

Кириленко О. П.

*д. е. н, професор,
завідувач кафедри фінансів*

ДОХІДНА БАЗА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ТА ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

Зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів завжди розглядалося як один з найважливіших пріоритетів державної політики з часу відродження в Україні інституту місцевого самоврядування (1990 р.) та ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування (1997 р.). Цій меті була підпорядкована розпочата у 2001 р. реформа бюджетної системи України у відповідності до прийнятого Бюджетного кодексу та нормативних актів, які йому передували, спрямованими на вдосконалення міжбюджетних відносин.

Безумовно, практичне застосування норм Бюджетного кодексу справило позитивний вплив на бюджетну систему країни завдяки чіткому розподілу доходів та видатків бюджетів всіх рівнів та видів, визначенню відповідальності учасників бюджетного процесу, повноважень контрольних органів, запровадженню принципів гласності та прорості в організації державних та місцевих фінансів. Суттєвим стимулом стало застосування окремих механізмів, які сприяли встановленню більшої заінтересованості місцевої влади у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів. Загалом можна говорити про те, що відбулося певне зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування за час дії Бюджетного кодексу України в редакції 2001 року.

Разом з цим десять років роботи в умовах реформованої бюджетної системи виявили низку проблемних аспектів, які перешкоджали подальшому зміцненню інституту місцевого самоврядування, а також динамічному соціально-економічному розвитку регіонів та країни в цілому. До їх числа слід віднести:

– високу ступінь централізації бюджетної системи, за якої більш ніж 75% бюджетних доходів надходить до державного бюджету та здійснюється близько 60% бюджетних видатків;

– значну трансфертну залежність місцевих бюджетів від державного бюджету. Так, у сукупних доходах місцевих бюджетів України у 2010 р. трансферти склали 49,5%;

– невелику питому вагу власних доходів органів місцевого самоврядування (14,8% загального фонду місцевих бюджетів у 2010 р.), в тому числі місцевих податків і зборів (1,2% доходів загального фонду місцевих бюджетів);

– нераціональну структуру та надзвичайну вразливість складу доходів місцевих бюджетів, за якої на долю лише одного податку на доходи фізичних осіб припадає в середньому близько 80% всіх податкових надходжень загального фонду місцевих бюджетів;

– переважання у місцевих бюджетах видатків, пов'язаних з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень. Причому достатньо широке розповсюдження одержала практика використання власних доходів місцевих бюджетів для більш повного фінансування делегованих повноважень;

– обмежені можливості щодо формування бюджетів розвитку на рівні місцевого самоврядування, незначну частку капітальних видатків місцевих бюджетів (8,3% сукупних видатків місцевих бюджетів у 2010 р.);

– доволі значну диференціацію як доходів, так і видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одну особу наявного населення адміністративно-територіальних одиниць внаслідок неефективної політики фінансового вирівнювання, яка здійснюється в тому числі і за допомогою бюджетних трансфертів. У 2009 р. при середньому рівні доходів місцевих бюджетів у розмірі 1378,8 грн, максимальне значення спостерігалось для м. Києва – 5026,8 грн, а мінімальне було в Тернопільській області – 761,1 грн. Аналогічна ситуація характерна для видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного жителя, які в тому же році коливались від 2465,6 грн в Сумській області до 4216,9 грн в столиці (при середньому рівні 2750,7 грн).

8 липня 2010 року був прийнятий в новій редакції Бюджетний кодекс України, яким продовжено реформування бюджетної системи в напрямку забезпечення її подальшої децентралізації, вдосконалення бюджетного процесу, підвищення ефективності бюджетного контролю та відповідальності за бюджетні правопорушення, покращення бюджетного планування через запровадження середньострокового планування та прогнозування і удосконалення програмно-цільового методу, зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів, в т. ч. бюджетів розвитку, та впорядкування видатків місцевих бюджетів.

Прийняття Податкового кодексу продовжило процес модернізації державних фінансів в напрямку адаптації системи оподаткування до вимог ринкової економіки, зменшення податкового тягаря на суб'єкти господарювання, створення стимулів для інвестування коштів юридичними та фізичними особами, вдосконалення адміністрування податків, більш повного втілення принципу соціальної справедливості в оподаткуванні. Основними новаціями Податкового кодексу України, спрямованими на зміцнення місцевих бюджетів є:

- визначення нового переліку місцевих податків і зборів;
- запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та віднесення його до складу місцевих податків і зборів;
- прив'язка ставок збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності (плати за торговий патент) до розміру мінімальної заробітної плати, що сприятиме збільшенню його надходжень;
- введення нової бази оподаткування збором за місце для паркування транспортних засобів (замість години парковки – площа парковки) з метою зменшення ухилень від сплати даного податку;
- запровадження на всій території країни туристичного збору замість курортного збору, який мав обмежене застосування;
- визначення компетенції органів місцевого самоврядування в оподаткуванні.

Разом з цим, Податковим кодексом скасовано місцеві податки і збори, встановлені Декретом Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 р., які протягом тривалого часу наповнювали місцеві бюджети, що безумовно на початкових етапах матиме негативний вплив на формування їхньої дохідної бази. За прогнозами Міністерства фінансів України, втрати місцевих бюджетів, пов'язані зі змінами складу місцевих податків і зборів протягом року становитимуть 269,1 млрд грн [3, с. 223].

Ситуація з наповненням доходів місцевих бюджетів ускладнюється в умовах невиконання планових показників податкових надходжень за 2010 рук. Так, при плані податкових надходжень загального фонду місцевих бюджетів у розмірі 67594,6 млн грн було одержано лише 65651,1 млн грн, т.б. 97,1%; завдання по податку з доходів фізичних осіб виконано за рік на 97,6%, податку на прибуток підприємств – на 85,6%, зборів за спеціальне використання природних ресурсів – на 93,1%, платі за землю – на 92,7%.

Таким чином перед місцевими фінансовими органами постають не прості завдання формування доходів місцевих бюджетів у обсягах, достатніх для здійснення запланованих видатків. Досягти цього можна, зокрема шляхом:

- повної мобілізації запланованих по кожному виду надходжень від податків, підвищення ефективності контрольної роботи за сплатою податків;

- популяризації Податкового кодексу, роз'яснення його положень через засоби масової інформації;

- попередження ухилення від сплати податку на доходи фізичних осіб, зокрема шляхом виплати заробітної плати «у конвертах»;

- формування інформаційної бази щодо платників податку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, з метою ефективного його адміністрування починаючи з наступного року;

- створення дієвих механізмів заінтересованості місцевих органів влади у додатковому одержанні доходів державного і місцевих бюджетів;

- більш активного пошуку і залучення нетрадиційних джерел доходів, набуття досвіду здійснення місцевих запозичень;

- формування у суспільстві нової податкової культури, заохочення дисциплінованих платників податків та створення для них позитивного іміджу.

Поряд із цим стратегічними векторами зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів повинні залишатися і надалі:

- децентралізація бюджетної системи та передача на рівень місцевих бюджетів фіскально значимих загальнодержавних податкових надходжень;

- розширення складу доходів, що не враховуються при розрахунку обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам;

- надання прав органам місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних місцевих податків і зборів, законодавча регламентація процедур самооподаткування населення.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. К.: 2009. – 136 с.

2. Звіти Міністерства фінансів України про виконання бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя станом на 1 січня 2011 року. Доступно з: Офіційного сайту Комітету Верховної Ради України з питань бюджету.

3. Реформирование налоговых систем. Теория, методология и практика: монография / Под ред. И.А. Майбурова, Ю.Б. Иванова, А.И. Крисоватого. – К.: Кондор, 2011. – 352 с.

Дем'янишин В. Г.

д. е. н., професор кафедри фінансів

БЮДЖЕТНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ У СИСТЕМІ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВИ

Бюджетний механізм включає багато складових, серед яких особливе місце займає бюджетне прогнозування. За його допомогою можна аналізувати тенденції формування і використання бюджетних ресурсів країни, виявляти чинники, які впливають на показники бюджету, попереджувати негативні бюджетні явища, розробляти різні варіанти бюджету держави з метою досягнення стратегічних цілей розвитку суспільства.

В економічній літературі окремі питання бюджетного прогнозування досліджують такі вітчизняні вчені, як О. Василик [3], О. Даневич [4], А. Загородній [1], С. Мочерний [2], В. Опарін [5], К. Павлюк [3], В. Стоян [4], В. Федосов [5], С. Юрій [4] та інші. Українська фінансова наука сформулювала основні теоретичні підходи до цього виду прогнозування як системи наукових гіпотез, уявлень, передбачень і форм їх конкретизації щодо тенденцій і стратегічних напрямів розвитку бюджетних відносин, відповідних об'єктів та суб'єктів цих відносин.

Однак теоретичні розробки на практиці реалізуються вкрай незадовільно, що негативно відображається на якості управління соціально-економічними процесами, тенденціях та динаміці економічного і соціального розвитку суспільства. Наявність перерахованих та інших недоліків і проблем обумовили вибір теми дослідження та її актуальність.

Більшість вітчизняних науковців і практиків вважають, що прогнози окремих явищ і процесів формують у вигляді якісних характеристик, кількісних оцінок прогнозованих показників та ймовірностей їхнього досягнення. За термінами охоплення прогнози можуть бути короткотерміновими (до 3 років), середньотерміновими (3-5 років) і довготерміновими (5 і більше років). Процес складання прогнозів передуює розробленню планів і є вихідною базою планування.