

ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Одним із пріоритетів фінансово-економічних та адміністративних трансформацій в Україні постають питання бюджетного реформування, вдосконалення бюджетної політики як держави, так і бюджетної політики органів місцевого самоврядування. В сучасних умовах постає необхідність побудови нової моделі бюджетної політики, яка б відповідала реаліям сьогодення, потребам збалансування інтересів центру та регіонів, усувала диспропорції бюджетної забезпеченості окремих адміністративно-територіальних одиниць та підтримувала ефективне функціонування бюджетної системи.

Проблеми бюджетної політики в різних її аспектах знайшли відображення в наукових працях провідних вчених-економістів: О. Василика, С. Булгакової, В. Дем'янишина, А. Єпіфанова, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, Ю. Пасічника, В. Федосова, С.Юрія та ін.

Розпочавшись у 2001 році з прийняттям Бюджетного кодексу, бюджетна реформа поступово втрачає свої здобутки, накопичуючи низку проблем. Така ситуація певною мірою є наслідком того, що дана реформа на той час багато в чому випередила інші зміни в суспільстві, які неодмінно мали відбуватися у регіональній політиці, зокрема – це 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.

До сьогодні на законодавчому рівні такі питання залишаються невирішеними. Немає чіткості й у визначенні делегованих та власних повноважень. А неврегульовані 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.

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.

Тому основними пріоритетними напрямками бюджетного реформування насамперед повинні бути:

- 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);

- забезпечення делегованих повноважень достатніми фінансовими ресурсами;

- максимально ефективний розподіл бюджетних ресурсів між пріоритетними завданнями регіону, тобто концентрація коштів на тих програмах, реалізація яких принесе найбільше благ громаді;

- зростання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, удосконалення системи перерозподілу міжбюджетних трансфертів – наближеність фінансових ресурсів до кінцевих споживачів послуг, що дає можливість

більш ефективно використовувати їх та зменшити адміністративні витрати на їх реалізацію;

– удосконалення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування;

– 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).

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.]. – Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – К.: НДФІ, 2004. – 400 с.

3. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монограф. / Ю.В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ „Юго-Восток і ЛТД”, 2005. – 642 с.

4. Основні показники виконання бюджетів України за 2006–2008 рр. та прогнозування на 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу до докум.: <http://www.minfin.com.ua>.

Сидор І.П.

К.е.н., доцент кафедри фінансів

ПОДАТКОВІ НАДХОДЖЕННЯ В СИСТЕМІ ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Економічна реформа в Україні, головна мета якої полягає у побудові соціально-орієнтованої економіки ринкового типу, передбачає багатогранний комплекс взаємообумовлених заходів, головними з яких є: використання різних форм власності, розвиток товарно-грошових відносин, формування ринкового середовища, активне застосування фінансово-кредитних важелів як засобів підвищення ефективності економіки. Поряд з тим, економічне оновлення об'єктивно потребує зміцнення державного бюджету як основного важеля ефективного розвитку господарства країни, що прагне до соціально-орієнтованої економіки.