

процесу реформування щодо фінансового сектору для сектору економіки. Ціліє означити, що бюджетний процес в умовах демократичних і ринкових трансформацій потребує розробки і впровадження в практику науково обгрунтованих показників із метою її використання для аналізу виконання бюджету, і проектування на підставі бюджетної резолюції, що визначає основні напрямки бюджетної політики, а також коригування статей бюджету при змінах соціально-економічної ситуації в країні. Як наслідок, виконання бюджетів буде здійснюватися у відповідності з запланованими показниками доходної і видаткової частин, що не буде виклики фінансових потрясінь в жодному секторі економіки.

Контроль за використанням бюджетних коштів є основною складовою управління фінансовою діяльністю центрального уряду і місцевих органів влади. Належна організація контролю дає змогу попередити зміни платіжного балансу, що спричинені змінами стану резервних рахунків, так і тимчасовою незбалансованістю рі видатків та надходжень.

Зконцентрованість на проблемах бюджетного процесу, яка досягає апогею час розгляду чергового проекту бюджету в парламенті, повинна пов'язуватися з реаліями стратегії розвитку держави. Кінцевим критерієм успіху має бути можливість організації бюджетного процесу, що побудована з врахуванням існування бюджету як інструменту економічної і соціальної політики держави в умовах демократичних ринкових перетворень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер.з англ. — К.:Основи, 1998.-542с.
2. Согрин В. США : общественно — политический портрет на исходе XX в. // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — №9. — С.51-67.
3. Волобуев В. Бюджетная политика США в 80-90-е годы // Мировая экономика и международные отношения. — 1998. — №12. — С.100-111.
4. Стиллі Д.Е. Економіка державного сектора / Пер.з англ. — К.:Основи, 1998. — С.117-121.
5. Мельничук С.І. Державному бюджету — економічне обгрунтування // Фінанси України. — 1999. — №11. — С.12-24.
6. Хохлов В.П. Державний бюджет США : сучасні тенденції структурних змін // Фінанси України. — 1999. — №4. — С.117-121.
7. Пріоритетні напрямки економічних реформ // Україна BUSINESS. — 1999. — №49. — С.5.

Кириленко О.

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Входження України у світовий простір вимагає проведення докорінних реформ у політичній, соціально-економічній та інших сферах життя нашого суспільства. Цього необхідно, перш за все, чітко визначити місце і роль нашої країни у геополітичній та гео економічній просторі і відповідно накреслити цілі та пріоритети суспільного розвитку як на тривалу перспективу, так і найближчий час. Не підлягає сумніву правильність висновку про те, що органічне включення України у світове господарство можливе лише за умови створення соціально орієнтованої ринкової економіки, вирішення цього завдання визначить місце належить державним фінансам і, зокрема, яка займає у їхньому складі центральне місце — бюджетній системі.

Фінансові ресурси, які зосереджувалися в останні роки у бюджетній системі України охоплювали майже третину виробленого в країні валового внутрішнього

продукту, більше 40 відсотків даних коштів направлялося на задоволення соціально-культурних потреб і підвищення життєвого рівня населення [1; с. 34,59]. За рахунок державного та місцевих бюджетів утримуються установи освіти та охорони здоров'я, культурні та мистецькі заклади, засоби масової інформації, заклади фізичної культури і спорту, проводяться виплати по соціальному захисту та соціальному забезпеченню громадян. З бюджетів фінансуються видатки, пов'язані із розвитком економіки, здійсненням державного управління, забезпеченням національної оборони, охорони правопорядку та безпеки держави.

Виняткова роль бюджетної системи у задоволенні державних потреб зумовлює актуальність проблем вдосконалення її організаційної побудови та засад функціонування. Принциповими в зв'язку із цим є питання про складові бюджетної системи та взаємовідносини між окремими видами бюджетів, які входять до її складу.

Бюджетна система як сукупність бюджетів країни, може мати двохланкову або трьохланкову побудову в залежності від особливостей державного устрою. В єдиних (унітарних) країнах бюджетна система об'єднує дві ланки: бюджет центрального уряду і місцеві бюджети. У федеративних країнах окрім зазначених двох ланок існує третя — бюджети членів федерації.

Закон України «Про бюджетну систему України» (1995 р.) визначив трьохланкову побудову бюджетної системи, яка включає:

- 1) Державний бюджет України;
- 2) республіканський бюджет Автономної Республіки Крим;
- 3) місцеві бюджети.

До місцевих бюджетів віднесено обласні, міські, районні, районні в містах, селищні і сільські бюджети. В той же час, згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевими вважаються лише сільські, селищні, міські, районні у містах бюджети.

Ми вважаємо, що бюджетна система України, як унітарної держави, складається з чітко визначених двох ланок: державного бюджету та місцевих бюджетів. Склад місцевих бюджетів України, так як і інших країн, відображає особливості адміністративно-територіального поділу та специфіку функціонування місцевого самоврядування. До місцевих бюджетів в Україні слід віднести республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, міські бюджети міст Києва та Севастополя, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські бюджети. Особливий статус двох міст республіканського підпорядкування Києва та Севастополя дає підставу для окремого виділення їх у сукупності місцевих бюджетів України.

З огляду на сказане склад бюджетної системи України можна представити наступним чином:

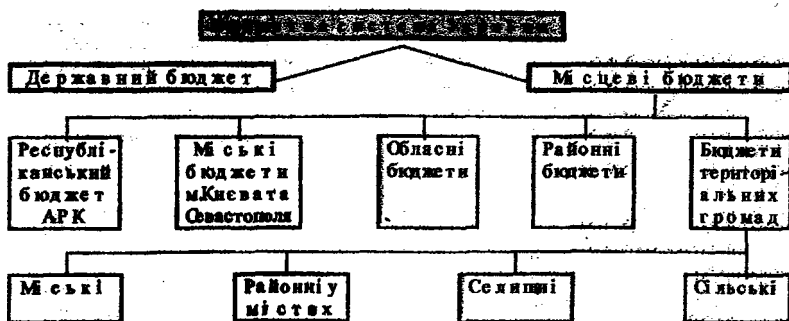


Рис.1. Склад бюджетної системи України.

Віднесення до місцевих лише бюджетів міст, районів у містах, селищ та сіл, на наш погляд, є невірним з позицій побудови державного устрою країни, розподілу

повноважень між рівнями і гілками влади. Більш точним буде визначення міських, селищних та сільських бюджетів як бюджетів територіальних громад.

Виділення ланок бюджетної системи і видів бюджетів (існування яких зумовлено державним і територіальним устроєм країни) передбачає певне розмежування між ними доходів та видатків. В таблиці 1 показана динаміка розподілу бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України за останні роки. Як бачимо, у державному бюджеті зосереджується більше половини бюджетних доходів і видатків. До місцевих бюджетів у 1998 р. надійшло 45,9% доходів і було профінансовано 47,6% видатків зведеного бюджету України. Як негативну слід розцінювати тенденцію до поступового зменшення, починаючи з 1995 р. питомої ваги доходів, які поступали до місцевих бюджетів: з 52% у 1995 р. до 45,9% у 1998 р. Крім того, за розрахунками Міністерства фінансів України, частка місцевих бюджетів в доходах зведеного бюджету України у 1999 р. має зменшитися до 30,3%. На наш погляд, дана тенденція є свідченням посилення централізованих засад в управлінні економікою, що суперечить необхідності зростання ролі місцевих бюджетів в економічному і соціальному розвитку країни, не відповідає потребам зміцнення місцевого самоврядування. Одним із вихідних принципів бюджетного устрою в нашій країні є самостійність всіх бюджетів, які входять до складу бюджетної системи. Самостійність бюджетів у чинному законодавстві трактується як забезпеченість бюджетів власними доходними джерелами та правом визначення напрямів їх використання (Закон України «Про бюджетну систему України»), невключенням місцевих бюджетів до Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Таблиця 1. Розподіл бюджетних ресурсів у зведеному бюджеті України (без врахування Пенсійного фонду) [2]

(%)

	Доходи		Видатки	
	Державний бюджет	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Місцеві бюджети
1992	52,4	47,6	62,0	38,0
1993	52,1	47,9	60,6	39,4
1994	58,0	42,0	64,7	35,3
1995	47,6	52,4	52,7	47,3
1996	52,5	47,5	56,5	43,5
1997	56,8	43,2	60,0	40,0
1998	54,1	45,9	52,4	47,6
1999 (план)	69,7	30,3	75,8	24,2

Як показує практика, питання самостійності набувають особливої актуальності щодо місцевих бюджетів. Окрім легітимного визнання самостійності місцевих бюджетів важливе значення має процес формування їхньої доходної частини.

Доходи місцевих бюджетів у відповідності до складу вітчизняної системи оподаткування, а також в контексті організації міжбюджетних відносин можна об'єднати у наступні чотири групи:

1. **Власні доходи**, до яких належать місцеві податки та збори, штрафи і фінансові санкції, орендна плата, інші доходи, які виникають внаслідок рішень, що приймають органи місцевого самоврядування.

2. **Закріплені доходи** — загальнодержавні податки, збори та доходи, які повністю на стабільній основі передаються до місцевих бюджетів: плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, державне мито, податок на промисел, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності та інші.

3. *Регулюючі доходи*, які використовуються для збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів; поступають у вигляді відсоткових відрахувань від загального обсягу поступлень на території місцевого бюджету. За своєю сутністю — це також загальнодержавні податки та доходи. У 1999 році в якості регулюючих використовувалися прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств та акцизний збір з вітчизняних товарів.

4. *Офіційні трансферти* — дотації, субсидії, субвенції (в останні роки головним чином: дотації та субвенції). Метою надання бюджетних трансфертів є забезпечення органів місцевого самоврядування коштами, необхідними їм для здійснення делегованих державних повноважень, а також збалансування місцевих бюджетів.

Структура доходної частини місцевих бюджетів України в 1998 році у відповідності до такого поділу склалася наступна: за рахунок власних доходів було сформовано 3,5%, закріплених — 47,8%, регулюючих — 31,6%, бюджетних трансфертів — 17,1% сукупних доходів місцевих бюджетів [2]. Таким чином, в сучасних умовах місцеві бюджети опинилися у повній залежності від центрального уряду, який визначає нормативи відрахувань від регулюючих податків та розміри дотацій і субвенцій з Державного бюджету України.

Не викликає заперечень висновок про те, що в унітарних державах не може бути цілком самостійних органів місцевого самоврядування, принаймні їх не так багато. В усіх випадках доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок двох джерел: власних доходів і частини загальнодержавних доходів. Питання ставляться по-іншому: наскільки вагомі власні доходи? Яка залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних поступлень? Чи достатні власні доходи для виконання власних повноважень?

Ми вважаємо, що для забезпечення дійсної, а не декларованої самостійності місцевих бюджетів слід докорінно змінити саму ідеологію формування їхньої доходної частини. Власні доходи повинні стати більш вагомими, а для цього необхідно:

значно розширити перелік місцевих податків та зборів, у тому числі за рахунок віднесення до їхнього складу деяких загальнодержавних податків, які традиційно надходять до місцевих бюджетів (прибуткового податку з громадян, податку на прибуток підприємств, що належать до комунальної власності, податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податку на промисел, окремих ресурсних платежів, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності);

надати право місцевим органам самоврядування запроваджувати на своїй території власні місцеві податки та збори (залишаючи за державою право контролювати загальний рівень оподаткування);

суттєво підняти економічне значення та фінансову роль тих місцевих податків та зборів, які виступають для населення як плата за послуги, що надаються органами місцевого самоврядування (за прибирання території, вивезення сміття, впорядкування кладовищ тощо), а також пов'язаних із використанням природних ресурсів або охороною навколишнього середовища (екологічні податки);

запровадити податок на нерухоме майно і віднести його до складу місцевих; забезпечити виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування надходженням до місцевих бюджетів власних доходів.

Потребують законодавчого визначення також і самі поняття власних, закріплених та регулюючих доходів місцевих бюджетів та їх склад.

Перерозподіл коштів всередині бюджетної системи відбувається за допомогою міжбюджетних відносин, яким притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних коштів. Підставою для існування міжбюджетних відносин є визначені у законодавстві держави:

поділ повноважень між державною виконавчою владою і органами місцевого самоврядування;

гарантія з боку держави фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи;

фінансова підтримка місцевих бюджетів в зв'язку із значними коливаннями

рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Однією із складових частин різноманітних за своїм характером міжбюджетних взаємовідносин є бюджетне регулювання, як діяльність, що пов'язана із збалансуванням бюджетів і здійсненням фінансового вирівнювання. Окрім перерозподілу бюджетних ресурсів, бюджетне регулювання у широкому розумінні відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання по забезпеченню економічного зростання, розвитку продуктивних сил, піднесенню добробуту населення, усуненню розбіжностей в рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо.

В процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, проте основними серед них є: досягнення відповідності між видатками і доходами всіх бюджетів, т.б. їх збалансування; забезпечення рівномірності у поступленні доходів для запобігання перебоїв у фінансуванні видатків; створення заінтересованості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території; забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів в процесі виконання місцевих бюджетів; перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатими» і «бідними» у фінансовому відношенні територіями; увязка обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями по мобілізації податків і зборів, залученні додаткових доходних джерел; здійснення фінансового вирівнювання.

Основними методами бюджетного регулювання є надання частини загальнодержавних доходів (у певному відсотковому відношенні до загальної суми поступлень) або виділення коштів у визначеній сумі (бюджетні трансферти). Практика застосування даних методів довела доцільність їхнього використання, проте виявила і деякі суттєві недоліки, які у цілому значно знижують результативність процесів бюджетного регулювання. Так, в даний час відсутні чіткі і прозорі критерії для надання місцевим бюджетам дотацій та субвенцій; дуже часто збалансування доходів і видатків даних бюджетів проводиться із застосуванням не єдиних, а індивідуальних нормативів відрахувань від регулюючих доходів, перелік яких та розміри відрахувань щорічно змінюються; не розроблені гарантовані державою мінімальні соціальні стандарти; обмежена сфера і відсутня обов'язковість застосування нормативів бюджетної забезпеченості.

Внаслідок неефективної практики бюджетного регулювання і фінансового вирівнювання утворилися значні розбіжності у розмірах видатків місцевих бюджетів в розрахунку на душу населення в розрізі територіальних одиниць України (як у цілому по загальному обсягу видатків місцевих бюджетів, так і по найважливішим напрямкам використання коштів, особливо соціального спрямування).

Для того, щоб система міжбюджетних відносин відповідала критеріям економічної ефективності, була соціально справедливою, та політично стабільною необхідно вирішити ряд першочергових завдань, серед них:

провести чіткий розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;

на цій основі здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів;

зміцнити доходну базу місцевих бюджетів;

відновити використовувані у попередні роки механізми стимулювання додаткового залучення доходів у місцеві бюджети;

сформувати стабільну нормативну базу організації міжбюджетних відносин законодавчо встановити недопустимість щорічних змін механізмів бюджетного регулювання;

розробити мінімальні соціальні стандарти, необхідні для здійснення ефективного фінансового вирівнювання;

широко використовувати нормативи бюджетної забезпеченості;

застосовувати переважно групові нормативи відрахувань від регулюючих податків;

розробити єдині критерії для визначення обсягів дотацій і субвенцій місцевим бюджетам та забезпечити їх дотримання.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Статистичний щорічник України за 1998 рік / Держкомстат України; За ред. О.Г.Осауленка; Відп. за вип. В.А.Головко. — К.: Техніка, 1999. — 576 с. — Передм., пояснення, зміст укр. та англ.
2. Звітні дані та розрахунки Міністерства фінансів України.

Ермошенко Л. В.

ШЛЯХИ ПЕРЕБУДОВИ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Пенсійне реформи — це складова соціальної політики держави. Тривала економічна криза, складнощі переходу до ринкової економіки призвели до стрімкого зниження життєвого рівня широких верств населення, особливо гостро позначилися на соціально-економічному становищі пенсіонерів. Пенсійне забезпечення стосується кожної людини: і тих, хто все досяг пенсійного віку, і тих, хто тільки став працювати, адже він уже сплачує кошти до пенсійного фонду.

Пенсійна система України знаходиться у кризовому стані. В цілому по Україні обсяг витрат на державне пенсійне забезпечення дорівнює 11% ВВП, однак середня пенсія становить лише 80% межі малозабезпеченості і 37% середньої зарплати. Навіть підвищена з 1 вересня 1999 року пенсія у розмірі 55-74 грн. на місяць не вирішує проблему життєзабезпечення цієї категорії громадян. Соціальна несправедливість пенсійного забезпечення виражена у тому, що деякі категорії громадян, які сплачували у період трудової діяльності пенсійні внески за однаковою з рештою працівників ставкою, одержують значно вищі пенсії.

Аналіз стану, який стався у цій сфері, урахування довгострокових демографічних прогнозів (несприятливе співвідношення чисельності пенсіонерів до чисельності платників страхових внесків, що є результатом «постаріння» населення і низького пенсійного віку) призвели до висновку про необхідність здійснення пенсійної реформи в Україні. Про це було проголошено в «Основних напрямках соціальної політики на 1997 — 2000 роки», в яких йдеться про реформування пенсійної системи, а також систем соціальної допомоги і соціального страхування. Указі Президента від 13 квітня 1998 року «Про основні напрямки реформування пенсійного забезпечення в Україні».

Необхідність проведення пенсійної реформи зумовлена:

- недостатнім надходженням від сплати пенсійних внесків;
 - невідповідністю розмірів пенсій заробітній платі, стажу роботи та розміру трудового внеску;
 - несприятливими демографічними процесами;
 - неефективним управлінням системою пенсійного забезпечення;
- відсутність механізму стеження за соціально-економічною системою соціального забезпечення.

Як свідчить світова практика, існують різноманітні форми пенсійного забезпечення. Найбільш відомі дві:

1. Фінансування може бути негайним за механізмом «негайних виплат», коли кожне працююче покоління фінансує пенсії для осіб похилого віку.

2. Фінансування може бути авансовим, коли кожне працююче покоління заощаджує та інвестує кошти для своїх власних пенсій. Крім того, пенсійні системи відрізняються або за обсягом рівнем виплат, які нараховуються без чіткого зв'язку зі здійсненими внесками, або за визначеним рівнем внесків, які необхідно вносити без гарантії певного рівня кінцевих виплат, але ці виплати можуть прямо залежати від коштів, накопичених за рахунок внесків та відсотків на внески.

У деяких системах кожна людина може здійснювати внески самостійно для забезпечення власної пенсії, а в інших — пенсійні кошти можуть підлягати перерозподілу від заможних до бідніших. Системи можуть бути приватними або державними, обов'язковими або добровільними. Більшість країн мають системи, які складаються з