

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В КОНТЕКСТІ ЗДІЙСНЕННЯ СУСПІЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ

Анотація. Проаналізовано роль і значення міжбюджетних відносин через призму здійснення соціально-економічних реформ. Розглянуто напрямки раціоналізації міжбюджетних відносин та накреслено проблеми й обґрунтовано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, соціально-економічні реформи, місцеве самоврядування.

Annotation. A role and value of interbudgetary relations is analysed through the prism of realization of socio-economic reforms. Directions of rationalization of interbudgetary relations are considered and problems and obrrountovano ways of their decision are drawn.

Key words: interbudgetary relations, socio-economic reforms, local self-government.

Вступ. Однією з найважливіших проблем у фінансовій політиці є проблема міжбюджетних відносин. Невиконання місцевими органами влади планів відрахувань до державного бюджету створює загрозу як власне фінансовій стабілізації, так і проведенню структурних реформ. Нестабільність доходної бази місцевих бюджетів, відсутність ефективного механізму міжрегіонального перерозподілу державних доходів, значні відмінності в рівні регіонального розвитку та умовах життя в них потенційно ведуть до соціальних конфліктів і політичної нестабільності. Тягар проблем, які нагромадилися, негативно позначаються на розвитку регіонів.

Постановка завдання. Поглиблення розуміння ідей міжбюджетних відносин та їх пріоритетів, освоєння бюджетного законодавства щодо формування та виконання місцевих бюджетів, оптимізація використання коштів бюджету розвитку із залученням методики оцінки інвестиційних проектів, актуалізація запровадження програмно-цільового методу формування бюджету в контексті реалізації Стратегії розвитку регіонів потребують детального дослідження соціально-економічних реформ.

Процес реформування системи міжбюджетних відносин в Україні, починаючи з 1992 року, характеризувався неоднозначністю та суперечливістю здійснюваних заходів. Так, нормативи відрахувань загальнодержавних податків і зборів та розміри й порядок перерахування трансфертів місцевим бюджетам щорічно встановлювалися законами про державний бюджет і практично щоразу змінювалися. Законодавча неврегульованість міжбюджетних відносин створювала широкі можливості для використання непрозорих механізмів та суб'єктивності при розподілі коштів між бюджетами.

Певні здобутки 2000–2001 рр. у формуванні законодавчого поля з регулювання бюджетної сфери створили позитивні тенденції у функціонуванні міжбюджетних відносин. Водночас деякі суперечності та недоопрацювання потребують активізації процесу реформування, який має характеризуватися певною зміною пріоритетів державної політики. Необхідно зауважити, що ці зміни повинні тісно корелюватися з перебігом інших суспільно-економічних реформ. Мова йде в першу чергу про адміністративну, бюджетну, муніципальну та податкову реформи, та реформу адміністративно-територіального устрою. Деякі із цих реформ відбуваються, необхідність здійснення та основні напрями інших уже давно дискутуються в суспільстві. З іншого боку, успіх міжбюджетної реформи зробить значний внесок у реалізацію інших структурних реформ.

В аспекті розв'язання проблем місцевого самоврядування всі ці реформи в основному мають на меті створення дійових самодостатніх органів місцевого самоврядування, спроможних виконувати функції з надання місцевих суспільних послуг. Для досягнення цієї стратегічної мети необхідно вирішити багато завдань, серед яких одним з основних є впорядкування системи міжбюджетних відносин.

Науковці вважають, що розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні залежить від створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти в

результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися укрупненням територіальних громад, продовження бюджетної реформи та доведення її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Ефективність досягнення системи міжбюджетних відносин неможливе без законодавчого закріплення функцій у цій сфері за органами управління різних рівнів. Важливим кроком у цьому напрямі повинна стати реалізація заходів адміністративної реформи, виконання її основних завдань, визначених у Концепції адміністративної реформи. У сфері міжбюджетних відносин необхідно розмежувати повноваження рад і державних адміністрацій на районному й обласному рівнях для запобігання конкурування їх компетенції. Для посилення ролі регіональних та субрегіональних органів місцевого самоврядування (обласних і районних рад), крім коштів державного бюджету (міжбюджетних трансфертів і закріплених податків і зборів), у складі доходів їх бюджетів доцільно закріпити джерела власних надходжень для фінансування спільних завдань і проектів територіальних громад.

У рамках адміністративної реформи, на нашу думку, має радикально змінитися статус місцевих державних адміністрацій, які повинні перетворитися в інституції, що представляють інтереси держави на субцентральному рівні і здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування, за дотриманням ними законодавства України. Обласні та районні ради повинні мати право створювати власні виконавчі органи для виконання спільних завдань і проектів територіальних громад. Результатом здійснення таких перетворень має бути ефективне функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях.

Однак викликає насторогу процедура визначення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, те, що вони затверджуються рішенням обласних рад і потім доводяться до районних державних адміністрацій. У цьому можна вбачати збереження певної бюджетної вертикалі. На наш погляд, відповідно до принципу незалежності районних рад перед обласними, необхідно скасувати відносини підпорядкованості в бюджетній сфері; фінансові нормативи забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування повинні затверджуватися районними радами.

Також виникає запитання застосування коефіцієнтів пофакторного впливу, які враховуються в алгоритмі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Необхідно більш чітко виписати принципи розрахунку та використання цих коефіцієнтів.

Щодо індексу відносної податкоспроможності доцільно було б розраховувати цей показник не як середнє арифметичне податкових надходжень за три попередніх роки, а визначати його за допомогою лінії тренду. У такому разі згладжувався би вплив різких коливань у зборі податків по роках. Такий же підхід доцільно застосовувати і до розрахунку індексів відносної податкоспроможності для обласних, районних, бюджетів міст обласного значення та м.Києва й Севастополя.

Серйозною перешкодою розгортанню бюджетної реформи в напрямку поглиблення фіскальної децентралізації стала існуюча система адміністративно-територіального поділу. Теперішня організація місцевого самоврядування, незавершеність процесу його становлення, недоліки успадкованої системи адміністративно-територіального устрою не дозволяють провести повноцінну бюджетну реформу, яка б гарантувала фінансову самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування. Варто чітко усвідомлювати, що розгортання бюджетної реформи в напрямку поглиблення фіскальної децентралізації буде суттєво гальмуватися існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Досягнення ефективності функціонування міжбюджетних відносин буде можливим лише за умови проведення широкомасштабної адміністративно-територіальної реформи. Найбільш доцільним, на наш погляд, є укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням низки чинників, серед яких одним із визначальних повинен бути фінансово-податковий.

Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою необхідно здійснювати муніципальну реформу, в ході якої мають бути врегульовані питання утворення, перетворення та ліквідації територіальних громад. У цьому аспекті для розв'язання бюджетних проблем необхідно розробити відповідні механізми, адже в результаті муніципального процесу будуть виникати нові суб'єкти міжбюджетних відносин. Відповідно буде змінюватися потреба в наданні місцевих суспільних послуг та їх фінансуванні.

Сьогодні систему міжбюджетних відносин неможливо розглядати у відриві від реформування системи оподаткування. Для вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів необхідно проводити адекватну податкову політику щодо встановлення економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків і зборів шляхом проведення податкової реформи.

Останнім часом зроблено ряд кроків із реформування чинної системи оподаткування, що має безпосередній вплив на місцеві бюджети. Мова йде про зниження податкового тиску на доходи фізичних осіб, що є прогресивним кроком, але одночасно необхідно було знизити навантаження на роботодавців у частині нарахувань у фонд заробітної плати.

Значним кроком податкової реформи має бути остаточне ухвалення Податкового кодексу, за даними КМУ, він має бути ухвалений до кінця 2007 року. У цьому проекті значно скорочується кількість загальнодержавних і місцевих податків і зборів, що має сприяти збільшенню бази оподаткування, а відповідно – і податкових надходжень, забезпечити рівномірний розподіл податкового навантаження по всіх регіонах, а тому – зміцнити фінансову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

До сфери податкової реформи потрібно також віднести чітке і стабільне розмежування податкових повноважень між органами управління різних рівнів. Для створення на всій території країни єдиного та сприятливого для економічної діяльності податкового клімату необхідне поетапне розширення податкових повноважень органів місцевого самоврядування (надання їм прав уводити нові місцеві податки, визначати базу оподаткування, встановлювати надбавки до ставок загальнодержавних податків). Як зазначив глава уряду, Податковий кодекс, адаптований до європейських стандартів, пройшов експертизу в авторитетних міжнародних організаціях. Для інвесторів це значний позитив, оскільки податок на додану вартість буде знижений із 20% до 17%.

Підсумовуючи викладене, зробимо висновок, що для вирішення проблем міжбюджетних відносин необхідно:

- розмежувати бюджетні повноваження органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному та районному рівнях;
- врегулювати міжбюджетні відносини на рівні районів, територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- розробити механізми вирішення проблем фінансового вирівнювання в процесі зміни меж муніципальних та адміністративно-територіальних утворень;
- провести реформування адміністративно-територіального устрою з метою створення самодостатніх територіальних громад;
- зміни в оподаткуванні різними податками здійснювати узгоджено, можливі втрати місцевих бюджетів при цьому компенсувати зміною переліку закріплених і регулюючих загальнодержавних податків і зборів.

У цілому зазначимо, що ефективність системи міжбюджетних відносин неможливо забезпечити без застосування комплексного підходу до вирішення всіх ключових проблем системної трансформації управління суспільними процесами як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Відповідно реформа міжбюджетних відносин може розглядатися як з'єднуюча ланка всієї системи соціально-економічних перетворень. Однією з причин гальмування у проведенні структурних реформ є невизначеність фінансово-економічної відповідальності органів виконавчої влади та

місцевого самоврядування, пов'язана у свою чергу із невиправданою централізацією фіскальних повноважень.

З одного боку, міжбюджетна реформа, залежна від ходу бюджетної реформи загалом, також впливає на її перебіг. Незбалансованість місцевих бюджетів перешкоджає поширенню на регіональний і муніципальний рівень бюджетної реформи. Органи місцевого самоврядування не мають ні можливості, ні зацікавленості застосовувати сучасні методи бюджетного планування, забезпечувати прозорість бюджетного процесу, розробляти і реалізовувати середньо- та довгострокові програми модернізації бюджетної сфери. В таких умовах прискорення реформи міжбюджетних відносин є основною передумовою для загального підвищення ефективності бюджетних видатків.

З міжбюджетною реформою безпосередньо пов'язані реформи соціальної сфери. Передусім це стосується системи соціального захисту населення, яка на сьогодні не тільки не досягає своїх цілей, але й украй негативно впливає на стан бюджетів усіх рівнів. Величезні соціальні зобов'язання, недостатньо забезпечені фінансовими ресурсами, фактично перешкоджають проведенню реформи всього суспільного сектора. Заміна натуральних пільг грошовими компенсаціями, розширення використання вже існуючих форм адресної соціальної підтримки населення, скасування надмірних і невиправданих пільг окремим категоріям громадян зумовлять ріст ефективності видатків на соціальний захист населення.

Недоліки системи міжбюджетних відносин є однією з причин низьких темпів реформування житлово-комунальної сфери. Негативний вплив на проведення реформи житлово-комунального господарства мають численні пільги з оплати житлово-комунальних послуг, загальна незбалансованість місцевих бюджетів, нестабільність міжбюджетних взаємовідносин. Тому реорганізація міжбюджетних відносин, спрямована на забезпечення фіскальної самостійності органів місцевого самоврядування, створить дієві стимули для активізації реформи житлово-комунального господарства.

Економічна зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні бюджетних надходжень на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, у розширенні податкової бази, в економному витрачанні бюджетних коштів, у запровадженні нових методів управління та більш ефективної політики господарювання забезпечить створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, спрямованого на поліпшення якості, підвищення рівня життя населення та забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів незалежно від місця проживання.

Висновки. Вищенаведене обґрунтування міжбюджетних взаємовідносин свідчить про те, що процес реформування бюджетної системи України відбувається, але досить повільно. На нашу думку, раціоналізація міжбюджетних відносин потребує вирішення таких питань:

1. Законодавче визначення делегованих і власних повноважень місцевих органів влади. Бюджетним кодексом України надано право місцевим бюджетам передавати ресурси з одного бюджету іншому на виконання власних або делегованих повноважень, проте жодним законодавчим актом не визначено перелік таких повноважень.

2. Перегляд переліку пільг і компенсацій громадянам із метою його упорядкування та заміни діючої системи пільг на адресну грошову допомогу, виходячи з рівня доходів населення.

3. Розроблення законодавчого акта, який урегулює питання передачі об'єктів комунальної власності однієї територіальної громади іншій на зразок Закону України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності". Ця проблема постала з проведенням розмежування видатків між видами бюджетів. Положення Бюджетного кодексу вимагають здійснити передачу бюджетних установ відповідно до цього розмежування, проте передача установ на фінансування з іншого бюджету не означає безумовної зміни її власника.

4. Урахування більш повного забезпечення місцевих бюджетів ресурсами для здійснення повноважень, покладених на місцеві органи влади, адже саме ці органи покликані забезпечити надання на відповідній території населенню соціальних послуг, гарантованих державою. Сьогодні місцеві бюджети фактично перетворилися на “касу щодо виплат заробітної плати”, оскільки частка таких видатків в окремих бюджетах становить більше 90%.

Отже, поряд із досить прогресивними процедурами визначення обсягів дотацій головне питання для місцевих органів влади, яке полягає в забезпеченні фінансової спроможності виконання покладених на них завдань у повному обсязі, залишається не вирішеним. На сучасному етапі бюджетної реформи вирішується проблема більш об'єктивного та прозорого розподілу наявних фінансових ресурсів, забезпечується встановлення однакових для всіх місцевих суб'єктів “правил гри”. Підвищення фінансової спроможності бюджетів усіх рівнів, наповнення бюджетної сфери фінансовими ресурсами нерозривно пов'язане із забезпеченням стабільного та стійкого економічного зростання в Україні.

Сьогодні регіони України все більше розрізняються між собою за рівнем соціально-економічного розвитку як унаслідок дій місцевих органів влади, так і загальнодержавної політики. Диференціація має місце за глибиною й масштабом проведених реформ, що відбивається на збільшенні принципів розходжень у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів. Отже, досягнення успіху у здійсненні реформ можливе тільки при узгодженості загальнодержавних і регіональних та місцевих інтересів, підвищенні ролі місцевих фінансів, забезпеченні фінансово-економічної незалежності органів місцевого самоврядування, що дасть змогу вирішити проблеми сучасного перехідного періоду й забезпечити сталий, рівномірний і збалансований розвиток усієї держави.

1. Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 37–38, ст. 189) із змінами, внесеними згідно із Законами № 489–V (489–16) від 19.12.2006, ВВР, 2007, №7–8, с.66.
2. Міжбюджетна реформа в Україні / За ред. В.А.Граба. – К.: Парлам. вид-во, 2001. – 35 с.
3. Податковий кодекс України Проект закону України від 28.03.2007. – №405.