

Вікторія Булавинець

Міжбюджетні відносини на шляху реформування

Пануюча останніми роками модель міжбюджетних відносин мало чим відрізнялася від тієї, що існувала за часів Радянського Союзу. Вона поєднувала як старі елементи командно-адміністративної системи, так і нові, що почали формуватися у 90-их роках. Непридатним для нових умов господарювання залишався і механізм організації взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Практика міжбюджетних стосунків останнього десятиліття продемонструвала значні суперечності їхнього розвитку. А тому, хоча Україна проголосила себе правовою державою і визнала інститут місцевого самоврядування, однак не було приведено у відповідність до цього бюджетну систему та міжбюджетні відносини.

Проблема фінансового забезпечення розвитку регіонів в умовах переходу до ринку стоїть надзвичайно гостро, оскільки існуюча дотепер система формування доходної бази регіональних та місцевих бюджетів була наділена рядом недоліків. До них слід віднести: щорічні зміни видів податків, що зараховуються до бюджетів різних рівнів; відсутність єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та простого механізму міжрегіонального перерозподілу і вирівнювання доходів регіональних і місцевих бюджетів.

Незважаючи на те, що в останні роки було багато спроб змінити підходи до формування регіональних та місцевих бюджетів, вони не торкалися суті системи бюджетного планування, що існувала в колишньому Радянському Союзі. Дійсні суми витрат регіони визначали лише після затвердження у Міністерстві фінансів України. Після відрахувань з цієї суми власних та закріплених доходів встановлювалися для кожної території нормативи відрахувань від загальнодержавних податків. Слід також зауважити, що ці нормативи змінювалися щорічно, оскільки формування місцевих бюджетів ґрунтувалося на суб'єктивному визначенні величини відрахувань від загально-державних податків за принципом «згори донизу».

Структуру розподілу загальнодержавних податків між Державним і місцевими бюджетами за період 1995-2001рр. наведено в табл. 1[1: 8].

Таблиця 1.

Види загальнодержавних податків	1995		1996		1997		1998		1999		2000-2001	
	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ
ПДВ	33,7	66,3	44,3	55,7	100	0	00	0	100	0	100	0
Податок на прибуток	27,1	72,9	26,4	73,6	0	100	3,8	96,2	14,7	85,3	100	0 ⁵
Прибутковий податок з громадян	46,2	53,8	47,9	52,1	0	100	0	100	30	70	0	100
Акцизний збір	74,9	25,1	83,9	16,1	60,7	39,3	99	1	69,5	30,5	0	0

Важливу роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють дотації, субсидії та субвенції, які в порядку перерозподілу надходять до місцевих органів влади. Вони є необхідним важелем регулювання і сприяють реалізації регіональної політики, що спрямована на соціально-економічний розвиток територій. Однак, Законом України «Про бюджетну систему України» не передбачено надходження субсидій до місцевих бюджетів. Разом з тим, надання субвенцій та дотацій базувалося на суб'єктивних засадах, що не виконувало ролі інструментів регулювання доходів місцевих бюджетів. Наслідком такого підходу стало те, що різні області мали різні розміри видатків на душу населення. Так, «Тернопільська область в системі міжбюджетного розподілу видатків займала одне з останніх місць, з великим відривом від середнього рівня, у 1998 році середній рівень видатків місцевих бюджетів на душу населення по Україні складав 299,7грн. При цьому видатки бюджету Тернопільської області складали 224грн. на душу населення у порівнянні, наприклад, з Полтавською, Миколаївською, Черкаською, Донецькою та Закарпатською областями, де видатки місцевих бюджетів відповідно складали 472,1грн., 331,2грн., 302,0грн., 325,5грн. та 324,2грн. на душу населення»[2].

Як бачимо, держава гарантувала регіонам мінімальний розмір грошових коштів для забезпечення потреб соціально-економічного характеру. Якщо ж доходи місцевих бюджетів перевищували цей розмір, то надлишок грошових коштів вилучався до Державного бюджету. Такий механізм організації міжбюджетних відносин не зацікавлював забезпеченіші податковими надходженнями території використовувати всі наявні можливості щодо їхнього збільшення (незалежно від того, чи ці доходи є регулюючими, чи закріпленими). Склалося становище, при якому чим більше мобілізується коштів на місцях, тим більше їх вилучається з метою перерозподілу.

Мінімальний рівень місцевого бюджету на 2000р. було визначено на основі нормативу бюджетної забезпеченості на одного жителя. В економічній літературі останніх років висловлювалися різні думки стосовно використання в практиці міжбюджетного регулювання такого показника, як норматив бюджетної забезпеченості на 1 жителя, оскільки фактичні видатки в розрахунку на душу населення з місцевих бюджетів свідчать про нерівномірність у задоволенні найважливіших потреб населення різних регіонів України.

Так, «виплати по соціальному забезпеченню і соціальному захисту в 1998 році коливаються від 19,5грн./чол. у м.Севастополі до 94,8грн./чол. у Полтавській області, видатки на освіту – від 42,9грн./чол. в Луганській області до 119,3грн./чол. у м.Києві, охорону здоров'я – від 47,0грн./чол. у Закарпатській області до 103,5грн./чол. у м.Києві і т.п.»[3: 66].

Численні рекомендації фахівців сприяли включенню даного показника в бюджетну резолюцію «Основні напрями бюджетної політики на 2000р.». Однак, як вказує ряд авторів, нормативи бюджетної забезпеченості на 1 жителя наведено без належного економічного обґрунтування. Цей висновок зробили С.Мельник та С.Криниця у статті «Про формування місцевих бюджетів»[4:12-17]. Проаналізувавши видатки бюджетів Черкаської області за цими нормативами, вони дійшли висновку про відсутність вагомих змін у формуванні видаткової частини місцевих бюджетів. Це пов'язане перш за все не з самими нормативами бюджетної забезпеченості на

⁵ Без врахування Криму, м. Києва і м.Севастополя
де, ДБ – державний бюджет;
МБ – місцеві бюджети.

1 жителя, а з критеріями їх визначення, які практично склалися ще за умов командно-адміністративної системи. На думку авторів, «в основу розрахунку нормативів бюджетної забезпеченості мають бути покладені такі соціальні показники, як забезпеченість населення регіону кадрами відповідних професій (лікарі, педагоги, соціальні працівники тощо), норм забезпеченості продуктами харчування, медикаментами, товарами широкого вжитку, послугами та ін.» [4].

Разом з тим слід зауважити, що нормативи бюджетної забезпеченості на 1 жителя не узгоджені з наявними ресурсами, оскільки усі джерела надходження не можуть забезпечити їх покриття.

Як бачимо, питання стосовно реформування міжбюджетних відносин в останні роки набрало такої актуальності, що в грудні 2000 року Урядом України було затверджено «Порядок розрахунків міжбюджетних трансфертів і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік». В ньому визначено основні принципи формування місцевих бюджетів.

Слід зауважити, що Порядок містить формульний розрахунок доходів на базі даних про виконання місцевих бюджетів. Така методика розрахунку обсягів трансфертів місцевим бюджетам забезпечує однакові та прозорі підходи до їх визначення. В цьому документі враховано єдині нормативи на душу населення (про доцільність використання яких продовжуються дискусії на сторінках економічних видань). Позитивне значення даних нормативів полягає в тому, що вони дозволяють поставити всі території в однакові умови фінансового забезпечення. Розміри виплат на одного жителя, незалежно від регіону, повинні бути рівні. Тобто, від Порядку виграють ті регіони, які протягом останніх років відчували нестачу ресурсів. Відповідно, у програші залишаються ті, у кого їх надлишок.

Недоліком введення нормативів є те, що вони не враховують адміністративної структури кожної території, а також густоту населення.

Запровадження даного Порядку означає оптимізацію бюджетних витрат, чого не стимулювало планування «від досягнутих показників». Частка закріплених доходів місцевих бюджетів у 2001 році сягне 26% від загальної суми доходів. В цьому році регіони будуть стовідсотково отримувати прибутковий податок з громадян, який становитиме близько 50% доходної частини місцевих бюджетів [1:8].

Змінюється і порядок надання дотацій з метою збалансування місцевих бюджетів. Якщо в 1999 і 2000 роках дотації перераховувались з Державного бюджету в певних відсотках для кожної області, то, починаючи з 2001 року, уряд надаватиме адресні дотації і змінює таким чином саму суть додаткового фінансування регіонів. Отже, тепер кошти, якими раніше можна було розпоряджатися на власний розсуд, повинні спрямовуватись на визначені цілі.

Новим Порядком суворо визначено розмір надходжень до місцевих бюджетів від закріплених податків і зборів. Для цього розраховується індекс відносної платоспроможності (на основі даних про розмір закріплених за регіонами доходів протягом останніх трьох років). Таким чином, уряд визначає доходні статті бюджету на базі надходжень за останні три роки.

Звичайно, яким буде ефект від запровадження даного Порядку міркувати ще зарано і оцінити ситуацію буде можливо лише через тривалий час. Однак, значний крок вперед в напрямку реформування міжбюджетних відносин уже зроблено.

Література

1. Гонгальський Д. Высшая экономика. //Украинская Инвестиционная Газета, 30 января 2001г. №5(277).
2. Джоджик Я. Чому бюджет Тернополя має бути 75 мільйонів. //Тернопільська газета, 27 грудня 2000р.
3. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення. //Фінанси України. – 2000. – №6.
4. Мельник С., Криниця С. Про формування місцевих бюджетів. //Економіка України. – 2000. – №1.

Анотація

Практика міжбюджетних відносин останнього десятиліття продемонструвала значні суперечності їхнього розвитку.

Питання стосовно реформування міжбюджетних відносин в останні роки набрало такої актуальності, що в грудні 2000 року Урядом України було затверджено «Порядок розрахунків міжбюджетних трансфертів і нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 рік». А це означає, що значний крок вперед в напрямку реформування міжбюджетних стосунків уже зроблено.

Аннотация

Практика межбюджетных отношений последнего десятилетия продемонстрировала значительные разногласия в их развитии.

Вопрос относительно реформирования межбюджетных отношений в последние годы стал настолько актуальным, что в декабре 2000 года Правительством Украины был утвержден «Порядок расчетов межбюджетных трансфертов и нормативов отчислений от общегосударственных налогов и сборов на 2001 год». А это значит, что значительный шаг вперед в направлении реформирования межбюджетных отношений уже сделан.