

Вплив нових положень Бюджетного кодексу України на стан соціально-економічного розвитку області

Бюджетний кодекс України (у новій редакції) вступив в дію з 1 січня 2011 року, тому бюджети на цей рік були сформовані на підґрунті нового законодавства. Кодексом внісені зміни, які відкрили нові можливості щодо зміцнення доходної частини місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, підвищення ефективності функціонування бюджетної сфери та удосконалення управління бюджетними ресурсами. Серед таких змін варто визначити наступні.

1. Підвищено ефективність бюджетного планування: одночасно із формуванням місцевих бюджетів на 2011 рік складено їх прогнози на наступні за плановим два бюджетні періоди – на 2012-2013 роки. Завдяки середньостроковому бюджетному плануванню розпорядники отримали можливість розробляти довгострокові плани з гарантією, що реалізація цих проектів не буде зупинена через рік з причини перегляду пріоритетів.

2. Розширено перелік надходжень доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (II кошик). Крім існуючих, до нього включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, адміністративні штрафи, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності та до бюджетів місцевого самоврядування передано весь обсяг надходжень від плати за землю.

За січень-вересень поточного року в цілому по області питома вага доходів II кошика у загальному обсязі власних і закріплених доходів загального фонду збільшилася порівняно з таким же періодом 2010 року з 12,7% (94,5млн.грн.) до 19% (162,9 млн.грн.). Майже 95% (64,7млн.грн.) додаткового фінансового ресурсу зараховано до бюджетів органів місцевого самоврядування.

Вплив змін нового бюджетного законодавства на структуру власних і закріплених доходів загального фонду місцевих бюджетів Кіровоградської області наведено у діаграмі 1.

3. Збільшено доходи спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування (шляхом зміни нормативів відрахувань між рівнями бюджетів) та розширення джерел формування бюджету розвитку. Крім існуючих на сьогодні джерел – коштів від відчуження майна, та коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення – до бюджету розвитку зараховується і єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва.

В цілому по області по доходах спеціального фонду місцевих бюджетів, які використовуються за цільовим призначенням, у січні-вересні 2011 року має місце збільшення обсягів надходжень порівняно з аналогічним періодом 2010 року на 10,1 млн.грн., у т.ч. по доходах бюджету розвитку - на 24,9 млн.грн., або у 3,2 рази. Внаслідок зміни нормативів відрахувань по екологічному податку, доходи бюджетів місцевого самоврядування зросли на 2,4 млн.грн., або у 2,7 рази.

Вплив змін нового бюджетного законодавства на надходження доходів спеціального фонду, у тому числі на надходження до бюджету розвитку бюджетів сіл, селищ, міст області наведено у діаграмі 2.

4. Розширено перелік видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (І кошик), за рахунок:

1) включення до них видатків, які фінансувалися за рахунок доходів ІІ кошику, зокрема на:

- позашкільну освіту (заходи районного та обласного значення з позашкільної роботи) – в розрахунках Мінфіну на 2011 рік на ці цілі в місцевих бюджетах враховано 24,9 млн.грн.;

- фінансування соціального гуртожитку (функціонує на території м.Кіровограда) – на 2011 рік враховано в обласному бюджеті 0,4 млн.грн.;

- виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, хворим, які потребують сторонньої допомоги - на 2011 рік враховано в місцевих бюджетах 1,2 млн.грн.;

- фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів; центрів професійної реабілітації інвалідів – на 2011 рік враховано в місцевих бюджетах 2,7 млн.грн.;

2) передачі з державного бюджету на фінансування з обласного бюджету видатків на професійно-технічну освіту – на 2011 рік враховано 99,6 млн.грн.

5. Покращено мобільність видатків, зокрема місцеві державні адміністрації за згодою комісії з питань бюджету відповідної місцевої ради отримали право перерозподіляти видатки між бюджетними програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головних розпорядників коштів.

6. Деталізовано сфери надання цільових субвенцій, напрямки їх використання та встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм та проектів. По Кіровоградській області на 2011 рік передбачено 16 видів субвенцій на загальну суму 1050 млн.грн., з них інвестиційного спрямування – 4 субвенції на загальну суму 124,7 млн.грн. (у 2010 році – 12,5 млн.грн.).

7. Застосовано єдині підходи та вимоги до діяльності бухгалтерської служби бюджетної установи та повноважень керівника цієї служби – головного бухгалтера. Починаючи з 1 березня 2011 року, завдання та функціональні обов'язки таких служб та повноваження головного бухгалтера визначаються Типовим положенням про бухгалтерську службу бюджетної установи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2011 року №59.

Таким чином, новим Бюджетним кодексом України затверджено норми, реалізація яких спрямована на підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів і розширення можливостей органів місцевого самоврядування у реалізації власних (самоврядних) повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема в галузях житлово-комунального господарства (у січні-вересні 2011 року на фінансування програмних заходів у цій галузі за рахунок коштів місцевих бюджетів спрямовано 47,5 млн.грн., що на 26,8% (9,8 млн.грн.) більше, ніж за відповідний період 2010 року), сільського господарства (у 3,4 рази або на 2,4 млн.грн. більше) тощо.

У новому Бюджетному кодексі розроблено низку інструментів, які мають сприяти місцевим органам у формуванні достатнього обсягу коштів для виконання покладених завдань. Головними завданнями Бюджетного кодексу є проведення децентралізації податково-бюджетних відносин з метою надання регіонам стимулів до саморозвитку.

Новим Бюджетним кодексом України, більшість статей якого вступає в дію з 2011 р., пропонуються заходи, реалізація яких дасть змогу зміцнити доходну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів стосовно мобілізації джерел надходжень і уникати невмотивованих рішень щодо формування трансфертів. Такими заходами є наступні:

1. Значно розширена дохідна база бюджетів м. Києва та Севастополя, АР Крим та областей, до яких мають надходити по 50 % зборів за спеціальне використання лісових ресурсів, спеціальне водокористування, та по 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення. Також до вказаних бюджетів мають надходити інші ресурси, плати за ліцензії (у т.ч. на виробництво і торгівлю спиртом, алкоголем та тютюновими виробами), за державну реєстрацію тощо. Вказані вище надходження спрямовуються до першого кошика (обсяг якого впливає на розмір міжбюджетних трансфертів), тому у разі ефективної мобілізації надходжень за цими податками зменшується фіскальне навантаження на державний бюджет стосовно необхідності надання трансфертів для місцевих бюджетів.

2. Унормовано зарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (у разі його запровадження), винятково до бюджетів місцевого самоврядування – міст, селищ, сіл та їх об'єднань. Доцільність адміністрування цього податку саме на низовому рівні фіскальної системи не викликає сумнівів. Крім того, надходження мають зміцнити дохідну базу міст, селищ і сіл, яка у переважній кількості є дотаційною і не має інших вагомих джерел оподаткування.

3. Передано весь обсяг надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування (за чинним на сьогодні законодавством, надходження від плати за землю пропорційно розподіляються між місцевими бюджетами всіх рівнів). Оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів – частка її складає до 10 % усіх

надходжень місцевих бюджетів, прогнозується зміцнення саме низових місцевих бюджетів.

4. Прогресивні пропозиції стосуються і бюджету розвитку. На наповненості місцевих бюджетів чітко відображається ситуація із підприємницькою діяльністю та із залученням інвестицій. Крім існуючих на сьогодні джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичення та ін. – до бюджету розвитку (як складової спеціального фонду) зараховуватимуться: податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, відповідно до додаткових ставок такого податку у розмірах, визначених законом з питань оподаткування), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення. Обсяги залучених інвестицій здатні сприяти ефективному розвитку підприємницького комплексу. Ефективна діяльність господарського комплексу надає мультиплікативний ефект до зростання рівня доходності місцевих бюджетів. Тому позитивним є положення про перерахування частини податку на прибуток підприємств до бюджетів розвитку у складі спеціального фонду місцевих бюджетів – розширюється можливість місцевих органів здійснювати довгострокові капіталовкладення.

5. Збільшено перелік видатків, які не враховуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів. До них включено видатки на утримання окремих закладів соціального призначення, державні програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад та ін.

6. Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів. Тим самим встановлюється чітка прив'язка соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що дозволяє досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів.

7. Деталізовано сфери надання цільових субвенцій, напрями їх використання, крім того, встановлено принципи надання субвенцій на виконання інвестиційних програм і проектів.

8. Розширено і перелік надходжень т. зв. другого кошика доходів. Крім існуючих, до нього включено фіксований податок на доходи від підприємницької діяльності, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження.

9. Унормовано джерела спеціального фонду, до якого віднесено податок з власників транспортних засобів, плату за торгові патенти з продажу нафтопродуктів, концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності, частину збору за забруднення довкілля, повернення кредитів тощо.

10. Передання податку на транспортні засоби до першого кошика вплине на розрахункові обсяги трансфертів, скоротивши потребу у них. Тим самим зменшаться і фінансові зобов'язання держави перед місцевими бюджетами.

11. Запропоновано окремі модифікації міжбюджетних відносин. Унормовано, що на відносини між міським (не нижче міст обласного значення) бюджетом та бюджетами підпорядкованих йому сіл, селищ поширюються положення Закону України „Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань” (2004 р.). Вказані законодавчі зміни дозволяють говорити про оптимізацію бюджетної системи на місцевому рівні, очікуване збільшення обсягів надходжень, підвищення ефективності мобілізації та витрачання коштів, про закладання основ для створення місцевій владі можливостей для формування стратегічних планів розвитку. Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України порядку застосування інструментів, які дозволяють зміцнити систему місцевих бюджетів та оптимізувати міжбюджетні відносини, залишається низка проблем, яка потребує вирішення. Місцеві бюджети рівня громад (міст, селищ, сіл) поки що не отримали стабільного джерела надходжень, право на адміністрування за яким залишалося б компетенцією місцевого самоврядування. Невирішеним є питання про збільшення самостійності органів місцевого самоврядування стосовно встановлення власних податків та зборів. Не здійснено і суттєвих зрушень у системі міжбюджетного вирівнювання – зокрема, формула визначення обсягу трансфертів потребує більшого врахування регіональних особливостей – щільності проживання, віддаленості від осередків надання послуг, реальної кількості споживачів послуг та ін. Нерозвинений механізм горизонтального цільового субвенціонування: отриманню субвенцій із інших бюджетів перешкоджають складна процедура їх оформлення та слабкі гарантії повернення. Не змінилися механізми здійснення місцевих запозичень у бік розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування до здійснення місцевих запозичень.

Оскільки збалансованість бюджету адміністративно-територіальної одиниці або регіону базується на стабільних та достатніх джерелах надходжень, а фінансова самостійність територій – на достатньому обсязі не тільки видаткових, але і податкових прав і на незначній залежності від бюджетів вищого рівня, система формування і виконання місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин і надалі потребуватиме коригування та реформування. З метою подальшого удосконалення системи формування місцевих бюджетів, зміцнення фінансової спроможності громад і регіонів доцільно вжити низку заходів:

1. Внести доповнення до Бюджетного кодексу України:

- унормувати механізм горизонтального бюджетного вирівнювання. В Україні наявна певна кількість самодостатніх бюджетів не тільки регіонального рівня, але і бюджетів великих міст, селищ. Система надання трансфертів такого роду може забезпечувати досягнення двох цілей: державний бюджет позбавляється необхідності забезпечувати трансфертами певну частину фінансово неспроможних бюджетів; з'являється додатковий механізм інтенсифікації інтеграційних процесів між регіонами та місцевостями. Регіони або міста, бюджети яких можуть надавати трансферти іншим бюджетам того ж рівня, повинні мати зиск від забезпечення фінансового вирівнювання. Зокрема, взаємна вигідність горизонтального фінансового вирівнювання може полягати у наданні безвідсоткових кредитів під визначені гарантії. Органи самоврядування реципієнтної адміністративно-територіальної одиниці мають бути зацікавлені в активізації господарської діяльності з метою виплати таких кредитів. Органи ж самоврядування міста-бюджетного донора на суму, яку вони надають іншому бюджету, повинні мати право зменшити обсяги коштів, що передаються до державного бюджету. Тим самим оптимізується система міжбюджетного вирівнювання – зменшуються зустрічні фінансові потоки;
- удосконалити інструменти врахування регіональних особливостей при обрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів. Зокрема, можливо застосовувати коригуючі (зменшувальні) коефіцієнти до визначення обсягу першого кошика у бюджетах гірських територій, монофункціональних міст, депресивних регіонів;
- унормувати передачу частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб, плати за землю (як таких, що забезпечують найбільші за обсягами і/або стабільні надходження) до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування.

2. Розширити права здійснення органами місцевого самоврядування запозичень у господарюючих суб'єктів (юридичних осіб), чітко унормувати терміни, строки, гарантії та умов повернення запозичень, надати право здійснювати запозичення між місцевими бюджетами.

Такі зміни можуть суттєво посилити економічну значимість кожної громади, кожного регіону, підвищити рівень прогнозованості та керованості регіонального розвитку, забезпечити соціальну орієнтованість розвитку регіональних економічних структур.

Відділ регіонального розвитку

(О. Шевченко)

1 Пояснювальна записка до проекту Закону України „Про Державний бюджет України на 2010 рік” № 6000 від 23 квітня 2010 р.

2 Бюджетний кодекс України / Закон України від 8 липня 2010 р., № 2456-VI