

Кириленко О.П.,
кандидат економічних наук

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: СТАН І ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ

Протягом усіх років існування незалежної Української держави в центрі уваги державних діячів, вчених, практиків, громадськості стоять питання бюджетної політики. Найбільший інтерес викликають проблеми формування дохідної частини державного бюджету, визначення пріоритетів у витрачання бюджетних коштів, забезпечення їх цільового та ефективного використання, зміцнення місцевих бюджетів тощо.

Багато питань у сфері бюджету та бюджетної системи нині мають політичне забарвлення і вирішуються в умовах жорсткого протистояння центрального уряду і органів місцевого самоврядування, законодавчої і виконавчої влади, окремих лобуючих груп у парламенті України. Законодавчо не врегульовані, багато в чому не визначені й дискусійні питання організації міжбюджетних відносин подеколи стали навіть болючими. Насамперед ми маємо на увазі відносини між державним бюджетом України і місцевими бюджетами.

Особливого значення міжбюджетні відносини сьогодні набули для органів місцевого самоврядування, успішне функціонування яких безпосередньо залежить від забезпечення їхньої реальної фінансової самостійності. Світовий досвід переконує, що без самостійних фінансово незалежних представницьких органів держава як демократична структура розвиватись не може. Мова в даному разі йде про забезпечення подальшого демократичного розвитку держави загалом.

Власна модель міжбюджетних відносин в умовах становлення самостійної бюджетної системи формується у нас дуже повільно, не завжди послідовно та раціонально. Значною перешкодою на шляху відлагодження механізму міжбюджетних відносин є неузгодженість законодавчих актів, які регламентують міжбюджетні відносини, їх суперечливість, невизначеність процедур практичної реалізації окремих положень.

Значним недоліком бюджетної практики є нестабільність законодавчої бази, внаслідок якої щорічно змінюється механізм бюджетного регулювання, перелік регулюючих доходів і нормативів відрахувань. Не виконується така важлива вимога Закону "Про бюджетну систему України", як недопустимість встановлення нових податків, внесення змін в існуючі податки та інші обов'язкові платежі і в цілому змін до чинного законодавства щорічними законами про державний бюджет України.

І, головне, ні бюджетна система загалом, ні в її складі система організації

міжбюджетних відносин не орієнтовані на досягнення економічної ефективності, соціальної справедливості та політичної стабільності. Економічна ефективність досягається встановленням відповідальності і заінтересованості у повній мобілізації бюджетних доходів, цільовому і економному витрачання бюджетних коштів. Соціальна справедливість забезпечується за допомогою бюджетного регулювання і фінансового вирівнювання, гласність і зрозумілість яких є важливими умовами політичної стабільності.

Місцеві бюджети відіграють винятково важливу роль у бюджетній системі нашої країни: у 1998 р. в них акумулювалося 45,9% доходів зведеного бюджету України, 47,6% сукупних бюджетних видатків було профінансовано з місцевих бюджетів.

На 1999 р. дотації передбачені бюджетам усіх адміністративно-територіальних одиниць (крім бюджету м. Києва). Збільшення кількості дотаційних бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження заінтересованості у пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

Ми вважаємо, що поширення принципу субсидарності в зарубіжних країнах не повинно бути механічно перенесене у вітчизняну бюджетну практику. Головною метою бюджетних дотацій, субвенцій було і залишається надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал — отже, є фінансово біднішими. Не може бути, щоб усі райони країни одночасно потребували фінансової допомоги.

Розширення географії дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а у недосконалої системі розмежування доходів між ланками бюджетної системи і видами бюджетів.

Витрачання коштів із місцевих бюджетів має певні особливості порівняно із державним бюджетом, вони зумовлені різною природою і специфікою завдань органів державної влади і місцевого самоврядування. Але в межах самих місцевих бюджетів напрямки використання коштів однотипні. Якщо ж розглядати розміри видатків у розрахунку на душу населення (такі показники точніше відображають ступінь задоволення суспільних потреб, аніж обсяги місцевих бюджетів), то можна спостерігати досить значні відмінності, які виникли і поглиблюються внаслідок недосконалої системи міжбюджетних відносин.

У таблиці наведено дані про фактичні видатки в розрахунку на душу населення з місцевих бюджетів, які красномовно засвідчують нерівномірність у за-

доволенні найважливіших потреб населення різних адміністративно-територіальних одиниць України. Так, виплати по соціальному забезпеченню і соціальному захисту коливалися від 19,5 грн./чол. у м. Севастополі до 94,8 грн./чол. у Полтавській області, видатки на освіту — від 42,9 грн./чол. в Луганській області до 119,3 грн./чол. у м. Києві, охорону здоров'я — від 47,0 грн./чол. у Закарпатській області до 103,5 грн./чол. у м. Києві і т.ін.

Однією з причин становища щодо фінансування видатків з місцевих бюджетів є відсутність об'єктивних критеріїв і фаворитизм у наданні дотацій, які не тільки не сприяють здійсненню фінансового вирівнювання, а ще й посилюють розбіжності у бюджетному забезпеченні окремих територій.

Таблиця. Основні видатки місцевих бюджетів України в розрахунку на душу населення у 1998 році (грн.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Видатки бюджетів на:					
	соціальний захист і соціальне забезпечення	освіту	охорону здоров'я	культуру і ЗМІ	ЖКГ	управління
Автономна Республіка Крим	39,4	70,2	66,0	7,4	18,9	12,2
Вінницька	41,5	53,6	49,0	3,8	9,0	6,3
Волинська	41,2	67,3	53,2	4,8	21,1	6,0
Дніпропетровська	39,1	64,6	65,5	4,8	35,1	6,9
Донецька	51,7	67,2	73,9	6,0	35,5	6,7
Житомирська	65,6	83,6	70,2	5,6	16,2	6,8
Закарпатська	56,6	65,1	47,0	5,9	13,9	7,5
Запорізька	40,7	72,3	76,8	6,0	28,1	8,3
Івано-Франківська	59,8	64,3	57,9	7,4	12,0	8,6
Київська	31,4	70,5	57,7	6,7	14,5	11,1
Кіровоградська	45,4	63,6	54,9	4,8	16,9	7,9
Луганська	33,2	42,9	50,2	3,9	25,4	7,2
Львівська	53,5	55,0	51,9	5,9	21,8	6,0
Миколаївська	46,2	61,4	49,5	4,5	21,5	7,8
Одеська	26,6	54,9	54,9	6,1	35,5	8,3
Полтавська	94,8	88,8	81,8	7,5	29,6	10,3
Рівненська	41,4	71,4	71,1	5,7	21,6	7,2
Сумська	65,6	54,5	58,4	4,1	13,6	8,5
Тернопільська	41,2	63,0	56,5	7,2	10,2	6,4
Харківська	75,6	62,0	66,0	6,0	31,1	7,8
Херсонська	29,9	67,2	59,4	6,0	14,0	6,2
Хмельницька	53,8	70,8	64,0	6,0	12,0	6,1
Черкаська	60,4	69,6	65,5	7,2	26,8	7,3
Чернівецька	39,4	74,7	58,3	6,7	7,9	8,0
Чернігівська	42,2	58,1	58,3	6,5	8,5	8,3
м. Київ	64,8	119,3	103,5	15,7	82,8	10,9
м. Севастополь	19,5	79,9	71,0	9,8	78,5	2,6
Середнє	49,3	67,4	64,2	6,3	26,7	7,8

Отже, вітчизняна система міжбюджетних відносин далека від досконалості. Які можливі напрямки ліквідації цих недоліків і суперечень? Насамперед необхідно розподілити повноваження між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, на цій основі здійснити розмежування доходів і видатків кожного виду бюджетів. Розмежування доходів і видатків між бюджетами повинно бути здійснене таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на кожний бюджет, і необхідними для їх фінансування дохідними джерелами. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає цілі та механізм бюджетного регулювання, а також добір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

В Україні неодноразово проводилися спроби чіткого окреслення як складу доходів, так і видатків окремих видів бюджетів. Зокрема, це було зроблено в Законах “Про бюджетну систему України”, “Про Державний бюджет на 1999 рік”, у Бюджетній резолюції на 2000 рік. Проте підхід, закладений у Закон “Про бюджетну систему України”, не вдалося реалізувати на практиці. А зміни, які відбулися за роки після прийняття цього документа (зокрема у системі оподаткування, бюджетному регулюванні) зумовили уточнення складу доходів і видатків бюджетів у подальших законодавчих актах.

Розглядаючи проблеми вдосконалення міжбюджетних відносин, необхідно виходити принципово з іншої ідеології: захищати інтереси насамперед місцевих бюджетів. Не викликає заперечень висновок про те, що міцне самоврядування — це міцна держава. Тому іншим важливим напрямком реформування міжбюджетних відносин повинно бути зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, які є фундаментом всієї бюджетної системи і фінансовою основою місцевого самоврядування.

Досягти цієї мети неможливо лише кількістю місцевих податків та зборів, які здебільшого не відіграють суттєвої фіскальної ролі, або наданням права місцевим органам самоврядування самостійно запроваджувати на своїй території власні податки. Доцільно застосувати концептуально зовсім інший підхід: надати статусу місцевих тим загальнодержавним податкам, які традиційно у повному обсязі зараховуються в дохідну частину місцевих бюджетів (податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, прибутковий податок з громадян, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, податок на промисел, державне мито, окремі ресурсні платежі).

Природі місцевого самоврядування більшою мірою відповідають прямі податки, за допомогою яких встановлюється взаємозалежність між результатами господарювання підприємств, підприємницькими зусиллями населення, рівнем доходів і розмірами місцевих бюджетів, а отже, ступенем задоволення місцевих потреб. Відомо, що податок на доходи фізичних осіб поряд

із податком на нерухомість відіграє основну роль у місцевому оподаткуванні багатьох зарубіжних країн.

Зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів можна також шляхом запровадження податку на нерухоме майно. Майнові податки належать до найдавніших, які знає людство, в тих чи інших формах вони функціонують у системах оподаткування всіх країн, а в більшості з них належать до місцевих податків. Законом України “Про систему оподаткування” передбачений податок на нерухомість, проте його практичне запровадження відкладається з відомих причин: кризові явища в економіці, хронічна нестача коштів у підприємств, низький рівень їх рентабельності або збитковості. Крім того, податок на нерухомість не запроваджують із політичних міркувань непопулярності такого заходу. При цьому ігнорується те, що переважна частина населення через систему пільг не постраждає від введення податку на нерухомість. Платниками стануть лише заможні люди, яких через різке розшарування суспільства є лише декілька відсотків від загальної чисельності населення України.

Ще одним кроком на шляху до встановлення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є надання їм права запроваджувати власні місцеві податки і збори. На наш погляд, органи місцевого самоврядування повинні мати такі права, крім того, самостійно використовувати зібрані кошти, а держава має контролювати загальний рівень оподаткування.

Не менш важливою поряд із розмежуванням доходів і видатків між бюджетами є проблема встановлення заінтересованості місцевих фінансових органів у повній мобілізації доходів як у місцеві бюджети, так і до державного бюджету України. Як засвідчила практика останніх років, разом із передачею непрямих податків до державного бюджету значно знизилася заінтересованість місцевих фінансових органів у повному їх стягненні. Перевага була надана прямим податкам, які повністю протягом трьох останніх років надходять до місцевих бюджетів. На підприємства чинився тиск, їх змушували в першу чергу сплачувати податок на прибуток, пізніше — податок на додану вартість.

На наш погляд, виходом із такого становища буде повернення до практики стимулювання додаткової мобілізації місцевими фінансовими органами доходів у державний бюджет України шляхом зарахування частини (до половини) перевищення фактичних надходжень доходів понад заплановані обсяги. Мова йде про ті доходи, які повністю поступають до державного бюджету України, передусім це податок на додану вартість.

Діючий механізм організації міжбюджетних відносин не зацікавлює забезпечені податковими доходами території використовувати всі наявні можливості щодо їхнього збільшення (незалежно від того, чи доходи є закріпленими, чи регулюючими), тому що через систему передачі бюджетних коштів додатково одержані доходи будуть вилучені до державного бюджету України. Склалося становище, при якому чим більше мобілізується коштів на

місяцях, тим більше їх вилучається для перерозподілу. На наш погляд, уникнути цієї суперечності можна також запровадженням механізму стимулювання додаткових надходжень понад заплановані обсяги, враховані в процесі бюджетного планування.

Одним із напрямків реформування міжбюджетних відносин є вдосконалення порядку надання бюджетних трансфертів. Ми вважаємо, що субвенційний механізм повинен передбачати:

- участь держави у фінансуванні видатків, яка повинна виражатись у питомій вазі коштів, одержаних у вигляді субвенцій до загальної суми передбачених видатків на певну ціль;
- участь має бути достатньо відчутною, а не символічною;
- рівень участі повинен визначатись єдиними або груповими квотами в розрізі окремих видів місцевих бюджетів;
- довготривалу і стабільну основу застосування вказаних принципів.

Дотації і субвенції повинні надаватися на основі єдиних для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах з використанням простої та зрозумілої методики. Це дасть можливість ліквідувати такий суттєвий недолік, як непрозорість системи бюджетного регулювання в цілому і зокрема порядку надання фінансових допомог місцевим бюджетам. Нині на процес визначення конкретних розмірів дотацій впливають не об'єктивні, а здебільшого суб'єктивні фактори. Відсутність єдиних критеріїв, на підставі яких здійснюється визначення розмірів дотацій і субвенцій, ставить їх в нерівні умови, посилює фінансову залежність місцевих органів самоврядування від рішень центру.

Не менш важливим напрямком вдосконалення міжбюджетних відносин є обґрунтування засад раціонального підходу до надання бюджетних трансфертів, який повинен передбачати застосування єдиних нормативів бюджетної забезпеченості, розрахованих на тривалу перспективу в межах груп областей, що мають однаковий рівень економічного і соціального розвитку.