

О.П. Кириленко

(Тернопільська академія
народного господарства)

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Реформа вітчизняної бюджетної системи, яка розпочалася з 2001 року і закріплена у Бюджетному кодексі України, сприяла вирішенню багатьох назрілих у цій сфері проблем. Основними її позитивними надбаннями стало: проведення чіткого розподілу доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами; запровадження прозорої та об'єктивної процедури міжбюджетних відносин; використання нормативних підходів у бюджетному плануванні; зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування; встановлення заінтересованості місцевих фінансових органів у збільшенні доходів як державного, так і місцевих бюджетів; визначення відповідальності і контрольних повноважень всіх учасників бюджетного процесу та ін.

Проте практичне застосування норм Бюджетного кодексу протягом двох років засвідчило наявність ряду невирішених проблем, перш за все у галузі міжбюджетних відносин. Необхідність їх подальшого дослідження та найшвидшого вирішення зумовлена тією роллю, яку відіграють міжбюджетні відносини в реалізації пріоритетних загальнодержавних завдань щодо створення сприятливих умов для економічного зростання, розвитку національної економіки, покращання добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, а отже – зміцнення демократії.

Сьогодні неврегульованими залишаються міжбюджетні відносини на рівні міста районного значення, селища, села. Чинний порядок розрахунку обсягів бюджетних трансфертів не враховує сформованої протягом тривалого часу мережі бюджетних установ, а також стану об'єктів соціально-культурної сфери. Корируючі коефіцієнти до нормативів бюджетної забезпеченості не відображають регіональної специфіки у здійсненні видатків місцевих бюджетів. Відсутній дієвий механізм стимулювання регіонів-донорів державної скарбниці. Недосконалим є порядок надання

додаткових дотацій місцевим бюджетам у випадках перевиконання запланованих показників загального фонду державного бюджету.

Вирішенню нагальних проблем регіональної політики і проведеному ефективному фінансовому вирівнюванню територій перешкоджає законодавча невизначеність критеріїв та переліку депресивних територій, які потребують першочергової підтримки через систему міжбюджетних трансфертів. У Концепції державної регіональної політики застосований дуже загальний підхід до визначення депресивних територій, з якого слідує, що депресивними слід вважати регіони чи їх частини, у межах яких показники економічного розвитку та соціального забезпечення громадян за критеріями, визначеними законодавством, значно нижчі, ніж відповідні середні показники в державі [2]. Ми вважаємо, що потребує чіткого і кількісного визначення межа відхилень соціально-економічних індикаторів від середнього рівня по країні, що дає підставу для віднесення територій до категорії депресивних.

Незважаючи на деяке зміцнення власної дохідної бази місцевих бюджетів, проведене у Бюджетному кодексі, загалом матеріально-фінансова основа органів місцевого самоврядування залишається слабкою. Недостатньо коштів направляється на утримання місцевого комунального, житлового, дорожнього господарства, фінансування закладів культури, спорту. Бюджети розвитку не стали вагомим джерелом проведення інвестиційної та інноваційної діяльності в регіонах, тобто вони не відповідають сучасним вимогам – їх розмір в обласних центрах України у 2002 р. коливався від 0,5 % доходів міського бюджету Одеси до 7,2 % доходів бюджету Тернополя [3, с. 22]. Основна частина коштів місцевих бюджетів спрямовується на задоволення поточних потреб.

Крім того, місцеві бюджети часто втрачають частину своїх доходів внаслідок штучного їх зменшення, яке відбувається багатьма шляхами. Так, держава ніяким чином не компенсує втрат власних доходів місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з наданими окремим платникам Законом “Про Державний бюджет України” пільгами з плати за землю. При формуванні міжбюджетних відносин Міністерство фінансів вдається до коригування фактичних надходжень доходів місцевих бюджетів за попередні роки, які є базою для обчислення прогнозних обсягів доходів. Таке необґрунтоване збільшення доходів веде в кінцевому результаті до заниження обсягів отриманих дотацій вирівнювання. На наш

погляд, слід законодавчо визначити порядок коригування власної дохідної бази місцевих бюджетів і встановити перелік чинників, що можуть при цьому бути враховані.

Крім такого суб'єктивного коригування дохідної бази, сама методика її визначення є недосконалою. Так, індекси відносної податкоспроможності територій, на основі яких розраховуються прогнозні доходи місцевих бюджетів, визначаються виходячи з даних про фактичні надходження за попередні три роки встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів [1, с. 65], серед яких близько 80 % складає прибутковий податок з громадян. Як відомо, надходження прибуткового податку з громадян характеризуються надзвичайною нестабільністю. Причому в процесі проведення фінансового вирівнювання втрачають ті регіони, де спостерігалось не систематичне і значне зростання обсягів надходжень прибуткового податку з громадян, яке і було враховане при визначенні дохідної бази. Отже, діючий порядок не дає можливості об'єктивно оцінити податкоспроможність територій і, відповідно, не забезпечує проведення справедливого перерозподілу бюджетних ресурсів. Ми вважаємо, що доцільно в перспективі при визначенні обсягів бюджетних трансфертів переходити до оцінки податкової бази територій як сукупності об'єктів, що підлягають оподаткуванню (доходів населення, прибутку підприємств, вартості нерухомого майна – при запровадженні податку на нерухомість та ін.), а не враховувати лише фактично зібрані доходи як результат діяльності органів податкової служби.

У 2004 р. очікується суттєве зменшення надходжень до місцевих бюджетів через зміни в оподаткуванні доходів фізичних осіб, скасуванні готельного збору і збору за проїзд територією прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон. У зв'язку з переходом на казначейську систему обслуговування місцевих бюджетів втрачається і таке джерело власних доходів, як надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами.

Як показують попередні розрахунки, підвищення рівня мінімальної заробітної плати до 237 грн. і оплати праці в бюджетній сфері суттєво змінює структуру видаткової частини місцевих бюджетів виходячи з економічної класифікації видатків. Якщо сьогодні поточні видатки з місцевих бюджетів у більшості випад-

Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми

ків становлять 80 % і більше [3, с. 76–79], а основна їх частина – це заробітна плата, то з наступного року дане співвідношення зміниться у напрямі подальшого збільшення питомої ваги оплати праці у сукупних видатках місцевих бюджетів. Таким чином, досить проблемним стає фінансування інших не менш важливих потреб бюджетних установ, таких як забезпечення продуктами харчування, придбання медикаментів та перев'язувальних засобів, здійснення капітальних видатків.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.01. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Концепція державної регіональної політики. Затверджено Указом Президента України від 25.05.01 № 341/2001.
3. Фінансовий стан міст. 2002 р. / Асоціація міст України та громад. – К., 2003. – 135 с.