

ISSN 1684-9949

ВІСНИК

**ТЕРНОПІЛЬСЬКОЇ АКАДЕМІЇ
НАРОДНОГО ГОСПОДАРСТВА**

№ 4 ◀ 2003

ЕКОНОМІКА НАУКИ

ЗМІСТ

ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ

<i>Степан МОЧЕРНИЙ, Олександр УСТЕНКО</i> Управління власністю	7
<i>Анатолій СІРКО</i> Еволюція теорії корпорації як суб'єкта економічного процесу: методологічний аспект	12
<i>Наталія ПОЛИЩУК, Віктор ЯРМОЛЕНКО</i> Оцінювання результативності процесів формування, розподілу та використання національного доходу	20
<i>Лідія ШИНКАРУК</i> Нагромадження капіталу як економічна категорія	27

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

<i>Ольга КИРИЛЕНКО</i> Вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні	34
<i>Тетяна ГАРМАТІЙ</i> До питання розвитку довготермінового страхування життя в Україні	40
<i>Людмила СЕГЕДА</i> Пріоритетні цілі грошово-кредитної політики в Україні	44
<i>Світлана МІЩЕНКО</i> Облікова політика в системі управління банком	48
<i>Олена МАЛАХОВА</i> Проблеми оптимізації кредитного процесу у взаємовідносинах комерційних банків з підприємствами в умовах ринкової трансформації економіки	53
<i>Тетяна БІЛОПОЛЬСЬКА</i> Оцінення факторів, що визначають стратегію управління грошовими потоками аграрних корпорацій	61
<i>Наталія БИЦЬКА</i> Капіталізація банків України: стан і перспективи	67
<i>Олександр ПРУСЬКИЙ</i> Основні тенденції розвитку валютного регулювання та валютного контролю в Україні	72

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

Ольга КИРИЛЕНКО

ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Розглянуто організацію міжбюджетних відносин в Україні, зокрема порядок розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам і запропоновано шляхи його вдосконалення.

Одними з найважливіших і складних проблем державних фінансів у кожній країні є ефективна організація відносин всередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами органів місцевого самоврядування; проведення перерозподілу бюджетних ресурсів, зумовленого об'єктивними відмінностями в рівнях соціально-економічного розвитку окремих територій; здійснення фінансового вирівнювання з метою забезпечення конституційних гарантій населенню незалежно від місця його проживання.

Концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин загалом залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності в умовах ринкової і командної економіки. У тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі займає Державний бюджет, за допомогою чого проходить перерозподіл значної частини створеного валового продукту; місцеві бюджети не відіграють суттєвої ролі і мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн акценти розставлено принципово по-іншому: бюджет центрального уряду і бюджети місцевої влади функціонують у межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням, причому відповідно до загальносвітової тенденції розвитку й зміцнення інституту місцевого самоврядування і збільшення його впливу на суспільні процеси роль місцевих бюджетів у складі державних фінансів постійно зростає.

Проблематика міжбюджетних відносин і місцевих бюджетів займає важливе місце в дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних учених. Теоретичні витoki сучасних уявлень про дані проблеми знаходимо у працях корифеїв фінансової науки: А. Вагнера, Р. Гнейста, К. Рау, Л. Штейна, а також сучасних науковців Заходу Р. Аграноффа, Дж. Аронсона, Ш. Бланкарта, Р. Джекмена, Р. Макгрейва, Ю. Немеца, У. Оутса, М. Перлмана, Г. Райта, П. Рассела, Ч. Тібо, К. Фостера, Дж. Хіллі, С. Чапкової та інших. У даний час питання міжбюджетних відносин перебуває у центрі уваги багатьох фахівців, зокрема вони порушуються у працях вітчизняних вчених В. Андрущенко, О. Василика, В. Кравченка, І. Луїної, В. Павлюк, С. Слухая, інших, які зробили значний вклад у теорію і практику міжбюджетних відносин.

Але слід зазначити, що багато теоретичних проблем потребує і сьогодні подальшого дослідження у зв'язку з проведенням в Україні реформи бюджетної системи, а також практичним застосуванням і вдосконаленням нових підходів у розподілі бюджетних трансфертів і плануванні бюджетних доходів, видатків, започаткованих протягом останніх трьох років.

Починаючи з 2001 р. в Україні проводиться міжбюджетна реформа, згідно з якою докорінно змінився порядок бюджетного планування [2 – 5]. Так, були запроваджені формульні розрахунки при визначенні обсягів доходів і нормативні методи у плануванні видатків місцевих бюджетів, а також елементи фінансового вирівнювання. Такий порядок 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 у рівнях надання суспільних послуг населенню.

Нові підходи у визначенні обсягів бюджетних трансфертів створили можливості для об'єктивного й неупередженого перерозподілу бюджетних ресурсів між "багатими" і "бідними" у фінансовому сенсі територіями. Крім того, прив'язка алгоритму розрахунку розмірів видатків місцевих бюджетів до конкретних кількісних показників (чисельність населення, кількість отримувачів соціальних послуг, штатна чисельність працівників органів управління) захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі прийняття рішень центральними органами влади. А 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.

Важливим позитивним аспектом змін у міжбюджетних відносинах стало врахування у процесі бюджетного планування динаміки надходжень за попередні три роки найважливіших з фіскальної точки зору податків, зборів та інших платежів і доходів, котрі зараховуються до місцевих бюджетів, що заклало необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

Загалом організація відносин усередині бюджетної системи України, особливо між Державним і місцевими бюджетами, поступово набуває таких необхідних з позицій зміцнення демократичних засад та місцевого самоврядування рис, як стабільність, прозорість, об'єктивність і зрозумілість. Важливим стимулюючим елементом чинної бюджетної практики стало формування механізму зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази, забезпечення самостійності у витрачання додатково одержаних коштів.

Але, поряд з позитивними надбаннями, залишається низка невирішених проблем, що стали предметом нашого дослідження. Метою даної статті є обґрунтування напрямків подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні, зокрема покращення діючого порядку розрахунку бюджетних трансфертів.

Одним з центральних елементів чинного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання – найбільш розповсюдженого виду міжбюджетних трансфертів – є визначення рівня податкової спроможності територій. Розрахунок індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці проводиться шляхом зіставлення середньодушевих надходжень податків та інших доходів адміністративно-територіальної одиниці з аналогічними надходженнями в розрахунку на душу населення в цілому по країні. Таким чином, даний індекс показує: наскільки рівень надходжень доходів на певній території у розрахунку на душу населення відрізняється від середнього по країні.

Вказані індекси розраховуються на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів [1, 65], окремі з яких характеризуються надзвичайною нестабільністю. Приміром, при загальному зростанні надходжень прибуткового податку з громадян, що становить більш ніж 70% доходів, за якими оцінюється рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, річні темпи зростання поступлень цього податку в розрізі окремих територій мають доволі значні коливання, котрі іноді вимірюються декількома десятками процентних пунктів. Так, скажімо, темпи зростання надходжень прибуткового податку з громадян (у відсотках до попереднього року) за період з 1999 по 2002 рр. становили у Вінницькій області відповідно 126%, 142% та 118%; у Кіровоградській – 137%, 144% та 125%; Луганській – 127%, 146% та 121%; у Тернопільській області – 128%, 142% та 131%¹. Звичайно, що така нерівномірність

¹ Розраховано автором на основі звітних даних Державного казначейства України.

у надходженні доходів унеможлиблює проведення об'єктивної оцінки податкоспроможності територій і відповідно до цього – забезпечення справедливого перерозподілу бюджетних ресурсів.

Неоднакову роль відіграє прибутковий податок з громадян у формуванні доходів місцевих бюджетів окремих територіальних громад, що підтверджує доцільність врахування, окрім нього, ще інших параметрів, котрі визначають податкову спроможність територіальних формувань. Так, питома вага прибуткового податку з громадян у доходах бюджетів обласних центрів у першому кварталі 2003 р. коливалась від 30,8% у бюджеті м. Хмельницького до 57,4% у бюджеті м. Миколаєва; в доходах бюджетів міст обласного значення – від 16,4% у бюджеті м. Ірпеня (Київська обл.) до 78,5% у бюджеті м. Нетішина (Хмельницької обл.); у доходах бюджетів міст районного значення – від 8,1% у бюджеті м. Дунаївці (Хмельницька обл.) до 82,6% у бюджеті м. Гостомеля (Київська обл.). Діапазони коливань надходжень прибуткового податку з громадян у розрахунку на душу населення у бюджетах населених пунктів зазначених груп відповідно становили від 37,4 грн. ос. до 95 грн. ос.; від 23,2 грн. ос. до 165,5 грн. ос.; від 2,3 грн. ос. до 105 грн. ос. [7, 19 – 21].

Звичайно, ми усвідомлюємо, що встановлений порядок визначення рівня податкової спроможності територій базується на запровадженому у Бюджетному кодексі України розмежуванні доходів між бюджетами усіх рівнів і видів, діючому механізмі розрахунку обсягу дотацій вирівнювання на основі кошиків закріплених за місцевими бюджетами доходів. Однак ми вважаємо, що даний порядок потребує подальшого вдосконалення з метою повнішого врахування факторів, котрі визначають об'єктивну спроможність територій щодо мобілізації податкових надходжень до місцевих бюджетів, а не лише фактично зібраних доходів як результату діяльності органів податкової служби. За нашим переконанням, слід враховувати саме потенційну спроможність надходження податків, зборів та інших платежів або податкову базу, що в цілому зумовлюється рівнем соціально-економічного розвитку територій, галузевою специфікою господарського комплексу, чинною системою оподаткування і багатьма іншими факторами.

Основний акцент при визначенні податкової спроможності адміністративно-територіальних одиниць повинен бути зроблений на обсягах доходів, котрі мають оподатковуватись: доходах населення, прибутку підприємств, вартості нерухомого майна (при запровадженні податку на нерухомість) та ін. Врахування податкової бази, тобто сукупності об'єктів, що підлягають оподаткуванню, як підтверджує досвід багатьох країн, таких як Данія, Норвегія, Швеція, Велика Британія, Франція, де широко використовують даний показник у процесі фінансового вирівнювання, дає можливість об'єктивно оцінити податкову "силу" територій. Крім того, такий підхід в оцінці податкоспроможності виключає можливість впливати органам місцевого самоврядування на обсяги міжбюджетних трансфертів за допомогою політики в галузі доходів і видатків. Зрозуміло, що врахування податкової бази в процесі фінансового вирівнювання можливе лише за умови формування значного масиву інформації про доходи, прибутки, нерухоме й рухоме майно, інші об'єкти оподаткування, а також існування налагодженої системи контролю за їх станом і рухом.

Не менш важливим при плануванні дотацій вирівнювання, крім розрахунку доходів місцевих бюджетів, має науково обґрунтований процес визначення потреби в коштах органів місцевого самоврядування, виходячи з необхідності виконання покладених на них функцій. Відповідно до вимог Бюджетного кодексу планування видатків місцевих бюджетів здійснюється на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них, а також показників, що відображають масштаби суспільних послуг, котрі фінансуються з місцевих бюджетів (кількість мешканців, споживачів соціальних послуг).

Аналіз процесу встановлення фінансових нормативів показує, що їх не можна розглядати в даний час як інструмент нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах; дані нормативи є лише важелем для здійснення перерозподільчих процесів. Справа в тому, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості одержуються не методом прямого розрахунку, виходячи з врахування потреб у коштах бюджетних установ, а "зворотним" шляхом – коли загальний прогностичний обсяг видатків на визначену мету з усіх місцевих бюджетів України ділиться на сукупний контингент отримувачів суспільних послуг.

Зрозуміло, що такі єдині для усіх територій нормативи не можуть врахувати регіональної специфіки, наявної мережі та стану об'єктів соціально-культурної сфери; розмір цих нормативів переважно є недостатнім для забезпечення нормальної роботи бюджетної сфери. Щорічно місцеві фінансові органи змушені вишукувати додаткові кошти для фінансування життєво важливих потреб. Ситуація увесь час загострюється, адже повноваження місцевого самоврядування зростають, а їх фінансові ресурси збільшуються неадекватно до нових функцій і завдань. Окрім цього, ще й сам обсяг фінансових ресурсів визначається центральними органами державної влади.

Таким чином, порядок визначення основних груп видатків місцевих бюджетів залишається загалом централізованим, він базується на врахуванні їх розрахункового сукупного розміру в цілому по місцевих бюджетах України, співвідношенню, що фактично склалося між окремими видами місцевих бюджетів у фінансуванні своїх потреб. Крім того, суттєвими вадами планування бюджетних потреб залишаються диференціація величини окремих видатків у зіставленні з кількістю населення, яка фактично склалася (субсидії для оплати електроенергії, природного й скрапленого газу та житлово-комунальних послуг); визначення обсягів видатків у розмірах, які не дають змоги задовольнити постійно зростаючі потреби органів місцевого самоврядування (видатки на мистецтво та культуру, фізичну культуру і спорт).

Хоча запровадження формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання стало важливим кроком на шляху до створення об'єктивної, зрозумілої і прозорої процедури визначення видаткових потреб територій, але окремі з використовуваних елементів діючої методики залишаються непрозорими. Мова йде перш за все про встановлення коригуючих коефіцієнтів, визначення абсолютних сум окремих видатків, а також штучне й вибіркове збільшення доходної бази місцевих бюджетів, що здійснюється без необхідного пояснення і розрахунків.

Як відомо, формульний порядок розрахунків дотацій вирівнювання, запроваджений у 2001 р. і закріплений у Бюджетному кодексі, не торкнувся бюджетів міст районного значення, селищ і сіл. Протягом останніх двох років на основі встановленої формули визначаються дотації вирівнювання лише для 686 бюджетів, на решту (понад 11 тисяч бюджетів) норми кодексу в частині організації міжбюджетних відносин практично не розповсюджуються. Доволі обмеженими залишаються можливості селищних і сільських рад у збільшенні надходжень до відповідних бюджетів у зв'язку зі слабкою власною доходною базою.

Проблема, що виникла на ґрунті такої невизначеності, потребує найскорішого вирішення. З цією метою фахівцями Асоціації міст України та територіальних громад у 2003 р. було розроблено проект Закону України "Про міжбюджетні відносини на рівні районів, міст обласного значення та територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, їх об'єднань"[6], котрий у даний час проходить широке обговорення в органах місцевого самоврядування і громадських організаціях України. У проекті Закону зроблено спробу визначити методичні засади справедливого розподілу трансфертів, що поступають з Державного бюджету України до бюджетів району між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення, їх об'єднань. Вивчення запропонованого механізму показує, що розподіл трансфертних коштів передбачається проводити залежно від чисельності населення, учнів, дітей віком до 6 років, наповнюваності класів. Таким чином, у кращому становищі (щодо якості й переліку одержуваних суспільних послуг) опинилися ті населені пункти, де проживає більша кількість населення, є більше дітей чи учнів. Інші фактори, окрім зазначених, у запропонованому проекті не враховуються, хоча така можливість передбачена, але механізм їх врахування залишився невизначеним.

Без сумніву, врахування найважливіших екзогенних факторів у процесі перерозподілу бюджетних ресурсів є важливим початковим здобутком у реформуванні міжбюджетних відносин, кінцевою метою якої визначено досягнення соціальної справедливості, забезпечення конституційних гарантій і єдиного рівня надання суспільних благ населенню усієї країни. Але, на нашу думку, діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів потребує подальшого вдосконалення, повнішого врахування відмінностей у соціально-економічному становищі окремих територій, специфіки природно-кліматичних умов, особливостей історичного розвитку населених пунктів, ступеня їхньої урбанізації, місцезнаходження тощо.

Ми вважаємо, що в перспективі доцільно передбачити корегування видатків місцевих бюджетів залежно від таких факторів, як:

- екологічний стан територій, наявність професійних захворювань (при плануванні видатків на охорону здоров'я);
- кліматичні умови (при плануванні видатків на утримання бюджетних установ, зокрема на освітлення й опалення);
- густина населення (при плануванні видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури);
- протяжність і стан доріг (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства);
- стан матеріально-технічної бази бюджетних установ (при плануванні видатків на їх утримання);
- якість надання послуг населенню (при плануванні видатків на управління, охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру та спорт);
- стан об'єктів житлово-комунального господарства, енергозабезпечення, водовідведення, каналізаційні й очисні споруди тощо (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства).

Попри усі намагання авторів проекту Закону "Про міжбюджетні відносини на рівні районів, міст обласного значення та територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, їх об'єднань" забезпечити об'єктивний розподіл бюджетних трансфертів залишилися певні можливості для впливу суб'єктивних факторів. Перш за все, це стосується врахування нерівномірності мережі бюджетних установ, яку передбачається визначити й корегувати за індивідуальним розрахунком. Крім того, низка коефіцієнтів має встановлюватись (за проектом) райдержадміністрацією (у видатках на управління – коефіцієнт застосування показника нормативної кількості працівників і коефіцієнт застосування показника кількості населених пунктів, що входять до сільської, селищної ради; у видатках на охорону здоров'я – коефіцієнт застосування показника кількості штатних працівників охорони здоров'я; у видатках на дошкільну освіту – коефіцієнт співвідношення кількості дітей і груп; у видатках на культуру – коефіцієнт застосування показника нормативної кількості штатних працівників культури). Методика розрахунку таких коефіцієнтів знову ж таки не запропонована.

На завершення хочеться торкнутися ще однієї проблеми, спричиненої запровадженням нового порядку визначення міжбюджетних трансфертів – дотацій вирівнювання. Трьохрічний досвід використання формульних розрахунків показав, що суттєвим недоліком сучасної бюджетної практики є відсутність безпосередньої ув'язки, взаємообумовленості між соціально-економічним і бюджетним плануванням. Процеси, що раніше були тісно пов'язані між собою, сьогодні виявилися абсолютно відокремленими і непотрібними одне для одного. Разом із запровадженням централізованого порядку визначення обсягів місцевих бюджетів (два останніх роки обсяги доходів і видатків майже 700 місцевих бюджетів розраховує Міністерство фінансів України) 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, котрі, як відомо, є фінансовими планами функціонування і розвитку певної території. Недостатня наукова обґрунтованість сучасного централізованого бюджетного планування підтверджується значними розбіжностями між запланованими показниками місцевих бюджетів і їх фактичним виконанням, в тому числі в частині податкових надходжень, яке стало вже звичним протягом останніх років [8, 100 – 101; 9, 36 – 38; 10, 57].

В умовах централізації розрахунків місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування виявилися у багатьох відношеннях відокремленими від процесу бюджетного планування, вони не в змозі забезпечити його зв'язок з найважливішими макроекономічними параметрами. Крім того, Бюджетний кодекс залишає для такого складного й відповідального процесу, як розробка та прийняття місцевих бюджетів, лише 2 тижні після офіційного опублікування Закону про Державний бюджет України. Зрозуміло, що про обґрунтованість і реальність місцевих бюджетів, складених у таких жорстких часових межах не завжди доводиться говорити.

Вважаємо, що найскоріше усунення вказаних недоліків в організації міжбюджетних відносин, у діючому порядку розрахунку бюджетних трансфертів, сприятиме створенню бюджетної системи, котра в більшій мірі відповідатиме потребам ринкових трансформацій, формуванню демократичної держави, однією з підвалин якої є фінансово спроможне місцеве самоврядування.

Література

1. Бюджетний Кодекс України // Урядовий кур'єр. – 2001. – № 131. – С. 5 – 12.
2. Постанова Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2000 р. № 1932 "Про затвердження Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня) та нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік" // Офіційний вісник України. – 2001. – № 1 – 2. – С. 137 – 186.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195 "Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами" // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 9 – 25.
4. Постанова Кабінету Міністрів України від 22 листопада 2001 р. "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195" // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – С. 124 – 126.
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 1382 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. № 1195" // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 51 – 70.
6. Проект Закону України "Про міжбюджетні відносини на рівні районів, міст обласного значення та територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, їх об'єднань", підготовлений Асоціацією міст України та територіальних громад. – К., 2003. – 16 с.
7. Фінансовий стан міст. I квартал 2003 р. / Асоціація міст України та територіальних громад. – К., 2003. – 134 с.
8. Чугунов І. Я., Лісніченко І. В. Основні підсумки виконання бюджету у 2001 році // Фінанси України. – 2002. – № 5. – С. 85 – 112.
9. Чугунов І. Я., Луценко Р. В. Основні підсумки виконання бюджету у 2002 році // Фінанси України. – 2003. – № 5. – С. 25 – 45.
10. Чугунов І. Я., Самошкіна О. А. Основні підсумки виконання бюджету у 2000 році // Фінанси України. – 2001. – № 6. – С. 39 – 67.

Редакція отримала матеріал 20 жовтня 2003 р.