

С. В. Савчук

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОГО РЕФОРМУВАННЯ

В умовах розгортання світової фінансово-економічної кризи, що має місце в суспільному житті нашої держави та диспропорцій у розвитку окремих регіонів України внаслідок незбалансованості інтересів центру та регіонів, нерівномірності розподілу мобілізованих фінансових ресурсів між територіями та інших чинників, все

це призводить до зростання напруги у соціальних відносинах та використання політичних важелів для вирішення ряду проблем.

У зв'язку з цим, до бюджету сьогодні прикута пильна увага з боку науковців, практиків та громадськості. На жаль, як свідчать існуючі реалії, таких проблем нагромадилося чимало, а сформовані вітчизняною наукою теорії та методи не здатні належним чином забезпечити їх розв'язання. Це вимагає активізації зусиль, спрямованих на переосмислення наукових засад зміцнення бюджетного потенціалу місцевого самоврядування та способів його реалізації у процесі реформування бюджетної системи України.

Питанням бюджету в економічній літературі приділяють велику увагу, про що свідчить значна кількість досліджень. Різні аспекти цієї проблеми знайшли відображення в наукових працях провідних вчених-економістів: О. Василика, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрія.

Метою статті є дослідження проблем формування місцевих бюджетів України в контексті здійснення бюджетної реформи та визначення напрямків їх вдосконалення.

Вступаючи у новий рік з прийнятим законом про державний бюджет, в умовах поглиблення бюджетної та політичної реформи, країна, а надто місцева влада, вже почала чекати змін. Звичайно, в надії отримати кошти для забезпечення у повному обсязі делегованих державою повноважень, а більшою мірою — домогтися розширення прав у формуванні власних доходів місцевих бюджетів та прогнозуванні інших, у витрачанні бюджетних коштів, у стимулюванні до нарощування податкової бази тощо.

Справді, бюджетна реформа, так вдало почавшись у 2001 році з прийняттям Бюджетного кодексу, поступово втрачає свої здобутки, накопичуючи низку проблем. Така ситуація певною мірою є наслідком того, що бюджетна реформа на той час багато в чому випередила інші зміни в суспільстві, які неодмінно мали відбуватися у регіональній політиці, а простіше — реформи системи державного управління, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, податкової системи. Тому Бюджетний кодекс, започаткувавши фундаментальні зміни у всій бюджетній системі та у міжбюджетних відносинах, виявив низку неузгодженостей з іншим законодавством, насамперед про місцеве самоврядування.

Одним з головних досягнень Бюджетного кодексу визнається чіткий розподіл видатків між бюджетами, особливо місцевими, що стало базою для проведення відповідних розрахунків та формування місцевих бюджетів. Проте на практиці встановлена чіткість у розподілі видатків, нівелювалась у невизначеність підзаконними актами, коли постало питання про передачу бюджетних установ відповідно до розмежування видатків між бюджетами. Це засвідчило, що розподіл видатків не в усіх випадках виявився оптимальним і саме собою розмежування видатків не розв'язує проблему розмежування повноважень, яке повинно бути закріплене не лише Бюджетним кодексом, а передусім у законах, що визначають функціонування місцевого самоврядування. Крім того, розмежування повноважень має супроводжуватись розмежуванням власності, що потрібно робити за критеріями, визначеними законом.

До сьогодні на законодавчому рівні такі питання залишаються невирішеними. Немає чіткості й у визначенні делегованих та власних повноважень. А нерегульовані повноваження не дають змоги визначити відповідальність. Наприклад, в жодному нормативному акті не вказано, що за утримання школи та надання якісної освіти відповідає міська чи сільська рада. Відповідають усі: місцева влада, уряд, Верховна Рада України, а з батьків при цьому збирають додаткові кошти на потреби школи, незважаючи, звичайно, на якість послуги.

Тому першочерговим завданням для подальшого розвитку бюджетної реформи має стати проведення чіткого розподілу функціональних повноважень і відповідальності за надання послуг між рівнями влади, виходячи принаймні з таких критеріїв: послуга має бути максимально наближена до споживача і закріплена за тим рівнем влади, який може найбільш ефективно її профінансувати. Щодо кожного виду бюджетних послуг законодавство повинно чітко встановлювати: хто і на якому рівні здійснює нормативно-правове регулювання і визначає стандарти надання послуг, хто і на якому рівні здійснює фінансування послуг, хто і на якому рівні організовує надання населенню послуг.

Загалом було б доречно розподіл повноважень місцевого самоврядування визначити у законі про місцеве самоврядування з такою ж деталізацією, яка проведена у Бюджетному кодексі при розподілі видатків між бюджетами.

Відсутність чіткого розподілу повноважень поглиблює залежність органів місцевого самоврядування від центру в прийнятті рішень щодо доходів і видатків, що породжує низький рівень фінансової самостійності місцевої влади.

Практично всі основні показники та інструменти формування ресурсів визначаються державними органами. Так, база оподаткування, ставки, правила адміністрування та звітності визначаються на центральному рівні і органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на жодне з цих питань. Водночас високий ступінь вирівнювання не зацікавлює місцеву владу до розвитку власної податкової бази, оскільки зусилля зі збільшення надходжень ведуть до зростання вилучення до державного бюджету, а за умови одержання дотації вирівнювання немає сенсу їх збільшувати.

Формування розрахункових показників місцевих бюджетів на 2009 рік здійснено в умовах розгортання кризових явищ та їх впливу на розвиток економіки країни і, як наслідок, на фінансово-економічну становище регіонів.

З урахуванням зазначеного, в основу формування обсягів доходів і видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та розрахунку міжбюджетних трансфертів, крім вимог Бюджетного кодексу України, фінансового та іншого базового законодавства України, покладено норми Закону України від 31 жовтня 2008 року № 639-VI “Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” та основні вимоги Указу Президента України від 20 жовтня 2008 року “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 жовтня 2008 року “Про невідкладні заходи з посилення фінансово-бюджетної дисципліни та мінімізації негативного впливу світової фінансової кризи на економіку України” [4].

При цьому, головним було збереження основних пріоритетів бюджетної політики та дотримання принципів Бюджетного кодексу України.

У Державному бюджеті України на 2009 рік обсяг загального фонду місцевих бюджетів визначено у розмірі 107223,1 млн. грн., що на 6,6 %, або 6660,4 млн. грн. більше порівняно із таким показником 2008 року [4].

Загальний обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються із загального фонду державного бюджету до місцевих бюджетів встановлено у сумі 55041,6 млн. грн., у тому числі:

- дотація вирівнювання — 33356,3 млн. грн.;
- субвенції на реалізацію державних програм соціального захисту населення — 20 290,7 млн. грн.;
- інші субвенції — 691,4 млн. грн.

З передачею коштів до державного бюджету збалансовано 37 місцевих бюджетів на загальну суму 8741,2 млн. грн. (5,4 % загальної кількості місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом). Обсяг додаткового фінансового ресурсу, який залишається у розпорядженні місцевих бюджетів, визначено у сумі 492,6 млн. грн. При цьому, до усіх бюджетів застосовано коефіцієнт вирівнювання — 0,95.

Із загальної кількості місцевих бюджетів (691), які мають взаємовідносини з державним бюджетом, 654 — збалансовані з дотацією вирівнювання із державного бюджету, 37 (5,4 % загальної кількості) — з передачею коштів до державного бюджету.

Отже, зберігається тенденція до централізації бюджетних ресурсів — протягом останніх п'яти років частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів зведеного бюджету зменшилась (31,4 % — у 2002 р., 26,5 % — у 2007 р.).

Залежність місцевих бюджетів від центру значною мірою виявляється і у трансфертній політиці, оскільки доходи місцевих бюджетів майже наполовину складаються із трансфертів з державного бюджету (у бюджеті на 2007 рік — 51,5 %, на 2008 рік — 47,3 %). Порівняно з 2001 роком цей показник зріс більш як удвічі. Це також є відображенням тенденції до концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні [4].

При цьому субвенції з державного бюджету (24 % доходів місцевих бюджетів) органи місцевого самоврядування не мають повноважень використовувати на власний розсуд. Прийняття рішень здійснюється на центральному рівні. Процедура узгодження об'єктів, які фінансуються за рахунок субвенцій, розтягнута в часі. Як наслідок — прийняття відповідних постанов уряду або наказів міністерств у другій половині року, що ніяк не може сприяти ефективному витрачання коштів.

Крім того, чотири субвенції спеціального фонду протягом останніх двох звітних бюджетних періодів (2006-2007 рр.) взагалі не надавалися у зв'язку з ненадходженням джерела їх

фінансування, а саме, надходжень від продажу землі під об'єктами, що підлягають приватизації.

Бюджетним кодексом передбачено, що держава повинна компенсувати органам місцевого самоврядування втрату ресурсів чи необхідність додаткового фінансування, проте чітких правил такої компенсації немає. Прикладом такої незбалансованості були щорічні звільнення підприємств оборонної галузі, літакобудування, санаторіїв тощо від плати за землю, а також часткове фінансування пільг різним категоріям громадян (пільговий проїзд громадським транспортом). Інша ситуація: на виконання законів України та нормативних актів Кабінету Міністрів України створено і функціонують ціла низка закладів — центри професійної, медичної та соціальної реабілітації інвалідів, відділення соціальної адаптації та реабілітації дітей з особливими потребами, соціальні гуртожитки, центри соціально-психологічної допомоги для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді, соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями, соціальні центри матері і дитини, проте питання їх фінансового забезпечення перекладено на місцеві органи влади.

Врешті, розглядаючи ці та інші проблеми місцевих бюджетів, можна зробити таке узагальнення: гальмування реформи міжбюджетних відносин пов'язане із зупиненням змін в інших напрямках реформування державної влади.

Все-таки реалізація стратегічних планів суспільства щодо інтеграції України в європейське співтовариство зумовлює необхідність проведення такої економічної політики, яка передбачала б послідовне розв'язання завдань соціально-економічного розвитку регіонів і супроводжувалась, зокрема, зростанням ролі фінансів місцевих органів влади у розв'язанні численних завдань повсякденного життя.

Ставлячи за мету перетворення місцевих фінансів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку, першочерговими та найбільш реальними мають стати такі напрямки:

- підвищення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України (слід прагнути до збільшення питомої ваги за рахунок випереджальних темпів зростання та розширення переліку власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, а не за рахунок трансфертів з державного бюджету);

- удосконалення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування (потребує перегляду і розмежування видатків між бюджетами, визначених Бюджетним кодексом України, оскільки з часу його прийняття відбулися певні зміни у законодавстві, і склад видатків, які враховуються і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів — йдеться насамперед про включення позашкільної освіти до розрахунку обсягу трансфертів, унормування питань фінансового забезпечення новостворених закладів соціального захисту, передачу фінансування дільничних лікарень до районних бюджетів);
- визначення етапів та ступеня реалізації соціальних стандартів, пов'язаних з державним фінансуванням (визначення обсягів фінансування соціально-культурних послуг з бюджетів усіх рівнів на основі державних стандартів надання соціальних послуг сприятиме досягненню збалансованості місцевих бюджетів та є необхідною умовою для розробки ефективних бюджетних програм на державному і місцевому рівні, що відповідає принципам програмно-цільового методу складання і виконання бюджету. До сьогодні галузеві норми щодо соціальних стандартів Кабінетом Міністрів України не затверджено);
- внесення змін до Бюджетного кодексу України з метою розширення доходних повноважень органів місцевого самоврядування (зокрема, плати за землю для обласних і районних рад), визначення оптимального розподілу податків між рівнями бюджетів, насамперед, між державним та місцевими бюджетами, передаючи окремі джерела доходів до місцевих бюджетів (наприклад, частини податку на прибуток підприємств);
- удосконалення податкового законодавства, відповідно до напрямів реформування податкової системи, зокрема, удосконалення системи місцевих податків та зборів (насамперед, в частині надання права органам місцевого самоврядування самостійно встановлювати граничні розміри податків і зборів);
- вирішення питання запровадження податку на нерухомість та віднесення його до власних доходів місцевих бюджетів;
- спрощення процедур планування у міжбюджетних відносинах (до формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щорічно вносяться численні зміни, в результаті вона

набула ускладненого вигляду, її прозорість істотною мірою порушується. Це призводить до дискредитації мети, закладеної нормами Бюджетного кодексу, що сталося внаслідок і об'єктивних, і суб'єктивних чинників. Крім того, часте внесення змін не сприяє стабільності процесу формування місцевих бюджетів);

- * удосконалення порядку надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів, передбачивши стабільну систему фінансової підтримки інвестиційної діяльності органів місцевого самоврядування на довготривалий період, визначення єдиних підходів і критеріїв до розподілу фінансового ресурсу держави на цю мету, умов, системи моніторингу та аналізу використання.

Література

1. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III (із змінами та доповненнями) // Нормативні акти. — 2001. — № 18. — С. 3-64.
2. Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / Редкол.: М. Я. Азаров та ін. — К.: НДФІ, 2004. — Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. — 400 с.
3. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: Моногр. — Донецьк: Юго-Восток і ЛТД, 2005. — 642 с.
4. Основні показники виконання бюджетів України за 2006-2008 рр. та прогнозування на 2009 рік // <http://www.minfin.com.ua>

Резюме

Рассматриваются основные проблемные аспекты формирования местных бюджетов Украины в условиях бюджетной реформы. Указаны основные направления бюджетного реформирования на региональном уровне.

Рецензент доктор економ. наук, профессор О. П. Кириленко