

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ
В УМОВАХ РИЗИКІВ СПОВІЛЬНЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ ДИНАМІКИ**

аналітична доповідь

КИЇВ - 2012



Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : [аналітична доповідь]. - К. : НІСД, 2012. – 25 с.

Автори:

Молдован О. О.

Біла С. О., д. держ. упр., проф., Заслужений економіст України

Шевченко О. В., к. е. н, с. н. с.

Кушнір М. О. к. держ. упр.

Тищук Т. А., к. е. н, доц.

Мєдведкова Н. С., к. е. н.

За редакцією к. е. н., с. н. с., Заслуженого економіста України Я. А.

Жаліла

Доповідь підготовлено до засідання круглого столу 20 червня 2012р.

При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове.

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2012.

ВСТУП

В умовах суттєвого зменшення стимулюючого впливу зовнішніх чинників на економічну динаміку країни виникає нагальна потреба активного пошуку внутрішніх важелів забезпечення стійкого економічного розвитку та зростання добробуту громадян. В такій ситуації особливо зростає значення бюджетних інструментів, оскільки саме вони є потенційно найдієвішими та найефективнішими для вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку в економіці зі слабкими та недостатньо сформованими ринковими інститутами.

Бюджетна політика України в останні роки характеризувалася певними позитивними зрушеннями. В 2010-2011 рр. уряду вдалося стабілізувати ситуацію після кризових тенденцій 2009 р., зменшивши дисбаланси в основних ланках бюджетної системи, знизивши динаміку розростання державного боргу, оптимізувавши податкову політику та переглянувши структуру бюджетних видатків у напрямі збільшення частки видатків інвестиційного спрямування.

Планомірно переходячи від стабілізаційної до стимулюючої моделі бюджетної політики, в 2012 р. уряд зробив акцент на пріоритетах забезпечення економічного зростання та підвищення соціальних стандартів громадян. Проте через актуалізацію комплексу нових викликів та загроз, які обумовлені погіршенням економічної кон'юнктури та гальмуванням темпів зростання економіки, вимоги до ефективності бюджетної політики посилюються. З одного боку, за рахунок бюджетних інструментів необхідно утримати позитивну динаміку зростання економіки та соціальних стандартів, з іншого – існує ризик, що бюджетна система знову опиниться під тиском негативних чинників, які загрожують відновленням тенденції до поглиблення дефіциту бюджету та комплексу похідних макроекономічних проблем.

Нові виклики формують запит на розробку ефективної та науково-обґрунтованої стратегії бюджетної політики. Вона має включати не лише перегляд пріоритетів та орієнтирів видаткової політики в умовах невизначеності стосовно економічних перспектив, але й збереження високої динаміки реформ бюджетної системи з метою підвищення дієвості та ефективності бюджетних механізмів. Сповільнення економічної динаміки обмежуватиме фінансові ресурси уряду, а тому завдання підвищення ефективності їх використання набуває пріоритетного значення.

В представленій доповіді авторами запропоновано та обґрунтовано основні напрями бюджетної політики на 2013 р., які включають не лише принципи й стратегічні завдання бюджетної політики, але й комплекс конкретних заходів, що дозволять державі ефективно реагувати на нові виклики, що постають перед Україною. Звернуто увагу на необхідність розробки превентивного антикризового пакету бюджетних заходів на випадок актуалізації загрози сповільнення економічної динаміки.

РОЗДІЛ 1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Стабілізація державних фінансів та позитивні зрушення в 2011 р.

В 2010-2011 рр. уряд проводив жорстку бюджетно-податкову політику, спрямовану на консолідацію видатків та подолання дисбалансів в системі державних фінансів. В умовах значного дефіциту державного бюджету, хронічних дефіцитів Пенсійного фонду України та НАК «Нафтогаз України» така політика була раціональною та економічно обґрунтованою, дозволила стабілізувати стан системи державних фінансів, нівелювати ризики затримки фінансування зовнішніх і внутрішніх зобов'язань, зменшити дефіцит державного бюджету та уповільнити темпи зростання державного боргу. Жорстка бюджетно-податкова політика українського уряду корелювала зі стратегіями урядів західних країн.

В 2011 р. уряду вдалося значно зменшити дисбаланси між доходами та видатками державного бюджету України. Передусім цього вдалося досягти за рахунок відчутного збільшення доходів бюджету. До зведеного бюджету було мобілізовано на 100,3 млрд грн (42,8 %) більше коштів, ніж у 2010 р. Позитивної динаміки вдалося досягти за всіма основними податками (рис. 1).

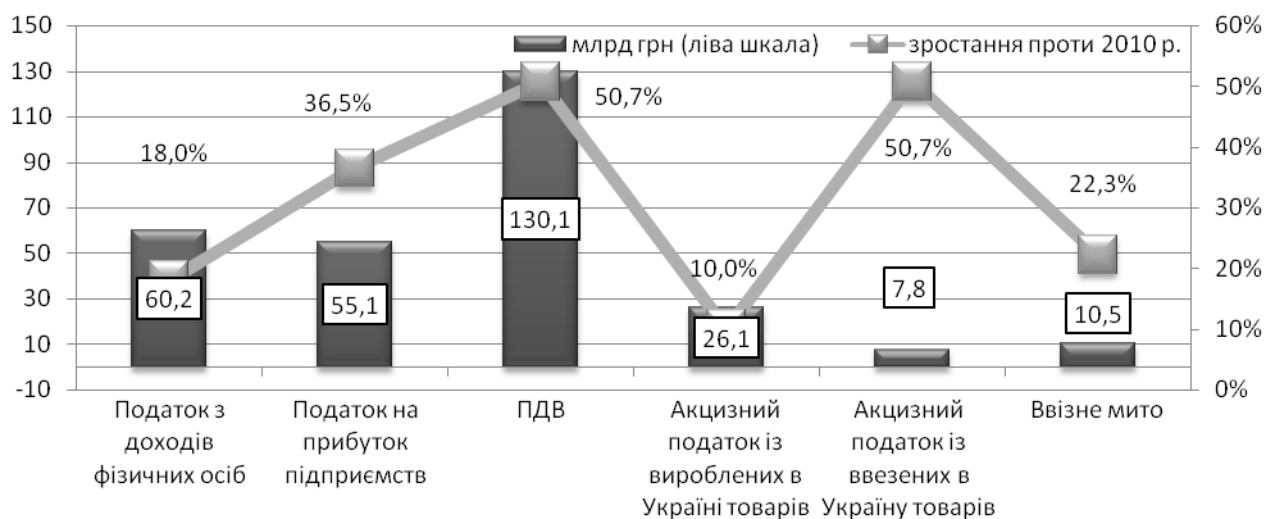


Рис. 1. Надходження основних податків до зведеного бюджету в 2011 р.

Зростання податкових надходжень до зведеного бюджету, окрім макроекономічних чинників (зростання податкової бази завдяки економічному зростанню), було обумовлене також новаціями податкової реформи, зокрема:

- підвищенням ставок окремих податків (ренти за видобування газу, нафти та газового конденсату, акцизного податку, плати за землю);
- впорядкуванням сфери відшкодування ПДВ;
- перекриттям схем звуження бази оподаткування податку на прибуток;
- активізацією боротьби з ухилянням від сплати податків.

До державного бюджету України було мобілізовано 314,6 млрд грн, що на 74 млрд грн (30,7 %) більше, ніж за аналогічний період 2010 р. (без врахування погашення у

2010 р. заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ за рахунок випуску ОВДП по спеціальному фонду держбюджету в обсязі 16,4 млрд грн надходження зросли на 57,5 млрд грн, або 22,4 %).

Активна динаміка бюджетних надходжень дозволила забезпечити збільшення фінансування основних видаткових статей бюджету при поліпшенні стану балансу бюджету. Суттєве зростання капітальних видатків підтримало інвестиційну активність в державі та динаміку зростання ВВП (рис. 2). У структурі видаткової частини вони склали 9,4 %.

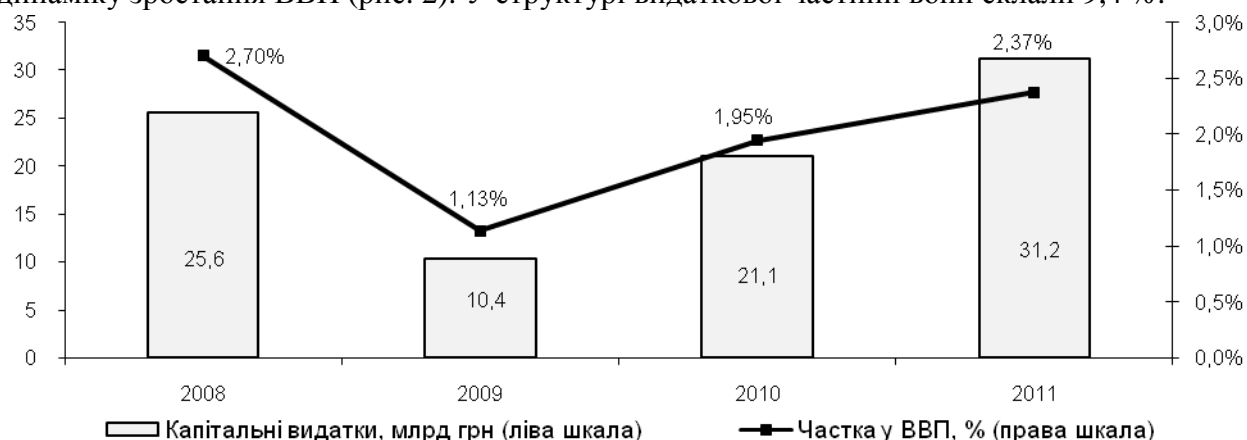


Рис. 2. Капітальні видатки державного бюджету

Джерело: Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень

Відмітимо, що позитивною тенденцією стало приведення динаміки зростання соціальних видатків у відповідність до можливостей економіки держави (рис. 3). Їхня частка в структурі видатків зведеного бюджету зменшилася на 3,4 в. п. за рахунок зростання частки капітальних видатків. При цьому, частка видатків соціального спрямування скоротилася не через стримування підвищення базових соціальних стандартів, а в значній мірі завдяки зменшенню розміру трансферту до Пенсійного фонду України.



Рис

. 3. Видатки соціального спрямування

Джерело: Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень

Загалом, видатки Державного бюджету України в 2011 р. становили 333,4 млрд грн, що лише на 9,8 % (29,8 млрд грн) більше, ніж у попередньому році.

Завдяки виваженій бюджетній політиці дефіцит держбюджету в 2011 р. склав 23,6 млрд грн і становить менше 2 % ВВП. Разом з тим, реальний дефіцит бюджету (з урахування витрат на капіталізацію ПАТ «Родовід банк» у сумі 4,0 млрд грн, ПАТ «Державний ощадний банк України» – 0,6 млрд грн, ПАТ «Укргазбанк» – 4,3 млрд грн, поповнення статутного фонду НАК «Нафтогаз України» – 12,5 млрд грн та невиконаних

бюджетних зобов'язань в розмірі 9,3 млрд грн) сягнув 45,4 млрд грн, або 3,6 % ВВП. В 2010 р. відповідний показник становив 5,9 % ВВП.

Певного прогресу вдалося досягти і у вирішенні завдання інституційного удосконалення функціонування бюджетної системи. До таких досягнень варто віднести:

а) удосконалення програмно-цільового методу (ПЦМ), зміст якого полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти на досягнення конкретних результатів, зафіксованих у відповідній бюджетній програмі;

б) оптимізації кількості бюджетних програм. Під час бюджетної реформи вдалося досягти значних позитивних зрушень у цьому напрямі, що було зафіксовано у Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». У ньому кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 р. до 581, кількість головних розпорядників бюджетних коштів – з 96 до 82;

в) запровадження середньострокового бюджетного прогнозування, яке є дієвим інструментом підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів: розпорядники бюджетних коштів отримують можливість донести до уряду свої довгострокові пріоритети, а Кабінет Міністрів України – ефективніше планувати видатки.

Водночас, попри наявність значних позитивних зрушень у бюджетній політиці, в 2011 році було зафіксовано низку негативних тенденцій:

а) невиконання видаткової частини державного бюджету. Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» були передбачені видатки у розмірі 342,7 млрд грн, проте за підсумками року касові видатки становили 333,4 млрд грн. Таким чином, недофінансованими залишилися видатки в розмірі 9,3 млрд грн від планових показників. Між тим, захищені статті бюджету протягом року фінансувалися безперебійно;

б) збереження розбалансованості між доходами та видатками бюджету. Більшість розвинених країн світу вже досягли позитивного первинного сальдо державного бюджету, а дефіцит бюджету спрямований на обслуговування боргових зобов'язань, за рахунок яких фінансувалися антикризові програми. Натомість номінальний показник первинного сальдо доходів і видатків бюджету України в 2011 р. становив -0,5 млрд грн, а з урахуванням розрахованого сукупного дефіциту – 22,3 млрд грн. Ця тенденція свідчить про те, що поточні доходи та видатки уряду досі залишаються незбалансованими;

в) невиконання норм Бюджетного кодексу щодо понадпланових надходжень. У 2011 р. завдяки понадплановому зростанню доходів уряд ініціював збільшення державних видатків¹. Додаткові ресурси були спрямовані на збільшення розміру окремих соціальних виплат і допомог (2,3 млрд грн), підтримку житлово-комунального господарства м. Києва (1,6 млрд грн), дотації вугледобувним підприємствам (1,5 млрд грн) тощо. Водночас відповідно до нового Бюджетного кодексу понадпланові надходження уряд зобов'язаний спрямувати лише на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм або здійснення заходів, пов'язаних із проведенням соціальних реформ;

г) відсутність достатніх ефективних зрушень у реформуванні сфери видатків. Проблеми, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, криються у всіх ланках бюджетної системи: від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень і контролю за витрачанням коштів. Їх вирішення не менш важливе, ніж забезпечення належного наповнення дохідної частини бюджету. Ще в 2010 р. було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель». Разом з тим у 2011 р. цей Закон почав коригуватися парламентом, що загрожує викривленням його суті та погіршенням якості. Рахункова палата України висловлюється стосовно Закону досить критично. Колегія Рахункової палати констатує: «недосконалість Закону призвела до викривлення всієї системи держзакупівель, перекосу в бік виключень із правил. Розширено перелік винятків щодо предметів та суб'єктів державних закупівель, виведених зі сфери дії Закону. Власне, окремі

¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 14 червня 2011 р. № 3491-VI

винятки насправді стали правилом і фактично сприяють поширенню процесів тінзації економіки в державному секторі»²;

д) збереження високих обсягів боргових залучень. Запозичення до державного бюджету в 2011 р. були здійснені в обсязі 80,7 млрд грн, що в 1,6 разу більше, ніж обсяг погашення основної суми боргу;

ж) збільшення фіскального навантаження на економіку, яке, за попередніми розрахунками, зросло до 19,6 % проти 15,2 % в 2010 р. Така тенденція відчутно дисонує з встановленими Програмою економічних реформ цілями зменшення податкового тиску.

1.2. Поточний стан бюджету та ризики його виконання

Завдяки жорсткій бюджетно-податковій політиці Україна ввійшла в 2012 р. без суттєвих загроз для стабільності державних фінансів. Це дозволило розпочати політику фіскальної та бюджетної підтримки економіки при збереженні курсу на подолання дисбалансів державного бюджету та зниження рівня державного боргу.

На 2012 р. основними завданнями бюджетно-податкової політики були визначені:

- оздоровлення системи державних фінансів;
- стимулювання економічної активності.

В 2012 р. уряд отримав можливість здійснення стимулюючої політики, спрямованої на поживлення ділової активності та інвестицій. Така політика включатиме і фіскальну підтримку корпоративного сектору через надання широкого переліку податкових стимулів, і бюджетні заходи, а саме видатки державного бюджету на інвестиційні цілі. Завдяки застосуванню фіскальних стимулів у 2012 р. в економіку України заплановано спрямувати інвестиційний ресурс у розмірі 47 млрд грн (табл. 1).

Таблиця 1

Загальний інвестиційний ресурс від надання преференцій суб'єктам господарювання

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд грн
Звільнення від сплати ПДВ з окремих операцій	21,9
Створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати	11,0
Зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 %	4,3
Звільнення від сплати ввізного мита згідно з міжурядовими угодами про вільну торгівлю	3,2
Урахування у складі витрат сум ремонтів і поліпшення основних засобів	2,0
Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання	2,0
Запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови, або виснажені	1,0
«Податкові канікули» для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток	0,5
Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей	0,4
Звільнення від сплати ввізного мита товарів, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії	0,3

Джерело: Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

Крім фіскальних заходів, у 2012 р. у зв'язку з послабленням тиску на бюджет, що пов'язано з підготовкою України до чемпіонату Європи з футболу, та оптимізацією сфери

² Прозорість держзакупівель в Україні – утопія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738469>

видатків у напрямі збільшення капітальних видатків в уряді з'являється більше можливостей щодо застосування бюджетних інструментів поживлення економічної активності. В 2012 р. заплановано відчутне збільшення інвестиційних видатків, що мають зрости на третину (рис. 4).

Загалом, через фіскальні та бюджетні інструменти в 2012 р. державою буде спрямовано 8 % ВВП на реалізацію завдань стимулювання економічної активності. Не менш важливим у 2012 р. є завдання щодо продовження оздоровлення системи державних фінансів.

Разом з тим в 2012 р. актуалізувалися додаткові загрози для стабільності державних фінансів, які пов'язані з:

- зростанням податкових витрат бюджету, обумовлених зниженням ставки податку на прибуток, продовженням дії податкових канікул для новостворених і малих підприємств, галузевих пільг для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу тощо;

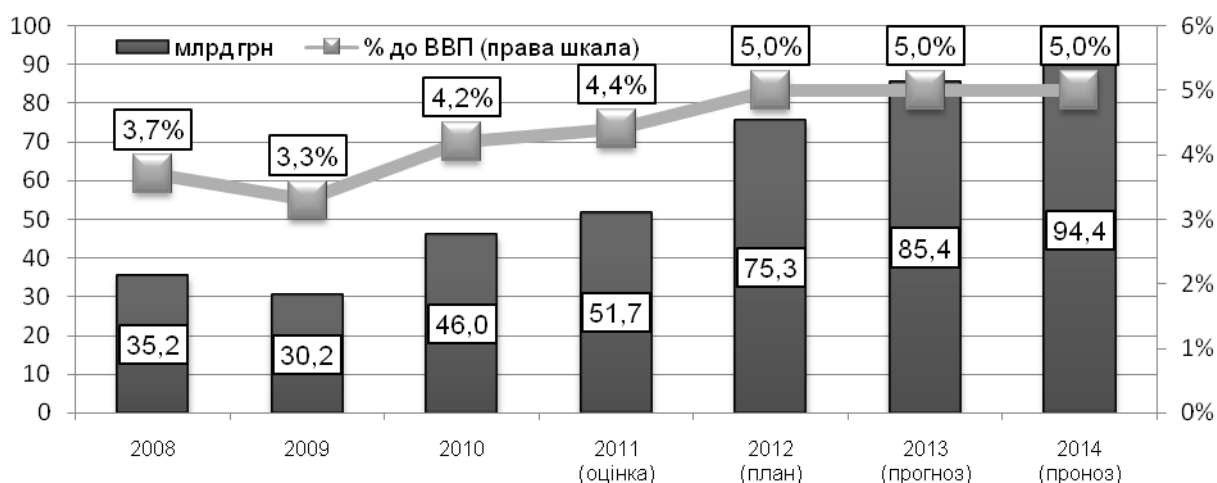


Рис. 4. Інвестиційні видатки зведеного бюджету України

- необхідністю погашення бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ і сплачених наперед податків, сукупні втрати бюджету від чого складуть понад 25 млрд грн;
- зростанням видатків на погашення та обслуговування державного боргу: загальні виплати за державним боргом, що мають здійснюватися у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету, оцінюються на рівні 89,3 млрд грн, з яких 30 млрд грн – платежі з обслуговування державного боргу, 59,3 млрд грн – погашення;
- формування «пиків» погашення зовнішніх зобов'язань, що здійснить тиск на бюджет і внутрішній валютний ринок: зокрема в червні-серпні 2012 р. Україні доведеться виплачувати за облігаціями зовнішньої державної позики (500 млн дол. США), кредитом МВФ (190 млн дол. США), кредитом VTB Capital (2 млрд дол. США);
- можливим скасуванням дискусійної норми Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування операцій із постачання зерна, що відчутно збільшить декларування ПДВ до відшкодування;
- загрозою зростання видатків соціального спрямування через наближення парламентських виборів чи продовження неконтрольованої практики встановлення через суди права на додаткові соціальні виплати окремими категоріями громадян України.

Крім того, навесні 2012 р. сформувався комплекс загроз, пов'язаний з можливим гальмуванням динаміки зростання економіки, обумовленим наростанням зовнішніх негативних чинників і вичерпанням потенціалу внутрішніх факторів зростання. Це

привело до звуження бази оподаткування основних податків, що негативно впливає на виконання плану доходів бюджету. Зокрема, за даними Державної служби статистики України, ВВП України за I квартал 2012 р. зріс лише на 1,8 % у порівнянні з відповідним періодом попереднього року, індекс промислової продукції за січень-березень 2012 р. склав 100,9 %. Ці показники є значно нижчими від тих, на основі яких планувалися доходи бюджету в поточному році.

Попри наростання негативних чинників в першому кварталі ситуація в бюджетній системі залишалася стабільною. Зокрема, за підсумками кварталу до зведеного бюджету було мобілізовано 98,6 млрд грн, що на 14,2 млрд грн, або на 16,8 %, більше, ніж за аналогічний період 2011 р. При цьому перевиконання доходів спостерігається за більшістю податків (рис. 5).

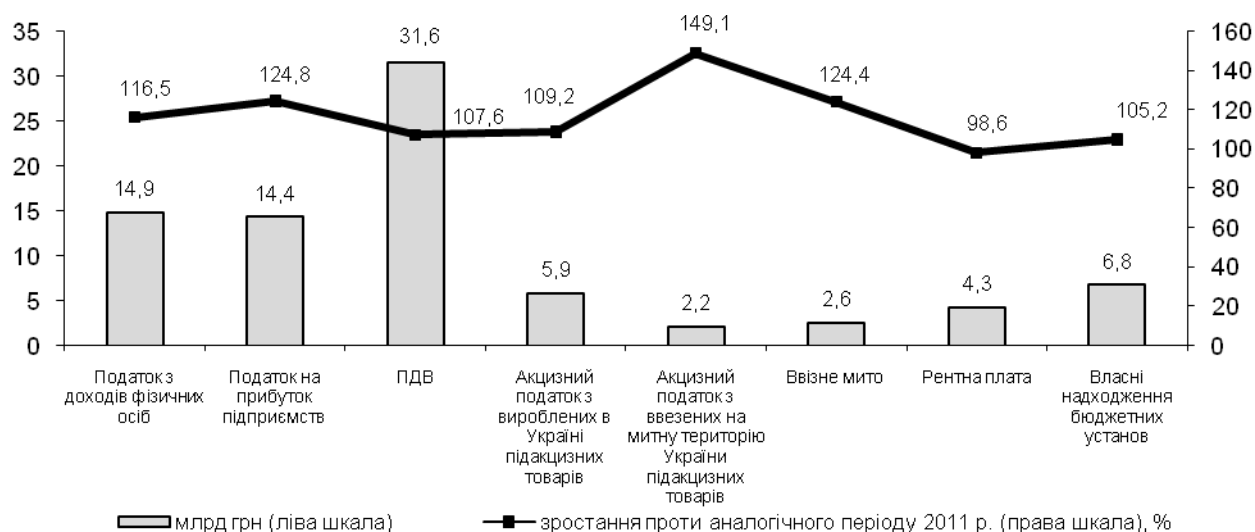


Рис. 5. Податкові надходження до зведеного бюджету в I кварталі 2012 р.

Досить відчутне зростання доходів дозволило збільшити фінансування більшості статей бюджетних видатків (рис. 5). Особливо відчутно зросли видатки на соціальний блок – охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, духовний та фізичний розвиток.

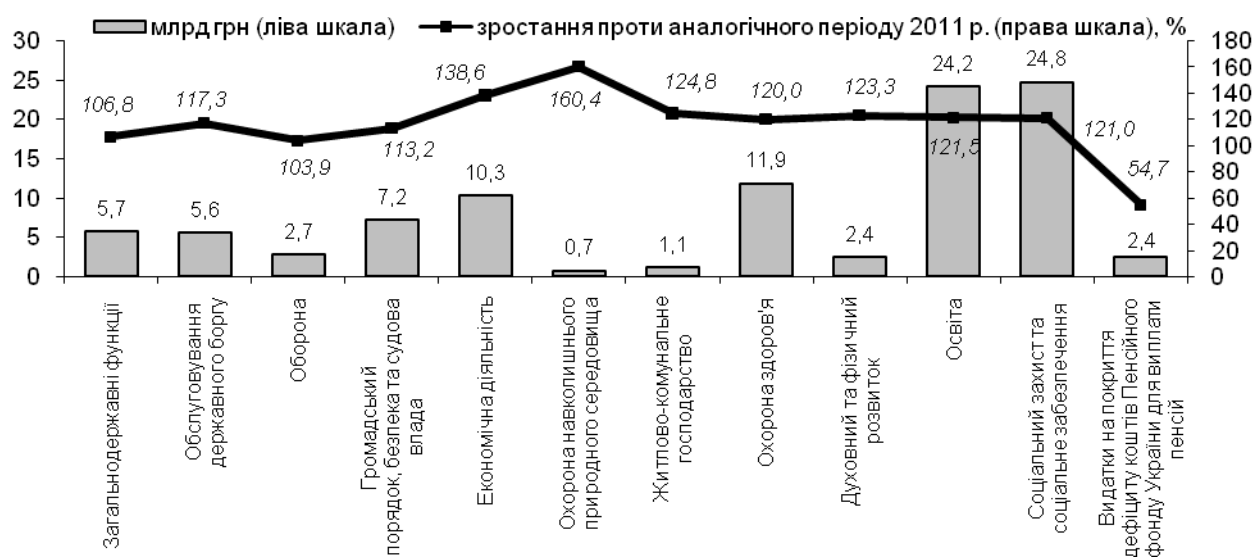


Рис. 5. Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією в I кварталі 2012 р.

Відмітимо, що у 2012 р., як і у 2011 р., продовжується тенденція щодо зниження потреби у видатках на покриття дефіциту Пенсійного фонду України для виплати пенсій за рахунок коштів державного бюджету. Так, у I кварталі 2012 р. на ці цілі було перераховано 2,4 млрд грн, що майже вдвічі менше, ніж в попередньому році.

Загальна сума касових видатків зведеного бюджету України за I квартал 2012 р. становила 99,0 млрд грн, що на 17,2 %, або на 14,5 млрд грн, більше, ніж за відповідний показник січня-березня 2011 р.

Завдяки зростанню доходів та стриманій політиці щодо розширення видатків дефіцит зведеного бюджету в I кварталі склав лише 0,7 млрд грн, при цьому в державному бюджеті був зафіксований профіцит в розмірі майже 1 млрд грн.

РОЗДІЛ 2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА 2013 Р.

В умовах наростання ризиків погіршення економічної ситуації у світі, що знизить потужність зовнішніх чинників економічного зростання України, бюджетна політика в середньостроковій перспективі має стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання.

В процесі розробки та підготовки Державного бюджету України на 2013 р. необхідно забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань бюджетної політики при збереженні високої динаміки реформ. При цьому держава має бути готовою до актуалізації ризиків сповільнення економічної динаміки та мати у розпорядженні відпрацьований пакет превентивних заходів, який дозволить у разі потреби оперативного задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем в системі державних фінансів.

Наразі динаміка зростання економіки України залишається позитивною і очікується, що вона збережеться такою і в середньостроковій перспективі. Це створює сприятливі умови для продовження реалізації Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. та провадження активної бюджетної політики, спрямованої на стимулювання економіки та підвищення добробуту населення. Виходячи з актуальних викликів, що стоять перед економікою України, в середньостроковій перспективі пріоритетними завданнями у бюджетній сфері мають стати такі:

- продовження реформ в системі державних фінансів;
- підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів;
- впровадження стимулюючих заходів, спрямованих на поживлення економічної діяльності.

Реалізація зазначених напрямів створить передумови для забезпечення сталого економічного зростання України, підвищення рівня соціального захисту громадян та покращення якості надання державних послуг.

2.1. Головні завдання бюджетної політики

I. Продовження реформ бюджетної системи, передбачених Програмою економічних реформ на 2010-2014 рр.

Реформування бюджетної системи має бути продовжено відповідно до Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. та включати як імплементацію нових рішень, так і роботу щодо виправлення помилок, які були допущені під час реалізації першого етапу реформ. Ключовими заходами, впровадження яких має стати пріоритетом в 2013 р., мають стати:

1. Підвищення ефективності державних видатків. Це головне завдання бюджетної політики на середньострокову перспективу. В іншому випадку, досягнення в частині збільшення доходів бюджету будуть нівельовані через нездатність ефективно та продуктивно розпорядитися цими коштами.

Удосконалення мають торкнутися всіх щаблів видаткової політики: від планування та розподілу видатків до здійснення державних закупівель. Основними заходами, реалізація яких дозволить підвищити ефективність державних видатків, є:

- **удосконалення механізму середньострокового бюджетного прогнозування.** Прогнозовані показники майбутніх періодів повинні бути обґрунтованими і відображати конкретні пріоритети та завдання головних розпорядників бюджетних коштів, які вони планують реалізувати у середньостроковій перспективі. Крім того, необхідно розробити та довести до розпорядників бюджетних коштів нормативно-правовий документ, що міститиме методологію розробки середньострокових прогнозів. Інструктивний лист, який існує сьогодні, не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового користування (може бути застосований виключно в процесі підготовки бюджету на певний бюджетний період). Як наслідок, головні розпорядники бюджетних коштів змушені будуть чекати нового Інструктивного листа щодо підготовки бюджетних запитів для того, щоб коригувати та планувати свої видатки на середньострокову перспективу;
- **продовження процесу оптимізації кількості бюджетних програм та кількості головних розпорядників бюджетних коштів.** На 2012 р. було визначено 82 головних розпорядників бюджетних коштів та 581 бюджетна програма. За такої ситуації Міністерство фінансів фізично не може проаналізувати ефективність та обґрунтованість всіх бюджетних запитів, а також відповідність напрямів використання фінансових ресурсів стратегічним та поточним завданням соціально-економічної політики уряду. Як свідчить досвід розвинених країн, ефективний розподіл коштів можливий за наявності 10–20 головних розпорядників бюджетних коштів;
- **удосконалення програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ).** Очікувані результати бюджетних програм повинні мати кількісне вираження, щоб Міністерство фінансів у процесі їх погодження могло оцінювати економічну ефективність різних програм та обирати ті, які матимуть найбільший економічний ефект при мінімальних затратах;
- **поширення ПЦМ на місцеві бюджети.** Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» з 2014 р. ПЦМ має бути поширений на усі місцеві бюджети, тому правове та методичне забезпечення його впровадження в 2013 р. має бути завершено;
- **забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу.** Необхідно максимально детально розкривати доходні та видаткові частини бюджету, а також регулярно звітувати не лише про досягнення, а й про актуальні проблеми в сфері системи державних фінансів, передусім щодо таких важливих проблем як бюджетна заборгованість, обсяг переплати податків, реальний дефіцит бюджету, невиконані статті бюджету. Крім того, необхідно забезпечити максимальну публічність в питанні освоєння бюджетних коштів, зокрема зобов'язати головних розпорядників бюджетних коштів розкривати інформацію про стан та результати виконання бюджетних програм, а також розподіл коштів, отриманих в рамках виконання бюджетних програм.

2. Підвищення ефективності та продуктивності державних інвестицій. В умовах низької динаміки приватних інвестицій стимулювати зростання економіки можливо через розширення та підвищення ефективності державних інвестицій. З 2010 р. держава стрімко нарощує обсяг інвестиційних видатків, довівши їхню частку в 2012 р. до 5 % ВВП. Разом з тим, ці інвестиції не продукують адекватних інвестиційних імпульсів для економіки, що обумовлено:

- неефективністю вибору об'єктів фінансування – проектів, які продукують незначні позитивні екстерналії для економіки;
- загальним несприятливим інвестиційним кліматом в країні;
- значними корупційними втратами бюджетних коштів через поширену практику зловживань в даній сфері.

З метою покращення ситуації та максимізації економічного ефекту від державних інвестицій необхідно:

- впорядкувати сферу державних закупівель. Інвестиційні видатки бюджету можуть відчутно розширити внутрішній попит, сприяючи зростанню виробництва, лише якщо процедури державних закупівель будуть прозорими та конкурентними, а участь у них – доступною для всіх бажаючих;
- затвердити чітку методику визначення пріоритетних проектів розвитку, фінансування яких здійснюватиметься за бюджетні кошти. Бюджетні кошти повинні витратитися на ті проекти та програми, які нададуть найбільший економічний чи соціальний ефект для держави;
- впровадити принцип співфінансування інвестиційних проектів, оптимально розподіливши фінансові зобов'язання між центральною, місцевою владою та приватними інвесторами, які отримують вигоду від їх реалізації;
- законодавчо закріпити надання державних гарантій виключно під кредитування проектів інвестиційного характеру, що мають загальнодержавне значення;
- запровадити регулярний моніторинг стану реалізації найбільших інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, з публічною презентацією його результатів.

3. Запровадження механізмів стримування необґрунтованого підвищення видатків соціального спрямування. Оскільки українська політична система є досить поляризованою, уникнути ризику відновлення політики соціального популізму напередодні виборів народних депутатів України видається практично неможливим. Раціональним і досить перспективним механізмом подолання цього ризику є автоматизація процесу розрахунку базових соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. У цьому контексті необхідними є розробка і включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати). Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень реального приросту ВВП. Ця формула змусить уряд концентруватися на зростанні ВВП, оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків.

4. Розширення фінансової бази місцевих органів влади. Попри численні нововведення та зміни, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно, і в ході бюджетної реформи в цьому напрямі зроблений незначний прогрес. Окремі законодавчі зміни дозволяють дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Водночас передані місцевим бюджетам джерела все ще не є достатніми для фінансування навіть поточних видатків. Кроками бюджетної реформи у напрямі надання місцевим бюджетам додаткових джерел доходів мають стати:

- закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу;
- розширення джерел II кошику доходів, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів і залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Наведені заходи не лише створять належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформулюють пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їх інвестиційними можливостями, що змусить місцеву владу займати активнішу позицію в питанні реалізації фіскального потенціалу регіону.

5. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Необхідно законодавчо закріпити принцип збалансованості позабюджетних фондів та природних монополій. Фінансові проблеми таких структур як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця» мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів

має зводитися до покриття державою витрат таких структур, які вони здійснюють в рамках державної політики пільг та субсидій окремим категоріям населення.

6. Формування інституційної платформи для реалізації боргової політики.

Затверджена урядом Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011–2013 роки не може створити обмежень та встановити орієнтири для боргової політики, а Закон «Про державний борг» так і не був прийнятий. Таким чином, завдання формування законодавчої платформи залишається актуальним. В процесі розробки відповідного документа необхідно врахувати наступне:

- по-перше, видається доцільним, щоб документ, який регламентує управління державним боргом, затверджувався суб'єктом державної влади, який має відносно сталу каденцію. Таким можуть бути або Верховна Рада, або Президент України;
- по-друге, відповідний документ має містити певні обмеження, що стримуватимуть уряд від агресивної та необгрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків, як це мало місце у 2008–2010 рр.;
- по-третє, документ, який регламентує управління державним боргом, має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені у цифрах очікувані результати. Лише за таких умов відповідний документ може бути ефективним та дієвим. Це дозволить не лише сформулювати зрозумілі орієнтири боргової політики, а й відносно об'єктивно оцінювати роботу уряду щодо їх досягнення.

7. Підвищення ефективності боргової політики. Існує нагальна необхідність переходу до системного управління державним боргом. Тому варто звернути увагу на завдання, які мають стати головними в процесі оптимізації боргової політики:

- зменшення обсягів запозичень на внутрішньому ринку, передусім для фінансування поточного споживання. Надмірна активність на внутрішньому ринку має наслідком збільшення вартості та вичерпання вільних фінансових ресурсів, що призводить до витіснення приватних інвестицій;
- диверсифікації інструментів залучення боргових ресурсів. Наразі Україна використовує ОВДП, ОЗДП та позики міжнародних фінансових організацій. Разом з тим, досить ефективними інструментами можуть стати: державні облігації, номіновані в іноземній валюті; облігації, що розміщуються серед населення; облігації, індексовані на інфляцію; амортизаційні облігації тощо.

II. Підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів

У випадку сприятливої економічної ситуації, відсутності форс-мажорних обставин та виконання (перевиконання) дохідної частини бюджету, в 2013 р. бюджет отримає суттєві фінансові ресурси, які можуть стати вагомим чинником стимулювання економічної активності та покращення рівня соціального захисту населення. Разом з тим, 2013 р. є останнім перед радикальним зниженням ставок податків, тому додатковий фінансовий ресурс необхідно використати таким чином, щоб отримати максимальний економічний ефект та вирішити найбільш нагальні та важливі завдання. Починаючи з 2014 р., фінансові можливості уряду в цьому напрямі будуть обмежені.

Отримані додаткові фінансові ресурси в 2013 р. в обгрунтованій пропорції мають бути спрямовані на:

1. Зменшення дефіциту бюджету. В умовах реалізації модернізаційної стратегії можливим і доцільним для України може вважатися помірне дефіцитне фінансування інвестиційних видатків в проекти та програми, доходи бюджету від яких в перспективі дозволять щонайменше покрити боргові ресурси, залучені для їх фінансування. Запозичення для фінансування інвестиційних проектів мають бути обмежені 2 % ВВП з метою зниження тиску на цінову стабільність та курсу національної валюти.

2. Зменшення боргового навантаження на економіку. В умовах нестабільності та невизначеності глобальних економічних тенденцій та економічної динаміки в

середньостроковій перспективі уряд у випадку наявності надпланових надходжень до бюджету має спрямувати кошти на дострокове погашення частини державного боргу. Це дозволить підвищити стійкість системи державних фінансів до зовнішніх негативних чинників. Враховуючи наявність ризиків девальвації національної валюти (що автоматично призведе до зростання державного боргу у гривневому вираженні), доцільним видається надання пріоритетності достроковому погашенню зовнішніх боргових зобов'язань.

3. Збереження високого рівня інвестиційних видатків зведеного бюджету. Враховуючи очікуване зниження динаміки зростання доходів бюджету та збільшення податкових витрат на стимулювання економічної активності, видається доцільним збереження в 2013 р. інвестиційних видатків зведеного бюджету на рівні 5 % ВВП. При цьому зростання ВВП понад планові показники дозволить автоматично збільшити обсяги інвестиційних видатків. Такий показник інвестиційних видатків має стати ustalеним орієнтиром при підготовці бюджету на 2013 р. та в подальшій перспективі.

4. Підвищення соціальних стандартів та збільшення видатків на соціальні проекти. Враховуючи, що державою задекларовано курс на побудову соціально-орієнтованої економіки, значна частина приросту бюджетних надходжень повинна бути спрямована на поліпшення добробуту громадян. Водночас, необхідно відмовитися від механістичного підвищення базових соціальних стандартів та зосередити увагу на перегляді методики визначення та розрахунку розміру соціальних стандартів та селективній підтримці найменш соціально захищених категорій населення. Необхідно також впорядкувати систему соціальних пільг, що дозволить збільшити пільги тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без надмірного додаткового зростання видатків бюджету.

5. Інвестиції в проведення реформ. З часу відновлення незалежності в Україні залишаються актуальними низка реформ, які все ще не були реалізовані не в останню чергу через брак коштів. До числа таких варто віднести реформу житлово-комунального господарства, адміністративно-територіальну реформу, земельну реформу та ін. Доцільним видається розширення видатків бюджету на проведення в 2013 р. однієї з таких реформ.

2.2. Пріоритетні завдання податкової політики

В умовах погіршення зовнішніх чинників економічного зростання, в 2013 р. основним пріоритетом податкової політики має стати формування сприятливого фіскального простору для активізації інвестицій. Для цього потрібно оптимізувати поточну роботу податкових органів, а також внести на розгляд парламенту окремі законодавчі ініціативи.

В цьому контексті необхідно розглянути доцільність додаткових податкових стимулів поживлення інвестиційної діяльності. Такими можуть бути:

1. Стимулююча модель податку на прибуток. Для того, щоб активізувати інвестиційну діяльність, необхідно запровадити відповідну модель адміністрування цього податку. Для прикладу, в розвинених європейських країнах ставки податку досить високі (25-35 %), проте вони застосовуються лише для тієї частини прибутку, яку акціонери бажають вилучити (тобто отримати в якості дивідендів). Для частини прибутку, яку підприємство планує інвестувати, діють спрощені податкові режими у формі знижених податкових ставок на прибуток, або загалом звільнення від оподаткування тієї частини податку на прибуток, яку підприємство реінвестує у модернізацію. Для частини прибутку, яка спрямовується на виплату дивідендів, в Україні було б доцільним залишити ставку у розмірі 23 %, а для частини прибутку, що реінвестується в модернізацію основних фондів, – знизити до 10 %.

2. Спеціальні правові режими економічної діяльності (СПРЕД), передусім технопарки та індустріальні парки. Завдяки набору різного роду державних гарантій, пільг і преференцій СПРЕД як економічний інструментарій державної політики дозволяє розв'язати широкий спектр різноманітних соціально-економічних проблем – від «реанімації» депресивних територій і галузей до надання додаткового імпульсу пріоритетним точкам

економічного зростання та формування «точок прориву» у визначених галузях чи регіонах. В цьому контексті доцільно надати пакет обґрунтованих фіскальних пільг в рамках діючих СПРЕД. Для формування конкурентних переваг в рамках СПРЕД і подальшого ефективного використання цього економічного інструментарію в Україні доцільно внести низку змін в Податковий кодекс України, зокрема:

- розширити розділ XIV «Спеціальні податкові режими», включивши в нього СПРЕД, визначені Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, такі як технологічні та наукові парки, а також передбачити можливість запровадження нових форм СПРЕД, законодавчі ініціативи щодо яких знаходяться на завершальних стадіях розгляду у Верховній Раді України;
- поширити на суб'єктів господарювання СПРЕД діючі податкові пільги, передбачені для низки галузей економіки – тимчасове звільнення від сплати податку на прибуток та на землю;
- запровадити інші податкові пільги та преференції на певний термін (головним чином, в перші роки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів), можливі з точки зору українських реалій та європейської практики.

3. Розширення права на застосування методу прискореної амортизації.

На сьогодні, коли більшість підприємств України потребують технічного переозброєння, а власних коштів недостатньо, актуальним є застосування методу прискореної амортизації, в першу чергу, для високотехнологічного, екологічного та енергозберігаючого обладнання в пріоритетних галузях національної економіки. В умовах глобальної фінансово-економічної кризи 2007-2009 рр. та періоду відновлення цей інструмент був найбільш поширеним фіскальним стимулом. Завдяки цьому підприємства отримують значний ресурс для інвестицій, не сплачуючи податок на прибуток чи відсотки за користування кредитом.

4. Впровадити комплекс податкових стимулів для пріоритетних галузей економіки, серед яких поширеними є:

- податкові канікули, передусім із сплати податку на прибуток, податків на землю та нерухоме майно;
- знижені (пільгові) ставки податку на прибуток, землю та нерухоме майно як менш затратна для держави альтернатива податковим канікулам;
- податкова знижка, тобто зменшення бази оподаткування шляхом включення витрат на інвестиційні цілі до валових витрат;
- надання права на оформлення погашення податкового зобов'язання податковим векселем при імпорті продукції проміжного споживання для високотехнологічних галузей економіки.

2.3. Розробка пакету фіскальних заходів на випадок актуалізації деструктивних тенденцій в економіці

Враховуючи наявність значних ризиків сповільнення економічної динаміки, які можуть перейти в активну фазу, формуючи стратегію бюджетно-податкової політики на 2013 р., слід розробити превентивний пакет заходів, впровадження яких дозволить стримати розростання дисбалансів в системі державних фінансів України. Окрім раціоналізації видатків бюджету, він має містити низку фіскальних заходів, що забезпечать у випадку необхідності додаткове зростання бюджетних доходів без посилення фіскального навантаження на доходи незаможних верств населення та діяльність технологічних галузей економіки.

Зростання доходів бюджету без створення значних перешкод для економічного розвитку та без продукування негативних соціальних імпульсів можна отримати за рахунок:

1. Посилення фіскального навантаження на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів. Наразі фіскальна функція групи ресурсних податків реалізована не в повній мірі. Підвищення фіскального тиску на даний об'єкт оподаткування

дозволить відчутно збільшити доходи бюджету, не створюючи перешкод для розвитку технологічних галузей економіки.

2. Розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента. Окрім нафти, газу та газового конденсату, в Україні видобувається значний обсяг інших корисних копалин, які є власністю українського народу, проте їхнє промислове освоєння не приносить належних доходів до бюджету. Видається необхідним включення до числа об'єктів справляння ренти видобування залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів та ін. Це значно збільшить обсяг доходів бюджету, що забезпечить Україні еквіваленту плати за масштабну експлуатацію її надр.

3. Поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб. В Податковому кодексі України зроблений перший крок в цьому напрямі – запроваджено ставку оподаткування в розмірі 17 % для осіб, заробітна плата яких перевищує 10-кратний розмір мінімальної заробітної плати. Разом з тим, видається доцільним запровадження вищої ставки на:

- заробітну плату, яка суттєво перевищує розмір мінімальної заробітної плати;
- інші джерела доходів, розмір яких значно перевищує показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості тощо).

4 Відмови від зниження ставки ПДВ з 20 до 17 %. Зазначений податок є одним із непрямих податків, тому фактичним суб'єктом оподаткування є кінцевий споживач, а не підприємство, що його сплачує. Створена додана вартість, таким чином, є лише критерієм розподілу повноважень податкового агента: чим більша створена підприємством додана вартість, тим більша частина ПДВ, сплаченого кінцевим споживачем за готову продукцію, опиняється на рахунках даного підприємства, яку воно має сплатити до бюджету. Відтак ПДВ за своєю природою не здійснює додатковий тиск на фінансовий стан підприємства. Проблеми його функціонування в Україні пов'язані з недосконалим адмініструванням.

5. Запровадження підвищеної ставки ПДВ в розмірі 23 % на товари розкоші. До переліку об'єктів оподаткування ПДВ за підвищеною ставкою доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобілів з великим об'ємом двигуна, квадроциклів, яхт, літальних апаратів, ювелірних виробів тощо. На наш погляд, даний механізм оподаткування розкоші видається більш ефективним, аніж той, який наразі впроваджується. Незважаючи на те, що податок на розкіш має стати додатковим інструментом наповнення держбюджету, він містить низку недоліків, що проявляються, по-перше, у невідповідності об'єкта оподаткування податком на розкіш його сутності: згідно з законопроектом «про податок на розкіш» до об'єкта включено житлову нерухомість, транспорт, земельні ділянки, автомобілі і т. ін., в той час як вироби з дорогоцінних металів, шкіри та хутра не включено), а, по-друге, застосовується кількісний вимір об'єкта оподаткування (наприклад, в залежності від площі квартир) замість вартісного, що знизить його фіскальну ефективність.

6. Розширення групи підакцизних товарів. До об'єктів оподаткування акцизним податком можна віднести операції з придбання товарів споживання, які є:

- товарами преміум-класу;
- шкідливими для здоров'я.

Це дозволило б не лише збільшити доходи бюджетів, а й здійснити певний позитивний стимулюючий вплив, зокрема обмежити вживання шкідливих продуктів харчування.

7. Підвищення ставок податку на нерухомість. В моделі адміністрування цього податку, яка закладена Податковим кодексом України, його фіскальна ефективність є вкрай низькою. Для того, щоб збільшити надходження цього податку, необхідно посилити фіскальне навантаження на власників, які володіють значними об'єктами житлової нерухомості. Крім того, при розрахунку податку неодмінно має враховуватися ринкова вартість нерухомості. Лише за таких умов фіскальну ефективність цього податку може бути підвищено.

8. Посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків. Україна має значний резерв для збільшення податкових надходжень, сконцентрований в секторі тіньової економіки, обсяг якого, за різними оцінками, складає від 20 до 50 % ВВП. Разом з тим, видається, що потенціал каральних заходів детінізації вже вичерпаний, а тому необхідно застосувати системний підхід до вирішення цієї проблеми:

- Україна має значні резерви залучення додаткових бюджетних надходжень за рахунок вдосконалення державного регулювання у сфері оподаткування зовнішньоекономічної діяльності. Українські підрозділи великих промислово-фінансових груп працюють з низькою нормою прибутковості або декларують збитки, при цьому значний обсяг прибутків штучно акумулюється у іноземних підрозділах цих корпорацій;
- значним резервом щодо розширення бази оподаткування та оптимізації видатків бюджету залишається легалізація оплати праці;
- джерелом додаткових податкових надходжень залишається руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань з використанням фіктивних цінних паперів.

Детінізація економіки як один з пріоритетних напрямів державної політики у 2013 р. передбачає реалізацію системи заходів щодо:

- внесення змін до податкового законодавства та розроблення відповідного методологічного забезпечення щодо запровадження податкового контролю за трансфертним ціноутворенням, які ґрунтуються на стандартах ОЕСР;
- вдосконалення системи державного фінансового моніторингу шляхом внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та інших нормативно-правових актів з метою приведення національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом у відповідність з відповідними рекомендаціями ФАТФ від 16 лютого 2012 р.;
- ліквідації «конвертаційних центрів»;
- протидії заниженню митної вартості товарів та ввезенню їх поза митним контролем;
- легалізації ринку праці шляхом внесення змін до нормативно-правових актів щодо легалізації оплати праці, посилення відповідальності роботодавців за неоформлення трудових відносин з працівниками;
- вдосконалення системи державного регулювання фінансових ринків, зокрема, здійснення заходів щодо припинення обігу фіктивних цінних паперів на фондовому ринку України та руйнування схем ухилення від оподаткування з їх використанням;
- підписання угоди про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна між Україною та Республікою Кіпр, яка б передбачала стандартні ставки оподаткування, які Україна застосовує з іншими країнами;
- продовження впровадження міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема групи країн GRECO, Ради Європи та Стамбульського плану дій, щодо боротьби з корупцією у частині посилення кримінальних санкцій за хабарництво в публічному та приватному секторах;
- запровадження на законодавчому рівні стимулювання та захисту громадян, які сприяють правоохоронним органам у виявленні випадків неоформлення трудових відносин між працівником та роботодавцем, нелегальної оплати праці та проявів корупції.

9. Підвищення ефективності процедур державних закупівель. Додаткові можливості оптимізації видатків бюджету полягають у підвищенні ефективності процедур державних закупівель та подоланні корупційної складової цих процесів. Тому для складання проекту Закону про Державний бюджет України на 2013 р. необхідно вирішити питання щодо завершення приведення законодавства України у сфері державних закупівель у відповідність із стандартами ЄС.

РОЗДІЛ 3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Попри низку ефективних кроків у сфері державної політики, вжитих останнім часом стосовно поліпшення стану місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, бюджети територіальних громад залишаються не в повній мірі спроможними відповідати на виклики, які періодично постають у вирішенні нагальних проблем регіонального розвитку.

Подальші реформи мають бути логічним продовженням попередніх трансформацій і спрямовуватися на такі стратегічні цілі:

- збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів;
- зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету;
- зростання обсягів залучення ресурсів, у т. ч. інвестиційних;
- підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів;
- оптимізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку.

I. Збільшення надходжень від власних джерел – місцевих податків та зборів.

Зарахування єдиного податку до категорії місцевих податків і зборів та введення нових податків – податку на нерухоме майно, туристичного збору та збору за провадження окремих видів підприємницької діяльності, модифікація збору за місця для паркування транспортних засобів – поки що мають неоднозначні фінансові результати:

- збільшились надходження від місцевих податків і зборів – якщо за 2010 р. обсяг надходжень від місцевих податків і зборів склав 819,4 млн грн, а частка у доходах місцевих бюджетів – 1,0 %, то за аналогічний період 2011 р. ці показники склали відповідно 2549,8 млн грн і 2,9 %. Проте таке зростання відбулося лише за рахунок єдиного податку. Фінансовий ефект податку на нерухоме майно є незначним за даних умов оподаткування – за оцінками Асоціації міст України, у 2012 р. надходження від нього складуть до 89 млн грн (0,1 % запланованих доходів до місцевих бюджетів);
- єдиний податок має найбільшу частку і обсяги надходжень та є стабільним джерелом надходжень, проте з 2011 р. він передається до бюджету розвитку, з якого фінансуються лише капітальні проекти;
- місцеві бюджети виявилися позбавлені таких вагомих джерел надходжень, як комунальний податок, податок з реклами і ринковий збір. Вони склали до 90 % у структурі надходжень від місцевих податків та зборів, зокрема ринковий збір – до 62 %, особливо у містах із достатньою кількістю торговельних площ. Більшість надходжень від місцевих податків та зборів надходять до великих міст (через наявність у них об'єктів оподаткування);
- існують проблеми визначення бази оподаткування. Зокрема, прив'язка ставки оподаткування за чотирма місцевими податками і зборами (крім туристичного збору) не до ефекту від функціонування об'єктів оподаткування чи їх вартісної оцінки, а до величини мінімальної заробітної плати знижує стимулюючу роль таких податків;
- внаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фінансових органів залишаються персональні доходи громадян,

підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу. Зокрема, йдеться про втрати бюджету від недоотриманого збору за запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю і єдиного податку. Перебування у тіньовому секторі економіки значної частки туристичної діяльності спричинює зменшення потенційних надходжень від туристичного збору.

Реформа системи місцевих податків і зборів має відбуватися у двох напрямках – зміни переліку місцевих податків та зборів та проведення заходів щодо мобілізації наявних джерел оподаткування. Для досягнення таких цілей слід здійснити такі заходи:

- застосування гнучких ставок до податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів, відповідно до фази економічного циклу з поправкою на стан економіки регіону – збільшення ставок у фазі економічного зростання і зменшення у фазі спаду (на початковому етапі – у вигляді експерименту серед недотаційних місцевих бюджетів);
- запровадження органами місцевого самоврядування туристичного збору на всіх наявних об'єктах оподаткування;
- контроль органів місцевого самоврядування за розміщенням об'єктів торгівлі та наданням послуг з метою повного використання потенційних фіскальних ресурсів;
- повне використання органами місцевого самоврядування резервів від збору за місця для паркування транспортних засобів шляхом контролю за наявністю договорів оренди на землю під паркувальні майданчики, меж і розміток паркувальних майданчиків, приладів фіксації в'їзду автотранспорту на паркувальні майданчики.

II. Зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету

Тривала неможливість забезпечити місцеві бюджети за рахунок власних джерел надходжень призводить до зменшення частки власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті і, відповідно, до необхідності фінансового вирівнювання:

- незважаючи на задекларовану мету – розподіл часток державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни за формулою 50:50 – на практиці спостерігається співвідношення близько 78:22 за доходами і 57:43 за видатками;
- щорічно збільшується і частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів – у 2011 р. вона складала 52,3 %, що на 6,2 в. п. більше показника 2006 р. Показовою у цьому сенсі була заміна податку з власників транспортних засобів на збір за першу реєстрацію транспортних засобів (обидва – загальнодержавні податки). Упродовж 2011 р. до бюджету від цих податків надійшло на 64,6 % менше платежів (податку з власників транспортних засобів – ще за 2010 р.) порівняно з аналогічним періодом минулого року. А на компенсацію втрат місцевим бюджетам надається субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності;
- формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує усіх специфічних умов господарювання кожної місцевості;
- несвочасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні та, відповідно, до тимчасової нестачі коштів.

Такі недоліки у розподілі дохідних джерел підкреслюють необхідність збільшення переліку місцевих податків та зборів і зміни механізмів надання цільових і нецільових трансфертів. *Розширення фіскальної автономії місцевих бюджетів має відбуватися за такими напрямками:*

- зарахування плати за землю до категорії місцевих податків та зборів з метою оптимального визначення бази оподаткування та збільшення надходжень;

- відновлення податку з власників транспортних засобів і його зарахування до місцевих бюджетів;
- збільшення переліку доходів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, за рахунок плати за землю, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- удосконалення методики врахування видаткових потреб при складанні формули вирівнювання на основі врахування кількості та щільності населення, рівня доходів;
- врахування наявної мережі бюджетних установ при обчисленні формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом внесення доповнень до параметрів, що визначають цю формулу;
- збільшення фінансової самодостатності бюджетних установ шляхом формування переліку послуг соціальної сфери, що надаються на платній основі;
- встановлення відповідності соціальних стандартів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у галузях охорони здоров'я, освіти, спорту та молоді, культури, соціального захисту і соціального забезпечення;
- удосконалення принципів врахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом деталізації коригуючого коефіцієнту, що враховує відмінності (соціально-економічні, демографічні, кліматичні, екологічні) у вартості надання гарантованих послуг залежно від особливостей адміністративно-територіальної одиниці, розробка і затвердження методики врахування таких особливостей при визначенні коригуючого коефіцієнту;
- контроль за вчасним затвердженням умов надання субвенцій із державного бюджету.

III. Збільшення обсягу залучення ресурсів

Необхідність мобілізації органами місцевого самоврядування коштів не лише на поточний розвиток, але й на капітальні видатки зумовлює посилену увагу до таких складових бюджету як субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) та бюджет розвитку, активізації дій на ринку муніципальних цінних паперів:

- у 2011 р. значно зросли доходи бюджету розвитку – загалом у 3,5 разу, у структурі доходів місцевих бюджетів їхня частка зросла з 4,7 до 15,3 %. Це відбулося внаслідок спрямування надходжень від єдиного податку до бюджету розвитку (його частка нині складає 17,9 %). Основним джерелом бюджету розвитку залишаються кошти, передані із загального фонду місцевих бюджетів – 66,4 %. До бюджету розвитку надходять і субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів, іншими вагомими джерелами є надходження від продажу землі (1,4 %) та від відчуження майна, що знаходиться у комунальній власності (0,6 %). Проте ці джерела не є фінансово значущими і залишаються непрогнозованими;
- упродовж 2011 р. ДКЦПФР зареєстровано 8 випусків облігацій місцевих позик на суму 584,5 млн грн. Проте частка облігацій місцевих позик склала за 2011 р. лише 0,5 % у структурі всіх емісійних випусків цінних паперів. Загалом, у період з 2005 р. цінні папери міських рад були емітовані лише у 30 містах. Перешкодами активного включення інших міст у процес випуску місцевих цінних паперів є недостатня прозорість операцій на фондовому ринку загалом, обмежений доступ до інформації про діяльність емітентів та поточну економічну ситуацію в місті (регіоні), обмеження емісії короткостроковими облігаціями, тривалість підготовки випуску (до 3 місяців), необхідність здійснення рейтингової оцінки облігацій до випуску, висока ризикованість

інвестиційних проектів, під фінансування яких здійснюється випуск місцевих облігацій.

Така ситуація із місцевими бюджетами демонструє недостатність коштів на капітальні видатки, обмежені можливості їх здійснення внаслідок тривалості капітальних проектів, строк виконання яких не обмежується одним бюджетним роком.

Підвищення ролі інвестиційної складової у доходах місцевих бюджетів має відбуватися за такими напрямками:

- подальше збільшення частки субвенцій з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів;
- встановлення критеріїв розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);
- розкриття і повне використання наявних джерел інвестиційних ресурсів за рахунок активізації місцевої господарської ініціативи;
- передання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб і частки плати за землю до бюджету розвитку з метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- розширення дохідних джерел бюджету розвитку за рахунок: внутрішніх та зовнішніх позик на інвестиційні цілі, доходів бюджету від використання і приватизації об'єктів власності, доходів від попередніх бюджетних інвестиційних асигнувань, відрахувань від розміщення державних цінних паперів, частини доходів від зовнішньоекономічної діяльності;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ринків шляхом подальшого поступового розширення переліку адміністративно-територіальних одиниць, які мають право здійснювати такі запозичення, збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів, скасування вимоги щодо рейтингової оцінки облігацій до їх емісії, збільшення частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу, збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів шляхом унормування принципів гарантування державою місцевого боргу.

IV. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів.

Механізм здійснення видатків місцевих бюджетів має низку недоліків, які неможливо подолати у межах чинного законодавства. Найважливішими з них є:

- неможливість оцінити ефективність видатків;
- нецільове, іноді неправомірне витрачання суттєвої частини коштів з місцевих бюджетів;
- слабка участь громадян у процесі ухвалення і виконання бюджету;
- відсутність чіткого механізму фінансування делегованих повноважень.

З огляду на недостатність фінансування делегованих (державних) повноважень із державного бюджету місцеві ради часто спрямовують на виконання делегованих повноважень власні надходження, тим самим позбавляючи ресурсів житлово-комунальне господарство, місцеві соціально-економічні та культурні програми та ін. Причиною такого становища є нечіткість категорії «делеговані повноваження» та можливість віднесення до них різних державних повноважень у різні бюджетні роки, що дестабілізує ситуацію із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів.

Такі недоліки можна усунути за допомогою програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування, а також уніфікації поняття «делеговані повноваження».

У 2011-2012 рр. до навчання по складанню і виконанню бюджету за програмно-цільовим методом залучилися бюджети п'яти регіонів (Житомирська, Львівська, Луганська області, АР Крим та м. Київ) та районів і міст обласного (республіканського) значення у них.

У 2013 р. до них мають долучитися бюджети об'єднань територіальних громад, що створюватимуться згідно нормативно-правових актів. З 2014 р. ПЦМ має поширитися на усі місцеві бюджети, а це вимагає:

- конкретизації цілей і завдань у бюджетних програмах, встановлення видів планування і переліку показників, що застосовуються у ньому;
- забезпечення планування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового бюджетного планування.

Запровадження практики ПЦМ серед регіонів і на цій основі поступовий перехід до середньострокового бюджетного планування може ефективно відбутися за умов *змін системи планування видатків із місцевих бюджетів*, зокрема:

- проведення інвентаризації цільових програм, що фінансуються з місцевих бюджетів, припинення дії неефективних з них та тих, у яких дублюються цілі;
- запровадження механізму концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, визначених у стратегіях регіонального розвитку;
- розробки типових переліків бюджетних програм та результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- збору та систематизації даних щодо вартості послуг, які надаються в регіонах, з метою точнішого обрахування видатків;
- скорочення обсягів витрат шляхом фіскального стимулювання комунальних підприємств (у т. ч. відшкодуваннями, пільгами) до застосування енергозберігаючих технологій;
- започаткування практики фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні шляхом створення механізмів для об'єднання ресурсів місцевих бюджетів, у першу чергу – через затвердження бюджетів об'єднань територіальних громад;
- удосконалення системи моніторингу й оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів, упровадження внутрішнього аудиту.

Удосконалення дії *інституту делегованих повноважень* можливе за рахунок:

- здійснення типологізації бюджетів місцевого самоврядування, районів та регіонів за видами здійснюваних ними видатків з метою підвищення коректності обчислення показників і нормативів таких видатків; чіткого розподілу видатків між органами місцевого самоврядування (зокрема, на рівнях: район, місто обласного значення, область);
- унормування вичерпного переліку повноважень, які можуть бути делеговані, і тих, які взагалі не можуть бути делегованими (повноваження загальнодержавного значення);
- надання можливості повернення делегованих повноважень до делегуючого суб'єкта при їх невиконанні чи недостатньому фінансуванні;
- визначення у Бюджетному кодексі України порядку фінансування делегованих повноважень;
- уточнення методики розрахунку видатків на делеговані повноваження, які мають фінансуватися за рахунок трансфертів із державного бюджету і за рахунок коштів першого кошика доходів, надання місцевим бюджетам додаткових фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень.

V. Оптимізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку

Унормована в Україні модель Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) як бюджетної програми лише частково вирішує проблему консолідації фінансового ресурсу для потреб регіонального розвитку. Згідно з частиною першою статті 12 Закону України «Про

стимулювання розвитку регіонів»³, фінансування стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій здійснюється не лише за рахунок коштів, передбачених на цю мету в законах України про Державний бюджет України, а й за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел відповідно до законодавства.

По суті, у вказаній нормі Закону України йдеться про запровадження державно-регіонального партнерства, суб'єктами якого, з однієї сторони, є держава, а з іншої – регіон у особі органів влади (муниципальної та державної), представники бізнесу та громадянського суспільства. У межах державно-регіонального партнерства виникає потреба чіткої консолідації і координації бюджетних фінансових потоків (державного і місцевого рівнів), коштів міжнародної допомоги (у тому числі – європейських структурних фондів) та їх спрямування на потреби збалансованого регіонального розвитку.

Існуюча в Україні модель ДФРР також не дає змоги диверсифікації умов надання державної фінансової підтримки, у тому числі в розрізі її видів (на конкурсних умовах; на засадах партнерства; на платній чи безоплатній, поворотній чи безповоротній основі тощо) та видів державної підтримки регіонального розвитку (надання бюджетних позичок, прямої бюджетної підтримки (грантів), державних гарантій тощо).

Практика дії ДФРР у 2012 р. дозволить виявити як негативні, так і позитивні риси функціонування фонду у якості бюджетної програми. З огляду на потребу у розширенні джерел фінансування фонду за рахунок залучення до них інвестиційних коштів вітчизняних та закордонних фінансових установ (у тому числі коштів структурних фондів ЄС), а також з метою забезпечення довгострокового фінансування проектів із ДФРР, яке складно здійснити у межах одного бюджетного періоду, необхідно забезпечити створення ДФРР як окремої фінансово-кредитної установи з відповідною мережею регіональних підрозділів. Правові засади застосування такої установи в рамках регіональної політики мають бути передбачені у проекті Закону України «Про засади державної регіональної політики». Принципи побудови та функціонування ДФРР мають бути визначні відповідним спеціальним Законом України.

Такий підхід є зрозумілим і для іноземних інвесторів та спонсорів, оскільки:

- гарантує прозорість процесу формування ДФРР;
- представляє ДФРР як інституцію, яка уповноважена здійснювати співпрацю з іноземними інвесторами (фондами);
- створює сприятливі можливості щодо адміністрування ДФРР значних коштів міжнародної допомоги;
- представляє ДФРР як виокремлений єдиний орган сертифікації інвестиційних проектів.

³ Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ.....	4
1.1. Стабілізація державних фінансів та позитивні зрушення в 2011 р.....	4
1.2. Поточний стан бюджету та ризики його виконання	7
РОЗДІЛ 2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА 2013 Р.	11
2.1. Головні завдання бюджетної політики.....	11
2.2. Пріоритетні завдання податкової політики.....	15
2.3. Розробка антикризового пакету заходів на випадок актуалізації деструктивних тенденцій в економіці	16
РОЗДІЛ 3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	19