

ШЛЯХИ СТАБІЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Бюджет і бюджетна система загалом відносяться до тієї сфери суспільного життя, що безпосередньо стосується інтересів усіх і кожного. В бюджеті будь-якої країни відбиваються важливі економічні, соціальні, політичні проблеми життя суспільства і людини.

Кожна країна має свою бюджетну систему, що відображає її економічну, соціальну, зовнішньоекономічну політику. Важливість питання побудови ефективної бюджетної системи полягає у тому, що через бюджетну систему, зокрема через її ланки, перерозподіляється частина національного доходу, що обумовлено необхідністю створення централізованого фонду грошових коштів для забезпечення суспільних потреб і повного виконання державою своїх функцій.

Стало очевидно, що бюджетна система потребує вдосконалення форм і методів планування бюджетів різних рівнів, ефективного використання бюджетних коштів, міжбюджетних стосунків.

Створити ефективну бюджетну систему, яка б стала інструментом досягнення економічного зростання та забезпечення належного виконання державою своїх функцій, – є одним з основних завдань держави.

Слід визначитися з моделлю бюджетної системи, яка б відповідала закріпленому в Конституції державному та територіальному устрою країни. Це найпринциповіший момент, що забезпечує альтернативи політичного

вибору.

Під моделлю бюджетної системи розуміємо спосіб побудови бюджетної системи та організації міжбюджетних взаємовідносин. Світова практика свідчить, що існують три основні моделі організації бюджетної системи держави.

Перша з них базується на принципах автономії кожного рівня влади, повному розмежуванні різних податків між територіальними рівнями і закріпленні їх за відповідними бюджетами. Це означає, що в країні, яка має таку бюджетну систему, справляються центральні, регіональні та місцеві податки. Вони повністю надходять до відповідних бюджетів. Кожен рівень влади при цьому відносно незалежний один від одного і забезпечує фінансовими ресурсами покладені на нього функції, в основному, за рахунок власних податкових надходжень.

Друга модель бюджетної системи базується на фіксованому пайовому розподілі основних податків між різними територіальними рівнями. Це означає, що в країні, де запроваджено подібну бюджетну систему, центральна влада, регіони й місцеве самоврядування мають зафіксовану частку доходів від кожного з податків. Ця частка є стабільною, не змінюється і забезпечує формування основної частини фінансових ресурсів кожного рівня влади.

Третя модель базується на тому, що у державі різні рівні влади застосовують спільну базу оподаткування. Це означає, що кожен рівень влади – центральний, регіональний та місцевий – встановлює

© Пешко Анатолій Володимирович – доктор економічних наук, радник Голови Верховної Ради України. Президент підприємства з іноземними інвестиціями за участю українського капіталу промислово-комерційної фірми «Укрінтеркомплекс», Київ.

свої ставки оподаткування в межах одного і того ж податку. Таким чином, загальна ставка податку по країні є сумою податкових ставок центральної, регіональної та місцевої влади [3, 223].

Звичайно, в чистому вигляді такі моделі не існують. Кожна країна сформувала специфічну, властиву лише їй, модель бюджетної системи. Таке завдання постало і перед Україною. Враховуючи світовий досвід і життєві реалії, в Україні можна було б побудувати модель бюджетної системи з такими ознаками. Доцільно запровадити центральні, регіональні й місцеві податки, які б повністю зараховувалися до відповідних бюджетів. Такий принцип розподілу фінансових ресурсів слід було б доповнити пайовим розподілом окремих із нинішніх так званих "регульованих доходів" на сталій основі. Це могло б бути зроблено за рахунок закріплення на законодавчому рівні, на довгостроковій основі, частки центрального, регіональних і місцевих бюджетів у таких доходах.

Слід відмовитися від розподілу бюджетних доходів в Україні на так звані "закріплені" та "регульовані". Основна частка доходів центрального, регіональних і місцевих бюджетів має формуватися на основі їх власних податків і пайів у податках.

Фінансове вирівнювання так званих "бідних" і "багатих" територій слід забезпечувати не за рахунок регульованих доходів, а лише на основі системи бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Саме на цих засадах здійснюється фінансове вирівнювання у всіх розвинених країнах.

Механізм фінансового вирівнювання має забезпечити створення відносно однакових умов для проживання громадян України на всій території держави. На відміну від інших європейських країн, ми маємо розумі

відмінності між рівнем та якістю життя у містах і селах різних за географією та політичною вагою регіонів, що є свідченням, по суті, відсутності державної регіональної політики. Слід у законодавчому порядку визначити рівень державних мінімальних соціальних стандартів, які забезпечуються органами місцевого самоврядування на всій території України. Відповідно до потреб забезпечення державних мінімальних соціальних стандартів кожен орган місцевого самоврядування повинен мати знову ж таки законодавчо гарантований мінімальний бюджет і доходну базу.

Заходи фінансового вирівнювання мають охопити лише території, які не можуть за рахунок власної доходної бази сформувати гарантовані мінімальні бюджети, а також території, що мають значні надлишки фінансових ресурсів порівняно із середньодушовою забезпеченістю в державі.

Потреби органів місцевого самоврядування у трансфертах із державного та регіональних бюджетів мають визначатися на основі нормативно-розрахункових методів. Нам слід розробити відповідну формулу вирівнювання – математичну модель, на основі якої території, що потребують фінансової підтримки, отримуватимуть гарантовані трансферти.

Світовий досвід свідчить: у систему заходів фінансового вирівнювання включаються території, які мають власну доходну базу на душу населення обсягом менше 95% від середньої по країні, і території, що мають відповідну базу на душу населення обсягом більше 120% від середньої по країні [5, 189].

Потребує розв'язання проблема акумуляції фінансових ресурсів для формування трансфертних фондів (фондів фінансового вирівнювання). За умов України фонди фінансового вирівнювання доцільно створити на рівні

Державного бюджету України, а також на рівні республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських бюджетів Києва та Севастополя. Доцільно, щоб кошти фондів фінансового вирівнювання формувалися за рахунок одного або кількох центральних податків.

Можливий варіант, що фонд трансфертів у складі Державного бюджету України буде формуватися за рахунок частини податку на додану вартість. Необхідно розробити і прийняти Закон "Про порядок надання дотацій, субсидій, субвенцій та інших трансфертів з Державного бюджету України". Терміново розробки потребує Закон України "Про Державний бюджет України і бюджетні процедури".

Критерієм у розподілі фінансових ресурсів між рівнями влади має стати обсяг обов'язків щодо фінансування тих чи інших сфер, які покладаються на центральну, регіональну та місцеву владу. Таким чином, розподілу фінансових ресурсів між рівнями влади має передувати розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням, між центральною, регіональною і місцевою владами. Саме завдяки цьому буде покладено край нинішній практиці бюджетних "торгів" між центром і регіонами, практиці, по суті, окремих стосунків Києва з кожним регіоном, залежно від того, яку політичну вагу має та чи інша територія та її керівник у державі.

Реформуванню підлягає існуюча податкова система України. Слід значно зменшити частку в системі загальнодержавних податків і збільшити частку місцевих та регіональних податків. Подальший розвиток податкової системи України має передбачати розширення повноважень місцевих і регіональних органів влади в

сфері запровадження місцевих та регіональних податків. Саме за таких умов може бути оподаткована "тіньова економіка", послаблений податковий тиск на тих платників податків, які їх сьогодні дисципліновано сплачують. Першим кроком у реформуванні податкової системи могло б стати прийняття Закону України "Про місцеві податки і збори", згідно з яким запроваджувався б новий порядок зарахування до місцевих бюджетів місцевих податків і зборів. Доцільно встановити, що місцеві податки і збори не враховуються при визначенні нормативів відрахувань від загальнодержавних податків до бюджетів місцевого самоврядування. Одночасно слід встановити, що місцеві податки і збори використовуються виключно на видатки розвитку. Це заохочуватиме органи місцевого самоврядування розширювати власну доходну базу.

Слід розробити нову правову базу фінансової діяльності органів місцевого самоврядування. Вона має передбачати, що органи місцевого самоврядування складають два самостійних бюджети - поточний та бюджет інвестицій і розвитку. Бюджет інвестицій і розвитку має формуватися за рахунок місцевих позик, кредитів, інвестиційних трансфертів та частини податкових надходжень. Треба встановити, що використання коштів бюджету інвестицій на поточні потреби забороняється. Слід створити умови для участі органів місцевого самоврядування у фінансово-кредитних відносинах і надати їм право створювати власні фінансово-кредитні установи, утворити Центральний банк комунального кредиту, який би функціонував за прикладом західноєвропейських. Потрібно законодавчо врегулювати питання створення ринку комунальних цінних паперів. Доцільно розробити та прийняти

Закони України "Про фінансові основи місцевого самоврядування", "Про правовий режим майна комунальної власності", "Про унітарні державні та комунальні підприємства", "Про державні та комунальні землі" та інші акти.

Основною метою ідеології реформи бюджетної системи є скасування принципу єдності бюджетної системи України та перехід до автономного функціонування центрального, регіональних та місцевих бюджетів і на цій основі фінансове забезпечення функцій, які покладені на центральну, регіональну та місцеву влади. Кожна з ланок влади має функціонувати на основі власної доходної бази. Це покладе край ідеології утриманства, яка сьогодні побутує, створить умови для розвитку засад бюджетного самофінансування як у центрі, так і на місцях.

Практична реалізація запропонованих заходів щодо реформування бюджетної системи неможлива без переосмислення окремих положень ст. 143 Конституції України щодо порядку формування та ролі обласних і районних бюджетів, які, з нашої точки зору, суперечать у цілому конституційним гарантіям розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Основними завданнями мають стати:

1) планування видатків бюджету на основі реального прогнозу доходів бюджету та оптимального розміру дефіциту бюджету виходячи з безпечної тенденції стану державного боргу;

2) приведення законодавства щодо державних зобов'язань у відповідність зі спроможністю бюджету їх виконувати;

3) прийняття пакету законодавчих актів, який охоплюватиме питання щодо процедур бюджетного процесу та базуватиметься на здійсненні адміністративної реформи;

4) прийняття законодавства, яке б регулювало розподіл повноважень та відповідних фінансових ресурсів між центральним і місцевими органами влади, формування місцевих бюджетів та їх взаємовідносини з державним бюджетом на основі адміністративної реформи та, зокрема, реформи місцевого самоврядування;

5) складання бюджету з урахуванням бюджетної стратегії на кожні три роки; забезпечення прозорості та публічності бюджетного процесу;

6) необхідно мати повну інформацію про всі грошові кошти, якими володіють бюджетні установи, з метою їх аналізу для раціонального використання бюджетних коштів.

За останні роки було зроблено деякі кроки в цих напрямках. Зокрема, триває робота над удосконаленням бюджетного законодавства з метою створення нормативно-правового поля для підвищення прозорості та ефективності бюджетних процедур; удосконалюється форма казначейського виконання державного бюджету.

Одним із основних завдань має стати досягнення більшої прозорості бюджетного процесу (тобто відкритості перед громадськістю щодо реалізації бюджетної політики). Це необхідно з метою: підвищення розуміння бюджету та довіри з боку громадськості до діяльності державних органів влади, що в кінцевому підсумку сприятиме більшій підтримці нею найбільш раціональних заходів щодо бюджетної політики; підвищення ефективності бюджетного процесу, яке досягатиметься за рахунок врахування зважених критичних оцінок з боку політиків, незалежних експертів та інших зацікавлених осіб щодо розв'язання бюджетних проблем і відповідної мінімізації допущення прорахунків у майбутньому; використання деталізованих показників і

забезпечення повноти інформації щодо бюджету сприятиме більш якісному проведенню аналізу та оцінок бюджету, здійсненню більш виважених та обґрунтованих заходів бюджетного процесу, що, в свою чергу, забезпечить підвищення ефективності бюджету; збільшення можливостей проведення порівнянності та аналогій з практикою вирішення бюджетних питань в інших країнах і, таким чином, максимального використання їх позитивного досвіду для України.

Реформа сукупних державних витрат має стати основою для реформування системи формування доходів бюджетів різних рівнів та визначити критерії кількісного розподілу фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи по вертикалі.

Реформа бюджетної системи та міжбюджетних взаємовідносин пов'язана з реформуванням податкової системи України, зокрема переглядом структури та переліку державних податків, розширенням ролі та частки місцевих податків і зборів, запровадженням регіональних (обласних) податків і зборів. За рахунок цього мають бути створені передумови для радикального зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, зміни джерел формування дохідної бази цих бюджетів.

Наслідком цього має стати переведення усіх ланок місцевих бюджетів на власну дохідну базу. Конкретний перелік дохідних джерел окремих ланок місцевих бюджетів є темою спеціального дослідження і тут не розглядається. Необхідно ухвалити нову редакцію Закону України "Про систему оподаткування", Закони України "Про місцеві податки і збори", "Про фінанси місцевого самоврядування".

У процесі реформи бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідносин

в Україні має бути розв'язана проблема державної стандартизації бюджетних видатків. Це означає, що в межах усієї території України державні та громадські послуги мають надаватися в гарантованих обсягах і бути за якістю не нижчими, ніж в середньому по країні. Ось чому в законодавчому порядку слід визначити державні мінімальні соціальні стандарти державних і громадських послуг. Необхідно ухвалити Закон України "Про державні мінімальні соціальні стандарти". У зв'язку з цим ми повинні реалістично переоцінити окремі норми законодавства, які, як засвідчила практика, не виправдали себе. Це, зокрема, стосується так званого нормативного підходу до формування мінімальних розмірів місцевих бюджетів.

Що стосується обов'язкових завдань органів місцевого самоврядування, то в їх межах ці органи мають надавати державні та громадські послуги на рівні не нижчому, ніж це буде передбачено державними мінімальними соціальними стандартами.

Переведення місцевих бюджетів на власну дохідну базу, запровадження державних мінімальних соціальних стандартів створять ситуацію, за якої частина органів місцевого самоврядування не матиме достатніх дохідних джерел для забезпечення обов'язкових завдань щодо надання державних і громадських послуг на рівні державних стандартів. Це пов'язано з об'єктивними причинами, зокрема такими, як нерівномірність розміщення продуктивних сил і податкової бази. Інша ж частина органів місцевого самоврядування, навпаки, матиме значний надлишок фінансових ресурсів, забезпечивши фінансування не тільки обов'язкових, а й факультативних завдань.

Слід зазначити, що подібна процедура формування і затвердження бюджетів зараз не застосовується в жодній розвинутій країні. Затвердження бюджету центрального уряду і затвердження місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів. Ураховуючи це, в ході реформи бюджетної системи і міжбюджетних взаємовідносин в Україні доцільно роз'єднати бюджетний процес, пов'язаний зі складанням, затвердженням і виконанням державного бюджету України, і відповідний процес, пов'язаний із формуванням місцевих бюджетів. Слід законодавчо визначити строки затвердження місцевих бюджетів, конкретний термін щодо кожного з них має визначати відповідний орган місцевого самоврядування.

Виходячи з вищесказаного можна зробити висновок, що нові економічні відносини потребують змін і в бюджетній системі. Щодо вирішення цієї проблеми потрібно: зберегти бюджетну систему і бюджетний устрій до виходу з економічної кризи, щоб мобілізувати використання фінансів у державі з метою подолання кризових явищ за рахунок розвитку пріоритетних напрямів виробництва, стабілізації національної валюти; при збереженні централізованої бюджетної системи надати право місцевим органам влади і управління розпоряджатися коштами, що надходять

від комунальної власності підприємств через податки, регулюючи бюджети за рахунок загальнодержавних податків і доходів; надати самостійність місцевим бюджетам, консолідувавши у бюджеті України всі бюджети, що становлять бюджетну систему.

Література

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996р.// Відомості Верховної Ради України.-1996.-№30.
2. Закон України про Бюджетний кодекс України //Відомості Верховної Ради України. - 2001.-№ 37-38.
3. Бюджетна система України: Навч. посібник / С.І. Юрій, Й.М. Бескид, В.Г. Дем'янишин та ін. – К.: НІОС, 2000.- 400с.
4. Колодій С.Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України.-2001.-№3.- С.63-68.
5. Опарін В.М., Малько В.І., Кондратюк С.Я., Коломієць Г.Б. Бюджетна система. –К.: КНЕУ, 2002.- 336с.
6. Пасічник Ю.В. Бюджетна система: Навч. посібник. - Черкаси: Відлуння, 1999.- 376с.
7. Парижак Н.В. Формування ефективної бюджетної системи України // Фінанси України. – 1998.-№1. – С.19-21.