкування), районних рад. Такі фонди мо­жуть утворюватися в республіканському бюджеті Автономної Республі­ки Крим, обласних, міських (міст Києва та Севастополя і міст республі­канського підпорядкування) і районних бюджетах в обсязі до 1 % від видатків кожного бюджету. Резервні фонди призначені для фінансуван­ня невідкладних заходів, які не могли бути передбачені під час затвер­дження бюджетів.

Законодавством, яке регламентує місцеве самоврядування в Україні, встановлено, що сільські, селищні, міські, районні в містах ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їх використання.

Усі видатки місцевих бюджетів поділяються на *поточні видатки* і *видатки розвитку.* Вперше такий поділ був встановлений у Законі Украї­ни "Про бюджетну систему України", пізніше — в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" він був збережений і поширений на дохідну частину місцевих бюджетів.

*Поточні видатки* — витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій і органів, яка діє на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціаль­ного захисту населення та інших заходів, що не належать до ви­датків розвитку.

*Видатки розвитку* — витрати бюджетів на фінансування ін­вестиційної та інноваційної діяльності, таких як фінансування ка­пітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням.

За Бюджетним кодексом України до видатків бюджетів належать ви­датки:

* для забезпечення конституційного ладу держави, державної ціліс­ності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші, які не мо­жуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та міс­цевому самоврядуванню. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України;
* які визначаються функціями держави та можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі прин­ципу субсидіарності. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів міс­цевих бюджетів, у тому числі за рахунок трансфертів з державного бю­джету України;
* на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер. Такі видатки здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі за ра­хунок трансфертів з державного бюджету України.

*Критерії розмежування* видів видатків між місцевими бюджетами встановлені у Бюджетному кодексі України залежно від повноти надан­ня тієї чи іншої послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

*Перша група* — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних по­слуг, гарантованих державою, і які максимально наближені до спожива­чів. Здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

*Друга група* — видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гаранто­ваних законодавством для всіх громадян України. Здійснюються з бю­джетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст об­ласного значення, а також районних бюджетів.

*Третя група* — видатки на фінансування бюджетних установ та захо­дів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окре­мих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких іс­нує в усіх регіонах України. Здійснюються з бюджету Автономної Рес­публіки Крим та обласних бюджетів.

Відповідно до нового механізму організації міжбюджетних відносин, видатки місцевих бюджетів поділяються на дві групи:

1. видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
2. видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджет­них трансфертів.

Перша група видатків відповідає повноваженням, які органи держав­ної влади делегують органам місцевого самоврядування, а друга — влас­ним повноваженням місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обся­гу міжбюджетних трансфертів, уніфіковані й розмежовані між такими групами місцевих бюджетів:

* бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
* районні бюджети, бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення;
* бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети. До видатків другої групи належать видатки:
* на місцеву пожежну охорону;
* позашкільну освіту;
* соціальний захист та соціальне забезпечення (програми місцевого значення для дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцеві програми соціального за­хисту окремих категорій населення);
* місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
* культурно-мистецькі програми місцевого значення;
* програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
* місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
* типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітекту­ри місцевого значення;
* транспорт, дорожнє господарство (регулювання цін на послуги метрополітену; експлуатація дорожньої системи місцевого значення; будівництво, реконструкцію та утримання доріг місцевого значення);
* заходи з організації рятування на водах;
* обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
* програми природоохоронних заходів місцевого значення;
* управління комунальним майном;
* регулювання земельних відносин;
* інші програми, затверджені місцевою радою.

Цільове використання бюджетних коштів забезпечується за допомо­гою групування видатків бюджетів, яке може здійснюватися за різними ознаками. У бюджетній практиці виділяють: функціональну, економіч­ну, відомчу та програмну класифікацію бюджетних видатків.

Загалом структура видаткової частини місцевих бюджетів України за останні роки є досить стабільною. Частка коштів, які витрачалися з місцевих бюджетів на утримання освітніх, медичних та інших закладів соціально-культурної сфери, залишалася практично незмінною, зменшилися лише видатки на забезпечення громадського по­рядку, безпеки та судової влади, соціальний захист та соціальне забез­печення населення.

Не менш важливим напрямом витрачання коштів місцевих бюджетів є видатки, пов'язані з економічною діяльністю місцевої влади: економіч­на, торговельна та трудова діяльність; сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс; інша промисловість та будівництво; транспорт; зв'язок, телекомунікації та інформатика тощо. Незважаючи на високі темпи росту, абсолютні обсяги видатків на роз­виток економіки є недостатніми для нормального функціонування ко­мунального, житлового, побутового господарств, які входять до складу місцевого господарства. Потребує ремонту, а отже, значних капітало­вкладень, велика частина житлового фонду, автошляхів, каналізацій­них і очисних споруд.

У перспективі, разом із покращанням економічного становища, обов'язково постане питання про заміну самої природи бюджетного фінансування. Держава як замовник послуг бюджетних установ має від­повідно їх оплачувати з тим розрахунком, щоб не тільки відшкодовува­ти понесені видатки, але й давати можливість оновлювати матеріально-технічну базу, заохочувати працівників, вирішувати соціальні пробле­ми колективу. Відповідно до цього мають визначатися тарифи на послу­ги установ соціально-культурної сфери.

Питання цільового та економного витрачання бюджетних коштів по­стійно перебуває в центрі уваги уряду України. Не випадково, що за ос­танні роки було прийнято низку заходів, спрямованих на економію бюджетних коштів та підвищення ефективності їх використання.

Посиленню контролю за використанням бюджетних коштів сприяло прийняття Бюджетного кодексу України, який би окреслював повнова­ження органів державної влади щодо контролю за дотриманням бюджет­ного законодавства, визначав відповідальність розпорядників та одер­жувачів бюджетних коштів за вчинені ними бюджетні правопорушен­ня, у тому числі і за нецільове використання бюджетних коштів. У Кодек­сі зазначено, що особи, винні у порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну від­повідальності згідно з чинним законодавством.

***3. Особливості сучасної практики створення цільових фондів органів місцевого самоврядування в Україні***

Протягом останніх років лише 1,5 % сукупних доходів місцевих бю­джетів України формується за рахунок відрахувань до цільових фондів. До їх складу належать:

* фонди охорони навколишнього природного середовища;
* інші цільові фонди місцевих рад;
* цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і місцевими органами вико­навчої влади.

З 1998 р. до місцевих бюджетів надходить частина зборів за забруд­нення навколишнього природного середовища. Цей збір є екологічним податком, він справляється за викиди в атмосферне повітря забрудню­ючих речовин стаціонарними та пересувними джерелами забруднення; скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти; розміщен­ня відходів.

Суми збору за забруднення навколишнього природного середовища розподіляються так:

* 20 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі сільських, селищних, міських бюджетів;
* 50 % — до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, що утворюються у складі бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів;
* 30 % — до Державного фонду охорони навколишнього природного середовища, що утворюється у складі державного бюджету України.

Якщо розглянути надходження цільових фондів, утворених у складі окремих видів місцевих бюджетів, то слід звернути увагу на їх фіскаль­ну роль у формуванні обласних бюджетів та бюджету Автономної Рес­публіки Крим. У 2007 р. частка цих фондів у сукупних доходах відпо­відних бюджетів становила 3,89 %, водночас для районних бюджетів цей показник був лише 0,2 %.

Досить значні відмінності щодо формування цільових фондів у скла­ді місцевих бюджетів є в регіональному аспекті ). Якщо загалом частка цільових фондів у доходах місцевих бюджетів України у 2007 р. становила 1,52 %, то в бюджеті м. Києва — 5,53 %. У 18 областях цей по­казник був меншим, ніж 1 %, у тому числі в Тернопільській області — 0,12 %, Закарпатській — 0,15 %, Житомирській і Рівненській областях — 0,18%. Отже, органи місцевого самоврядування мають різні можли­вості для формування власних фінансових ресурсів, зокрема для залучен­ня альтернативних джерел доходів.

Державний фонд охорони навколишнього природного середовища призначений для забезпечення цільового фінансування природоохорон­них та ресурсозбережних заходів, пов'язаних із охороною довкілля, спря­мованих на запобігання, зменшення та усунення забруднення навко­лишнього природного середовища. Але, за результатами контрольної ро­боти Рахункової палати України, виявлено, що протягом 2005—2007 рр. головна мета функціонування фонду не була досягнута. Основними не­доліками у використанні коштів фонду в зазначений період були:

* Використання коштів з порушеннями чинного законодавства (близь­ко 60%), спрямування їх на заходи, які не мають безпосереднього впливу на довкілля (1/3 коштів).
* Неефективне використання коштів, призначених на фінансування наукових досліджень і впровадження механізму забезпечення охорони природних ресурсів унаслідок того, що немає єдиної державної науко­во-технічної політики у сфері охорони довкілля.

• Недовикористання наявних коштів (25 % — у 2005 р., 20 % — у 2007 р.) і їх повернення до бюджету.

За висновками Рахункової палати ці недоліки є наслідком того, що у країні немає механізму здійснення державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, що потребує особливої уваги уряду до таких проблем.

Загалом механізм формування і використання цільових фондів ор­ганів місцевого самоврядування за роки їх існування, як свідчать чис­ленні перевірки органів фінансового контролю, виявився недостатньо прозорим. Найпоширенішими недоліками сучасної практики позабю­джетних фондів місцевого самоврядування є:

* Порушення під час формування фондів. Наприклад, у рішеннях про створення фондів окремі органи місцевого самоврядування та виконав­чої влади визначають джерелами їх наповнення платежі, які відповідно до законодавства мають зараховуватися до загального фонду бюджету або залишатися в розпорядженні бюджетних установ як власні надхо­дження (штрафи, плата за оренду майнових комплексів, збори за надан­ня дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, плата за реєстрацію суб'єк­та підприємницької діяльності тощо).
* Застосування примусу щодо підприємницьких структур під час формування фондів. Наприклад, у вигляді відрахування частини при­бутку суб'єктів господарювання або частини вартості об'єкта будівни­цтва.
* Використання коштів цільових фондів органів місцевого самовря­дування не за цільовим призначенням, переважно на преміальні випла­ти, відшкодування вартості санаторно-курортного лікування для пра­цівників органів влади та управління, ремонт адміністративних при­міщень тощо.
* Залучення до цільових фондів благодійних надходжень та їх вико­ристання державними адміністраціями на власне утримання та утри­мання органів влади, які фінансуються з державного бюджету.
* Застосування тиску на суб'єкти господарювання стосовно "добро­вільного" перерахування благодійної допомоги на спеціальні рахунки органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з подальшим на­данням пільг на сплату податків та інших платежів до бюджету.

***Список використаної літератури***

1. Місцеві фінанси Підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: М65 Знання, 2008.— 677 с.
2. Державні фінанси в розвинених та перехідних країнах / Пер. З англ. — К.: К.І.С., 2007. — 400 с.
3. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06.2001
4. Всесвітня декларація про місцеве самоврядування // Місцеве самоврядування. — 1997. — № 1—2. — С. 95—97.
5. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — №24. — С. 379—429.
6. Бюджетна система: Навч. посіб. / Керів. авт. кол. і наук. ред. проф. Л.О. Омелянович. — X.: ВД "ІНЖЕК", 2004. — 256 с.
7. Василик О.Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: Підруч­ник. — К.: Центр навч. л-ри, 2004. — 544 с
8. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підруч­ник. — К.: Центр навч. л-ри, 2003. — 608 с.
9. Дем'янишин В.Г. Бюджетне планування та його особливості в умовах демократичних перетворень // Світ фінансів. — 2004. — № 1. — С. 62—71.
10. Державні фінанси в транзитивній економіці: Навч. посіб. / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад та ін.; За заг. ред. М.І. Карліна — К.: Кондор, 2003.— 220 с.
11. Бюджетний менеджмент: Підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. — К.: КНЕУ, 2004. — 864 с.
12. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб. / СІ. Мельник, В. Серск, С.Б. Ільїних та ін. — К.: Міленіум, 2003. — 266 с.