

ТРАНСФОРМАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

І. С. Волохова

Одеський державний економічний університет

Поступ нової та незалежної, демократичної держави у ХХІ сторіччя неможливий без осмислення нових явищ та процесів, що відбуваються в суспільному житті. Не останнє місце посідають зміни, що відбуваються в бюджетній системі країни, в відносинах між бюджетами всіх рівнів в рамках постійного прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування.

Досвід розвинутих країн дає зрозуміти, що рівень добробуту населення зростатиме за наявності сильної місцевої влади, яка здатна вирішувати поточні проблеми населення, відстоювати інтереси мешканців окремих територій при здійсненні загальнодержавних програм та заходів. Для зміцнення органів місцевого самоврядування необхідна передача бюджетних повноважень та вирішення питань щодо стабільного, та в достатніх розмірах, надходження коштів до місцевих бюджетів. Виходячи з цього, міжбюджетні відносини набули великого значення для подальшого розвитку держави.

Сучасна система міжбюджетних відносин являє собою синтез методів та інструментів міжбюджетних відносин, що існували за часів Радянської влади та нових, що впровадженні після набуття Україною незалежності.

Склад методів та інструментів міжбюджетних відносин будь-якої країни залежить від організації бюджетного процесу. Так, в залежності від того з якого рівня бюджетної системи розпочинається планування, збалансування та затвердження бюджетів: знизу до гори, чи навпаки, формуються інструменти міжбюджетних відносин. Система формування бюджетів “знизу до гори” притаманна багатьом розвинутим країнам, для яких характерним є постійний стабільний розвиток. В період кризи та депресії ефективним є формування бюджету “з гори до низу”, що супроводжує збільшення рівня централізації державної влади. Даний тип формування бюджету і нині діє в Україні, хоча економіка країни вже знаходиться на третій фазі економічного циклу – фазі зростання. Зміна системи формування наших бюджетів є одним із способів досягнення децентралізації, яка ставить на меті збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування в збільшенні обсягу доходів їх бюджетів.

Таблиця

**Динаміка структури доходів обласного бюджету
Одеської області за 2001 – 2003рр.**

(%)

Статті доходів	Роки			Відхилення	
	2001	2002	2003	2003р. порівняно з 2001р.	2003р. порівняно з 2002р.
I. Податкові надходження	56,9	48,0	47,1	-9,8	-0,9
1.1. Прибутковий податок з громадян	49,4	36,3	35,1	-14,3	-1,2
1.2. Податок з власників транспортних засобів, інших самохідних машин та механізмів	4,6	4,5	3,9	-0,7	-0,6
1.3. Плата за землю	1,5	6,8	6,1	+4,6	-0,7
1.4. Інші податкові надходження	1,4	0,4	2,0	+0,6	+1,6
II. Неподаткові надходження	4,1	3,1	4,2	+0,1	+1,1
III. Цільові фонди	0,2	0,4	0,4	+0,2	0
IV. Офіційні трансферти	38,8	48,5	48,3	+9,5	-0,2
4.1. Субвенції, одержані з Державного бюджету	34,0	45,1	46,6	+12,6	+1,5
4.2. Дотації вирівнювання, що одержані з Державного бюджету	4,8	1,7	1,7	-3,1	0
4.3. Субвенції, одержані з міських та районних бюджетів на часткове виконання власних видаткових повноважень	0	1,7	0	0	-1,7
Всього надходжень	100,0	100,0	100,0	x	x

Динаміка структури доходів обласного бюджету Одеської області за 2001 – 2003 роки чітко відображує недоліки в діючій системі міжбюджетних відносин. Так, в аналізованих періодах чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги податкових надходжень, які на 2003 рік заплановані на рівні 47% всіх надходжень обласного бюджету. В структурі податкових надходжень найбільш бюджетоутворюючим є прибутковий податок з громадян, питома вага якого в доходах обласного бюджету знизилась з 49,4% в 2001 році до 35,1% в 2003 році. Незначну питому вагу займають неподаткові надходження та цільові фонди (збір за забруднення навколишнього природного середовища), що перебувають в межах 3 – 5% загального фонду бюджету.

Слід звернути увагу на значне збільшення долі офіційних трансфертів в 2002 році в порівнянні з попереднім роком – на 9,5 процентних пункти. На 2003 рік питома вага офіційних трансфертів запланована на рівні 2002 року.

Основні надходження в структурі офіційних трансфертів займають субвенції, що одержані з Державного бюджету, рівень яких в доходах обласного бюджету постійно зростає: з 34,0% в 2001 році до запланованих 46,6% в 2003 році. Проте, питома вага дотацій вирівнювання, що одержані з Державного бюджету в порівнянні з попереднім роком в 2002 році зменшилась на 3,1 процентних пункти, досягнув рівня 1,7% загального фонду доходів обласного бюджету. В 2003 році питома вага дотацій вирівнювання, що одержані з Державного бюджету не змінилась.

Проведений аналіз динаміки структури доходів обласного бюджету відображає зміни в складі методів та інструментів організації міжбюджетних відносин, що відбулись з прийняттям Бюджетного кодексу України. Бюджетним кодексом введено такий новий метод, як метод міжбюджетних трансфертів, що включає в себе дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Майже повністю не використовується метод процентних відрахувань, скасовано метод бюджетних позичок, що не є позитивним для зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та віддаляє економіку України від рівня розвинутих країн. А негативна тенденція, яка намітилась за останні роки стосовно підвищення рівня офіційних трансфертів, не сприяє збільшенню зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо наповнення власних бюджетів та підтриманню реальної автономії останніх.

Введення методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, збільшення рівня власних доходів місцевих бюджетів, зниження податкових ставок, скасування податкових пільг та досягнення найвищого рівня добровільної сплати податків – основні резерви наповнення місцевих бюджетів. Проте головним чинником зростання обсягу доходів місцевих бюджетів є темпи зростання ВВП.

За даними Міністерства економіки України, в Україні незадіяні резерви зростання ВВП сягають рівня 7-10%. Зокрема, таким резервом є розвиток малого та середнього бізнесу. Так, в Україні частка малого та середнього бізнесу у ВВП складає 10%, в США цей показник знаходиться на рівні 70%.

Закріплення за місцевими бюджетами на довгостроковій основі загальнодержавних податків та зборів та необхідне переведення їх частини до категорії власних доходів повинно супроводжуватися поступовим зменшенням ставок оподаткування, що, з одного боку, сприятиме виведенню підприємств із тіньового сектору економіки, а з другого, надасть можливість наповнювати бюджети всіх рівнів.

Позитивним прикладом для нас є реформування в системі оподаткування податком на прибуток в Російській Федерації, зокрема, ставка податку на прибуток зменшена з 35% до 24%. Крім того, податок розподіляється між рівнями бюджетів таким чином: 2,0% надходить до муніципального бюджету, 7,5% - до Федерального, 14,5% надходить до бюджету суб'єктів Федерації. Взагалі, розподіл доходів між регіональними та Федеральним бюджетами становить 50,2% та 49,8% відповідно. В Україні на користь місцевих бюджетів в 2002 році надходило лише 40,4% бюджетних ресурсів країни, основна частка яких – це офіційні трансферти та закріплені доходи. Питома ж вага власних доходів не перевищує 4% доходів місцевих бюджетів.

Надасть можливість поповнити всі ланки бюджетної системи значне скорочення податкових пільг. Так, найбільшу питому вагу мають пільги з податку на додану вартість (43%), податку на прибуток підприємств (31%) та платі за землю (20%). Тільки за 9 місяців 2002 року до бюджетів через пільги не надійшло 39,2 млрд. грн., що на 36% перевищує податкові надходження за цей час [1, с.1].

Серед значних резервів наповнення бюджетів визначимо мобілізацію податкового боргу та недопущення його подальшого зростання. Так, тільки в 2002 році приріст дебіторської та кредиторської заборгованості суб'єктів підприємницької діяльності склав відповідно 11% та 9%, а загальна сума податкового боргу за рік збільшилась в 2,3 рази – з 6,3 млрд. грн. до 14,7 тис. грн.

Основним джерелом доходів бюджету повинна бути добровільна сплата податків, зборів та обов'язкових платежів платниками податків. За шість років існування Державної податкової адміністрації України частка самостійно сплачених податків зросла майже у двічі. Але, незважаючи на це, біля 40% суб'єктів підприємницької діяльності не повною мірою або несвоєчасно виконують свої зобов'язання перед бюджетом. Так, за 9 місяців 2002 року стягнуто примусово 25% платежів. Ситуацію погіршує поширена практика списання та розстрочення податкового боргу платників податків. Так, згідно Закону України від 21.12.2000р. №2181-III “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетом і державними цільовими фондами”, в 2001 році було списано податкові борги минулих періодів на загальну суму 15,4 млрд. грн., крім того укладено більше 16 тисяч договорів про розстрочення суми податкового боргу в розмірі 1,8 млрд. грн. Але такий масштабний крок державної влади, що був спрямований на оздоровлення фінансового стану підприємств, не став стимулом для збільшення рівня сплати платежів до бюджету. За даними Державної податкової служби, майже 90% прирощення податкового боргу в 2002 році

створили 100 підприємств – найбільших боржників бюджету. Найбільший податковий борг у підприємств паливно-енергетичного комплексу: за 9 місяців 2002 року він зріс у двічі і досяг 8,1 млрд. грн., що становить більше 60% від загальної суми боргів перед бюджетом. При цьому можливості примусового стягнення в цій галузі вкрай обмежені. Виходячи з цього у платників податків сформувалась стійка думка про безвідповідальність за несплату платежів до бюджету.

Серед існування багатьох проблем щодо забезпечення реальної автономії органів місцевого самоврядування ми натрапляємо на обмеження їх ініціативи в оперативному використанні коштів з боку положень Бюджетного кодексу України. Зокрема, маємо обмеження щодо використання понадпланових надходжень. Так, згідно пункту 7 статті 78 Бюджетного кодексу України, Рішення про внесення змін до Рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками трьох кварталів при перевищенні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15 %.

Доречною, в випадку появи понадпланових коштів, стала би короткострокова бюджетна позика з вищестоящого бюджету в межах цих надходжень. Але, виходячи з вимог статті 73, для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України. Надання ж позичок з одного бюджету іншому забороняється.

Так, як на підставі все того ж бюджетного кодексу (п.5 ст.78) податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України, накопичені кошти знаходяться без нарахування процентів та без надання безпроцентної позики.

Вказані положення значно зменшують ініціативу органів місцевого самоврядування щодо виконання власних бюджетів через неможливість використання понадпланових сум.

ВИСНОВКИ

Отже, підсумовуючи вищевикладене, вкрай необхідним є якнайшвидше проведення реформування міжбюджетних відносин, основними кроками яких є закріплення на довготривалій основі, або переведення до категорії власних доходів місцевих бюджетів частини надходжень податку на прибуток та інших загальнодержавних податків та зборів. Крім того, важливим є прийняття Податкового кодексу, який би передбачав:

- поступове скорочення ставок податків з метою зменшення податкового навантаження на економіку країни;
- розширення бази оподаткування, зокрема за рахунок скорочення пільг;
- мораторій на зміну податкового законодавства, списання та розстрочення податкового боргу;
- надання повноважень органам місцевого самоврядування щодо встановлення на власних територіях пільг по місцевих та закріплених податках, зборах з метою розвитку малого підприємництва та інше.

1. Головне управління громадських зв'язків та масово - роз'яснювальної роботи ДПА України ПДВ потребує законодавчого реформування // Урядовий кур'єр, №11, 21.01.2003р., с.5.
2. Бюджетний кодекс України.