



НОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

В. Г. Севка, К. В. Корякіна, Я. В. Юрченко

*Донбаська національна академія будівництва і архітектури,
вул. Державіна 2, 86123, м. Макіївка, Україна.
E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru*

Отримана 7 августа 2007, прийнята 17 вересня 2007

Анотація. Соціально–економічний розвиток регіонів і міст України залежить від ряду факторів, в тому числі і від ефективної взаємодії місцевих органів влади і приватного сектора економіки. Інтереси даних суб'єктів перетинаються в процесі перерозподілу вартості валового внутрішнього продукту і формуванні ресурсів місцевих бюджетів. Сьогодні існує гостра проблема поповнення доходної частини місцевих бюджетів за рахунок власних податкових джерел. В статті, зважаючи на актуальність обраного напрямку дослідження, запропоновано низку рекомендацій щодо проведення реформування системи місцевого оподаткування як основи для ефективного функціонування органів місцевого самоврядування та надання пропозицій щодо впровадження нових більш ефективних форм бюджетування на місцевому рівні. Авторами розроблено і представлено якісно новий підхід щодо формування місцевих фінансів.

Ключові слова: місцевий бюджет, податки і збори, програмно–цільовий підхід, грошовий потік, ефективність фінансування.

НОВЫЕ ПОДХОДЫ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ

В. Г. Севка, Е. В. Корякина, Я. В. Юрченко

*Донбасская национальная академия строительства и архитектуры,
ул. Державина 2, 86123, г. Макеевка, Украина.
E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru*

Получена 7 августа 2007, принята 17 сентября 2007

Аннотация. Социально–экономическое развитие регионов и городов Украины зависит от ряда факторов, в том числе и от эффективного взаимодействия местных органов власти и частного сектора экономики. Интересы данных субъектов переплетаются в процессе перераспределения стоимости валового внутреннего продукта и формировании ресурсов местных бюджетов. Сегодня существует острая проблема накопления местных бюджетов за счет собственных налоговых источников. В данной статье, учитывая актуальность выбранного направления исследования, представлен перечень рекомендаций для проведения реформирования системы местного налогообложения как основы для эффективного функционирования органов местного самоуправления и предложения мероприятий по внедрению новых более эффективных форм бюджетирования на местном уровне. Авторами разработан и представлен новый подход к формированию качественно новой системы местных финансов

Ключевые слова: местный бюджет, налоги и сборы, програмно–целевой подход, денежный поток, эффективность финансирования.

NEW METHODS OF LOCAL FUNDS FORMATION

V. G. Sevka, K. V. Koryakina, Ya. V. Yurchenko

The Donbass National Academy of Civil Engineering and Architecture,

2, Derzavin str., 86123, Makiyivka, Ukraine.

E-mail: EconomicaDnasa@rambler.ru

Received 7 August 2007, accepted 17 September 2007

Abstract. Social and economic development of the Ukrainian areas and cities depends on some factors including an effective cooperation of the local authorities and the private sector of economy. The interests of these subjects are interlacing in redistributing the GDP value and forming local budgets. Now, there is an urgent problem of local budget accumulation for the account of the own tax sources. Taking into account an urgency of the chosen direction of research, there is given a list of recommendations to reform the system of local taxation as the basis of an efficient functioning of local government bodies and measures on introducing new more efficient forms of budgeting at a local level. The authors have developed and submitted a new approach to the formation of a qualitatively new system of local finances. There is also introduced a complex classification of the Municipal Finances Formation.

Key words: municipal finances, municipal taxes, cash flow, effectiveness of the Municipal Finances Formation, effectiveness of the project.

Постановка проблеми

На цей час, коли головними проблемами обговорення в політичних та економічних колах стали продуктивність, ефективність та результативність, назріла нагальна необхідність щодо впровадження нових бюджетних технологій на місцевому рівні.

Аналіз досліджень та публікацій

Питанням щодо формування місцевих бюджетів присвячені праці В.Д. Базилевича, С.А. Буковинського, О.Д. Василика, О.П. Кириленка, В.І. Кравченка, С.Ю. Колодія, М.В. Кульчицького, І.О. Луніної, В.М. Опаріна, К.В. Павлюка, Ю.В. Пасічника, І.В. Розпутенко, І.В. Сало, С.В. Слухай, І.Я. Чугунова, С.І. Юрій та ін. Однак ця тема й досі потребує розгляду з боку зміцнення податкової бази місцевих бюджетів, зокрема за рахунок підвищення ролі місцевих податків і зборів у їх формуванні, підвищення зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні власної прибуткової бази, що можливо завдяки впровадженню програмно-цільового методу.

Виклад основного матеріалу

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення та реалізації такої моделі

економічної політики, що сприяла б становленню нових форм співпраці у форматі «центр–регіони», де місцевий бюджет має відображати національні пріоритети і набути свою найважливішу якість – двигуна розвитку як окремого міста, так і країни взагалі. Фундаментом регіонального розвитку виступає децентралізована система місцевих бюджетів.

Відповідно до Європейського хартії, місцеве самоврядування – це право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого самоврядування [4].

Для того, щоб органи місцевого самоврядування мали змогу ефективно виконувати покладені на них функції в сучасних умовах господарювання, необхідне створення адекватної системи їхнього фінансування. Тому актуальним є аналіз механізму формування прибутків місцевих бюджетів, перегляд ролі і значення різних джерел їх наповнення, зокрема місцевих податків і зборів.

Розглянемо найбільш істотні проблеми системи місцевого оподаткування.

По – перше, це відсутність ефективного правового поля, яке б відповідало сучасним умовам господарювання. Більше того, загальновідомим є той факт, що для українського податкового законодавства властивим є зосеред-

женість на фіскальних цілях, тобто не береться до уваги ціна податків для підприємств та економіки міста в цілому. Хоча такі відомі економісти, як П. Самуельсон та Дж. Стігліц акцентують увагу саме на фіскальній функції, однак необхідно ж враховувати й інші цілі оподаткування, такі як стимулювання виробництва, інновацій, інвестування, розвитку підприємництва. Про цю проблему постійно згадують, наголошуючи на необхідності зниження податкового тиску на економіку, однак далі дискусій справа не йде.

По – друге, це своєрідний стереотип «дургорядності» місцевих податків і зборів у порівнянні із загальнодержавними, який необхідно змінити якнайшвидше.

По – третє, це наявність малоефективних податків і зборів, що не відіграють істотної ролі у наповненні місцевих бюджетів і водночас їх справляння суб'єктами господарювання призводить до невиправданих витрат у зв'язку із обов'язковістю систематичного подання податкових звітів до органів державної податкової служби та сплати незначних сум до бюджетів [1].

Ще однією проблемою є ухилення від оподаткування, зумовлене податковим тягарем, який погіршує економічний стан підприємств, та громіздкістю і наявністю багатьох протиріч у сучасному законодавстві, не порушити яке майже неможливо. Результатом подібного є значна податкова заборгованість та ухилення від оподаткування, як свідоме, так і ненавмисне.

Наступною проблемою системи місцевого оподаткування є відсутність ефективних правових механізмів у органів місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів.

Ще однією важливою проблемою, особливо актуальною для Донецької області, є проблеми, пов'язані з екологічним оподаткуванням.

Якісне зміцнення прибуткової бази місцевого бюджету має відбутися шляхом вдосконалення системи місцевого оподаткування, спрямованого на підвищення ролі місцевих податків і зборів, у зв'язку із чим, пропонується:

- надати більшої самостійності органам місцевого самоврядування щодо запровадження на своїй території власних податків і зборів;
- запровадити такі місцеві податки і збори, які будуть реальними до сплати, матимуть соціально обґрунтований рівень фіскального

значення, позитивно впливатимуть на формування доходів місцевого бюджету та сприятимуть розвитку економіки (податок на майно, податок на збагачення, збір за розміщення об'єктів грального бізнесу);

- посилити оподаткування екологічно небезпечних виробництв, що є особливо актуальним для Донецької області;
- скасувати неефективні місцеві податки і збори, які виступають тягарем сучасної системи місцевого оподаткування.

Досвід країн з ринковою економікою засвідчує, що поступово податок на майно стає основним прибутковим джерелом наповнення місцевих бюджетів, незважаючи на різні підходи до визначення розміру цього податку, об'єкта оподаткування, а також надання пільг. Причому спостерігається різний рівень повноважень органів місцевої влади щодо встановлення ставок податку і надання пільг.

Формування системи місцевого оподаткування нерухомості має відбуватися в контексті загального реформування системи місцевого оподаткування з метою підвищення її ефективності.

Також з метою вдосконалення системи місцевого оподаткування пропонується залучити до неї збір за розміщення об'єктів грального бізнесу.

Запровадження збору за розміщення об'єктів грального бізнесу спрямоване на таке: ліквідацію подвійного ліцензування у сфері азартних ігор; виведення цього бізнесу з тіні; встановлення необхідних вимог до місць проведення азартних ігор; збільшення прибуткової частини місцевих бюджетів; упорядкування проведення неазартних ігор, які характеризуються високою прибутковістю та безконтрольним розповсюдженням.

Одночасно має бути вирішена проблема платежів, що є своєрідним «баластом» нинішньої системи місцевого оподаткування. Щодо вирішення проблеми формування якісної системи місцевого бюджетування (місцевих фінансів), програмно-цільовий метод (ПЦМ) є дуже своєчасним для України і може задовольнити основні вимоги до реформування національної фінансової системи, особливо за умов обмеженості бюджетних коштів, необхідності у продуктивному розподілі бюджетних коштів та зростаючої відповідальності за їх неефективне використання.

ПЦМ подібний до моделі бізнес-плану, який складається інвесторами у приватному секторі в західних країнах. Потенційні партнери вимагають в найменших деталях пояснень щодо проекту, фінансування якого вони розглядають, включно з описом його перспектив. Така методика забезпечує надання інформації щодо використаних ресурсів та досягнутих результатів, таким чином надаючи можливість посадовцям зробити висновки щодо пріоритетності тієї чи іншої програми та її корисності для країни/міста у порівнянні з іншими запропонованими видами послуг в рамках обмежених фінансових ресурсів.

Головна відмінність методології ПЦМ від традиційного постатейного методу формування бюджету полягає у різниці підходів до проблем, які підлягають вирішенню, а також у різному наборі інструментів, що використовуються для вирішення цих проблем. Основні відмінності концептуальних засад програмно-цільового та постатейного методів бюджетування відображено в таблиці 1.

У західних країнах програмно-цільовий метод використовується як ефективний інструмент розподілу бюджетних ресурсів для задоволення державних потреб. Цей метод дає змогу встановлювати чіткі пріоритети в рамках наявних бюджетних ресурсів та звітувати перед платниками податків про ефективність надання державних послуг [2].

Деякі міста України (в Полтавській обл., в Чернігівській обл., м. Бердянську і т.д.) вже застосовують досвід планування бюджету, складеного за принципами ПЦМ. Фундаментом фінансування програм передусім виступають власні кошти міста (податкові та неподаткові надходження). Органи влади також можуть впливати на розвиток бази закріплених доходів через впровадження ефективної політики через встановлення фіксованої частки розподілу загальнодержавних податків (податку з доходів фізичних осіб та плати за землю), управління земельними ресурсами, підтримку підприємств, що створюють нові робочі місця та збільшують фонд оплати праці,

Таблиця 1. Основні відмінності концептуальних засад програмно-цільового та постатейного методів бюджетування.

Постатейний метод	Програмно-цільовий метод
Формування та затвердження бюджету в розрізі утримання бюджетних установ	Формування та затвердження бюджету в розрізі бюджетних програм
Бюджетний запит формується на основі видатків попереднього бюджетного періоду	Бюджетний запит формується на основі пріоритетів програм та індикаторів чутливості (виконання)
Планування бюджету на наступний бюджетний рік (лише на один)	Планування бюджету здійснюється у часовому проміжку 3-5 років
Обґрунтування видатків здійснюється на основі "історичних даних", без оцінки доцільності та якості бюджетних послуг	Підхід на основі визначення соціальної потреби у здійсненні видатків і вимірювання соціальної та економічної результативності
Відсутність відповідальності за якість послуг, що надаються	Персональна відповідальність керівників установ та організацій (відповідальних виконавців програм) за досягнення соціальних результатів бюджетних програм
Непрозорість витрачання бюджетних коштів	Прозорість витрачання бюджетних коштів

отримувати прибуток від операцій з капіталом. Як свідчить практика, проведення таких заходів може привести до зростання надходжень майже удвічі. Загальний перехід місцевих бюджетів України на ПЦМ і виконання програм планується з 2007 року.

Програмно-цільовий метод складання бюджету передбачає групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття видатків була закріплена за певним видом програми.

Найважливішими складовими бюджету, складеного за програмно-цільовою формою є: бюджетні програми та підпрограми; стратегічне планування (Стратегія соціально-економічного розвитку міста); доходи і видатки: прогноз, оцінка і визначення повноважень; аналіз, оцінка, і моніторинг програми; інформаційна компонента – наявність певної бази даних по регіону/місту, для якого безпосередньо планується розробити програму; прозорість бюджетного процесу та участь громадськості у ньому.

Бюджетна програма – це комплекс взаємопов'язаних бюджетних заходів, спрямованих на досягнення загальної мети. Основними невід'ємними компонентами бюджетної програми є: визначення місії установи, цілі бюджетної програми, підпрограм, завдань, напрямків діяльності та показників виконання. Структура програми залишається незмінною протягом років, але якщо змінюються пріоритети, необхідно переглянути відповідні основні компоненти програми.

Ідеально кількість програмних напрямків має бути обмежена приблизно шістьма основними, в залежності від наявних людських та фінансових ресурсів. Це сприятиме тому, що увага осіб, відповідальних за прийняття рішень, зосереджуватиметься на абсолютно пріоритетних питаннях.

Для успішного впровадження програмно-цільового методу необхідно чітко визначені стратегічні програми уряду, запровадження елементів стратегічного бюджетного планування, розробка й удосконалення програми розвитку регіонів в Україні, розробка індикаторів чутливості (виконання) бюджетних програм. Стратегічне планування та програмно-цільовий метод бюджетування доцільно розглядати як комплекс тісно пов'язаних циклічних процесів, які

зосереджуються на досягненні цілей та виконанні завдань та на оцінці результатів виконання.

Наявність програми розвитку дає повне уявлення про комплекс заходів і обсяг їх фінансування, дозволяє віднайти навіть за обмежених можливостей кошти на фінансування програми розвитку, не обмежуючись «латанням дірок». Крім того, програма носить довгостроковий характер, а тому дозволяє фінансувати ті заходи, на реалізацію яких у річному бюджеті коштів не вистачає, протягом кількох років. Важливо також те, що розробка програми вимагає попереднього глибокого аналізу, що не є обов'язковим при стандартному підході до фінансування видатків.

У ході виконання бюджетної програми дуже важливим є моніторинг результативності бюджетних програм. Пропонується наступна система індикаторів чутливості (результативності) виконання програм.

Індикатори чутливості (виконання) – це комплекс об'єктивних якісних показників, що ґрунтуються на фактах, продуктивно та результативно оцінюють виконання програми та визначені в її структурі завдання, є основою поточного моніторингу реалізації програми. Індикатори чутливості – це засіб інформування про рівень досягнення цілей та завдань програми. Вони показують також, наскільки успішною є діяльність установи.

Показники виконання спрямовані на: покращення якості послуг та результатів програми; підвищення продуктивності видатків, що прямо впливає на зниження або обґрунтування витрачених бюджетною установою коштів; розширення відповідальності бюджетних установ за результати їх діяльності; зміцнення позитивного ставлення громадян до діяльності органів місцевого самоврядування; підвищення результативності діяльності бюджетних установ, метою діяльності яких є задоволення потреб громадян.

Висновки

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що нині в Україні певною мірою розроблено та запроваджено у процес бюджетного планування основні принципи програмно-цільового методу. Однак з метою істотного підвищення рівня державного регулювання у сфері видатків

бюджету необхідне удосконалення насамперед науково–теоретичних положень та методологічних основ зазначеного методу з урахуванням як зарубіжного, так і вітчизняного досвіду. Наукове обґрунтування удосконалення методології функціонування програмно–цільового методу планування видаткової частини бюджету, безперечно, підвищить якість і збалансованість системи фінансово–бюджетного регулювання соціально–економічного розвитку держави [3].

Програмно–цільовий метод формування бюджету – один із методів бюджетування, який застосовується в усьому світі та дозволяє установам розподіляти ресурси, орієнтуючись на результат, забезпечуючи тим самим надання найякісніших послуг. Іншими словами,

програмно–цільовий бюджет – це детальний стратегічний план, у якому фінансові ресурси розподіляються для досягнення конкретних цілей та виконання завдань.

Література

1. Бюджетний кодекс України. Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III.
2. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. – 2001.–№1. – С. 11-21.
3. Жемеренко Є.В. Використання коштів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2005.–№8. – С. 12-19.
4. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України, 2006.–№4. с. 24-38.

Севка Вікторія Геннадіївна – кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки підприємств Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: регіональна економіка, економіка житлово–комунального господарства.

Корякіна Катерина Володимирівна – асистент кафедри економіки підприємств Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: місцеві фінанси.

Юрченко Яна Валентинівна – асистент кафедри економіки підприємств Донбаської національної академії будівництва і архітектури. Наукові інтереси: податкова система, місцеві податки.

Севка Виктория Геннадиевна – кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики предприятий Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: региональная экономика, экономика жилищно–коммунального хозяйства.

Корякина Екатерина Владимировна – ассистент кафедры экономики предприятий Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: местные финансы.

Юрченко Яна Валентиновна – ассистент кафедры экономики предприятий Донбасской национальной академии строительства и архитектуры. Научные интересы: налоговая система, местные налоги.

Sevka Victoria – Ph.D. (Economics), an Associated Professor of the department «Economics of Enterprise» of the Donbass National Academy of Civil Engineering and Architecture. Scientific interests: regional economy, communal economy.

Koryakina Katerina – an assistant lecturer of the department «Economics of Enterprises» of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: municipal finance.

Yurchenko Yana – an assistant lecturer of the department «Economics of Enterprises» of the Donbas National Academy of Civil Engineering and Architecture. Research interests: tax system, municipal taxation.