УДК 336.15

Белялов Т.Е.,
к.е.н., доцент, КНУТД

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У роботі досліджені питання вдосконалювання бюджетного процесу на регіональному рівні, невирішені проблеми після прийняття Бюджетного кодексу України. Автором визначені напрямки збалансованості місцевих бюджетів, запропоновані заходи щодо вдосконалення бюджетної політики на регіональному рівні.

Ключові слова: місцеві бюджети, дохідна база місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини, податки, бюджетна політика.

ВСТУП

Відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами керування і самодостатніх місцевих бюджетів, практика передачі державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу переходу на європейські стандарти організації громадського життя і одночасно обумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин і підвищення ефективності бюджетного регулювання.

Сучасний стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного і соціального розвитку регіонів й обсягів податкових і неподаткових доходів, які надходять у бюджети. Наукове осмислення проблеми необхідно для вирішення таких практичних завдань як реформування міжбюджетних відносин, зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів, установлення гарантованих, передбачених і довгострокових дохідних джерел бюджету. Все це підтверджує актуальність і необхідність подальшого дослідження зазначених проблем.

Питання вдосконалювання бюджетного процесу на регіональному рівні перебувають у сфері наукових інтересів багатьох українських учених: Павлюк К.В., Сунцової А.А., Старостенко Н.В., Слухай С.В., Зайчикової В.В., Вогонь Ц.Г. й ін.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою дослідження є визначення шляхів зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів і підвищення їхньої самостійності.

У даній статті будуть виявлені і проаналізовані проблеми, які існують при формуванні місцевих бюджетів, запропоновані напрямки реформування системи планування і прогнозування доходів місцевих бюджетів, визначені основні проблеми міжбюджетних відносин, а також запропоновано шляхи і способи їх удосконалення з метою забезпечення фінансової самостійності регіонів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Прийняття в 2001 році Бюджетного кодексу України стало новим рубежем у бюджетній політиці України. Крім виправлення численних недоліків і заповнення дір старого бюджетного закону, Бюджетний кодекс сприяв якнайшвидшому просуванню України шляхом фіскальної децентралізації.

Відмінною рисою формування місцевих бюджетів після прийняття Бюджетного кодексу України є те, що доходи місцевих бюджетів повинні плануватися на формульній основі, також застосовується формульний підхід при розмежуванні витрат і визначенні трансфертів.

Із прийняттям Бюджетного кодексу для всіх ланок бюджетної системи функціонує єдиний порядок підготовки й прийняття бюджетних рішень.

В цей час існує необхідність в удосконаленні бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів за допомогою підвищення ефективності функціонування місцевих бюджетів.

На сьогодні до ключових проблем формування місцевих бюджетів можна віднести:

1. Відсутність у Бюджетному кодексі розподілу повноважень місцевих органів влади на делеговані і власні, що приводить до зниження рівня відповідальності органів влади за фінансування витрат, а тому до економічно неефективного використання обмежених бюджетних коштів.

2. Використання при розрахунку трансфертів індексу відносної податкоспроможності регіону, який може переглядатися тільки раз у три роки, не дає можливості врахувати зміни, які відбуваються в податковій базі регіону в процесі ринкових трансформацій і структурних реформ.

3. Відсутність у складі доходів, які не враховуються при розрахунку трансфертів, вагомих дохідних джерел. Найбільшими джерелами в цій групі є місцеві податки і збори, плата за землю, податок на промисел, єдиний податок, питома вага яких не перевищує 5% у загальній сумі доходів місцевих бюджетів України. За рахунок таких досить незначних податків неможливо фінансувати великий обсяг місцевих суспільних благ. Таким чином, державні органи влади фактично контролюють прийняття рішень місцевими органами влади відносно фінансування більшої частини бюджетних послуг.

4. Передача 100% надходжень від ПДВ і податку на прибуток підприємств у державний бюджет привела до зниження зацікавленості місцевих органів влади в збільшенні бази оподаткування. Це, у свою чергу, створює серйозні проблеми для наповнення державного бюджету і, як наслідок, для надання трансфертів місцевим бюджетам.

Місцеві бюджети повинні бути самодостатніми для виконання делегованих і власних повноважень, а також для забезпечення населення соціальними послугами не нижче рівня мінімальних соціальних гарантій. Якщо місцеві бюджети не можуть бути збалансованими з урахуванням цих умов, то держава забезпечує їхнє збалансування шляхом передачі коштів у вигляді міжбюджетних відносин.

Тому, на наш погляд, для рішення зазначених завдань необхідно вжити наступних заходів:

По-перше, удосконалити формули для розрахунків видаткових потреб. Формули повинні складатися із трьох основних компонентів: видаткових норм на одного споживача соціальних послуг, кількості населення району і коефіцієнтів бюджетних потреб, які визначають позицію конкретної адміністративно-територіальної одиниці щодо середнього по Україні показника.

По-друге, переглянути коло повноважень органів місцевого самоврядування при визначенні штатів установ і організацій, які надають соціальні послуги, за які відповідають органи місцевого самоврядування. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування по визначенню штатів може супроводжуватися встановленням мінімальних видаткових норм на одного споживача соціальних послуг, яких органи місцевого самоврядування повинні дотримуватися при плануванні і виконанні своїх бюджетних призначень у таких соціально важливих сферах, як охорона здоров'я і освіта.

По-третє, удосконалити механізм надання прямих трансфертів з державного бюджету. Прямі трансферти повинні надаватися тоді, коли стає очевидним, що план їхнього надання шляхом щоденних відрахувань недовиконується; установити для місцевих бюджетів, які щорічно нарощують обсяги доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, повноцінний механізм і реальні джерела стимулювання.

Варто передбачити надання відповідним місцевим бюджетам субвенції з державного бюджету на компенсацію втрат доходів на виконання власних повноважень (доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) внаслідок надання пільг. Установити частку обсягу місцевих бюджетів у зведеному бюджету України на рівні не менш 50%, збільшити розмір фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на реалізацію програм у галузях освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту і на утримання органів місцевого самоврядування. Відмовитися від діючої практики централізації коштів у державному бюджеті на виконання державних цільових програм у сфері освіти і охорони здоров'я. Позначені ресурси повинні передаватися відповідним місцевим бюджетам у вигляді субвенцій з державного бюджету.

Побудова сучасної моделі міжбюджетних відносин повинна відбуватися таким способом, щоб максимально використати конкурентні особливості кожного окремо взятого регіону. Одночасно конкурентна модель міжбюджетних відносин не означає повну відмову від політики підтримки депресивних регіонів, вона прийме лише інші форми фінансування цільових програм розвитку економіки таких регіонів.

Трансферна політика повинна базуватися на прозорих нормах і стабільних формулах розподілу ресурсів, передбачаючи стимули для пошуку додаткових власних джерел доходів бюджету і скорочення витрат.

У сучасних умовах господарювання, на наш погляд, існує два шляхи зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів і підвищення їхньої самостійності. Один — за допомогою перерозподілу коштів державного бюджету. Другий — через створення механізму, що зацікавлює місцеві органи влади в зароблянні власних коштів. Другий шлях кращий, оскільки веде не тільки до збільшення фінансових ресурсів кожної території, але і у більшості випадків забезпечує приріст коштів державного бюджету.

Власні доходи місцевих бюджетів становлять близько 30%, інші доходи надходять від держави у вигляді дотацій і субвенцій.

Частка податкових і неподаткових надходжень у доходах місцевих бюджетів показує стійкість дохідної бази і якість структури цих доходів. В Україні якість структури доходів місцевих бюджетів дуже низька, тому що співвідношення податкових і неподаткових надходжень становить: податкові коливаються від 50% до 80%: неподаткові від 1,5 до 3,5%.

Розподіл доходів між окремими видами бюджетів повинен забезпечити бюджет кожного рівня величиною доходів, достатніх для фінансування закріплених за цим рівнем видаткових зобов'язань.

На думку Павлюк К.В. [1, с. 32], згідно принципу широти податкової бази основні високоприбуткові податки в Україні — податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств повинні перебувати в спільному використанні органів влади різних рівнів, що значно б вплинуло на зростання доходів місцевих бюджетів, на повноту збору даних податків на всіх рівнях бюджетної системи, сприяючи зацікавленості в цьому місцевих органів влади. Для одержання своєї частини від загального податку органи влади на місцях зацікавлені в збільшенні загального обсягу цих податків, які надходять на підвідомчій території в бюджетну систему, включаючи вищестоящі бюджети. Це також дозволило б ліквідувати штучну дотаційність високорозвинених регіонів, скоротити дотаційність інших і зустрічні фінансові потоки між рівнями бюджетної системи. Що стосується нерівномірності податкової бази, той її вплив на доходи бюджетів різних рівнів можна врахувати через введення відщеплювальних трансфертів. Варто встановити нормативи розподілу цих податків по рівнях бюджетної системи на постійній основі. Необхідно відзначити, що дана практика використовувалася до прийняття Бюджетного кодексу України, однак, як уже говорилося, нормативи відрахувань були різні і непостійні. Пропонується встановити нормативи на постійній основі і обґрунтовуються позитивні наслідки таких заходів. Таким чином, на нашу думку, варто випробувати запропоновану методику.

По податку на додану вартість мало б сенс установити диференційовані нормативи відрахувань від нього в місцеві бюджети, але на постійній (довгостроковій) формалізованій основі.

Податок на додану вартість краще всіх серед «великих» податків відповідає вимогам регулювання доходів бюджетів: надходження від нього є найбільшими по території країни; на цей податок менше впливає економічна кон'юнктура, ніж на податки на доходи; надходження від даного податку тісніше пов'язані з рівнем розвитку економіки адміністративно-територіальної одиниці.

Ще однією проблемою є одержання соціальних пільг по податку на доходи з фізичних осіб, право на які платник може пред'явити в податковому органі за місцем проживання. Рішенням даних проблем може стати введення єдиного порядку сплати податку на доходи з фізичних осіб по місцю проживання фізичної особи. Аналогічно податок на прибуток підприємств варто сплачувати по місцю економічної діяльності його структурних підрозділів.

Одним з найбільших власних доходів місцевих бюджетів може бути податок на нерухомість громадян.

Податок на майно фізичних осіб повинен бути власним податком, розміри якого, порядок сплати, базу оподатковування і пільги встановлюють місцеві органи влади. У порівнянні з іншими видами місцевих податків цей податок має ряд переваг. Майно фізичних осіб розташовано на території, що перебуває в підпорядкуванні місцевих органів влади. По своїй суті цей податок фіксований, його легко розрахувати і зібрати.

Для вдосконалення бюджетної політики в державі необхідно перейти на програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів, тим більше що проблема неефективного використання коштів і поліпшення якості надання державних послуг є давно назрілою проблемою. Особливо в період недостатку бюджетних коштів.

Особливістю програмно-цільового методу формування бюджетів є впровадження нового механізму керування видатками бюджету, хоча для успішного введення цього методу необхідно, щоб програми були забезпечені реальними джерелами фінансування.

Основною ідеологією такого методу є те, що вкладені фінансові ресурси повинні працювати на результат.

ВИСНОВКИ

Таким чином, актуальність проблеми формування доходів місцевих бюджетів і використання їхніх коштів росте. Необхідно відзначити, що в сучасній Україні назріла необхідність дійсної, а не декларативної фінансової децентралізації для більш повного і ефективнішого задоволення населення в кожному регіоні. Без бюджетної самостійності місцевих бюджетів з її багаточисельними

складовими і обліку податкового потенціалу кожного регіону побудова і розвиток ефективної і діючої бюджетної системи може відкладатися на невизначений час.

З метою проведення бюджетної децентралізації кожна із груп (загальнодержавні, регіональні і місцеві податки і збори) вимагають певних змін. Але варто визначити і загальні підходи до проведення перетворень. До них слід віднести:

• регулювання розвитку податкової системи країни доцільно здійснювати з використанням показників податкового навантаження, які треба встановлювати законодавчо для кожного рівня. При цьому показники повинні зводитися в єдину систему;

• крім рівня податкового навантаження для регіональних і місцевих податків, необхідно встановлювати інші законодавчі вимоги (податкове навантаження на окремі галузі, різні категорії платників, окремі види оподатковування);

• визначення переліку податків і зборів, а також їхніх ставок, пільг і інших елементів оподаткування, як на регіональному, так і на місцевому рівнях потрібно передати на рівень регіональної і місцевої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів / К.В. Павлюк // Фінанси України. — 2006. — №4. — С. 24-37.

2. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навчальний посібник / О.О Синцова. — Київ, 2005. — 560 с.

3. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України / К.В. Павлюк. — Київ, 2006. — 582 с.

4. Кодацкий В.П. Проблеми формування місцевих бюджетів / В.П. Кодацкий // Економіка, фінанси, право. — 2005. — №2. — С. 10-15.

5. Корчинський В.Е. Оцінка економічної ефективності бюджетного вирівнювання / В.Е. Корчинський, С.Ю. Колодий // Фінанси України. — 2005. — С. 12-19.

6. Старостенко Н.В. Методологія формування міжбюджетних трансфертів / Н.В. Старостенко // Фінанси України. — 2005. — №7. — С. 39-44.

7. Сидельникова Л.П. Податок з доходів фізичних осіб у механізмі формування місцевих бюджетів / Л.П. Сидельникова // Фінанси України. — 2004. — №8. — С. 35-41.

8. Кульчинський М.И. Формування і виконання бюджету по програмно-цільовому методі / М.И. Кульчинский, З.В. Перун // Фінанси України. — 2005. — №2. — С. 78-83.

Стаття надійшла до редакції 18 лютого 2013 року