

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ І СВІТОВИЙ ДОСВІД

Резюме. Інтеграція України у Європейське співтовариство розглядається у контексті реформування податкової і бюджетної систем. Підкреслюється, що найважливішими напрямками вдосконалення міжбюджетних відносин повинні бути: чіткий розподіл доходів між окремими бюджетами, зміцнення доходної бази місцевих бюджетів, практичного закріплення за органами місцевого самоврядування права запроваджувати на своїй території власні податки, вироблення єдиних критеріїв для надання бюджетних трансфертів.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, розподіл доходів, закріплені доходи, регулюючі доходи, дотації, субвенції, місцеві податки і збори.

Важливим аспектом міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між окремими видами бюджетів. В процесі поділу доходів між бюджетами в ринкових країнах використовуються три основних підходи:

Перший: За кожною ланкою бюджетної системи закріплюються певні податки і доходи. При цьому податково-бюджетні права центрального уряду, членів федерації і місцевих органів

влади визначені і розмежовані. Податкові системи на всіх трьох рівнях є самостійними, бюджети — автономними. Проблеми бюджетного регулювання вирішуються, головним чином, через надання бюджетних трансфертів.

Другий: Податки в межах єдиної максимальної ставки діляться в певному співвідношенні між окремими бюджетами. Центральний уряд визначає найважливіші податки та їх розміри, а також пропорції поділу між бюджетами, які законодавчо закріплюються, зокрема в Конституції.

Третій: Єдиний мінімальний рівень оподаткування визначається центральним урядом, а члени федерації та місцеві органи влади мають право встановлювати до них надбавки.

адан і плата за землю. Причому, перелік регулюючих податків та розміри відрахувань від х у місцеві бюджети щорічно змінюються і тому динаміка відрахувань характеризується чинними коливаннями (табл. 1). По окремим з цих податків застосовувалися одиниці для всіх територій розміри процентних відрахувань, а по деяким — диференційовані. Крім того, для балансування місцевих бюджетів з державного бюджету направлялися дотації або субвенції.

Таблиця 1.

Розміри відрахувань в місцеві бюджети і в бюджет Автономної Республіки Крим регулюючих податків у 1992-1998 роках (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Податок на додану вартість	14, 5-100	22, 1-100	20	20-100	20-100	-	-
Податок на прибуток підприємств	20-100	25;50;100	50	70;100	70	100	100
Місцевий збір	50;100	10;50;100	20	20;100	20;100	50	-
Прибутковий податок з громадян	-	-	50	50;100	50;100	100	100
Плата за землю	70	100	100	100	100	100	100

Податки, закріплені за місцевими бюджетами (податок на промисел, податок з власників транспортних засобів, державне мито, місцеві податки і збори тощо), не відіграють суттєвої ролі у доходах місцевих бюджетів і, головним чином, є такими, що їх важко мобілізувати. І тому, основна частина доходних поступлень місцевих бюджетів — це регулюючі податки, а також дотації або субвенції з вищестоящих бюджетів.

Практика надання дотацій і субвенцій з Державного бюджету місцевим бюджетам в Україні в останні роки відображає дефіцитність бюджетних ресурсів на всіх рівнях і одночасно

Питома вага регіонів, які одержували допомогу з державного бюджету була в останні роки: в 1992 р. — 11, 1%, 1993 р. — 33, 3%, 1994 р. — 81, 5%, 1995 р. — 51, 9%, 1996 р. — 44, 4%, 1997 р. — 74, 1%, 1998 р. — 81, 5%. Значні коливання цього показника свідчать про безсистемність у наданні дотацій і субвенцій, а також відображають фінансову залежність органів місцевого самоврядування від дій центрального уряду.

Відомо, що основними цілями надання трансфертів в бюджетних системах ринкових країн є:

- 1) вирівнювання розвитку територій;
- 2) фінансування спеціальних програм і проектів;
- 3) допомога місцевим органам самоврядування.

У вітчизняній практиці дотації і субвенції застосовуються лише з метою збалансування місцевих бюджетів та покриття їх поточних потреб. Роль дотацій і субвенцій у формуванні доходів місцевих бюджетів України різна і не відображує рівня розвитку територій і потреби в бюджетних коштах.

Так, в окремі роки бюджетні трансферти досягали 1/3 всіх доходів і більше в бюджетах Волинської, Закарпатської, Житомирської, Тернопільської та Чернівецької області. Крім того, в бюджетах одного і того ж регіону питома вага дотацій, субвенцій значно коливається по роках. Наприклад, Кіровоградська область: 1991 р. — 27, 3%, 1992 р. — 1, 3%, 1993 р. — немає, 1994 р. — 35, 6%, 1995 р. — 15, 5%. Це свідчить про відсутність виробленої і обґрунтованої стратегії в наданні бюджетних трансфертів на перспективу.

Для запобігання суб'єктивізму у виділенні дотацій і субвенцій необхідним є використання визначених і єдиних для всіх територій критеріїв, макроекономічних показників розвитку. При цьому варто враховувати наступні чинники:

- економічні (рівень розвитку території, спеціалізацію галузей народного господарства, структуру власності);
- соціальні (населення території соціально-культурними закладами, їх стан і профіль);
- природно-географічні (кліматичні умови, географічне положення, природні багатства, родовища корисних копалин);
- демографічні (віковий склад населення, урбанізація населення);
- екологічні (стан природного середовища).

З врахуванням вказаних чинників необхідно провести групування територій. Поряд з цим, потребують уніфікації методики розрахунків макроекономічних показників, з допомогою яких здійснюється оцінка стану та рівня розвитку територій.

Позитивною тенденцією реформування економіки України в останні роки стало значне розширення прав органів місцевого самоврядування і одночасно збільшення відповідальності за економічні результати діяльності. Але такі зміни не супроводжувалися зміцненням фінансової бази органів місцевої влади і управління, основою якої є місцеві бюджети.

Положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування передбачено, що фінансові ресурси органів місцевого самоврядування повинні відповідати обсягам завдань, які ними вирішуються. З місцевих бюджетів в Україні здійснюється фінансування широкої мережі соціально-культурних закладів, регіональних програм економічного та соціального розвитку територій соціальний захист малозабезпечених громадян, одиноких, перестарілих тощо. І тому у зведеному бюджеті України біля 40 % державних видатків припадає на місцеві бюджети і бюджет Автономної Республіки Крим. Одночасно, місцеві податки і збори в доходах вказаних бюджетів України складають лише 1-2 %.

Місцеві органи самоврядування в Україні не зацікавлені у збільшенні доходів своїх бюджетів, а також у пошуку додаткових нетрадиційних джерел поступлень. У регіонів з високим рівнем податкових надходжень кошти вилучаються в державний бюджет України, а регіонам з низьким рівнем — нестача власних доходів компенсується з допомогою дотацій і

обов'язків, які надаються з державного бюджету. Це спричинює великі зустрічні потоки бюджетних ресурсів всередині бюджетної системи.

На наш погляд, необхідно зміцнити власну доходну базу місцевих бюджетів України, передати їм такі доходи, які традиційно завжди належали до загальнодержавних: прибутковий податок з громадян, плату за землю, податок на нерухомість (поки що не запроваджений), ресурсні платежі. За рахунок закріплених податків доцільно забезпечувати формування доходів місцевих бюджетів не менше ніж на 50%. Решта доходів — це регулюючі податки, а також бюджетні трансферти.

Як свідчить досвід ринкових країн, регулюючі доходи доцільно встановлювати на тривалий час і за стабільними нормативами відрахувань, що створить сприятливі умови для нормального функціонування органів місцевого самоврядування. Проте запровадженню стабільних засад регулювання міжбюджетних відносин в Україні перешкоджає загальна економічна криза, що супроводжується спадом виробництва, інфляцією, постійно зростаючим державним боргом.

Для запобігання розповсюдженню споживацьких тенденцій у використанні бюджетних коштів доцільним є забезпечення за рахунок закріплених і регулюючих доходів, а також бюджетних трансфертів фінансування видатків місцевих бюджетів не на 100%-му рівні, а дещо нижче — 95-97%. Такий підхід буде сприяти економному використанню бюджетних коштів, активному пошуку нових доходних джерел. Зокрема, в Україні майже не використовуються муніципальні позики як джерело доходів місцевих бюджетів.

Особливої уваги і детального вивчення потребує питання про склад місцевих податків і зборів, про права органів місцевого самоврядування по їх запровадженню. До цієї групи доходів належать в Україні 2 податки і 14 зборів. Але на практиці реально використовуються тільки деякі (комунальний податок, податок з реклами, збір за припаркування автотранспорту, ринковий збір та ін). Місцеві податки і збори не відіграють великого фіскального значення. Багато Рад народних депутатів не приймають рішень про запровадження окремих місцевих податків і зборів на своїй території. Все це свідчить про другорядну роль вказаних податків.

Ми вважаємо, що місцеві податки і збори повинні стати основою фінансової самостійності територій, перелік їх має бути значно ширший. Так, в окремих ринкових країнах відноситься до 100 місцевих податків, місцеві органи влади мають право встановлювати на своїй території власні податки. Цікавим є досвід із справляння податків з чітко визначеними напрямками витрачання одержаних коштів, наприклад: на утримання шкіл, на прибирання улиць, на вивезення сміття, на утримання кладовищ тощо.