

Концептуальні засади реформування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів

Обґрунтовано пропозиції щодо реформування бюджетного механізму соціально – економічного розвитку регіонів в Україні з метою підвищення ефективності його функціонування. Акцентовано увагу на зміні концептуальних підходів до більш широкого використання спеціальних інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

Suggestions for reforming the budget mechanism of socio -economic development of Ukraine in order to improve its efficiency. Attention is given to conceptual change approaches to broader use of special tools budgetary mechanism of socio-economic development.

Ключові слова: бюджетний механізм, податок, ставки оподаткування.

Вступ. Економічний розвиток українських регіонів у 2010-2012 рр. засвідчує про поступове відновлення позитивних тенденцій, що проявляється, зокрема, у зростанні показників валового регіонального продукту у більшості регіонів. Поряд з цим залишаються невирішеними окремі проблеми регіонального розвитку, що пов'язані, в першу чергу, із значною асиметрією соціально-економічного розвитку регіонів, неспроможністю територіальних громад акумулювати належний обсяг надходжень до регіональних бюджетів, а також відсутністю передумов для переведу регіональних економік на модель інноваційного розвитку, що забезпечуватиме якісні структурні трансформації відповідно до проголошених пріоритетів.

У вирішенні зазначених проблем вагому роль безперечно відіграє ефективність функціонування бюджетного механізму загалом та його важливої складової – бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

Завдання щодо організації процесу реформування бюджетної системи та її структурних елементів в будь-якій державі є доволі складним, оскільки зачіпає економічні інтереси багатьох суб'єктів відповідних правовідносин (держави, місцевих громад, платників податків, громадян), а також значимо впливає на здатність держави виконувати взяті на себе зобов'язання. Бюджетний процес, в тому числі на місцевому рівні, є одним із ключових в системі загального державного управління, а тому реформування механізмів бюджетного управління завжди здійснюється в умовах підвищеної суспільної уваги. Розробка відповідних пропозицій має проходити з урахуванням позицій основних політичних сил, впливових громадських організацій, з урахуванням висновків експертного середовища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню бюджетного механізму як інструменту соціально – економічного розвитку регіонів в Україні присвячені праці багатьох науковців, зокрема В. Дем'янишина, М. Деркача, І. Луніної, К. Павлюк, І. Чугунова та інших. Ці та інші науковці глибоко досліджують як бюджетний механізм загалом, так і його окремі складові.

Проте, на сьогоднішній день роль бюджету у підтримці стійкого соціально-економічного розвитку держави та її регіонів зведено до мінімуму. Більшість інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів використовуються досить обмежено, що негативно впливає на процвітання цих регіонів. Складність вирішення вказаних завдань доповнюється неоднозначними наслідками економічної кризи, яка проявляється зокрема у погіршенні фінансових результатів переважної більшості економічних агентів. Недостатнє вивчення даної проблематики визначає та актуалізує тему статті.

Мета і завдання статті. Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо реформування бюджетного механізму соціально – економічного розвитку регіонів в Україні з метою підвищення ефективності його функціонування.

Виклад основного матеріалу. На сьогоднішній день місцеві бюджети в переважній більшості є дотаційними, а тому місцеві громади не спроможні без підтримки держави виконувати покладені на них функції. На початку 1990-х рр. кількість дотаційних регіонів в Україні не перевищувала 13, на початку 2000-х рр. ця кількість зростає до 20, а нині дотаційними фактично є усі регіони, окрім міста Києва [1]. З одного боку, таке становище пояснюється недосконалістю механізму міжбюджетних трансфертів. З іншого боку, це є наслідком слабкості економічного потенціалу самих територій, невміння регіональних еліт акумулювати наявні ресурси для підтримки легальної економічної діяльності, відсутності сучасних технологій управління бюджетом на місцевому рівні та недосконалості функціонування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів.

Підтримка належної результативності розподілу фінансових ресурсів у бюджетній системі України потребує вирішення завдання щодо визначення пропорцій перерозподілу дохідних джерел та зобов'язань між державним та місцевими бюджетами. Зауважимо, що територіальні органи бюджетного управління адмініструють бюджетний процес на рівні певної території і їх рішення значною мірою залежать від позиції центральних органів виконавчої влади. З метою удосконалення бюджетної політики, в тому числі щодо посилення позитивного впливу бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, необхідно поступово розширювати економічну самостійність територіальних органів влади, з одночасним посиленням відповідальності вказаних органів та їхніх керівників за результати ухвалених рішень.

Одним із основних шляхів розширення економічних повноважень регіональних органів влади є розширення списку місцевих податків та зборів, які мають одночасне фіскальне значення та певний регуляторний потенціал і які ми відносимо до спеціальних інструментів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів. Вказана робота може проводитися у двох напрямках: по-перше, запровадження нових економічно обґрунтованих місцевих податків та зборів (приміром, податок на комерційну нерухомість,

місцевий комунальний податок тощо), а також “передача” певних загальнодержавних податків в управління місцевим органам. До цього варто нагадати, що в Україні місцеві податки та збори за результатами бюджетного процесу у 2003-2012 рр. забезпечували від 1,3 до 2,4% дохідної частини, в той час як в країнах ЄС цей показник досягає 20-30%.

За оцінками провідних науковців, наразі головним резервом збільшення доходів місцевих бюджетів України є податок на нерухомість, стягнення якого має відповідати принципу еквівалентності, тобто він повинен сплачуватися максимальною кількістю жителів і підприємств адміністративно-територіальних одиниць та за місцем розташування об’єктів оподаткування [2]. Зазначений податок, за умови його ефективного адміністрування, мав би зменшити негативні наслідки таких явищ, як зavelикий обсяг тіньових доходів, а також отримання доходів з джерелом їхнього походження поза межами України (з яких не сплачено податок). Справедливість вказаного підтверджує і аналіз співвідношень між податковим навантаженням на доходи населення та обсягами інвестицій у житлову нерухомість. Приміром, у Закарпатській, Івано-Франківській, Чернівецькій та Тернопільській областях рівень інвестицій у житло протягом 2006-2009 рр. перевищував 120% середнього по країні обсягу, при цьому надходження податку з доходів фізичних осіб у вказаних областях становили менш як 68% середнього по країні рівня [3, с. 10]. За таких умов використання податку на нерухомість повинно б підвищити справедливість оподаткування та уможливити подальший розвиток ефективних бюджетних механізмів підтримки соціально-економічного розвитку регіонів.

Слід зазначити, що нині податок на нерухомість є традиційним податком майже для 130 країн світу. Так, наприклад у Нідерландах він забезпечує до 95 % надходжень до місцевих бюджетів, у Канаді – 81%, у Франції – 52%, а у США – від 10% до 70%. За даними Світового Банку, податок на нерухомість у країн з економікою, що розвивається, становить від 40% до 80% платежів до місцевих бюджетів [4].

Вважаємо, що чинний в Україні, порядок адміністрування даного податку потребує удосконалення, зокрема в частині розширення об'єкта оподаткування. Водночас, необхідність залучення більшої кількості платників (причому не лише з фіскальною метою, а й задля справедливого розподілу податкового тягаря) зумовлює потребу перекриття каналів легального уникнення податку на нерухомість. Одним із таких є можливість переведення житлової нерухомості у комерційну та промислову. Виходом із ситуації є лише безумовне розповсюдження податку, в тому числі на об'єкти комерційного, промислового, офісного та іншого призначення, яке належить і фізичним, і юридичним особам.

На нашу думку, віднесення до об'єктів оподаткування податком на нерухомість площу нежитлової нерухомості дозволить суттєво поповнити місцеві бюджети.

Що стосується житлової нерухомості, то при знятті усіх пільг і при встановленні ставки оподаткування на рівні 0,5 % мінімальної заробітної плати на початок року (середня діючої) кожен регіон отримав би додатково від 47,9 млн грн. (м. Севастополь) до 584,7 млн грн (Донецька область), що збільшило б власні надходження до місцевих бюджетів України на 6275,3 млн грн (в середньому на 6,2%) (рис.1).

Повертаючись до означеного вище принципу еквівалентності, зазначимо, що максимальне охоплення платників і об'єктів даним податком можливе за умови його сплати не виходячи з площі нерухомості, а враховуючи вартість будівлі (квартири) чи її частки. Адже в Україні розповсюдженими є випадки проживання у великих квартирах одиноких і малосімейних громадян, а підхід, коли звільняється до певної площі основне місце проживання за таких обставин дестимулює сім'ї з дітьми. При цьому має бути встановлено неоподатковуваний мінімум на кожного члена сім'ї, що дозволить дотриматися справедливості у перерозподільних стосунках і стимулювати сім'ї з дітьми. Він повинен варіюватися по місцевостях, адже вартість об'єктів залежить від їх розміщення.

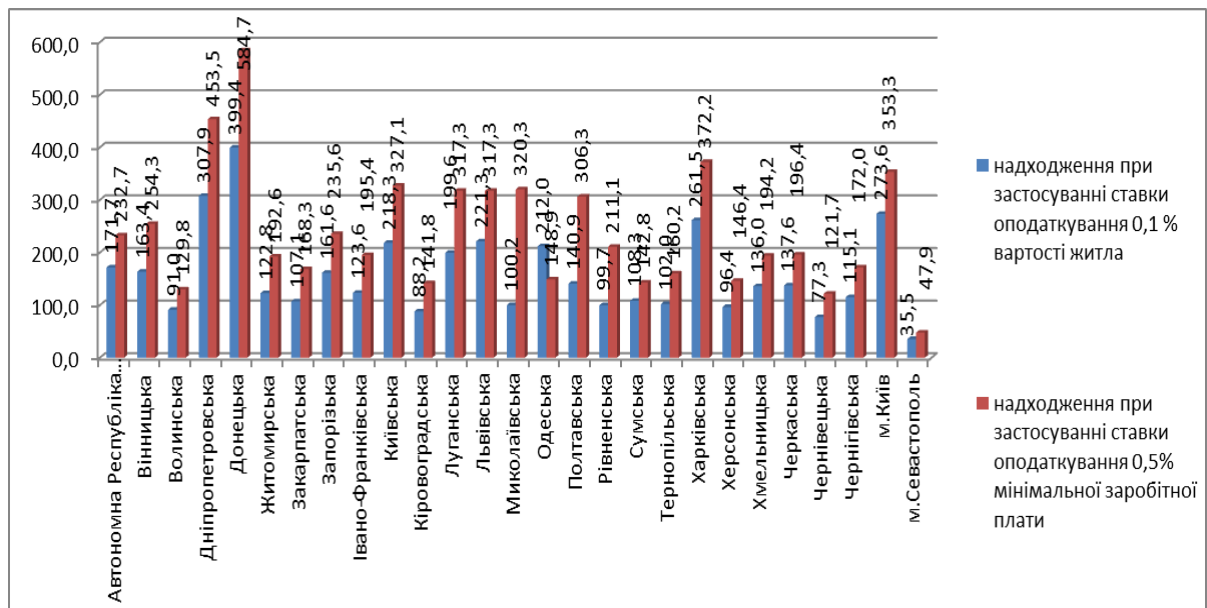


Рис. 1. Порівняння обсягу можливих надходжень податку на нерухомість по регіонах при застосуванні різних ставок оподаткування

- побудовано автором на основі власних розрахунків

З рис. 1 видно, що за розрахунками авторів, при оподаткуванні житлової нерухомості виходячи з вартості квартири чи її частки місцеві бюджети додатково отримають від 35,5 млн. грн.. (м. Севастополь) до 399,4 млн. грн. (Донецька область), що збільшило б власні надходження до місцевих бюджетів України на 4303,9 млн. грн. при умові відсутності пільг. Для розрахунку ми використали опосередковану вартість спорудження житла за регіонами України, затверджену наказом Міністерства регіонального розвитку та будівництва України [5]. Розрахунок можливих надходжень, звичайно, не є повним, оскільки інформація про комерційну нерухомість не є доступною.

При порівнянні можливих надходжень податку на нерухомість за умови його справляння за запропонованими варіантами спостерігаємо більший обсяг надходжень до місцевих бюджетів при застосуванні ставки оподаткування 0,5 % мінімальної заробітної плати, встановленої на початок року.

Крім того, для впровадження оподаткування нерухомості, виходячи із вартості житла, необхідне не тільки проведення всезагальної інвентаризації будівель і споруд, а й розроблення механізму періодичної індексації їх вартості. Останній необхідний для уникнення ситуації, що склалася в Україні зі

справлянням плати за землю, коли фактично з плином часу об'єкти оподаткування виявилися недооціненими.

Таким чином, більш простішим в адмініструванні буде порядок оподаткування житлової нерухомості, який є близьким до затвердженого Податковим кодексом України. Відмінністю є скасування пільг. Ми звичайно підтримуємо науковців, які вважають, що при оподаткуванні житлової нерухомості слід враховувати принцип соціальної справедливості в рамках дотримання якого можуть бути надані відповідні пільги. Однак ці пільги повинні бути однаковими для всіх громадян України. Зокрема, доцільним було б зменшення бази оподаткування на 13,65 кв. м (рівень забезпечення житловою площею, встановлений чинним законодавством) на кожну особу за місцем її реєстрації. Зазначене дозволить уникнути зловживань та маніпуляцій щодо уникнення сплати податку на нерухомість.

Щодо запровадження нових місцевих податків та зборів, то, доцільно, на нашу думку, використати досвід Франції щодо запровадження податку на незабудовані ділянки. Пропонуємо даний податок справляти з ділянок, які призначені під забудову, однак забудова не проводиться. У даному випадку базою оподаткування може бути кадастрова вартість земельної ділянки. Вважаємо, що введення такого податку дозволить знизити спекуляції довкола земельних ділянок, відведених під забудову. Крім того введення зазначених вище податків дозволить підсилити дію такого спеціального інструменту бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів як місцеві податки та збори.

Для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів необхідно вирішити проблему організації раціонального управління горизонтальними потоками фінансових ресурсів між бюджетами різного рівня та іншими “квазіпублічними інститутами” (фонди соціального страхування, окремі державні корпорації тощо). Ця проблема безпосередньо впливає на стан бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів, оскільки формує дефіцитність

коштів, що могли б спрямовуватися на фінансування інвестиційних потреб регіонів. Так, наприклад, покриття дефіциту Пенсійного фонду за рахунок коштів Державного бюджету України та позичок на покриття касових розривів склало у 2010 р. – 38,8 млрд. грн., у 2011 р. – 30,1 млрд. грн, у 2012 р. – 27,2 млрд. грн.

При умові використання цих коштів на розвиток регіонів, використовуючи для розподілу критерій кількості мешканців регіони могли б додатково отримати від 256,3 млн. грн. (м. Севастополь) до 3008,9 млн. грн. (Донецька область) у 2010 р.; від 147,7 млн. грн. до 1719,3 млн. грн. у 2011 р. та від 125,3 млн. грн. до 1446,9 млн. грн. у 2012 р. Вважаємо, що спрямування зазначених коштів на інвестиційні потреби регіонів дозволило б частково вирішити проблеми зайнятості регіонів, що в свою чергу збільшило б фонд заробітної плати і відповідні відрахування єдиного соціального внеску, основна частка якого надходить до Пенсійного фонду України.

Отже, нинішня модель бюджетного механізму фактично формує широкі можливості для цільової переорієнтації бюджетних потоків (як правовими, так і не правовими методами).

Позитивний вплив бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів на добробут населення знижується через значні обмеження навіть оперативної самостійності місцевих фінансових органів в частині адміністрування місцевими бюджетними ресурсами. Зокрема, в цьому аспекті гострою залишається проблема виникнення та усунення тимчасових касових розривів місцевих бюджетів. Для фінансування касових розривів місцевих бюджетів використовуються такі фінансові інструменти: оборотний залишок бюджетних коштів (частина залишку коштів загального фонду відповідного бюджету, яка утворюється для покриття тимчасових касових розривів) та позики місцевим бюджетам (кошти фінансових установ та єдиного казначейського рахунку). Оборотний залишок бюджетних коштів відповідно до законодавства встановлюється у розмірі, що не перевищує 2% планових видатків загального фонду бюджету, однак, згідно позиції фінансистів [6, с.75]

цей ліміт є доволі низьким та сприяє формуванню на рахунках місцевих бюджетах коштів, достатніх для покриття тимчасових касових розривів. Зважаючи на досвід розвинутих країн, необхідно збільшити цей ліміт хоча б до 4-5%, спростити процедуру отримання безвідсоткових позик для фінансування тимчасових касових розривів (в тому числі на основі домовленостей, досягнутих в процесі публічно-приватного партнерства), а також полегшити доступ місцевих фінансових органів до тимчасово вільних фінансових ресурсів, що акумулюються на єдиному казначейському рахунку.

Незважаючи на підсилення дохідної бази місцевих бюджетів, особливо в частині доходів для забезпечення самоврядних функцій та бюджету розвитку, а також розширення прав на здійснення місцевих запозичень, проблема забезпечення регіонів достатнім обсягом фінансових ресурсів залишається надзвичайно актуальною. Вважаємо, що для її вирішення необхідно розвивати не пряме дотування державою територій, а здійснювати заходи задля створення сприятливого інвестиційного клімату на цих територіях.

З цією метою вважаємо за доцільне розробити пакет законодавчих пропозицій з метою внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та інших нормативно-правових актів в частині:

- внесення змін до статей 29, 69 та 71 Бюджетного кодексу України, включивши до складу доходів місцевих бюджетів частину надходжень від рентної плати за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні та частини податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку з наданням права Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, районним та міським (міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення) радам їх встановлювати у законодавчо визначених розмірах;

- розширення переліку доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, включивши до їх складу 50 відсотків надходжень адміністративних штрафів за порушення безпеки дорожнього руху,

які, на нашу думку, слід зараховувати до бюджетів місцевого самоврядування, та сплату державного мита, яку зараховувати до районних бюджетів;

- встановлення нормативів відрахування частини закріплених доходів (в першу чергу за рахунок податку на доходи фізичних осіб та плати за землю) до бюджету розвитку місцевого рівня, що створить мотивацію для розробки інвестиційних бізнес-планів на рівні території, а також поживатиме інвестиційний процес у регіонах з використанням механізмів державно-приватного партнерства;

- удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб (податок має вноситися до місцевого бюджету за місцем проживання платника, оскільки саме за рахунок цього бюджету він отримує більшу частину суспільних послуг, в тому числі у сфері освіти, охорони здоров'я, благоустрою та ін.);

- вивчення пропозицій та реалізація положень щодо оподаткування виробничої, комерційної та житлової нерухомості, що на практиці означатиме суттєве розширення майнового оподаткування за рахунок запровадження податку на нерухоме майно; закріплення вказаного податку за місцевими бюджетами різного рівня.

Крім того, з метою збільшення надходжень плати за землю, пропонуємо внести зміни до ст. 289 Податкового кодексу України в частині зміни формули визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земель, зокрема його визначення проводити як добуток індексів споживчих цін за попередні роки в залежності від дати проведення (перегляду) грошової оцінки землі.

Вважаємо, що розширення джерел надходження до бюджету розвитку було б більш ефективнішим, якби воно відбулося за рахунок, наприклад, перевищення надходжень по загальнодержавних податках та зборах, що справляються на відповідній території або за рахунок відрахування частки податку на прибуток підприємств, а не передачі коштів з одного фонду бюджету до іншого.

Світовий досвід свідчить про те, що формування місцевих бюджетів є ефективним лише в тому випадку, коли основну частину коштів становлять власні надходження. Запропонувавши до бюджету розвитку місцевих бюджетів відраховувати частку податку на прибуток в межах 5 -10 % ми проаналізували вплив збільшення доходів бюджету розвитку на збільшення капітальних інвестицій та ВВП, який складається із ВРП. Проведені нами дослідження взаємозв'язку надходжень до бюджету розвитку та обсягу ВВП підтверджують, що між цими показниками існує прямий зв'язок : за економетричними оцінками зростання на 1 млн грн. надходжень до бюджету розвитку призводить до збільшення валового внутрішнього продукту всередньому на 49,3 млн. грн. в наступному році. Про доволі тісний зв'язок між вказаними показниками свідчить коефіцієнт кореляції, який становить 0,857336905. Це підтверджується і на регіональному рівні на прикладі Івано-Франківської області.

Доцільно також розглянути питання щодо структуризації доходів загального фонду місцевих бюджетів. Нині всі доходи місцевих бюджетів, що включаються до загального фонду, є нецільовими, тобто видатки фактично "відокремлені" від доходів. Однак вказана модель формування та виконання бюджету не є властивою для більшості розвинутих країн, в тому числі країн Європи. Зокрема, у багатьох країнах видатки, що спрямовані на виконання мінімальних соціальних стандартів (соціальні трансферти, соціальне страхування) фінансуються виключно за рахунок податків, що отримані з доходів фізичних осіб. Не дивлячись на дискусійність вказаного підходу в умовах нестійкої бюджетної системи, вказана модель, на нашу думку, є доволі раціональною, оскільки дозволяє на практиці реалізувати принцип адресності місцевих фінансів, а також зблизити функціональні напрями бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіону.

Висновки. Підсумовуючи вище зазначене, доходимо висновку, що реформування механізму формування місцевих бюджетів має бути гармонізованим із реформуванням адміністративної та податкової систем, а

також окремих сфер діяльності (галузей), що виробляють неринкові соціальні послуги.

Основними завданнями у реформуванні концептуальних засад бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів мають стати ті, що направлені на підвищення ефективності використання його спеціальних інструментів, а саме: місцевих податків та зборів, бюджету розвитку, місцевих запозичень та інших.

Овказано, що збільшення надходжень місцевих податків та зборів можна досягти за рахунок запровадження нових податків та зборів (місцевого комунального податку, податку на незабудовані земельні ділянки) та зміни порядку адміністрування існуючих. Зокрема, запропоновано концептуальні підходи до зміни оподаткування нерухомості, які полягають у розширенні об'єкта оподаткування та відміні більшості пільг, а також врахуванні вартості нерухомості, в тому числі і комерційної.

Розроблено пакет пропозицій з метою внесення змін до змін до Бюджетного та Податкового кодексів України та інших нормативно-правових актів щодо включення до складу доходів місцевих бюджетів частини надходжень від загальнодержавних податків та зборів (рентної плати за нафту, природний газ та газовий конденсат, що видобувається в Україні та частини податку на прибуток підприємств), розширення переліку доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (50 відсотків надходжень адміністративних штрафів за порушення безпеки дорожнього руху), встановлення нормативів відрахування частини закріплених доходів (податку на доходи фізичних осіб та плати за землю) до бюджету розвитку місцевого рівня, удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб та зміни формули визначення коефіцієнта індексації нормативної грошової оцінки земель.

Література

1. Щодо шляхів забезпечення оптимального розподілу фінансових ресурсів в бюджетній системі України :Аналітична записка [Електронний ресурс]. – К: Інститут стратегічних досліджень при Президентові України. – 2013. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/345/>
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів [монографія] / І.О.Луніна, О.П.Кириленко, А.В.Лучка та ін. / за ред. д.е.н. І.О.Луніної. – К.: Наукова думка, 2010. – 320 с.
3. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О.Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3-12.
4. Попадюк Н. Податок на нерухомість: реалії та перспективи / Н. Попадюк // Юридичний журнал. – 2007. – № 12. – С. 84–86.
5. Про показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України[Електронний ресурс]: Наказ Міністерства регіонального розвитку та будівництва України від 24 квітня 2008 р. № 185/ Режим доступу: http://budstandart.ua/read/document_body/id/3100436
6. Колодій С.Ю. Удосконалення механізмів фінансування тимчасових касових розривів місцевих бюджетів / С.Ю.Колодій, В.Є.Корчинський // Фінанси України. – 2011. – № 1. – С. 73-82.