

АНАЛІЗ ДІЮЧОЇ ПРАКТИКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Однією із складових фінансової безпеки держави є її бюджетна безпека, яка визначається, зокрема, тим, як побудована бюджетна система, на яких засадах вона функціонує, як проходить бюджетний процес, а також порядком формування та напрямками використання коштів державного і місцевих бюджетів, результативністю контролю за витрачанням бюджетних коштів, організацією міжбюджетних відносин тощо. В цілому бюджетну безпеку слід розуміти як здатність бюджетної системи забезпечити фінансову безпеку держави, тобто фінансову самостійність і незалежність від дії зовнішніх чинників. В першу чергу маються на увазі запозичення міжнародних фінансових структур, банків чи урядів інших країн зумовлені необхідністю покриття дефіциту державного бюджету.

В бюджетних системах унітарних країн, яких є більшість і до яких належить Україна, важливе місце посідають місцеві бюджети. Окрім того, що це найбільш чисельна ланка бюджетної системи, яка складає основу бюджетної піраміди, місцеві бюджети є фінансовою базою діяльності місцевого самоврядування, яке виступає однією із головних підвалин сучасного демократичного суспільства. Місцевим бюджетам відводиться вирішальна роль у здійсненні регіональної політики, фінансуванні великої частки державних видатків; вони є одним з важелів втілення пріоритетних завдань економічної та соціальної політики.

Обсяги місцевих бюджетів постійно зростають; достатньо значимою є їх питома вага у сукупних бюджетних ресурсах: у 1999 р. вона досягла рівня 39,5% доходів та 45,0% видатків зведеного бюджету України (див. табл. 1). Аналіз наведених даних розподілу бюджетних ресурсів дає можливість відзначити наступну стійку невідповідність доходів, що поступають до місцевих бюджетів тим видаткам, які з них здійснюються. Таке становище зумовлюють:

відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, а отже стабільного переліку видатків бюджетів всіх рівнів;

постійні зміни у механізмі формування доходної бази місцевих бюджетів та у бюджетному регулюванні;

збільшення рівня дотаційності місцевих бюджетів внаслідок закріплення за державним бюджетом України найважливіших (з огляду на фінансово-економічні умови і

непрямих податків;

відсутність заінтересованості місцевих органів влади у повній мобілізації доходів до місцевих бюджетів, що безпосередньо впливає на точність та реальність розрахунків

Питання встановлення рівноваги між обсягами доходної бази місцевих бюджетів та їх видатковими зобов'язаннями є одним з ключових у бюджетній політиці, поряд із не менш важливим - досягненням бездефіцитного функціонування державного бюджету. Особливої значимості набуває дане питання в контексті забезпечення фінансової безпеки держави. Діюча в Україні бюджетна практика показує, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, закріплених на постійній основі поступлень, регулюючих податків, а також дотацій і субвенцій. З позицій фінансової автономії і самостійності місцевих бюджетів певний інтерес представляють наступні характеристики: частка 1) власних та закріплених доходів, 2) дотацій та субвенцій в сукупних надходженнях місцевих утворень.

В останні роки питома вага власних доходів (в основному це - місцеві податки та збори) не перевищувала 3% сукупних доходів місцевих бюджетів; закріплені, а по своїй природі це - загальнодержавні податки та збори, складали до 50%, регулюючі доходи - приблизно 30%, дотації і субвенції - до 20% доходів місцевих бюджетів. Таким чином, частка власних та закріплених поступлень в доходах місцевих бюджетів України дорівнює в середньому 50%. Даний показник характеризує ступінь фінансової залежності місцевих органів самоврядування від дій та рішень центрального уряду. При цьому ми свідомо нехтуємо тим фактом, що 95-98% даної групи поступлень складають не місцеві, а ті ж загальнодержавні податки та збори, лише закріплені, які традиційно надходять у вказані бюджети. Якщо оцінювати ступінь фінансової автономії місцевих властей тільки виходячи з питомих часток власних доходів, то даний показник виявиться надто малим, хоча, можливо, він в більшій мірі буде відображати дійсний стан справ.

Ми не випадково загостріємо увагу на власних доходах місцевих формувань. Справа в тому, що саме на зростаючі потреби місцевої економіки в певній мірі їх

самостійність у прийнятті рішень, проведенні власної економічної політики, створенні сприятливих умов для розвитку бізнесу тощо. В зв'язку з тим, що власними рахуються лише такі доходи, які є територіально локалізованими, безпосередньо залежними від діяльності місцевих властей, які повністю їх контролюють і використовують на свій розсуд, то даним вимогам в Україні відповідають лише місцеві податки та збори. Про їх фіскальне значення вказувалось вище.

Не зважаючи на те, що регулюючі доходи мобілізуються на території місцевого самоврядування, їх також слід розглядати як одну з форм допомоги центрального уряду місцевим властям. Це пояснюється їхньою природою (загальнодержавні податки та збори), а також механізмом передачі в доходи місцевих бюджетів (в певній частці від надходжень на території місцевого самоврядування, розміри якої визначаються щорічними законами про державний бюджет).

Якщо в середньому по Україні в останні роки регулюючі доходи та дотації і субвенції в доходах місцевих бюджетів складали майже 50%, то в розрізі адміністративно-територіальних одиниць спостерігались значні коливання. І це не випадково, адже території кожної країни об'єктивно відрізняються рівнем економічного розвитку, що спричинює розбіжності в обсягах податкового потенціалу, структурі податкових надходжень. Наприклад, у 1999 р. питома вага лише дотацій у сукупних доходах місцевих бюджетів Рівненської області склала 40,8%. Питомою часткою 46,4%

збільшення їхньої питомої ваги у загальних надходженнях місцевих самоврядувань.

Суто кількісна оцінка ролі бюджетних грантів в доходній базі місцевих бюджетів майже нічого не говорить про ефективність механізму їхнього функціонування. В ринкових країнах існує випробувана система передачі коштів органам місцевого самоврядування. Вітчизняний механізм міжбюджетних відносин поки що знаходиться у стадії формування, адже сама Україна, як незалежна держава, існує лише 9 років. Звичайно, що за такий короткий для історії час дуже важко досягти економічної стабілізації, фінансової незалежності, створити власну податкову систему, відлагоджену бюджетну систему.

На наш погляд, в процесі вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні доцільно забезпечити, в першу чергу, чітке і незмінне розмежування повноважень між центральним урядом і місцевим самоврядуванням. На цій основі необхідно визначити стабільний перелік доходів і видатків бюджетів всіх рівнів і видів. Особливого значення набуває досягнення стабільності складу доходів і видатків місцевих бюджетів, яке сприятиме зміцненню позицій місцевого самоврядування, створить умови для розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності місцевих властей.

Докорінного перегляду потребує склад власних доходів місцевих бюджетів, суттєвого розширення переліку місцевих податків та зборів за рахунок віднесення до їх складу окремих загальнодержавних з числа закріплених за місцевими бюджетами. Така пропозиція не раз висловлювалась і в економічній літературі, і в процесі обговорень в парламенті та уряді законопроектів з питань оподаткування. Проте вона залишається поза увагою законодавця, а в проекті Податкового кодексу, який пройшов два читання у Верховній Раді України, вона також не врахована. Всі зміни, які передбачається здійснити у сфері місцевого оподаткування обмежуються лише переглядом кількості дріб'язкових за своїм фіскальним значенням місцевих податків та зборів і їхніх ставок. До складу місцевих податків та зборів і надалі в Україні не входитимуть такі "місцеві" за своєю сутністю податки, як податок на доходи фізичних осіб, майнові податки та податок на прибуток підприємств комунальної форми власності.

Що стосується конкретних форм допомоги місцевим бюджетам із загальнодержавних коштів, то ми вважаємо, що перевагу слід віддавати субвенціям, які дозволяють поєднати зусилля центральних органів і місцевого самоврядування, більш ефективно використовувати обмежені бюджетні ресурси, забезпечити їх цільове спрямування. Але, результативність застосування субвенцій не обмежується лише даними ознаками. Для того, щоб субвенційний механізм працював ефективно і, що саме головне - сприяв проведенню фінансового вирішення - необхідно дотримуватись принципів гласності у наданні бюджетних коштів та застосування чітко визначених об'єктивних критеріїв (формул розрахунків) для визначення їхніх абсолютних розмірів.

Важливим є також забезпечення гарантованості поступлень, визначених за допомогою вказаних критеріїв сум дотацій та субвенцій. Адже для місцевих органів самоврядування головним є не лише об'єктивність розрахунків обсягів бюджетних трансфертів, але і своєчасне та повне їх надання. До 1999 р. бюджетні дотації та субвенції систематично виділялись у розмірах менших ніж передбачалось у щорічних законах про державний бюджет України, із значними запізненнями і в більшій своїй частині - наприкінці бюджетного року. Тому позитивно слід оцінити перехід з 2000 р. до автоматичного механізму надання трансфертів, виходячи із фактичного стану поступлень в регіонах 15 загальнодержавних податків та зборів, до яких застосовуються коефіцієнти щоденних відрахувань. Окрім забезпечення гарантованості поступлень дотацій та субвенцій, такий порядок встановлює заінтересованість місцевих фінансових та податкових органів у повній мобілізації всіх податків і зборів, а не лише тих, які закріплені за місцевими бюджетами.

У 2001 р. розпочався новий етап у реформуванні міжбюджетних відносин, головними ознаками якого є: впорядкування складу видатків в розрізі ланок і видів бюджетів; зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів; встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у забезпеченні повного поступлення доходів як до державного, так і до місцевих бюджетів;

запровадження формульного підходу при визначенні обсягів доходів і нормативів - при розрахунках видатків місцевих бюджетів; апробація нового порядку розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. Від того наскільки повно будуть втілені такі нові підходи залежить подальше вдосконалення вітчизняної бюджетної системи.

Загально визнано, що досягнення мети фінансової стабілізації та економічної безпеки держави передбачає створення рівних можливостей для розвитку

народногосподарських комплексів територій, надання населенню суспільних благ на єдиному гарантованому Конституцією України рівні. Виконання цих, а також інших, пов'язаних з ними завдань, досягається за допомогою місцевих бюджетів, а точніше - фінансового вирівнювання. При цьому основними критеріями оцінки результативності фінансового вирівнювання служать значення середньодушових видатків з місцевих бюджетів.

Звичайно, теперішні розбіжності у розмірах видатків місцевих бюджетів України успадковані від колишньої командної системи господарювання з її затратними методами фінансування соціально-культурної сфери. Проте відсутність в даний час ухваленої концепції регіональної політики, в т.ч. стратегії подолання територіальних відмінностей у рівнях економічного та соціального розвитку не сприяє тому, щоб ситуація змінилася на краще. У 1996 р. сукупні видатки місцевих бюджетів України в розрахунку на душу населення в середньому становили 232 грн. і коливалися в розрізі адміністративно-територіальних одиниць від 181 грн. у Рівненській області до 352 грн. в м. Севастополі, тобто максимальне значення даного показника перевищувало мінімальне у 1,9 рази. В наступні роки відмінності у розмірах видатків не тільки не вдалося послабити, але вони збільшились. У 1998 р. максимальний розмір видатків (у м. Києві - 540 грн./чол.) перевищував мінімальний (в Чернігівській області - 208 грн./чол.) у 2,6 рази, у 1999 р. - у 2,5 рази (відповідно м. Київ - 484 грн./чол. і Чернівецька область - 191 грн./чол.).

Причиною такого становища є суб'єктивізм у наданні коштів з державного бюджету для збалансування місцевих бюджетів, споживацькі засади у їх використанні, відсутність розробленої методики розрахунку обсягів дотацій та субвенцій депресивним територіям. Значно ускладнила теперішнє важке становище з фінансуванням бюджетної сфери непослідовна політика передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність, а також відсутність відчутних зрушень у раціоналізації мережі бюджетних установ та штатної чисельності їхніх працівників. Не знайшла практичного втілення спроба використання у бюджетному плануванні нормативів бюджетної забезпеченості на 1 жителя, механізм застосування яких був окреслений у Постанові Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)".

Таким чином, діюча практика фінансового вирівнювання потребує подальшого вдосконалення, оскільки зближення рівнів соціального та економічного розвитку територій є пріоритетним напрямком регіональної політики, успішне проведення якої стане запорукою фінансової стабілізації.