

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 бюджет-

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 відрізнятися 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 ад-

справа 2001 - 6

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 бюл-

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 фінансова роль визначають їх достатність у процесах бюджетного регулювання.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає запитання: які нормативи використовувати — єдині, групові чи

жетам 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

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 надава-

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 відводилася 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 параметрами: в 1992 р. їх було лише 3, а в 1993 р. — 9

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 вищестоящого бюджету до нижчестоящого 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:

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 регулюван-

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 розвиткові спожи-вацьких настроїв у органів місцевого самоврядування.

Загальновизнані 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 виражатися 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 бюджетно-

ня 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

го 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