

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ У 2001 РОЦІ: нові підходи

Ольга Кириленко,

*канд. екон. наук, доцент
Тернопільської академії народного господарства*



Процес реформування бюджетної системи України у 2001 р. вступає у нову фазу, яка матиме неабияке значення для місцевих бюджетів, а також для впорядкування міжбюджетних відносин. Законом України «Про Державний бюджет України на 2001 рік» від 07.12.2000 р. передбачено низку новацій у функціонуванні як державного, так і місцевих бюджетів.

Насамперед здійснено розмежування бюджетних видатків з уніфікацією за такими видами місцевих бюджетів: 1) бюджет Автономної Республіки Крим і обласні бюджети; 2) районні бюджети і бюджети міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та обласного значення; 3) бюджети міст районного значення, бюджети сіл, селищ та їх об'єднань; 4) бюджети міст Києва та Севастополя.

Як відомо, першу спробу визначення конкретних напрямів витрачання коштів місцевих бюджетів було зроблено в Законі України «Про бюджетну систему України» від 05.12.90 р., в якому встановлено концептуальні засади розподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Проте склад видатків місцевих бюджетів у цьому документі окреслено лише в загальних рисах, без поділу їх за видами бюджетів. У наступні роки перелік видатків неодноразово уточнювався щорічними законами про Державний бюджет України. Крім того, у постанові Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)» від 01.07.99 р., видаткові повноваження було розподілено між державним та місцевими бюджетами відповідно до поділу всіх повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані їм органами державної влади.

Отже, розмежування видатків за ланками та видами бюджетів, здійснене в Законі «Про Державний бюджет України на 2001 рік», стало черговим кроком у про-

цесі впорядкування бюджетних видатків на основі раніше прийнятих нормативних актів.

Впродовж усього часу існування незалежної Української держави актуальною залишається проблема зміцнення доходної частини місцевих бюджетів; особливого значення вона набуває в умовах формування інституту місцевого самоврядування. Як відомо, доходи місцевих бюджетів утворюються за рахунок надходжень власних, закріплених на постійній основі загальнодержавних податків і зборів, відрахованих від регулюючих доходів, а також бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій). Структура доходних джерел місцевих бюджетів, яка склалася на сьогодні, є вкрай неефективною. Річ у тім, що частка власних доходів, тобто тих, які місцеві органи влади самостійно визначають, збирають і використовують на свій розсуд, становить у цілому по місцевих бюджетах України лише 3–5 % сукупних доходів.

У зв'язку з цим позитивно слід розцінювати передбачене в Законі «Про Державний бюджет України на 2001 рік» спрямування в доходи бюджетів територіальних громад (тобто міст, селищ і сіл) коштів від приватизації земельних ділянок несільськогосподарського призначення. Це сприятиме збільшенню фінансових джерел для інвестиційного розвитку територій, а також піднесенню ролі органів місцевого самоврядування у здійсненні приватизації землі.

Вирішенню однієї з найболючіших проблем останніх років – ліквідації заборгованості бюджетних установ за спожиту електроенергію, теплову енергію та природний газ – має сприяти передбачена вищезазначеним Законом вимога щодо забезпечення в повному обсязі потреби в асигнуваннях на ці цілі при затвердженні місцевих бюджетів України (ст. 48).

Важливим питанням виконання бюджетів, як показує багаторічна практика, є

визначення механізмів, які б встановлювали заінтересованість органів місцевого самоврядування у забезпеченні повного надходження доходів. Розподіл податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами, який прийшов на зміну практиці розщеплення, закономірно спричинив (за відсутності механізмів стимулювання) спрямування зусиль фінансових органів на місцях передусім на виконання запланованих показників по доходах, які надходять до місцевих бюджетів.

Ліквідації такої негативної практики сприятиме визначений у ст. 45 Закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік» новий порядок розподілу доходів загального фонду Державного бюджету України понад річні розрахункові обсяги, згідно з яким у місцевих бюджетах залишатиметься 50 % додатково одержаних коштів, у бюджеті Автономної Республіки Крим — 62,5 %.

Стимулюючий характер має вимога цього Закону щодо цільового використання додатково одержаних сум — на фінансування соціальних видатків. На наш погляд, передбачений порядок сприятиме встановленню однаковою мірою заінтересованості у повному і своєчасному надходженні доходів до бюджетів усіх рівнів, а також скороченню значного розриву у виконанні показників доходів державного і місцевих бюджетів, яке спостерігається протягом останніх років.

Не відкидаючи беззаперечно значення вказаних вище змін у функціонуванні місцевих бюджетів України у 2001 р., вважаємо за необхідне зазначити, що провідну роль все ж таки відіграватимуть нові підходи в організації міжбюджетних відносин. На виконання вимог ст. 50 Закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік» Кабінет Міністрів України 29.12.2000 р. 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 р.

Головне спрямування змін, передбачених цим порядком, можна охарактеризувати таким чином.

По-перше, починаючи з 2001 р. в бюджетній практиці використовуватиметься формальний підхід до розрахунку доходів місцевих бюджетів, що означає створення прозорого і зрозумілого механізму їхнього формування з мінімальним впливом суб'єктивних чинників.

По-друге, відбувається перехід від визначення бюджетних видатків на основі досягнутого у попередні періоди рівня до планування із застосуванням єдиних нормативів, тобто запроваджується нормативний підхід до розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів.

По-третє, створюється механізм заінтересованості фінансових органів у збільшенні надходжень за одним з найважливіших за фіскальним значенням доходів місцевих бюджетів — прибутковим податком з громадян (75 % додатково одержаних сум податку зараховуватимуться до бюджетів міст республіканського та обласного значення і бюджетів районів, решта надходитиме в доходи бюджету автономії та до обласних бюджетів).

По-четверте, суттєво зростає роль обласного рівня у перерозподілі бюджетних коштів. Річ у тім, що встановлення нормативів відрахувань від надходжень прибуткового податку з громадян до бюджетів міст республіканського та обласного значення і бюджетів районів покладатиметься на Верховну Раду Автономної Республіки Крим та обласні ради.

Чинним законодавством передбачено застосування у 2001 р. восьми видів міжбюджетних трансфертів, проте провідна роль належатиме дотаціям вирівнювання. Розглянемо основні етапи процесу розрахунку дотацій вирівнювання. Визначення їхніх обсягів має здійснюватися за загальним фондом бюджету адміністративно-територіальної одиниці зіставленням розрахункового обсягу видатків та прогнозного обсягу доходів, що акумулюються на території місцевого бюджету.

Найбільш відповідальною і трудомісткою є робота з визначення прогнозного обсягу доходної частини кожного місцевого бюджету. Для зведеного бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва та Севастополя прогнозний обсяг доходної частини складається з надходжень власних та закріплених доходів, податку на прибуток підприємств (для бюджетів автономії та столиці), акцизного збору з вироблених в Україні товарів (крім акцизного збору з нафтопродуктів), що зараховується до бюджету Автономної Республіки Крим.

Обсяг закріплених доходів, у свою чергу, складається з таких груп: 1) кошика закріплених за відповідним бюджетом доходів, що визначається з використанням індексу відносної податкоспроможності; 2) частини надходжень і коштів від фіксо-

ваного сільськогосподарського податку; 3) надходжень коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення (крім державної форми власності).

Якщо останні дві групи надходжень визначають за індивідуальними розрахунками, а отже, залишаються певні можливості для суб'єктивного підходу, то при визначенні кошика закріплених доходів враховують: прогностичний обсяг доходів зведеного бюджету України на 2001 р., динаміку за три останні роки чисельності населення України і адміністративно-територіальної одиниці, а також динаміку надходжень за 1998–1999 рр. і 10 місяців 2000 р. дев'яти видів закріплених доходів у місцеві бюджети України і в бюджет адміністративно-територіальної одиниці (ці доходи формують так званий кошик).

Розрахунок індексу відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці здійснюється зіставленням середньодушових надходжень податків та інших доходів адміністративно-територіальної одиниці з аналогічними надходженнями в розрахунку на душу населення в цілому по країні. Отже, цей індекс показує, наскільки рівень надходжень доходів на певній території в розрахунку на душу населення відрізняється від середнього по країні.

Розрахунок власних доходів місцевих бюджетів, згідно з новим порядком, також здійснюється на основі кошика власних доходів (їх перелік охоплює десять видів). Крім того, в сукупних власних доходах враховується плата за утримання дітей у школах-інтернатах на 2001 р., яку визначають за індивідуальним розрахунком. Індекс відносної податкоспроможності використовується також при визначенні планових надходжень на 2001 р. місцевих податків і зборів.

Застосування індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць дає змогу здійснити перерозподіл ресурсів у середині бюджетної системи на засадах об'єктивності, з використанням формульного підходу, з метою проведення фінансового вирівнювання. Закономірно, що перші відгуки щодо результатів застосування нового порядку визначення обсягів бюджетних трансфертів виявили незадоволення відносно «багатих» у розумінні забезпечення податковими надходженнями територій (міста Донецьк, Одеса, Житомир, Запоріжжя та ін.), а також тих адміністративно-територіальних одиниць,

де є надлишкова порівняно з іншими невиробнича сфера.

Не менш важливою, крім розрахунку доходів місцевих бюджетів, є процедура визначення обсягів їхніх видатків. Йдеться не про виховане протягом багатьох десятиліть споживацьке прагнення якомога більше запланувати в розрахунку на виділення «зверху», зазвичай, менших сум асигнувань, а про науково обґрунтований процес визначення потреби в коштах органів місцевого самоврядування, виходячи з потреби виконання покладених на них функцій, обмеженості бюджетних ресурсів, забезпечення єдиних підходів до надання населенню суспільних благ, гарантованих Конституцією України.

Проведений аналіз нового механізму розрахунку обсягів видатків загального фонду місцевих бюджетів дає підставу зробити такі висновки.

1. Загалом порядок визначення видатків місцевих бюджетів залишається централізованим, адже при обчисленні найважливіших з них (на управління, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт) за основу береться розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів у цілому по Україні на певну ціль з подальшим його розподілом між певними бюджетами.

2. Нова методика розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів (зокрема, на управління, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт) виходить із співвідношення, яке склалося протягом останніх двох років у фінансуванні цих видатків з місцевих бюджетів різних видів (бюджету Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст Києва та Севастополя, бюджетів міст республіканського та обласного значення). Отже, новий розподіл видатків між ланками і видами бюджетів, передбачений додатком 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік», накладається на фактично діюче співвідношення між бюджетами у фінансуванні вказаних видатків.

3. Єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення, які використовуються згідно з новим порядком, розроблено не методом прямого розрахунку, виходячи із врахування потреб у коштах бюджетних установ, а «зворотним» шляхом: коли загальний прогностичний обсяг видатків з усіх місцевих бюджетів України на визначену ціль ділиться на сукупний конти-

нгент (наприклад, кількість учнів, отримувачів соціальних послуг, загальну площу житлового фонду тощо). Таким чином, єдині нормативи у запропонованій методиці виступають не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби у бюджетних ресурсах, а важелем для здійснення перерозподільчих процесів. Зазначаючи такий недолік чинного порядку розрахунку видатків місцевих бюджетів, вважаємо за необхідне зауважити, що позитивним наслідком застосування цього порядку повинен стати об'єктивний і неупереджений розподіл бюджетних коштів між адміністративно-територіальними одиницями країни.

4. Розрахунок обсягів видатків місцевих бюджетів на управління ґрунтується насамперед на врахуванні чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці. Проте при обчисленні видатків обласних бюджетів та бюджетів міст Києва і Севастополя критерієм для визначення конкретної кількості працівників органів місцевого самоврядування є межа 2 млн жителів, відповідно до якої кількість штатних одиниць може бути або 27 (для міст з населенням понад 2 млн чол.), або 24 (для міст з населенням до 2 млн чол.). Така диференціація, на наш погляд, є недостатньою. Для бюджетів міст республіканського та обласного значення і районів розрахунок видатків на управління тісніше прив'язаний до чисельності населення через зіставлення обсягів видатків із кількістю населення адміністративно-територіальної одиниці, а також через більш деталізовану систему коригуючих коефіцієнтів залежно від чисельності населення (шістнадцяти значень коефіцієнтів – для міст республіканського і обласного значення, семи – для районів).

5. Особливістю обчислення видатків на освіту є застосування єдиного розрахункового нормативу видатків на одного учня в розмірі 508,25 грн. Відмінності в обсягах видатків у розрахунку на одного учня в різних типах навчальних закладів відображають за допомогою коефіцієнтів приведення учнів цих закладів до учнів загальноосвітніх шкіл, а не диференціацією самих нормативів. Такі коефіцієнти коливаються від 5,0 (для кількості вихованців загальноосвітніх шкіл-інтернатів) до 10,0 (для вихованців дитячих будинків). Зви-

чайно, що визначення конкретних розмірів коефіцієнтів ґрунтується на аналізі фактичних видатків на фінансування навчальних закладів різних типів і, на наш погляд, в подальшому такий досвід може бути використаний при переході до нормативного планування, виходячи з потреб бюджетних установ.

6. Визначення обсягів коштів, необхідних для фінансування більшості заходів із соціального захисту і соціального забезпечення населення, здійснюється розподілом загальної суми видатків з місцевих бюджетів України пропорційно до контингенту отримувачів соціальних послуг. Але при розрахунку видатків на додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати твердого палива (субсидій) кількість отримувачів помножують на середньорічний розмір такої субсидії відповідно до звітних даних за 1999 р. з урахуванням підвищення тарифів у 1,45 раза. Недоліком такої методики є те, що автоматично на 2001 р. поширюється диференціація, яка склалася у попередні роки у розмірах річних субсидій по регіонах. Так, найменший рівень річної субсидії планується в Івано-Франківській області – 22,086 грн., що становить 11,7 % від середнього значення по Україні (188,948 грн.), а найбільший – у Львівській області – 564,810 грн., або 298,9 % від середнього рівня. Аналогічна ситуація має місце і при розрахунку видатків на надання субсидій на придбання скрапленого газу і на житлово-комунальні послуги.

7. Незначними залишаються видатки місцевих бюджетів України на утримання комунального господарства. Витрати на капітальний ремонт 1 м² загальної площі житлового фонду становлять лише 1,26 грн., на благоустрій 1 м² площі вулиць та доріг з капітальним та полегшеним типом дорожнього покриття – 0,366 грн.

Завершуючи огляд нових підходів до формування і використання коштів місцевих бюджетів України у 2001 р., вважаємо за необхідне зауважити, що зміни, передбачені у чинному законодавстві і, зокрема, запровадження нового порядку розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів знаменують перший і відповідальний етап у реалізації міжбюджетної реформи, результативність якої визначатиме подальше вдосконалення усієї бюджетної системи країни.