

Мищенко В.І., д.е.н., професор; Кучма Є.В., Українська академія банківської справи

ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

В статті висвітлено проблеми організації та вдосконалення бюджетного процесу в Україні та особливості розробки й затвердження місцевих бюджетів.

Ключові слова: бюджет, Бюджетний Кодекс, нормативний метод, бюджет розвитку, бюджетна самостійність.

Запорукою успішного проведення економічних реформ є організація фінансових відносин між центром і регіонами та органами державної влади й місцевого самоврядування, що обумовлює необхідність визнання бюджетної реформи як пріоритетної ланки державної політики на сучасному етапі розвитку економіки України.

Недосконалість сучасного бюджетного процесу сьогодні вже очевидна, але не дивлячись на це слід зазначити, що за роки незалежності нашої держави він постійно змінювався і вдосконалювався. Якщо в перші роки бюджет країни відображував адміністративно-розподільчі тенденції та закономірності, що значною мірою було пов'язано не тільки з традиціями та кадрами, але й з відповідною методологічною базою, то в подальшому Урядом і Міністерством фінансів України вдалося забезпечити бездефіцитний бюджет, а з 2001 р. перейти на нормативний метод його розробки.

Разом з тим слід зазначити, що бездефіцитність бюджету було забезпечено на основі використання "бухгалтерського" методу, тобто простого збалансування видатків із реальними доходами. Але це вже був значний прогрес, оскільки за світовою практикою дефіцит бюджету визначається, головним чином, як політична проблема, спричинена лобіюванням певних інтересів окремими політиками чи політичними партіями, а не як економічна. Тобто можна стверджувати, що в бюджетному процесі перемогли економічні міркування та прагматичні підходи, а, значить, принципи формування і виконання державного бюджету стали більш чіткими та прозорими. Однак, формування бездефіцитного бюджету можна вважати позитивним лише тоді, коли видатки бюджету повністю покривають вимоги всіх чинних законів і нормативних актів щодо фінансування взятих на себе державних зобов'язань.

Перехід до нормативного методу, який зафіксовано в проекті Бюджетного Кодексу, започатковує новий етап розвитку бюджетного процесу, формує один із ключових елементів бюджетної реформи та суттєво змінює характер міжбюджетних відносин.

І хоча запропонована схема використання нормативного методу ще занадто недосконала, проте вона є тією об'єктивною базою, якої бракувало і яка надає бюджетному процесу чіткість і цільову соціальну спрямованість.

З точки зору планування нормативний метод завжди був і залишається найбільш чітким, таким, що не допускає двозначностей і дискусій. Однак слід звернути увагу на сам процес нормування, який є найбільш складним і вразливим елементом всієї системи. На нашу думку, система бюджетних нормативів повинна бути чіткою, з мінімальною кількістю коригуючих коефіцієнтів, а розробляти й затверджувати ці нормативи за погодженням з Міністерством фінансів України повинні галузеві міністерства, комітети та інші підрозділи системи державного управління за профілем своєї діяльності.

Тому з метою повної реалізації вимог законодавчих актів України щодо соціально-економічного захисту громадян процес бюджетного планування повинен здійснюватися на основі затверджених у встановленому порядку нормативів бюджетних витрат на одного жителя, як це вже започатковано в Законі України "Про Державний бюджет України на 2001 рік".

Необхідно, щоб розробка місцевого бюджету починалася з територіальної громади на основі єдиних нормативів бюджетної забезпеченості з урахуванням коригуючих коефіцієнтів до них, наступною перевіркою та узгодженням на районному, обласному рівні та захистом консолідованих бюджетів областей у Міністерстві фінансів і Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету.

І тут, на наш погляд, ми стикаємося з головною проблемою бюджетного процесу: який орган є головним розпорядником відповідного бюджету? Якщо орієнтуватися на проект Бюджетного Кодексу України, то спостерігається процес концентрації такої бюджетної влади. Сьогодні, орієнтуючись на нормативну базу, Міністерство фінансів України вже практично може досить швидко самостійно розробити кілька сот чи тисяч місцевих бюджетів і забезпечити через Державне Казначейство контроль за їх виконанням. Але давайте повернемося до визначення місцевого бюджету. Відповідно до ст. 63 Кодексу призначенням місцевого бюджету є виконання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Оскільки саме ці органи влади забезпечують розвиток економіки регіону, формують дохідну частину своїх бюджетів, то саме вони повинні мати в бюджетному процесі основні важелі управління. Однак сьогодні ми спостерігаємо логічно-правовий розрив бюджетного процесу при складанні та

затвердженні бюджетів різних рівнів. Обласні державні адміністрації та ради позбавляються права управляти одним із головних ресурсів – практично власними фінансами, тоді як зобов'язані здійснювати керівництво економікою регіону. Ця обставина набуває особливого значення сьогодні, коли вказані органи державного управління, як ніколи, зацікавлені в забезпеченні економічного розвитку територій та розробці бюджетів розвитку.

Запроваджений кілька років тому Міністерством економіки України термін “бюджет розвитку” виявився досить вдалим. І хоча спочатку мова йшла про державні капітальні вкладення, в Кодексі це вже трансформовано в “бюджет розвитку місцевих бюджетів”, який є складовою спеціального фонду місцевих бюджетів.

Однак, враховуючи необхідність посилення впливу органів місцевої влади на розвиток економіки, бюджет розвитку повинен передбачати використання коштів не тільки на: а) погашення основної суми боргу; б) капітальні вкладення; в) внески до статутних фондів суб'єктів підприємницької діяльності, але й на створення певних умов для економічного й соціального розвитку територій (громад, районів, міст). Це може стосуватися:

- 1) розширення податкової бази за рахунок стимулювання розвитку підприємництва, створення додаткових робочих місць;
- 1) економії бюджетних коштів за рахунок використання нових технологій, вкладень тощо;
- 2) перегляду чи коригування нормативів і т. ін.

Нажаль, сьогодні в багатьох випадках реалізація таких стимулів часто стримується. Для прикладу наведемо ситуацію, що склалася в Сумській області восени 2000 р.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” з метою стимулювання областей у зборі 15 загальнодержавних податків, із яких нараховується дотація, після виконання річного плану відсоток відрахувань збільшується до 50 %. Порядок перерахування таких додаткових коштів (а для Сумської області це – 5,1 %) повинен був визначити Кабінет Міністрів, який не зміг зробити це своєчасно. Наслідок – півтора місяці область не отримувала не тільки додаткову самостійно зароблену суму дотацій, але й основну її частину. В цілому було недоотримано 28 млн. грн. Далі, після прийняття вказаного “Порядку...” виявилось, що приріст переплачених сум податків при розрахунках надбавок не враховується. Тобто, за збільшення обсягів збору податків область було “покарано” двічі. Але завдяки керівництву області та розумінню Уряду ситуацію в кінці року вдалося виправити.

Цей приклад показує більш широкий зміст поняття “бюджет розвитку” та роль місцевих органів влади в стимулюванні й контролі за здійсненням бюджетного процесу.

Одним із основних напрямків вдосконалення бюджетної політики держави є запровадження приєднаних бюджетів як на державному рівні, так і на

рівні органів місцевого самоврядування, в яких має відображатися фінансовий баланс державних підприємств та підприємств комунальної форми власності, встановлення парламентського контролю та контролю представницьких органів місцевого самоврядування за приєднаними бюджетами. Все це обумовлює необхідність вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні на основі проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами бюджетної децентралізації, в т.ч. на основі розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Враховуючи особливості сучасного бюджетного процесу, ми хотіли б запропонувати трьохступеневу схему розробки та затвердження місцевих і зведених бюджетів: “знизу-вверх”, “зверху-вниз”, “знизу-вверх”. Тобто:

1. Розробка проектів бюджетів територіальних громад, районів, міст і їх розгляд на більш високих рівнях державного управління.
2. Розгляд поданих бюджетів Міністерством фінансів України і Урядом, їх коригування і повернення на доопрацювання.
3. Почергове затвердження місцевих бюджетів і загальних зведених бюджетів та прийняття відповідних рішень.

Запропонована сьогодні схема розробки кількох тисяч бюджетів майже повністю вилучає із бюджетного процесу одну із ключових ланок державного управління – обласні державні адміністрації та ради. Однак мета регулювання міжбюджетних відносин полягає саме в забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків та бюджетними ресурсами на виконання повноважень відповідних органів управління.

Характеризуючи особливості міжбюджетних відносин, слід зазначити, що всі учасники цього процесу повинні бути партнерами. Тільки тоді вдасться забезпечити синхронність дій та успішне виконання поставлених завдань. На нашу думку, доцільно визначити мінімальну частку місцевих бюджетів, що формуються за рахунок власних та регулюючих доходів, оскільки це показник фінансової автономії, ступеня залежності від перерозподілу центральною владою бюджетних коштів.

Однією із проблем формування і виконання місцевих бюджетів є нестача, а здебільшого й повна відсутність законодавчих актів щодо чіткого нормування видатків (крім заробітної плати, допомоги малозабезпеченим сім'ям, допомоги на дітей). Не вносяться відповідні зміни до “Тимчасових штатних нормативів та типових штатів працівників бюджетних установ” або інших застарілих інструктивних документів, невідповідність яких реальним умовам сьогодення призводить до значного збільшення видатків.

При визначенні мінімальних бюджетів органів місцевого самоврядування важливо передбачити

наступні статті видатків та напрямки формування доходів:

- захищені статті видатків, а саме: на заробітну плату, соціальні виплати, харчування, медикаменти, енергоносії, субсидії населенню, пільги ветеранам та інші видатки й компенсації витрат пільговим категоріям населення;
- зарахування до бюджету області в повному обсязі прибуткового податку з громадян, плати за землю та податку на прибуток підприємств всіх форм власності;
- нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та обсяги трансфертів повинні визначитись на довгостроковій основі;
- формування бюджетів слід починати з визначення структури та обсягів його доходів, які дозволяють встановити розмір соціально захищених видатків.

В умовах, коли формуються нові погляди на міжбюджетні відносини, коли Міністерство фінансів України пропонує перейти на прямі бюджетні стосунки з місцевими бюджетами, а сьогодні вимагає формування бюджету за принципом самозабезпечення бюджетів територіальних громад, починаючи з сільських рад, проблема конструктивного підходу до цього питання є надзвичайно актуальною.

Обсяг бюджетних прав значною мірою визначається рівнем бюджетної самостійності території, тобто спроможністю адміністративно-територіальної одиниці формувати бюджет за рахунок власних та закріплених законами доходів, а тому механізм реалізації матеріальної та фінансової незалежності територіальної громади повинен реалізовуватися на основі:

- її власності на відповідній території;
- засад формування бюджетів місцевого самоврядування;
- стадій бюджетного процесу при складанні, розгляді та затвердженні місцевого бюджету;
- джерел формування доходної частини;
- місцевих податків і зборів, які встановлює відповідна рада і зараховує до своєї “казни” для розвитку, функціонування та вирішення соціальних питань територіальної громади;
- визначення механізмів формування місцевих цільових фондів, кошти яких використовуються відповідно до визначених напрямків діяльності.

Разом з тим слід зауважити, що в проекті Бюджетного Кодексу недостатньо чітко визначено категорії “бюджет”, “бюджет місцевого самоврядування”, “бюджетна система України”. Невдалими є визначення категорій “платіж” та термінів “фінансування бюджету”, “кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування”, “фінансовий норматив бюджетної забезпеченості”. Це досить чіткі економічні категорії, терміни або показники, які потребують однозначного термінологічного визначення, глумачення та сприйняття.

Запропонований норматив відрахувань від прибуткового податку з громадян у розмірі 25 % для бюджетів міст районного значення, сіл і громад є занадто низьким. На нашу думку, мова повинна йти по 60-100 %. Новим і цікавим елементом є позички фінансово-кредитних установ місцевим бюджетом. Але тут потрібні додаткові уточнення, розробки і, головне, чіткий механізм реалізації вказаної пропозиції.

В цілому слід зазначити, що чинне законодавство, яке визначає бюджетні права територій, та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” ще не повною мірою відповідають потребам запровадження й реалізації соціально й економічно ефективного бюджетного процесу, що вимагає подальшого вдосконалення існуючих законодавчих і нормативних актів та прийняття Бюджетного Кодексу України.

Summary

The problems of organization and improvement of budget process in Ukraine and peculiar features of development and statement of the local budgets are considered in the article.

Міщенко, М. І. Вдосконалення бюджетного процесу в органах місцевого самоврядування [Текст] / М. І. Міщенко, Є. В. Кучма // Вісник Української академії банківської справи. - 2001. - №10. - С. 9 – 14.