Міністерство Освіти України

**Київський Державний Технічний Університет Будівництва та Архітектури**

# РЕФЕРАТ

З дисципліни «Основи економічної теорії»

Тема: «Держбюджет, бюджетні дефіцити, Державний борг»

Виконал :

Перевірила:

***Скиценко В.Д.***

**Київ 1997*План реферату***

1. Фінансова політика і доходи бюджету України
2. Фінансова стабілізація як основа фінансової політики
3. Доходи бюджету в системі управління економікою
4. Вдосконалення бюджетного процесу
5. Особливості збалансування місцевих бюджетів
6. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні
7. Податкова політика і доходи бюджетів України
8. Деякі оцінки практики обслуговування державного боргу
9. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин
10. Фіскальна політика: необхідність збалансованого бюджету
11. Проблема державного боргу на прикладі США
12. Основні принципи формування зведеного бюджету України в 1997 році
13. Додатки

***Єдиним хорошим бюджетом є збалансований бюджет.***

**Адам Сміт, 1776 р.**

***Хорошим правилом є те, що бюджет ніколи не повинен бути збалансованим - крім моменту, коли надлишок, що стримує інфляцію, змінюється на дефіцит, щоб боротися зі спадом.***

**Воррен Сміт, 1965 р.**

**ФІНАНСОВА** **ПОЛІТИІКА** **І ДОХОДИ УКРАЇНИ**

Адміністративно-командна економічна політика в СРСР призвела до нерівномірного економічного розвитку усіх регіонів, створення неструктуризованого, неефективного та однобокого народногосподарського комп­лексу. Функціонування адміністративно - командної системи сприяло роз­поділу і перерозподілу більше 25 відсотків валового внутрішнього продук­ту СРСР, який вироблявся в України.

З проголошенням незалежності України починається новий етап дер­жавотворення, формування власної національної політики і розвитку сус­пільно-економічних відносин. Початком економічних перетворень в Ук­раїні стало прийняття Закону УРСР "Про економічну самостійність Ук­раїнської РСР" від 3 серпня 1990 року. Згідно з ним Україна самостійно визначає економічний статус і стратегію соціально-економічного розпитку в інтересах усього народу, а також розробляє і формує незалежну фінан­сову (бюджетну, податкову, валютну) політику в контексті загальнодер­жавної економічної політики і займається її виконанням.

Фінансова політика охоплює центральну ланку системи економічних відносин і відіграє провідну роль у реалізації загальнодержавних функцій. Організація і регулювання цих відносин здійснюються відповідно до дію­чого (фінансового правового поля, етапу та стану суспільно-економічного розвитку країни. Без врахування останнього політика стає гальмом роз­витку економічних відносин.

Фінансова політика має бути жорсткою, але справедливою і активною, і повинна стимулювати економічне зростання, захищати національні інтереси Та бути привабливою для суб’єктів іноземних країн. Побудова і формування фінансової політики - це досить складний процес.

Необхідно визначити пріоритетні напрямки розвитку національного господарства та за структурною його перебудовою створити умови для підприємницької діяльності, захисту інтересів власних товаровиробників та сприяння залученню іноземних інвестицій.

Не менш складною і відповідальною проблемою залишається реаліза­ція стратегічних напрямків, визначення норм і методів їх забезпечення умов розвитку суспільства. Вибір норм і методів роботи передбачає про­цес формування національної економіки із врахуванням специфічних природно-кліматичних і геополітичних умов господарювання та розташу­вання України.

Розвиток суспільно-економічних відносин в Україні підтверджує не­обхідність якомога скорішого вирішення проблеми фінансової стабілізації - основи загальнодержавної стабілізації і виходу з економічної кризи.

Зрозуміло, що це — робота не одного року, але вона має бути до кінця обгрунтованою, повинна враховувати можливі негативні наслідки і перед­бачати цивілізоване їх усунення, бути одночасно послідовною та перспек­тивною і, що не менш важливо - зрозумілою усім суб'єктам суспільно-економічних відносин.

Стабілізація у суспільстві і поступове економічне зростання вимагає проведення активної фінансової політики і забезпечення функціонування стабільної фінансової системи. При вирішенні зазначених проблем і, на­самперед, щодо одержання доходів бюджету і забезпечення фінансування загальнодержавних видатків, необхідно боротися не з наслідками, а з причинами виникнення і розростання негативних явищ у суспільстві.

Сьогодні основою для зняття фінансової напруги і врегулювання економічних інтересів стає прийняття указів Президента. Зрозуміло, що це вимушений захід, оскільки Верховною Радою України не прийнято цілий ряд законодавчих актів з питань) фінансової політики.

Необхідно здійснити реформування фінансових відносин в країні та сформувати національну фінансову систему. Це викликано насамперед тим, що в умовах формування ринкових відносин фінанси наповнюються новим змістом, їх роль і значення зростають, а функціональні можливості розширюються як в часі, так і в просторі. Фінанси як об'єктивна еконо­мічна категорія за своїм змістом в умовах ринку мають виконувати регу­люючу та стимулюючу функції, а не лише фіскальну, як досі практи­кується. Це основні функції фінансів, які потребують детального аналізу, досконалого вивчення і розробки необхідних фінансово-правових норм з регулювання фінансових відносин і подальшого розвитку.

Фінанси одночасно виконують і контрольну функцію. Не претендую­чи на повну підтримку своїх поглядів, зазначу: функціональні можли­вості фінансів у процесі регулювання та стимулювання суспільно-еконо­мічного розвитку досить великі. Однак сьогодні вони в практиці викорис­товуються частково і залишаються нерозкритими. Це одна із причин того, що в Україні продовжує погіршуватись фінансовий стан ряду підпри­ємств, регіонів, держави в цілому, а розрахунково-платіжна дисципліна досягла критичного стану.

Взятий курс головним чином на фіскально - монетарні методи регулю­вання економічних відносин не завжди себе виправдовує і досить часто призводить до загострення економічних інтересів. В практиці необхідно дотримуватись принципу поєднання та узгодженості усіх методів державно - фінансового впливу на процес суспільного відтворення. Фінанси мають приймати активну участь у всіх стадіях суспільного відтворення, а не лише на стадії розподілу, як це відбувається сьогодні. Головне завдання фінансів - сприяти зростанню ефективності виробництва, стимулювати його розвиток та економію затрат як живої, так і уречевленої праці. Фінанси мають актив­но регулювати процес створення валового внутрішнього продукту, а не ли­ше його розподіл та перерозподіл. Практика вимагає фінансового впливу на весь процес кругообігу капіталу, сприяти його прискоренню, ефективному і цільовому використанню матеріальних, трудових та грошових ресурсів.

Зрозуміло, що сьогодні фінансове регулювання та симулювання ефективності виробництва знаходиться на стадії реформування, вимагає досконалого аналізу, вивчення, розробки та прийняття необхідних законо­давчих та нормативних актів з метою створення єдиної ефективної фінан­сової системи регулювання суспільно-економічними процесами у державі.

Фінанси - об'єктивна економічна категорія, а необхідність їх функ­ціонування носить відповідно об'єктивний характер. Держава використо­вує фінанси як інструмент управління суспільно-економічними процеса­ми. Об'єктивність, необхідність та ефективність - це основні принципи організації фінансових відносин, які необхідно враховувати при форму­ванні власної національної фінансової політики.

Практикою підтверджено , що фінансова політика, як і загальнодер­жавна економічна політика її цілому, залежить від сформованого правово­го поля та органів влади і управління в процесі реалізації функцій держа­ви і забезпечення легітимності фінансових відносин. Невипадково фінан­сова політика виступає результатом дії як об'єктивного, так і суб'єктивно­го факторів впливу на її формування, реалізацію і розвиток в системі ринкових відносин.

В Україні досі не прийнято законодавчого акту, яким було б окресле­но дії, взаємозв'язок, узгодженість та розвиток бюджетної, податкової й валютної політики як підсистем єдиної фінансової політики. Відбувається формування бюджетної, податкової та валютної політики як окремо взя­тих підсистем, а не єди.ної, цілісної фінансової системи. Відповідно до цього розробляються окремі законодавчі акти та механізми їх реалізації, які нерідко суперечать один одному, а не сприяють загальному фінансо­во-економічному розвитку. Реалізацією окремих підсистем фінансової по­літики займаються практично відособлені підрозділи та структури органів управління діючої фінансової системи. У сучасних умовах управління фінансовими, ресурсами знаходиться в досить складному стані, особливо на рівні районів, міст та областей, і потребує радикальних змін у струк­турі фінансової системи та державної фінансової політики в цілому.

З метою усунення впливу негативних факторів на розвиток фінансо­вих відносин та забезпечення стабільного і ефективного економічного зростання вважаємо за необхідне розробити і прийняти концепцію фінансової політики і програму фінансової стабілізації України, виходячи із оцінки реальних можливостей і потреб суспільства, розвитку економічних відносин, сприяння активному зростанню виробництва та забезпечення соціального захисту населення.

Фінансова політика повинна мати імперативний, обов'язковий харак­тер. Це обумовлено змістом фінансів як економічної категорії, їх місцем у системі суспільно-економічних відносин. Законодавчі та нормативні акти з питань реалізації фінансової політики мають виконуватись своєчасно, якісно і в повному обсязі. В іншому випадку досягти фінансової ста­білізації та поступового економічного розвитку просто неможливо. Прак­тика свідчить про те, що у сучасних умовах досить часто порушується "обов'язковий характер" у процесі виконання фінансової політики. Це свідчить, зокрема, про неповне і неякісне виконання законів України про Державний бюджет України на 1994 та 1995 роки, а також підсумки його виконання у 1 кварталі 1996 року

Основу фінансової політики становить бюджетна політика, яка пов'я­зана насамперед із формуванням і виконанням бюджетів усіх рівнів, цільових загальнодержавних фондів. Державний бюджет України - це го­ловний фінансовий план країни, чіп віддзеркалює суспільно-економічний стан у державі. Економічна нестабільність і спад виробництва негативно впливають на формування доходів та фінансування видатків бюджету. Бюджет, його доходна частина прямо пов'язані із Державною програмою соціально-економічного розцінку України на поточний фінансовий рік. І навпаки, виконання зазначеної програми залежить від її фінансового за­безпечення. У цьому напрямку Державний бюджет виступає основою фінансування загальнодержавних програм та сприяє їх виконанню. Дер­жавна програма соціально-економічного розвитку України і Державний бюджет України мають своє особливе місце, роль і призначення у системі суспільно-економічних відносин. Одночасно вони нероздільні, взаємоза­лежні, доповнюють один одного, вимагають комплексного підходу при розробці ефективного механізму в процесі виконання.

Практика розвитку фінансових відносин ще раз підтверджує це і ви­магає, по-перше, формувати Державний бюджет України і Державну програму соціально-економічного розвитку України на основі єдиної концепції суспільно-економічного розвитку і в контексті загальнодержав­ної фінансово-економічної політики; по-друге, досконалого аналізу та оцінки соціально-економічного стану регіонів і держави та розробки ре­альних макроекономічних показників розвитку на плановий рік і перспективу; по-третє, виконання Державного бюджету і Державної програми соціально-економічного розвитку має проходити у руслі єдиних підходів, цілісного механізму, ефективних норм і методів організації фінансово-економічних відносин; по-четверте, додержання загальних принципів економічного розвитку і, насамперед, принципу формування і виконання доходів бюджету за рахунок платежів, які активно і ефективно впливають на виробництво, виконання показників економічного розвитку, а не шля­хом розширення кількості податків та зборів, як сьогодні відбувається, та використання емісійних джерел поповнення бюджету; по-п'яте, прове­дення належного, своєчасного контролю та піднесення рівня відповідаль­ності за стан виконання доходів бюджету та показників соціально-еконо­мічного розвитку регіонів, міністерств (відомств), держави в цілому.

Державне регулювання суспільно-економічними процесами має зво­дитись до того, щоб прискорити обіговість фінансових ресурсів і, насам­перед, шляхом усунення невиправданої практики руху зустрічних потоків фінансових ресурсів. Це стосується взаємовідносин між бюджетами різних рівнів і, що не менш важливо, між бюджетами та юридичними особами. Особливої ваги набирають відносини підприємств з бюджетом в частині сплати податків, а також повернення і відшкодування зайво внесених сум податків і зборів до бюджету.

З прийняттям нової редакції Закону України "Про бюджетну систему України" набирає нового змісту, принципів і напрямків розвитку бюджетна політика як підсистема єдиної фінансової політики. Зазначеним Законом передбачені фінансово-правовій норми, відповідно до яких визначено бюд­жетний устрій та бюджетну систему Україні., повноваження, роль і завдання органів влади та управління у бюджетному процесі. Цим Законом окреслено межі функціонування усіх ланок бюджетної системи в частині закріплення доходів і розмежування видатків. Одночасно є їде ряд питань, які досі зали­шаються неврегульованими законодавством. Не випадково Верховна Рада України розглядає питання щодо внесення змін та доповнень до Закону Ук­раїни про бюджетну систему. Головною проблемою залишається визначен­ня оптимальних меж функціонування бюджетів усіх рівнів і забезпечення її якісного і ритмічного виконання при збереженні провідної ролі Державного бюджету України. Практика формування бюджетів ставить питання щодо передачі частини загальнодержавних повноважень з фінансування окремих видів видатків і залишення за Державним бюджетом видатків та асигнувань, які мають загальнодержавне значення та провідну роль у суспільно-економічному процесі. Зрозуміло, що та частка бюджетного фінансування, яка покладена сьогодні на Державний бюджет (понад 70%), має поступово ско­рочуватись і стане, на наш погляд, в межах 50 відсотків видатків зведеного бюджету. Зазначене вище потребує внесення змін до системи закріплених та регулюючих доходів, їх переліку, змісту та форм реалізації. Все частіше по­стає питання щодо статусу місцевих податків та зборів. У бюджетній класифікації було б доцільно виділити три і руни доходів: регулюючі, закріплені та міоцені платежі і збори. Зміст і роль зазначених доходів має відповідати еко­номічним перетворенням та стимулювати розвиток суспільно-економічних інтересів, насамперед інтересів підприємств та окремих територій. Кожна територія мас бути поставлена в умови зацікавленості та пошуку резерпін, збільшення доходів і, насамперед, за рахунок місцевих резервів.

Прийнятий пункт 9 Постанови Верховної Ради України про введення в дію Закону України «Про Державний бюджет України на 1996 рік» свідчить про актуальність даної проблеми, яку необхідно вирішувати. Од­ночасно слід зауважити - запропоновані підходи і розрахунки щодо за­цікавленості місцевих Рад шляхом залишення 50 відсотків суми надход­жень податку на додану вартість, акцизного збору та податку на прибуток підприємств, які перебувають у загальнодержавній власності, понад роз­міри контингентів, врахованих у нормативах відрахувань від загальнодер­жавних податків і зборів, досить складні і не завжди сприятимуть пошуку додаткових надходжень до бюджету. Це пов'язано насамперед з тим, що з метою забезпечення виконання доходів бюджету необхідно стимулювати виробництво, підприємства та організації, які виконують зобов'язання та своєчасно сплачують платежі до бюджету і цільових фондів.

У цьому напрямку зроблено важливий крок. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 травня 1996 р. "Про причини невиконання доходної частини бюджету та заходи удосконалення законодавства і підви­щення відповідальності керівників усіх рівнів за дотримання бюджетної дисципліни" доручено Міністерству економіки і Міністерству фінансів до 1 жовтня 1996 року подати Кабінетові Міністрів України проект порядку розроблення суб'єктами підприємницької діяльності державної форми власності фінансових планів, передбачивши обов'язковість планування прибутку, його розподілу і платежів до бюджету та пропозиції про вне­сення змін і доповнень до законодавства з цього питання.

Підготовка пропозицій і документів Кабінету Міністрів із зазначених питань та введення нових показників оцінки підприємницької діяльності сприятиме покращенню фінансово-економічної роботи, а також налагод­женню дієвого контролю за станом виконання доходів бюджету. Зазначе­ною Постановою Кабінету Міністрів істотно посилюється відповідаль­ність за виконання доходів бюджету України.

Важливим результатом фінансової політики та спрацювання законо­давства є виконання доходної частини бюджетів усіх рівнів.

Протягом 1995 року до зведеного бюджету України надійшло 2092,8 трлн.крб. усіх податків, зборів, відрахувань до цільових фондів (табл. 1), що становить 90,1 відсотків до запланованих. Таким чином у структурі валового внутрішнього продукту доходи бюджету становлять майже 40 відсотків. Державний бюджету України у частині доходів виконано в сумі 1243,3 трлн.крб., або на 86,3 відсотків до затверджених надходжень.

Як свідчать дані табл. 1, головними джерелами надходжень залиша­ються податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств і прибутковий податок з громадян. На їх частку припадає 52,3 відсотка, або відповідно 21,6; 23,1; 7,6 до загальної суми доходів зведеного бюджету України. Якщо враховувати, що надходження у фонд для здійснення за­ходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення і Пенсійний фонд складають 518,6 трлн.крб., або 24.8 відсотків, то зазначені вище платежі становлять 1613,8 трлн.крб., або 77,1 відсотків у структурі-зведеного бюджету України.

Практика справляння податків і виконання доходів зведеного бюджету засвідчує продовження кризових явищ у суспільстві, в результаті чого по­даток на додану вартість виконано на 95,0 відсотків та акцизний збір — на 87,8 відсотків. Втрати бюджету за цими непрямими податками склали 201,2 трлн.крб., в тому числі за рахунок зниження обсягів виробництва -81,9 трлн.крб., затримки прийняття законопроекту з питань справляння податку на додану вартість -- 95.0 трлн.крб., погіршення рівня платіжної дисципліни платників податків - 24.3 трлн. карбованців.

*Таблиця 1* Структури доходів зведеного бюджету України за 1995 рік

(млрд.крб.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Найменування платежів | По прогнозу | Фактично надійшло | | % до Прогнозу |
|  |  |  | Сума | % |  |
| 1 | Податок на додану вартість | 475407,9 | 451732,7 | 21, | 95,0 |
| 2 | Податок на прибуток підприємства і організацій | 452488,2 | 483395,1 | 23, | 106,8 |
| 3 | Акцизний збір | 45662,9 | 40100,6 | 1,9 | 87,8 |
| 4 | Плата за землю | 69483,7 | 63460 | 3,0 | 91,3 |
| 5 | Плата за спеціальне використання надр | 2011,3 | 1741,6 | 0,1 | 86,6 |
| 6 | Плата за спеціальне використання прісних водних ресурсів | 2587,7 | 2224.5 | 0,1 | 86,0 |
| 7 | Рентна плата за нафту і природний газ та різниця в цінах на газ | 122148,0 | 71851,6 | 3,4 | 58,8 |
| 8 | Прибутковий податок з громадян | 154281,1 | 160071,3 | 7,7 | 103,8 |
| 9 | Податок з власників транспортних засобів | 6353,7 | 5379,9 | 0,3 | 84,7 |

*Таблиця 1*

*(продовження)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  | Фактично | |  |
| № п/п | Найменування платежів | По прогнозу | надійшло | | % до прогнозу |
|  |  |  |  |  |  |
|  |  |  | Сума | % |  |
| 10 | Плата за спеціальне використання | 707 5 | 636,8 | 0,0 | 90,0 |
|  | лісових ресурсів |  |  |  |  |
| 11 | Державне мито | 14643 | 8534,4 | 0,4 | 58,3 |
| 12 | Надходження від зовнішньоекономічної діяльності | 55205,8 | 42937,9 | 2,1 | 77,8 |
| ІЗ | Відрахування на геологорозвідувальні роботи | 20395,3 | 10218,1 | 0,5 | 50,1 |
| 14 | Податок на промисел | 336,5 | 253 | 0,0 | 75,2 |
|  | Надходження коштів від |  |  |  |  |
| 15 | приватизації майна державних | 91199,4 | 7467,1 | 0,4 | 8,2 |
|  | підприємств |  |  |  |  |
| 16 | Внески до бюджету сум під перевищення фонду споживання | 25000,0 | 1370,2 | 0,1 | 5,5 |
|  | Плата за сертифікати на право |  |  |  |  |
| 17 | здійснення торгівлі алкогольними | 5000,0 | 4091,3 | 0,2 | 81,8 |
|  | напоями та тютюновими виробами |  |  |  |  |
|  | Внески підприємств та |  |  |  |  |
|  | господарських організацій до |  |  |  |  |
| 18 | Фонду для здійснення заходів по | 117481,9 | 102^,7 | 4,9 | 87,3 |
|  | ліквідації наслідків Чорнобильської |  |  |  |  |
|  | катастрофи |  |  |  |  |
|  | Надходження відрахувань віл |  |  |  |  |
| 19 | перевищення поточних доходів над | 60802,5 |  | 0,0 | 0,0 |
|  | видатками Національного банку |  |  |  |  |
|  | Надходження коштів під |  |  |  |  |
| 20 | Державного комітету по | 56300,0 | 18925,1 | 0,9 | 33,6 |
|  | матеріальних резервах |  |  |  |  |
|  | Місцеві податки і збори, що |  |  |  |  |
| 21 | встановлюються місцсиііми Ра.^імі- | 11000 | 12501,7 | 0,6 | 113,7 |
|  | народних депутатів |  |  |  |  |
|  | Надходження від реалізації |  |  |  |  |
| 22 | дорогоцінних металів з Державного фонду металів і дорогоцінного | 700,0 | 219,9 | 0,0 | 31,4 |
|  | каміння |  |  |  |  |
| 23 | Надходження вільних залишків позабюджетних фондів | 10000 | 15041,1 | 0,7 | 150,4 |

*Таблиця 1*

*(продовження)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| №  п/п | Найменування платежів | По прогнозу | Фактично надійшло | | % до Прогнозу |
|  |  |  | Сума | % |  |
| 24 | Збори та інші неподаткові доходи | 58989,6 | 78210 | 3,5 | 123,4 |
| 25 | Надходження до Пенсійного фонду | 434347,0 | 415987,5 | 19, | 95,8 |
| 26 | Надходження до Інноваційного фонду | 4044,1 | 4209,2 | 0,2 | 104,1 |
| 27 | Фонду розвитку паливно-енергетичного комплексу | 16700,0 | 1916,7 | 0,1 | 11,5 |
| 28 | Надходження коштів від реалізації військового майна | 2500,0 | 2766,0 | 0,1 | 110,6 |
| 29 | Залишки бюджетних позичок на початок року |  | 3153,4 | 0,2 |  |
| 30 | Повернення бюджетних позичок |  | 41827,1 | 2,0 |  |
| 31 | Інші надходження | 5627,5 | 44785,1 | 2,1 | 795.8 |
|  | ВСЬОГО | 2321404,6 | 2092210 | 10 | 90,1 |

Слід зазначити, що основні втрати бюджету за рахунок зниження виробництва утворились на підприємствах провідних міністерств і відомств. Підприємства Мінмашпрому допустили зниження обсягу виробництва на 27,4 відсотків до попереднього року, в результаті чого до бюджету не на­дійшло 24,7 трлн. карбованців. На підприємствах Міпвуглепрому відповід­но - 14,3 і 4,5; корпорації "Укрбуд" - 34,1 і 7,5; корпорації "Укрцемент" -29,2 і 3,4; корпорації "Укрбудматеріали" - 23,3 і 3,6.

Внаслідок відсутності належного контролю керівників окремих міністерств і відомств за додержанням податкового законодавства, вико­нання Указів Президента України "Про заходи щодо зміцнення фінансо­вої дисципліни при виконанні Державного бюджету України", "Про по­силення контролю за надходженням податків та інших обов'язкових пла­тежів до Державного бюджету і внесків до державних цільових фондів" станом на 1 січня 1996 року підприємства 8 міністерств заборгували дер­жаві 33 трлн.крб., або 60 відсотків загальної недоїмки по Україні, з них підприємства Мінпрому - 12,7 трлн.крб., або 23,4 відсотків загальної суми несплачених бюджету по Україні, Мінсільгосппроду — відповідно 6,4 і 11,8. Мінмашпрому 3,9 і 7,3, Мінвуглепрому 2,9 і 5,3 та Департаменту морського і річкового транспорту — 2 трлн.крб., або 3,7 відсотків.

Виконання доходів місцевих бюджетів (див. табл. 2) також здійснюва­лося в складних соціально-економічних умовах поглиблення кризових явищ у суспільстві. В цілому доходи місцевих бюджетів виконано на 122,0 відсотки. Підсумки 1995 року свідчать, що п'ять областей допустили не­виконання доходів бюджету, передбачених на рік. Так, Херсонська об­ласть виконала доходну частину бюджету на 87,0 відсотків, тим самим не­доодержано 2,1 трлн.крб., Чернівецька область — відповідно 88,2 і 1,3. Недовиконання доходів місцевих бюджетів допущено у Вінницькій (97,1%), Кіровоградській (96,2%) та Тернопільській (96,0%) областях.

*Таблиця 2* Фактичне виконання доходів місцевих бюджетів за

1995 рік (млрд.крб.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Області | План на рік | Виконання | % виконання |
| Республіка Крим | 43602 | 47992 | 110.1 |
| Вінницька | 23326 | 22643 | 97.1 |
| Волинська | 9508 | 11040 | 116.1 |
| Дніпропетровська | 57481 | 73012 | 127.0 |
| Донецька | 73235 | 91152 | 124.5 |
| Житомирська | 14934 | 19306 | 129.3 |
| Закарпатська | 8498 | 10679 | 125.7 |
| Запорізька | 31648 | 36380 | 115.0 |
| Івано-Франківська | 18035 | 24161 | 134.0 |
| Київська | 22915 | 30033 | 131.1 |
| Кіровоградська | 15741 | 15142 | 96.2 |
| Луганська | 38748 | 37824 | 102.9 |
| Львівська | 39641 | 58530 | 147.6 |
| Миколаївська | І8175 | 21165 | 116.5 |
| Одеська | 31431 | 38080 | 121.2 |
| Полтавська | 23140 | 28652 | 123.8 |
| Рівненська | 13012 | 15319 | 177.7 |
| Сумська | 17084 | 22895 | 134.0 |
| Тернопільська | 13121 | 12592 | 96.0 |
| Харківська | 44377 | 65714 | 148.1 |
| Херсонська | 16459 | 14320 | 87.0 |
| Хмельницька | 14998 | 19705 | 131.4 |
| Черкаська | 17543 | 26894 | 153.3 |
| Чернівецька | 11125 | 9817 | 88.2 |
| Чернігівська | 17416 | 21396 | 122.9 |
| м. Київ | 66653 | 78104 | 117.2 |
| м. Севастополь | 5921 | 8194 | 138.4 |
| ВСЬОГО | 75777 | 860754 | 122.0 |

Передбачається, що загальний обсяг промислової продукції збільшить­ся у 1996-ому порівняно з і 995 роком на 0,5 відсотка, однак фактично в І кварталі сталося зниження виробництва на 3,6 відсотка. Аналогічно з ви­пуску товарів народного споживання, які є основним джерелом форму­вання доходної частини бюджету, прогнозувався ріст на 1,8 відсотка, а фактично цей показник проти відповідного періоду минулого року скоро­тився на 20,8 відсотка.

За таких умов до бюджетів усіх рівнів мобілізовано 650,5 трлн.крб., що становить до визначених розмірів на рік 18,9 відсотка, а до визначених на І квартал — 94,8 відсотка. До Державного бюджету за цей період надійш­ло 422,3 трлн.крб., або відповідно 17,7 і 92,7 відсотків. Доходи місцевих бюджетів становлять 21,0 відсотка до розрахункових сум на рік.

За основними доходними джерелами надійшло: податку на додану вартість 90,9 відсотків до розрахунку на квартал, або менше на 12,9 трлн.крб., податку на прибуток — відповідно 97,5 відсотка і 3,3 трлн.крб., акцизного збору — 59,9 відсотка і 6,2 трлн.крб., прибуткового податку з громадян — 94,9 відсотка і 2,9 трлн. карбованців. У зв'язку з тим, що бюд­жет було затверджено в кінці березня, зовсім не було надходжень частини плати за транзит природного газу через територію України, яких на рік передбачено одержати 103,1 трлн. карбованців

В цілому стан виконання доходної частини бюджету у 1 півріччі 1996 року складний, що потребує розробки і прийняття додаткових заходів у процесі реалізації Закону України "Про Державний бюджет України на 1996 рік", а також внесення необхідних змін до чинного законодавства.

Фінансова культура і епіка бізнесу в Україні — на досить низькому рівні і вимагає державного впливу та регулювання. Наслідком цього є зростання заборгованості у Державі та загострення неплатежів.

З метою покращення фінансового стану підприємств, прискорення кругообігу фінансових ресурсів прийнято рішення про надання відстрочки для погашення заборгованості підприємств перед бюджетом, яка була ста­ном на 1 січня 1996 р. і зберігається по даний час. Відстрочка надається до 1 грудня п. р. На виконання статті 28 Закону України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" Міністерством фінансів розроблено порядок надання відстрочки підприємствам і організаціям із заборгованості перед бюджетом.

Підряд з цим прийнято Указ президента України від 5 квітня 1996 року "Про заходи щодо стабілізації фінансового стану підприємств", відповідно до якою обмежено розмір пені 50 відсотками від встановленої заборгова­ності податковими та контролюючими органами, а також розроблено і прийнято Кабінетом Міністрів і Національним банком України новий по­рядок черговості виконання установами банків доручень підприємств що­до перерахування платежів. Збільшення норми платежів від виручки на не­відкладні потреби підприємств з 10 до і 5% може ускладнити ситуацію роз­рахунків з бюджетом.

З метою забезпечення виконання доходної частини бюджету Міністер­ством фінансів вжито ряд заходів. Питання про причини невиконання до­ходної частини бюджету були розглянуті на засіданні Кабінету Міністрів України, відповідно до чого прийнято постанову від 16 травня 1996 року "Про причини невиконання доходної частини бюджету та заходи щодо удосконалення законодавства і дотримання бюджетної дисципліни".

Проведенню ефективних економічних перетворень значною мірою шкодить непослідовність у реформуванні податкової системи, її не­стабільність. Використання малоефективних методів і важелів державного впливу підриває її авторитеті віру у майбутнє.

Перші кроки реформування податкової системи зроблені. Але назвати їх вдалими навряд чи можна. Робота з формування податкової політики ще попереду, її необхідно завершити якомога швидше.

Податкова політика має спрямовуватися на розв’язання таких двох взаємопов'язаних завдань, як забезпечення збалансованості (бюджету і зу­пинення інфляції, пожвавлення діленої активності і підтримки виробницт­ва. Поряд з цим загальний рівень оподаткування, розміри ставок податків, кількість видів і база для нарахування податків мають бути стабільними не тільки протягом бюджетного року, а й періоду реформування економіки.

З метою пом'якшення податкової політики - Постановою Верховної Ра­ди України від ІЗ грудня 1995 року "Про основні положення податкової політики і податкову реформу в Україні" передбачено обмежити неви­правдану диференціацію станок плити за землю, зменшення відрахувань до ряду цільових позабюджетних фондів.

З 1 січня 1996 року на основний рахунок Державного бюджету України а також місцевих бюджетів усіх рівнів зараховуються кошти цільо­вих бюджетних (крім Пенсійного фонду України та коштів соціального страхування), а також будь-яких позабюджетних фондів, створених згідно із Законами України і нормативними актами органів виконавчої влади Ук­раїни. Головним Управлінням державного казначейства проводиться ро­бота з інвентаризації і взяття на облік усіх цільових позабюджетних фондів, перевіряється їх законність і доцільність функціонування.

Перерозподіл валового внутрішнього продукту через зведений бюджет, включаючи відрахування до Пенсійного фонду України і державних поза­бюджетних фондів, обмежений 47 відсотками. За планом на 1997 рік че­рез зведений бюджет буде перерозподілено 46 відсотків ВВП. Реформування податкової системи має проходити у напрямку збереження доходної бази бюджету, забезпечення обов'язковості і рівнонапруженості у сплаті податків усіма юридичними і фізичними особами, недо­пущення будь-яких проявів дискримінації до окремих платників податків.

Прийнято Закон України "Про плату за землю" у новій редакції, відповідно до якого запроваджено єдиний податок у сільському госпо­дарстві. Опрацьовуються питання щодо рівня плати за землю промисло­вими підприємствами в залежності від того, в якому населеному пункті вони розташовані, та з урахуванням тривалості інвестиційного циклу.

Протягом 1995-1996 років проводиться робота з ідентифікації фізич­них. осіб-платників податків і комп'ютеризації податкової служби з тим, щоб з 1997 року здійснити перехід на оподаткування доходів і майна фізичних осіб на основі податкових декларацій, які мають подаватися всіма громадянами - платниками податків.

Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України підготовлені і направлені матеріали щодо розширення бази і прав місцевих органів вла­ди в частині формування доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів. З цією метою слід переглянути законодавство про місцеві податки і збори, розширити коло об'єктів оподаткування, встано­вити реальний перелік місцевих податків, обов'язкових до сплати на всій території України. Одночасно надати право місцевим органам влади приймати рішення про оправлення окремих, специфічних для даної тери­торії місцевих податків, які не передбачені законодавством. При цьому необхідно встановити обмеження при застосуванні місцевих податків. Для прикладу: обсяг місцевих податків і зборів не повинен перевищувати ЗО відсотків закріплених доході» бюджету території. Це усуне практику необ­грунтованого застосування місцевих податків, їх ставок і розмірів.

Невід'ємною частиною податкового законодавства має стати правове забезпечення прав платників податків. З цією метою мають бути підготов­лені законопроекти про права і обов'язки платників податків. Поряд з цим необхідно здійснювати стимулювання підприємницької та інвести­ційної діяльності у сферах, передбачених програмами структурної перебу­дови і промислової політики. Одночасно не допускати надання пільг у процесі оподаткування окремим суб'єктам підприємницької діяльності.

Законом України "Про внесення змін і доповнень до Декрету Кабіне­ту Міністрів України "Про порядок використання прибутку державних підприємств, установ і організацій" передбачено спрямовувати на попов­нення власних оборотних коштів 10% балансового прибутку і не менш 10% суми прибутку, що залишається у розпорядженні підприємств після сплати ними обов'язкових платежів. Поряд з цим Мінекономіки підготов­лено пропозиції щодо застосування даного порядку для підприємств усіх форм власності.

Для ефективного оподаткування підприємницької діяльності нагаль­ною потребою є визначення бази оподаткування для справляння податку на прибуток. Передбачається розробити норми і правила ведення обліку і форм звітності для цілей оподаткування з використанням відповідних міжнародних стандартів.

У сучасних умовах важлива робота проводиться в напрямку підготовки проектів законодавчих та інших нормативних актів відповідно до Поста­нови Верховної Ради України від ІЗ грудня 1995 року "Про основні по­ложення податкової політики і податкову реформу в Україні" та переліку проектів законодавчих та інших нормативних актів, затвердженому По­становою Кабінету Міністрів України від 15 листопада 1995 р. "Про пер­шочергові заходи щодо реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України на 1995-1996 роки".

Реформування податкової системи і розробка нового ефективного по­даткового законодавства - по перше, що необхідно зробити уже найближ­чим часом. Податкова реформа мас проходити у напрямку:

- створення органу в Мінфіні, який би займався розробкою податко­вої політики, на зразок "Департаменту податкової політики";

- лібералізації податкової політики з метою стимулювання виробництва та підвищення його ефективності. В практиці необхідно спростити і знач­но скоротити систему податків, платежів, зборів і відрахувань до бюджету та цільових позабюджетних фондів. Податки мають виконувати насампе­ред стимулюючу та регулюючу функції, що забезпечить стабільність над­ходжень до бюджетів усіх рівнів

- перегляду розмежування і закріплення податків за конкретними ланками бюджетної системи. Доцільно було б спростити систему зараху­вання платежів до бюджету усіх рівнів через ліквідацію зустрічних потоків фінансових ресурсів. Практика розмежування між ланками бюджетної системи України понад 10 видів податків та зборів себе не оправдовує, а створює умови для порушення фінансово-платіжної та розрахункової дис­ципліни;

- ліквідації усіх пільг платникам податків і прийняття окремого зако­нодавчого акту про пільги;

- проведення нової інвентаризації позабюджетних фондів різних рівнів, вивчення їх доцільності і якісного використання. Необхідно прий­няти закон про цільові позабюджетні фонди;

- прискорити розробку і прийняття "Податкового кодексу". Одночас­но слід прийняти єдиний законодавчий акт, який би міг охопити усе коло фінансової політики (бюджетної, податкової, валютної), де можна було б окреслити дії, повноваження та відповідальність органів, які займаються реалізацією фінансової політики. Згідно з останнім можна буде визначити статус, функціональні обов'язки, права і відповідальність фінансових ор­ганів у процесі формування і виконання фінансової (бюджетної, податко­вої, валютної) політики. Такий головний законодавчий акт необхідний особливо у сучасних умовах, коли відбуваються реформування системи уп­равління фінансовими ресурсами, національним господарством в цілому і створення ринкового середовища. Цю потребу особливо відчувають регіо­ни. Відповідно до головного фінансового закону можна буде розробляти і впроваджувати бюджетну, податкову і валютну політику у контексті єди­ної загальнодержавної фінансової політики.

**ФІНАНСОВА СТАБІЛІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВА ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ**

Минулий 1996 рік став ще одним вагомим кроком у подальшому станов­ленні нової фінансової системи України, випробуванням її на міцність і ефективність роботи. Тепер настав час підбити підсумки, зробити висновки, визначити завдання та шляхи і методи їх вирішення.

Насамперед слід відзначити, що проведена робота сприяла перелому не­гативної тенденції у фінансовій сфері, за короткий період вдалося досягти фінансової стабілізації відповідно до курсу ринкових реформ, проголошеного Президентом України Л.Д.Кучмою. Це передусім зниження темпів інфляції, зміцнення національної грошової одиниці, гальмування темпів спаду промислового виробництва. Вдалося трохи оздоровити бюджет, не пе­ревищити установлених розмірів дефіциту державного бюджету.

Однак досягти істотних зрушень у вирішенні головного завдання — оживити виробництво, стабілізувати економіку — не вдалося. Нерозв'язаних проблем залишилося багато. Протягом 1996 р. соціально-економічний стан в Україні залишався складним, не поліпшилася ситуація і в першому кварталі 1997 р.

Прогнозні показники економічного і соціального розвитку, покладені в основу формування державного бюджету України на 1996 рік, передбачали зниження реального обсягу валового внутрішнього продукту на 1,8% та зрос­тання обсягів промислової продукції на 0,5%.

Фактично ж минулого року обсяг валового внутрішнього продукту ско­ротився на 10%, номінальне він оцінюється у 80,5 млрд. грн. Більш як на 5% знизилося виробництво промислової продукції та на 9%— сільськогосподар­ської. При цьому на 20,2% знизився обсяг виробництва товарів народного споживання.

За таких умов постає запитання: чи достатніми були зусилля органів фінансової системи усіх рівнів, здійснювана ними контрольна й економічна робота, спрямована на пом'якшення впливу неминучих негативних факторів проведення реформ на соціально-економічну ситуацію в державі, якість ви­конання бюджетів? Як не прикро, одразу хочу констатувати: з різних причин цього поки що не сталося. І не останньою з причин є брак ініціативи й ак­тивності, Нерідко саме прояви консерватизму, застарілі підходи і методи стоять на заваді у вирішенні поставлених завдань. Це є характерним для ба­гатьох керівників усіх структурних підрозділів як місцевих, так і центральних органів фінансової системи.

Отож у цілому за 1996 р. до зведеного бюджету надійшло 30,1 млрд. грн. податків, зборів та інших обов'язкових платежів, або 87,6% до розрахункових річних призначень, тобто недоодержано 4,2 млрд. грн. Не забезпечено вико­нання призначень по 20 видах платежів із 27.

Минулий рік значною мірою можна назвати роком утрачених можли­востей. Лише від скорочення обсягів промислового виробництва та переве­зень не мобілізовано 800 млн. грн. податку на додану вартість, податку на прибуток та акцизного збору. Найбільше таких втрат допущено в Авто­номній Республіці Крим, Донецькій, Івано-Франківській, Львівській, Хер­сонській, Харківській областях та в місті Києві.

Податку на додану вартість за 1996 р. надійшло 6,3 млрд. грн., або 95,3% до річного плану. З цього податку не забезпечено виконання плану в 21 об­ласті, з яких найбільше відставання допущене у Волинській, Запорізькій, Миколаївській, Львівській і Хмельницькій областях.

До зведеного бюджету України за 1996 р. надійшло 5,5 млрд. грн. подат­ку на прибуток, що становить 90,2% до затвердженого прогнозу, зокрема до державного бюджету — відповідно 1,6 млрд. грн., або 93,3%. Спрогнозованих показників податку на прибуток дотримали лише 7 областей (Закарпатська, Івано-Франківська, Київська, Полтавська, Сумська, Харківська і Хмель­ницька) та м. Севастополь. Найбільше відставання допущене у Дніпропет­ровській, Львівській, Чернівецькій, Тернопільській областях, а також в Авто­номній Республіці Крим.

Майже 70 млн. грн. недоотримано акцизного збору. У розрізі окремих областей його не надійшло у сумі 149 млн. грн.

Тенденція зростання заборгованості перед бюджетом зберігалася і в звітному році. В цілому за рік розмір недоїмки, разом із внесками до Пен­сійного фонду, зріс на 1,8 млрд. грн., або в 2,6 раза. Найбільші суми забор­гованості перед бюджетом мають місце в Дніпропетровській області — 369,2 млн. грн., Донецькій — 123,8 млн. грн., Полтавській — 108,3, Запорізькій — 75,6, Луганській — 68,9 млн. грн.

Через допущення заборгованості з податків торік бюджет недоодержав 3,5 млрд. грн., або 12% від загальних надходжень. Безумовно, що певна част­ка вини в цьому лежить і на колективах фінансових органів, які не проявили достатньої активності й ініціативи.

Середньомісячний темп зростання недоїмки з платежів до бюджету досяг у 1996 р. 25% і значно випереджає темпи зростання заборгованості між підприємствами України. На стан виконання доходів бюджету вплинуло на­дання Верховною Радою відстрочки та розстрочки у сплаті платежів підприємствами й організаціями до бюджету в сумі понад 2 млрд. грн., або 7% до загальних надходжень. Однак слід зазначити, що підприємства, організації не скористалися повною мірою наданою державою можливістю поліпшити їхній фінансовий стан шляхом реструктуризації заборгованості з належних бюджету платежів та розблокування рахунків в установах банків.

Подальший спад виробництва у більшості галузей народного господарст­ва, погіршення фінансового стану підприємств і організацій зумовили загос­трення кризи платежів як між підприємствами, так і з бюджетом.

Через брак належного контролю з боку окремих міністерств і відомств за станом розрахунків із бюджетом підприємства системи Мінпрому заборгува­ли 368,5 млн. грн., або 27,3% загальної суми, Держнафтогазпрому — відпо­відно 108 млн. грн. і 8%, Мінмашпрому — 102,8 млн. грн. і 7,8% та Мінсільгосппроду — 93,2 млн. грн. і 6,9%. Через зростання обсягів дебітор­ської та кредиторської заборгованості між підприємствами втрачено понад І млрд. грн. доходів бюджету.

Слід звернути увагу на те, що значну частку бюджетних надходжень ста­новлять взаємозаліки доходів у рахунок фінансування видатків, передбаче­них бюджетом. Усього проведено понад 6000 взаємозаліків на суму майже 6 млрд. грн., що становить 20% до загального обсягу доходів і 17,8% до ви­датків зведеного бюджету України минулого року.

Такий захід, як відомо, відіграв певну роль у подоланні платіжної кризи, пом'якшив ситуацію з виконанням бюджетів. Проте можливості щодо реаль­ної наповненості бюджету доходами і фінансування видатків від такої акції не зросли, у зв'язку з чим її було скасовано урядом. Тому в ситуації, що склалася в державі цього року, не треба розраховувати на такі методи вико­нання бюджету, а максимально зосередити увесь свій досвід і знання на ви­конанні завдань і доручень, поставлених перед фінансовою системою.

Уряд, Міністерство фінансів роблять усе можливе для зміцнення фінан­сової бази місцевих рад. При всіх економічно-соціальних труднощах у ІЗ об­ластях, містах Києві й Севастополі виконано і перевиконано бюджети з до­ходів. При цьому надпланові залишки коштів по місцевих бюджетах на І січня 1997 р. становлять понад ІЗ млн. грн.

По бюджетах Закарпатської області, наприклад, надпланові залишки коштів більш як у 7 разів перевищують планові, причому через неправильне планування доходів вони зосереджені майже на 80% в обласному бюджеті. По Київській області надпланові залишки бюджетних коштів перевищують планові більш як у 3 рази, по Тернопільській — майже в 17 разів, і всі знахо­дяться в обласному бюджеті. Як результат, в окремих районах зарплата не виплачується по 5—6 місяців, а в обласних установах вона значно менша.

Водночас минулий рік показав нам усім, що необгрунтовані розрахунки, великі сподівання призводять до завищених зобов'язань, яких не можна ви­конати. А це спричиняє соціальне напруження. Практично в більшості областей бюджети були затверджені місцевими радами в обсягах, які значно перевищували розрахунки Мінфіну, на загальну суму понад 1,5 млрд. грн. Це відповідає наданим їм правам, але тільки тоді, коли такі плани виконуються.

Не забезпечено виконання бюджетів в Автономній Республіці Крим, Миколаївській, Київській, Тернопільській, Чернівецькій та інших областях. Цього року ми не повинні такого допустити, координуючи й управляючи процесом затвердження бюджетів, і за це нестимуть відповідальність керів­ники фінансових організацій.

Необхідно шукати нові нетрадиційні форми роботи виходячи із ситуації, що склалася. Прикладом може бути введення щомісячної звітності щодо за­боргованості платежів до бюджету по міністерствах і відомствах. Це дасть змогу підвищити персональну відповідальність керівників як центральних органів, так і підприємств та організацій.

Важливо також активніше впливати на забезпечення механізму розірван­ня контрактів із керівниками підприємств, що не виконують зобов'язань пе­ред бюджетом, та оголошення таких підприємств банкрутами.

Триває хибна практика зарахування на місцеві потреби значних сум до­ходів, що належать державному бюджету, шляхом порушення нормативів відрахувань. Торік із 20 областей до державного бюджету не надійшло 30% надходжень плати за землю на суму понад 28 млн. грн. З них по бюджетах Ав­тономної Республіки Крим — 7 млн. грн., Донецької області — понад 4 млн. грн., Луганської — майже 4 млн. грн., Хмельницької області — 3 млн. грн.

Фінансовим органам цих областей разом із місцевими органами влади треба працювати над нарощуванням економічного потенціалу областей, зна­ходити власні джерела формування дохідної частини своїх бюджетів, змен­шувати залежність від централізованих джерел держави.

Станом на 1 січня 1997 р. заборгованість місцевих бюджетів перед дер­жавним становила майже 484 млн. грн., із них по Автономній Республіці Крим — 138,2 млн. грн., видаткова частина бюджету якої виконана майже на 114%, а дохідна — лише на 92, по Луганській області — 60,8 млн. грн. і відповідно 106 і 95%, Донецькій — 60,6 млн. грн., 99 і 97%, Дніпропетровсь­кій — 43,0 млн. грн., 100 і 92% та по Київській області — 27,9 млн. грн. і відповідно 112 і 104 %.

Крім того, в Автономній Республіці Крим при наявності значної заборго­ваності з виплати заробітної плати працівникам бюджетних організацій та інших соціальних виплат розпорядженнями Ради Міністрів Автономної Рес­публіки Крим у 1996 р. виділялися пільгові кредити комерційним організаціям.

Уряд Автономної Республіки Крим також надав відстрочки підприємст­вам і організаціям із поточних платежів до бюджету на загальну суму 3841 тис. грн., у тому числі: ВАТ "Сімферопольський завод пластмас" — на 15 тис. грн., Феодосійському оптичному заводу — на 76 тис. грн., Кримському відділенню Придніпровської залізниці — на 3750 тис. грн.

Усього безпідставно витрачено майже 5 млн. грн. бюджетних коштів. Не випадково, що бюджет Автономної Республіки Крим недовиконаною доходів на 8,4%, зате з видатків перевиконано на 14%.

Цьому треба покласти край. Саме аналітична робота фінансистів нашої системи безпосередньо в господарських структурах повинна бути одним з основних механізмів впливу на економіку, збереження державних фінансо­вих ресурсів. Це однозначно зафіксовано в нормативно-правових загально­державних і відомчих документах, цього вимагають від нас президентські та урядові рішення і це треба робити починаючи з центрального апарату, пере­дусім із головних управлінь міністерства.

Слід зазначити, що в ряді областей незадовільно проводилась робота щодо стягнення фінансових санкцій. Так, органами Державного казначейст­ва в Донецькій області нараховано фінансових санкцій на 21,3 млн. грн., а стягнуто лише 7,4 тис. грн. (0,03%), Вінницькій області — нараховано 1,8 млн. грн., стягнуто 24,4 тис. грн. (1,3%). У межах 6—8% стягнуто фінансові санкції органами Державного казначейства в Запорізькій області (6,1%), Іва­но-Франківській (7,6%), Херсонській (6,7%), Черкаській (8,1%), у містах Києві та Севастополі (7,7 і 7,2%).

В умовах дефіциту бюджету фінансування витрат здійснювалося в межах надходження доходів відповідно до видатків, затверджених Законом України "Про Державний бюджет України на 1996 рік", з урахуванням забезпечення першочергових потреб соціального захисту населення та соціально-культур­ної сфери.

Видатки державного бюджету за 1996 р. профінансовані на 81,5% річних призначень, недофінансовано видатків на 5,9 млрд. грн.

На противагу цьому місцеві бюджети виконано майже на 103%. Рівень фінансування видатків по соціально-культурних установах становить 113,1%.

Дефіцит, урахований у розрахунках при затвердженні державного бюджету в сумі 4,6 млн. грн., профінансовано в сумі 3,6 млн. грн., або на 78,5%. За ра­хунок внутрішніх державних позик профінансовано 1,6 млрд. грн., або 104,7%.

Надто мало територіальних органів Державного казначейства проводять роботу щодо уточнення списків платників загальнодержавних податків і зборів, що подаються установам банків податковими адміністраціями і фінансовими органами. Тим часом мають місце факти, коли в списках плат­ників податків, що є порушенням чинного законодавства, підприємства ко­лективної, приватної та державної форми власності включалися до кому­нальної власності й платежі сплачувалися до місцевих бюджетів. Тільки у місті Нетішин Хмельницької області платежі 157 таких підприємств необ­грунтовано були зараховані до місцевого бюджету на загальну суму 22,7 тис. грн. Аналогічно в Запорізькій області платежі з прибутку 86 підприємств не­обгрунтовано зараховані до місцевих бюджетів у сумі 1,2 млн. грн.

Відомо, що одним із джерел наповнення дохідної частини бюджетів є плата за видачу ліцензій, сертифікатів, патентів на право реалізації окремих видів товарів.

Проведеними перевірками встановлено, що на 6 тисячах підприємств торгівлі немає спеціальних дозволів на торгівлю окремими видами (групами) товарів. Немає цих дозволів і на території Полтавської області у 1257 юри­дичних та фізичних осіб, м. Києва — у 708, Дніпропетровської області — у 543 суб'єктів підприємницької діяльності.

Найбільшу кількість порушень дотримання вимог чинного законодавст­ва під час реалізації алкогольних напоїв та тютюнових виробів допущено у Харківській, Одеській областях та Автономній Республіці Крим.

Ужиття відповідних заходів до порушників законодавства певним чином стимулювало суб'єктів підприємницької діяльності придбати спецдозволи. Якщо за звітом Головного управління Державного казначейства України за­гальна сума платежів за видачу всіх видів ліцензій та сертифікатів, що надій­шла до державного бюджету за січень — серпень минулого року, становила 8,7 млн. грн., то тільки за вересень — грудень — 16 млн. грн.

Участь фінансових органів у проведенні вказаних робіт повинна тривати й далі. Аналіз результатів перевірок має бути джерелом інформації для ор­ганів місцевої влади щодо підготовки пропозицій і вжиття конкретних за­ходів, спрямованих на попередження та викриття хиб у торгівлі, ліквідацію неорганізованих її форм, виведення з тіньового обороту діяльності окремих суб'єктів підприємства.

Відсутністю будь-якої організації роботи, повною втратою відповідаль­ності й контролю можна вважати дії Донецького облфінуправління.

Нещодавно проведеною Міністерством фінансів України перевіркою правильності використання бюджетних, позабюджетних і валютних коштів у Донецькій області встановлено, що з мовчазної згоди облфінуправління, так би мовити, на очах у контрольно-ревізійних, казначейських органів, як місцевих, так і центральних, у 1994—1996 рр. десятки мільйонів гривень, у тому числі тих, що належали державному бюджету, використовувалися не за цільовим призначенням, на незаконні виплати заробітної плати, пільгові (у ряді випадків безповоротні) кредити різним комерційним структурам.

І це в той час, коли заборгованість по соціально-культурних установах області становила на 01.01.96 понад 92 млн. грн., з них із заробітної плати — майже 21 млн. грн. Державному бюджету область винна сьогодні 60 млн. грн. Не дивно, що в регіоні існує гостре соціальне напруження.

Але найбільше дивує безпринципна позиція керівництва Головфінуправління. Навіть уже після проведення ревізії ним не було вжито дійових за­ходів щодо виправлення такої ситуації. Колегія дала принципову оцінку діям керівництва Донецького облфінуправління, видано відповідний наказ із цьо­го приводу.

Керівники відповідних фінансових структур несуть персональну відпо­відальність за стан справ із використанням за призначенням і збереженням бюджетних і позабюджетних коштів на підконтрольних територіях. Протягом І кварталу поточного року слід забезпечити проведення спеціальних пере­вірок щодо наявності фактів розміщення бюджетних коштів на депозитних рахунках в установах банків і страхових органах.

Десятки мільйонів гривень втрачаються бюджетом через брак контролю за станом надходження платежів за оренду державного майна. Починаючи з 1992 р., відповідно до Закону України "Про оренду державного майна", прийнятого 10.04.92, значна кількість державних підприємств (цілісних май­нових комплексів) різних галузей народного господарства України отримали можливість перейти на оренду. Постановами Кабінету Міністрів України від 12.11.93 № 23 та 04.10.95 № 786 затверджені методика розрахунку і порядок використання плати за оренду державного майна, згідно з якими до відпо­відних бюджетів на спеціальні рахунки повинні надходити значні кошти. Але ця робота не знайшла певної підтримки на місцях.

Міністерство фінансів неодноразово отримує доручення Кабінету Міністрів України щодо можливості врахування боргів перед бюджетом (орен­дна плата, Чорнобильський фонд, податок на додану вартість та інші платежі) за рахунок зменшення частки майна орендаря, яка була придбана за період оренди, та відповідного збільшення державної частки майна на цю суму.

Заборгованість до бюджету не повинна покриватися за рахунок збільшення державної частки акцій. Слід урахувати, що строки акціонування підприємств та приватизації державної частки акцій, яка здійснюється шля­хом їх продажу згідно з планом розміщення акцій, як правило, не визначені, а продаж акцій на аукціоні за кошти має дуже малу питому вагу (приблизно 5% від усіх акцій). Підприємства, які рентабельні або мають рівень рента­бельності понад 25% від обсягу виробництва, повинні обов'язково перед зміною форми власності повністю розрахуватися з бюджетом. Орендні підприємства з великим спадом виробництва, безперспективні, збиткові по­винні передаватися на розгляд Агентства з банкрутства із подальшим розгля­дом за встановленим порядком.

Недостатньо було вжито заходів щодо усунення негативних тенденцій зростання заборгованості із розрахунків за надані комунальні послуги підприємствам, організаціям і населенню. Не проводяться систематичний аналіз і перевірки стану справ із цього питання, не аналізуються причини допущення заборгованості, не вносяться пропозиції щодо поліпшення розра­хунків.

За минулий рік загальна сума кредиторської заборгованості підприємств і організацій системи Держжитлокомунгоспу, що належать до комунальної власності, зросла у 2,5 раза і становила 3,1 млрд. грн., у тому числі за енергоносії — у 2,1 раза і становила 1,6 млрд. грн., із них за газ— 1,2 млрд. грн., електроенергію — 0,4 млрд. грн.

Загальна сума дебіторської заборгованості за цей же період зросла у 2,8 раза і становила 3 млрд. грн., із них по госпрозрахункових підприємствах — 1,1 млрд. грн., бюджетних установах — 0,8 млрд. грн.

Станом на 1 січня 1997 р. особливо великих розмірів досягла кредиторсь­ка заборгованість у Дніпропетровській обл. — 456,3 млн. грн., Харківській — 369 млн. грн., Донецькій — 386,7 млн. грн., Луганській — 260 млн. грн., За­порізькій — 216,6 млн. грн. Ці області мають і найбільші суми дебіторської за­боргованості, зокрема в Дніпропетровській — 333,6 млн. грн., Харківській — 316,3 млн. грн., Донецькій —355 млн. грн.

Заборгованість населення з оплати за житлово-комунальні послуги, що на 10 грудня 1996 р. у порівнянні з 10 липня 1996 р. збільшилася з 0,5 млрд. грн. до 1,8 млрд. грн., становить 43% до нарахованих сум. Значно зросла во­на у Харківській області — 206,5 млн. грн., Донецькій — 236,1 млн. грн., Дніпропетровській — 193 млн. грн., Луганській — 144,4 млн. грн. та інших областях.

В Україні понад 52% квартиронаймачів — неплатники. Цей рівень пере­вищили 11 областей і місто Київ, зокрема по Києву він становить 60%, по Харківській області — 59, Луганській — 60, Івано-Франківській — 69%.

Основна причина зростання заборгованості — підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги для населення з 1 серпня до 80% їх вартості.

Особливу увагу з боку облдержадміністрацій необхідно звернути на стан розрахунків за спожитий підприємствами, організаціями та населенням при­родний газ, заборгованість яких станом на 1 січня 1997 р. становить 1,7 млрд. грн., із них підприємств комунального побуту — 564,8 млн. грн., бюд­жетних установ і організацій — 55,2 млн. грн., населення — 553 млн. грн.

Найбільших розмірів заборгованість досягла у Луганській області — 123,9 млн. грн., Дніпропетровській — 256,7 млн. грн., Полтавській — 121,3 млн. грн., Запорізькій — 123,7 млн. грн., Львівській області — 165,8 млн. грн.

Усім відомо, як гостро нині стоїть питання соціального захисту населен­ня, виплати заробітної плати. Проте вплив на поліпшення ситуації з нашого боку через ужиття заходів у процесі фінансування та цільового використання коштів у сфері житлово-комунального господарства і надання послуг юри­дичним і фізичним особам недостатній.

Проведені в листопаді—грудні минулого року перевірки використання коштів на надання населенню житлових субсидій свідчать, що в нарахуванні субсидій і цільовому використанні коштів на цю мету є суттєві хиби.

Так, у Київській області в 1996 р. виділені на надання субсидій кошти в сумі 13,5 тис. грн. використали в окремих районах на заробітну плату пра­цівникам та утримання служби з надання субсидій. У Сумській області з цих коштів на виплату заробітної плати працівниками даної служби використано 2,3 тис. гривень. Мали місце хиби у нарахуванні субсидій населенню, фор­муванні та застосуванні тарифів на житлово-комунальні послуги тощо. Фінансовим і казначейським органам слід посилити аналітичну роботу, зап­ровадити систематичний контроль за правильним і цільовим використанням бюджетних коштів на надання житлових субсидій населенню.

Проведеними в червні—липні 1996 р. перевірками правильності та ефек­тивності витрачання коштів Державного фонду сприяння зайнятості насе­лення встановлено, що керівники центрів зайнятості не забезпечили чіткого виконання вимог чинного законодавства щодо використання державних коштів. Ці важливі питання своєчасно й ретельно не вивчалися, недостатньо здійснювались заходи щодо попередження зловживань, суворого дотримання статутних вимог.

При використанні коштів фонду мали місце численні порушення фінан­сової дисципліни, факти несвоєчасного повернення або неповернення нада­них депозитних і кредитних ресурсів, а також процентів за їх користування.

Керівники установ і організацій витрачають кошти на власний розсуд, користуючись бездіяльністю фінансових, казначейських і контрольно-ре­візійних органів. Так, ревізією обласного управління соціального захисту на­селення Вінницької облдержадміністрації встановлено, що протягом 1995— 1996 рр. бюджетні кошти в сумі 202,3 тис. грн., спрямовані на соціальний захист населення, використані на ремонт адміністративного приміщення та придбання меблів. Начальника управління звільнено з роботи, проти нього порушено кримінальну справу.

Водночас допускається заборгованість із виплати пенсій від двох до трьох місяців.

У 1997 р. необхідно забезпечити постійний контроль за цільовим і ефек­тивним витрачанням державних коштів, призначених на соціальне забезпе­чення громадян. Задля цього мають бути організовані перевірки витрачання бюджетних асигнувань у будинках-інтернатах та безпосередньо в Пенсійному фонді. Перевірок не повинна уникати й контрольно-ревізійна служба.

При обмеженості платежів Чорнобильського фонду торік постійно на спеціальних рахунках цього фонду в територіальних управліннях Державного казначейства Волинської, Чернівецької і Харківської областей були значні залишки коштів у розмірі від 10 до 30% від перерахованих на зазначені ра­хунки коштів фонду. В результаті несвоєчасно були проведені розрахунки з підприємствами, установами та організаціями щодо відшкодування їм вит­рат, пов'язаних із наданням пільг, виплатою компенсацій і допомоги праців­никам, яким надано статус таких, що постраждали від Чорнобильської ка­тастрофи. Не на належному рівні проводиться організаційна і контрольно-методологічна робота щодо забезпечення виконання вимог Закону України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" у частині приведення штатів, кон­тингентів і мережі установ у відповідність із затвердженими обсягами асиг­нувань та постановою Кабінету Міністрів України і Національного банку від ЗІ серпня 1996 р. № 1033 "Про заходи щодо залучення додаткових надход­жень до бюджету та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів для забезпечення фінансування соціальних виплат населенню".

Як свідчать попередні розрахунки, за 1996 р. очікуються перевитрати ліміту фонду заробітної плати, затвердженого місцевими радами по установах освіти, на суму близько 280 млн. грн., або 20,7% до річного плану. А по дер­жавному бюджету очікуються перевитрати в сумі III млн. грн., або 23,1%.

По закладах охорони здоров'я місцевого підпорядкування такі перевит­рати становитимуть 148 млн. грн., або 11% до річних призначень.

Проведеною ревізією медико-санаторної частини виробничого об'єднання відкритого акціонерного товариства "ЧеЗаРа" Чернігівської області встановле­но, що в її штатному розписі на 1996 р. затверджено ІЗ зайвих штатних оди­ниць із місячним фондом зарплати 6 тис. грн., яким за 1995—1996 рр. випла­чено заробітної плати в сумі 49 тис. грн. Крім того, на порушення розпоряд­ження начальника обласного управління охорони здоров'я про ліквідацію бригадної форми оплати праці ще довго існувала така форма, внаслідок чого з квітня до червня 1996 р. безпідставно виплачено зарплати у сумі 14 тис. грн.

Найбільші перевитрати фонду заробітної плати в установах освіти очіку­ються по бюджету Черкаської області — 67,9%, Полтавської — 53,3, Вінницької — 40% річних сум. Водночас у Черкаській і Полтавській облас­тях цей показник було зменшено місцевими радами під час затвердження бюджету.

Не узгоджені потреби в коштах на соціальні виплати із затвердженими бюджетами асигнуваннями і по установах культури, де заборгованість із за­робітної плати за 1996 р. становила понад 56 млн. грн.

Незважаючи на це, на місцях за участю, а інколи й з подачі фінорганів провадяться святкування ювілейних дат міст, різні конкурси та широкомас­штабні театралізовані заходи.

Хочу наголосити, що Кабінет Міністрів України постановою від ЗО січня 1997 р. № 90 "Про стан виконання постанови Кабінету Міністрів України і Національного банку України від ЗІ серпня 1996 р. № 1033" визнав роботу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади в цьому напрямку недостатньою.

Як відомо, Верховна Рада України прийняла Закон України "Про поря­док фінансування видатків з Державного бюджету у 1997 році до прийняття Закону України "Про Державний бюджет України на 1997 рік". Акцент зроблено на необхідності забезпечення першочергового фінансування ви­датків на соціальний захист населення, заробітну плату, пенсії, стипендії, грошове забезпечення, придбання медикаментів та енергоресурсів.

Саме з таких вимог слід виходити під час прийняття рішень про порядок фінансування видатків за рахунок місцевих бюджетів у поточному році.

Найближчим часом уряд затвердить Порядок складання єдиного кошто­рису бюджетної установи, який передбачає поєднання в оптимальній формі власних і бюджетних коштів у межах установлених законодавством норма­тивів і фінансових можливостей держави і буде основним керівним докумен­том для здійснення фінансово-господарської діяльності установи. З метою максимального залучення власних коштів для фінансування першочергових потреб установ урядом затверджено перелік платних послуг, що можуть на­даватися установами. Тепер треба, щоб намічені заходи були підкріплені на­лежною організаторською роботою.

Торік проведеними ревізіями і перевірками майже в 25 тисячах підприємств, установ і організацій (або в кожному третьому з перевірених) установлено факти незаконного витрачання, недостач, розкрадань коштів і матеріальних цінностей, а також заниження та приховування належних бюд­жету платежів на загальну суму 1,2 млрд. грн., що в 4,4 раза більше, ніж було виявлено у 1995 р.

Одним із пріоритетних напрямків щодо забезпечення фінансовими і ма­теріально-технічними ресурсами минулого року був агропромисловий комп­лекс. На виконання заходів із докорінної перебудови виробничих відносин в АПК, проведення земельної реформи, забезпечення соціально-економічного відродження села та підтримки виробників сільськогосподарської продукції в 1996 р. передбачалося спрямувати з бюджету 1,7 млрд. грн., або 44,1% за­гальної суми видатків на народне господарство. Передбачені видатки на роз­виток агропромислового комплексу профінансовано на 70,5%.

Однак бюджетні кошти, що передбачаються на розвиток агропромисло­вого комплексу, використовуються не завжди ефективно, а в окремих випад­ках і з порушенням законодавства. Зокрема через недостатню роботу органів Державного казначейства щодо співпраці з органами сільського господарства при розміщенні державного замовлення не враховувалися можливості това­ровиробників. Як наслідок, окремі товаровиробники станом на 12.02.97 р. заборгували за отримані аванси та матеріально-технічні ресурси 68 млн. грн., у тому числі Запорізької області — 8,9 млн. грн., Дніпропетровської — 8, Кіровоградської — 6,4, Вінницької — 4,1 млн. грн.

Із перевірених 6767 підприємств, або 47,7% загальної кількості, що укла­ли договори на поставку зерна до держресурсів, 544 (8%) допущено пору­шення законодавства. Зокрема виявлено випадки надання авансів або мате­ріально-технічних ресурсів (особливо фермерам) при відсутності договорів на поставку зерна до державних ресурсів. Так, в Автономній Республіці Крим II господарствам без договорів видано авансів на суму 421,3 тис. грн. Такі факти допускаються і в інших областях.

Виявлені факти порушень у використанні бюджетних коштів на фінан­сування заходів в агропромисловому комплексі та бюджетної позички під за­готівлю сільгосппродукції в державні ресурси свідчать про необхідність сис­тематичного контролю з боку фінансових органів, органів Державного каз­начейства та контрольно-ревізійних служб за цільовим і ефективним вико­ристанням бюджетних асигнувань.

За минулий рік на утримання органів виконавчої влади в цілому по Ук­раїні витрачено коштів у сумі 0,2 млрд. грн., або в 2,8 раза більше асигнувань, урахованих на цю мету в зведеному бюджеті України. Зокрема більш як утричі перевищено ці асигнування в місті Києві, в Донецькій, Запорізькій, Київсь­кій, Луганській, Одеській, Полтавській та Харківській областях, у 2 рази — у Волинській, Львівській, Сумській, Черкаській та Чернігівській областях.

Аналогічно витрати на утримання місцевих державних адміністрацій в ок­ремих адміністративно-територіальних одиницях також перевищили річні асиг­нування на їх утримання, враховані у зведеному бюджеті України, в тому числі у місті Києві на 59,6%, місті Севастополі — на 18,7, у Харківській області — на 15, Львівській — на 7,9, Полтавській — на 5,9, Донецькій — на 3,9%.

Минулого року допущено зростання чисельності працівників виконко­мів сільських і селищних рад у Одеській, Харківській, Хмельницькій та Черкаській областях.

У нинішніх умовах зростання дефіциту бюджету такий стан справ із вит­рачанням коштів на утримання органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування не може бути виправданим. Так, у Свердловському міськви­конкомі Луганської області цілий рік (із 1 травня 1995 року до 1 травня 1996 року) виплачувалась надбавка, не передбачена законодавством, до заробітної плати державним службовцям. Незаконні виплати становили 101,3 тис. грн.

Треба вжити всіх можливих заходів щодо скорочення чисельності і ви­датків на утримання органів виконавчої влади й самоврядування, а також значно посилити попередній і поточний контроль з боку фінансових, казна­чейських та контрольно-ревізійних органів за економним і цільовим витра­чанням коштів на цю мету.

Це конче потрібно для вирішення одного з найголовніших завдань сьо­годення, яке постало перед усіма органами виконавчої влади, керівниками підприємств, установ і організацій, фінансовими й казначейськими органа­ми, а саме: забезпечити виконання Указу Президента України від 12 травня 1996 року "Про невідкладні заходи щодо забезпечення своєчасної виплати заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат" і Указу, який буде видано з цих питань найближчим часом.

Міністерством фінансів, його місцевими органами, територіальними ор­ганами Державного казначейства, контрольно-ревізійною службою та подат­ковою адміністрацією здійснено ґрунтовну перевірку із зазначеного блоку питань. За її результатами Мінфіном подано інформацію та проект постано­ви Кабінету Міністрів України з пропозиціями щодо притягнення до персо­нальної відповідальності керівників центральних і місцевих органів виконав­чої влади, з вини яких незадовільно або неналежне виконано вимоги Указу та постанови Кабінету Міністрів України і Національного банку України від ЗІ серпня 1996 р. № 1033 "Про залучення додаткових надходжень до бюдже­ту та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів для забезпе­чення фінансування соціальних виплат населенню", яку прийнято відповід­но до Указу Президента України. Проведено роботу і щодо залучення зовнішніх фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету. Станом на 10 січня 1997 р. державним бюджетом України одержано кошти на загальну суму 680 млн. дол. США та здійснено цілий ряд інших заходів.

Водночас аналіз погашення заборгованості із заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат за підсумками роботи у 1996 р. свідчить, що заходи, які вживаються центральними і місцевими органами виконавчої влади, фінансовими й казначейськими органами, керівниками підприємств, установ і організацій, є недостатніми і докорінно не поліпшили стану справ у цій важливій ділянці роботи.

За друге півріччя 1996 р. заборгованість місцевих бюджетів із заробітної плати та інших соціальних виплат зросла в Івано-Франківській області — на 121%, Рівненській — 70, Донецькій — 60, Запорізькій — на 41%, а у Во­линській, Донецькій, Запорізькій, Івано-Франківській, Миколаївській, Одеській, Рівненській та Тернопільській областях станом на 1 січня 1997 р. — найвищий по Україні показник заборгованості місцевих бюджетів із соціаль­них виплат на одного жителя регіону.

Що стосується визначення напрямків роботи на 1997 р. щодо ліквідації заборгованості із соціальних виплат, то ця робота має бути спрямована на подолання тих негативних проявів у соціальній, економічній, фінансовій сферах, які в першу чергу вплинули на виникнення заборгованості із заро­бітної плати та інших соціальних виплат.

Таку заборгованість із соціальних виплат спричинило те, що у бюджеті на 1996 р. були видатки, які мають здійснюватись в обов'язковому порядку, але вони не забезпечувались неінфляційними джерелами фінансування. Міністерства і відомства, місцеві органи виконавчої влади, керівники бюд­жетних установ були зобов'язані Законом України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" ужити заходів щодо приведення мережі штатів та кон­тингентів підвідомчих установ і закладів у відповідність із розмірами коштів, передбаченими у державному і місцевому бюджетах на їхнє утримання у 1996 р. Але така робота зазначеними органами проводиться дуже повільно.

Так, у Полтавській області штатна чисельність установ і організацій, які фінансуються з місцевих бюджетів, станом на 1 січня 1997 р. на 10,9% пере­вищувала штатну чисельність, що була на 1 січня 1990 р., у Рівненській — 8,1, Івано-Франківській — 8, Тернопільській — 6,6, Чернівецькій — 4,3 та в м. Севастополі — на 16,1%.

Збільшується заборгованість із видатків на утримання бюджетних установ, у тому числі на оплату праці, за опалення, електроенергію, комунальні послу­ги, медикаменти тощо. Станом на 1 січня 1997 р. допущено заборгованість бюджетних установ соціально-культурної сфери із зазначених видатків на за­гальну суму 4,8 млрд. грн., із них по місцевих бюджетах — 1,2 млрд. грн.

Несвоєчасні розрахунки бюджетних установ за надані послуги негативно впливають на фінансовий стан підприємств і є однією з причин кризи пла­тежів у народному господарстві, затримки виплат заробітної плати у вироб­ничій сфері.

Наявність заборгованості із соціальних виплат обумовлюється і тим, що в нинішніх економічних умовах немає можливості забезпечити бюджетними коштами надання і виплату всіх пільг і компенсацій, передбачених законо­давчими актами, більшість із яких приймалися на хвилі популізму в перші роки незалежності України, без економічних обгрунтувань. За розрахунками Мінфіну, тільки з 16 видів пільг із 22, що надаються згідно з законодавст­вом, у 1997 р. необхідно передбачити бюджетні кошти у сумі 15,3 млрд. грн.

Це гірка правда. В умовах, що склалися, треба йти шляхом допомоги тим громадянам, які не в змозі забезпечити собі відповідного рівня життя, і зупинити безпідставні виплати тим, хто може самостійно створювати своє благополуччя.

У 1997 р. заходи щодо запобігання порушень фінансової та податкової дисципліни повинні передбачити передусім персональну відповідальність посадових осіб, які припускаються цих порушень, та дії з визначення пла­тоспроможності суб'єктів підприємницької діяльності і, в разі необхідності, примусити їх до банкрутства.

На стан погашення заборгованості з соціальних виплат із бюджетів усіх рівнів впливає й те, що надання пріоритету у фінансуванні соціальних вип­лат ще не стало обов'язковою нормою. Кабінет Міністрів України весь час ставить питання, щоб на виплату заробітної плати й інші соціальні виплати спрямовувати 75—80% бюджетних коштів, що надійшли. Водночас керівни­ки окремих фінорганів і казначейських органів роблять навпаки. Так, за да­ними перевірок робочими групами з обласного бюджету Вінницької області у листопаді 1996 р. на соціальні виплати спрямовано 17%, а в грудні — 14,8, Закарпатської — відповідно 44 та 34,1, Запорізької — 14,2 та 19, Київської — 38,9 та 27,3, Одеської — 33,5 та 30,8, Рівненської — 15,8 та 18,9%.

Не виконано вимогу щодо пріоритетного фінансування соціальних вип­лат із районних бюджетів у Волинській, Кіровоградській, Рівненській облас­тях, м. Києві та інших регіонах.

Невизначеність щодо поданого пакету документів до проведення подат­кової реформи і затримка у зв'язку з цим прийняття бюджету на 1997 р. за­гострює фінансову ситуацію.

Платники податків, м'яко кажучи, сплачувати їх не поспішають. Це, безперечно, стверджується попередніми підсумками надходжень до­ходів зведеного бюджету за січень 1997 р., оскільки новий бюджетний рік почався дуже невдало. В січні різко знизилися надходження майже по всіх дохідних джерелах, що становили лише 73% від середньомісячних надход­жень минулого року, або менше прогнозу на січень на 18%. Проти грудня 1996 р. скорочення доходів становило 57%.

Фактична питома вага січня в проекті бюджету на 1997 р. становила ли­ше 3%, тоді як минулого року в січні надійшло 5,5% річної суми. І такі циф­ри — майже по всіх областях.

Ситуація, яка склалася сьогодні, зрозуміло, зобов'язує фінансові й каз­начейські підрозділи у тісному співробітництві з економічними, банківськи­ми та податковими органами встановити причини падіння доходів, розроби­ти і подати конкретні пропозиції місцевим державним адміністраціям щодо поліпшення виконання дохідної частини бюджету і забезпечення фінансу­вання першочергових видатків.

Основними напрямками фінансової політики в 1997 р. мають бути: — жорстка економія бюджетних витрат шляхом посилення постатейного контролю за витрачанням коштів бюджетів усіх рівнів;

- впровадження укрупнених фінансових норм витрат на фінансування освіти, охорони здоров'я, культури, підготовки кадрів та інших витрат;

— фінансування із бюджету тільки під державні програми і державне за­мовлення:

— розробка та обгрунтування принципів державної політики доходів для бюджетів різних рівнів;

— розширення кола учасників ринку державних цінних паперів із метою збільшення неемісійних джерел покриття дефіциту бюджету;

— розв'язання питання погашення заборгованості із заробітної плати у бюджетній сфері та інших соціальних виплатах;

— завершення процесу доведення рівня оплати житлово-комунальних та інших послуг населенню до їх фактичної вартості;

— забезпечення повного й своєчасного погашення зовнішнього і внут­рішнього державного боргу та його обслуговування.

**ДОХОДИ БЮДЖЕТУ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ЕКОНОМІКОЮ**

Досвід країн із ринковою економікою свідчить про великі можливості використання бюджету як основного інструменту державного регулювання соціально-економічних процесів.

У і 996 р. зроблено вагомий крок до запровадження чітко визначеного законодавством бюджетного процесу. Застосування в повному обсязі Закону України "Про бюджетну систему України" дало можливість організаційно й методично вдосконалити його. Водночас прогноз макропоказників та умов розвитку економіки, що не справдився торік, зашкодив досягненню запланованих параметрів бюджету. Так, у 1996 р. Зведений бюджет України по до­ходах виконано лише на 87,6%, а по видатках - на 86,5%.

У прогнозних розрахунках на рік третину всіх доходів зведеного бюджету передбачалося забезпечити за рахунок податку на додану вартість, податку на прибуток, акцизного збору, другу третину — за рахунок прибуткового податку у громадян, внесків до Чорнобильського фонду. Пенсійного фонду і Фонду зайнятості населення, 10% передбачалось отримати за рахунок рент­них платежів за нафту та за різницю в цінах на газ.

З попередніми даними, до бюджету надійшло ПДВ 6293,3 млн. грн., або 95,3% до річних призначень, акцизного збору — 652,1 млн. грн. (90,4%); податку на прибуток підприємств 5450,8 млн. грн. (90,2%); прибуткового податку з громадян — 2639,2 млн. грн.(109,2%); відрахувань до Чорнобильського фонду ~ 1487,6 млн. грн. (82,1%) рентної плати за нафту і природний газ та різниці в цінах на газ - 1873,3 млн. грн. (70,9%); відрахувань до Фонду зайнятості населення — 267.9 млн. грн. (69,1%).

Серед названого вище переліку виділимо групу непрямих податків, або податків на споживання. До таких західна фінансова статистика відносить: податки на покупки, на продаж, ПДВ. акцизи, податки на експорт та імпорт (мита), податки на переведення власності, майна чи цінних паперів.

Найбільший серед податків — акцизи. Найпоширеніша його форма — ПДВ. Суттєвим зрушенням у структурі податків розвинутих країн є зменшення відносної частки податків на споживання. Найменша питома вага акцизів характерна для Японії та США - країн, де традиційно швидше розвивалося і переважало пряме оподаткування порівняно з непрямим.

Державний фіск завжди прагнув до універсальності податків на споживання. Розвиток галузей виробництва товарів споживання, постійні зміни структури їхнього асортименту висунули на перше місце серед усіх непрямих податків акциз в універсальній формі . Його перевага в тому, що одним податком обкладаються практично всі товари, які надходять у продаж, окрім того, досить широко він застосовується у сфері послуг.

Протягом тривалого періоду питома вага двох найважливіших непрямих податків — специфічних та універсальних акцизів у податкових доходах держав невпинно зменшувалася. Середній показник у країнах ОЕСР знизився із 33,7% у 1965 р. до 27,6% у 1990 р., \ країнах ЄС - із 35,6% до 29,5% відпо­відно. Найбільше зменшення частки акцизів спостерігається у ФРН — із -31,1% до 23,4%, Канаді - з 35,3% до 26%, Італії - з 36,6% до 23,1%, Бельгії — з 35,5% до 22% і навіть у Франції, країні, де історично переважали непрямі податки, — з 37,6% до 28,3% відповідно.

Таке становище пояснюється двома основними причинами, По-перше, в податкових надходженнях швидкими темпами зростає частка податків на со­ціальне страхування; по-друге, розширюється податкова база для особистого прибуткового податку. В країнах із ринковою економікою практично вся наймана робоча сила дисципліновано сплачує ці податки, а тому вони ста­ють масовими.

Податок на додану вартість уведено протягом останніх років у Канаді, Японії, Кореї, Мексиці, Новій Зеландії. Тут запроваджено єдину ставку по­датку, Навіть ті країни, де раніше застосовувалося кілька ставок (наприклад, Франція й Італія), скоротили їхнє число. У США Федеральна адміністрація ' відмовилася від уведення ПДВ. За підрахунками фінансистів, його введення вимагало б збільшення апарату федерального податкового відомства США на 20 тисяч службовців, а витрати на його утримання мали 6 зрости на 700 млн. дол. щороку. Але річ була не так у зростанні витрат, як у прагненні об­межити державне втручання у підприємницьку діяльність.

Без сумніву, запільна тенденція полягає у застосуванні меншого числа по­даткових ставок. Так, Європейська Співдружність рекомендує використовува­ти тільки дві ставки: стандартну — від 15 до 20% і знижену — від 4 до 9%.

ПДВ за своєю суттю — це акциз, який громадяни України сплачують, купуючи товар. Порядок його вирахування за чинним законодавством не має нічого спільного з доданою вартістю. Об'єктом оподаткування в цьому разі є оборот від реалізації продукції, що створює його призначення і поси­лює податковий тягар в економіці (передусім щодо тил, хто працює, і най­більше щодо людей із фіксованими доходами).

Запровадивши акцизний податок, держава забезпечує стабільний при­плив доходів до бюджету. Але певною мірою вона діє несправедливо. Оскіль­ки товар, у ціну якого закладено акцизний податок, однаково потрібен і бідному, і багатому, то, зрозуміло, перший віддає державі більшу частину свого доходу, ніж другий. Мабуть, тому держава часто намагається звести до мінімуму список товарів, що обкладаються акцизним податком. До речі, у США майже 60% федеральних доходів від акцизного оподаткування дають лише три види товарів — алкогольні та тютюнові вироби і бензин. Розширення цього списку чи підвищення станок акцизних податків, як правило, здій­снюється тільки за надзвичайних обставин і з відома законодавчих органів.

Основними причинами невиконання доходів бюджету України в 1996 р. є зниження виробництва (на 5,1%) і зменшення обсягу вдового внутріш­нього продукту (близько 10%).

Податок на додану вартість та акцизний збір за сумою очікуваних до­ходів становлять найвагоміше джерело бюджетних коштів, а проценти їхньо­го виконання одні з найнижчих.

Бюджет залишається ефективним інструментом регулювання темпів і пропорцій розвитку не тільки всієї економіки держави, а й окремих її ре­гіонів. У найближчій перспективі потребує вдосконалення бюджетний про­цес у такому напрямку, як розробка та обгрунтування принципів державної політики доходів для бюджетів різних рівнів.

Досвід розвинутих країн переконує, що вплив держави на територіаль­ний розвиток залишається найвідчутнішим. Вона контролює явища і проце­си, на які об'єктивно не можуть вплинути приватновласницькі структури і навіть асоціації підприємств. Державою регулюються загальні територіальні пропорції, стимулюється розвиток депресивних районів, здійснюється раціональний підхід до розміщення продуктивних сил, у тому числі розосередження промислових підприємств і обмеження їхньої концентрації у великих містах, розробляються та реалізуються великомасштабні державні регіональні програми різного спрямування тощо.

3 1972 р. в Україні вперше почали планувати комплексний економічний розвиток областей. Його план не мав директивного значення і давав зведену інформацію про наміри й можливості, закладені у територіальний розріз відомчо-галузевих планів.

Міжнародний досвід переконує, що розрив між регіонами у 30—50 пунктів щодо середньодержавного рівня є загрозливим, створює напруженість у відносинах між регіонами, спричиняє некеровані міграції населення і за­охочує автономізацію й сепаратизм. Останніми роками немало зроблено для вдосконалення таких понять, як "рівень життя" та "якість життя". Під егідою ООН вироблено стандарт, що складається приблизно з 10 блоків показників, які відображають рівень соціально-економічного розвитку регіону.

Співвідношення надходження дохідних джерел до бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у зведеному бюджеті України у 1996 р.

(млн. грн.)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Доходи | Зведе-ний бюджет | Бюджети АРК, областей, міст Києва та Севастополя | Питома вага у зведеному бюджеті (%) |
| 1. Податок на додану вартість | 6602,6 | 35,64 | 54 |
| 2. Податок на прибуток підприємств | 6042,5 | 4321,3 | 71,5 |
| 3. акцизний збір | 721 | 148,6 | 20,6 |
| 4. Прибутковий податок із громадян | 2415,8 | 1267,9 | 52,5 |
| 5. Плата за землю | 976,6 | 683,6 | 70,0 |
| 6. Податок на промисел | 6,7 | 6,7 | 100 |
| 7. Податок із власників транспортних засобів | 128,9 | 128,9 | 100 |
| 8. Плата за спеціальне використання лісових ресурсів | 21,2 | 4,3 | 20,3 |
| 9. Плата за спеціальне використання водних ресурсів | 87,5 | 15,7 | 17,9 |
| 10. Плата за спеціальне використання Надр при видобуванні корисних копалин | 62,1 | 37,5 | 60,4 |
| 11. Державне мито | 149,4 | 86,4 | 57,8 |
| 12. Надходження від зовнішньоекономічної діяльності (імпортне мито на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності) | 384,8 | 20 | 5,2 |
| ІЗ. Надходження коштів від приватизації майна державних підприємств | 120 | 120 | 100 |
| 14. Місцеві податки і збори, що запроваджуються радами | 189,6 | 189,6 | 100 |
| 15. Збори та інші неподаткові доходи | 980,6 | 310,8 | 31,7 |
| 16. Внески до бюджету сум від перевищення фонду споживання | 50 | 50 | 100 |
| Всього надходжень | 18939,3 | 10955,3 | 57,8 |

У 1996 р. для збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів ок­ремим регіонам передавалося 100% під надходження податку на додану вартість, а також кошти (дотації) державного бюджету України.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Області | Податок на додану вартість | Дотація (млн. грн.) |
| Вінницька | 100 | 82 |
| Волинська | 100 | 74,7 |
| Житомирська | 100 | 123,2 |
| Закарпатська | 100 | 126,2 |
| Кіровоградська | 100 | 71,4 |
| Миколаївська | 100 | 13,1 |
| Рівненська | 100 | 20,2 |
| Тернопільська | 100 | 65 |
| Херсонська | 100 | 92,6 |
| Хмельницька | 100 | 70,8 |
| Чернівецька | 100 | 56,3 |
| м. Севастополь | 100 | 15,5 |

Економічна ситуація минулого року не дала змоги повною мірою забез­печити фінансовими ресурсами гарантований рівень соціально-економічного розпитку адміністративно-територіальних утворень. Майже 90% від загальної суми видатків бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя становили видатки на фінансування соціального захисту на­селення й утримання соціально-культурних закладів і установ.

Вважаємо справедливою точку 'зору, що при регулюванні доходів окремих регіонів слід ураховувати рівень їхнього соціально-економічного розвитку.

Доцільною була б розробка подібного класифікатора областей України за рівнем їхнього економічного розвитку, внутрішня структура якого поєдну­вала б чотири якісних рівні: високий, середній, низький, спеціальний. Кри­терії віднесення окремих областей до певної категорії повинні цілком базу­ватися на стандартах соціально-економічного розвитку регіонів, розроблених під егідою ООН. Для кожної категорії в законодавчому порядку необхідно закріпити відповідні проценти відрахувань від державних податків і зборів. У такому разі місцеві органи влади могли б чітко прогнозувати дохідну базу і не залежати від вольових рішень центральної влади.

У результаті проведеної в Україні лібералізації цін внутрішні ціни не є фіксованими. Зовнішні ціни стали менш визначеними через скорочення об­сягів торгівлі, що здійснювалась на основі двосторонніх домовленостей і роз­ширення нічим не обмежованої торгівлі за конвертовану валюту. Обсяги екс­порту й імпорту також стали менш визначеними внаслідок скасування плану­вання, витіснення (чи відміни) монополії зовнішньоторговельних організацій і надання права різним структурам вести зовнішню торгівлю. Вони отримали велику автономію в питаннях інвестування, ціноутворення, маркетингу, мож­ливості вибору напрямків торгівлі на зовнішніх ринках. Водночас посилилися бюджетні обмеження і впливовішою стала міжнародна конкуренція.

Слід визначитися, яким чином належить оптимізувати систему нинішніх тарифів. Спираючись на досвід світової практики, треба уніфікувати шкалу особистих і комерційних ставок. Наступним кроком може бути фіксація більш низької ставки тарифу на імпорт товарів першої необхідності і більш високої ставки на імпорт предметів розкоші. Виходячи з міркувань справедливості, ефективніше надавати адресні субсидії найменш забезпеченим верст­вам населення і обкладати акцизом предмети розкоші. Рівень тарифу має бу­ти скоординований з іншими податками для того, щоб можна було визначи­ти внесок кожного податку в загальний обсяг необхідних бюджетних доходів.

Координація між податками на зовнішню торгівлю і внутрішніми подат­ками має бути спрямована на скорочення числа податкових ставок. Доціль­ною була б єдина ставка податків як на зовнішню торгівлю, так і на ПДВ, що застосовується однаково і до імпортованих товарів, і до місцевих. Така уніфікована ставка чітко визначає масштаб захисту, відтворений у різниці собівартості товарів іноземного й місцевого виробництва. Крім того, вона залежить від лібералізації торгівлі, яка повинна координуватися з лібераліза­цією товарних ринків, фінансового сектора, контролю над капіталом і ре­формами валютних курсів.

Необхідно змінити ставлення до зовнішньої торгівлі. Це означає, що на зміну диференційованим тарифам, особливим стимулам (у формі податкових пільг і субсидій), ліцензуванню, квотовим та іншим нетарифним бар'єрам має прийти система прямих тарифів. Ставки повинні бути достатньо однотипними для забезпечення прозорості, простоти, ефективного розміщення ресурсів. Л з плином часу, в міру поширення торговельного партнерства у просторі з'явить­ся можливість використовувати пільгові ставки чи інші форми пільг.

Нині преференційні тарифи (частіше нульові) застосовуються щодо імпор­ту з країн, які розвиваються (відповідно до Всезагальної системи преференцій). Нижча тарифна ставка існує для імпорту з країн, із якими Україна має домов­леності про "вільну" торгівлю (середня незважена ставка цих тарифів стано­вить 6,3%). Окрім імпортного мита та акцизних зборів з усієї вартості імпорт­них товарів, разом з імпортними та акцизними зборами, стягується податок на додану вартість у розмірі 20%. Цеп ПДП береться з усього обсягу імпорту, включаючи бартерну торгівлю, за деякими несуттєвими винятками.

Очевидно, що в середньостроковому плані тарифи необхідно буде посту­пово знизити. Це зниження відбуватиметься за встановленим графіком і до­водитиметься до широких підприємницьких кіл на початковому етапі здій­снення програми. Слід також зняти зовнішньоторговельні субсидії — за дуже малим винятком, якщо вдасться запровадити реалістичну валютну політику.

І, нарешті, успіх реформи оподаткування зовнішньої торгівлі залежатиме від наявності відповідного адміністративного потенціалу. В умовах України, де поки що не завершено створення дійової митної служби, завдання поліп­шення цієї ланки є першочерговим. Водночас модернізацію митної служби, в тому числі уведення міжнародних стандартів із номенклатури й оцінки то­варів, слід почати негайно. Це також справедливо і для проведення інших заходів, що забезпечать дотримання нових законів і правил оподаткування зовнішньої торгівлі.

**ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ**

Ринкова економіка при розмаїтті її моделей, відомих світовій прак­тиці, характеризується соціальне орієнтованим господарством, яке допов­нюється державним регулюванням. Значну роль як у самій структурі рин­кових відносин, так і в механізмі їх регулювання з боку держави відіграє Державний бюджет. Він - невід'ємна частка ринкових стосунків і одно­часно важливий інструмент реалізації державної політики. Виходячи з цього, важливо добре знати природу Державного бюджету, особливості його формування і функціонування, способи використання в інтересах ефективного розвитку суспільного виробництва,

Бюджет необхідно знати ще й тому, що Україна переживає глибоку економічну і фінансову кризу. Прерогативними за цих умов є правильні відповіді на запитання, як стабілізувати економіку, забезпечити ефек­тивність господарювання, які методи нормалізують фінансовий стан країни, як збільшити прибуткову частину Державного бюджету, знизити бюджетний дефіцит та ін.

Державний бюджет як один з ланок фінансової системи України є економічною категорією і відображає грошові стосунки, які виникають між державою, з одного боку, і підприємствами, організаціями, установа­ми всіх форм власності і фізичними особами - з іншого приводу утво­рення централізованого фонду грошових коштів держави і його викорис­тання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб. Таким чином, у бюджеті централізується значна частина грошових коштів, які є необхідною умовою для виконання дер­жавою своїх функцій. І тільки із збільшенням масштабів виробництва, удосконаленням господарських зв'язків можна розраховувати на істотне збільшення централізованого фонду держави. За теперішнього соціально-економічного стану України виникає потреба збільшувати грошові ресур­си централізованого фонду для забезпечення безпосередніх державних заходів.

Рівень централізації фінансових ресурсів у Державному бюджеті зале­жить від конкретних умов господарювання і завдань, які необхідно ви­рішувати на конкретному етапі розвитку. Державний бюджет нашої країни характеризується високим ступенем централізації фінансових ре­сурсів, що закономірно для країн перехідного періоду. Нині бюджет Ук­раїни становить 55% від валового внутрішнього продукту. Така централіза­ція грошових коштів має забезпечити своєчасне фінансування загальнодержавних програм, а також додаткові заходи, пов'язані з підвищенням заробітної плати та інших соціальних виплат.

Однак якщо проаналізувати бюджетну політику останніх чотирьох років, то можна переконатися, що значна централізація коштів у руках держаки не завжди давала позитивні результати. Так, у 1994 році видатки на соціально-культурні заходи профінансовані тільки на 76,5%, а на на­родне господарство, у тому числі на так звані бюджетні позички, тобто пільгові кредити за рахунок бюджетних коштів вузькому загалу привіле­йованих підприємств, - аж на 115,1%. Крім того, дивними є затрати, не передбачені законом, на загальну суму 30,7 трлн. крб., а також затрати на суму 10 трлн.крб., які були профінансовані у грудні 1994 року і пов'язані з підготовкою до осінньо-зимового періоду. Аналогічна картина *з* виконан­ням бюджету і в 1995 році.

Ці цифри достатні для принципових узагальнень. Практика виконан­ня бюджету останніми роками переконливо свідчить, що закон про бюд­жет не є у нашій державі справжнім законом, оскільки іноді бюджетні кошти встановлюються у змінених пропорціях відносно бюджетних по­казників) з урахуванням соціально-економічної політики, затвердженої Верховною Радою через закон про бюджет на поточний рік.

Головною причиною такої ситуації є порушення бюд­жетної дисципліни. Жоден бюджет починаючи з 1992 року, не був зав­часно поданий на розгляд і відповідно не був затверджений Верховною Радою України. Закономірно, що більшість показників Державного бюд­жету формується за результатами фактичного його виконання і підга­няється під нормативи, яких вимагають міжнародні фінансові організації, що надають Україні реабілітаційні позики для стабілізації народного гос­подарства.

Отже, для стабілізації бюджетної 'дисципліни, передусім, необхідно, щоб бюджетний процес відповідав Законові "Про бюджетну систему України", прийнятому у червні 1995 року. Згідно із Законом, Державний бюджет на наступний рік має подаватися Президентом України на розгляд Верховній Раді до 15 вересня, а затверджуватися до 2 грудня поточного року. Тобто всі бюджетні процедури повинні реалізовуватися до початку нового бюд­жетного року. Як свідчить досвід, неприйняття Державного бюджету фак­тично паралізує роботу усього народногосподарського комплексу.

Для вирішення проблем, пов'язаних з бюджетним процесом, треба орієнтуватися на наступні критерії.

1. Як відомо, Державний бюджет України формується за чинною у світовій практиці методологією. Це означає, що за основу береться розра­хунок річного обсягу валового внутрішнього продукту. Залежно від того, як він визначатиметься на наступний рік, залежить і розмір бюджетного фонду України. Якщо рвп буде заниженим, то це адекватно відобразить­ся на доходній частині бюджету. В цьому випадку відбудеться недофінансування галузей народного господарства, соціально-культурних установ та інших галузей, передбачених бюджетом. Крім того, не буде належної го­тівки, що призведе до затримки розрахунків.

У випадку, коли розмір ВВП буде завищеним, нас очікують набагато більші неприємності. Зросте грошово-кредитна емісія, яка призведе до зростання грошової маси, а звідси до інфляції і різкого зростання цін; будуть передбачені нереальні доходи, що, природно, спричинить зростан­ня бюджетних витрат, фактично не забезпечених відповідними доходами.

Тому основна проблема, яку необхідно вирішити, - максимально точ­но визначити обсяг валового внутрішнього продукту, тобто знайти "золо­ту середину", враховуючи всі реалії нашої економіки - інфляцію, вироб­ництво товарів і послуг, споживання, нагромадження.

2. Технологія складання Державного бюджету потребує докорінних змін. Зараз практикується система, за якої прибуткова частина бюджету "підганяється" до видаткової, тобто спочатку згідно з вимогами міні­стерств і відомств формується видаткова частина. Після цього перегляда­ються можливості прибуткової частини і, якщо вони замалі, пропонується прийняти закони про нові податки або змінити податкові ставки. Таким чином виконання бюджету "прив'язується" до майбутніх змін.

А тому при складанні Державного бюджету необхідно насамперед нау­ково обгрунтовано в межах чинного законодавства про податки розрахо­вувати прибуткову частину. Це дасть можливість державі реально оцінити можливості бюджетної політики на майбутній рік.

В основу побудови прибуткової частини бюджету мають бути закла­дені такі принципи, які дозволяють державі мати хоча б мінімально дос­татні фінансові ресурси для її діяльності і одночасно використовувати по­датки як інструмент регулювання фінансового стану платників, стимулю­вання зростання виробництва. До даних принципів належать:

- встановлення таких податків, які б забезпечували регулярну мо­білізацію фінансових ресурсів у розпорядження держави в розмірах, дос­татніх для фінансування запланованих заходів;

- застосування таких видів податків, які б забезпечували стабільність фінансового становища держави, повноту, стабільність і своєчасність формування її централізованого фонду;

- запровадження податків, адекватних реальним умовам соціально-економічного становища держави;

- вилучення /повне або часткове/ до бюджету доходів, не пов'язаних із фінансово-господарською діяльністю підприємств і організацій.

3. Питання удосконалення стосунків між ланками бюджетної системи завжди є актуальними. Чинник бюджетний механізм, при якому Ради вищого рівня встановлюють нормативи відрахувань для низів, призводить до паралічу органів місцевого самоврядування. Тому необхідно розподіли­ти сфери Державного бюджету і бюджетів місцевих органів. На державно­му рівні доцільно фінансувати податки, які мають вирішальне значення для фінансування економіки України. На рівні місцевих органів влади слід залишити видатки, спрямовані на вирішення соціальне питань і підтрим­ку їхнього економічного розрахунку в частині комунальної власності.

Інакше кажучи, необхідно якнайшвидше чітко розподілити компетен­цію між центральними органами влади й органами місцевого самовряду­вання і законодавче закріпити її за ними. Законодавство вже заклало принципи самостійності у складання бюджетів усіх рівнів, але вони ще не зміцнені економічним механізмом, а тому не працюють.

У зв'язку з цим для створення чіткої системи формування бюджетів усіх рівнів, на наш погляд, необхідно чітко розподілити доходи між усіма ланками бюджетної системи, тобто мати визначену законом доходну базу, а стосунки між державним і .місцевими бюджетами будувати з урахуван­ням умов соціально-економічного розпитку регіонів. Такої мети можна досягти, спрямовуючи 100% податку на прибуток підприємств і орга­нізацій усіх форм власності та деякі інші податки (наприклад, податок на майно/ до місцевих бюджетів).

Проблема бюджетного вирівнювання останнім часом вийшла за межі теорії. Тепер вона нерозривної пов'язана із практичними заходами щодо реалізації в Україні принципу "відносної" самостійності бюджетів усіх рівнів, із міжбюджетним перерозподілом фінансових ресурсів. Без нього неможливо обійтися, оскільки фінансові ресурси деяких місцевих ор­ганів влади в силу історичних та інших причин не можуть забезпечити реалізацію цими органами владних повноважень. Вийти з цього станови­ща можна, надавши цим регіонам необхідної допомоги через перероз­поділ коштів, виробивши для цього раціональні основи і механізми.

Сучасна система розподілу бюджетних коштів між різними рівнями управління має орієнтуватися на вирішення обопільного завдання - до­сягнення збалансованості бюджетів і по "вертикалі", і по "горизонталі". По "вертикалі" треба усунути невідповідності між видатками місцевих бюджетів і надходженнями, закріпленими за даним бюджетним рівнем, Таку незбалансованість повністю подолати без "зовнішньої" корекції не­реально: абсолютно податковий потенціал і об'єктивні потреби даної те­риторії практично не збігаються. Тому органи державної влади, маючи більші можливості економічного регулювання й обсяг податкових надходжень, можуть і повинні компенсувати дисбаланс місцевих бюджетів, спрямовуючи на доходи якусь частину коштів, що акумулюються на рівні Державного бюджету. Однак і тоді, коли податкових надходжень і субсидій досить для фінансування спільних видатків місцевих бюджетів, ли­шається завдання збалансування по "горизонталі". Справа в тому, що в межах самих місцевих бюджетів можуть бути неоднакові бюджетні можли­вості адміністративних одиниць, які охоплюють значний регіон /переваж­но східні області України/. Інакше кажучи, в його межах також є свої ба­гаті і бідні території, у зв'язку з чим і на цьому рівні /"горизонтальному"/ . необхідна фінансова допомога "згори".

Однак не слід забувати, що чинний механізм фінансової допомоги ре­ально сформувався на базі централізму, який характеризував єдину бюд­жетну систему колишнього СРСР, перед якою ставилася мета неодмінно­го забезпечення збалансування доходів і видатків кожної ланки бюджет­ної системи. Ця мета культивувала ідею утримання, придушувала ініціа­тиву нижчих органів влади у пошуках додаткових фінансових ресурсів.

Зараз у Україні використовуються методи, які забезпечують збалансу­вання нижчих бюджетів: субвенції /безповоротне цільове фінансування видатків нижчих бюджетів за рахунок вищих/, дотації /безповоротне на­дання коштів для відшкодування дефіциту нижчого бюджету/; взаємоза­ліки /виділення коштів нижчим бюджетам на відшкодування видатків, пов'язаних із передачею їм видаткових функцій згідно з рішенням цент­ральних органів влади /; позики з вищих бюджетів.

Найсерйозніший недолік чинного механізму бюджетного субсидуван­ня в тому, що застосовуються не взаємозв'язані, а різноманітні і до того ж не регламентовані відповідними нормами форми перерозподілу бюд­жетних коштів. Тому сфера чинності кожної з названих чотирьох форм, їх поєднання, конкретні розміри фінансових ресурсів, які перерозподіля­ються, щоразу визначаються по-різному, індивідуально. В результаті вплив цих методів призводить до адміністрування і суб'єктивізму при прийнятті конкретних рішень.

Отже, необхідно виробити єдині критерії організації всіх видів фінан­сової допомоги, максимально реалізувати потенціал їх цілеспрямованого впливу на економіку регіону. Фінансову допомогу регіонам треба надава­ти так, щоб спонукати органи державної влади на місцях розширювати власну доходну базу, розвивати інвестиційну активність, структурно пере­будовувати економіку регіонів.

**ОСОБЛИВОСТІ ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

Збалансування річних бюджетів належить до ключових проблем бюд­жетної системи. Згідно із ст.21'3акону України "Про бюджетну систему України", "збалансованість бюджетів, які входять до складу бюджетної системи України, є необхідною умовою фінансово-бюджетної політики". Відповідні правові рішення з цього питання не тільки забезпечують чітке й ефективне функціонування бюджетної системи, але й визначають фак­тичні можливості діяльності різних органів влади. В найзагальніших рисах під "збалансуванням" необхідно розуміти забезпечення рівноваги. В свою чергу, термін "бюджетна рівновага" означає, що бюджетні видатки покри­ваються бюджетними доходами. Якщо бюджетні видатки перевищують до­ходи, то це значить, що існує бюджетний дефіцит. У цьому випадку рівно­ваги немає. Якщо ж доходи вищі від податків, існує профіцит бюджету, або бюджетний надлишок. Однак цього разу можна сказати, що бюджет відзначається відсутністю рівноваги. Отже, стан бюджетної рівноваги не означає тільки рівновагу в арифметичному розумінні, тобто коли доходи дорівнюють видаткам. Бюджет знаходиться у стані рівноваги як тоді, коли доходи дорівнюють видаткам, так і тоді, коли доходи вищі від видатків. Іншими словами, бюджетної рівноваги немає тільки тоді, коли видатки перевищують доходи, тобто має місце існування бюджетного дефіциту. Це стосується і місцевих бюджетів. Принцип їх збалансованості завжди мав велике значення. Він відображається в багатьох правових документах.

Доходна та видаткова частини місцевих бюджетів визначаються в ос­новному затверджуваними парламентом нормами. Це означає, що дер­жавні органи створюють систему місцевих бюджетів, основною умовою існування якої має бути гармонія між доходною та видатковою сторонами місцевих бюджетів, тобто рівновага. Передача обов'язків і відповідаль­ності місцевим органам влади має супроводжуватися забезпеченням цих органів відповідними фінансовими ресурсами. З правової точки зору про відповідність між зв'язками та фінансовими ресурсами можна говорити тоді, коли обов'язки супроводжуються правами та компетенціями на ви­користання джерел доходів. Ці компетенції можуть визначатися по-різно­му - від прав на використання ресурсів до нормативних компетенцій, тобто прав щодо встановлення податків. Місцеві органи влади повинні мати юридичне закріплені джерела доходів, достатні для покриття обо­в'язкових видатків. Це, звичайно, не означає, що місцеві органи влади можуть мати можливість виконувати тільки обов’язкові функції. Може бути ситуація, за якої місцеві органи влади мають на своїх рахунках необхідні фінансові кошти, але не мають відповідних прав щодо їх викорис­тання. Існує небезпека, що чіткий розподіл обов'язків і ресурсів змен­шить самостійність місцевих органів влади. Однак така небезпека не оз­начає зв'язку між збалансованим бюджетом та недостатньою самостійністю. Збалансована система доходів і видатків має забезпечувати відповід­ний рівень самостійності місцевих органів влади як у видатковій, так і в доходній частині.

Закладання в українському законодавстві принципів збалансованості місцевих бюджетів було спричинено загальною складною фінансовою си­туацією та інфляцією. Приводом цього було також побоювання, що при набутті значної відносної самостійності місцеві органи перевищать власні доходи і це стане зайвим тягарем для надто дефіцитного бюджету держа­ви. Частково з такими думками можна погодитись. Однак за відсутності протягом років достатніх власних місцевих доходів прийняте положення фактично обмежувало самостійність регіонів, змушуючи їх скорочувати видатки. 'Цю ситуацію не можна вважати за правильну. В багатьох випад­ках намір самостійності місцевих органів влади може залишитися лише декларативним, підкреслюючи також теоретично визнану регіональну са­мостійність територіального планування.

В міру розвитку вітчизняної системи місцевої влади необхідно давати оцінку взаємовідносинам між органами місцевого самоврядування, регіо­нами та урядом. Така оцінка має стосуватися впливу зазначених взаємо­відносин на можливості участі у співпраці за умов глобалізації світової економіки. У ситуації обмеженості публічних бюджетів уряд може відмо­витися від деяких програм з метою збалансування бюджету держави. По­стає ряд питань. Чи повинні міоцені органи влади у відповідь на такі об­меження також призупинити діяльність у цих сферах? Якщо ні, то яким способом має фінансуватися місцева сфера послуг" Чи нові обов'язки ма­ють передаватися від уряду місцевим органам влади разом із додатковою фінансовою підтримкою у вигляді дотації або нових джерел доходів? До якого рівня уряд має втручатися у розбіжності, які виникають з непра­вильного закріплення компетенцій у галузі видатків і з різного податково­го потенціалу?

Під час пошуку відповідей на ці питання необхідно пам'ятати про певні засади, якими треба керуватися. Основне питання, яке виникає в дискусіях про місцеві податки та доходи місцевих бюджетів, - чи повинні особи, які користуються публічними послугами та майном в міру своїх можливостей за них платити? Коли люди можуть користуватися майном чи послугами за цінами, нижчими від їх вартості, ними користуються у більших обсягах, ніж тоді, коли ціни вищі. Якщо особи, які послуговуються публічним секторам, не зобов’язані за них платити, то на такі програми необхідно виділяти надто багато коштів за рахунок інших. Це спричиняє марнотратство обмежених засобів та створює ситуацію, коли особи, які користуються послугами, субсидуються тими, хто ними послу­говує. Така ситуація видається несправедливою. З вимоги, щоб ті, хто ко­ристується послугами, платили за них, випливає кілька правил. Зокрема залежно від рівня відповідальності органів місцевої влади за надання по­слуг вони повинні мати доступ до диференційованих джерел доходів, щоб мати більші можливості пов'язувати пропоновані послуги із податками, що стягуються в даному регіоні.

Щодо проектів, доходи з яких надійдуть тільки в майбутньому, відпо­відним способом фінансування є боргові зобов'язання. В іншому випадку теперішні платники податків субсидують майбутніх користувачів послуга­ми, через що зменшуються і ефективність, і справедливість, оскільки до­ходи мають випереджати видатки з метою збору відповідно великих фондів для початку інвестиції. Тим більше строк сплати боргу має відпо­відати, наскільки це можливо, строкам надходження доходів з даної інвестиції. Борг є тимчасовим і неостаточним джерелом фінансування і, нарешті, пін має бути сплачений. Цей принцип мінімізує субсидування майбутніх користувачів теперішніми платниками податків, виконуючи тим самим одночасно вимоги ефективності та справедливості.

За умови, що місцеві органи влади повинні мати у своєму розпоряд­женні гарантовані законом ресурси для виконання своїх обов'язків (такі або схожі обов'язки існують в регіонах з диференційованим рівнем еко­номічного розвитку), треба прийняти тезу про необхідність вирівнювання фінансово-економічних можливостей регіонів країни. Якщо видатки в ме­жах регіону, що надає послуги, та обсяг доходів неможливо врівноважити, координуючу роль можуть виконувати відповідні дотації. З метою забезпе­чення ефективності та справедливості це мають бути конкретні та допов­нюючі дотації з урахуванням поділу коштів між рівнями влади відповідно до їх часток у доходах. Однак забезпечення ресурсами для ліквідації дис­пропорції В економічному розвитку та рівні життя не повинно зменшувати прагнення місцевих органів влади до економії видатків і заходів до по­шуку нових і збільшення продуктивності існуючих джерел доходів. Збільшення ресурсів як результат діяльності місцевих органів влади ніколи не повинно призводити до автоматичного їх передавання вищому рівню або до зменшення дотацій чи субвенцій.

Все це стосується збалансованості місцевих бюджетів. Крім структури доходної та видаткової сторін бюджету та прав місцевих органів влади у цій сфері, важливе значення мають питання процедури збалансування місцевих бюджетів, тому що правила складання та затвердження бюджету та інші суттєві норми визначають, хто і в якому обсязі затверджуватиме квоти доходів і видатки місцевого бюджету. Крім компетенції, неабияке значення тут має послідовність затвердження, тобто питання процедури. З огляду на принцип самоврядування найкращим є рішення, за якого орга­ни держави заздалегідь затверджують обсяги дотацій і субвенцій, а місцеві органи влади, маючи певні права у встановленні ставок окремих податків і визначенні обсягу видатків, остаточно затверджують доходну та видатко­ву частини бюджету. Таким чином. акт затвердження місцевого бюджету набуває реального значення. Розуміючі: необхідність певних обмежень свободи діяльності місцевих органів влади, слід зазначити, що значення затвердження місцевих бюджетів залежить від того, чи мають місцеві орга­ни влади права і які вони у визначенні доходної та видаткової сторін бюджету.

Узагальнюючи положення, що стосуються рівноваги місцевих бюд­жетів, необхідно відзначити, що системою, в якій обов'язкам мають відповідати ресурси, тобто потенційними видаткам - доходи місцевих бюд­жетів, повинні керуватися саме фінансові органи держави. Така система повинна передбачати конкретно визначений обсяг самостійності місцевих органів влади і стимулювати ефективність діяльності цих органів. Однак право остаточного затвердження квот доходів і видатків має залишатися на місцевому рівні.

**АНАЛІЗ МІЖБІОДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

**(НА ПРИКЛАДІ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ)**

Розвиток економіки України протягом останніх років призвів, зокре­ма, до глибокої розладнаності системи (фінансів, у тому числі загострення проблем бюджетної політики. Ці проблеми посилюються навіть через те, що істотним моментом соціальної політики стають її децентралізація і роздержавлення, які передбачають, що основний обсяг соціальних витрат дедалі більшою мірою переноситься на місцевий і регіональний рівні. І це відбувається тоді, коли фактично місцеві й регіональні органи самовряду­вання обмежені у своїх владних правах, позбавлені можливості вести будь-яку власну фінансову, в тому числі й бюджетну, політику, оскільки ще не відмерли методи колишньої командно-адміністративної системи, а з ними і порядок формування та використання бюджетів усіх рівнів.

Цей висновок підтверджує й аналіз взаємовідносин різних ланок бюд­жетної системи на прикладі Чернівецької області.

Передусім, бюджетні взаємовідносини грунтуються на розподілі згідно з чинним законодавством конкретних доходів і видатків між різними лан­ками бюджетної системи. У практичному використанні структура розме­жування доходів і видатків між обласним та місцевими бюджетами краю виглядає наступним чином */табл. 5/*

*Таблиця 5.* Структура розмежування доходів та видатків між обласним та місцевими бюджетами Чернівецької області протягом 1992-1995 років, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Рік | Питома вага місцевих бюджетів | | Питома вага обласного бюджету | |
|  | у доходах | у видатках | у доходах | у видатках |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1992 | 43,7 | 61,6 | 56,3 | 38,4 |
| 1993 | 59,1 | 65,9 | 40,9 | 43,1 |
| 1994 | 67,3 | 65.6 | 32,7 | 34,4 |
| 1995 | 63,1 | 63,1 | 36,9 | 36,9 |

Отже, починаючи з 1992 року спостерігається повільне зростання пито­мої ваги як доходів, так і видатків районних бюджетів і бюджету м. Чернівці, які до сьогодні фінансували майже дві третини /63,1%/ усіх бюджетних уста­нов і заходів. Цей факт пояснюється підвищенням ролі місцевих органів самоврядування, про що вище згадано. Підтвердженням сказаного є й те, що ще в 1992 році питома вага місцевих бюджетів у доходах дорівнювала 43,7%, а у видатках - 61,6% /тобто вони отримували коштів менше, ніж віддавали/, а вже в 1994 році питома вага їх доходної частини /67,3%/ перевищила таку видаткової /65,6%/.

Доходи бюджетів кожного рівня згідно з методологією бюджетного ре­гулювання поділяються на регулюючі га закріплені, їх склад не є постій­ним, він змінюється за роками, проте можна зазначити, що перелік регу­люючих доходів для місцевих бюджетні невеликий і в основному стабіль­ний протягом останніх років. Він включає податок на прибуток /або дохо­ди/ підприємств, установ та організацій, прибутковий податок з громадян, податок на додану вартість, акцизний збір /в 1993 році як регулюючий до­ход використовувалася також плата за землю /.

Відповідно до законодавчих документів бюджет Чернівецької області отримував регулюючі доходи /у процентному вираженні/ в наступних роз­мірах */табл.6/.*

*Таблиця 6.* Розмір відрахувань від регулюючих доходів до бюджету

Чернівецької області в 1992-1995 роках, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Роки | | | |
|  | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Податок на прибуток /доходи/ підприємств, установ та організацій | 100 | 100 | 50 | 70 |
| Прибутковий податок з громадян | 100 | 100 | 50 | 50 |
| Податок на додану вартість | 93,6 | 100 | 20 | 100 |
| Акцизний збір | 100 | 100 | 20 | 20 |
| Плата за землю | - | 40 | - | - |

З наведених даних видно, що бюджет Чернівецької області у 1992 і 1993 роках поповнювався регулюючими доходами майже на 100%. Такий розмір відрахувань пояснюється складними природними та екологічними умовами, що склалися на Буковині, а також тим, що більшість підприємств області /значна частина яких донедавна працювала на військово-промисловий ком­плекс/ не функціонує, а отже, не здійснює платежів до бюджету. В той са­мий час Буковина характеризується як регіон з надлишковими трудовими ресурсами, що призводить до значних бюджетних витрат /на соціальний за­хист населення, освіту, охорону здоров'я,соціально-культурні заходи і т.д/.

Внаслідок перерозподілу регулюючі доходи надходили до Чернівець­кого міського бюджету в наступних розмірах */табл.7/*

Згідно з даними таблиці можна стверджувати, що доходна частина бюджету м. Чернівці тільки в 1993 році значно поповнилася за рахунок регулюючих платежів, що позитивно вплинуло на фінансовий стан міста /на відміну від інших років міський бюджет було затверджено і виконано без дефіциту, при цьому він також не отримував жодних допомог з бюджету вищого рівня /. Низький рівень процентних відрахувань від податку на прибуток /доходи/, ПДВ та прибуткового податку з громадян у 1992, 1994 і 1995 роках зумовив ускладнення у фінансуванні бюджетних установ і за­ходів. Ця обставина посилюється тим, то протягом довгого часу регулю­ючі платежі займають вагому частку у доходах міського бюджету. При цьо­му можна з упевненістю стверджувати, що й надалі вони відіграватимуть важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, а отже, від спра­ведливості, виваженості, врахування усіх місцевих чинників законодавця­ми і Кабінетом Міністрів України /тобто від суб'єктивних, а не об'єктив­них фактів/ багато в чому залежатиме те, як фінансуватимуться заплано­вані низовими ланками бюджетної системи видатки.

*Таблиця 7.* Розмір відрахувань від регулюючих доходів до бюджету

м. Чернівці в 1992-1995 роках, %

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| . Назва платежу | Роки | | | |
|  | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
| Прибутковий податок з громадян | 50 | 50 | 20 | 50 |
| Податок на прибуток /доходи/ підприємств, установ та організацій | 60 | 100 | 10 | 50 |
| Податок на додану вартість | 10 | 17 | 10 | 30 |
| Акцизний збір | 100 | 90 | 10 | 20 |

Однак власні і регулюючі доходи місцевих бюджетів області не ви­рішували повністю проблему бюджетної забезпеченості. Так, наприклад, у 1995 році довелося звернутися по допомогу - запланувати і отримати з об­ласного бюджету дотацію, яка, як свідчить наступна таблиця, складає значну частку в їх видатках  */табл. 8/.*

Частка запланованої дотації у загальній сумі видатків місцевих бюд­жетів краю в 1995 році коливалася від 6,1% у м. Чернівці до 53,5% у Герцаївському районі. В середньому по області вона склала 22,8%, тобто майже кожний четвертий карбованець видатків місцевих бюджетів фінансу­вався за рахунок одержаної з обласного бюджету допомоги.

Майже щорічно бюджет м. Чернівці буває залежним від одержання фінансової допомоги з чернівецького обласного бюджету. Так, у 1992 році до нього надійшла дотація в сумі 183 832,0 тис.крб., у 1994 році - субвен­ція в розмірі 147,0 тис.крб., у 1995 році - дотація в сумі 210,0 млрд.крб., які, згідно з рішеннями міського виконавчого комітету, були спрямовані на фінансування запланованих видатків /іншими словами, на покриття різниці між видатковою і доходною частинами бюджету /.

*Таблиця 8.* Співвідношення між сумою допомог і видатків місцевих бюджетів Чернівецької області в 1995 році

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Бюджет | Розмір допомоги млн. крб. | Сума видатків, млн. крб. | Питома вага допомог у загальній сумі видатків, % |
| 1 | Вижницький | 212857 | 499 644 | 42,6 |
| *і* | Герцаївський | 134 309 | 250 818 | 53,5 |
| 3 | Глибоцький | 211 900 | 426 271 | 49,7 |
| 4 | Заставнівський | 135910 | 419 786 | 32,4 |
| 5 | Кельменецький | 87 767 | 456 842 | 19,2 |
| 6 | Кіцманський | 120 446 | 538 798 | 22,4 |
| 7 | Новоселицький | 162 880 | 542 776 | 30,0 |
| 8 | Путильський | 78 768 | 274 600 | 28,7 |
| 9 | Сокирянський | 113 156 | 635 462 | 17,8 |
| 10 | Сторожинецький | 214920 | 579 594 | 37,1 |
| 11 | Хотинський | 266 305 | 506 719 | 52,6 |
| 12 | М.Чернівці | 210000 | 3 423 748 | 6,1 |
|  | Разом: | 1949 218 | 8 555 058 | 22,8 |

Відчуває свою залежність від Державного бюджету України і бюджет Чернівецької області. Так, у 1993 році, згідно із Законом "Про Державний бюджет України на 1993 рік", була запланована і одержана субвенція в розмірі 7 607 900,0 тис. крб. (1,4% у загальній сумі видатків). У 1994 році розмір субвенції для області зріс до 853 133,0 млн. крб, (35.9%, тобто у 1 12 разів порівняно з 1993 роком, в 1995 році - до 2 808 078 млн. крб. (15,5%), що у 3,3 раза більше, ніж у 1994 році. Таке різке зростання пояснюється не тільки прискоренням інфляційних процесів, а й погіршенням економічно­го становища краю і, як наслідок, значним зменшенням у процентному відношенні відрахувань до бюджету, а також посиленням адміністративно­го керування центральних органів влади, що призвело до скорочення над­ходжень регулюючих доходів теж у процентному відношенні. На відміну від попередніх років у 1994-му були проведені зміни в бюджетному регулю­ванні на макроріпні - введено єдині для усіх регіонів нормативи відраху­вань від регулюючих платежів для низових ланок. Разом з цим більшості регіонів також було передбачено виділення субвенцій для збалансування бюджетів, крім п'ятьох: Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Пол­тавської областей та м. Києва, де доходна частина бюджету перевищувала видаткову. З одного боку, таке рішення задовольняло вимоги і пропозиції окремих фінансових теоретиків і практиків щодо рівноправності у перероз­поділі коштів, з іншого - призвело до посилення напруги в низових ланках бюджетної системи. Адже той самий Закон "Про Державний бюджет Ук­раїни на 1994 рік" не містив жодних пояснень стосовно умов надання субвенцій, а також того, відповідно до яких критеріїв перерозподілені фінан­сові ресурси регіонів. Було лише вказано, що субвенції призначені для фінансування витрат місцевих бюджетів, які не покриваються доходами; проте п'ять вищевказаних регіонів протестували проти фінансування за їх рахунок усіх інших, а останні отримували допомогу нерегулярно, із знач­ним запізненням /у тому числі й Чернівецька область /. Невизначеність у наданні субсидій фактично означає, що витрати місцевих бюджетів регулю­ються центральними органами виїзди, а органи місцевого самоврядування, як і за умов командно-адміністративної системи, залишаються в більшості випадків лише виконавцями централізованих рішень.

З вищезазначеного випливає, що форми і методи бюджетного регулю­вання, успадковані Україною з часів існування колишнього СРСР, не є достатньо ефективними, оскільки регіональні і місцеві бюджети залиши­лися певною мірою прохачами коштів у відповідних вищестоящих бюд­жетів, адже власних /закріплених/ доходів їм абсолютно не вистачає. Тоб­то стає зрозуміло, що вертикаль "Державний бюджет України - місцеві бюджети" і надалі залишається елементом командне - адміністративної системи через те, що центральні органи влади не хочуть надавати регіонам більшої самостійності у вирішенні фінансових питань; вони воліють самі розподіляти і перерозподіляти більшість зібраних в Україні коштів.

Ще одним підтвердженням недосконалості бюджетного регулювання є те, що, незважаючи на всі заходи, місцеві бюджети зводяться з дефіцитом фінансових ресурсів. Як приклад - бюджет м. Чернівці за 1992 і 1994 роки, коли на сесіях міської Ради народних депутатів при затвердженні бюджетів був запланований дефіцит у сумі 100 841,0 тис. Крб. і 45,0 млрд.крб, відпо­відно. Згідно з наведеними даними, спостерігається пряма залежність між процентом відрахувань від регулюючих податків і розміром бюджетного дефіциту. Адже порівняно з 1993 роком у 1994-му обласною Радою народ­них депутатів були різко знижені нормативи відрахувань від загальнодер­жавних доходів до міського бюджету, що підтверджують дані *табл.7.*

Таким чином, як свідчить пропечений аналіз, у взаємовідносинах різних ланок бюджетної системи України існують суттєві недоліки, які не­обхідно найближчим часом усунути, провівши кардинальні зміни в сис­темі фінансового (зокрема, бюджетного) регулювання, що стане одним з важливих кроків у напрямку досягнення фінансової стабілізації у країні.

**ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА І ДОХОДИ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

З прийняттям Конституції України на терені нашої держави визначено принцип верховенства права. Найважливішими функціями держави є захист суверенітету і територіальної цілісності України, а також гарантування фінан­сово-економічної безпеки. Економіку визнано як центральну ланку суспіль­ного життя, що дає змогу по-новому підійти до організації та побудови ос­новних засад і принципів функціонування як базових економічних відносин, розробити і запровадити прогресивні форми і методи регулювання процесу створення, розподілу і використання валового внутрішнього продукту (ВВП) для збалансованого, активного розвитку економічних інтересів усіх і кожного.

В 1997 р. передбачається стабілізувати обсяги валового внутрішнього продукту і знизити його перерозподіл через бюджет, утримати бюджетний дефіцит у межах 5% ВВП при рівні інфляції до 18% на рік.

Поряд із активною структурною, інвестиційною, грошово-кредитною та валютною політикою головними важелями державного впливу щодо досяг­нення зазначених орієнтирів залишаються бюджетна та податкова політика.

Останніми роками загострилась проблема формування і виконання бюд­жету. Починаючи з 1992 р. в Україні порушуються усі строки прийняття і введення в дію Закону України "Про Державний бюджет України на поточ­ний рік" та щорічно погіршується ситуація з його виконанням. Причин тут декілька. По-перше, недосконалість чинного фінансового (бюджетного, по­даткового, валютного) законодавства та відсутність дійових упереджувальних важелів, спрямованих на недопущення порушень податкових зобов'язань пе­ред державою, що призводить до проблем збалансування доходів і видатків бюджетів усіх рівнів. По-друге, збереження принципів минулих років щодо закріплення доходів, розмежування загальнодержавних податків і зборів між ланками бюджетної системи та контроль за цільовим використанням фінан­сових ресурсів у суспільстві. По-третє, відсутність належного рівня фінансо­вої та виконавської дисципліни, а також правового забезпечення скоордино­ваних дій фінансових і контролюючих органів у процесі реалізації фінансо­вої політики в Україні. По-четверте, відсутність єдиного підходу у визна­ченні обсягу, порядку формування ВВП та інших макроекономічних показ­ників соціально-економічного розвитку на плановий бюджетний рік.

Для прикладу: державний бюджет 1997 р. був сформований і поданий до Верховної Ради двічі (14.09. та 21.11.96 р.), коли ВВП становив 106,6 млрд. грн., і тепер — утретє — в березні п. р., коли ВВП становить 104,4 млрд. грн. Хотілося б вірити, що це останнє уточнення.

Доцільно найближчим часом розробити і прийняти положення про по­рядок прогнозування і формування ВВП, в якому обов'язково уточнити його складові та поняття новоствореної за рік вартості, що необхідно для плану­вання доходів бюджету. Одночасно слід прийняти рішення щодо розробки показників макроекономічного розвитку на перспективу.

Протягом останніх п'яти років ситуація із виконанням прогнозних мак­роекономічних показників соціально-економічного розвитку погіршується. Так у 1996 р. передбачалося зниження обсягів ВВП на 1,8% і зростання про­мислового виробництва на 0,5%. Попередні підсумки минулого року свідчать про зниження ВВП на 10%, обсягів виробництва промислової продукції — на 5, а сільськогосподарської — на 9%. Знизилися виробництво товарів на­родного споживання на 20,2%, обсяги реалізації платних послуг населенню — на 13,5%, а транспортних послуг — на 17,8%.

За результатами господарської діяльності одержали збитки 38% загальної кількості підприємств. У Луганській області збиткове працювало понад поло­вина підприємств, у Волинській — 46%, Кіровоградській — 43%, Івано-Франківській — 44%, Дніпропетровській — 42% підприємств. Спад обсягів ви­робництва промислової продукції підприємств корпорацій "Украгропромбуд" і "Укрбуд" становить відповідно 42,3 і 43,7%, концерну "Укрцемент" — 34,2%, Держводгоспу — 39%, Мінмашпрому — 29,9%, Мінсільгосппроду — 21,1%.

Все це негативно позначається на стані виконання бюджету — основно­го фінансового плану держави. В 1995 р. із 29 джерел надходжень коштів до бюджету план виконано по 8, а в 1996 р. — відповідно із 29 по 9. При плані 34,4 млрд. грн. доходів на 1996 р. до зведеного бюджету фактично надійшло 30,1 млрд. грн., або 87,6%. Недонадійшло коштів у сумі 4,3 млрд. грн. Аналіз джерел надходжень свідчить, що порівняно з прогнозними показниками до­ходів на 1996 р. через невиконання зазначених завдань по 20 платежах до бюджету недонадійшло понад 5 млрд. грн., у тому числі:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | (в млрд. грн.) | (% до плану надходження) |
| — податок на додану вартість | 0,31 | 4,7 |
| — податок на прибуток | 0,59 | 9,8 |
| — акцизний збір | 0,07 | 9,6 |
| — плата за землю | 0,18 | 17,9 |
| — відрахування на геологорозвідувальні роботи | 0,17 | 46,6 |
| — рентна плата за нафту і природний газ, що видобуваються в Україні, різниця в цінах на газ і плата за транзит | 0,77 | 29,1 |
| — внески підприємств та господарських організацій до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення | 0,30 | 17,1 |
| — надходження до Пенсійного фонду | 0,31 | 4,3 |
| — надходження до фонду паливно-енергетичного комплексу | 0,98 | 90,6 |
| — надходження коштів від Державного комітету з матеріальних резервів | 1,18 | 81,8 |

Виконання доходів державного бюджету становить відповідно 82,1%. При плані 29,6 млрд. грн. фактично надійшло 19,6 млрд. грн. і недонадійшло 4,3 млрд. грн.

До місцевих бюджетів надійшло 10,8 млрд. грн. доходів, що становить 98,8% до річних призначень.

Таким чином, у 1996 р. до бюджетів усіх рівнів мобілізовано податків, зборів та обов'язкових платежів 37,4% до ВВП. У структурі доходів бюджету 80% займають податок на додану вартість, податок на прибуток, прибутко­вий податок, плата за землю, надходження до Пенсійного фонду та внески підприємств і господарських організацій до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, що становить 30% до ВВП.

Практично функціонують три головних платежі, на частку яких припа­дає 50% усіх надходжень до бюджету — податок на додану вартість, податок на прибуток і надходження до Пенсійного фонду. У 1996 р. ці платежі до бюджету становили 19 млрд. грн., що рівнозначно сумі надходжень до дер­жавного бюджету України і становить майже 25% до ВВП. У майбутньому зростатиме роль і питома вага прибуткового податку, земельного податку, податку на майно та надходжень від зовнішньоекономічної діяльності. Це головні податки, на підставі яких слід будувати податкову політику, але фор­ма їх реалізації потребує вдосконалення, виходячи із нових завдань в умовах формування ринкового середовища,

Практика реформування економічних відносин вимагає вдосконалення бюджетного регулювання передусім через передачу частини державних функцій місцевим органам влади щодо фінансування видатків, а отже, за­кріплення за місцевими бюджетами необхідних доходів.

Доцільно було б із 1998 р. передати до місцевих бюджетів платежі за спеціальне використання природних ресурсів (земельних, водних, лісових, а також надр), платежі і збори, за якими ведеться облік (розділ 12 "Збори та інші неподаткові доходи" бюджетної класифікації).

Це, по-перше, розв'яже проблему заборгованості місцевих бюджетів за цими платежами перед державним бюджетом і, по-друге, підвищить рівень державного контролю за цільовим використанням природних ресурсів і своєчасним надходженням даних платежів до місцевих бюджетів з боку ор­ганів місцевого самоврядування.

Із прийняттям Закону України "Про податок на додану вартість" поста­не нова проблема — збалансування місцевих бюджетів; оскільки податок на додану вартість планується на 100% зараховувати до державного бюджету України.

На нашу думку, система бюджетного регулювання потребує докорінної перебудови в напрямку встановлення стабільних і взаємовигідних фінансо­вих відносин між державним та місцевими бюджетами через закріплення по­датків, зборів і відрахувань на тривалий (3 і більше років) час за усіма ланка­ми бюджетної системи та відповідно фінансування видатків, що спонукало б місцеві органи влади до пошуків резервів збільшення доходів бюджету через нарощування темпів виробництва та розширення сфери послуг.

Зупинити спад, стабілізувати виробництво та сприяти його розширенню неможливо без зниження податкового тиску, скорочення кількості й запро­вадження якісніших та реальніших податків, які за своєю природою викону­вали б не лише фіскальну функцію, а насамперед стимулювали б і заохочу­вали підприємницькі структури у створенні додаткової вартості та її лега­лізації,

Для збалансування доходів місцевих бюджетів було б виправданим зали­шити один-два загальнодержавних платежі. Сьогодні регулюючих податків є чотири: податок на додану вартість, акцизний збір, прибутковий податок і податок на прибуток. Поряд із цим, за нормативами, понад 20 видів по­датків і зборів розподіляються між усіма ланками бюджетної системи, що призводить до розпорошення фінансових ресурсів і зниження рівня контро­лю за їх використанням.

Невиконання дохідної частини усіх бюджетів викликано рядом об'єктив­них та суб'єктивних причин:

— недосконалістю фінансового та податкового законодавства з питань організації справляння платежів і забезпечення наповнюваності бюджетів усіх рівнів. Сьогодні дедалі чіткіше постає проблема, яку необхідно розв'язу­вати насамперед, — легалізація доходів "тіньового" сектора економіки, обся­ги якого коливаються в межах 50% ВВП, і на цій основі — збільшення над­ходжень до бюджету. З цієї причини бюджети усіх рівнів щорічно недоотримують понад 10 млрд. грн.;

— приховуванням та заниженням кількості об'єктів оподаткування, пору­шенням строків сплати податків і відповідно низьким рівнем контрольно-економічної роботи державних органів щодо запобігання таким порушенням;

— недостатнім контролем із боку держави щодо руху готівки та наявністю неконтрольованих потоків готівки поза банківськими установами, що призво­дить до ухилення від оподаткування понад третини платників податків;

— продовженням спаду ВВП і зниженням обсягів виробництва про­дукції (робіт, послуг). Втрати доходів бюджету з цієї причини становлять близько 1 млрд. грн.;

— погіршенням розрахунково-платіжної дисципліни та зростанням за­боргованості підприємств перед бюджетом. Недонадходження до бюджету з цього приводу становлять 5 млрд. грн.;

— зростанням обсягів бартерних (товарообмінних) операцій, що призво­дить до щорічних втрат доходів бюджету в розмірі 1,5—2 млрд. грн.

За нашими підрахунками, із названих та деяких інших причин бюджети всіх рівнів в цілому щорічно втрачають 15—20 млрд. грн.

Зупинимося на аналізі окремих причин і факторів впливу на формуван­ня і виконання доходів бюджету.

Через зростання заборгованості підприємств зі сплатою податків торік бюджет недоодержав 3,0 млрд. грн., або 12% загальних надходжень *(таблиця 9).*

*Таблиця 9.* Динаміка заборгованості за платежами на 1.01.97р.

(млн. грн.)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Найменування платежів | Заборгованість станом на: | | | Відхилення до 1.0197 | |
|  | 1.01.96 | 1.12.96 | 1.01.97 | (+,-) | % |
| Податок на додану вартість | 221,5 | 535,1 | 575,0 | 353,5 | 159,6 |
| Акцизний збір | 21,9 | 30,8 | 34,7 | 12,8 | 158,4 |
| Податок на прибуток | 164,1 | 410,4 | 318,0 | 153,9 | 193,8 |
| Прибутковий податок на доходи від підприємницької діяльності | 0,8 | 2,7 | 2,7 | 1,9 | 337,5 |
| Плата за землю | 81,5 | 167,4 | 166,2 | 84,7 | 203,9 |
| Інші податки і платежі | 55,2 | 161,5 | 268,0 | 212,8 | 485,5 |
| Разом платежів до бюджету | 545,0 | 1307,9 | 1364,6 | 819,6 | 250,4 |
| Надходження до Пенсійного фонду | 590,0 | 1507,1 | 1581,7 | 991,7 | 268,1 |
| ВСЬОГО | 1135,0 | 2815,0 | 2946,3 | 1811,3 | 259,6 |

Середньомісячний темп зростання недоїмки з платежів до бюджету ста­новить у 1996 р. 25% і значно випереджає темпи зростання заборгованості між підприємствами України. На рівень виконання доходів бюджету вплину­ло надання відстрочки та розстрочки в сплаті платежів до бюджету підприємствами і організаціями в сумі понад 2 млрд. грн., або 7% до загаль­них надходжень.

Таким чином, заборгованість бюджету та Пенсійному фонду підприємст­вами всіх форм власності на початок 1997 р. становила 5 млрд. грн., тобто понад 15% до минулорічних надходжень.

Однак слід зазначити, що підприємства та організації не скористалися повною мірою наданою державою можливістю поліпшити їхнє фінансове становище шляхом реструктуризації заборгованості з належних бюджету пла­тежів та розблокування рахунків в установах банків.

Подальший спад виробництва у більшості галузей народного господарст­ва, погіршення фінансового стану підприємств і організацій зумовили загос­трення кризи платежів як між підприємствами, так і з бюджетом.

Внаслідок відсутності належного контролю з боку окремих міністерств і відомств за станом розрахунків із бюджетом підприємства системи Мінпрому заборгували 368,5 млн. грн., або 27,3% загальної суми, Держнафтогазпрому — відповідно 108 млн. грн., або 8%, Мінмашпрому — 102,8 млн. грн., або 7,8%, і Мінсільгосппроду — 93,2 млн. грн., або 6,9%.

Через зростання в 1996 р. обсягів дебіторської в 1,9 раза та кредиторсь­кої у 2,2 раза заборгованості між підприємствами втрачено понад 1 млрд. грн. доходів бюджету.

З метою подолання платіжної кризи та зниження соціального напружен­ня у суспільстві протягом минулого року було проведено понад 6000 взаємо­заліків на суму майже 6 млрд. грн., що становить 20% загального обсягу до­ходів і 17,8% видатків зведеного бюджету України.

Цей захід, як відомо, відіграв певну роль у подоланні платіжної кризи, пом'якшив ситуацію із виконанням бюджетів. Однак таке регулювання відносин підприємств і установ з бюджетом викликало низку негативних наслідків, зловживань і порушень чинного законодавства. Тому ЗІ грудня 1996 р. прийнято Постанову Кабінету Міністрів "Про припинення взаємоза­ліку коштів з фінансування видатків на погашення недоїмки із належних до бюджету платежів", а постановами Кабінету Міністрів № 181 від 21.02.97 р. і № 191 від 26.02.97 р. надано право міністрові фінансів України, Голові Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, головам обласних, Київської та Се­вастопольської міських державних адміністрацій в особливих випадках прий­мати рішення про проведення прямих бездисконтних взаємозаліків коштів на погашення недоїмки із належних відповідно до державного та місцевих бюджетів платежів. При цьому взаємозалік із заборгованості бюджетних ус­танов слід проводити в межах передбачених обсягів фінансування за відпо­відною статтею кошторису.

Проблеми бюджету віддзеркалюють соціально-економічну ситуацію в Україні. Скорочення реальних доходів бюджетів усіх рівнів, погіршення пла­тіжної дисципліни вкрай ускладнило ситуацію із забезпеченням їх збалансо­ваності та фінансуванням запланованих заходів. Водночас постійне посилен­ня соціального навантаження на бюджет, здійснення керівниками бюджет­них установ і організацій витрат у значно більших розмірах, ніж передбачено бюджетними призначеннями, негативно позначається на розрахунках у на­родному господарстві.

Не випадково в умовах формування ринкових відносин постає проблема визначення реальних доходів бюджету із урахуванням фінансових можливос­тей і перспективи розвитку підприємництва в Україні та здійснення бюджет­них видатків у межах наявних фінансових ресурсів - Тому податкова система потребує невідкладного реформування, а податкова політика — нових засад, підходів і принципів організації в умовах зародження та функціонування ринкових відносин. Податкова політика України як підсистема фінансової політики перебуває на стадії формування, пошуків напрямків її розвитку та вдосконалення.

Реалізація податкової політики відбувається через систему законодавчих і нормативних актів. Тільки за умов суспільного визнання їх необхідності, сприяння активному впровадженню, обов'язкового дотримання норм чинно­го законодавства усіма суб'єктами суспільно-економічних відносин можна досягти успіхів. Це підтверджує практика формування та розвитку основних засад і принципів функціонування ринкового середовища.

Перші кроки реформування податкової системи в Україні зроблені. Але назвати їх вдалими навряд чи можна. Робота з формування податкової по­літики ще попереду, її необхідно завершити якнайшвидше.

З цією метою в першому півріччі минулого року Верховна Рада за учас­тю уряду переглянула ставки акцизного збору на всі підакцизні товари і встановила фіксовані ставки в екю на одиницю товару, застосування яких зупинило масові випадки зменшення митної вартості для оподаткування імпорту підакцизних товарів. З метою запобігання ухилянням від сплати по­датку на додану вартість шляхом зменшення митної вартості Кабінет Міністрів встановив мінімальні ціни на імпортовані транспортні засоби, лікеро-горілчані та тютюнові вироби й деякі інші товари.

Із 1 липня 1996 р. запроваджено патентування деяких видів підприєм­ницької діяльності, що дало змогу встановити фіксований розмір платежів підприємницьких структур, які, займаючись торговельною діяльністю, опе­раціями з готівковими валютними цінностями, наданням послуг, часто ухи­лялись від оподаткування. За друге півріччя таких платежів надійшло 73,9 млн. грн., і практика свідчить про доцільність подальшого застосування пла­ти за патенти шляхом удосконалення діючого механізму нарахування та стягнення.

З метою забезпечення державного контролю за виробництвом і реаліза­цією спирту етилового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів із липня по грудень 1996 р. було прийнято 46 постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів. Це дало можливість повною мірою вплинути на формування ринку згаданих товарів і збільшити обсяг надходжень до бюджету більш як утричі.

У 1996 р. вживалися заходи, спрямовані на забезпечення стабільності і збільшення надходжень до бюджету митних зборів та інших платежів від зов­нішньоекономічної діяльності, що дало змогу одержати таких доходів більше, ніж передбачено, на 59,5 млн. грн. У галузі зовнішньоекономічної діяльності першочергового розв'язання потребують такі проблеми, як врегу­лювання операцій з давальницькою сировиною стосовно нафти, що пере­робляється на вітчизняних заводах, впорядкування податкових пільг за імпорт, які призводять до зменшення конкурентоспроможності вітчизняної продукції, запровадження економічних важелів впливу на інтенсивніше ско­рочення "бартеризації" як у зовнішній, так і внутрішній торгівлі.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів від 25 жовтня 1996 р. № 1296 була створена тимчасова комісія з питань забезпечення своєчасності сплати податків, внесення інших обов'язкових платежів та ефективного ви­користання бюджетних коштів. Комісія розглядає роботу окремих міністерств із зазначених питань і вносить пропозиції щодо усунення заборгованості та поліпшення розрахунково-платіжної дисципліни в Україні.

Однак тенденція зростання заборгованості підприємств перед бюджетом зберігається і в 1997 р., про що свідчать дані, наведені у *таблиці 10.*

*Таблиця 10.* Стан заборгованості за платежами до бюджету і Пенсійного

фонду на 1.02.97 р. (млн. гри.)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Найменування платежів | 1.01.97 | 1.02.97 | Відхилення до 1.01.97 | |
|  |  |  | (+,-) | % |
| Податок на додану вартість | 575,0 | 916,9 | 341,9 | 159,5 |
| Акцизний збір | 34,7 | 35,1 | 0,4 | 101,2 |
| Податок на прибуток | 318,0 | 264,5 | -53,5 | 83,2 |
| Прибутковий податок на доходи від підприємницької діяльності | 2,7 | 2,9 | 0,2 | 107,4 |
| Плата за землю | 166,2 | 211,9 | 45,7 | 127,5 |
| Інші податки і платежі | 268,0 | 287,0 | 19,0 | 107,1 |
| ВСЬОГО | 1364,6 | 1718,3 | 353,7 | 125,9 |
| Надходження до Пенсійного фонду | 1581,7 | 1785,3 | 203,6 | 112,9 |
| ВСЬОГО | 2946,3 | 3503,6 | 557,3 | 118,9 |

Таким чином, заборгованість підприємств перед бюджетом на 1.02.97 р. становила 3,5 млрд. грн., або в 2 рази більше від місячних надходжень у січні п. р. Майже 50% цієї заборгованості припадає на 600 великих під­приємств переважно державної форми власності й таких, де частка акцій на­лежить державі. Державними податковими адміністраціями України в 1996 р. перевірено 369 тис. госппідприємств, або близько 60% їх загальної кількості. У кожному другому перевіреному підприємстві встановлено порушення чин­ного законодавства, додатково нараховано податків і застосовано фінансових санкцій на суму 2,8 млрд. грн.

Перевірками дотримання установами банків порядку касового виконан­ня бюджету в 877 установах комерційних банків виявлено порушення, за що до них застосовано фінансові санкції на суму 12,2 млн. грн., а порушення черговості зарахування платежів до бюджету встановлено у 1521 випадку, за що нараховано штрафних санкцій на 4,7 млн. грн.

Державними податковими адміністраціями передано 5008 справ до ар­бітражних судів про визнання боржників банкрутами.

Підрозділами податкової поліції в 1996 р. викрито 5919 кримінальних про­явів ухиляння від сплати податків (у 1995 р. — 3464), порушено 5682 криміналь­ні справи (у 1995 р. — 3293), а також викрито 6224 інших злочинів, пов'язаних із незаконною діяльністю посадових осіб перевірених комерційних структур (у 1995 р. — 6265). До бюджету донараховано 368,7 млн. грн. (у 1995 р. — 20,5 млн. грн.). До кримінальної відповідальності притягнуто понад 12,3 тис. осіб, із них — 6,1 тис. злісних неплатників податків (у 1995 р. — 3,6 тис.), на яких до суду направлено 1771 кримінальну справу (в 1995 р. — 666 справ).

Причинами такої ситуації є низький рівень відповідальності та недійо­вий механізм адміністративних покарань щодо стягнення податків і зборів. У сучасних умовах підприємствам і організаціям фінансове вигідніше сплачу­вати штрафні санкції та використовувати в своїх цілях кошти, які своєчасно не сплачені до бюджету та не повернуті постачальникам, ніж взяти кредити в установах комерційних банків.

Зважаючи на таку складну ситуацію, Верховна Рада 5 лютого 1997 р. прийняла Закон України "Про внесення змін і доповнень до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за ухиляння від сплати податків", відповідно до якого посилюється міра відпо­відальності платників податків за навмисне ухиляння від сплати податків, зборів та обов'язкових платежів аж до позбавлення волі із конфіскацією майна.

Виходячи з нагальної потреби зупинення кризових явищ в економіці, раціонального використання бюджетних коштів та з метою посилення фінансово-бюджетної дисципліни, 28 лютого 1997 р. Президент України ви­дав Указ "Про заходи щодо забезпечення наповнення державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни", яким передбачено:

— утворення в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі тимчасових комісій з питань забезпечення своєчасності сплати податків, внесення інших обов'язкових платежів та ефективного використан­ня бюджетних коштів на чолі з Головою Ради Міністрів Автономної Респуб­ліки Крим, головами відповідних місцевих державних адміністрацій та коор­динацію діяльності зазначених тимчасових комісій;

— органам виконавчої влади включати до контрактів з керівниками підприємств, установ, організацій, що належать до сфери їх управління, умо­ви щодо виконання підприємствами, установами, організаціями зобов'язань зі сплати податків, внесення інших обов'язкових платежів до бюджетів та виплати заробітної платні працівникам чи дотримання погодженого графіка погашення відповідної заборгованості, передбачаючи, що невиконання цих умов є підставою для розірвання контрактів;

— запровадити щоденне накопичення інформації про надходження ок­ремих податків, зборів й інших обов'язкових платежів до зведеного бюджету України з виділенням інформації щодо надходжень до державного бюджету;

— упорядкувати режим безмитної торгівлі з метою запобігання можли­вим зловживанням у цій сфері;

— розглянути питання щодо запровадження застави у випадку тимчасо­вого ввезення на територію України транспортних засобів;

— розглянути питання щодо розширення презумптивного оподаткування підприємницької діяльності фізичних осіб — підприємців та суб'єктів малого підприємництва із запровадженням фіксованих ставок оподаткування залеж­но від обсягів обороту за результатами діяльності, а також щодо можливості запровадження податку з обороту на окремі види підприємницької діяльності;

— запровадити регулювання фондів оплати праці на підприємствах-мо­нополістах.

Рекомендовано Вищому арбітражному суду України вжити заходів щодо прискорення розгляду арбітражними судами справ про банкрутство, поруше­них заявами державних податкових адміністрацій.

Поряд із цим передбачено підготувати ряд законодавчих актів із зазначе­них проблем та посилити відповідальність платників податків перед бюдже­том, зокрема щодо:

— внесення змін до Закону України "Про підприємництво" в частині спрощення процедури скасування державної реєстрації суб'єктів підприєм­ницької діяльності в разі порушення ними податкового законодавства;

— справляння ввізного мита та податку на додану вартість на продук­цію, виготовлену із давальницької сировини українського замовника, під час ввезення цієї продукції на митну територію України;

— посилення майнової, кримінальної та адміністративної відповідаль­ності за ухиляння від сплати податків, зборів та внесення інших обов'язко­вих платежів до бюджетів за нецільове використання бюджетних коштів;

— встановлення мінімальної орендної плати за здачу в оренду житла, бу­дівель (споруд) фізичними особами як бази для нарахування прибуткового податку з громадян.

Задоволення особистих, підприємницьких інтересів має гарантуватися законодавством України, що стане основою для збільшення децентралізова­них фінансових ресурсів і базою для зміцнення фінансового становища дер­жави через стабільні, реальні, надійні методи впливу і підойми регулювання економічних процесів, і перш за все — через використання дійового механіз­му стягнення податків і формування доходів бюджету. Новостворену за відповідний період вартість у вигляді національного доходу слід розподіляти активними, ефективними і стабільними методами, зосереджуючи в руках держави ту його частину, вилучення якої не спричинить поглиблення супе­речностей між економічними інтересами суб'єктів ринкових відносин і сприятиме їх економічному зростанню. Встановлення оптимального розміру вилучуваної частки новоствореної вартості на всіх стадіях суспільного вироб­ництва є досить важливою роботою. Це питання можна вирішити науково обгрунтованим визначенням і зменшенням кількості об'єктів оподаткування, а також встановленням розмірів податків і зборів до бюджету та цільових по­забюджетних фондів. Значною мірою це залежить від механізму стягнення податків і формування доходів бюджету, від професіоналізму й компетент­ності посадових осіб, які займаються реалізацією податкової політики.

За допомогою податків держава має регулювати процеси виробництва, розподілу, перерозподілу та споживання ВВП, збалансованості економічних інтересів та вилучення частини новоствореної вартості до бюджетів усіх рівнів і цільових фондів.

За своєю природою податки виконують фіскальну, стимулюючу, регулю­ючу і контрольну функції. Не претендуючи на однозначність у поглядах на зміст податків, зауважимо, що нині діюча система податків і зборів не вико­нує повною мірою жодної з цих функцій, а єдиний механізм виконання до­ходів бюджету як такий у суспільстві ще не сформований. Діюча система оподаткування потребує радикальних змін. В основу її побудови слід поклас­ти стабільні, реальні та стимулюючі методи й форми реалізації економічних відносин, які б сприяли розвитку ініціативи та підприємництва, стабілізації економіки і фінансового становища держави.

На виконання Указу Президента України від ЗІ липня 1996 р. № 621 "Про заходи щодо реформування податкової політики" Кабінет Міністрів підготував пакет законодавчих актів щодо вирішення першочергових завдань із реформування податкової політики і зниження податкового тягаря на то­варовиробника, які подані на розгляд Верховної Ради.

У цьому пакеті — пропозиції щодо вдосконалення порядку справляння податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, прибуткового податку, акцизного збору, місцевих податків і зборів, податку із власників транспортних засобів, машин і механізмів.

На розгляді у Верховній Раді України знаходяться законопроекти "Про податок на нерухоме майно (нерухомість)", "Про забезпечення розвитку вітчизняного підприємництва та збалансування доходів і видатків бюджету", "Про здійснення платежів на території України та порядок забезпечення по­даткових зобов'язань" і деякі інші проекти. У законопроектах пропонується:

— зменшити податкове навантаження на суб'єкти підприємницької діяльності в першу чергу за рахунок скорочення відрахувань від фонду опла­ти праці до державних цільових фондів (Пенсійного фонду, Фонду для здій­снення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та со­ціального захисту населення, Фонду сприяння зайнятості населення); — скасувати відрахування до ряду інших фондів;

— визначитися з новими підходами в оподаткуванні прибутку підприємств і доходів громадян;

— розширити податкову базу шляхом значного скорочення пільг у про­цесі оподаткування доходів юридичних та фізичних осіб, сплати податку на додану вартість та деяких інших видів пільг.

Поряд із цим передбачається здійснити реструктуризацію заборгованості підприємств та організацій перед бюджетом, яка виникла останніми роками, а саме:

— суму заборгованості, що виникла до ЗІ грудня 1993 р., списати у зв'язку із закінченням строку позовної давності;

— суму податкових зобов'язань, що виникла з 1 січня 1994 р. до ЗІ груд­ня 1995 р. включно, реструктуризувати шляхом розстрочення сплати суми заборгованості строком на 120 місяців зі сплатою рівними частинами що­квартально;

— суму податкових зобов'язань, що виникла з 1 січня 1996 р. до ЗО лис­топада 1996 р. включно, реструктуризувати шляхом розстрочення сплати су­ми заборгованості строком на 60 місяців зі сплатою рівними частинами що­місячно.

Податкова реформа передбачає усунення причин, що гальмують розви­ток підприємницької діяльності всіх форм власності, заохочення інвестицій в економіку України, реальне збалансування бюджету, зміцнення податкової та бюджетної дисципліни.

Реформування податкової політики проходить досить складно. І це не­випадково. Цьому є об'єктивні та суб'єктивні причини. На нашу думку, нині основним завданням є те, що кількісні показники податкової системи мають поступитись якісним шляхом скорочення кількості податків, зборів і обо­в'язкових платежів та запровадження системи врегульованих, науково об­грунтованих, оптимальних форм і методів податкового впливу, регулювання підприємницької діяльності через якісно нові, найвпливовіші, а головне, ефективні та стимулюючі податкові важелі. Податкова політика має бути жорсткою, але справедливою, стабільною, зрозумілою та привабливою. Вона має виступати провідним стимулюючим фактором у стабілізації виробницт­ва, забезпечувати повне, якісне і своєчасне виконання доходів бюджетів усіх рівнів.

Податкова реформа, яка проводиться в Україні, — це відкритий крок держави до розуміння усіма суб'єктами підприємницької діяльності свого обов'язку та відповідальності перед суспільством щодо податкових зобов'я­зань. Зменшення податкового навантаження має сприяти легалізації "тіньо­вих" доходів і потоків фінансових ресурсів та збільшенню надходжень до бюджету. Податки мають сплачувати усі суб'єкти підприємницької діяль­ності, а не лише ті, де ведеться облік. Це — об'єктивний закон економічного розвитку.

Проведення реформи — це робота не одного фінансового року. Можли­во, доцільніше приймати законодавчі акти з питань оподаткування і рефор­мування податкової системи поступово. Це унеможливило б негативні нас­лідки, пов'язані з процесами реалізації податкової політики і формування ринкового середовища.

**ДЕЯКІ ОЦІНКИ ПРАКТИКИ ОБСЛУГОВУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ В УКРАЇНІ**

Державні цінні папери (ДЦП) є фінансовим інструментом, який вико­ристовується практично в усіх країнах. Випуск їх здійснюється урядами від­повідних держав головним чином для неемісійного (неінфляційного) фінан­сування тимчасового або перманентного дефіциту державного бюджету. Крім того, за допомогою емісії ДЦП може одночасно матися на увазі:

— використання ДЦП як ефективного інструменту макроекономічного регулювання (регулювання кредитно-грошового обігу за допомогою операцій на відкритому ринку шляхом впливу на банківську систему, вплив на рівень і структуру інвестицій та заощаджень населення і суб'єктів господарювання, формування базової ставки для інших оборотних фінансових інструментів тощо);

— розвиток фондового ринку в цілому і торговельної системи для ринку ДЦП зокрема;

— визначення реальної вартості обслуговування державного боргу (про­центна ставка прибутковості ДЦП визначається на ринку).

Конкретна "вага" вищезазначеного залежить від конкретних економіч­них і політичних умов у країні, що досить чітко простежується на прикладі пострадянських держав СНД, зокрема України та Росії.

Це робить ДЦП обов'язковим атрибутом економічного життя будь-якої розвинутої держави і означає, що підтримка досягнутих обсягів ринку (кіль­кість ДЦП в обігу, помножена на їх курсову вартість), а також (звичайно) його постійне і повільне зростання є одним із важливих завдань уряду відпо­відної держави (наочний приклад — США). Внаслідок цього надійність ДЦП вважається (і справді є такою) максимальною на фондовому ринку конкрет­ної країни. Інша справа, коли сама держава може стати банкрутом через ряд обставин, зокрема через перекручене уявлення про природу ДЦП, які є перш за все інструментом оперативного реагування на дисбаланси надход­жень і витрат держбюджету, що виникають, і не можуть служити "паличкою-стукалочкою" для затуляння дірок у бюджеті, котрі мають структурну приро­ду, як у випадку з Україною та Росією.

У світі існує багато видів ДЦП. Однак, незважаючи на різноманітність назв, вони мають практично однакову мету і умови випуску, при цьому ос­новна різниця між такими типами ДЦП — лише в термінах їх погашення.

Наприклад, деякі автори при перекладі найменувань ринкових цінних папе­рів, що емітуються урядом США, ототожнюють короткострокові облігації з казначейськими векселями.

Таке змішування понять різних типів ДЦП з юридичної точки зору може бути обумовлене їх практично повною еквівалентністю в економічному зна­ченні: немає різниці, як назвати ДЦП, якщо вони реально є фінансовими інс­трументами з фактично ідентичними властивостями до ринкового обігу та ін­вестування, а також мають єдину мету емісії — фінансування держбюджету. Абсолютна надійність зобов'язань держави в розвинутих країнах робить несут­тєвою різницю в наданих юридичних правах і гарантіях для інвесторів. У ціло­му, як здається, тенденція до взаємозамінності, зближення, універсалізації ха­рактеристик інструментів, які ще не так давно досить сильно відрізнялися, — характерна риса сучасного фінансового (в тому числі фондового) ринку.

Необхідно, як уявляється, враховувати і особливості перекладу, а також міждержавну різницю в термінології, що іноді не робиться, в результаті чого і виникають труднощі. У цілому характерними рисами всіх ДЦП є:

— максимально можлива (юридичне і практично) гарантія інвестицій; — практично абсолютна ліквідність;

— конкурентоздатна прибутковість з урахуванням мінімального порівня­но з іншими фінансовими інструментами ризику.

Вперше фінансування дефіциту держбюджету шляхом державної позики було здійснено урядом України у 1995 р. (постанови Кабінету Міністрів № 586 від 23.08.94 р. та № 994 від 11.12.94 р.). До цього часу ринок аналогіч­них ДЦП Росії — ДКО — існував і розвивався величезними темпами вже майже 2 роки.

У відповідності з цими постановами строки обігу облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) були визначені в 91, 182, 273 і 364 дні. Облігації — купонні, на пред'явника, номіналом 100 млн. крб. Прибутковість — 140% річних.

Ці постанови визначили ряд параметрів емісії ОВДП, які використову­вались і в подальшому: вони емітуються у вигляді електронних записів на рахунках системи електронного обліку обігу ДЦП. Система оформлення та розміщення випуску в цілому залишається аналогічною тій, яка вже вико­ристовується в Росії. Емітує ОВДП Мінфін України (МФ), він же виступає від імені Кабміну України гарантом своєчасності погашення ОВДП. Гене­ральним агентом по розміщенню та обліку прав власності на ОВДП є НБУ. В ньому зберігається глобальний сертифікат на весь випуск, ним же (через комерційні банки) здійснюється обслуговування випуску. Емісія визнавалася здійсненою вже при 20% розміщення. Причому НБУ міг, за спеціальною домовленістю з Мінфіном, скупити ту частину випуску, яка залишилася, для подальшого перепродажу.

З урахуванням конкретної кон'юнктури ринку міжбанківських кредитів, депозитних ставок, облікової ставки НБУ та щомісячних темпів інфляції бу­ла очевидною непривабливість низького рівня прибутковості ОВДП, через що реальне розміщення ОВДП(95) почалося лише у березні 1995 р., коли відповідні ставки значно впали, а головне — в цілому намітилася загальна тенденція до їх подальшого зниження.

Крім того, усвідомлення невтішної перспективи змусило НБУ ще до мо­менту здійснення емісії задуматися над диверсифікацією випуску за терміна­ми (постанова Кабміну № 994) і за суб'єктами (передбачалась реалізація об­лігацій фізичним особам і нерезидентам). Однак, як відомо, ці наміри пов­ністю не реалізовані й досі.

Загалом обсяг розміщення ОВДП(95) (за середньозваженою ціною аук­ціонів) становив майже 34 трлн. крб., причому на 91-денні випуски припада­ло понад 26 трлн. крб. (78%). Але не це головне. Головне полягає в тому, що всі суб'єкти ринку нормативне і практично "опрацювали" досить чіткий ме­ханізм ринку (раніше відомий лише теоретично та практично щодо російсь­ких ДКО) як у частині здійснення емісії, так і в частині управління своїми портфелями ОВДП залежно від кон'юнктури цього і всіх інших сегментів фінансового ринку України.

Успішна робота з ОВДП(95) дала змогу МФ і НБУ, а також іншим учас­никам ринку (комерційним банкам та іншим господарюючим суб'єктам) на­копичити достатній досвід роботи на ньому, що й спричинилося у 1996 р. до розгортання захоплюючих сюжетів боротьби за "золотого тільця" між емі­тентом і операторами ринку. Спробуємо проаналізувати ці події.

Основними ціноутворюючими факторами на ринку ОВДП є: — динаміка поточних виплат за ОВДП із боку МФ; — ставка рефінансування НБУ;

— поточна ситуація на валютному та грошово-кредитному ринках, а та­кож тенденції на них;

— раціональні очікування господарюючих суб'єктів щодо темпів інфля­ції і динаміки процентної ставки на міжбанківському кредитному ринку, а також депозитних ставок;

— кредитно-грошова політика держави (обсяги грошової емісії). Крім цих основних, в окремі періоди функціонування ринку значний вплив на нього мали й інші фактори, зокрема: — одержання (або неодержання) чергових кредитів від МВФ, а також

кредитів і фінансової допомоги від інших міжнародних організацій та іно­земних держав;

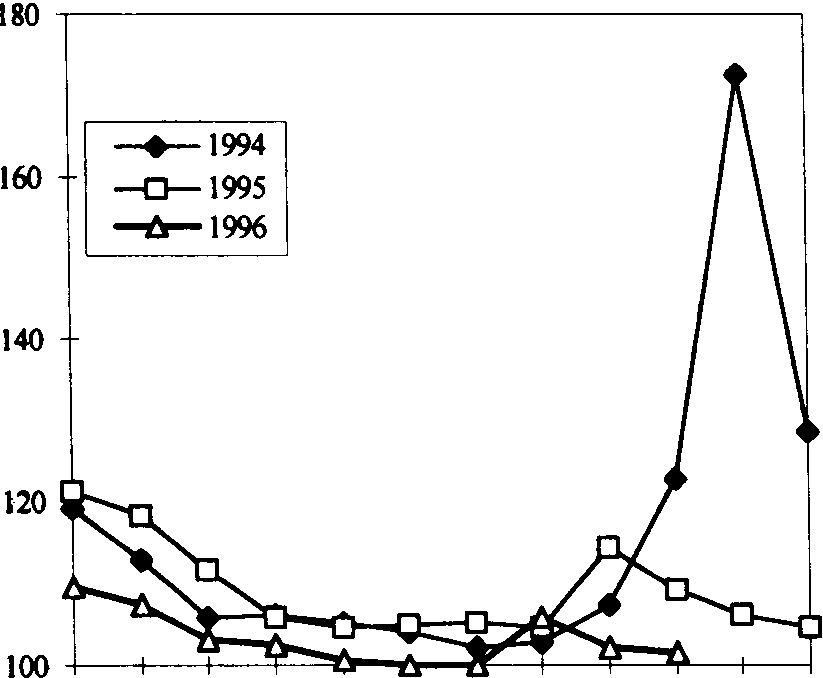
— необхідність для уряду дотримуватися вимог організацій-кредиторів відносно макроекономічних та інших показників стану економіки країни;

— всі фактори (макроекономічні та соціально-політичні), які впливають на очікування рівнів майбутньої інфляції і валютного курсу, в тому числі офіційні і неофіційні заяви посадових осіб НБУ та уряду відносно їх бачення макроекономічної ситуації в країні і способів вирішення існуючих проблем; — грошова реформа;

— політика МФ щодо строків рефінансування і ставок обслуговування держборгу.

Наведений нижче *графік 1* демонструє динаміку рівня інфляції у 1994— 1996 рр. (офіційні дані, у % до попереднього місяця).

*Графік 1.*



1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12

Враховуючи продемонстровану декілька разів за друге півріччя 1996 р. практичну можливість уряду і НБУ значною мірою керувати інфляцією і ва­лютним курсом (ми не говоримо тут про їх методи і ціну такого керування), можна припустити, що динаміка інфляції до літа 1997 р. в основному відпові­датиме очевидній (з графіка) тенденції — зниженню до 1—3% напередодні зи­ми, наступному підвищенню в січні—березні у середньому до 2—5% з поступо­вим спадом до 1% навесні та нижчим рівнем (до 0%) — влітку. (Ці припущен­ня, безумовно, надзвичайно гіпотетичні: що буде, коли уряд вирішить, наприк­лад, виплатити заборгованість по зарплаті за допомогою грошової емісії?)

Разом із тим, оскільки основними операторами ринку до цього часу є комерційні банки і нерезиденти, вирішальне значення для ринку ОВДП має не інфляція як така, а переважно коливання курсу ЦАН, так би мовити, "ін­фляція цан по и5В''. Як можна бачити, темпи інфляції і темпи девальвації UAK (UAH) вельми відрізняються: спад офіційного курсу ПАК (ПАН) щодо и80, наприклад, за період із 30.08.95 р. до 28.08.96 р. становив 8,04%, а за період з 01.12.95 р. до 22.11.96 р. — 4,7%; у той же час ці цифри відповіда­ють індексам інфляції в окремі місяці всередині цих періодів, інфляція за 10 місяців становила 36,8%', річний індекс намічається в межах 48%. Таким чи­ном, можна сказати, що курсоутворення в Україні часто не залежить від ре­ального стану справ в економіці, а коливання курсу UAH носять чітко вира­жений кон'юнктурно-політичний та/ або сезонний характер. Ця обставина, на нашу думку, повинна значною мірою вплинути на мотивацію до інвесту­вання в ОВДП для різних категорій інвесторів: банки і нерезиденти орієнту­ються переважно на валютну дохідність до погашення (для нерезидентів, крім того, зважену за ризиком непогашення і зіставлену із прибутковістю за альтернативними фінансовими інструментами-аналогами, наприклад, росій­ськими ДКО і ОФП), крім того, на ставки міжбанку і кредитів на прямого позичальника, а інші категорії інвесторів — в основному на внутрішню ку­півельну спроможність UAH у зіставленні з прибутковістю власних альтер­нативних напрямків інвестування перш за все їх бізнесу.

У зв'язку з тим, що економіка України з плином часу все ж набуває відкритішого характеру, посилення інфляції безпосередньо супроводжуватиметь­ся зниженням як реальної, так і валютної дохідності ОВДП, погашених у кон­кретні періоди. Однак водночас це означає необхідність і можливість для емі­тента (МФ) збільшити номінальну аукціонну прибутковість розміщених ОВДП. Ця обставина (у разі реінвестування одержаних за погашеними ОВДП сум) здатна певною мірою нівелювати інфляційні втрати та, крім того, ство­рює благодатну ситуацію для покупців "коротких" (зі строками погашення че­рез 45 днів і менше) і "надкоротких" (до 20 днів) ОВДП на вторинному рин­ку. Узгоджуючи терміни погашення ОВДП у своєму портфелі з необхідністю вивільнення коштів з ринку для конвертації, можна не тільки практично ніве­лювати валютний ризик, а й у певний момент одержати курсовий прибуток.

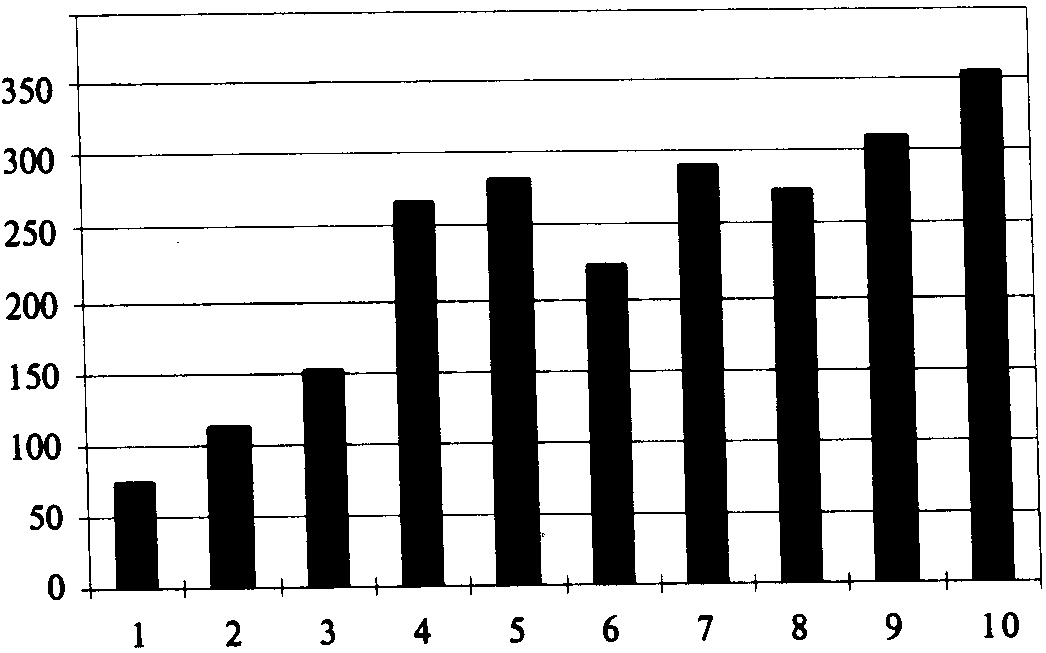
Обсяг ринку ОВДП як у 1995, так і в 1996 рр. визначався нормативне, Постановою Кабінету Міністрів № 78 від 16.01.96 р. була затверджена емісія купонних ОВДП(96) номіналом 100 млн. крб. у розмірі 60 трлн. крб., потім збільшена до 70 трлн. згідно з постановою № 457 від 25.04.96 р.; постановою Кабінету Міністрів № 434 від 18.04.96 р. передбачалось емітувати ОВДП(96) із додатковими термінами 28 і 63 дні номіналами 10 та 100 млн. крб; поста­новою Кабміну № 469 від 29.04.96 р. передбачалося в 1996 р. емітувати дис­контні ОВДП(96) у загальному обсязі 262,9 трлн. крб.

Обсяг розміщення ОВДП(96) становив на 29.10.96 р. (213-й аукціон) по­над 2,332 млрд. грн., станом на 28.11.96 р. (255-й аукціон) — понад 2,677 млрд. грн. Таким чином, за місяць МФ було розміщено ОВДП на суму майже 345 млн. грн.

Наступна *гістограма 1* показує обсяг емісії всіх ОВДП (96) за місяцями в млн. Грн.

Гістограма 1.

**400**

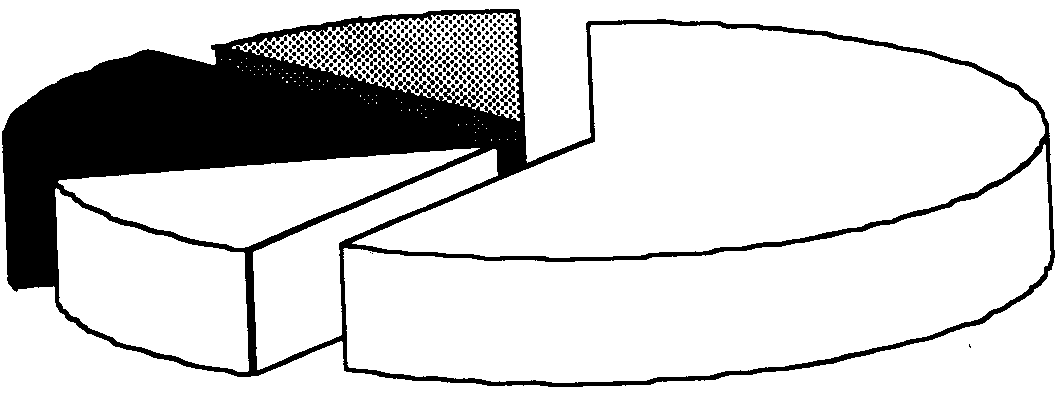


Як бачимо, МФ не вдалося додержати доцільної, на нашу думку, політи­ки постійного та повільного розширення ринку як за загальними обсягами, так і за обсягами ОВДП з різними термінами обігу. Більш детально ми на цьому зупинимося далі.

*Діаграма 1* демонструє співвідношення обсягів ОВДП різних термінів у загальному обсязі емісії.

364 дн.

273 дн.16% 12% 91ДН. 59%

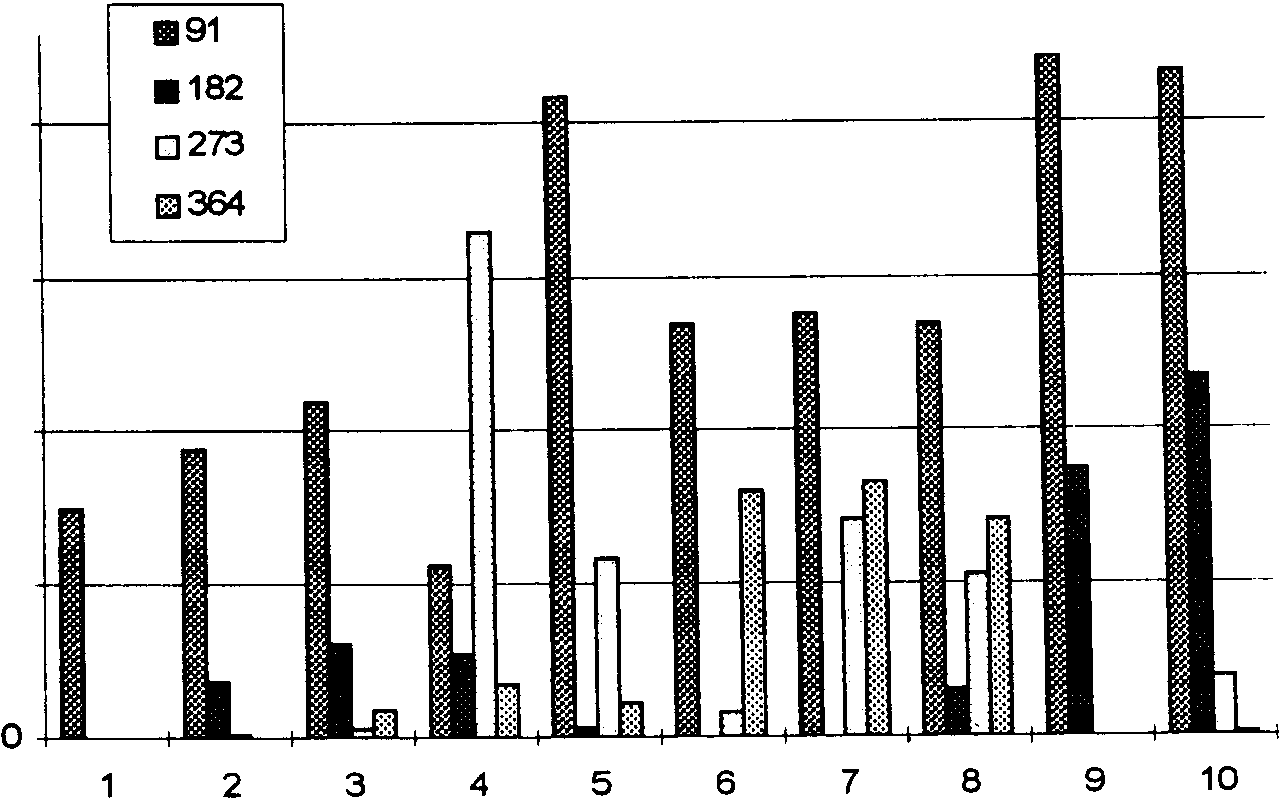


182 дн. 13%

Так, переважна більшість ОВДП(96) емітувалась із терміном погашення 91 день, що в цілому (з коригуванням на рівень запропонованої прибутко­вості) відображає настрої інституційних інвесторів і ступінь їх довіри до дер­жави та її здатність керувати економічними процесами в країні.

За місяцями 1996 р. обсяги емісій ОВДП різних термінів обігу розподілили­ся так, як це показано на *гістограмі 2.* Як бачимо, все ті ж 91-денні ОВДП були найстабільнішим за обсягом фінансовим інструментом, за винятком різкого пе­репаду квітня—травня. Цей перепад, до речі, досить-таки примітний: на квітень випало погашення 91-денних ОВДП із найвищими ставками прибутку, їх пога­шення було проведено за рахунок величезного, суперечливого щодо кон'юнкту­ри зростання обсягів розміщення 273-денних ОВДП, яке супроводжувалося різким (на 50%) падінням обсягів розміщення 91-денних. На цей же період, як видно з наведених нижче графіків, припадають різке зменшення прибутковості при первинному розміщенні 91-денних ОВДП та бурхливі події на валютному ринку, які супроводжувалися падінням курсу НАК на 1,6% за перші 10 днів квітня з наступним зміцненням на 3,1% до кінця травня. Ці ж 273-денні ОВДП є основною складовою піку погашення від 16.01.97 р. (понад 154 млн. грн. за середньозваженою ціною аукціону). Все це дає змогу вважати, що біля джерел подій перебувала прихована емісія, яка здійснювалася НБУ шляхом придбання ОВДП у МФ. Якщо це насправді так, то слід віддати належне МФ і НБУ, які вдало "зрізали" дуже швидко зростаючу основу піраміди.

*Гістограма 2.*



200 000 000

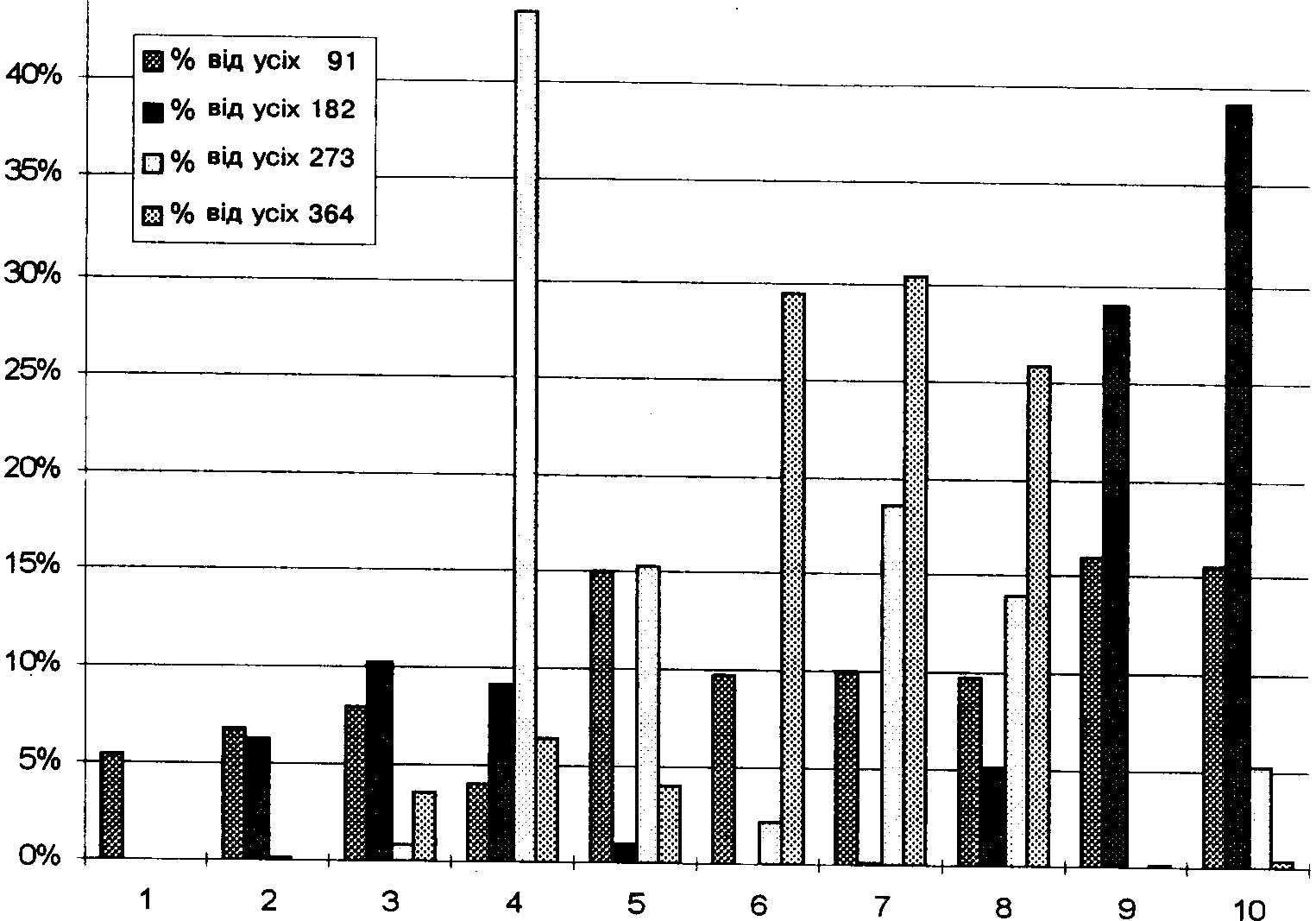
150 000 000

100 000 000

50 000 000

Літо 1996 р. характеризується зростанням обсягів ринку з одночасним зниженням ставок первинного розміщення і подовженням терміну рефінан­сування держборгу за рахунок 364- і 273-ден. ОВДП. Як уявляється, політика НБУ і МФ на ринку в цей період може бути оцінена як досить продумана, із тим застереженням, що про конкретні дії НБУ на ринку в цей період можна лише здогадуватись: чи не було це поліпшення показників штучним напере­додні деномінації національної валюти?

Із *гістограми 3* видно, як розподілився за місяцями обсяг емісії ОВДП (96) усередині термінів.



Звертає на себе увагу різке зростання обсягів розміщення 364- та 273-денних ОВДП влітку, а потім таке ж різке їх зменшення до 0. Такий розподіл обсягів емісії всередині термінів міг бути викликаний як інтервенціями НБУ, так і деякими побоюваннями банків у зв'язку із порядком і наслідками вве­дення в обіг цан. зростання обсягів 182-денних у вересні— жовтні 1996 р. — результат різкого спаду ставки прибутковості за 91-денними ОВДП.

Спроба встановити залежність між щомісячними обсягами розміщення ОВДП різних термінів і динамікою зміни середнього офіційного курсу UAK/UAH (див. *табл. 11),* а також офіційними індексами інфляції (за 10 міс. 1996 р.) у процентах до попереднього місяця дала такі результати (див. *табл. 12)'.*

*Таблиця 11.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Термін обігу ОВДП, дн. 191 | | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції | -0,642 | -0,414 | 0,045 | -0,277 |

*Таблиця 12.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Термін обігу ОВДП, дн. | 91 | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції | -0,510 | 0,009 | -0,235 | -0,105 |

Як бачимо, 91-денні та 182-денні випуски навіть у жорстких умовах від­сутності у ОВДП альтернативи є найбільш "ринковий". В цілому ж можна говорити про відсутність залежності між указаними параметрами, що видно навіть з графіків, які демонструють одночасно обсяги і прибутковість відпо­відних груп аукціонів.

Окремо слід зупинитися на участі на ринку нерезидентів. Хоч із моменту створення ринку прямої заборони на їх участь не було, практичний механізм роботи нерезидентів із ОВДП був освячений лише постановою Кабміну № 1022 від 31.08.96 р. При цьому слід зазначити: мова (фактично) йшла лише про банки-нерезиденти, які в такому дозволі зверху не дуже й мали потребу, бо давно реально купували ОВДП із допомогою своїх українських партнерів. Думка про залучення нерезидентів на ринок стала актуальною, мабуть, лише після того, як виявилося, що ресурсів власної банківської системи недостат­ньо для запланованого брутто-розміщення, і залучення додаткових коштів можливе лише при вищих ставках, які тільки-но вдалося зменшити.

Поява великих іноземних інвесторів, санкціонована вказаною постано­вою Кабміну, здатна підтримати обсяги при відносно невисоких для МФ (у порівнянні з весняним періодом) ставках обслуговування держборгу.

В результаті, як видно з публікацій у пресі, МФ і НБУ з липня 1996 р. продавали нерезидентам ОВДП на загальну суму близько 120 млн. грн. на місяць. Усього НБУ продав інвестиційним компаніям індустріальне розвину­тих країн облігацій на загальну суму майже 400 млн. грн., на кінець листопа­да нерезидентам належить ОВДП на 110 млн. грн. .

Таким чином, МФ і НБУ достроково розв'язали поставлене перед ними завдання по брутто-розміщенню ОВДП у 1996 р. Однак у цього тріумфу є, здається, і свої мінуси:

1. "Ефект витіснення", коли величезні кошти спрямовуються не на ін­вестиції у розвиток виробництва, а використовуються для латання дірок у бюджеті.

1. Короткостроковість облігацій та їх досить висока прибутковість при вузькому колі крупних операторів (декілька десятків) роблять ринок ОВДП одним із лідерів за спекулятивністю, що частково перешкоджає досягненню вказаних вище цілей створення самого ринку ДЦП.
2. Безперервне розширення ринку (хоча у нього потенційно досить знач­ні резерви) і збільшення рівня прибутковості з метою ослаблення тиску на інші сегменти фінансового ринку (грошовий та валютний) можуть втягнути уряд до будівництва "піраміди ОВДП", що є небезпечним, оскільки може пі­дірвати довіру інвесторів.
3. 4. Активне залучення до ринку ОВДП нерезидентів шляхом створення для них надзвичайно сприятливих умов загрожує тим, що невдовзі (менш як через рік при нинішніх ставках розміщення 91-денних ОВДП) чистий при­плив коштів нерезидентів зміниться чистим відтоком процентних платежів за кордон (у тому числі при повній репатріації раніше інвестованих сум). ким чином, МФ і НБУ могли б задуматися над тим фактом, що залучити до­даткові кошти на ринок ОВДП можна було б, наприклад, шляхом надання можливостей вийти на ринок усім нерезидентам, а не лише великим захід­ним інституційним інвесторам і банкам-нерезидентам. Причому умови і можливості повинні бути для всіх однаковими, без хеджирування валютного ризику, спеціальних аукціонів та ставок, гарантій, угод "репо" і т.п. префе­ренцій. Це: 1) створило б атмосферу здорової конкуренції на ринку; 2) дало можливість легальної і зручної репатріації (хай навіть і тимчасової) закор­донних капіталів українського походження та 3) дало б змогу залишити час­тину прибутку за ОВДП в Україні (цим держава може хоча б частково по­вернути банкам та іншим господарюючим суб'єктам експропрійовані у них у формі стягнення непомірних податків обігові кошти). Насправді уряд нама­гається не дозволити репатріювати незаконно придбані вітчизняні капітали без використання Карного кодексу, в той же час посилено підгодовуючи і без того жирних "котів" із Заходу. В таких умовах навіть розширення масш­табів ринку за рахунок підвищення ставки не таке вже страшне.

Крім цього, розширення "внутрішньої" складової ринку ОВДП, здаєть­ся, дало б змогу державі раціональніше розпорядитися коштами кредитів МВФ, МБРР, урядів іноземних держав тощо, тобто спрямувати їх на струк­турну реформу пріоритетних (перш за все експортоорієнтованих і наукоміст­ких) галузей економіки країни.

У цілому в 1996 р. МФ і НБУ вдалося накопичити значний досвід робо­ти на ринку ОВДП, хоча їх дії іноді були і дуже невдалими.

Розгляд динаміки прибутку в цій статті відбувається абстраговано на підставі чуток і дискусій між різними зацікавленими відомствами (МФ, ДПАУ, НБУ) відносно бази і ставки оподаткування операцій ОВДП для фі­зичних та юридичних осіб на первинному і вторинному ринках і реалій та­кого оподаткування на тій підставі, що всі оператори ринку перебували в од­наковій ситуації. Внаслідок цього таке припущення не повинно значно ви­кривити загальну картину пануючих на ринку тенденцій.

Не визначено також різниці між прибутковістю дисконтних і купонних ОВДП, зумовленої різною кількістю виплат прибутку за ними. В умовах ко­ротких термінів розміщення (до 12 міс.), значних розмірів ставки прибутко­вості, зіставленого з нею рівня інфляції і практичної відсутності ліквідних напрямків інвестування і реінвестування (крім того, число можливих періо­дів нарощення складних відсотків — 2—3) розбіжність є незначною (НБУ при розрахунках прибутковості аукціонів також не робить цієї різниці). Опубліковані в пресі ставки так званої "ефективної прибутковості" є не по­рівнянням прибутковості оголошеної з прибутковістю з урахуванням реін­вестування, а простим порівнянням з аналогічною за прибутковістю (без ко­рекції за ризиком) ставкою по банківському депозиту з урахуванням 30% оподаткування, тобто простим поділом на 0,7.

Користуючись нагодою, хочеться приєднатися до обурення операторів ринку і самого пана Ющенка відносно безглуздостей нашого законодавства. Прибуток за ОВДП як при погашенні, так і за результатами операцій за будь-якими цінами на вторинному ринку не повинен обкладатися податком на прибуток (прибутковим податком) із збереженням 15% податку при його репатріації. Держмито за операції з ДЦП — нонсенс. Всі подібні платежі вельми утруднюють для інвесторів розрахунок цін угод — адже вони повинні розрахувати ставку свого прибутку і прибутку контрагента з урахуванням комісії банку, держмита, комісійних біржі або торгово-інформаційної систе­ми, ставки при первинному розміщенні, ставок на вторинному ринку, індек­су інфляції, курсу и50, політики МФ, ставки прибутку альтернативних напрямків інвестування власних коштів тощо: не беручи до уваги принаймні найважливіших факторів ціноутворення, неможливо грамотно та ефективно працювати на ринку.

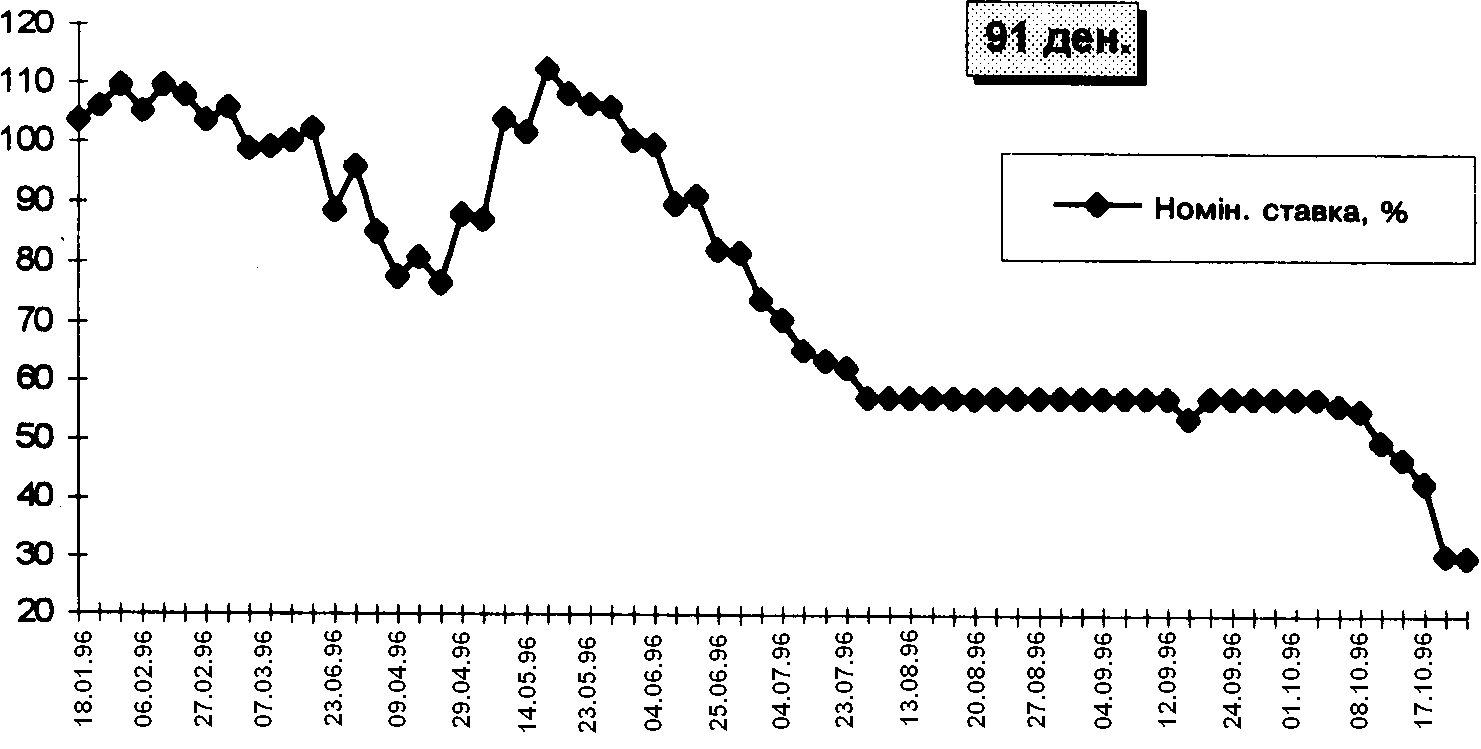
Невизначеність у царині ціноутворення тягне за собою відторгнення значної частини рядових інвесторів (крім банків — у тих просто немає особ­ливого вибору), в яких давно відбили бажання грати з державою в азартні ігри, оскільки вона постійно змінює правила в ході справи, причому часто — заднім числом. Якщо у МФ проблеми з виконанням дохідної частини бюд­жету, то нехай воно регулює ставку прибутковості, а не намагається розпо­ділити тільки-но перерозподілене.

НБУ на сьогоднішній день накопичив значний досвід роботи по оформ­ленню випусків і веденню обліку прав на ДЦП. У зв'язку з цим доцільно було б прискорити оформлення порядку роботи на ринку торгівців ЦП та інших фінансових посередників. Це привнесло б на ринок дух здорової конкуренції (судячи з публікацій, зростання кількості уповноважених дилерів по роботі з ДКО призвело до того, що ставки комісійних російських банків менші від ук­раїнських на порядок), а крім того, дало б змогу збільшити його обсяги.

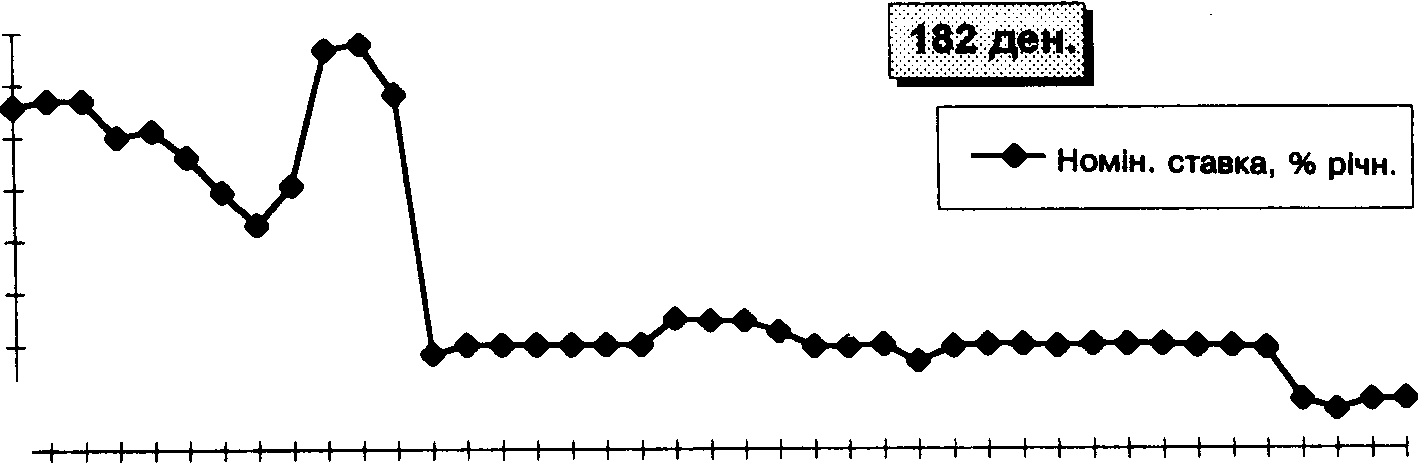
Що ж до банків, то доцільно було б дати їм можливість і в подальшому тримати значну частину своїх резервів в ОВДП (особливо "довгих"), вивіль­няючи тим самим значні обсяги готівки для кредитування, більш активно впроваджувати схеми ломбардного кредитування (використовуючи ефект мультиплікатора, збільшувати кількість і швидкість грошей в обігу, не друку­ючи додаткових грошових знаків). Такі заходи потрібно вжити і щодо фор­мування резервних фондів страхових компаній, інвестиційних фондів і ком­паній, довірчих товариств.

Прибутковість інвестицій в ОВДП (96) демонструється *графіками 2—5.* Як бачимо, бурхливі події на ринку мали місце до липня. Після цього крива прибутковості (із середини липня — для коротких і з початку місяця — для довгих) нагадує кардіограму трупа. Тим часом, як це видно з *гістограм 2, 4, 5,* саме в цей період спостерігається повільне збільшення загальних масш­табів ринку за рахунок 91- і 182-денних ОВДП — найпривабливіших для всіх категорій інвесторів, і це незважаючи на значні коливання обсягів виплат у липні—вересні.

*Графік 2.*



*Графік 3.*



120

110

100

90

80

70

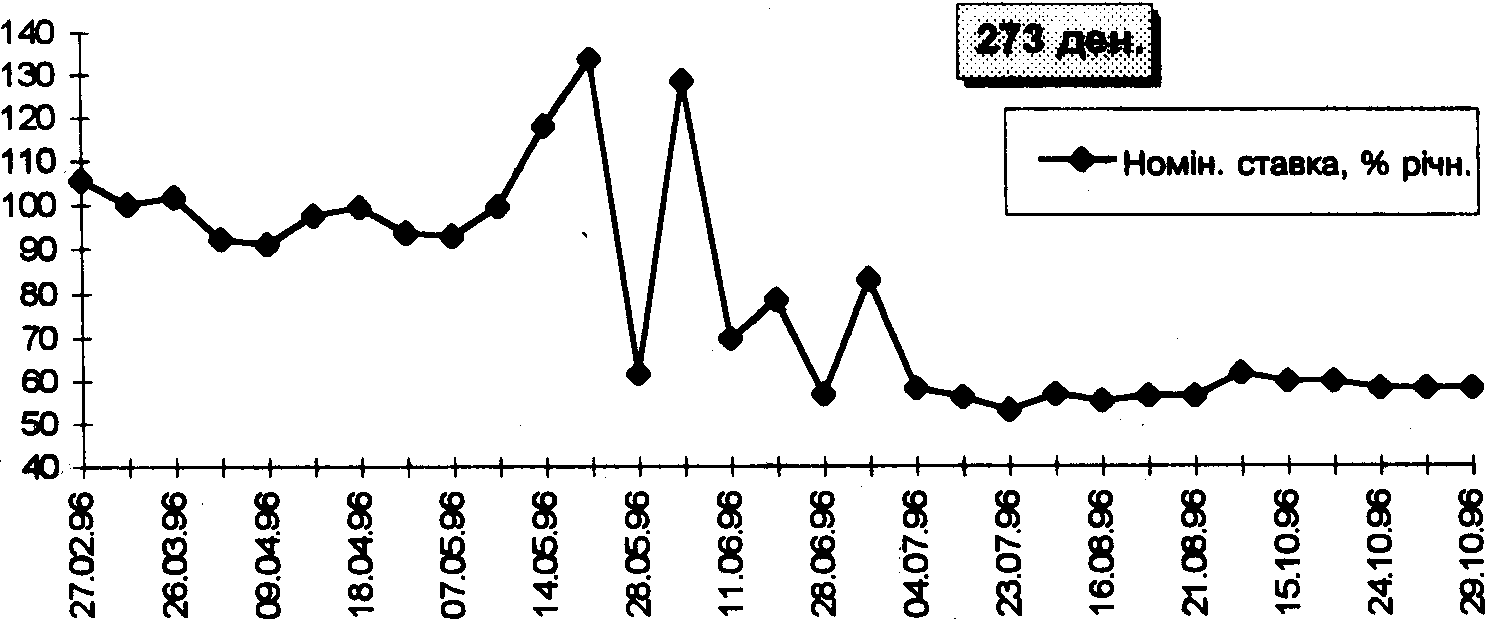
60

50

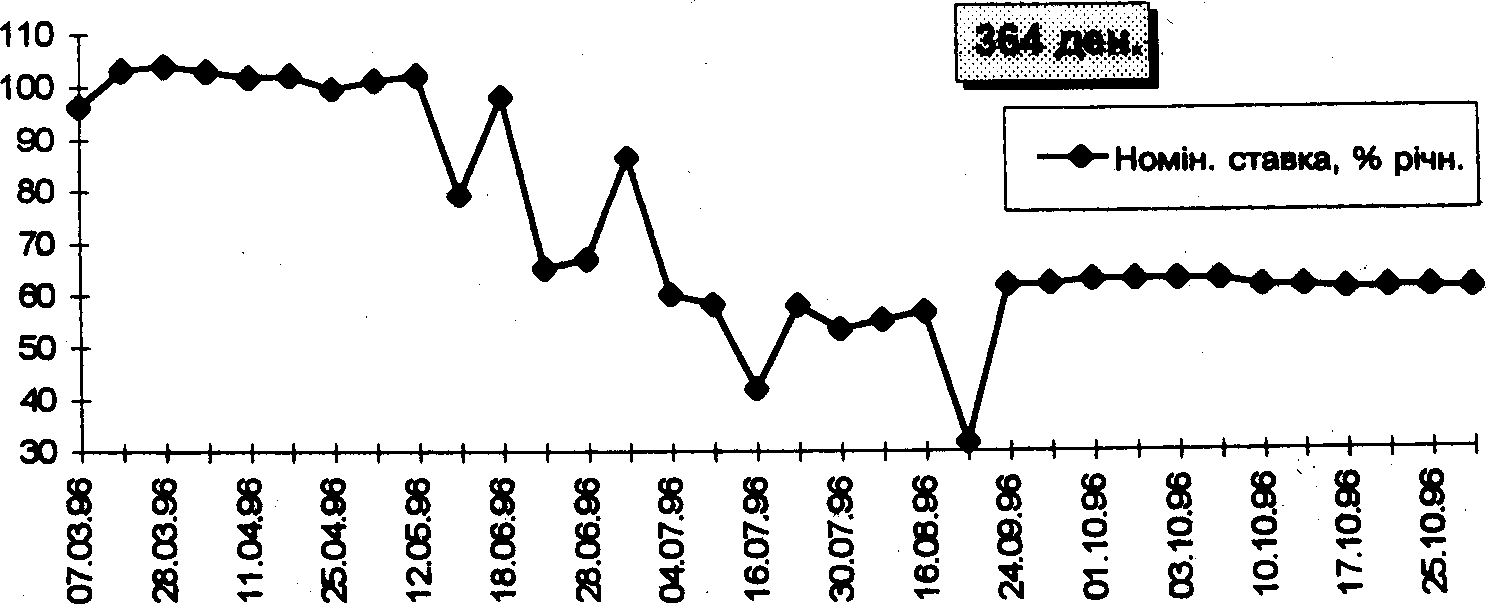
40

Таким чином, можна припустити, що ставки розміщення ОВДП у межах 57—64% річних на строк 91—182 дні були в липні—вересні 1996 р. найприй­нятнішими для інвесторів і реальними для держави (тобто ринковими) по­казниками ціни обслуговування держборгу і термінів його рефінансування, оскільки в цей час на ринку фактично спостерігалась рівновага (ми не вра­ховуємо тут фактору чуток про грошову реформу). Як це видно із співстав­лення наведених графіків, відповідні параметри для січня—травня ц.р. ста- новили 100—110% річних і 91 день. До кінця листопада параметри близькі до 51—53% річних і 91 дня.

*Графік 4.*



*Графік 5*.



Формування ставки прибутковості відбувалося в умовах практично повно­го збігу відсічних та середньозважених цін як за дисконтними, так і за купон­ними ОВДП усіх термінів обігу, що видно з графіків відповідних залежностей.

Для підтвердження думки аналітиків щодо прив'язки прибутковості ОВДП до облікової ставки нам вдалося встановити досить сильну кореляцій­ну залежність *(таблиця 13).*

Цікаві дані відносНо залежності між прибутковістю ОВДП і різницею між номінальною прибутковістю аукціону і обліковою ставкою демонструють те, як саме реагував ринок ОВДП конкретних термінів на зміну обліко­вої ставки *(таблиця 14).*

*Таблиця 13.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Термін обігу ОВДП, дн. | | 91 | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції | купонні | 0,94051 | 0,9611 | 0,8384 | 0,89896 |
|  | дисконтні | 0,94628 | 0,9912 |  |  |

*Таблиця 14.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Термін обігу ОВДП, дн. | | 91 | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції | купонні | -0,191 | -0,688 | 0,7212 | 0,5336 |
|  | дисконтні | 0,8897 | 0,9872 |  |  |

Як бачимо, дисконтні 91- і 182-денні ОВДП черговий раз показали свій справді ринковий характер; залежність їх досить значна.

Не вдалося встановити залежність між обсягами емісії ОВДП визначе­них термінів та ставкою прибутку відповідних аукціонів *(таблиця 15),* а також між обсягами емісії ОВДП визначених термінів та різницею між ціною відсічення і середньозваженою ціною відповідних аукціонів *(таблиця 16).*

*Таблиця 15.*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| (Термін обігу ОВДП, дн. 91 | | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції | 0,1272 | -0,0581 | -0,0279 | -0,1577 |

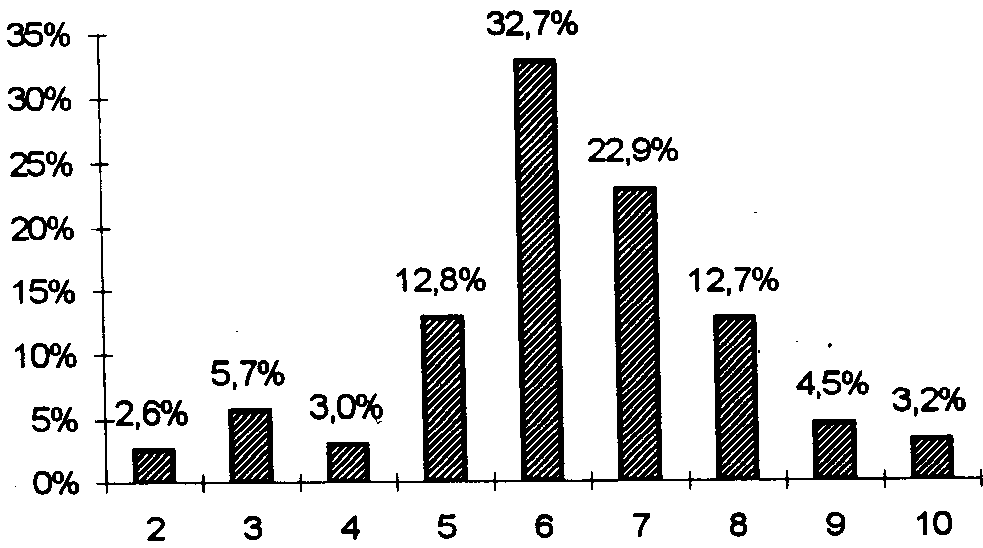
*Таблиця 6.*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| (Термін обігу ОВДП, дн. |  | 91 | 182 | 273 | 364 |
| Коефіцієнт кореляції |  | -0,14794 | 0,00426 | -0,0463 | -0,16732 |

Отже, судячи з аналізу даних про угоди на вторинному ринку, визна­чальний вплив на нього мали всі ті ж фактори, які впливали на первинний ринок, а також динаміка самого первинного ринку.

За даними депозитарію ДЦП НБУ, середньомісячні обсяги угод на по­забіржовому ринку становлять майже 140 млн. грн. при середньому обсязі однієї угоди близько 436 тис. грн. Однак внаслідок відсутності повної і дос­тупної офіційної інформації для цього аналізу використовувалися результати торгів на фондовій секції УМВБ, хоч угоди там становлять дуже незначну частину позабіржового ринку (наприклад, 0,6% у листопаді 1996 р.'). Але внаслідок практично монопольного становища банків на цьому ринку дані є досить репрезентативними. Загальний обсяг угод у фондовій секції УМВБ на 31.10.96 р. cтановив майже 62 557 тис. грн., при цьому середній обсяг однієї угоди — майже 91,14 тис. грн. Розподіл обсягів угод за місяцями у відсотках представлено у *гістограмі 4.*

*Гістограма 4.*



Зіставляючи ці дані з результатами вищенаведеного аналізу, можна від­значити, що:

— основними операторами на цьому ринку були банки (середній розмір однієї угоди промовляє сам за себе); крім того, досить великі комісійні, які стягуються біржею (по 1% з покупця і продавця), могли "витримати" знову ж таки в основному банки: їм не доводилося платити самим собі комісійні (до 0,5% додатково з кожного учасника операції);

— переважна більшість угод була укладена у травні—серпні, тобто в пе­ріод перманентного спаду ставок на первинному ринку, коли банки займа­лись арбітражем аукціон— клієнти, одержуючи монопольні надприбутки від продажу раніше куплених суперприбуткових ОВДП;

— як у періоди зростання ставок на первинних аукціонах, так і в періо­ди їх спаду ринок різко скорочувався як за загальними обсягами, так і за се­редніми обсягами однієї угоди;

— стабільність або підвищення курсу UAK (UAH) гнітюче діяли на ринок; — існує певна кореляційна залежність між щомісячним обсягом угод та їх середнім розміром (коефіцієнт 0,74), тобто розширення ринку досягалось не стільки за рахунок залучення нових учасників, скільки за рахунок поси­лення азарту старих.

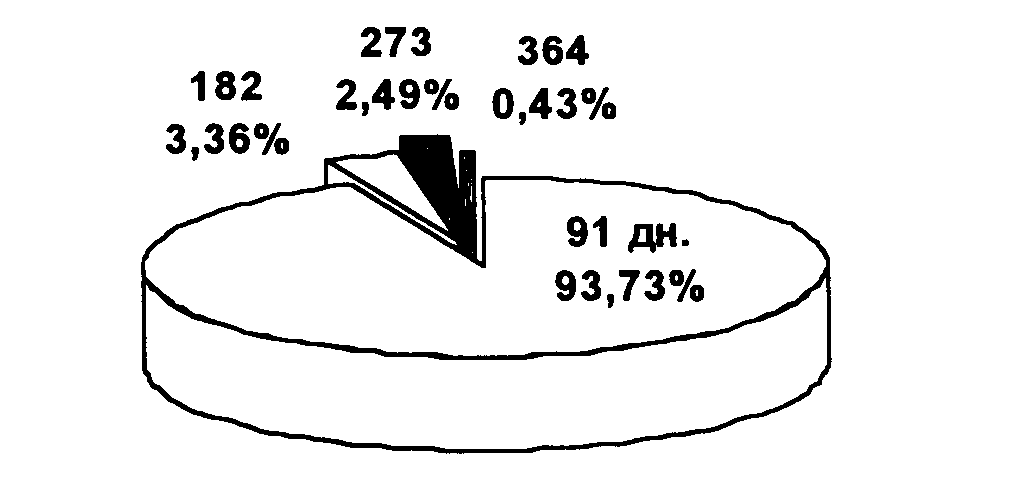
Як показує *діаграма 2,* позабіржовий ринок, по суті, дорівнює ринку 91-денних ОВДП.

Внаслідок цього розгляд вторинного ринку в даній статті в подальшому грунтуватиметься на аналізі операцій з 91-денними ОВДП.

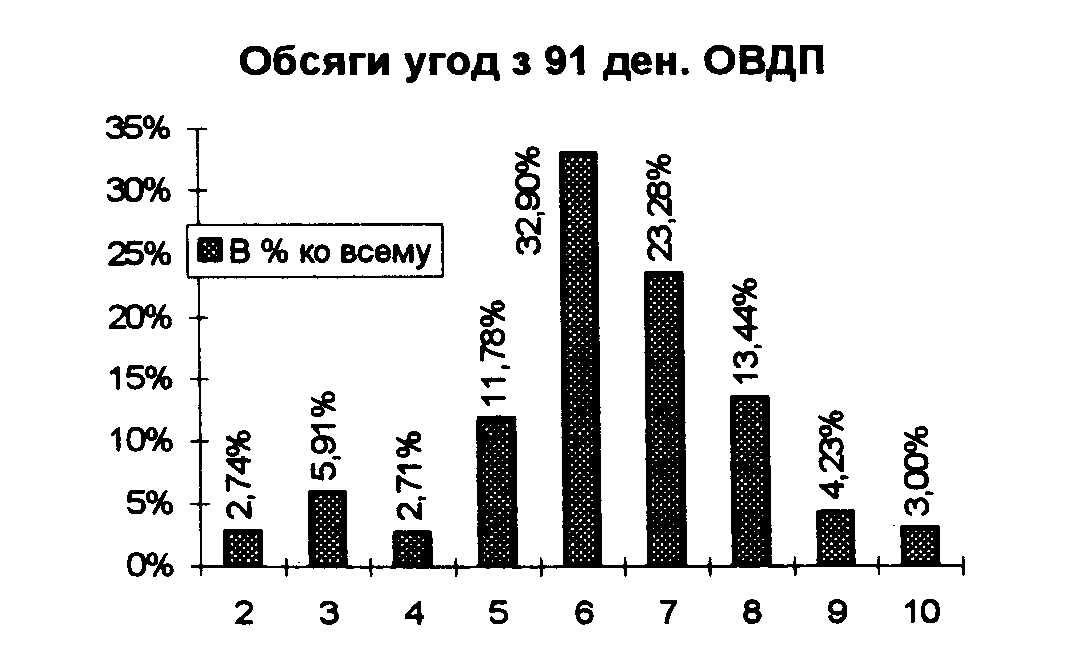
Параметри операцій з ними станом на 31.10.96 р. у цілому демонстру­ються у *гістограмах 5, 6, 7.*

*Діаграма 2.* Відношення обсягів операцій з ОВДП (за термінами) до

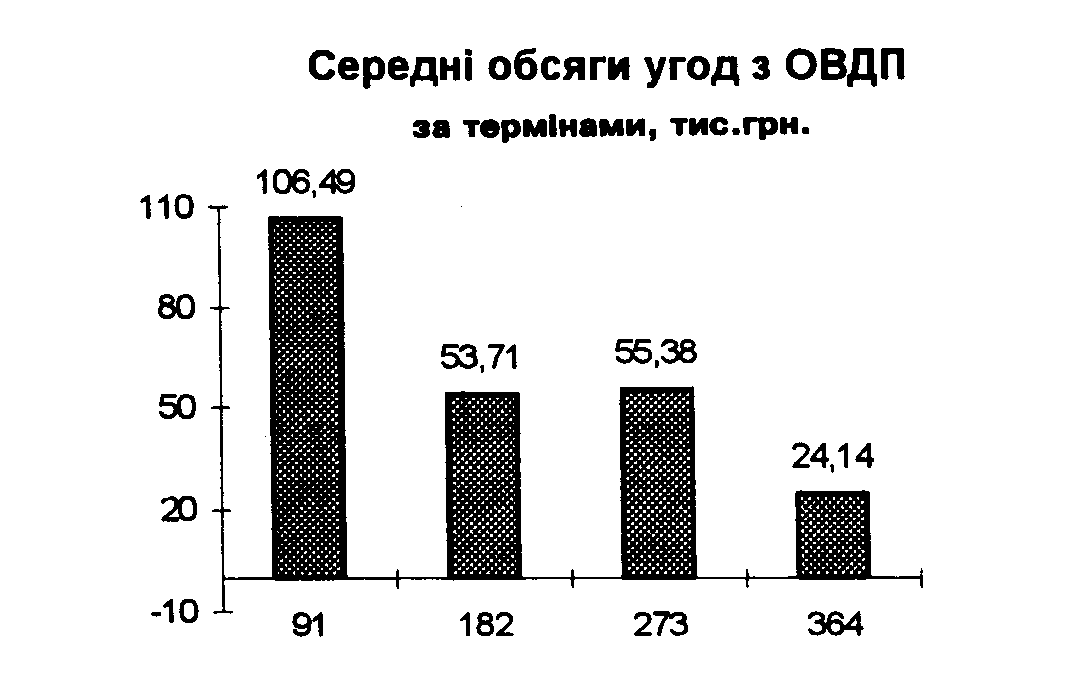
всього обсягу операцій



*Гістограма 5.*

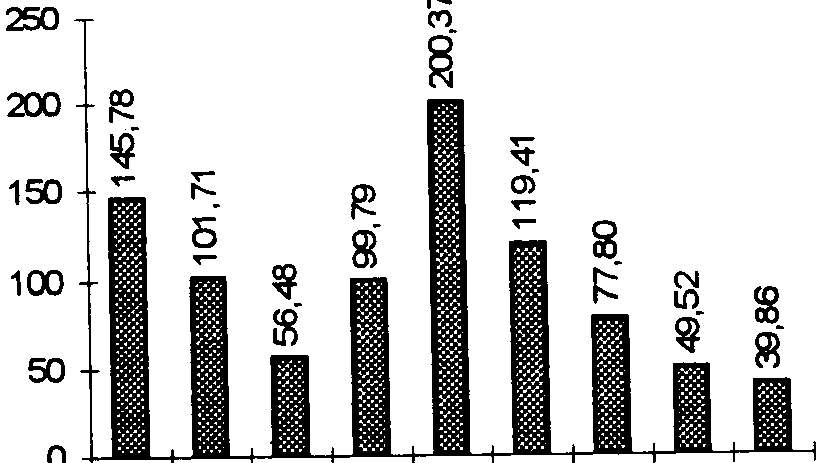


Як бачимо, гістограма 5, яка демонструє процентне співвідношення об­сягів угод 391- денними ОВДП, практично цілком відповідає гістограмі 4. Гістограма 6.



*Гістограма 7.*

Середній обсяг угод з 91-ден. ОВДП, тис. грн.



*Таблиця 17* демонструє процентне співвідношення між обсягами угод і кількістю угод 391- денними ОВДП до загальної кількості":

*Таблиця 17.*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Пройшло з дати аукціону | Кількість угод у *%* до усього | Обсяг угод у % до усього |
| до ЗО дн. вкл. | 40,58 | 54,16 |
| до 60 дн. вкл. | 37,67 | 29,08 |
| до 90 дн. вкл. | 21,75 | 16,76 |

Із таблиці 17 видно, як активно банки грали на перепродажу коротких ОВДП, причому великими пакетами.

У сучасних економічних умовах України банки — одні з основних опе­раторів та інвесторів на ринку — практично не мають альтернативних ОВДП за прибутковістю (не кажучи вже про надійність) напрямків використання власних і залучених коштів. При цьому уряд і НБУ робили і роблять усе, щоб не дати змоги нашим банкам "піднятися", збільшити свої розміри, а значить, і можливості. В результаті потужність банківської системи України не можна зіставити навіть з російською, хоч і там проблем вистачає. Резуль­тати такої політики заслуговують на окремий розгляд, а тут ми обмежимося лише аналізом ЇЇ наслідків щодо ринку ОВДП.

Здається, практично всі кроки по оздоровленню своєї економіки (не ка­жучи вже про їх правове забезпечення) Україна робить слідом за Росією — із запізненням від декількох місяців до кількох років, при цьому акуратно пов­торюючи помилки попередника.

Скільки галасу свого часу наробив "чорний вівторок" 11.10.94 р. у Росії! Скільки писалось про те, що одним із основних факторів від початку обвалу RUR., а потім спаду USD вже на наступному тижні стали відповідно відплив коштів із ринку ДКО та розміщення чергових їх тримісячних випусків! Але це не навчило: на хвилі "стабільного" пореформеного курсу ПАН, вже після "відпущення" його курсу з боку НБУ, МФ вирішило "скинути ставку" перед виплатами в грудні 1996 — січні 1997 рр.

Виявилося, що обманювати МВФ набагато простіше, ніж щось реально змінити в економіці.

У таких умовах, коли банки практично не можуть "по-старому" заробля­ти свої гроші за рахунок кредитування прямих позичальників, коли інфляція в серпні—вересні становила 5,7% і 2% відповідно, а ставка за всіма ОВДП різко зменшилась, вони пустилися на всі заставки на валютному ринку. Справді, за підсумками 207-го і 210-го аукціонів (22 і 29.10.96 відповідно) ставка прибутковості за 91-денними ОВДП впала до 30,65 і 30,19% річних, при тому, що ставки міжбанку за overnight сягали ЗО—35%, а за ЗО-ден. — 60— 65%. Внаслідок цього банки не лише перестали інвестувати в ОВДП нові гроші, а й стали "уходити в долар" з надією на спекулятивні надприбут­ки. Як підсумок цього — явно завищений курс UAH (середній офіційний курс USD у червні—липні 1996 р. — 180031 UAK) вдалося розкачати на між­банку . Посилився потенціал арбітражу ММВБ—УМВБ та УМВБ—міжбанк, а потім на ринку всі стали "ведмедями". А тут ще й НБУ, змушений "підга­няти рішення під відповідь" — підтримувати показник чистих зовнішніх ак­тивів перед МВФ, виступив основним покупцем USD на міжбанку і ММВБ. Отже, 05.10- 22.11.96 р. UAH девальвувала на 6,31%.

Однак девальвація UAH — не єдиний негативний результат непродума­ної політики МФ, не узгодженої до того ж із НБУ. Головне — втрата довіри консервативних інвесторів (перш за все нерезидентів)' , а також хаос на рин­ку, наслідком якого став катастрофічний спад обсягів залучення грошей ре­зидентів на придбання ОВДП.

МФ, звичайно, опам'яталося, але було пізно: місяць (з 17.10.96 по 14.11.96) обсяги залучення 91-денних ОВДП становили в середньому 3,1 млн. грн. за аукціон (у сумі — 18,8 млн. грн.), 182-денних — 6,1 і 55,6 млн. грн. від­повідно. Куди поділися гроші — ми вже бачили вище. В паніці 12.11.96 р. МФ різко (на 12,26 процентних пункта) підняло ставку прибутковості на 91-ден. ОВДП, а 15.11.96 р. — майже так само різко (на 6,9 процентних пункта) на 182-денні. Як наслідок, 15.11.96 р. обсяг розміщення 91-денних ОВДП ста­новив 35,9 млн. грн. (прибутковість акціону 45,96% річних), 21.11.96 р. — 74,3 млн. грн. (56,88%); на цю ж дату (21.11.96 р.) обсяг розміщення 182-денних ОВДП становив 28,4 млн. грн. (59,9%).

Таким чином, дуже (на 106,1 млн. грн. за ціною розміщення) ускладнивши собі життя в лютому 1997 р., девальвувавши UAH, підірвавши довіру іноземних і вітчизняних інвесторів, одержавши за місяць всього лише близько 74,4 млн. грн. за низькою ціною, заплативши в 1,5 раза дорожче за вказані 106,1 млн. грн. за 91-денні ОВДП, МФ у результаті опинилося на тому ж місці.

Залишається сподіватися, що емітент одержав корисний урок: в умовах, коли банки реально можуть заробляти лише на ОВДП і валюті, поводитися з обсягами і ставкою на ринку необхідно дуже обережно — ейфорія від вдало проведеної деномінації національної валюти і реалії економіки — все ще "дві великі різниці".

Таким чином, основою політики емітента має бути повільне, поступове зростання ринку при стабільній (та/або передбаченій) ставці прибутковості, орієнтованої на облікову ставку НБУ, індекс інфляції і темпи девальвації UAH. І звичайно, політика ця повинна бути гласною, а повна офіційна інфор­мація про параметри ринку — доступною для всіх суб'єктів господарювання.

Нині можна виділити такі фактори, які здатні впливати або навіть виз­начати динаміку рівня прибутковості ДЦП у майбутньому.

Фактори, що впливають на зростання номінальної прибутковості ОВДП на початку 1997 р.:

— всі фактори, що посилюють інфляцію (декларовані МФ на 1997 р. по­казники інфляції на рівні 24,5%, на нашу думку, витримані не будуть);

— великі обсяги погашення ОВДП уже, в І—II кварталах 1994 р. (див. *графік 6),*

*—* заплановане зниження податків повинно (хоч і тимчасово) різко ско­ротити прибуткову частину бюджету протягом як мінімум перших трьох кварталів 1997 р., що змусить МФ шукати альтернативні джерела фінансу­вання, а саме (а можливо, і в основному) за рахунок ринку ДЦП. В свою чергу, швидко і значно розширити ринок можна буде, лише збільшивши їх прибутковість.

Фактори, які протидіють зростанню номінальної прибутковості ОВДП на початку 1997 р.:

— емісія єврооблігацій та ДЦП, аналогічних ОВДП (давно запланований випуск казначейських векселів);

— взагалі всі фактори, які збільшують пропозицію грошей на ринку ОВДП, а саме:

а) жорстка регламентованість, достатній ступінь керування з боку НБУ і відносно невеликі обсяги валютного ринку України взагалі гнітюче діють на прибутковість валютних спекуляцій, що призводить до відвернення спекуля­тивного капіталу на ринок ОВДП;

б) одержання кредитів МВФ, оскільки ці кошти можуть бути реалізовані на валютному ринку, а виручена гривнєва маса потім може бути спрямована на погашення ОВДП;

в) наявність в НБУ стабілізаційного фонду UAH;

г) жорстке регулювання економіки, відсутність надійних і досить прибут­кових напрямків інвестування для значної частини господарюючих суб'єктів.

(Врешті Мінфін може не дуже побоюватись зниження обсягів ринку при розумному зниженні прибутковості.

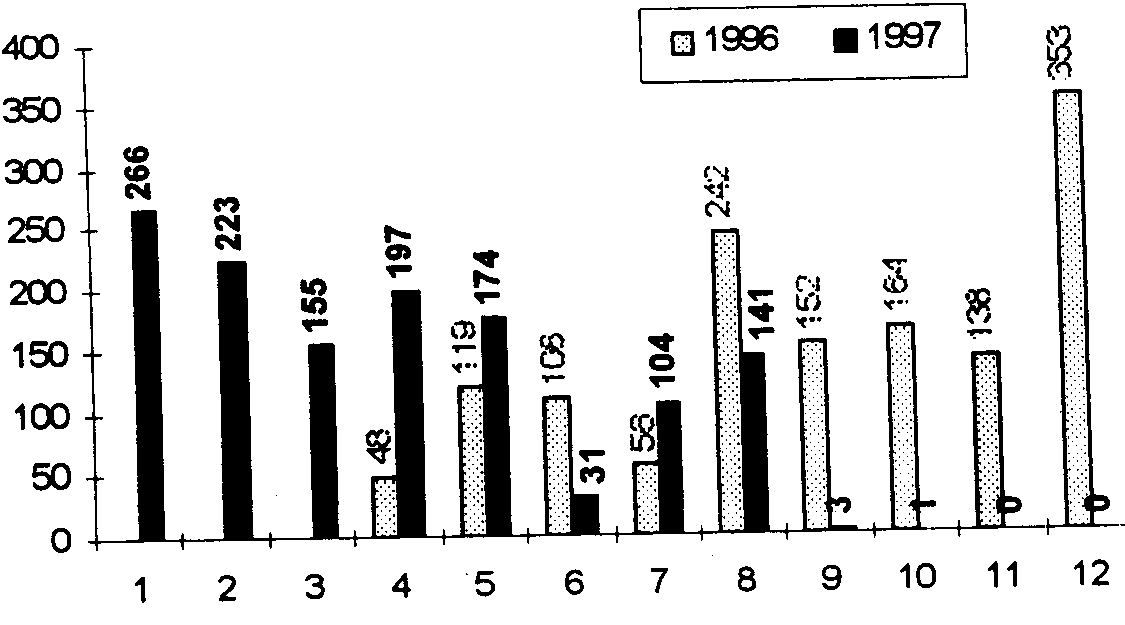
Взагалі, зменшення гостроти потреби Мінфіну у готівці для погашення ОВДП через будь-які причини дасть змогу йому повільно знизити прибутко­вість ОВДП, навіть якщо це призведе до скорочення виручки від новорозмі-щених траншів ОВДП);

- жорстка монетарна політика уряду в 1996 р.;

- слабкість банківської системи України.

Розподіл заборгованості по виплатах у 1996—1997 рр. (млн. UAH) за під­сумками 255 аукціонів ОВДП(96) демонструється *графіком 6.*

*Графік 6.*



Як бачимо, І—II квартали 1997 р. досить напружені для МФ (на кінець червня 1997р. — 1046 млн. грн., а ще попереду грудень 1997-го), навіть з урахуванням того, що значна частина заборгованості (до 580 млн. грн.), можливо, повинна бути виплачена (тобто не виплачена) рідному НБУ. Отже, ризик інвестування в ОВДП носить політико-економічний характер.

Взагалі, схема рефінансування держборгу нагадує піраміду за типом АТ "МММ", яка існує, доки держава має кредит довіри у інвесторів. Таким чином, обвал піраміди взагалі може мати місце через такі причини: — непродумані дії держави, що призвели до масового скидання ОВДП, як це вже було у випадку з нерезидентами;

— різке посилення темпів інфляції або прибутковості валютних спекуля­цій, що не супроводжується адекватним зростанням прибутковості операцій із ОВДП;

— неправильна схема використання залучених коштів у сукупності з не­виконанням дохідної частини бюджету (коли залучені на ринку ОВДП кош­ти просто використовуються на затуляння дірок у бюджеті, що мають в ос­нові структурні проблеми в економіці, а не використовуються для інвестицій у виробництво тощо).

Внаслідок цих та інших причин держава може виявитися неспроможною своєчасно погасити чергові випуски ОВДП (тобто "заморозити" виплати на певний термін).

Втрати інвестора у цьому разі зведуться до неодержаного прибутку за ра­хунок альтернативних напрямків інвестування та інфляційних втрат. Разом із тим практично немає сумнівів у самому поверненні (хоч і з запізненням) ін­вестованих сум.

Слід, однак, зазначити, що за відповідних умов такого роду піраміди мо­жуть існувати практично вічно (приклад — США). До речі, у Росії на сьогод­нішній день вже є досить-таки значний досвід реструктуризації держборгу (як за термінами, так і за ставками прибутку і навіть за різними фінансови­ми інструментами). Як свідчать успішні дії НБУ влітку 1996 року, в Україні також можливе ефективне керування ситуацією на ринку.

Розширення ринку і збільшення рівня прибутковості з метою послаб­лення тиску на інші сегменти фінансового ринку (грошовий і валютний) у сукупності з популістською бюджетною політикою можуть втягнути уряд до "неграмотної" побудови "піраміди". Разом із тим підтримка досягнутих об­сягів ринку, а також його постійне і повільне зростання є одним із важливих завдань будь-якого уряду внаслідок дуже великого макроекономічного зна­чення ринку державних обов'язків. І уряд повинен робити все від нього за­лежне, щоб на ринку не трапилися негативні зміни.

Таким чином, найважливішою гарантією реалізації прав та інтересів ін­весторів є пряма і суттєва зацікавленість емітента — Міністерства фінансів.

**ПРЯМІ БЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН**

Однією з центральних і, водночас, суперечливих проблем внутрішньо­державних фінансових відносин є надання місцевим органам влади коштів з централізованого бюджету. Хоча вагома підтримка місцевих органів влади забезпечується їх участю у загальнонаціональних податках, проте її, як пра­вило, виявляється не досить для забезпечення адекватного фінансування діяльності місцевої влади по виконанню своїх функцій згідно із законодавст­вом. Тому вона доповнюється прямими бюджетними трансфертами, частка яких у доходах місцевих бюджетів у різних країнах становить від 10 до 30%. Спричинюють таке становище декілька факторів.

По-перше, найчастіше надання деяких суспільних благ, як от: освіта, охорона здоров'я та навколишнього середовища тощо, ефективніше здій­снювати на локальному рівні, де їх виробництво максимально наближене до споживачів, а тому й менші управлінські витрати і більш ефективний конт­роль за використанням коштів. Видатки місцевих бюджеті на виробництво таких благ мають, природно, покриватися відповідними трансфертами із централізованого бюджету.

По-друге, існують такі локальні суспільні блага, що характеризуються так званим спіл-овером, або зовнішнім ефектом. Ними можуть користувати­ся і мешканці сусідніх територій, хоча і не несуть при цьому жодних ви­датків. Цю явну несправедливість можна подолати шляхом спільного фінан­сування проектів декількома територіями, але часто така можливість не мо­же бути реалізована або через брак у них коштів, або внаслідок небажання деяких з них брати участь у фінансуванні (це явище аналогічне проблемі "безбілетників", що виникає у відносинах індивід — колектив при вироб­ництві благ колективного споживання). Тому, враховуючи високу значущість таких локальних суспільних благ, держава має забезпечувати фінансову підтримку тим місцевим органам влади, які їх надають.

По-третє, між адміністративно-територіальними одиницями існують об'єктивно обумовлені відмінності щодо можливостей залучення доходів до місцевого бюджету, які зберігаються навіть при стовідсотковій ефективності їх збирання і стовідсоткових відрахуваннях від суми загальнонаціональних податків. Ці відмінності доходного потенціалу, породжені диференціацією рівня економічного розвитку територій, структури економіки, демографічних особливостей і т.п., можуть досягати разючого розмаху: у Польщі на початку 90-х років максимальний розрив між доходами гмін на душу населення сягав І : 500'. Нездатність деяких осередків місцевої влади сформувати бюджет, достатній для фінансування додатків, робить необхідною централізовану до­помогу нужденним адміністративним одиницям, оскільки одним із завдань держави є забезпечення приблизно однакових умов життя громадян неза­лежно від того, де вони мешкають.

По-четверте, в деяких випадках держава перекладає на місцевий рівень функції, які законодавче (і навіть конституційне) закріплені як її сфера відповідальності, — наприклад, утримання військових гарнізонів, органів правопорядку або грошових виплат:; певним категоріям населення згідно із національним законодавством, — .що має супроводжуватись стовідсотковим відшкодуванням з національного бюджету понесених видатків.

Нарешті, по-п'яте, можуть виникати різні обставини, цю вимагають такої експансії місцевих видатків. профінансувати яку місцеві бюджети просто не в змозі, — наприклад, у разі стихійного лиха, структурної кризи, що вражає ре­гіони із сконцентрованими там неперспективними виробництвами тощо. По­давати допомогу в цих випадках має знову ж таки Державний бюджет.

Таким чином, необхідність спеціальної бюджетної підтримки місцевих органів влади у формі прямих бюджетних трансфертів (далі ПБТ) обумовле­на, насамперед, вимогами ефективної алокації та справедливості. Однак це, звичайно, не виключає випадків, коли така допомога подається із суто по­літичних причин, наприклад, щоб забезпечити лояльність місцевої адмініст­ративної еліти до центру, або коли вона є результатом позакулісних домов­леностей між місцевою та центральною бюрократією.

**ОСНОВНІ ВИДИ ПРЯМИХ БЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ МІСЦЕВИМ ОРГАНАМ ВЛАДИ**

Традиційно прямі бюджетні трансферти поділяються на три види: до­тації, субвенції, субсидії. Проте лише останнім часом з'явилися спроби чітко розмежувати ці види, спираючись на які можна дати такі визначення:

Бюджетна дотація — це, як правило, фіксована в сумі грошова допомо­га, що при певних умовах подасться вищестоящим бюджетом місцевим з ме­тою забезпечення виконання ними своїх функцій без обмеження сфери ви­користання коштів на безповоротній основі і не вимагає вкладення коштів з боку отримувача. Згідно з міжнародне визнаною термінологією, це є незв'я­заний, або загальний, або безумовний, або генеральний трансферт (грант) — англ. general, non-conditional grant.

**Бюджетна субвенція** — це грошова допомога, що подається вищестоя­щим бюджетом місцевим з метою забезпечення ними реалізації конкретних цілей і може бути обумовлена вкладенням коштів з боку отримувача; при не­цільовому використанні кошти підлягають поверненню. Згідно з міжнародне визнаною термінологією це є зв'язаний, або спеціальний, або умовний тран­сферт (грант), який надається при певній участі у фінансуванні з боку отри­мувача, — англ. Selective matching grant.

**Бюджетна субсидія** — це грошова допомога, що подається вищестоя­щим бюджетом місцевим з метою забезпечення ними реалізації конкретних цілей, але без необхідності вкладення коштів з боку отримувача. При не­цільовому використанні кошти підлягають поверненню. Згідно з міжнародне визнаною термінологією це є зв'язаний, або спеціальний, або умовний тран­сферт (грант), що не вимагає участі у фінансуванні з боку отримувача.

Дані вище визначення за змістом покладені нами в основу класифікації ПБТ у зарубіжних країнах. Обмовка "за змістом" має тут принципове значен­ня, оскільки в різних країнах один і той же вид ПБТ може називатися по-різ­ному. Так, у деяких країнах бюджетні дотації складаються з кількох різних трансфертів, що надаються за певних умов місцевим колективам: у Росії — це бюджетна дотація, федеральний трансферт; у Франції — глобальна дотація на функціонування, дотація на компенсацію податкових пільг та зниження ста­вок оподаткування, фонд компенсації ПДВ. У деяких країнах — це один трансферт, який, правда, може називатися по-різному: у ФРН — додаткові дотації для земель та ключові дотації для комун; у Польщі — генеральна суб­венція; у Швеції — незв'язана субсидія; у Латвії — бюджетна субсидія; у Литві — дотація. Що стосується України, то тут до останнього часу в обігу був лише один термін — "бюджетні субвенції", яким (за змістом) називали бюджетні дотації; з 1996 р. він був замінений на більш адекватний, на наш погляд, термін — бюджетна дотація.

Таке ж розмаїття характерне і для субсидій: у ФРН їх називають "допо­мога", "дотація"; у Франції — спеціальні субвенції, глобальна дотація на ус­таткування; в Польщі — спеціальні дотації (на самостійно розроблені гмінами програми видатків); у Швеції — цільові субсидії.

Бюджетні субвенції виступають у Росії під цією назвою; у ФРН — цільові дотації для комун; у Франції — глобальна дотація на децентралізацію; у Польщі — спеціальні дотації (на заходи гмін згідно із законодавством та пе­реданими від держави завданнями); у Латвії — бюджети; гранти; у Литві — спеціальні субсидії.

Класифікація за змістом основних видів ПБТ, що практикуються у різних країнах, подана в *таблиці 18.*

*Таблиця 18.* Термінологічне оформлення ПБТ у різних країнах

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Країна | Бюджетна дотація | Бюджетна субсидія | Бюджетна субвенція |
| Росія | Бюджетна дотація Федеральний трансферт | Чисті взаєморозрахунки | Бюджетна субвенція |
| ФРН землі  комуни | Додаткові дотації  Ключові дотації. | Допомога на інвестиції Дотації на виконання спільних завдань Структурний фонд  Допомога на інвестиції Дотації на обслуговування боргу Структурний фонд | Цільові дотації |
| Франція | Глобальна дотація на функціонування Дотація на компенсацію податкових пільг та знижок податків Фонд компенсації ПДВ | Глобальна дотація на устаткування Спеціальні субвенції . | Глобальна дотація на децентралізацію |
| Польща | Субвенція генеральна | Дотації на самостійно розроблені програми видатків | Дотації на завдання згідно із законодавством Дотації на виконання переданих державою завдань |
| Швеція | Незв'язана субсидія | Цільові субсидії |  |
| Латвія | Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання |  | Бюджетні гранти  Гранти з фонду вирівнювання |
| Литва | Дотації |  | Спеціальні субсидії |
| Україна | Бюджетні дотації |  |  |

Слід зазначити, що в законодавстві розглянутих країн не дається розгор­нутого визначення кожного з видів практикованих ПБТ, а вказується лише те, з якою метою подається псиний вид допомоги. Так, відносно додаткових дотацій на землі ФРН написано: "Федерація за рахунок своїх коштів надає слабким у фінансовому відношенні землям дотації для додаткового покриття їх загальних фінансових потреб в Адміністративному кодексі Франції про глобальну дотацію на децентралізацію сказано лише те, що вона надається для компенсації витрат при передачі повноважень зверху вниз, якщо видат­ки не компенсуються передачею податків тощо. Конкретні елементи меха­нізму надання ПБТ визначаються або спеціальними законами, або найчас­тіше інструктивними матеріалами Міністерства фінансів. Так, у Франції що­річно видається "Бюджетний путівник для комун, департаментів та регіонів", в якому фіксуються умови надання ПБТ у поточному фінансовому році та розподіл їх загальної суми згідно із Законом про бюджет. Саме цим .можна пояснити те, що в деяких країнах ПБТ, які за змістом мають бути віднесені до різних видів, мають одну й ту саму назву (у Франції і ФРН та­кою назвою є дотації, у Швеції— субсидії і т.д.). Тобто ці поняття викорис­товуються згідно із традиційним змістом, що в них вкладається; інакше ка­жучи, принципово важливою є не назва ПБТ, а сфера його використання та механізм надання.

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД НАДАННЯ МІСЦЕВИМ БЮДЖЕТАМ ТРАНСФЕРТІВ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ**

В усіх з проаналізованих країн існують певні системи вертикальних бюд­жетних трансфертів, що є завершальною ланкою міжбюджетних фінансових відносин. Вони покликані забезпечити нормальне функціонування місцевих колективів і доповнити такі їх елементи, як місцеві податки і збори, участь у загальнонаціональних податках. У деяких країнах система ПБТ доповнюєть­ся горизонтальними трансфертами, що характеризують відносини між бюд­жетами одного рівня. Такі системи горизонтального вирівнювання існують насамперед у розвинутих країнах *(див. табл.22).*

Яким вимогам має відповідати оптимальна система ПБТ? В одній з пуб­лікацій Світового банку зазначено, що вона має:

— враховувати відмінності у фінансових потребах територій за умов чітко визначеної сфери їх відповідальності;

— компенсувати відмінності між урядами одного рівня щодо потенцій­ної можливості фінансувати видатки:

— створювати стимули для зростання ступеня використання місцевими органами власного доходного потенціалу;

— бути стабільною, передбачуваною, відповідати динаміці потреб тери­торій;

— не заохочувати марнотратство суспільних коштів. У цілому в досліджуваних країнах ПБТ становлять досить вагому частку доходів місцевих бюджетів. Причому; як видно з таблиці 21, вагоміша частка ПБТ — у країнах унітарного типу (особливо Франція, Польща, Латвія), тоді як у федеративних (ФРН; Росія) -" вона нижче. Це потверджує висновок, зроблений ще у 70-ті роки у доповіді щодо країн з розвинутою ринковою економікою Мак-Дугласом Комісії Європейського Співтовариства: рівень пе­рерозподілу між регіонами в унітарних державах вищий, ніж у федеративних'.

Якщо взяти за вихідний підхід до класифікації ПБТ щодо їх джерел, ме­ханізмів розподілу та ступеня свободи використання, що практикується фахівцями з місцевих фінансів, то аналіз матеріалів стосовно досліджуваних країн дозволяє з'ясувати найбільш загальні особливості системи ПБТ як такої.

1. Формування фонду ПВТ може здійснюватися як:

а) часткові відрахування віл одного або деяких податків, що надходять до держбюджету;

б) щорічні асигнування держбюджету;

в) обсяг видатків місцевих колективів.

Огляд джерел фонду ПБТ поданий у *таблиці*

*Таблиця 19*. Джерела фонду ПБТ у різних країнах

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Країна | Види ПБТ | Джерела ПБТ |
| ФРН | Додаткові дотації  Допомога на інвестиції  Дотації на виконання спільних завдань Структурний фонд | 2% суми ПДВ, сплачується з федеральної частки  Залежно від місцевих видатків |
| росія | Бюджетна дотація  Бюджетні субвенції  Федеральний трансферт  Чисті взаєморозрахунки | Бюджетні асигнування 15% надходжень до держбюджету Залежно від місцевих видатків |
| Франція | Глобальна дотація на функціонування Дотації на компенсацію податкових пільг Глобальна дотація на децентралізацію Глобальна дотація на устаткування Компенсація ПДВ Спеціальні субвенції | Щорічно індексована частка ПДВ Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток  Залежно від місцевих видатків „ Частка ПДВ Бюджетні асигнування; залежно віл місцевих видатків |
| Швеція | Незв'язані субсидії Цільові субсидії | Бюджетні асигнування  Згідно з місцевими видатками |
| Польща | Загальні субвенції Цільові дотації | Частка до бюджетних видатків держави  Бюджетні асигнування; залежно від місцевих видатків |
| Латвія | Бюджетні субсидії  Субсидії з фонду вирівнювання  Цільові гранти | Бюджетні асигнування  Частка прибуткового податку Бюджетні асигнування |
| Литва | Бюджетні дотації  Спеціальні субсидії | Бюджетні асигнування |
| Україна | Бюджетні дотації | Бюджетні асигнування |

Загалом вважається, що найстабільнішою частиною ПБТ є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету, хоч повної стабільності такий підхід не дає. На наш погляд, найбільшу стабільність *з* огляду на джерело мають дотації у Франції (ГДФ). У країнах із стабільною економікою ПБТ, що мають приро­ду бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела (ФРН, Франція, Польща). Такого підходу намагаються дотримуватися й у Росії. Що стосується зв'язаних ПБТ, то найбільш підходящим для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків. Як бачимо, країни з трансформаційною економікою (Латвія, Литва, Україна) не в змозі забезпечити стабільного дже­рела ПБТ, а тому віддають перевагу бюджетним асигнуванням, обсяг яких за­лежить від можливостей бюджету та політичного фактора.

1. Світова практика виділяє такі методи розподілу ПБТ:

а) пропорційно фінансовій силі (доходам) місцевого колективу;

б) багатофакторна формула;

в) компенсація фактичних видатків місцевих колективів

г) як частина річного бюджету місцевого колективу. Для розподілу бюджетних дотацій найчастіше застосовуються другий та четвертий методи; для зв'язаних ПБТ — перший та третій. Огляд методів розподілу бюджетних дотацій, який практикується у різних країнах, подано в *таблиці 20.*

*Таблиця 20.* Методи розподілу бюджетних дотацій

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Країна | Види дотацій | Методи розподілу |
| ФРН | Додаткові дотації | Частина річного бюджету — у розмірі сум, необхідних для доведення доходної бази до середнього рівня, та як фіксовані суми |
| Росія | Бюджетна дотація Федеральний трансферт | Частина річного бюджету Формула |
| Франція | Генеральна дотація на функціонування  Дотація на компенсацію податкових пільг  Фонд компенсації ПДВ | Формула  Згідно з фактичним розміром втрат (компенсація)  Компенсація частини видатків на капіталовкладення |
| Польща | Субвенція генеральна | Формула |
| Швеція | Незв'язана субсидія | Формула |
| Латвія | Бюджетні субсидії  Субсидії з фонду вирівнювання | Формула  Формула |
| Литва | Дотації | Частина річного бюджету |
| Україна | Бюджетні дотації | Частина річного бюджету |

Як видно з таблиці 20, при розподілі дотацій більшість країн надає пере­вагу формулам, оскільки вони дають змогу більш об'єктивно оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці. Однак сама по собі фор­мула ще не вирішує проблеми, оскільки дуже важливий набір критеріїв, вра­хованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції та Швеції в усіх країнах мало не щорічно відбувається перегляд та уточнення формул. Проте у Франції та Швеції точаться жваві суперечки відносно правомірності вклю­чення у формулу певних показників.

1. Ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикальних трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними ПБТ (субвенції та субсидії) та незв'язаними. Чим істотніша частка бюджетних дотацій у ПБТ — тим більшу свободу мають місцеві колективи. Дуже часто поряд з об'єктив­ними чинниками найвагомішими тут виявляються політичні, а саме: нама­гання центру забезпечити собі лояльність регіонів. Так, у Росії це виявилось у різкому зростанні частки незв'язаних трансфертів. Така ж картина — у Швеції, хоча тут першу роль відіграли економічні фактори. Як видно з *таб­лиці 21,* у країнах із стабільною економікою та розвинутими традиціями само­врядування саме бюджетні дотації відіграють головну роль (ФРН, Франція, Швеція), тоді як у країнах, що трансформуються, найчастіше — зв'язані трансферти (Польща, Латвія, до останнього часу Росія). Загалом про опти­мальне співвідношення між формами ПБТ навряд чи можна говорити. Про оптимізацію може йтися лише в окремій країні, хоча тенденція до глоба­лізації ПБТ у світі існує.

*Таблиця 21*. Співвідношення різних видів ПБТ (у % до доходів місцевих колективів)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Країна | Усього ПБТ | У тому числі | |
|  |  | Дотації | Субвенції та Субсидії |
| ФРН землі комуни | 8,1  41,6 | 1,4  31,0 | 6,7  10,6 |
| Росія | 20,1 | 2,4 | 17,7 |
| Франція | 23,0 | 15,3 | 7,7 |
| Швеція муніципалітети лени | 20  17 | 15,0  11,0 | 5,0  6,0 |
| Польща | 29,2 | 11,9 | 17,3 |
| Латвія | 61,7 | 9,2 | 52,5 |
| Литва | 8,7 | 5,7 | 3,0 |
| Україна | 3,1 | 3,1 | — |

Слід зазначити, що у багатьох країнах бюджетні дотації застосовуються як інструмент фінансового вирівнювання, хоча останнє може здійснюватися і безпосередньо між територіальними колективами. Найбільшого рівня роз­будови цих інструментів посягли у ФРН та Швеції.

*Таблиця 22*. Наявність спеціальних механізмів фінансового вирівнювання

серед місцевих колективів

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Країна | За рахунок ПБТ | За рахунок горизонтального перерозподілу |
| ФРН | Додаткові дотації | Горизонтальні трансферти |
| Росія | Фонд підтримки регіонів | — |
| Франція | Дотація рівномірного розподілу | Фонд солідарності територіальних колективів |
| Швеція | Гарантована доходна база | Міжмуніципальні вирівнювальні платежі |
| Польща Субвенція на вирівнювання | | — |
| Латвія | Фонд вирівнювання | Фонд взаємної допомоги |
| Литва |  | — |
| Україна | - | — |

Ефективність функціонування системи ПБТ в окремих країнах прямо пов'язана із ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної закріпленості ПБТ у досліджуваних країнах дуже відрізняється. Серед країн із сформованою нормативною базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити ФРН, Францію, Швецію. Так, у ФРН визначення основних виді» ПБТ землям закріплені в Основному За­коні (так звана Фінансова конституція). Механізм надання ПБТ визначаєть­ся спеціальними законами ("Про вирівнювання різної економічної сили зе­мель", "Про фінансову допомогу Федерації...", законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції). У Франції основні види ПБТ визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністра­тивний кодекс по місцевому самоврядуванню. Кодекс комун тощо.

У країнах, що переживають період становлення нових засад місцевого самоврядування, законодавство відрізняється більшою різноманітністю, яка, проте, не позбавляє їх необхідності по декілька разів переглядати одні й ті самі законодавчі акти, поновлені згідно з новими умовами. В більшості країн прийнято закони про місцеве самоврядування, де визначено фінансові основи місцевої влади і види ПБТ, які еони можуть отримувати; є також і закони про місцеві бюджети, де визначається доходна база місцевих колек­тивів, їх права на отримання ПБТ.

Обсяг ресурсів для ПБТ у розрізі їх окремих видів визначається закона­ми про бюджет, які приймаються щорічно. Вони створюють нормативну ба­зу ПБТ у країнах, де поки що немає спеціальних законів щодо окремих їх форм, але роблять процес їх надання непередбачуваним та нестабільним, ос­кільки в багатьох з цих країн бюджети мають великі дефіцити. Це скорочує фінансові ресурси для підтримки місцевого самоврядування, а негативний ефект підсилюється затягуванням бюджетних дебатів, частими корекціями бюджетних видатків.

Однак у постсоціалістичних країнах іде інтенсивний процес законотвор­чості в цій галузі, і через певний час вони матимуть досить відпрацьовану нормативну базу надання ПБТ. Що стосується України, то тут нормативна ба­за надання ПБТ практично відсутня. У галузі законотворчості для місцевого самоврядування ми відстали від сусідніх держав на 3—4 роки, що не могло не­гативно не вплинути на розбудову місцевого самоврядування. Проте з прий­няттям нового Основного Закону незалежної України надія на прискорення розбудови фінансових відносин між різними рівнями держави, включаючи і ПБТ, істотно зростає, хоча, на наш погляд, їх засади сформульовані занадто загально, а тому підлягають конкретизації у спеціальному законодавстві.

**ВИСНОВКИ ІЗ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Стан ПБТ в Україні може бути охарактеризований так: ~ по-перше, відсутнє законодавче закріплення (і навіть визначення) ос­новних видів вертикальних трансфертів, не з'ясовані механізми надання ПБТ. Із видів ПБТ, на які згідно з бюджетним законодавством мають права місцеві колективи, практикується лише один — бюджетні дотації (до 1996 р. їх безпідставно називали бюджетними субвенціями);

— по-друге, частка ПБТ порівняно із досліджуваними країнами, включа­ючи й ті, котрі переживають постсоціалістичну ламку усталених відносин, надзвичайно мала щодо загальної суми доходів місцевих бюджетів, що свідчить про фактичну нерозвинутість механізму ПБТ як такого;

— по-третє, не розроблені нормативні засади розподілу ПБТ, який здій­снюється за принципом "від досягнутого" і не створює стимулів для актив­нішої доходної політики місцевих урядів.

З цього, враховуючи світовий досвід, можна зробити такі висновки: 1. Треба створювати нормативну базу для надання ПБТ. Вона має чіткіше визначити компетенцію місцевих органів влади та держави, розме­жовувати джерела їх доходів. Доцільно було б прийняти спеціальний закон про місцевий бюджет, де були б чітко визначені основні доходи й видатки місцевих бюджетів, порядок їх виконання тощо, рамковий закон про основи надання прямих бюджетних трансфертів. Можливо, необхідні й спеціальні закони, де визначалося б, в яких випадках і які види ПБТ можуть отримува­ти місцеві колективи, яка процедура надання їх, контролю за використанням тощо.

2. Слід ширше використовувати весь спектр видів ПБТ, що практикуєть­ся у світі. Крім бюджетних дотацій, позитивне значення ми.-- б мати засто­сування насамперед бюджетних субвенцій із закритою датою. При цьому зовсім не обов'язково це приведе до збільшення видатків централізованого бюджету, якщо кошти на народне господарство, що проходять через міністерства, передати частково на місця як фінансову базу для субвенцій. Це дозволить забезпечити їх цільове використання з урахуванням місцевих інтересів. На перших порах співвідношення між незв'язаними та зв'язаними ПБТ може бути на користь перших. В міру підвищення дієвості системи місцевого самоврядування частка бюджетних дотацій поступово може підви­щуватися.

3. Джерелом бюджетних дотацій, що залишатимуться вагомим елементом ПБТ, доцільно зробити не бюджетні асигнування, як це практикується нині, а пул (набір) національних податків, надходження від яких характеризується найбільшою стабільністю — ПДВ та прибутковий податок з громадян.

4. Серед механізмів розподілу бюджетних дотацій перевагу слід віддати структурній формулі, яка б включала в себе компонент вирівнювання. Згідно з рекомендаціями фахівців Світового банку, на першому етапі (до 5 років) можна обмежитись лише вирівнюванням за бюджетними доходами, а після нагромадження достатнього досвіду вирівнювання — вирівнюванням за бюд­жетними видатками, що має здійснюватися також на нормативній основі. Основні компоненти формули, їх ваги повинні бути предметом щорічних уточнень, які мають проводити Міністерство фінансів з радою регіонів (на рівні областей — фінансове управління та асоціації місцевих рад). Це необ­хідно тому, що соціальна-економічна ситуація в країні у цілому та в окремих регіонах може змінюватися дуже швидко.

5. Механізм горизонтального вирівнювання, на наш погляд, поки що вводити недоцільно внаслідок абсолютної недостатності фінансових ресурсів навіть у розвинутих регіонах. Такий механізм слід вводити в дію після більш-менш .тривалого періоду стабілізації економіки країни. Крім того, міжрегіональний перерозподіл може викликати у даний момент і небажані політичні наслідки через невдоволення еліти регіонів, які мають робити, до них внески.

**ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА: НЕОБХІДНІСТЬ ЗБАЛАНСОВАНОГО БЮДЖЕТУ**

Під фіскальною політикою розуміємо процес змін у системі оподаткування та урядових видатках. Для того, щоб : а) зменшити коливання ділових циклів б) сприяти швидкому зростанню економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції.

Гостра дискусія навколо питань фіскальної політики в Україні багато в чому нагадує подібну ситуацію в країнах Латинської Америки наприкінці 1980-х рр., коли назрілі зміни — скорочення дефіциту бюджету, впорядку­вання урядових видатків, податкова реформа — сприймалися неоднозначно, а інфляційна інерція та масове ухиляння від сплати податків ускладнювали будь-які практичні кроки. Процес радикального реформування економік ла­тиноамериканських країн свідчить: 1) без досягнення збалансованого бюд­жету неможливо забезпечити тривалу макроекономічну стабілізацію, 2) при скороченні дефіциту бюджету проведенню податкової реформи повинно пе­редувати впорядкування урядових видатків, 3) зниження ставок оподаткуван­ня сприяє зростанню бюджетних надходжень за умов розширення податко­вої бази та посилення відповідальності за ухиляння від сплати податків.

1 **Переваги збалансованого бюджету** Макроекономічні показники чоти­рьох найбільших країн Латинської Америки — Аргентини, Бразилії, Мекси­ки та Чилі — переконують у справедливості відомих теоретичних аргументів на користь збалансованого бюджету: припинення інфляції, збільшення при­ватних інвестицій, поліпшення сальдо поточного рахунка, прискорення темпів економічного зростання *(таблиця 23).*

Істотне скорочення або (ще краще) досягнення додатного сальдо бюджету не лише обмежує потребу в емісійних кредитах центрального банку, а й фор­мує сподівання цінової та грошової стабільності (результат, необхідний для по­долання інфляційної інерції). Важливо зауважити, що існує і зворотний зв'язок — гальмування інфляції збільшує надходження до бюджету (ефект Олівери — Танзі). Загалом це дає змогу знизити процентні ставки. В Аргентині динаміка процентних ставок майже ідеально повторює зміни в стані бюджету: якщо в 1991 — 1993 рр. поліпшення сальдо бюджету мало наслідком стрімке зниження процентних ставок, то в 1994 — 1995 рр. деяке погіршення цього показника поєднується із вищими процентними ставками, навіть незважаючи на подаль­ше зниження інфляції. У Мексиці реалії збалансованого бюджету сприяли од­ночасному зниженню інфляції та процентних ставок протягом 1990 — 1993 рр., однак експансійна політика з початку 1994 р. (у серпні цього року відбувалися президентські вибори) спричинила стрімке падіння мексиканського песо, по­новлення інфляції та зростання процентних ставок у наступному, 1995 р.

У Бразилії зв'язок між сальдо бюджету, інфляцією та процентними став­ками не такий промовистий, однак визначальну роль фіскальної рестрикції в успішному проведенні антиінфляційного плану "Real" (липень 1994 р.) важко заперечити. У минулому в цій країні не раз виявлялося, що навіть екc-

*Таблиця 23*. Макроекономічні показники країн Латинської Америки (у *%),*

1990 -1995 рр.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Країна | Показник | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|  | Сальдо бюджету | -0,4 | -1,3 | 0,4 | 1,2 | -0,1 | -0,5 |
|  | Інфляція |  | 72,0 | 24,6 | 10,6 | 4,3 | 3,3 |
|  | Процентні ставки |  | 71,0 | 15,0 | 6,0 | 8,0 | 11,0 |
| Аргентина | Інвестиції | 14,0 | 14,6 | 16,7 | 18,2 | 19,2 | 17,8 |
|  | Зростання ВВП | 0,1 | 8,9 | 8,7 | 6,0 | 7,4 | -0,7 |
|  | Поточний рахунок | 6,6 | -0,4 | -2,9 | -2,9 | -3,6 | -8,8 |
|  | Сальдо бюджету | -6,2 | -0,5 | -3,9 | 0,3 | 1,3 | -5,0 |
| Бразилія | Інфляція |  | 459,0 | 1229,0 | 2491,0 | 941,0 | 23,2 |
|  | Процентні ставки | 1082,8 | 2494,3 | 1489,0 | 5756,8 | 56,4 | 39,0 |
|  | Інвестиції | 22,9 | 19,3 | 19,5 | 20,0 | 20,8 |  |
|  | Зростання ВВП | -4,6 | 0,3 | -0,8 | 4,2 | 5,8 | 4,2 |
|  | Поточний рахунок |  | -2,5 | 0,1 | 0 | -0,3 |  |
| Мексика | Сальдо бюджету | -2,8 | -0,2 | 1,5 | 0,4 | -0,8 | -0,7 |
|  | Інфляція | 26,5 | 22,7 | 15,5 | 9,7 | 6,9 | 35,0 |
|  | Процентні ставки | 37,4 | 23,6 | 18,9 | 17,4 | 16,5 | 50,5 |
|  | Інвестиції | 22,8 | 23,4 | 24,4 | 23,2 | 23,5 | 19,4 |
|  | Зростання ВВП | 4,5 | 3,6 | 2,8 | 0,7 | 3,5 | -6,9 |
|  | Поточний рахунок | -1,1 | -1,7 | -2,4 | -2,0 | -2,3 | 0,0 |
| Чилі | Сальдо бюджету | 0,8 | 1,2 | 2,2 | 1,9 | 1,6 | 2,6 |
|  | Інфляція | 26,6 | 22,0 | 15,6 | 12,1 | 12,0 | 7,9 |
|  | Процентні ставки | 48,8 | 28,6 | 23,9 | 24,3 | 20,3 | 18,2 |
|  | Інвестиції | 26,3 | 24,5 | 26,8 | 26,8 | 26,8 | 27,4 |
|  | Зростання ВВП | 3,3 | 7,3 | 10,7 | 6,7 | 4,2 | 8,5 |
|  | Поточний рахунок | -5,8 | 0,9 | -4,5 | -11,4 | -2,9 | 0,6 |

стремально високі процентні ставки неспроможні приборкати інфляцію, як­що нічого не робилося для скорочення дефіциту бюджету. Приміром, від по­чатку 1989 р. реальні процентні ставки були високими (план "Verao"), однак значний дефіцит бюджету (18,6% від ВВП) звів нанівець боротьбу з інфля­цією — у листопаді—грудні 1989 р. її місячні темпи перевищили 40%. Отже, погіршення сальдо бюджету в 1995 р. нагадує про можливість повторення мексиканського "сценарію".

Досвід Аргентини, Бразилії, Мексики та Чилі не заперечує висновку про "пригнічування" приватних інвестицій видатками уряду (інструментальне цей вплив здійснюється через механізм реальних процентних ставок). В Аргентині у 1991 — 1994 рр. обсяги інвестицій зростали в середньому на 8% щорічно, у повній відповідності до успіхів у досягненні збалансованого бюджету. І навпа­ки, рівень інвестицій знизився у 1995 р., що можна пояснити збільшенням де­фіциту бюджету. Не випадково наступного, 1996 р. досягнення збалансованого бюджету розглядалося як основний елемент фіскальної політики. У Мексиці комбінована дія навіть досить незначного дефіциту бюджету, інфляції та висо­ких процентних ставок знизила рівень інвестицій у 1995 р. до рекордно низь­кої позначки — 19,4% від ВВП (це на 5% менше, ніж у 1992 р., коли переви­щення доходів бюджету над його видатками було найпромовистішим).

Збільшення інвестицій (1) робить менш прозорим очікуваний негатив­ний зв'язок між дефіцитом бюджету (G—T) та сальдо поточного рахунка (СЛ)':

**(S-1)-(G-T)=СА, (1)**

де G — видатки бюджету, Т — бюджетні надходження, а S — обсяги заощаджень. Зрозуміло, що скорочення дефіциту бюджету поліпшує сальдо по­точного рахунка, приймаючи незмінними рівні приватних заощаджень та інвестицій. Якщо ж інвестиції зростають, то не виключено, що відповідне збільшення імпорту основних засобів, сировини та напівфабрикатів погір­шить сальдо поточного рахунка, принаймні в короткочасному плані. З іншо­го боку, у віддаленішій перспективі прискорення темпів економічного зрос­тання — логічний наслідок зростання обсягів інвестицій — та подальше збільшення заощаджень повинні поліпшити сальдо поточного рахунка. Саме такий перебіг подій спостерігається в економіці Чилі.

Розвиток чилійської економіки переконує у перевагах тривалого переви­щення доходів бюджету над видатками (зауважимо, що такий результат харак­терний для країн Південно-Східної Азії). На думку спеціалістів МВФ, додатне сальдо бюджету додатково дає змогу: збільшити кредитні ресурси у банківсь­кому секторі; нейтралізувати негативні макроекономічні шоки; підвищити до­віру до національної економіки; забезпечити добробут майбутніх поколінь У 1988 — 1995 рр. додатне сальдо бюджету сприяло послідовному зниженню темпів інфляції — до 7,9% у 1995 р. Значні обсяги інвестицій у чилійську еко­номіку забезпечили стійке зростання ВВП — у середньому на 6,8% у 1990 — 1995 рр. Не менш важливо, що економіка Чилі подолала однобоку орієнтацію на видобуток та експорт міді: в 1995 р. її частка в загальних обсягах експорту впала до 32%. Почали розвиватися сільське господарство та переробна про­мисловість.

2**. Шляхи досягнення збалансованого бюджету**. Першочерговим завданням впорядкування урядових видатків, що передбачає: скорочення їх частки у ВВП та збільшення видатків на освіту, охорону здоров'я, розвиток інфраст­руктури. Лише після цього стає можливим, визначити параметри податкової реформи, яка за будь-яких умов не повинна збільшувати дефіциту бюджету — інакше її проведення втрачає сенс і може означати крах зваженої економіч­ної політики.

З початку 1990-х рр. частка урядових видатків у ВВП Бразилії та Мекси­ки істотно зменшилась *(таблиця 24).* На рівні 20% від ВВП стабілізувалися видатки уряду Чилі. Проте частка урядових видатків у ВВП країн Латинської Америки значно перевищує, наприклад, показники країн Південно-Східної Азії — Південної Кореї, Сінгапуру і Таїланду, що свідчить про незавер­шеність розпочатої роботи щодо скорочення урядових видатків.

**'**Цю залежність отримано після декомпозиції елементів валового національного доходу (Y):

**Y =С+I+G+Х—М =С+S+Т—F**, де С— приватне споживання, Х — обсяги експорту товарів та послуг, М — обсяги імпорту товарів та послуг, F — трансфертні платежі з-за кордону. Сальдо поточного рахунка (СА) визначено таким чином:

**СА = X— М+ F**

*Таблиця 24.* Видатки бюджету в країнах Латинської Америки та Південно-Східної Азії (у *%* до ВВП), 1989 — 1994 рр.

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 |
| Латинська Америка | Аргентина | 28,3 | 23,2 | 24,2 | 28,0 | 30,0 |  |
|  | Бразилія | 40,1 | 37,0 | 25,7 | 30,2 |  |  |
|  | Мексика | 23,4 | 17,4 | 17,0 | 15,9 | 16,6 | 17,7 |
|  | Чилі | 20,9 | 20,3 | 21,2- | 20,3 | 20,8 | 20,5 |
| Південно-Східна Азія | Пд. Корея | 16,0 | 16,2 | 16,5 | 17,0 | 16,9 | 17,7 |
|  | Сінгапур | 21,5 | 20,4 | 20,8 | 18,9 | 17,1 |  |
|  | Таїланд | 14,9 | 14,6 | 14,9 | 15,4 | 16,4 | 17,0 |

Напрямки такого скорочення були традиційними: ліквідація різноманітних субсидій та дотацій, приватизація державного майна, раціоналізація державно­го апарату, перегляд соціальних програм тощо. В Аргентині після початку пла­ну "Convertibidad" (квітень 1991 р.) персонал державних установ скоротили на 100 тис. осіб. Протягом 1991 — 1995 рр. у приватні руки перейшли: телефонна мережа та нафтова компанія YPF (у 1990 р. її збитки становили 1,2 млрд. дол. США), електростанції, аеропорти, готелі. Цікаво, що, перебуваючи у державній власності, збитковим було навіть казино. Крім зменшення навантаження на бюджет, приватизовані об'єкти почали генерувати значні податкові надходжен­ня. Так, у 1992 р. від приватних телефонних компаній до бюджету надійшло 76 млн. дол. США (десятиліттями телефонна мережа Аргентини була збитковою). У Бразилії 1993 р. приватизація 8 сталеплавильних компаній перетворила ос­танні із збиткових у прибуткові підприємства протягом року.

Досвід переконує, що найважче поєднати загальне скорочення урядових видатків із зростанням видатків на економічне обслуговування (транспорт,зв'язок, інфраструктура) та соціальні потреби (освіта й охорона здоров'я). Водночас логіка політичної "коректності" заважає зменшенню субсидій та ліквідації сумнівних соціальних гарантій. Це особливо помітно в Бразилії — країні, де, як жартують, існує 595 партій (по одній на кожного депутата пар­ламенту). В 1994 — 1995 рр. бразильські парламентарії заблокували процес приватизації, реформу пенсійної системи, зусилля уряду щодо скорочення видатків бюджету тощо. Тим часом в окремих штатах на 22 діючих припадає 330 полковників у відставці. Якщо для пересічного бразильця пенсійний стаж становить ЗО — 35 років, то для депутата парламенту — лише 8 років. Системи безплатного навчання та охорони здоров'я також надають переваги тим, у кого вищі доходи. В Бразилії на одного студента витрачається 8804 дол. США, що набагато більше, ніж у Німеччині — 5900 чи Канаді — 3975 дол. США. Водночас у занедбаному стані перебувають початкова та середня освіта. У сфері охорони здоров'я на 12000 найзаможніших пацієнтів витра­чається стільки ж коштів, як на решту 40 млн. громадян.

Щодо податкової системи, то в більшості країн Латинської Америки на момент реформи її спотворювали складна структура податків, обмеженість податкової бази, недосконале законодавство. Ситуацію ускладнювали ухи­ляння від сплати податків та корумпованість податкових служб. У 1974 р. у Колумбії на кожне песо хабара держава втрачала удвадцятеро більше. У Бра­зилії щорічні втрати від ухиляння од сплати податків у 1990 — 1994 рр. стано­вили 40 млрд. дол. США . Наприкінці 1980-х рр. у Аргентині платити податок вважалося невдалим жартом. Не дивно, що саме в цій країні 1991 року прове­ли найпослідовнішу податкову реформу. В Чилі це робили поступово протя­гом 1985 — 1990 рр. Успішною була податкова реформа у Болівії в 1985 — 1986 рр. В усіх випадках забезпечувалися універсальні вимоги: збільшення доходів бюджету, ефективність, справедливість, прозорість.

Досвід країн Латинської Америки не заперечує висновку, що зниження ставок оподаткування збільшує надходження до бюджету. Приміром, у Болівії в 1986 р. ставку податку на дохід знизили із 45 до 10%, а замість по­над 400 податків на роздрібний продаж запровадили єдиний ПДВ зі ставкою 10%. У підсумку частка податків у ВВП Болівії зросла з 1,9% у 1984 р. до 7% у 1987 — 1988 рр.". Подібним чином зниження ставок податку на дохід збільшило надходження до мексиканського бюджету з початку 1990-х рр.

Водночас зниження ставок оподаткування не може розглядатися поза контекстом скорочення урядових видатків та проведення структурних перетворень. Інакше — це популізм. Окрім приватизації, перспективним су­путнім заходом є перехід до приватних схем соціального страхування. Як висловився архітектор аргентинських реформ Домінго Кавальйо, "джерелом пенсій для тих, хто працює, повинні стати їхні власні заощадження, а не по­датки, що дедалі зростають" . Перші приватні пенсійні фонди ще в 1981 р. почали створювати у Чилі. У 1993 р. подібний експеримент розпочато в Пе­ру, а в 1994 р. — в Аргентині та Колумбії.

Досвід окремих країн застерігає від використання занижених ставок по­датку на прибуток. Після трьох років експериментування в Аргентині у 1990 р. ставку цього податку підвищили з 20 до 30%. Трохи раніше це зробили в Чилі, де ставка податку на прибуток зросла від 10 до 30%. З іншого боку, недоцільно пов'язувати ефективність роботи підприємств тільки зі ставкою оподаткування". Не менш промовистим є вплив конкуренції, цінової та гро­шової стабільності, лібералізації зовнішньої торгівлі та ринку робочої сили. В Аргентині у 1991 — 1994 рр. продуктивність праці підвищилась на 42% , а ВВП зростав щорічно в середньому на 7,7%, незважаючи на вищі податки та припинення державної "підтримки" у всіх формах (прямі субсидії, протек­ціонізм, заниження обмінного курсу песо тощо).

Податкова реформа в Аргентині виявила ще одну особливість — гармо­нізація податків ефективна лише у разі розширення податкової бази. В 1990 р. ліквідацію різноманітних "тимчасових" податків (на банківські депозити, на фінансові операції тощо) було поєднано із зниженням мінімального рівня оподатковуваного доходу та обмеженням практики податкових пільг. У 1991 р. ухиляння від сплати податків почало каратися тривалим ув'язненням; служ­би оновленої податкової інспекції (001) отримали додаткові права у конт­ролі за сплатою податків великими приватними компаніями.

Загалом у більшості країн Латинської Америки, як і всюди у "третьому" світі, частка податку на доходи громадян у загальній сумі податкових надход­жень залишається невисокою — не більш як 20%. Нові джерела оподаткуван­ня пов'язуються із впровадженням податку на нерухомість, на землю, на ав­томобілі, а також встановленням акцизних зборів на тютюнові вироби та ал­когольні напої. Деякі податки, наприклад на предмети розкоші, корисні не так для зростання доходів бюджету, як з погляду соціальної справедливості". У більшості випадків податкова реформа супроводжується значними політичними ускладненнями. Прикладів не бракує. Податкова реформа 1974 р. в Колумбії готувалася кілька років і виявилася надзвичайно успішною: в 1975 р. податкові надходження зросли на 45%''. Однак уже наступного, 1976 р. пакет заходів "удосконалили" парламентарії, а спритні ділки відразу ж знай­шли шляхи, як обійти законодавство. У підсумку початковий ефект було значною мірою втрачено. В Бразилії поміркований пакет заходів податкової реформи (раціоналізація понад 60 податків та зборів, уніфікація двох по­датків на роздрібний продаж, зміни в пенсійних платежах) розглядають уже два роки — успіхів аніякісіньких.

В Аргентині енергійні зусилля міністра економіки Д. Кавальйо щодо скорочення видатків бюджету та збільшення податкових надходжень знач­ною мірою зумовили його відставку влітку 1996 р. По-перше, передбачалося подальше скорочення державного апарату на 20 тис. осіб. По-друге, було ліквідовано всі пільги для платників податку на дохід, у т. ч. для суддів та членів парламенту. Ставка ПДВ залишилася на попередньому рівні (21%), однак пільг теж не залишилося. Нарешті ставка податку на товари розкоші зросла від 0,5 до 1,0% (очікувалося, що це збільшить доходи бюджету на 800 млн. дол. США ).

**3. Заключні зауваження та висновки**. Фіскальна політика завжди перебуває у фокусі боротьби економічних і політичних інтересів. Латинська Америка не є винятком, так само як і Україна не є "іншою" державою. Незважаючи на труднощі, в останні роки вектор фіскальної політики в країнах Латинської Америки сформувався досить чітко: 1) скорочення дефіциту бюджету, 2) змен­шення частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет, 3) гармонізація по­даткового законодавства, 4) боротьба з ухилянням від сплати податків.

З погляду дискусії в Україні навколо фіскальної політики в цілому та податкової реформи зокрема, істотними є три зауваження. По-перше, недо­речно розглядати зміни в податковій системі, не визначивши пріоритетів у видатках уряду (частка у ВВП, структура видатків, співвідношення між ви­датками центрального уряду та місцевих органів влади). По-друге, якими б не були варіанти ставок оподаткування, кількості податків тощо, повинен братися до уваги стан платіжного балансу. В економіці України й далі збе­рігається від'ємне сальдо платіжного балансу, і тому потреба в перевищенні доходів бюджету над його видатками здається настійною. По-третє, впоряд­кування урядових видатків та податкова реформа не стануть реальними без вияву потужної політичної волі, передусім із боку виконавчої влади, і необ­хідного організаційно-правового забезпечення.

**ПРОБЛЕМА ДЕРЖАВНОГО БОРГУ (НА ПРИКЛАДІ США)**

Формування ринкових відносин в Україні, її інтеграція із світовою еко­номічною спільнотою потребують глибокого вивчення й переосмислення досвіду інших країн. Особливий інтерес має вивчення фінансових відносин, що становлять невід'ємну частину загальної економічної системи.

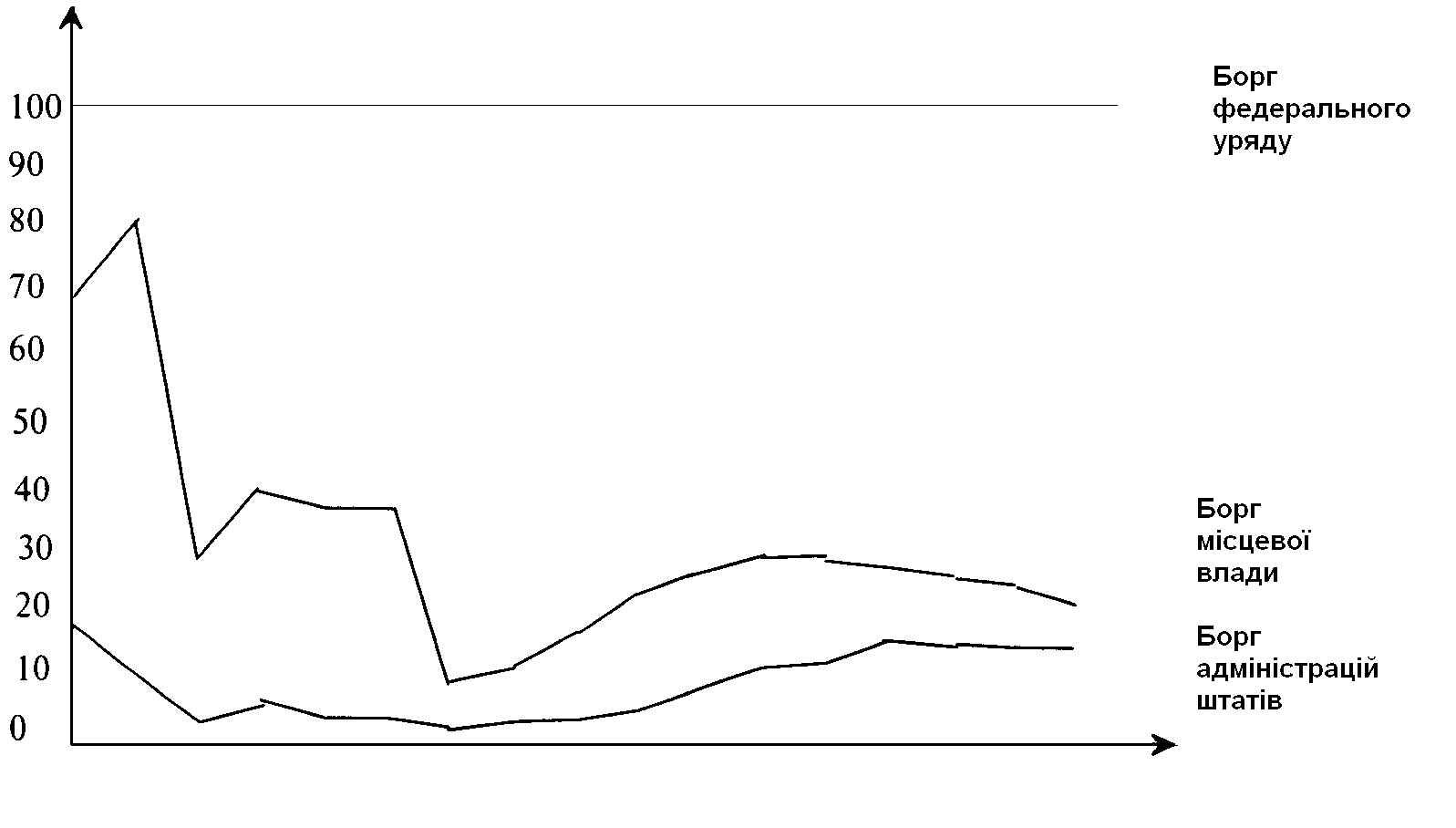
Важливою сферою фінансів є державний кредит у його класичній формі: коли держава в особі адміністрації всіх рівнів виступає на фінансовому рин­ку як боржник, позичальник, наслідком цих відносин є державний борг. Причина виникнення боргу — дефіцит державного бюджету, явище дуже знайоме, на жаль, і громадянам незалежної України. Неабиякою проблемою для багатьох розвинутих країн є вибір способу покриття бюджетного дефіци­ту через випуск державних боргових зобов'язань або грошової емісії.

Цю статтю присвячено вивченню теоретичних і практичних питань дер­жавного боргу в США - у країні з двохсотрічним досвідом, де під впливом політичних, економічних і соціальних причин стався перехід від змішаного способу фінансування бюджетного дефіциту (позиками та емісією грошей) до прийнятнішого — випуску позик і утворення державного боргу.

Запропоноване дослідження написано на підставі вивчення статистич­них і монографічних оригінальних джерел, які дали змогу охопити тривалий історичний період від 1800 до 1995 років.

Рухомою пружиною розгортання державного кредиту, наслідком якого є борг федерального уряду, в США були війни. У XX ст. до них приєдналися економічні кризи. Рух макроекономічного показника борг /ВВП свідчить, що в XIX ст. "хвилі" припадали на воєнні роки *(рис. 1).* У XX ст. "крута хви­ля" припадає на роки Другої світової війни, коли борг досягав 122,7%, тобто перевищував обсяг ВВП. Цікавий рух показника на позначках 50-х — 70-х рр. Він різко знизився (1975 р. — 34,5%) в умовах зростання військових вит­рат періоду холодної війни. Це показник того, що американська економіка витримувала тягар величезних військових витрат (від 6 до 10% ВВП).

Надто сильного удару по державних фінансах завдали економічні кризи 1973— 1975 рр., 1981—1983 рр. і початку 90-х рр. У 1975 і 1976 рр. щорічний приріст боргу становив 14%, у 1983 р. — 20,6%, тобто дуже наближається до приросту у воєнні роки. З 1982 р. починається нова стійка тенденція зростання показника боргу /ВВП, до 1995 р. він досягає 70%, що наближається до показ­ника середини 50-х рр. — 71,3%, періоду військового протистояння двох світо­вих систем і найбільшої питомої ваги військових витрат у післявоєнний період.



**1900 1922 1935 1945 1955 1965 1975 1985 1995**

**1912 1933 1940 1950 1960 1970 1980 1990**

*Рис. 1* . ***Державний борг федерального уряду США (у % до ВВП)***

Графік складений за даними Statistical Abstract of the United States за 1940, 1947, 1955, 1965, 1970, 1991, 1993 рр.

Наведені нижче міжнародні порівняння засвідчують ту саму тенденцію в інших країнах із ринковою економікою *(див. таблицю).*

Окрім федерального боргу, у США зростає так званий муніципальний борг, тобто борг штатів і місцевої влади.

Викликає цікавість вивчення загальної державної заборгованості у США. її структура протягом 1990—1994 рр. змінилася: проявилась тенденція зрос­тання частки боргу федерації *(рис. 2),* що пояснюється процесом центра­лізації державних витрат і доходів у федеральному бюджеті, а також меншою (у порівнянні з федеральним) дефіцитністю бюджетів.

Слід звернути увагу на те, що емісія облігацій штатів і місцевої влади ре­гулюється й контролюється федерацією, для чого було створено управління з вироблення правил щодо операцій із муніципальними цінними паперами. Практичний інтерес має вивчення складу структури муніципальних облігацій.

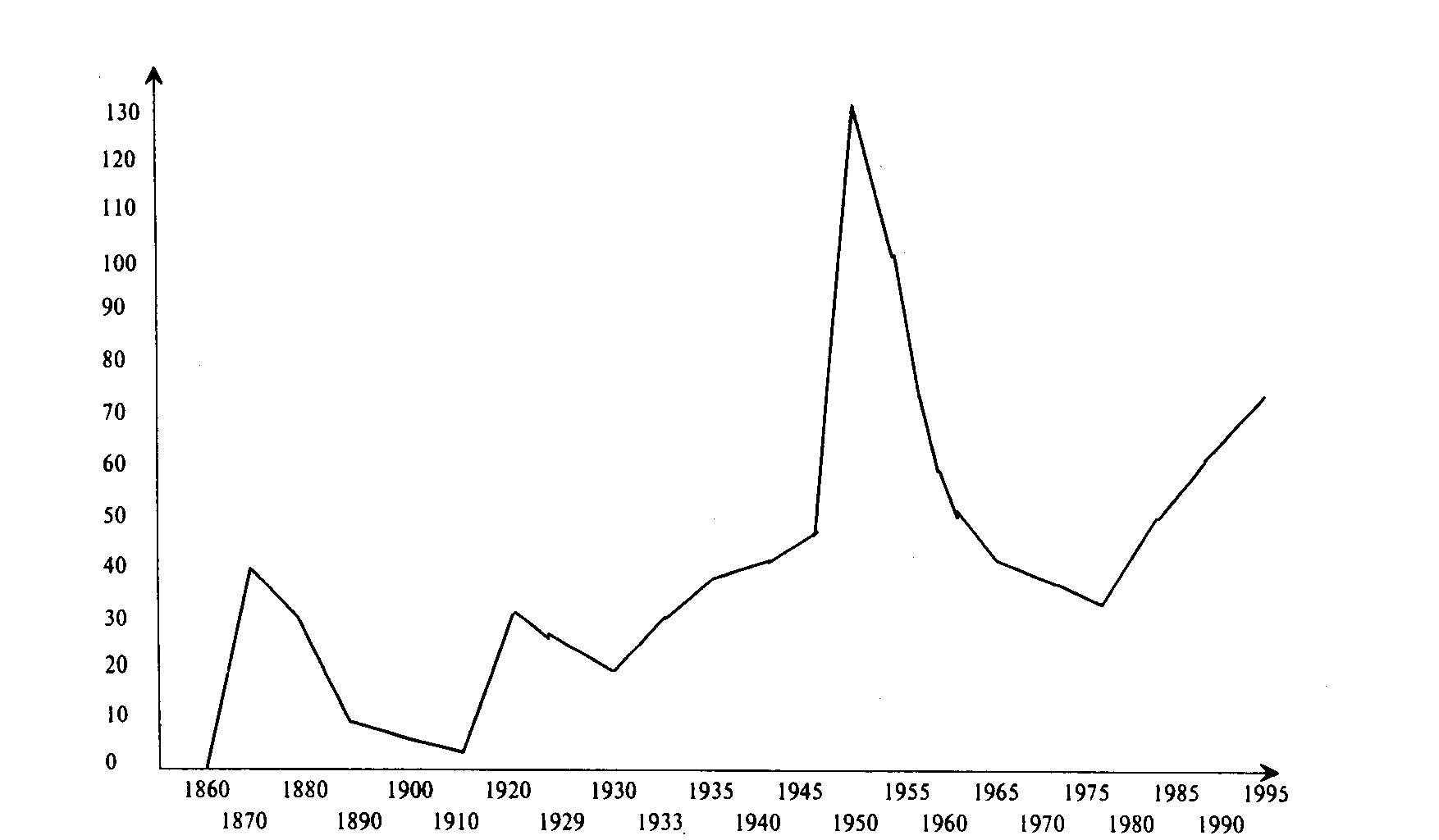
У США місцева влада випускає два основних види облігацій: звичайні й дохідні. До 70-х рр. перевагу мали перші, після — другі. Такий поворот став­ся внаслідок зміцнілого масового опору платників податків проти підвищен­ня ставок місцевого майнового податку, який забезпечує виплату процесів і погашення звичайних бонів. Дохідні облігації не потребують підвищення по­датків, їх погашення з процентами відбувається з доходів, які одержуються у процесі освоєння ресурсів на об'єктах, що будуються. З цього можна зроби­ти висновок про необхідність в Україні випускати на місцях дохідні об-

*Таблиця.* Державний борг (валові суми) у % до ВВП

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 1980 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 2000 (прогноз) |
| США | 37,7 | 48,1 | 51,0 | 52,0 | 52,7 | 53,2 | 55,4 | 58,9 | 61,7 | 63,4 | 69,1 | 69,1 | 70,0-72,0 |
| Японія | 52,0 | 68,7 | 72,3 | 74,9 | 72,8 | 70,6 | 69,8 | 68,2 | 67,3 | 68,3 | 70,3 | 72,4 | — |
| Німеч­чина | 36,5 | 42,5 | 42,6 | 43,8 | 44,4 | 43,2 | 43,5 | 41,8 | 42,8 | 46,2 | 50,8 | 60,6 | — |
| Франція | 36,4 | 45,5 | 45,7 | 47,2 | 46,8 | 47,5 | 46,6 | 48,6 | 51,6 | 57,1 | 62,1 | 66,3 | — |
| Італія | 61,1 | 84,3 | 88,2 | 92,6 | 94,8 | 97,9 | 100,5 | 104,0 | 108,0 | 114,0 | 116,5 | 118,0 | 123,0-125,0 |
| Велико­брита­нія | 54,3 | 52,7 | 51,1 | 48,6 | 42,2 | 36,8 | 34,7 | 35,4 | 40,5 | 47,3 | 52,3 | 56,4 | — |
| Канада | 44,6 | 65,0 | 68,9 | 70,1 | 69,3 | 69,5 | 71,6 | 77,5\* | 83,3 | 88,3 | 90,6 | 90,7 | 90,0-93,0 |
| Серед­ня |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| по 7 країнах | 42,9 | 54,9 | 57,3 | 58,6 | 58.3 | 57,9 | 58,8 | 60,5 | 62,8 | 65,7 | 67,9 | 70,0 | — |
| по малих країнах ОЕСР | 36,3 | 58,7 | 59,9 | 60.6 | 59,6 | 59,0 | 58,5 | 60,4 | 62,9 | 68,4 | 72,7 | 75,6 | — |
| по країнах Західної Європи | 42,7 | 57,4 | 58,4 | 59,5 | 58,8 | 58,1 | 58,1 | 59,1 | 61,9 | 67,3 | 71,6 | 76,1 | — |
| по всіх країнах ОЕСР | 42,0 | 55,4 | 57,6 | 58,9 | 58,4 | 58,0 | 58,7 | 60,5 | 62,8 | 66,1 | 68,5 | 70,7 | — |

лігації, тим паче що власна дохідна база у наших місцевих властей дуже слабка. Питома вага позик у федеральних доходах порівняно низька при ви­сокому показникові борг /ВВП *(рис. 3).* Це свідчить про те, яку небезпеку мають поточні позики через накопичення попередніх боргів.

За структурою федеральний борг поділяється на ринковий (65%) і не­ринковий. Облігації ринкового мають вільний обіг як на грошовому, так і на фондовому ринках. В операціях грошового ринку важливу роль відіграють казначейські векселі. Історично вони становили від 55 до 60% його оборотів. Із появою нових інструментів грошового ринку в 60—90-х рр. їхня частка знижується до ЗО—32%. Казначейський вексель — особливий фінансовий інструмент ринку. В руках казначейства це засіб управління касовим вико­нанням бюджету, для Федеральної резервної системи (ФРС) він головний інструмент проведення операцій на відкритому ринку, тобто управління гро­шовим обігом, для корпорацій та інших об'єктів господарської діяльності це засіб регулювання ліквідності. На фондовому ринку облігації федерального уряду посідають важливе

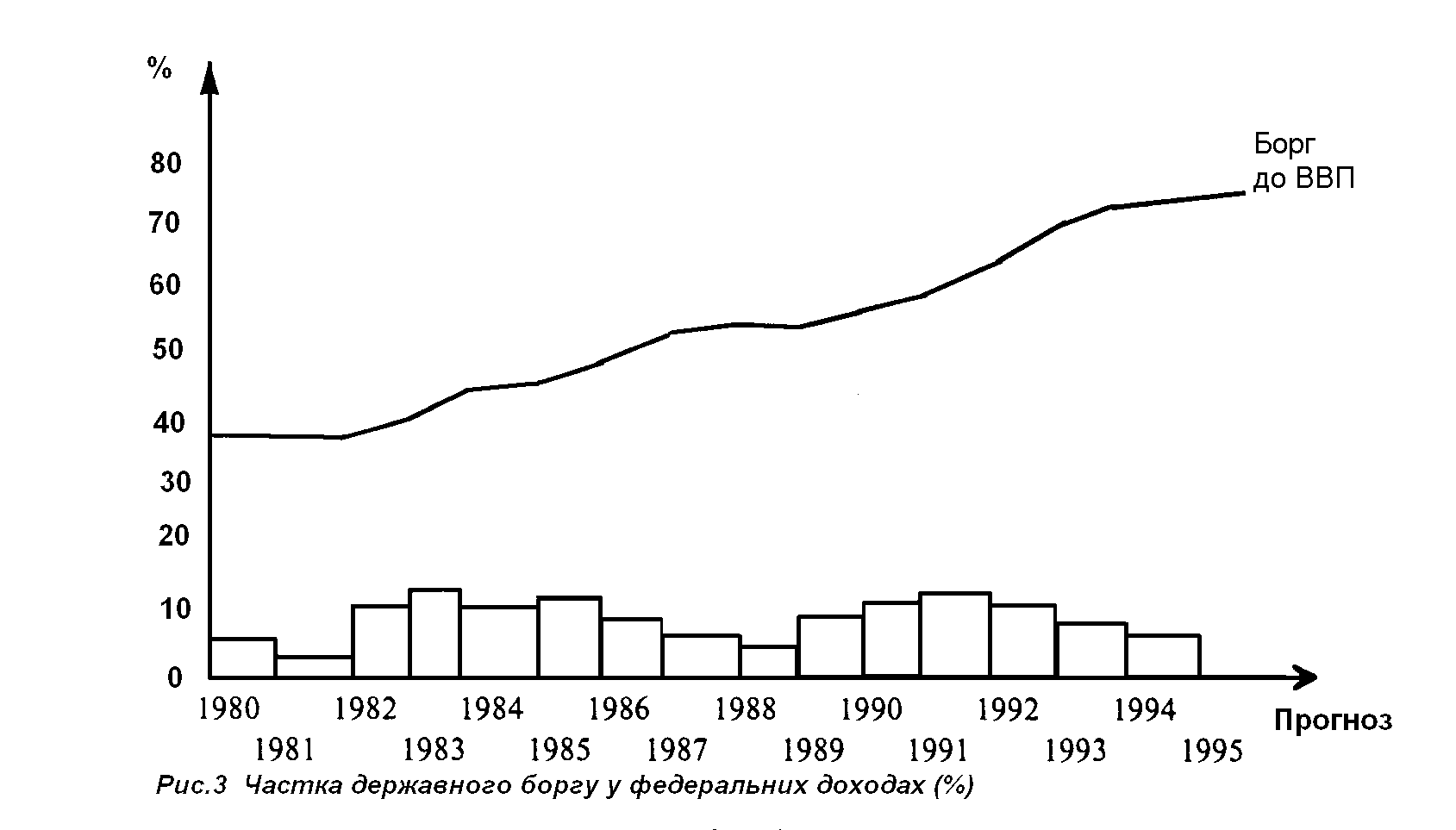


*Рис. 2*. ***Зміна структури загальної державної заборгованості у США (у % до ВВП)***

Графік складений за даними Statistical Abstract of the United States за 1940, 1947, 1955, 1961, 1965, 1970, 1991, 1993 рр.

місце. Вони розглядаються кредиторами як надійне безризикове вкладення фінансових фондів.

Коло державних кредиторів надто широке і розмаїте. У США функціо­нує розгорнута інфраструктура фінансового ринку у вигляді різних банківсь­ких і небанківських депозитних інститутів, фінансових, кредитних, страхо-



вих, пенсійних, довірчих фондів, асоціацій, спілок тощо. Від 10 до 25% ак­тивів фінансових інститутів вкладено у федеральні й муніципальні облігації. Фізичні особи (за статистикою США — домашні господарства) є як прями­ми, так і непрямими кредиторами держави. У США випускаються ощадні бони — неринкові облігації, поширювані серед фізичних осіб за системою "заощаджуй у міру того, як заробляєш". До цієї системи практично залучено всіх зайнятих, оскільки вона створюється бухгалтеріями підприємств і уста­нов. У 1902—1995 рр. близько 6% федерального боргу припадало на ощадні бони, крім того 5% бонів у інших випусках було придбано фізичними особа­ми. В Україні можна було б зробити спробу бодай в обмеженій кількості ви­пустити подібні цінні папери.

Опріч того, фізичні особи своїми внесками чи купівлею ануїтетів, акцій, бонусів формують і інші пасиви фінансових інститутів і таким чином опосеред­ковано через фінансові установи роблять інвестиції у державні цінні папери.

Федеральні резервні банки й комерційні банки — надто важливі й ве­ликі кредитори держави. Вони вкладають свої фонди переважно в коротко­строкові (до 1 року) зобов'язання та облігації від 1 до 5 років. Гроші випус­каються в обіг федеральними резервними банками майже повністю під пок­риття державними облігаціями. Через це трапляються інфляційні поштовхи, зайва емісія, у свою чергу комерційні банки під придбані облігації розширю­ють кредитування, що часто викликає фондовий бум.

Цю суперечність держава намагається регулювати з допомогою операцій ФРС на відкритому ринку. Федеральний комітет із відкритого ринку (ФКВР) здійснює грошову політику шляхом купівлі-продажу державних об­лігацій (передусім казначейських векселів). Із цією метою ФКВР проводить вивчення кон'юнктури фінансового ринку, на підставі чого складаються прогнози зміни основних макропоказників, стану кредитного ринку, можли­вої структури процентних ставок. Відтак розробляються прогнози руху гро­шових агрегатів і контрольні цифри їхнього приросту. Організацію операцій на відкритому ринку покладено на Федеральний резервний банк (ФРБ) м. Нью-Йорка (округ №2).

Операції проводяться по всій ФРС, тому купівля (продаж) здійснюється з єдиного "рахунка системи операцій на відкритому ринку". В цьому разі, якщо за прогнозами очікується підвищення господарської кон'юнктури, яке уряд підтримує, ФРБ м. Нью-Йорка дістає завдання купити на певну суму державні облігації. Ці дії спричиняють нагнітання грошової маси в обігу, створюються фінансові фонди для економічного розвитку, що викликає зростання цін на акції корпорацій, ціна фінансових активів зростає, попит підвищується. В тому разі, якщо очікується фондовий бум, який може приз­вести до кризи, банкові дається завдання знизити обсяг грошової маси, щоб скоротити фонди для інвестування. З цією метою відбувається продаж дер­жавних облігацій. На фінансовому ринку фонди переміщуються із приватних цінних паперів у державні. Ділова активність знижується, ціна фінансових активів падає. Політика операцій на відкритому ринку піддається критиці, відзначається неможливість подолання часових лагів та інші вади.

За чимало років спостережень і досліджень багато хто з американських економістів дійшов висновку, що фактично центральні банки можуть уста­новити тільки частковий контроль над грошовим обігом,

Розробляючи грошову політику в Україні, викладене вище слід брати до уваги і бути готовими до того, що в ринковій економіці гроші будуть лише частково керованою сферою.

Як же відбувається управління державним боргом? У США його покла­дено на спеціальний орган міністерства фінансів — бюро з державного бор­гу. Федеральні резервні банки та їхні відділення виступають як фінансові агенти й депозитарії для міністерства фінансів, вони виконують усі доручен­ня, пов'язані з управлінням державним боргом. Первинне розміщення об­лігацій купонних серій здійснюється на аукціонах, його проводить казначей­ство через ФРБ. Перші дилери з державних облігацій, якими є найбільші ко­мерційні банки, мають право купувати облігації просто у казначейства. Вто­ринний ринок державних цінних паперів величезний, його щоденні обороти перевищують обороти на будь-якому світовому ринку цінних паперів (до 260—270 млрд. дол. у 90-ті роки).

У США швидкими темпами здійснюється перехід до електронних цінних паперів. Нині діють дві системи комп'ютеризованих рахунків: 1) у комерцій­них банках; 2) система для недепозитних фінансових інститутів та фізичних осіб. Міністерство фінансів має на меті повністю відмовитися від позик у формі облігацій і перейти до 2000 р. на систему комп'ютерних рахунків.

Оперативна узгодженість управлінням боргом між міністерством фінансів і ФРБ спирається на узгодженість цілей фіскальної та грошової по­літики. Мета ФРС полягає в тому, щоб шляхом купівлі (продажу) облігацій регулювати грошовий обіг і управляти резервами (тобто сумами, не інвесто­ваними банками, що дорівнюють певній частці їхніх депозитів).

Мета казначейства — регулювати борг, тобто розміщувати нові випуски, погашати старі, підтримувати визначену структуру боргу за термінами й до­хідністю. Для казначейства управління боргом розглядається як його стано­вище на фінансовому ринку і як засіб підвищення фіскальної політики. Для ФРС управління боргом розглядається також як її власне становище на фінансовому ринку і необхідність регулювання портфеля цінних паперів. От­же, через управління боргом провадиться певна грошова політика, а через управління грошовим обігом — фінансова політика.

А тепер кілька слів про сучасні теоретичні проблеми, що дістали розви­ток в американській економічній літературі.

З усіх концепцій можна виділити дві, на наш погляд, найцікавіші. Пер­ша — А.Лернера про зовнішній борг і його ефективність, яку можна засто­сувати до наших умов. Зростання зовнішнього боргу тільки тоді стає каба­лою, коли залучені фонди пішли на поточні цілі й не привели до створення нової вартості та багатства. Зовнішні позики, залучені на фінансування об'єктів промислового чи сільськогосподарського будівництва, тобто витра­чені продуктивно, створять можливість повернути фонди з процентами, а за­лишок збільшить вартість і національне багатство.

Друга концепція (кейнсіанська теорія), яку розвивають багато еко­номістів (Р.Масгрейв, К. Макконнелл, С. Брю та ін.), полягає в тому, що державний борг є громадянським активом, складеним із фінансових активів усіх суб'єктів ринку, тобто веде до підвищення попиту і ціни інших активів. Це становище особливо загострилося б під час зниження нових емісій кор­порацій. Через це зайві заощадження мають бути залучені в інвестиції дер­жавних цінних паперів.

На підставі дослідження державного боргу в США можна зробити вис­новки, що стосуються практичного боку питання.

По-перше, державний борг іманентний ринковій економіці, тому під час перехідного періоду в Україні поступово зростатиме державна заборгованість.

По-друге, зростання боргу в подальшому призведе до зростання бюджет­них витрат на управління боргом.

По-третє, у міру розвитку фінансового ринку буде створено можливість для активізації купівлі (продажу) державних зобов'язань.

По-четверте, створення інфраструктури фінансового ринку (інвестицій­них, фінансових, ощадних, кредитних, пенсійних, довірчих фондів, асоціацій тощо) буде певною мірою полегшено внаслідок можливості вкладення залу­чених коштів у державні зобов'язання.

По-п'яте, для регулювання грошового обігу в умовах ринкової еконо­міки з'явиться необхідність в операціях на відкритому ринку.

По-шосте, питання про залучення зовнішніх ресурсів, тобто про ство­рення зовнішніх боргів, можна вирішувати тільки з позиції достатньої при­бутковості збудованих об'єктів, можливості за рахунок майбутнього прибутку погасити борги і проценти й створити фонди для рефінансування.

**ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ В 1997 РОЦІ**

У проекті зведеного бюджету України на 1997 рік доходи передбачені н сумі 44.8 млрд. гривень, а видатки — 48,9 млрд. гривень. Дефіцит бюд­жету становить 4,1 млрд. гривень, або 4,0% прогнозованого валового внутрішнього продукту.

У проекті бюджету збережені базові принципи його формування, як то: реальність дефіциту бюджету, переважно неінфляційні джерела його фінансування, надання переваг соціальному захисту населення і забезпе­чення потреб соціально-культурної сфери, стабілізація виробництва, ство­рення умов для реального зростання валового внутрішнього продукту, підтримка власного виробника, удосконалення податкової політики, ви­значення чітких пріоритеті» у фінансуванні програм.

Питання щодо збалансування бюджету передбачається здійснювати по двох основних напрямах.

З одного боку — за рахунок наповнення доходної частини бюджету, з іншого — через підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення мережі бюджетних установ та їх структури, зменшення на­вантаження на бюджет шляхом залучення небюджетних джерел фінансу­вання, концентрації у бюджеті коштів загальнодержавних фондів фінансо­вих ресурсів.

Максимально враховано надходження податків зборів та обов'язкових платежів, що сплачуються за чинним податковим законодавством, та захо­ди, що вживаються щодо підвищення рівня сплачуваності податків і зборів, державного регулювання виробництва алкогольних напоїв і тютю­нових виробів.

Враховано також можливості одержання додаткових доходів за раху­нок впровадження податку на майно підприємств за умови ставки податку 2% вартості майна підприємств. За цих умов податок на майно становити­ме 3,5 мільярда гривень.

Ми розуміємо, що ця пропозиція може викликати певні заперечення, але інших реальних можливостей щодо збільшення доходів бюджету немає.

Одночасно в проекті Державного бюджету на 1997 рік уточнено над­ходження під залучення 15% амортизаційних відрахувань, що будуть нара­ховані в 1997 році державними підприємствами і господарськими орга­нізаціями, а також орендними підприємствами, заснованими на державно­му майні, з 604 до 372 млн. гривень.

Крім того, пропонується збільшити надходження відрахувань від пере­вищення поточних доходів над видатками Національного банку з 50 до 100 млн, гривень.

У видатковій частині бюджету враховані прийняті рішення щодо по­етапної передачі соціальної сфери підприємств до комунальної власності, збільшено видатки на зазначену мету з 200 до 300 млн. гривень. Це дасть можливість вивільнити частину прибутку підприємств і спрямувати її на розширення виробництва та підвищити конкурентоспроможність їх про­дукції.

Визнано за необхідне як елемент здійснюваних заходів щодо підтрим­ки сільгоспвиробників передбачити кошти в сумі 250 млн. гривень на компенсацію за будівництво об'єктів соціально-культурного призначення на селі.

Крім того, збільшено видатки на підтримку виробництва продукції тваринництва на 100 млн. гривень.

На 500 млн. гривень збільшено видатки на закупівлю зерна за рахунок коштів, передбачених на формування державного резерву.

У бюджеті потреби агропромислового комплексу враховано на макси­мально можливому рівні. Більшого на сьогоднішній день зробити немож­ливо.

Зазначені уточнення вимагають одночасного зменшення окремих ви­датків з метою недопущення зростання дефіциту.

Зокрема, на 450 млн. гривень зменшено видатки на надання субсидій населенню для покриття витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Ця сума уточнена виходячи з передбачуваного 80% відшкодування цих витрат за рахунок населення у 1997 році.

На 50 млн. гривень зменшено видатки на здійснення заходів з кон­версії підприємств оборонного комплексу та створення нових видів ци­вільної продукції.

Враховуючи, що є спеціальний фонд, за рахунок якого здійснюється будівництво і ремонт доріг, за умов крайньої обмеженості бюджетних ре­сурсів пропонується здійснювати витрати на ремонт та утримання доріг загального користування державного значення, що були передбачені у бюджеті, за рахунок цього фонду, відповідно зменшивши видатки бюджету на 70 млн. гривень.

Питання погашення заборгованості за спожитий газ та по соціальних виплатах є сьогодні чи не найгострішою соціально-економічною пробле­мою, яку ми не зможемо остаточно вирішити у поточному році. Тому навіть при всій гостроті ситуації .і надходженням доходів у проекті перед­бачається близько 3 млрд. гривень на погашення заборгованості минулих років по різниці в цінах на природний газ, по заробітній платі та інших видатках. Ці асигнування пропонується залишити в Державному бюджеті в складі інших видатків, а їх розподіл здійснити за рішенням Кабінету Міністрів України у січні-лютому 1997 року.

Але це може сприяти вирішенню проблеми заборгованості лише за умови її максимального скорочення уже в поточному році. Інакше такий крок може лише ускладнити ситуацію.

Внесені пропозиції щодо економії бюджетних витрат за рахунок упо­рядкування окремих нидів видатків та запровадження елементів часткової платності при користуванні послугами бюджетних установ. По ряду з них уже прийняті рішення. За умови їх реалізації є можливість скоротити по­требу у видатках на суму 1,2 млрд. гривень.

Крім того, пропонується зменшити обсяг бюджетного фінансування громадських організацій. Зокрема, припинити фінансування товариства зв'язків з українцями за межами України, всеукраїнського товариства "Просвіта", профспілкових органів транспортних галузей та ряду інших.

В даний час на розгляд Кабінету Міністрів України подано проекти постанови Верховної Ради України "Про введення в дію Закону України "Про внесення змін до статті 85 Закону України "Про пенсійне забезпе­чення" та постанови Кабінету Міністрів України "Про заходи щодо забез­печення своєчасної виплати пенсій", згідно з якими передбачається встановити обмеження при виплаті пенсій працюючим пенсіонерам та громадянам, які в даний час отримують пенсію без обмеження її максимальним розміром.

За умови прийняття запропонованих законодавчих актів економія коштів Пенсійного фонду України, що є складовою Державного бюджету, становитиме у розрахунку на рік відповідно понад 21 млн. гривень.

Слід звернути увагу на окремі зміни у структурі доходів і видатків проек­ту бюджету, які не впливають на їх обсяг, але сприяють забезпеченню більш ефективного управління бюджетними коштами та контролю за їх викорис­танням, оптимізації процесу никон.інпя Державного бюджету у 1997 році.

Запропоновано об’єднати надходження до окремих цільових держав­них фондів (крім Пенсійного та Чорнобильського) в один розділ доходів "Надходження до загальнодержавних фондів фінансових ресурсів" та відповідно передбачити видатки на поточні витрати, здійснювані за раху­нок зазначених фондів.

З цією ж метою зосереджено видатки на фінансування державних ка­пітальних вкладень як за рахунок Державного бюджету, так і Фонду Чор­нобиля, що дасть можливість проводити єдину державну інвестиційну по­літику в умовах обмеженості джерел фінансування.

Необхідно зупинитися на взаємовідносинах між Державним і місцеви­ми бюджетами.

Виходячи із схвалених урядом підходів, у проекті здійснено розподіл доходів і видатків між Державним бюджетом та бюджетами адміністратив­но-територіальних одиниць.

Доходи місцевих бюджетів сформовані за рахунок власних і закріпле­них доходів, а також відрахувань від загальнодержавних податків і зборів та дотацій із Державного бюджету України.

З метою створення стабільності та застосування єдиних підходів до формування доходної частини бюджетів адміністративно-територіальних одиниць у 1997 році передбач, їсться податок на додану вартість у повному обсязі зарахувати до Державного бюджету України. Такий підхід спрощує порядок повернення платникам коштів в умовах дії пільг з окремих груп товарів та послуг.

Одночасно передбачено збільшити норматив відрахувань до місцевих бюджетів від акцизного збору (крім імпортних підакцизних товарів) з 20% у 1996 році до 50% у 1997 році.

До бюджетів адміністративно-територіальних одиниць у повному обсязі надходитиме прибутковий податок *і* громадян (у 1996 р. — 50%), що ство­рить стабільність у формуванні доходної частини їх бюджетів і відповідати­ме положенням чинного законодавства щодо зарахування цього податку.

З метою запровадження єдиної інвестиційної політики та упорядку­вання державного регулювання цін на газ, що споживається населенням, у 1997 році кошти на здійснення зазначених заходів передбачається переда­вати до місцевих бюджетів у вигляді цільових дотацій, обрахованих у су­мах відповідно — 452 та 644 млн. грн. Видатки понад ці обсяги органи вла­ди Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування мо­жуть здійснювати за рахунок додатково вишуканих власних доходів.

За умов застосування зазначених підходів видатки 15 областей та м. Севастополя не покриваються доходами. З метою їх їх збалансування з Державного бюджету України передаються кошти в сумі 1087 млн. грн. Одночасно по 10 областях, Автономній Республіці Крим та м. Києву має місце перевищення доходів над видатками, що передаються до Державно­го бюджету на фінансування загальнодержавних видатків та надання до­тацій бюджетам адміністративно-територіальних одиниць.

Розрахунковий обсяг видатків бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя обраховано виходячи *з* єдиних підходів до формування видаткової частини зведеного бюджету України в загальній сумі 12321,8 млн. грн.

При здійсненні розрахунків була врахована вимога уряду щодо збільшення обсягу місцевих бюджетів та підвищення самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Зокрема, на відміну від попереднього року на фінансування з місцевих бюджетів передаються:

професійно-технічні навчальні заклади та вищі педагогічні навчальні заклади III і IV рівнів акредитації системи Міністерства освіти України;

вищі навчальні заклади освіти 1 та II рівнів акредитації та заклади, що здійснюють підготовку кадрів механізаторів для сільського господарства Мінсільгосппроду,

клубні установи, що перебувають у віданні Мінсільгосппроду, Держхарчопрому, Мінрибгоспу;

у водному господарстві здійснення частини заходів щодо земельної ре­форми та протиепізоотичних заходів, що у поточному році фінансуються з Державного бюджету України.

З урахуванням цього видатки на соціальний захист населення та фінансування соціально-культурної сфери становлять 84% до розрахунко­вого обсягу.

Як і в поточному році, з місцевих бюджетів буде здійснюватися фінан­сування державних капітальних вкладень об'єктів, де замовниками є орга­ни місцевої виконавчої влади. Їх обсяги обраховано в сумі 452 млн. грн.

Решту видатків місцевих бюджеті буде здійснено на фінансування ко­мунального господарства, утримання органів місцевої виконавчої влади, місцевого самоврядування та ін.

Вдосконалення системи міжбюджетних взаємовідносин здійснювати­меться протягом 1997 та наступних років з урахуванням розробки та реа­лізації законодавчих актів, що будуть прийняті на виконання Конституції України, зокрема щодо розподілу власності, визначення засад органів місцевого самоврядування, повноважень та відповідальності місцевих ор­ганів влади.

Розробка показників зведеного та Державного бюджетів на 1997 рік здійснена виходячи з вимоги щодо граничного розміру бюджетного де­фіциту не вище 5% прогнозного обсягу валового внутрішнього продукту на 1997 рік.

Для збереження досягнутого рівня макроекономічної стабілізації уряд при визначенні обсягу бюджетного дефіциту виходив з можливостей ви-шукання джерел його покриття.

У 1997 році є реальна можливість залучити такі джерела.

Надходження зовнішнього фінансування оцінюються в сумі 1,1 млрд. дол. США, що, виходячи з прогнозного курсу гривні до долара США на 1997 рік, становить 3,0 млрд. грн. Загальний його обсяг збільшується по­рівняно з поточним роком на 200 млн. дол. США.

У питомій вазі до загального обсягу дефіциту Державного бюджету України зовнішні джерела зростають з 44% у 1996 році до 51% у проекті бюджету на 1997 рік.

На погашення дефіциту Державного бюджету передбачається спряму­вати також 2 млрд. грн. надходжень від державних внутрішніх позик та кредитів Національного банку України.

Загальний обсяг дефіциту Державного бюджету становить 4090 млн. грн., або 4% до прогнозного обсягу вічового внутрішнього продукту на 1997 рік.

Дефіцит по бюджетах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя в 1997 році не передбачається.

Поданий на розгляд Верховної Ради України остаточний варіант про­екту Державного бюджету є найбільш оптимальним за нинішніх реалій.

В подальшому надається можливість ознайомитись з проектом Державного бюджету України на 1998 рік , поданим на розгляд до Верховної Ради України.

***Використана література :***

1. Кравченко В. Фінансові проблеми місцевих органів влади в України. /’Фінанси України’.- 1995. - № 1. - с.61.
2. Васильченко З. Доходи бюджету в системі управління економікою. /’Фінанси України’.- 1997. - № 6.
3. Кузьменко Н. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні (на прикладі Чернівецької області). /’Фінанси України’.- 1996. - № 9.
4. Огонь С. Фінансова політика і доходи бюджету України /’Фінанси України’.- 1996. - № 8.
5. Бескид Й. Вдосконалення бюджетного процесу /’Фінанси України’.- 1996. - № 9.
6. Чирка Д. Особливості збалансування місцевих бюджетів /’Фінанси України’.- 1996. - № 9.
7. Слухай С. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин /’Фінанси України’.- 1996. - № 12.
8. Короневський В. Основні принципи формування зведеного бюджету України в 1997 році /’Фінанси України’.- 1996. - № 10.
9. Редькін О. Кокшаров О. Деякі оцінки практики обслуговування державного боргу в Україні /’Фінанси України’.- 1997. - № 5.
10. Огонь С. Податкова політика і доходи бюджетів України /’Фінанси України’.- 1997. - № 5.
11. Шевчук В. Фіскальна політика : необхідність збалансованого бюджету /’Фінанси України’.- 1997. - № 5.
12. Government Finance Statistics Yearbook. - Washington: IMF. - 1995
13. International Financial Statistics. - Washington. - IMF. - September 1996
14. Argentine Market Outlook. - London: ING Barings. - April 1996.
15. Буковинський С. Фінансова стабілізація як основа фінансової політики /’Фінанси України’.- 1997. - № 4.
16. Львочкін С. Проблема державного боргу (на прикладі США) /’Фінанси України’.- 1997. - № 4.
17. Economik Outlook. - № 54, December, 1993. - C.148, 150
18. Пол А. Самюелсон Вільям Д. Нордгауз Economics. - Київ: ‘Основи’. - 1995
19. Вахненко Т. До питання про бюджетну класифікацію /’Фінанси України’.- 1996. - № 8.