

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ



Ольга КИРИЛЕНКО

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Розглянуто окремі аспекти функціонування бюджетної системи України, практики формування та використання коштів державного та місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин. Виявлено низку негативних тенденцій і окреслено шляхи вирішення існуючих проблем з врахуванням визначених пріоритетів суспільного розвитку.

The certain aspects of budget-funded system functioning of Ukraine, practical forming and using of state and local budgets funds, interbudgetary relations organizing are considered. The chain of negative tendencies is exposed, and the ways of existing issues determination are outlined taking into consideration the identified priorities of social development.

Прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України справило позитивний вплив на функціонування бюджетної системи країни, сприяло практичному втіленню таких важливих принципів її побудови як самостійність бюджетів, субсидіарність у здійсненні видатків, справедливість та неупередженість в розподілі бюджетних ресурсів, публічність і прозорість бюджетного процесу, ефективність та цільове використання бюджетних коштів, відповідальність суб'єктів бюджетних правовідносин [1, 9–10]. Застосування на практиці норм Бюджетного кодексу сприяло певною мірою формуванню основ ефективної та відповідальної системи управління державними фінансами в Україні. Але, незважаючи на сприятливі зрушення, у бюджетній сфері все ще залишається

багато невирішених проблем, спостерігається низка негативних і тривожних тенденцій, на яких ми вважаємо за доцільне зупинитися детальніше.

Перш за все нераціональним є співвідношення у бюджетній системі країни державного і місцевих бюджетів за обсягами акумульованих у них ресурсів. Так, у 2005 р. в Державному бюджеті України було зосереджено 78% доходів і 59% видатків бюджетної системи, у місцевих бюджетах – відповідно 22% і 41%, що свідчить про достатньо високий ступінь централізації бюджетних ресурсів. Крім того упродовж останніх років відбувалося неухильне посилення централізації бюджетних коштів, всупереч прийнятому на державному рівні курсу на децентралізацію державних фінансів; цей висновок підтверджують дані, наведені в таблиці 1.

Структура зведеного бюджету України*, %

	Роки			
	1993	2004	2005	2006 (план)
Доходи:				
Державний бюджет	52,1	74,9	77,6	79,2
Місцеві бюджети	47,9	25,1	22,4	20,8
Видатки:				
Державний бюджет	60,6	62,1	58,9	60,9
Місцеві бюджети	39,4	37,9	41,1	39,1

* Складено на основі [2, 8].

Існує низка проблем, пов'язаних з формуванням доходів, як державного, так і місцевих бюджетів. У 2005 р. більш ніж 70% доходів держбюджету складала податкові надходження, що загалом свідчить про достатньо стійку дохідну базу державного бюджету у порівнянні з місцевими. Проте незначними залишаються доходи від операцій з капіталом (0,7%) як наслідок неефективної діяльності держави у сфері управління належним їй майном.

Як відомо в даний час найбільш вагомими податковими надходженнями до державного бюджету є податок на додану вартість, податок на прибуток, акцизний збір, мито. Абсолютні обсяги цих податків мають стабільну тенденцію до зростання, зокрема завдяки певним позитивним зрушенням у податковій системі та податковій політиці, які за висновками фахівців Світового банку головним чином полягають у:

- досягнутому зменшенні податкових недоїмок;
- скасуванні податкових амністій та окремих податкових пільг;
- спрощенні системи сплати податку на прибуток підприємств та податку з доходів фізичних осіб;
- розробці стратегії модернізації управління адмініструванням податків [3, 15].

Проте труднощі із формуванням дохідної частини державного бюджету та виконанням запланованих показників

у 2006 р. все одно залишаються через зростаючі обсяги переплат по податках та заборгованості з ПДВ, недовиконанню надходжень по виконавчому збору, списанню податкових боргів [4].

Використання коштів державного бюджету України здійснюється у відповідності до тенденції стабільного збільшення масштабів державного споживання. Проте склад і структура видатків держбюджету за останні роки засвідчує неефективний розподіл державних коштів, більша частина яких спрямовується на споживання, а не на розвиток. Так, якщо у 2005 р. обсяги державних видатків в Україні були на рівні 44% ВВП, то капітальні видатки складала менше ніж десятю частину [3, 49]. В складі капітальних видатків більше половини – це капітальні трансферти підприємствам паливно-енергетичного комплексу і транспорту, дуже часто непрацюючим або збитковим. Окрім цього останнім часом відбулося деяке зниження відносних обсягів капіталовкладень до ВВП; виділені з бюджету кошти розпорошуються по багатьох об'єктах і не завжди використовуються повною мірою.

Дані негативні тенденції спричинені недоліками, які характерні для процесу капітального бюджетування, це, перш за все:

- відсутність стратегічних орієнтирів розвитку економіки в цілому та окремих її секторів;
- нерозвинутість довгострокового бюджетного планування;

- невисока якість економічної оцінки інвестиційних проектів;
- відсутність дієвої системи контролю за виконанням інвестиційних проектів.

Більше половини (52%) коштів державного бюджету спрямовується на соціальні цілі, що є досить високим показником. За своїми відносними обсягами видатки на освіту та охорону здоров'я в Україні є достатніми згідно кращого міжнародного досвіду. Проте якщо проаналізувати використання цих коштів, то можна відмітити: наявність громіздкої, непрозорої та неефективної системи соціальних допомог; обмеженість застосування адресних виплат громадянам, які потребують соціального захисту; незначні капітальні видатки в установах бюджетної сфери, зокрема в освіті та охороні здоров'я.

Протягом останніх років актуалізувалася проблема бюджетного дефіциту. Якщо у 1992 р., коли був вперше сформований бюджет незалежної України, його дефіцит становив 13,8% ВВП, то у 2000–2002 рр. вдалося досягнути профіциту державного бюджету. Проте у минулому році бюджетний дефіцит був уже на рівні 2,5% ВВП; на такому ж відносному рівні передбачено дефіцит на 2007 р. при зростанні його в абсолютному вимірі майже на 2 млрд. грн. порівняно з поточним роком [5]. Занепокоєння у практиків викликає проблема фінансування бюджетного дефіциту, справа в тому, що передбачається збільшення сукупного державного боргу, насамперед, за рахунок зовнішніх запозичень. Крім цього доволі проблемним залишається таке джерело фінансування дефіциту як надходження від приватизації державного майна; у поточному році план приватизації не виконується, що ставить під сумнів реальність цього джерела у наступному бюджетному періоді.

Особливого значення в сучасних умовах набувають проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин та формування і використання коштів місцевих бюджетів в контексті децентралізації влади та майбутньої реформи адміністративно-територіального устрою країни, які повинні супроводжуватися реформами у бюджетній та податковій системах, житлово-комунальному господарстві тощо.

Порядок формування місцевих бюджетів зазнав суттєвих змін у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України, проте сьогодні окремі його положення потребують подальшого вдосконалення з врахуванням набутого досвіду і об'єктивної потреби всемірного зміцнення місцевого самоврядування. Серед недоліків чинної практики формування доходної бази місцевих бюджетів слід відзначити невелику частку власних доходів, які є фінансовою основою для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування. Станом на 01.11.2006 р. в цілому по місцевих бюджетах України співвідношення власних та закріплених доходів становило 14% і 86% [6]. На рівні багатьох місцевих бюджетів питома вага доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання) є ще меншою. Так, у 2005 р. власні доходи не перевищували 10% в бюджетах таких обласних центрів, як Ужгород (5%), Вінниця і Сімферополь (6%), Житомир, Рівне і Херсон (7%), Луганськ і Луцьк (8%) [2, 14].

Упродовж останніх років відбувається поступове та неухильне зменшення податкових і неподаткових надходжень місцевих бюджетів (див. табл. 2). За період з 2001 по 2005 рр. частка податкових надходжень знизилася з 59% до 44%, неподаткових – з 8% до 6%, причому 5% з них склали власні доходи бюджетних установ. Така тенденція

Структура доходів місцевих бюджетів України*, %

Групи доходів	Роки		
	2001	2003	2005
Податкові надходження	59,3	54,2	43,9
Неподаткові надходження	8,3	7,2	6,6
Доходи від операцій з капіталом	0,5	2,9	3,9
Цільові фонди	2,7	1,5	2,1
Офіційні трансферти	29,2	34,2	43,5
Усього	100	100	100

* Складено на основі даних Державного казначейства України.

свідчить про послаблення дохідної бази місцевих бюджетів, в тому числі власної. Ми вважаємо, що зменшення частки податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів значно ускладнює проведення фінансової децентралізації відповідно до децентралізації влади, яка проводиться в Україні. Завдання, що покладаються на місцеве самоврядування постійно зростають, проте даний процес не супроводжується адекватним збільшенням фінансових ресурсів, які надходять у розпорядження місцевого самоврядування.

Як відомо, обсяги неподаткових надходжень, а також доходів від власності та підприємництва характеризують масштаби та результативність діяльності органів місцевого самоврядування на фінансовому ринку і ринку праці, у місцевому господарстві. Тому така незначна роль вказаних груп доходів не відповідає сучасним вимогам до зміцнення інституту місцевого самоврядування в Україні.

Спостерігається також послаблення фіскальної ролі місцевих податків і зборів, які є важливою складовою власних доходів та невід'ємним атрибутом фінансово незалежного місцевого самоврядування. Так, якщо у 1998 р. за рахунок цих податків було сформовано 6% доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів), то у 2005 р. – лише 2%. У сукупних доходах місцевих бюджетів України питома вага

місцевих податків і зборів у минулому році складала лише 1%.

Вітчизняна практика місцевого оподаткування суперечить сформованим у фінансовій науці уявленням на сутність та значення цього фінансового інституту, його ролі у становленні та функціонуванні місцевого самоврядування як підвалини кожного демократичного режиму. Тому актуальною є проблема докорінного реформування системи місцевих податків і зборів, яке необхідно провести в межах загального процесу вдосконалення системи оподаткування і прийняття Податкового кодексу України.

Загалом система формування доходної бази місцевих бюджетів не створює стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Справа в тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;
- протягом останніх років ліквідовано заохочення перевиконання показників по загальному фонду держбюджету, згідно якого половина додатково одержаних сум залишалася у розпорядженні територіальних громад;
- порядок надання трансфертів не враховує кращі результати діяль-

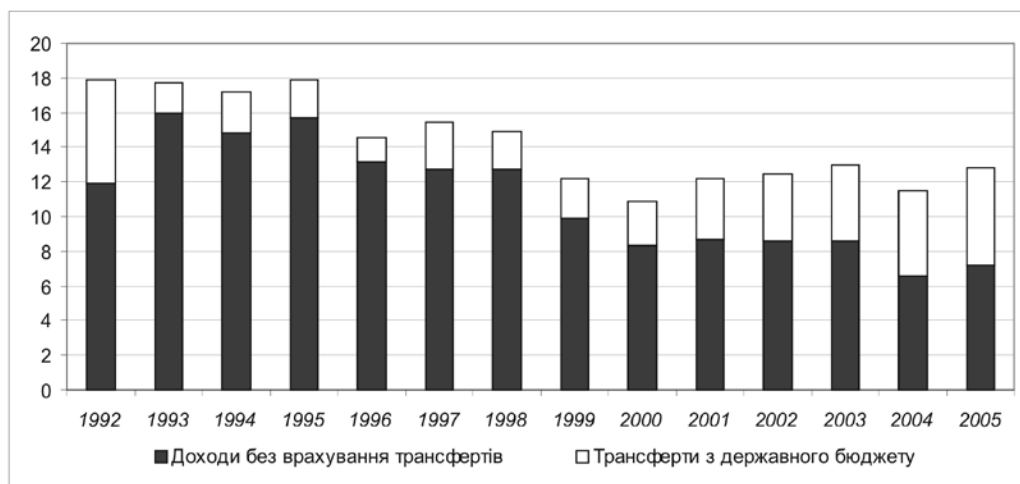
- ності місцевих фінансових органів, більше того – обсяги дотацій вирівнювання зменшуються у випадках збільшення надходжень закріплених за місцевими бюджетами доходів;
- органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів тому, що держава не компенсує зменшення цих надходжень, зумовлене наданням на загальнодержавному рівні пільг окремим платникам (наприклад, по платі за землю).

Проте найбільшим недоліком діючої практики формування доходів місцевих бюджетів є відсутність безпосередньої залежності між обсягами зібраних доходів на території місцевого самоврядування і переліком та якістю наданих місцевому населенню громадських послуг. Для подолання такого негативного стереотипу, а також для вирішення проблем, які нагромадилися у даній сфері необхідно:

- провести подальше зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування;

- сформувати дієвий механізм стимулювання податкових зусиль територіальних громад;
- реально втілювати в бюджетну практику принцип публічності та прозорості;
- встановити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів.

Ми впевнені, що вирішення вказаних проблем сприятиме формуванню в нашій країні повноцінного інституту місцевого самоврядування. Досягнення даної стратегічної мети вимагає оптимізації міжбюджетних відносин, подальшого вдосконалення порядку визначення та надання місцевим бюджетам міжбюджетних трансфертів. Останніми роками, як видно з даних таблиці 2, відбувалося збільшення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, що знайшло свій прояв у збільшенні частки трансфертів у сукупних доходах з 29,2% у 2001 р. до 43,5%. На рис. 1 наведена діаграма, яка відображає динаміку доходів місцевих бюджетів і трансфертів по відношенню до ВВП за період з 1992 р. по 2005 р., з якої видно,



Складено на основі даних Державного казначейства України.

Рис. 1. Доходи місцевих бюджетів України і трансферти з державного бюджету у % до ВВП

що загалом спостерігається також зменшення частки місцевих бюджетів у ВВП при одночасному збільшенні в їх складі трансфертів з державного бюджету.

Як відзначалося вище, однією з позитивних новацій Бюджетного кодексу України стало вдосконалення порядку надання трансфертів місцевим бюджетам з держбюджету на основі прозорих формалізованих процедур, що сприяло більш повній реалізації принципу справедливості у розподілі бюджетних ресурсів та суттєво зменшило гостроту міжбюджетних відносин. Такі позитивні зрушення були досягнуті у практиці розрахунку і виділення головного виду міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, які надаються органам місцевого самоврядування для фінансування делегованих повноважень.

Проте шестирічний досвід застосування формульних розрахунків при визначенні обсягів дотацій вирівнювання виявив також і деякі невирішені проблеми, це зокрема:

- відсутність безпосередньої ув'язки розмірів дотацій вирівнювання з основними макроекономічними показниками розвитку адміністративно територіальних одиниць;
- в механізмі розрахунку дотацій вирівнювання не враховується регіональна специфіка територій (крім таких особливостей як кількість населення, наявність гірської місцевості, при визначенні окремих видатків – типи населених пунктів: міські або сільські).

Відносно цільових субвенцій місцевим бюджетам слід зазначити, що позитивні зміни їх практично не торкнулися, субвенційний механізм залишається непрозорим, залежним від суб'єктивних чинників, внаслідок чого кошти безсистемно розподіляються по території країни, посилюючи тим самим диспропорції

соціально-економічного розвитку, створюючи різні інвестиційні можливості для органів місцевого самоврядування. Усі недоліки, характерні для практики надання дотацій до запровадження формульних процедур, стали притаманні цільовим субвенціям, кількість та розміри яких зростають стрімкими темпами значною мірою в результаті дії політичних чинників. За останні шість років обсяги субвенцій збільшилися у п'ять разів, більше того – розміри субвенцій зростають випереджаючими темпами порівняно з дотаціями.

Ми вважаємо, що надання фінансової допомоги з державного бюджету у вигляді дотацій повинно базуватися на глибокому та всесторонньому аналізі соціально-економічного розвитку населених пунктів, районів, областей; застосуванні гласних, науково обґрунтованих та єдиних для всіх підходів у визначенні конкретних розмірів трансфертів. В той же час потрібно враховувати цілі регіональної політики, спрямованої на подолання депресивності окремих територій.

Основною метою надання субвенцій інвестиційного характеру повинно бути зменшення міжрегіональних диспропорцій у спроможностях здійснювати бюджетні інвестиції. При цьому велике значення має запровадження обґрунтованих і випробуваних на практиці правил розподілу, побудованих на засадах справедливості, неупередженості та об'єктивності [7, 40–41]. Це дозволить уникнути політичних маніпуляцій в цій сфері, підвищити прозорість бюджетного процесу, а також забезпечити стабільність виділення інвестиційних субвенцій, що є необхідною умовою збільшення часових меж планування місцевих бюджетів.

Досягнути поставлених цілей можливо завдяки розробці формалізованих методів виділення субвенцій на соціаль-

но-економічний розвиток регіонів, які повинні враховувати наступне:

- критерії, що застосовуються при визначенні обсягів субвенцій, повинні бути науково обґрунтованими і тісно пов'язаними з потребами у фінансуванні;
- використовувані коефіцієнти, що відображають регіональну специфіку, повинні мати диференційоване значення для різних регіонів;
- коригувальні коефіцієнти не повинні бути залежними один від одного тому, що це ускладнює процес розрахунку, при цьому не надає ніякої нової інформації, необхідної для врахування при визначенні обсягів субвенцій;
- фактори, що враховуються при розрахунках, повинні бути вимірюваними, а дані, пов'язані з ними, повинні бути точними і достовірними;
- до мінімуму мають бути зведені можливості щодо перекручування статистичних даних, які характеризують регіональні особливості;

- порядок розрахунку обсягів субвенцій не повинен залежати від місцевої податкової політики, тобто збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів не повинно зменшувати обсяги одержуваних субвенцій.

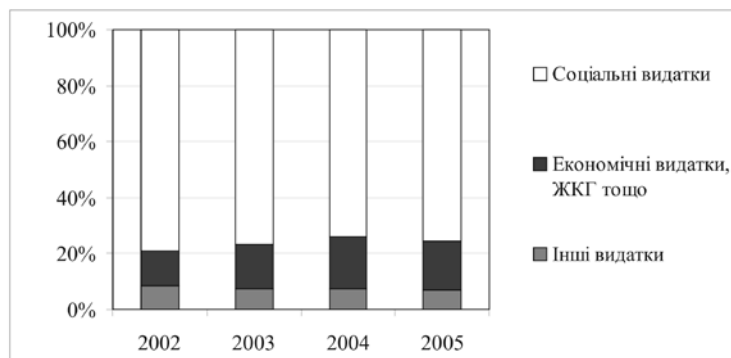
Особливої уваги потребують проблеми використання коштів місцевих бюджетів. На діаграмах, що наведені на рис. 2 і 3 показано структуру видаткової частини місцевих бюджетів України за 2005 р., а також динаміку соціальних, економічних та інших видатків в їх складі за 2002–2005 рр. В минулому році на потреби освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, духовний та фізичний розвиток було використано 73% коштів місцевих бюджетів України. Протягом останніх років на соціальні цілі спрямовувалося до 80% видаткової частини місцевих бюджетів, що підтверджує переважно соціальну направленість цих бюджетів.

На перший погляд соціальні пріоритети у використанні місцевих бюджетів



Складено на основі даних Державного казначейства України.

Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів України у 2005 р.



Складено на основі даних Державного казначейства України.

Рис. 3. Динаміка структури витраток місцевих бюджетів України

свідчать про можливість найбільш повного задоволення потреб населення територіальних громад. Але існують ще і проблеми, пов'язані з розвитком місцевого господарства, фінансуванням інвестицій та інновацій. В цілому по місцевим бюджетам України капітальні витатки складають менш ніж 10%; невеликими за обсягами акумульованих коштів є бюджети розвитку місцевих бюджетів. У 2005 р. питома вага бюджетів розвитку в обласних центрах коливалася від 2 до 9% доходної частини міських бюджетів (за виключенням лише чотирьох міст – Чернігова, Одеси, Ужгорода, Чернівців, де бюджети розвитку були сформовані відповідно у розмірах 11%, 17%, 19% і 20% доходів)¹. В багатьох бюджетах міст обласного та районного значення, селищ та сіл бюджети розвитку створюються ще в менших розмірах або їх немає зовсім через відсутність реальних джерел формування. Спостерігається значна диференціація інвестиційних витраток з місцевих бюджетів у територіальному розрізі. Практично не використовується механізм спільного фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів, ресурсів комерційних структур та коштів населення.

¹ Розраховано за даними [2, 10].

Незначні капітальні витатки і невеликі обсяги бюджетів розвитку місцевих бюджетів унеможливають вирішення органами місцевого самоврядування нагальних проблем соціально-економічного розвитку громад. Місцеві бюджети по суті перетворилися у каси з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ, діяльність

яких пов'язана з наданням населенню громадських послуг, гарантованих загальнодержавним законодавством. В зв'язку з цим необхідно значно зміцнити інвестиційну складову місцевих бюджетів, визначити реальні й достатні (з позицій задоволення існуючих потреб розбудови територіальних громад) джерела формування бюджетів розвитку. Одним з шляхів вирішення цього завдання повинно бути формування сприятливих умов для функціонування місцевих запозичень, а саме – забезпечення стабільних умов господарювання і, зокрема, системи оподаткування, впорядкування нормативної бази місцевих запозичень, лібералізація умов здійснення місцевих позик, створення необхідної інфраструктури фондового ринку.

Таким чином проведено дослідження стану бюджетної системи України в контексті визначених на державному рівні пріоритетів суспільного розвитку виявило найактуальніші проблеми, що потребують комплексного підходу щодо їх вирішення та проведення відповідних системних змін, це:

- достатньо висока ступінь централізації бюджетних ресурсів, що перешкоджає проведенню децентралізації суспільних фінансів;

- незбалансованість доходів і видатків державного бюджету України, зростання абсолютних і відносних розмірів бюджетного дефіциту та державного боргу, які дестабілюють систему державних фінансів;
- орієнтація бюджетних видатків переважно на споживання, а не на розвиток, гіпертрофована соціальна спрямованість бюджетів, яка спричиняє інфляційний тиск на економіку і не стимулює підприємницьку діяльність;
- низький абсолютний і відносний рівень капітальних видатків як державного, так і місцевих бюджетів, що суперечить обраному шляху на формування інвестиційно-інноваційної моделі розвитку країни;
- слабка дохідна база та висока трансфертна залежність місцевих бюджетів, що не відповідає потребам формування фінансово самодостатнього місцевого самоврядування;
- відсутність ефективних стимулів до збільшення доходів державного та місцевих бюджетів, а також дієвих механізмів подолання регіональних диспропорцій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць;
- недосконалий порядок надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам з державного бюджету України, який зумовлює неефективну політику фінансового вирівнювання;
- нерозвинутість демократичних принципів функціонування бюджетної системи та організації бюджетного процесу, серйозні порушення у сфері розподілу і використання бюджетних коштів, відсутність дієвої системи суспільного контролю за станом державних та місцевих фінансів.

Успішне вирішення існуючих проблем у бюджетній системі України можливе за умови критичного переосмислення пройденого шляху, власних досягнень та помилок, а також вивчення й застосування нагромадженого міжнародного досвіду бюджетних реформ. В зв'язку з цим безумовну цінність мають загально визнані базові принципи ефективного та відповідального управління суспільними фінансами, які розглядалися на міжнародній зустрічі міністрів фінансів і були представлені у матеріалах Міністерства фінансів Російської Федерації [8]. До числа таких принципів віднесено:

- 1) фінансову (податково-бюджетну) прозорість;
- 2) стабільність та довгострокову стійкість бюджетів;
- 3) ефективну та справедливую систему міжбюджетних відносин;
- 4) консолідацію бюджету та бюджетного процесу;
- 5) середньострокове фінансове планування;
- 6) бюджетування, орієнтоване на результати;
- 7) ефективний фінансовий контроль, звітність і моніторинг.

Дані принципи рекомендовано розглядати в межах єдиної системи управління суспільними фінансами, яка вимагає постійного розвитку та адаптації до змінних умов та нових завдань, що виникають. Обґрунтовано зростаючий вплив управління суспільними фінансами як чинника сталого економічного розвитку. Постійно зростає значення ефективного управління бюджетними ресурсами для досягнення цілей державної політики, оскільки громадяни потребують більш якісних і доступних суспільних послуг та підвищення ефективності й прозорості системи державного управління. Прогрес у вирішенні цього стратегічного завдання для країн з перехідною еконо-

мікою є однією з передумов досягнення ними довгострокових орієнтирів розвитку.

Література

1. Бюджетний Кодекс України від 21 червня 2001 року. – К.: Атіка, 2001. – 80 с.
2. Фінансовий стан міст. 2005 р. / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України – К., 2006. – 146 с.
3. Створення фіскального простору для економічного зростання. Огляд державних фінансів України / Документ Світового банку. – 14 вересня 2006 р.
4. Симоненко В. Фінансовий контроль – важіль державотворення // Урядовий кур'єр. – 2006 . – № 229. – С. 9.
5. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2007 рік” / Рахункова палата України. Доступний з: file://F:\Proekt_Budget_2007.htm
6. Місцеві бюджети виконуються у всіх регіонах // Урядовий кур'єр. – 2006 . – № 210. – С. 1.
7. Свяневич Павел. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой. Будапешт. Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг / Институт открытого общества. – 2003. – 77 с.
8. Принципы эффективного и ответственного управления общественными финансами: Аналитические материалы к документу, представленному Министерством финансов Российской Федерации к встрече министров финансов “Группы восьми”. – М., 2006. – 58 с.
9. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання. – 2006. – 677 с.