

Telekom знімає з рахунка клієнта відповідні кошти і передає їх далі сторонньому клієнту (торговцю), утримуючи двовідсоткову оплату за свою участь в операції. Net900 — це, з одного боку, просте та надійне рішення для клієнтів Deutsche Telekom. З іншого, — цікава оферта для торговців, бо звільняє їх від необхідності мати власні системи розрахунків. Недоліком її вважають обмеженість сфери використання лише оплатою послуг Інтернету.

Окремий аспект використання електронних грошей стосується *міжнародних розрахунків*. В українській науковій літературі визначені два напрямки розвитку цього процесу⁷. Один із них: споживач (покупець) та емітент електронної картки перебувають в одній країні, а продавець та його банк — в іншій. Покупець здійснює попередню оплату на користь продавця-нерезидента за допомогою картки, емітованої місцевою фінансовою установою (банком). Це можна зробити під час перебування за кордоном або шляхом використання комп'ютерної мережі. Другий варіант полягає в імітуванні картки банком у вітчизняній чи іншій валюті для користувача (платника) — нерезидента. Це створює гнучкіші умови для міжна-

родних розрахунків. Одночасно є небезпека більшої кількості обмежень (відкриття валютних рахунків за кордоном, обов'язкова цесія валютних надходжень, кількісні обмеження торгових платежів).

Аналіз електронних платіжних систем передбачає вирішення проблем щодо їх майбутнього. Відповідно до очікування значного зростання обороту можна прогнозувати певний розвиток усіх методів. Але їх конкурентоспроможність залежатиме від ступеня вигідності трансакції як для продавця, так і для клієнта. Особливо це стосується внесків і зборів. А вони нині, як правило, дуже різняться. Наприклад, користувачі кредитних карток сплачують від 3 до 5 % купівельної суми, а при оплаті грошовою карткою — до 0,3 %. Якраз щодо цього погляду такі питання, як грошова картка (комбінована з мобільним телефоном) або Paybox мають дуже великий потенціал, оскільки сфера їх застосування обмежується не лише Інтернетом.

Варто зазначити також тенденцію до інтеграції електронних платіжних систем. Зокрема, методи CyberCoin, здійснення трансакцій з використанням кредитних карток і edd можуть реалізовуватися в одному електронному гаманці. Це створює можливість для об'єднання платіжних віконць у єдину систему.

⁷ Балащук Ю.Ю. Проблеми валютного контролю. — К.: Вид. центр "Друк", 2001. — С. 28—29.

ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ

ФІНАНСОВО-КРЕДИТНІ МЕТОДИ ЗБАЛАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ



Ольга Кириленко, доцент кафедри фінансів Тернопільської академії народного господарства, кандидат економічних наук

В умовах становлення засад ринкового господарства особливого значення набуває проблема збалансування бюджетів, забезпечення їх бездефіцитності. Враховуючи хронічну нестачу фінансових ресурсів як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, досягнення збалансованості доходів і видатків бюджетів перетворилось у найважливіше завдання сучасної бюджетної політики. Досвід показує, що від того, наскільки ефективно здійснюється бюджетне регулювання, значною мірою залежить функціонування усієї бюджетної системи, у тому числі місцевих бюджетів, а також реальне втілення принципу їх самостійності.

Окрім встановлення відповідності між доходами та видатками місцевих бюджетів, у процесі бюджетного регулювання вирішуються

завдання фінансового вирівнювання. Справа в тому, що в межах кожної країни завжди існують розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, є особливості у формуванні дохідної бази бюджетів і можливостях задоволення місцевих потреб. У зв'язку з цим видатки місцевих бюджетів у зіставленні з кількістю населення можуть значно відрізнятись у розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

Так, у 1999 р. доходи міських бюджетів у розрахунку на 1 жителя становили у Львові 347,5 грн, Запоріжжі — 77,1, Миколаєві — 218,5 грн. У межах однотипних бюджетів адміністративно-територіальних одиниць спостерігаються іноді досить значні відмінності. У минулому році в Чернівецькій області доходи бюджетів Вишницького району в розрахунку на 1 жителя становили 189,3 грн, Сторожинецького — 117,6 грн, Кіцманського — 217,1 грн і

т. ін.¹ Отже, фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (у певних межах) таких відхилень, тому що вони створюють неорієнтовані умови для надання гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг населенню різних територій.

Традиційно в бюджетній практиці України використовуються такі два методи бюджетного регулювання: 1) метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів; 2) метод надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі.

Підставами для застосування даних методів бюджетного регулювання є: встановлений у законодавстві розподіл повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування; чинний склад системи оподаткування і поділ всіх податків та зборів на загальнодержавні й місцеві; розмежування доходів між ланками бюджетної системи, також закріплене в чинному законодавстві.

Метод відсоткових відрахувань передбачає надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів (регулюючі доходи), які стягуються на території місцевого самоврядування. Нормативи відрахувань до Державного бюджету України і місцевих бюджетів, а отже, пропорції розщеплення, визначаються в щорічних Законах про Державний бюджет України. У разі неможливості збалансування місцевих бюджетів за допомогою регулюючих доходів (навіть спрямуванням їх у доходи місцевих бюджетів у 100-відсотковому розмірі) застосовують бюджетні трансферти (дотації, субсидії, субвенції).

Метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів було започатковано ще в 1931 р. разом із проведенням податкової реформи. В умовах командної економіки використання цього методу було цілком закономірним і достатньо ефективним, тому що вирішувалось завдання збалансування місцевих бюджетів, встановлювалась заінтересованість і відповідальність місцевих фінансових органів у повній мобілізації не тільки власних доходних джерел, а й загальнодержавних податків. Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що як регулюючі доходи у нас використовуються ті, які характеризуються рівномірністю надходження в часі й по території країни, достатньо великими розмірами надходжень, захищеністю від дії економічних та інших факторів, що могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

Цим вимогам відповідають такі загальнодержавні податки, як податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян. Перелік регулюючих податків, які використовувалися протягом останніх років, був досить

обмежений (а з 1997 р. він ще скоротився: ПДВ повністю включено до складу доходів Державного бюджету України; у 1998 р. акцизний збір також надходив до Державного бюджету України). Проте відповідність даних податків вищезазначеним критеріям, а також істотна фіскальна роль визначають їх достатність у процесах бюджетного регулювання.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання: які нормативи використовувати — єдині, групові чи індивідуальні? Досить поширеною є точка зору на індивідуальні нормативи у бюджетному регулюванні як на атрибут адміністративно-розподільчої економіки з властивими їй особливостями в побудові бюджетної системи та механізмі бюджетного регулювання. Справді, протягом тривалого часу в бюджетній практиці Радянського Союзу використовувались індивідуальні нормативи відрахувань від загальнодержавних податків у доходи місцевих бюджетів, конкретні розміри яких визначалися в результаті зіставлення запланованих видатків бюджетів і очікуваних доходів.

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох вчених і практиків, перевага має надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій². На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на території місцевого самоврядування, дуже зручне і просте з позицій практичного втілення, в його процесі можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше запитання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? Крім того, слід враховувати, що використання єдиних нормативів у бюджетному регулюванні обов'язково спричинює збільшення переліку місцевих бюджетів, які не вдасться збалансувати без застосування бюджетних трансфертів. Ми вважаємо, що більш доцільним у сучасних умовах розвитку України є використання групових нормативів відрахувань від загальнодержавних податків.

У практиці бюджетного регулювання України за роки її незалежності застосовувалися всі види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків. Так, податок на додану вартість у 1992—1993 рр. та 1995—1996 рр. розщеплювався за індивідуальними, а у 1994 р. — за єдиними нормативами; акцизний збір у 1994—1996 рр. — за єдиними, а у 1992—1993 рр. та

² Ходорович М.И. Проблемы межбюджетных отношений в Российской Федерации // Финансы. — 1995. — № 10. — С. 16; Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. — 1998. — № 3. — С. 41.

¹ За даними Інституту муніципального і регіонального розвитку.

в 1999 р. — за груповими нормативами; податок на прибуток підприємств у 1994—1998 рр. — за єдиними, а у 1992—1993 рр. та 1999 р. — за груповими нормативами; прибутковий податок з громадян у 1992—1998 рр. — за єдиними, а у 1999 р. — за груповими нормативами.

Перший крок до застосування групових нормативів відрахувань було зроблено в 1993 р.: розщеплення податку на доходи в тому році проводилось лише за трьома нормативами — 25 %, 50 і 100 %; акцизного збору також за трьома нормативами — 10 %, 50 або 100 %. Остаточне збалансування доходів і видатків більшості місцевих бюджетів здійснювалося з використанням індивідуальних відрахувань від ПДВ зі значною їх диференціацією.

У 1994 та 1997 р. використовувались єдині нормативи відрахувань за всіма регулюючими податками, що одночасно спричинило збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів. У 1998 р. було зроблено спробу розподілу податків: за державним бюджетом закріплювалися непрямі (ПДВ і акцизний збір), а за місцевими бюджетами — прямі податки (податок на прибуток підприємств та прибутковий податок з громадян). У 1999 р. повернулися до групових нормативів відрахувань, за якими здійснюється розщеплення трьох регулюючих податків: акцизного збору з вітчизняних товарів, податку на прибуток підприємств та прибуткового податку з громадян.

Диференціація нормативів відрахувань у широких діапазонах завжди мала місце в розщепленні ПДВ, якому відводилась головна роль у процесі збалансування місцевих бюджетів. Застосування диференційованих нормативів відрахувань від ПДВ давало можливість збалансувати місцеві бюджети з використанням незначних за абсолютними розмірами дотацій обмеженому колу адміністративно-територіальних одиниць.

Перехід до застосування єдиних та групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за Державним бюджетом України зумовили збільшення ступеня централізації бюджетних ресурсів, а також кількості дотаційних місцевих бюджетів. Якщо в 1992 р. у Державному бюджеті України зосереджувалось 52,4 % доходів зведеного бюджету, а в 1995 р. — 47,6, то в 1999 р. передбачалась акумуляція майже 70 % доходів зведеного бюджету України³. Динаміка кількості адміністративно-територіальних одиниць, яким надавались бюджетні трансферти з Державного бюджету України, характеризувалась такими даними: у 1992 р. їх було лише 3, у 1993 р. — 9, 1994 р. — 22, 1995 р. — 14, 1996 р. — 12, 1997 р. — 20, 1998 р. — 22, у 1999 р. — 26.

Ще одним методом бюджетного регулювання, який використовується у вітчизняній

практиці, є надання фінансової допомоги у формі бюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій). Протягом тривалого часу у вітчизняній економічній літературі бюджетні дотації трактувались як безповоротна допомога з вищестоящего бюджету до нижчестоящего без встановлення вимог щодо напрямків використання одержаних коштів. Головною метою виділення дотацій є збалансування місцевих бюджетів. Бюджетні субсидії передбачають цільове спрямування одержаних коштів на фінансування визначеного переліку видатків і програм. Під субвенціями розумілась грошова допомога бюджетам, яка передбачає встановлення вимог щодо цільового використання, а в разі їх недотримання кошти підлягають поверненню.

Разом із введенням нової бюджетної класифікації (1996 р.) в українську бюджетну практику було вперше запроваджено поняття офіційних трансфертів. Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів (згідно з даним нормативним документом) є те, що до них відносять не лише кошти, які одержують бюджети нижчих рівнів від державного бюджету і бюджетів вищих рівнів, а й перерахування коштів у зворотному напрямку, тобто надлишки доходів від бюджетів нижчих рівнів до бюджетів вищих рівнів.

Всі бюджетні трансферти в бюджетній класифікації поділяються на дві групи залежно від цільового спрямування коштів: 1) поточні; 2) капітальні. До поточних трансфертів належить грошова допомога (дотації), яку одержують бюджети нижчих рівнів у разі недостатності дохідних джерел, тобто метою надання поточних офіційних трансфертів залишається збалансування даних бюджетів. На відміну від поточних, капітальні офіційні трансферти (субвенції) передбачають цільове використання одержаних коштів, і тому безпосередньо впливають на структуру видатків бюджетів, які їх отримують. Цілі, на які спрямовують субвенції, головним чином, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Залежно від джерел одержання офіційні трансферти поділяють на: 1) офіційні трансферти від органів державного управління; 2) офіційні трансферти одержані з-за кордону; 3) офіційні трансферти з недержавних джерел.

Як показує досвід організації міжбюджетних відносин у нашій країні, а також у ринкових країнах Заходу, за допомогою бюджетних трансфертів вирішують такі важливі завдання: досягають збалансування бюджетів; справляють активний вплив на структуру видаткової частини; проводять вирівнювання бюджетних диспропорцій у розрізі територій країни; здійснюють фінансування соціально-економічних програм загальнодержавного значення; спря-

³ За даними Міністерства фінансів України.

мовують розвиток місцевого господарства відповідно до визначених загальнонаціональних пріоритетів.

Зрозуміло, що об'єктивно властиві бюджетним трансфертам потенційні можливості позитивного вирішення вказаних завдань на практиці спрацьовують лише за умови наявності випробуваного досконалого і цілісного механізму їх надання, який, зокрема, передбачає гарантії повного і своєчасного одержання коштів, а також контроль державних органів за ефективним їх витрачанням.

Трансферти займають важливе місце в процесі бюджетного регулювання, за своїм значенням вони не поступаються методу відрахувань від загальнодержавних податків і доходів. Досвід зарубіжних країн показує, що останніми роками спостерігається стала тенденція зростання ролі бюджетних трансфертів, підтвердженням якої є збільшення їх частки в сукупних доходах місцевих бюджетів. У багатьох країнах субсидії перетворилися в основний елемент муніципального фінансування, їх частка в складі фінансових ресурсів муніципальних формувань коливається в межах 30—60 %: в Австрії — 35 %, Бельгії — 40, Фінляндії — 31, Франції — 26, Німеччині — 45, Італії — 38, Нідерландах — 60, Польщі — 60 % та ін.⁴

Аналіз вітчизняної практики бюджетного регулювання останніх років свідчить, що вона не характеризувалася стабільністю, оскільки змінювались як сам перелік регулюючих доходів, так і розміри відсоткових відрахувань за видами регулюючих податків і в розрізі адміністративних одиниць; змінювались види бюджетних трансфертів та умови їх надання; робилися епізодичні спроби встановити заінтересованість місцевих фінансових органів у додатковому залученні коштів до бюджету. Таке становище створило значні труднощі у бюджетному плануванні, позбавивши його реальності й наукового обґрунтування. Звичайно, в сучасних умовах на перше місце стала важлива проблема стабілізації нормативної бази міжбюджетних відносин і бюджетного регулювання.

Чинний механізм бюджетного регулювання призвів до парадоксальної ситуації: в останні два роки в Україні дотації передбачались бюджетам всіх адміністративно-територіальних одиниць (крім бюджету м. Києва). Ми вважаємо, що поширення принципу субсидарності в зарубіжних країнах не можна механічно переносити у вітчизняну бюджетну практику. Не слід забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, отже, є "біднішими" у фінансовому відношенні. Не може бути, щоб усі райони країни одночасно потребували фінансової допомоги.

Серед бюджетів територіальних громад у 1998 р. найбільше було дотаційних сільських бюджетів: майже 60 % загальної кількості; досить висока частка дотаційна у групі селищних бюджетів — більше 40 %. Крім того, половина від загальної кількості бюджетів міст обласного підпорядкування і 1/4 від загальної кількості бюджетів міст районного підпорядкування також одержували в 1998 р. дотації⁵. Як відомо, негативна тенденція збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зниження ефективності використання одержаних коштів, зменшення зацікавленості у пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв у органів місцевого самоврядування.

Загальноновизнані недоліки дотацій вимагають розширення сфери застосування субвенцій, характерними ознаками яких є цільове використання одержаних коштів, стимулювання участі місцевих органів влади в здійсненні певних видатків, повернення сум у разі нецільового використання коштів субвенцій. Але недостатньо буде обмежитися лише простою заміною назви бюджетного трансферту з дотації на субвенцію. Необхідно розробити ефективний механізм їх надання, який, на наш погляд, має відповідати таким вимогам: 1) участь держави у фінансуванні видатків має виражатись у питомій вазі коштів, одержаних у вигляді субвенцій, до загальної суми передбачених видатків на певну мету; 2) ця участь має бути достатньо відчутною, а не символічною; 3) рівень участі має визначатися єдиними або груповими квотами в розрізі окремих видів місцевих бюджетів (міські, селищні, сільські); 4) субвенційна система має діяти на довготривалій і стабільній основі.

Ми вважаємо, що в системі міжбюджетного регулювання можливим є створення фонду для надання допомоги бюджетам територіальних громад, які потребують тимчасової фінансової підтримки. Як показує практика, у процесі виконання місцевих бюджетів завжди виникають додаткові непередбачені потреби, які неможливо було врахувати в процесі бюджетного планування. Надання фінансової допомоги доцільно здійснювати на кредитній основі, тобто обов'язковою має стати умова повернення виділених коштів. Справа в тому, що безповоротне бюджетне фінансування екстраординарних потреб місцевих бюджетів обов'язково призводить до зниження ефективності використання одержаних коштів. Кредитний метод фінансової підтримки, навпаки, сприятиме раціональному використанню коштів, а також більш зваженому і обґрунтованому підходу до визначення дійсної потреби в них, максимальному залученню власних дохідних джерел.

(Закінчення статті див. с. 49)

⁴ Местное финансирование в Европе. — Издание Совета Европы, 1997. — С. 29—30.

⁵ За даними Міністерства фінансів України.