

Ольга КИРИЛЕНКО,
кандидат економічних наук, доцент,
завідуюча кафедрою фінансів суб'єктів господарювання
Тернопільської академії народного господарства



ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Ухвалення закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік» започаткувало проведення в країні реформи міжбюджетних відносин. На виконання вимог вказаного закону Кабінет Міністрів України 29 грудня 2000 року прийняв постанову, яка визначила Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік. Концептуальні засади, покладені в основу нового Порядку, були закріплені і розвинуті у Бюджетному кодексі, прийнятому 21 червня 2001 року.

Міжбюджетна реформа внесла докорінні зміни у бюджетне планування. До найважливіших із них слід віднести запровадження формульного підходу до розрахунку доходів місцевих бюджетів, що означає створення прозорого й зрозумілого механізму їхнього формування з мінімальним впливом суб'єктивних чинників.

Формульний порядок засновується на фактичних надходженнях стабільного й визначеного кола податків, зборів та інших платежів і доходів за попередні три роки, що створює необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

Крім того, розрахунки доходів з використанням обумовлених переліків власних і закріплених доходів (так званих кошиків) не обмежують ініціативу місцевих фіскальних органів у процесі збирання податків, адже в межах загального обсягу кошика доходів недовиконання показників по одному з податків можна компенсувати перевиконанням надходжень по іншому.

У відповідності до нового Порядку змінився підхід у розрахунках бюджетних видатків: від планування виходячи з мережі бюджетних установ до формування місцевих бюджетів на основі єдиних нормативів на одного мешканця чи споживача соціальних послуг. Тобто

йдеться про застосування елементів нормативного методу при розрахунках обсягів видатків місцевих бюджетів.

Алгоритм розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів прив'язаний нині до конкретних кількісних показників: чисельність населення, кількість отримувачів певних пільг або виплат, працівників, площа житлового фонду чи доріг тощо захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі прийняття рішень центральними органами влади.

Таким чином діючий порядок бюджетного планування гарантує адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середні розміри видатків (у розрахунку на душу населення) за рахунок коштів місцевих бюджетів, що повинно поступово зменшити територіальні відмінності в рівнях надання суспільних послуг населенню.

Важливим стимулюючим елементом чинної бюджетної практики стало створення механізму заінтересованості органів місцевого самоврядування в нарощуванні власної доходної бази, забезпеченні самостійності у витрачанні додатково одержаних коштів, перевиконанні надходжень до державного й місцевих бюджетів.

Загалом організація відносин усередині бюджетної системи України і, особливо, між державним та місцевими бюджетами, поступово набуває таких необхідних із позицій зміцнення демократичних засад і місцевого самоврядування рис, як стабільність, прозорість, об'єктивність та зрозумілість.

Але, поряд із позитивними надбаннями, залишається низка невіршених проблем. Зокрема, формульний порядок розрахунків доходів, запроваджений у 2001 р. і закріплений у Бюджетному кодексі, не торкнувся бюджетів міст районного значення, селищ і сіл. Як і в попередніх умовах, досить обмеженими залишаються можливості селищних і сільських рад у збільшенні доходної бази відповідних бюджетів.

Проаналізуємо два центральні елементи формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання: 1) індекс відносної податкоспроможності, що використовується при розрахунках доходів місцевих бюджетів і 2) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, на основі яких визначаються видаткові потреби місцевого самоврядування.

Виявлення рівня податкоспроможності територій, як відзначалося вище, проводиться на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів. Проте більшість із цих доходів характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає змоги об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць.

Звичайно, запровадження в процес бюджетного планування як нормативів бюджетної забезпеченості, так і індексів відносної податкоспроможності є, без сумніву, важливим кроком на шляху до формування об'єктивного та прозорого механізму бюджетного регулювання. Однак, як свідчить практика країн, які нагромадили певний досвід фінансового вирівнювання, там застосовуються зовсім інші концептуальні засади визначення вищезазначених показників. Річ у тім, що фактичні надходження податків та інших бюджетних доходів можуть значно коливатися, що залежить від дії багатьох внутрішніх та зовнішніх чинників, серед яких:

- зміни у фінансовому, в тому числі податковому, законодавстві, що, своєю чергою, призводять до пе-

регляду ставок податків, об'єктів оподаткування, складу податкових пільг;

- створення спеціальних (вільних) економічних зон;
- результативність роботи фіскальних органів із справляння податків, зокрема стягнення податкової заборгованості;
- масштаби взаємозаліків;
- пільги, які надає платникам податків місцева влада.

Ми згодні з фахівцями, які вважають, що індекси відносної податкоспроможності слід розраховувати лише на базі постійних джерел бюджетних доходів. Наскільки ж відповідають цій вимозі доходи, на базі яких сьогодні визначається податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць України?

Згідно з Порядком розрахунку міжбюджетних трансфертів, індекси відносної податкоспроможності розраховуються на основі кошика закріплених доходів місцевого бюджету, більше 70% якого складають надходження прибуткового податку з громадян. Таким чином, абсолютні розміри надходжень даного податку, а також усі зміни в динаміці його надходження за три останні роки вирішальною мірою впливають на визначення конкретних значень індексів податкоспроможності.

Нестабільність фактичних надходжень більшості бюджетних доходів зумовила перехід у багатьох європейських країнах до використання податкової бази при оцінці рівня податкоспроможності територій. Саме таким чином визначаються обсяги бюджетних трансфертів у Данії, Норвегії, Швеції, Великобританії, Франції та інших країнах. Під податковою спроможністю або податковою базою територіальних формувань у західних країнах розуміють доходи, які підлягають оподаткуванню. У більшості випадків – це сукупні оподатковувані доходи населення або прибутковий податок на душу населення, що пояснюється домінуванням у місцевому оподаткуванні поступлень податків із доходів громадян (особистого прибуткового, податку на професії тощо). Розрахунок доходів територіальних формувань проводиться шляхом множення визначеної податкової бази на середню ставку оподаткування по країні або на ставку, яка встановлена місцевим органом самоврядування.

Врахування податкової бази, а не фактичних обсягів надходжень визначеного кола доходних джерел, має беззастережні переваги, оскільки позбавляє місцеву владу можливостей впливати на обсяги трансфертів, змінюючи свою політику в галузі доходів і видатків. Крім того, у показнику податкової бази потенційно закладені стимули для повної мобілізації доходів у місцеві бюджети органами місцевого самоврядування. Податкова база, як сукупність об'єктів, що підлягають оподаткуванню, дозволяє більш об'єктивно оцінити рівень податкової «сили» кожної території порівняно із врахуванням фактичних поступлень доходів. На наш погляд, до складу податкової бази слід віднести: обсяги доходів населення, прибутки комунальних підприємств, вартість нерухомого майна, яке підлягає оподаткуванню.

Звичайно, використання показника податкової бази можливе лише за умови наявності значного масиву інформації про доходи, прибутки, земельні ділянки, нерухоме майно, транспортні засоби чи інші об'єкти, що підлягають оподаткуванню, а також добре налагодженої системи обліку, звітності й контролю за їх станом і рухом.

Центральне місце в розрахунках обсягів видатків місцевих бюджетів займають нормативи бюджетної забезпеченості. У статті 94 Бюджетного кодексу України вказано, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості використовуються для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів. Це зауваження є суттєвим, з нього випливає, що такі нормативи не призначені для розрахунку потреб органів місцевого самоврядування на певну ціль, а використовуються лише з метою справедливого розподілу трансфертів. Призначення нормативів зумовлює алгоритм їхнього розрахунку, в процесі якого загальний обсяг фінансових ресурсів, які спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, ділиться на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

У Бюджетному кодексі відзначено, що обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються в місцеві бюджети, розподіляються між окремими видатками залежно від пріоритетів бюджетної політики. Таким чином, кошти, призначені на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення та інші потреби, які пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, визначаються централізовано. А за допомогою фінансових нормативів бюджетної забезпеченості вони розподіляються між бюджетами окремих територіальних формувань залежно від показників, які характеризують масштаби споживання кожного виду послуги.

Бюджетним кодексом також передбачено застосування коригуючих коефіцієнтів до нормативів бюджетної забезпеченості; вони повинні враховувати відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення, споживачів послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць країни. У 2001–2002 рр. такі коригуючі коефіцієнти застосовувалися при розрахунках видатків на утримання органів управління з бюджетів районів, міст республіканського та обласного значення. Крім того, алгоритм розрахунку видатків місцевих бюджетів на освіту передбачає застосування показника приведенного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів, який визначається також із застосуванням коефіцієнтів приведення (іншими словами – коригування). При розрахунку видатків на охорону здоров'я використовуються коригуючі коефіцієнти, які дозволяють врахувати відмінності у питомій вазі видатків на заробітну плату в загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Як показує практика проведення формульних розрахунків при складанні проектів місцевих бюджетів, різноманітність місцевих умов вимагає застосування більшого спектру коригуючих коефіцієнтів. Йдеться про такі з них, що дають змогу коригувати бюджетні видатки залежно від низки чинників: щільності населення, ступеня

урбанізації, особливостей природно-кліматичних умов, розвитку туризму (тобто наявності курортів чи історичних та заповідних місць). Без таких нормативів практично неможливо об'єктивно визначити видатки всіх місцевих бюджетів, через що деякі з них виявилися «обділеними» в процесі розподілу бюджетних ресурсів.

Не відкидаючи позитивних наслідків реформи міжбюджетних відносин, ми все ж таки повинні відзначити, що загалом в Україні спостерігається процес посилення централізації бюджетного планування. Воно у нас проводиться переважно на загальнодержавному рівні – вже другий рік розрахунки державного і більш ніж 700 місцевих бюджетів здійснює Міністерство фінансів України. А Бюджетний кодекс відводить для такого складного й відповідального процесу, як розробка та прийняття місцевих бюджетів, лише близько місяця після офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України. Зрозуміло, що про обгрунтованість і реальність бюджету, складеного в таких жорстких часових межах, не завжди доводиться говорити.

В умовах централізації розрахунків місцева влада виявилася значною мірою відокремленою від процесу бюджетного планування, вона не в змозі забезпечити його зв'язок із найважливішими макроекономічними параметрами. Досі не створений ефективний механізм стимулювання органів місцевого самоврядування в перевиконанні запланованих показників – як по державному, так і місцевих бюджетах. Ситуація увесь час загострюється, адже повноваження місцевої влади постійно зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються неадекватно до нових функцій і завдань. Окрім цього – ще й сам обсяг фінансових ресурсів визначається централізовано.

У сучасних умовах суттєвою вадою бюджетної практики стала відсутність безпосередньої ув'язки, взаємообумовленості між соціально-економічним і бюджетним плануванням. Раніше тісно пов'язані між собою процеси, сьогодні виявилися абсолютно відокремленими і непотрібними один для одного. Разом із запровадженням централізованого порядку визначення обсягів місцевих бюджетів склалася парадоксальна ситуація, коли програми розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх практичне втілення і загалом соціально-економічна ситуація на території місцевого самоврядування ніяким чином не впливають на визначення обсягів місцевих бюджетів. Але ж останні, за чинним законодавством, є фінансовим планом органів місцевого самоврядування, а отже, функціонування і розвитку певної території.

Подолання вказаних недоліків, а також подальше вдосконалення діючого порядку розрахунку дотацій вирівнювання з урахуванням світового досвіду, на наш погляд, сприятиме формуванню бюджетної системи, адекватної потребам ринкових перетворень. 