

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Анотація

Здійснено аналіз механізму бюджетного регулювання в Україні. Обґрунтовано ключові напрями удосконалення бюджетного регулювання та запропоновано практичні рекомендації, спрямовані на розв'язання виявлених проблем.

КЛЮЧОВІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ МЕХАНІЗМУ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Запроваджені системні трансформаційні процеси в соціально-економічній сфері, реалізація адміністративної реформи та модернізація системи суспільних відносин обумовлюють необхідність здійснення відповідних корегувань в системі державного регулювання і потребують широкого використання державою економічних інструментів та важелів регулювання відтворювальних процесів, які є визначальними для забезпечення успіху структурних реформ, спрямованих на відновлення поступального економічного зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян. Крім того, виникнення комплексу нових загроз і викликів актуалізує потребу формування відповідних механізмів подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед, це формування антикризових та посткризових стратегій розвитку, яке неможливе без модернізації головних економічних механізмів, зокрема, бюджетної політики.

Глобалізаційні виклики, кризові явища в економіці, політичні та соціальні конфлікти, нестабільність та неефективність державних та громадських інститутів, а також внутрішні структурні трансформації виявили системну неузгодженість механізмів бюджетного регулювання в Україні. Механізм бюджетного регулювання в Україні характеризувався наступними тенденціями:

1. Високий рівень централізації бюджетних коштів. У 2014 році частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету становила 50,8 % (рис. 1).

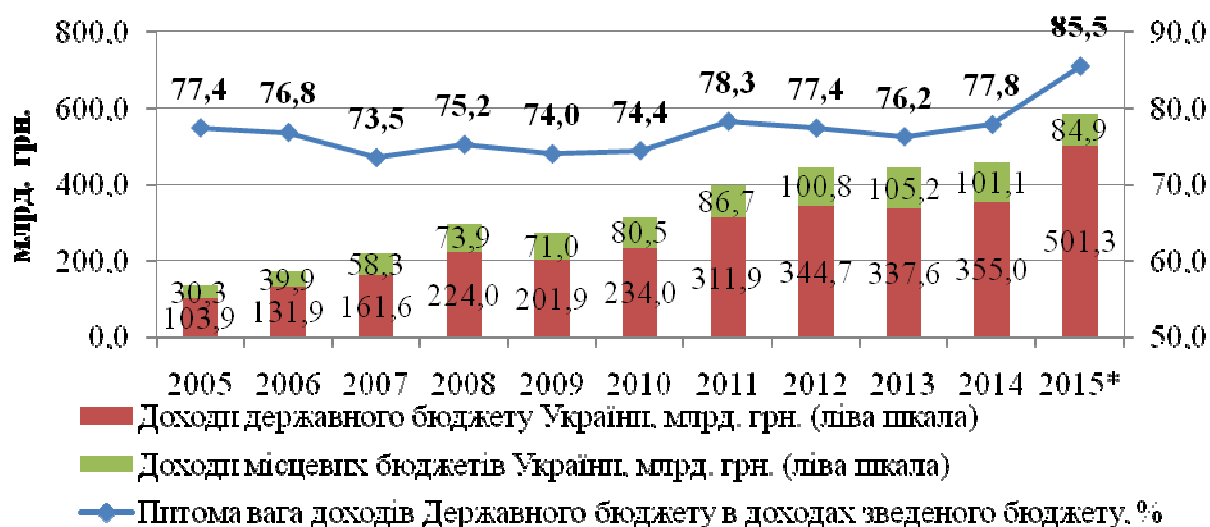


Рис. 1. Динаміка доходів державного та місцевих бюджетів у 2005-2015 рр.

Джерело: Офіційний сайт Державної казначейської служби України: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

У структурі доходів місцевих бюджетів податкові надходження ставили 37,7 %. Їх домінуючу частку складає податок на доходи фізичних осіб (27,0 % та 18,9 % відповідно), а місцеві податки і збори, як власне джерело бюджетів місцевого самоврядування, лише 3,5 %, тоді як у європейських країнах їх частка становить майже 30 %. Частка власних і закріплених доходів місцевих бюджетів не перевищує 35 %. Частка неподаткових надходжень в доходах місцевих бюджетів становила 4,1 %, 78 % їх частки становили власні надходження бюджетних установ. У 2014 році частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету становила 42,7 %, 79,4 % цих коштів спрямовувались на утримання бюджетної сфери держави (рис. 2).

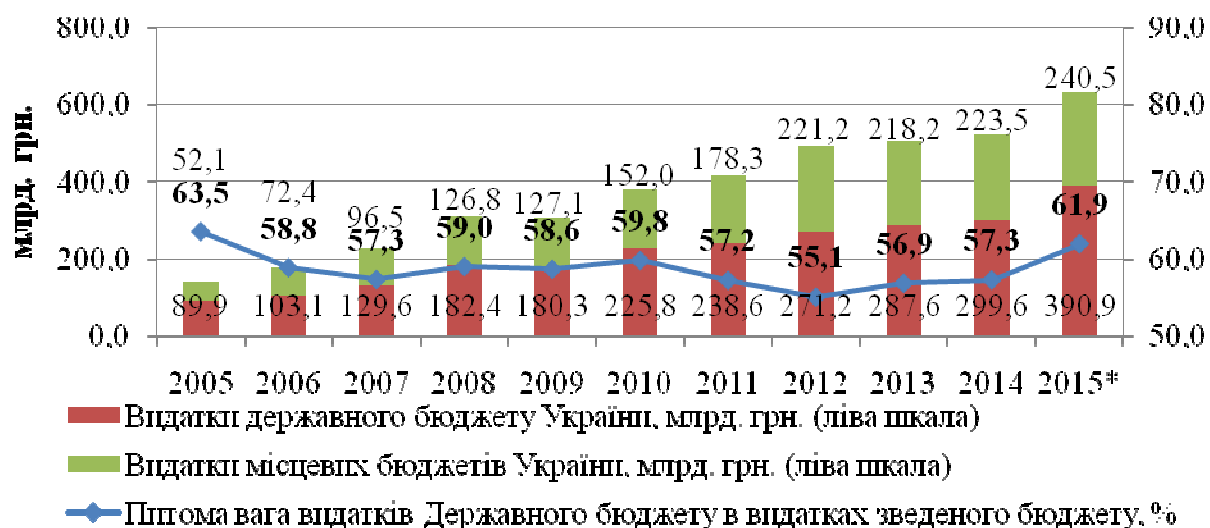


Рис. 2. Динаміка видатків державного та місцевих бюджетів у 2005-2015 рр.

Джерело: Офіційний сайт Державної казначейської служби України: Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

Аналіз фактично мобілізованих джерел доходів та структури видатків місцевих бюджетів дає підстави стверджувати, що їх залежність від результатів перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет залишається значною, а відсутність узгодженого розподілу повноважень не стимулює органи місцевого самоврядування до збільшення власної бази місцевих бюджетів.

2. Постійне зростання частки офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів. Якщо у 2002 р. частка міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів становила 31,2 %, то у 2010 р. – 49,5 %, 2012 р. – 55,2 %, 2013 р. – 52,4 %, 2014 р. – 56,4 %, що свідчить про посилення централізації та неможливість органів місцевого самоврядування самостійно забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Найбільша частка трансфертів, майже 80-85 %, має місце у доходах районних бюджетів. Близько 50 % доходів сільських бюджетів та від 30 % до 40 % доходів обласних, міських, селищних бюджетів, бюджету АР Крим, міст Києва та Севастополя також формувалися за рахунок міжбюджетних трансфертів. Практика такого бюджетного регулювання свідчить, що

збільшення обсягів дотаційних ресурсів призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин.

3. Фінансова незабезпеченість бюджетів органів місцевого самоврядування та зниження ефективності надання важливих суспільних благ та послуг. Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету України у 2014 році становила 43,1 %. Частка поточних видатків становила 93,8 %, а капітальних видатків – 6,2 %. Питома вага бюджетів розвитку в бюджетах місцевого самоврядування становить менше 10 %. Частка видатків на оплату праці та нарахування становила 41,3 %, частка видатків на соціальне забезпечення – 23,2 %, частка поточних трансфертів – 9,8 %, а частка оплати комунальних послуг та енергоносіїв – 5,1 %. Таким чином, у минулому році домінуюча частка видатків місцевих бюджетів (79,4 %) спрямовувалась на утримання бюджетної сфери.

Такий перерозподіл бюджетних коштів не забезпечує повноту та своєчасність виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій щодо надання суспільних благ та послуг, а також негативно впливає на формування засад регіонального розвитку.

Євроінтеграційні процеси, реалізація економічних реформ, посилення міжнародного, і особливо міжрегіонального співробітництва, на сучасному етапі актуалізували важливий комплекс завдань, які стосуються, зокрема, спроможності місцевої і регіональної влади надавати високоякісні суспільні послуги, забезпечувати конкурентоспроможність економіки та національну безпеку. *Вагомим кроком у розв'язанні нагальних проблем, які накопичилися у бюджетній системі, та формуванні ефективної системи надання суспільних благ та послуг стали комплексні та радикальні зміни у Бюджетному кодексі України та Податковому кодексі України, прийняті та запроваджені протягом 2014. та на початку 2015 року які*

передбачають нові підходи до формування політики взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

1. Змінено підходи до формування ресурсної бази місцевих бюджетів в частині розширення джерел її наповнення, що стимулюватиме місцеві органи влади до нарощування власного доходного потенціалу. Місцевим радам надано право самостійно встановлювати ставки податку на нерухоме майно (в т.ч. на земельні ділянки) та відповідні пільги. Так, на місця з державного бюджету передано 100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Крім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено також завдяки запровадженню акцизного податку з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару. База оподаткування розширюється через стягнення податку на нерухомість відтепер і з комерційного (нежитлового) майна та податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна. До місцевих бюджетів зараховуватиметься 80% екологічного податку, замість 35 %. Значні переваги отримали об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, одержуватимуть 60% податку на доходи фізичних осіб, а також інші доходи. Вжиті заходи дали змогу майже втричі збільшити власні ресурси місцевих бюджетів.

За січень-жовтень 2015 року частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету склала 34,8 %. За цей період частка податкових надходжень в доходах місцевих бюджетів склала 34,4 %, частка податку на доходи фізичних осіб в структурі податкових надходжень склала 55,1 %. Частка місцевих податків за січень-жовтень 2015 року в структурі доходів місцевих бюджетів склала 9,7 %. За січень-жовтень 2015 року частка трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів склала 57,7 %.

За січень-жовтень 2015 року частка поточних видатків місцевих бюджетів в структурі їх загальних видатків склала 89,6 %, а частка видатків на оплату праці і нарахування на заробітну плату в структурі поточних видатків склали 45,1 %, частка видатків на використання товарів і послуг склала 21,7 %, а частка видатків на соціальне забезпечення – 26, %.

Запроваджено надання цільових субвенцій з державного бюджету для виконання найважливіших державних функцій, а саме: фінансування освіти та охорони здоров'я, а також підвищення ефективності бюджетних коштів та досягнення цільових результатів. Крім того, запроваджено нову систему фінансового вирівнювання, яка нарешті дасть змогу перейти від тотального балансування до реального наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. За січень-жовтень 2015 року місцевими бюджетами отримано 126,0 млрд грн субвенцій, у тому числі освітня субвенція становить 35,6 млрд грн (81,6 % від планового показника на 2015 рік), медична субвенція – 37,5 млрд грн (81,1 % від планового показника на 2015 рік). У 2015 році посилено відповідальність профільних міністерств за належне фінансове забезпечення цих важливих галузей, а також запроваджено реформування системи соціальних стандартів та фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Також забезпечено перехід до повного фінансування делегованих державою повноважень.

2. Місцеві бюджети отримують базову дотацію. У 2015 році запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, яка спрямована на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Завдяки запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцеві бюджети в цьому році отримують додатковий ресурс до загального фонду в сумі більше 22 млрд грн, а загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, – більше 40 млрд грн. У 2015 році 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 році. Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо у 2014 році їх частка складала 3,7 %, то у

2015 році – 15,2 %, що дасть змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами.

За січень-жовтень місцевим бюджетам профінансовано базової дотації у сумі 4,4 млрд грн, що становить 81,8 % від планового показника на 2015 рік. Крім того, місцевими бюджетами отримано 1,3 млрд грн стабілізаційної дотації. Нова система вирівнювання дає змогу залишити більшу частину коштів на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними при прийнятті управлінських рішень. Проте, значна частка цих коштів в доходах місцевих бюджетів та ризик їх недоотримання зумовлюватиме розбалансування бюджетів та знизить ефективність суспільних послуг, що фінансуються з місцевих бюджетів.

3. Удосконалено механізм здійснення фінансових запозичень. На сьогодні вже 182 міста України отримали можливість здійснювати зовнішні запозичення. Ліквідовано бюрократичні бар'єри при здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій. Станом на 01.11.2015 року внутрішній борг місцевих бюджетів складав 13,8 млрд грн, у тому числі позики за рахунок єдиного казначейського рахунку становили 9,1 млрд грн, позики банків та фінансових установ становили 237,5 млн грн, зобов'язання за цінними паперами становили 4,4 млрд гривень. Зовнішній борг місцевих бюджетів складав 11,9 млрд гривень. Обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених видатків, а інвестори отримали законодавчі гарантії захисту своїх коштів.

У січні-листопаді 2015 року місцевим бюджетам для покриття касових розривів за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку надано позик у сумі 1,9 млрд грн, з яких погашено 1,9 млрд гривень. Найбільшу кількість позик отримали районні та сільські бюджети (85,6 % від загальної кількості отриманих позик), що свідчить про недостатність фінансового ресурсу для виконання повноважень.

Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування, оскільки розв'язання

більшості фінансових питань саме на місцевому рівні є основою вирішення загальнодержавних соціально-економічних і політичних проблем у державі. На сьогодні започатковано запровадження європейської форми місцевого самоврядування в частині фіскальної децентралізації та формування ефективної системи надання суспільних благ та послуг. *Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації та забезпечення ефективності механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Першочерговими кроками на нинішньому етапі мають стати, зокрема:*

1. Прийняття Верховною радою України змін до Конституції України в частині децентралізації влади та визначення функцій місцевих громад. Проблематика оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи. На сьогодні вже розроблено проект змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Їх суть полягає у чіткому розмежуванні повноважень органів місцевого самоврядування та держави, забезпеченні передачі функцій виконавчої влади від місцевих адміністрацій виконавчим органам рад відповідного рівня, забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами шляхом їх участі в загальнодержавних податках та компенсації їх витрат, якщо вони виникли внаслідок рішень органів державної влади. Прийняття законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а забезпечить системність, повноту, чіткість і несуперечливість конституційного регулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України, сприятиме утвердженню якісно нових засад функціонування

системи органів місцевого самоврядування на основі принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності¹.

2. Розробка Міністерством фінансів України та Міністерством регіональної політики змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»² та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо визначення прав та повноважень органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад. Важливими кроками подальшої успішної реалізації реформи бюджетної децентралізації стало прийняття 5 лютого 2015 року Законів України №156-19 «Про державні засади регіональної політики» та № 157-19 «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Реалізація прийнятих норм є механізмом стимулювання громад до об'єднання, що дасть змогу відповідно до перспективного плану громади отримати дохідну базу та видаткові повноваження, як у міст обласного значення. На сьогодні в умовах передачі і фінансового ресурсу, і повноважень, важливим є визначення чіткого переліку власних та закріплених повноважень та законодавче їх закріплення шляхом внесення змін до статті 86 Бюджетного кодексу України.

3. Забезпечення реалізації плану заходів виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна—2020» у 2015 році (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 березня 2015 р. № 213-р) Міністерству фінансів України та профільним міністерствам розробити та затвердити державні соціальні стандарти. На сьогодні види соціальних послуг, що надаються державою, визначені Законом України «Про соціальні послуги» № 966-15 від 18.10.2012 року. Нормативно-правовий акт містить перелік таких послуг та

¹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» // Електронний ресурс. – [Режим доступу]: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812

² Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» / Електронний ресурс. – [Режим доступу]: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

тип фінансування. Розрахунок та затвердження соціальних стандартів (визначення грошового еквіваленту соціальної послуги), шляхом внесення змін до зазначеного закону, за всіма видами соціальних послуг, дасть змогу забезпечити перехід від кошторисного фінансування бюджетних закладів до фінансування саме соціальних послуг відповідно до їх визначеного переліку. Впровадження державних стандартів соціальних послуг також потребує розробки Методик розрахунку вартості соціальних послуг та їх складу для всіх галузей (освіти, охорони здоров'я і т.д.), що дасть змогу визначати не лише грошовий еквівалент послуги, що надається, а також її склад. Затвердження соціальних стандартів дасть змогу оптимізувати кількість та структуру бюджетних установ, а також забезпечити підвищення ефективності планування та використання бюджетних коштів бюджетів всіх рівнів.

4. Забезпечення Міністерством фінансів України системності та узгодженості нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу в Україні на основі результатів моніторингу функцій розпорядників бюджетних коштів. Світовий досвід свідчить, що загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається не лише ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів та витрат центрального уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а також збалансованою системою нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу. Серед важливих питань, що потребують вирішення, можемо зазначити наступні.

Нині для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Головні розпорядники бюджетних коштів затверджують кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та план бюджетних асигнувань розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (ст. 22 Бюджетного кодексу України), що за змістом означає дублювання

одного документа кілька разів (зведена форма та помісячний розпис). Унормування планової інформації щодо розподілу бюджетних призначень в одному нормативному документі дасть змогу забезпечити його системність. Крім того, перспективне бюджетне планування, запроваджене Бюджетним кодексом України, не містить законодавчого закріплення гарантії ресурсного забезпечення в подальші періоди, що наступають за плановим, а відтак зростає ризик як формальної оцінки потреби у майбутньому фінансуванні, так і недофінансування впроваджених проектів. Внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо збереження обсягів фінансування, визначених в планах головних розпорядників бюджетних коштів, дасть змогу забезпечити динамічність фінансування та досягнення визначених цілей проектів.

Також, Бюджетним кодексом України визначено, що державні заклади охорони здоров'я можуть надавати платні послуги, їх перелік таких послуг, їх перелік визначено в Постанові КМУ №1138 від 17.09.1998 року, проте на сьогодні не розроблено єдиних методичних підходів щодо визначення вартості цих послуг. Розроблення відповідного методичного забезпечення визначення вартості платних послуг, що надаються, для державних закладів охорони здоров'я дасть змогу підвищити ефективність обліку та використання цього фінансового ресурсу.

Період посткризового відновлення формує специфічні вимоги, які обумовлюють необхідність реформування усіх складових бюджетної політики, насамперед, механізмів її формування та реалізації. Реформування її складових потребує певного часу та узгодженого механізму дій усіх його суб'єктів. Формування ефективного механізму бюджетного регулювання є однією з умов успішного розвитку та забезпечення прогресивних змін. Світова практика доводить, що найефективнішими стали ті реформи, у яких був чітко узгоджений взаємозв'язок цілей та завдань державної політики, їх системність та прозорість. Формування ефективної бюджетної політики та дієвої моделі управління державними фінансами є запорукою стабілізації

динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення реалізації державних функцій.

Відділ фінансової безпеки

(Н.В. Корень)

№ 63, Серія «Економіка»