



ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Ольга Кириленко,

канд. екон. наук, доцент

Тернопільської академії народного господарства

Реформа міжбюджетних відносин, розпочата у 2001 р., набуває свого подальшого розвитку разом із введенням у дію Бюджетного кодексу України. Основним позитивним надбанням цього винятково важливого і своєчасного документа є впорядкування і регламентація всього комплексу теоретичних і практичних питань, пов'язаних з функціонуванням вітчизняної бюджетної системи, центральне місце серед яких посідають міжбюджетні відносини. До таких питань слід віднести:

- розмежування на довготривалій основі доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів із застосуванням принципу субсидіарності;

- визначення складу закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, розширення переліку останніх;

- встановлення стабільних нормативів розподілу найважливішого з позицій фіскального податку з громадян;

- визначення видів міжбюджетних трансфертів;

- запровадження прозорого і неупередженого механізму бюджетного регулювання.

У попередній публікації¹ нами був розглянутий діючий у 2001 р. порядок розрахунку міжбюджетних трансфертів, яким, власне, і була започаткована міжбюджетна реформа.

У Бюджетному кодексі України концептуальні засади цього порядку збережені, окремі положення розвинуті та уточнені. Зокрема, внесені зміни у склад власних доходів місцевих бюджетів, а також закріплених, тобто тих, які будуть враховуватися при визначенні обсягу дотацій вирівнювання. Додатково до складу власних доходів включено плату за землю, податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, плату за забруднення навколишнього природного середовища, фіксований сільськогосподарський податок, гранти і дарунки, власні доходи бюджетних установ. Розширення переліку власних доходів суттєво зміцнить місцеві бюджети і сприятиме підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у дотаційній мобілізації коштів.

У Бюджетному кодексі уточнено перелік видатків, за якими провадять формульні роз-

¹Див.: Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 7–10.

рахунки, зокрема, не передбачено їх здійснення за деякими видами видатків з тих, що підлягали обчисленню за формулами. Такі видатки віднесені до власних повноважень. Це програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї, транспорт, дорожнє господарство тощо.

У цілому вся процедура визначення обсягів дотацій вирівнювання набула у Бюджетному кодексі більшої чіткості, суворої регламентації, вона майже не залишає ніяких можливостей для впливу суб'єктивних чинників. Передовсім, починаючи з 2002 р. буде забезпечений єдиний підхід у формульних розрахунках, оскільки їх здійснюватиме безпосередньо Міністерство фінансів України, а не обласні управління. Відомо, що у 2001 р. в окремих регіонах формульні розрахунки не робили або застосовували частково.

Крім того, встановлені чіткі і єдині розміри відрахувань від прибуткового податку з громадян в доходи місцевих бюджетів окремих видів, на відміну від діючого у 2001 р. порядку, який містив положення щодо встановлення нормативів відрахувань від надходжень цього податку в доходи бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) і обласного значення та бюджетів районів на рівні, що забезпечує збалансованість цих бюджетів, отже, нормативи відрахувань були індивідуальними.

І останнє, якщо у 2001 р. – першому році міжбюджетної реформи – для пом'якшення переходу місцевих бюджетів на формульні розрахунки у складі бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя бюджетах створювалися фонди нерозподілених видатків у розмірі 10 %, то у Бюджетному кодексі передбачено трансферти з Державного бюджету місцевим бюджетам на зменшення фактичних диспропорцій у середині сукупності останніх, яка виникає через нерівномірність мережі бюджетних установ. Розмір трансферту – 5 відсотків загального обсягу дотацій вирівнювання в перший рік набрання чинності Кодексу з подальшим зменшенням щороку на 1 відсоток до повного його скасування.

Більш докладно зупинимось на двох основних елементах формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання:

1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, на основі яких визначають видаткові потреби місцевого самоврядування;

2) індекси відносної податкоспроможності, які використовують під час розрахунків доходів місцевих бюджетів.

У ст. 94 Бюджетного кодексу України вказано, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості використовуються для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів. Це положення є суттєвим, з нього випливає, що такі нормативи не призначені для розрахунку потреб органів місцевого самоврядування на певну мету, їх використовують 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, слід поділити на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг.

За Кодексом, обсяги фінансових ресурсів, які спрямовуються у місцеві бюджети, розподіляються між окремими видатками залежно від пріоритетів бюджетної політики. Отже, розміри коштів, що спрямовуються 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 чинників, які характеризують масштаби споживання кожного виду послуги.

У розрахунках більшості видів видатків, згідно з діючим у 2001 р. порядком, одним з критеріїв для визначення загальної потреби в коштах слугував показник кількості населення адміністративно-територіальної одиниці. Це стосувалося видатків на утримання органів управління, на охорону здоров'я, культуру і мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт, на утримання підрозділів дорожньо-патрульної служби. За іншими видами видатків, які мають більш вузьке і визначене коло споживачів, такими критеріями були: кількість учнів (видатки на освіту), одержувачів соціальних послуг (видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення), площа житлового фонду, вулиць та доріг (видатки на житлово-комунальне господарство).

Бюджетним кодексом передбачено застосування коригуючих коефіцієнтів до нормативів бюджетної забезпеченості, вони повинні враховувати відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від кількості населення, споживачів соціальних послуг, соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей адміністративно-територіальних одиниць країни. У 2001 р. такі коригуючі коефіцієнти застосовувались при розрахунках видатків на утримання органів управління з бюджетів районів, міст республіканського та обласного значення. Крім того, алгоритм розрахунку видатків місцевих бюджетів на освіту передбачав застосування показника приведення контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів, який визначався також із застосуванням ко-

ефіцієнтів приведення (іншими словами, коригування). Під час розрахунку видатків на охорону здоров'я використовували коригуючі коефіцієнти, які давали змогу врахувати відмінності у питомій вазі видатків на оплату праці в загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Отже, у діючому протягом 2001 р. порядку визначення обсягів дотацій вирівнювання застосування коригуючих коефіцієнтів, які б враховували інші особливі умови споживання місцевих послуг, крім зазначених вище, не було передбачено. Як показала практика проведення формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів на 2001 р., різноманітність місцевих умов вимагає застосування більшого спектра коригуючих коефіцієнтів. Ідеться про такі з них, за допомогою яких можна коригувати бюджетні видатки залежно від чинників: щільності населення, ступеня урбанізації, особливостей природно-кліматичних умов, розвитку туризму (тобто наявності курортів чи історичних і заповідних місць). Відсутність таких нормативів не дає можливості об'єктивно визначити видатки всіх місцевих бюджетів, деякі з них виявилися «обділеними» в процесі розподілу бюджетних ресурсів.

Усі вартісні нормативи, які застосовувались у бюджетному плануванні у 2001 р., були одержані діленням загального обсягу коштів, визначеного на певну потребу в усій сукупності місцевих бюджетів, на показник, який відображає масштаби споживання кожної такої послуги, тобто вони були визначені не прямим методом, виходячи з вартості надання послуг, а зворотним шляхом.

Необхідним складовим елементом процесу розрахунку обсягів дотацій вирівнювання завжди є визначення податкоспроможності або податкової сили територіальних утворень. У вітчизняній бюджетній практиці така оцінка здійснюється за допомогою індексу відносної податкоспроможності, який обчислюється як зіставлення середньодушових надходжень податків та інших доходів адміністративно-територіальної одиниці з аналогічними надходженнями в розрахунку на душу населення в цілому по країні. Основне призначення одержаного показника – показати, як відрізняється рівень надходження доходів на певній території в розрахунку на одного мешканця від середнього значення по країні.

Бюджетним кодексом передбачено, що індекси відносної податкоспроможності розраховуватимуться на основі даних про фактичне виконання відповідного місцевого бюджету за три останні бюджетні періоди, їх не можна змінювати і переглядати частіше ніж раз на три роки.

Звичайно, запровадження в процес бюджетного планування як нормативів бюджетної забезпеченості, так і індексів відносної податкоспроможності є, без сумніву, важливим кроком на шляху до створення об'єктивного і прозорого механізму бюджетного регулювання. Проте, як свідчить практика країн, які мають певний досвід фінансового вирівнювання, концептуальні засади визначення зазначених вище показників там застосовуються зовсім інші. Справа

в тому, що фактичні надходження податків та інших бюджетних доходів можуть значно коливатися залежно від дії багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, таких як зміни у фінансовому і в тому числі податковому законодавстві, що приводять до перегляду ставок податків, об'єктів оподаткування, складу податкових пільг, до створення спеціальних (вільних) економічних зон. Визначальними внутрішніми чинниками, що впливають на обсяги фактичного надходження доходів до бюджету, є результативність роботи фіскальних органів щодо справляння податків, зокрема стягнення податкової заборгованості; масштаби взаємозаліків; пільги, які надають платникам податків місцеві ради народних депутатів.

Ми згодні з фахівцями, які вважають, що індекси відносної податкоспроможності слід розраховувати лише на базі постійних джерел бюджетних доходів¹.

Розглянемо питання, наскільки відповідають цій вимозі доходи, на основі яких сьогодні визначають податкоспроможність адміністративно-територіальних одиниць України.

Згідно з порядком розрахунку міжбюджетних трансфертів у 2001 р. індекси відносної податкоспроможності розраховують на основі коефіцієнта закріплених доходів місцевого бюджету, більше ніж 70 % якого у 1999–2000 рр. становили надходження прибуткового податку з громадян. Таким чином, абсолютні розміри надходжень цього податку, а також усі зміни в динаміці його надходження за три останні роки значною мірою впливають на визначення конкретних значень індексів податкоспроможності.

Проведений нами аналіз надходження прибуткового податку з громадян в цілому по країні, а також у розрізі регіонів показав, що цей вид доходів місцевих бюджетів характеризується надзвичайною нестабільністю. Протягом 1998–2000 рр. абсолютні розміри надходжень прибуткового податку з громадян зростали, проте темпи приросту були нерівномірними і значно коливалися у розрізі адміністративно-територіальних одиниць. Так, якщо в цілому по Україні темп зростання даного виду надходжень у 1999 р. становив 124 відсотки до попереднього 1998 р., то у 2000 р. – 143 відсотки до 1999 р., тобто розбіжності в темпах зростання були на 19 процентних пунктів. Для окремих областей (Донецької, Запорізької, Миколаївської, Рівненської та Херсонської) відмінності у щорічних темпах зростання прибуткового податку з громадян були ще більшими – від 29 до 49 процентних пунктів. Рівномірне зростання обсягів цього податку спостерігалось лише у Вінницькій і Тернопільській областях та у місті Києві. В Закарпатській області спостерігалось сповільнення темпів зростання прибуткового податку.

Нестабільність фактичних надходжень більшості бюджетних доходів зумовила перехід

у багатьох європейських країнах до використання податкової бази при визначенні рівня податкоспроможності територій. Саме так визначаються обсяги бюджетних трансфертів у Данії, Норвегії, Швеції, Великій Британії, Франції та інших країнах. Під **податковою спроможністю**, або **податковою базою** територіальних формувань у західних країнах розуміють доходи, які підпадають під оподаткування. У більшості випадків це сукупні оподатковувані доходи населення або прибутковий податок на душу населення, що пояснюється домінуванням у місцевому оподаткуванні надходжень податків з доходів громадян (особистого прибуткового, податку на професії тощо). Доходи територіальних формувань розраховують множенням визначеної податкової бази на середню ставку оподаткування по країні або на ставку, яка встановлена місцевим органом самоврядування.

Урахування 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 витрат. Податкова база як сукупність об'єктів, що підлягають оподаткуванню, дає змогу більш об'єктивно оцінити рівень податкової «сили» кожної території порівняно з урахуванням фактичних надходжень доходів. Крім того, у показнику податкової бази потенційно закладені стимули для повної мобілізації доходів у місцеві бюджети органами місцевого самоврядування.

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 обкладанню, а також налагодженій системі обліку, звітності і контролю за їх станом і рухом. На нашу думку, в перспективі, з нагромадженням певного досвіду, доцільно переходити до визначення рівня податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць на основі даних про наявні об'єкти оподаткування. Такий підхід, у свою чергу, вимагає об'єктивного визначення потреб органів місцевого самоврядування виходячи із встановлених державою мінімальних соціальних стандартів.

В економічній літературі трапляються непоодинокі висловлювання щодо безперспективності й недоцільності розробки цих показників. На наш погляд, такі стандарти необхідні, вони повинні стати своєрідними орієнтирами в процесі використання фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Зіставлення мінімального рівня соціальних потреб і фактичних середньодушових витрат дасть можливість визначити ступінь задоволення найважливіших потреб населення, гарантованих Конституцією України. Робота щодо визначення державних соціальних стандартів і нормативів в Україні вже розпочалася відповідно до прийнятого 5 жовтня 2000 р. Закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії».

¹Бюджетний і податковий огляд. Третій квартал 1999 р. / І. Шпак, Р. Лаліберте, П. Рікой та ін.; Група фіскального аналізу при Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету. – К., 1999. – С. 55.

