

РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано результати проведеного в Україні реформування міжбюджетних відносин. З метою зміцнення доходної бази місцевих бюджетів досліджена необхідність передачі частини податкових повноважень органам місцевого самоврядування.

The article analysed the results of transformation of interbudgetary relations in our country. The author investigates the taxes that can be assigned to local self – governance bodies to strengthen profit base of municipal budgets.

Одне з головних місць серед фінансових проблем, як регіонів, так і держави взагалі, за останніх часів займають міжбюджетні відносини. Результати проведених декількох етапів реформування міжбюджетних відносин, зокрема реформування, яке знайшло своє відображення в Бюджетному кодексі України, а також напрямки подальшого удосконалення системи міжбюджетних відносин активно обговорюються вченими, представниками органів центральної влади та місцевого самоврядування.

Однак не всі з них критично заявляють, що положення Бюджетного кодексу залишили невирішеними основні проблеми, які були успадковані від адміністративно - командної економіки. По-перше, це відсутність чіткого та науково обгрунтованого критерію розподілу бюджетних повноважень. По-друге, це незацікавленість місцевих органів влади в зростанні обсягу мобілізації державних доходів через сприяння зростанню обсягів виробництва. По-третє, це низька ефективність витрачання бюджетних коштів. Виходячи з цього, метою нашого дослідження є обгрунтування необхідності подальшого реформування міжбюджетних відносин в Україні та окреслення його основних напрямків.

Діюча система міжбюджетних відносин характеризується високим ступенем централізації та направлена на вирішення, як правило, лише поточних бюджетних проблем, отже, не зорієнтована на перспективу соціально-економічного розвитку країни. Подібне формування бюджету “з гори до низу”, що супроводжує збільшення рівня централізації державної влади є ефективним у періоди кризи та депресії, основними чинниками яких є спад виробництва та інфляція. Система ж формування бюджетів “знизу до гори” притаманна багатьом розвинутим країнам, для яких характерним є постійний стабільний розвиток.

Для нашої країни, що вступила в третю фазу економічного циклу – фазу зростання, пріоритети змінюються: з централізації бюджетних рішень до їх децентралізації. Але в економічній літературі відсутня чітка науково обгрунтована концепція трансформації міжбюджетних відносин від системи, що склалася за часів централізованої економіки, до системи, яка б стимулювала соціально – економічний розвиток регіонів та в цілому держави в умовах ринкової економіки.

Крім того, в останніх економічних дослідженнях багатьох авторів (наприклад, Полозенко Д., Слухай С., Карпінський Б., Герасименко О., Герчаківський С.) питання реформування міжбюджетних відносин замикаються на проблемах щодо збільшення

обсягу доходів місцевих бюджетів. Досить часто пропонується закріплення деяких загальнодержавних податків та зборів або їх частини за довгостроковими нормативами за місцевими бюджетами, підвищення ролі місцевих податків та зборів шляхом передачі частини загальнодержавних доходів до категорії місцевих, введення інших місцевих податків.

Існує також думка щодо необхідності першочергової розробки критеріїв розподілу видаткових повноважень між рівнями влади. У цьому випадку акцентується увага на тому, що “формування місцевих бюджетів у прив’язці до існуючих об’єктів, а не до виконання певних функцій, закріплює диференціацію регіонів за рівнем видатків місцевих бюджетів, яка склалася історично” [1, с.194].

Однак, на нашу думку, необхідність переходу від фінансування існуючих об’єктів та традиційних заходів до фінансування певних функцій органів місцевого самоврядування ще історично не назріла через існування декілька основних причин:

- 1) рівень виробництва ВВП у 2002 році досяг 49,4% рівня 1990року;
- 2) проблеми формування заощаджень інвестицій. “Оскільки, однак, десятилітній період поділу власності в основному підійшов до завершення (головним чином у містах), наступив час подумати новим господарям про вихід із кризи. Свідчення тому підйом ВВП і деяке пожвавлення інвестицій. Так, за період з 1997 по 2001рр. інвестиції в основний капітал зросли від однієї п’ятої до однієї третьої рівня 1990р”. [2, с.34];
- 3) незначна питома вага видатків, що мають характер капітальних вкладень у загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Виходячи з цього, основним завданням реформування міжбюджетних відносин на сьогоднішній день ми бачимо в сприянні розвитку виробництва, особливо в його малих та середніх формах. Створення ж системи чіткого розподілу бюджетних повноважень повинно супроводжувати реформування системи влади та адміністративно – територіальну реформу. На необхідності змін в адміністративно – територіальному поділі України наголошують не тільки Президент (ще в 1998 році в прийнятій Концепції адміністративної реформи України), а й органи місцевого самоврядування, роблячи акцент на тому, що територіальний устрій України, по суті, залишився таким, яким він був при Союзі, тобто штучно поділеним на 25 областей. Економічно, соціально, географічно та етнографічно видно, що такий поділ неефективний. У рамках адміністративної реформи слід зменшити кількість районів, чітко розмежувати функції на рівні села, селища, міста, району, області [3, с.2].

Зміна системи розподілу видаткових повноважень між рівнями державної влади та місцевого самоврядування – це лише частина реформ у системі міжбюджетних відносин. Як вже було зазначено вище, головна ціль реформування міжбюджетних відносин – розвиток виробництва. Саме завдяки розвитку виробництва з’явиться можливість наповнювати бюджети всіх рівнів – і це питання першого порядку. При відсутності бюджетних ресурсів у необхідних обсягах боротьба за ефективність їх витрачання не наповнить відсутніми коштами бюджет, хоча і це питання досить важливе.

Згідно зі звітними даними Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України в 2002 році доля місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 27,0%, що на 2 процентних пункти перевищує рівень попереднього року, але на 8 процентних пункти нижче рівня 1995 року. За вісім останніх років найбільша питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету спостерігалась у 1998 році, коли їх рівень досяг 46,0%, після чого намітилась досить стійка тенденція до його зменшення. Цей аналіз свідчить про постійне зростання за

останніх часів перерозподілу бюджетних ресурсів до Державного бюджету, при цьому основна (базова) частина фінансування лишається за місцевими бюджетами (рис.1).

Спостерігається також постійне зменшення за аналізований період рівня доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, у 2002 році доходи місцевих бюджетів склали 7,4% ВВП, що в 2,3 рази менше аналогічного рівня в 1995 році.

Крім того, ми можемо також спостерігати за процесом нестійкого зниження рівня доходів зведеного бюджету в обсязі ВВП: за вісім останніх років доходи зведеного бюджету зменшились в 1,4 рази, склавши в 2002 році 27,6% ВВП. Але чим викликане зменшення доходів зведеного бюджету, наприклад, з 1997 року, коли податкова система не зазнавала значних змін? Причиною ж зниження державних доходів є широко розповсюджена практика дії необдуманих пільг, а також, що стало звичаєм, майже щорічне списання податкового боргу підприємств та установ.

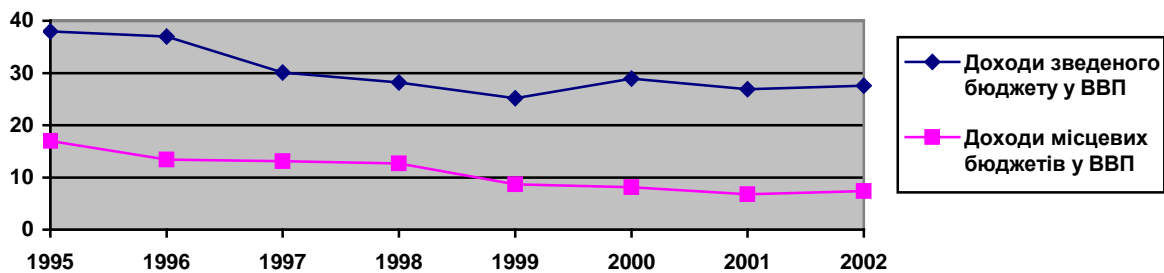


Рис. 1. Динаміка доходів зведеного бюджету та місцевих бюджетів в обсязі ВВП у 1995 – 2002 рр.

Ці факти підтверджують те, що не тільки бізнес зацікавлений в податкових пільгах та списанні податкових боргів, а й місцева влада: за таких обставин простіше обґрунтовувати низькі планові показники в своїх регіонах з метою відстоювання додаткових трансфертів з Державного бюджету замість того, щоб витратити зусилля на збільшення обсягу мобілізації податків, зборів та інших обов'язкових платежів.

Крім того, діюча система розподілу доходів по рівнях бюджетної системи не відповідає критеріям ефективності: в доходи місцевих бюджетів повинні зараховуватись державні доходи, що прямо залежать від рівня розвитку виробництва. До таких доходів ми можемо віднести насамперед податок на прибуток підприємств, прибутковий податок з громадян.

До речі, деякі економісти значно поширюють список загальнодержавних податків, що доцільно віднести до місцевих, називаючи плату за землю, податок з власників транспортних засобів, податок на промисел, плату за торговий патент на певні види підприємницької діяльності, надходження від збору за забруднення навколишнього природного середовища [4, с.48-49]. Але в даний список додається лише податок на прибуток підприємств комунальної форми власності.

На нашу думку, перенесення цих податків до розряду місцевих хоча й сприятиме збільшенню зацікавленості органів місцевого самоврядування щодо зростання обсягів надходжень по даних статтях доходів, а також (через можливість диференціювання податкового навантаження платників податків певної території із зазначених податків і зборів) позитивно впливатиме на соціально-економічний розвиток адміністративних одиниць, але достатнього зростання обсягу доходів, на нашу думку, чекати не слід, так як ці доходи вже надходять до місцевих бюджетів.

Значний обсяг додаткових надходжень, безперечно, принесе податок на прибуток підприємств всіх форм власності.

Так, у 2001 році надходження по податку на прибуток підприємств до Державного бюджету склали 6163,1млн.грн., у 2002 році надходження збільшилися до 8161,9млн.грн. Порівняємо ці абсолютні суми надходжень по податку на прибуток із сумами офіційних трансфертів, що надійшли до місцевих бюджетів із Державного бюджету України. У 2001 році до місцевих бюджетів фактично надійшло 7237,1млн.грн., у 2002 році цей показник склав уже 8817,0млн.грн. Наочні дані свідчать про доцільність віднесення в доходи місцевих бюджетів частини податку на прибуток диференційовано соціально-економічному розвитку територій з метою нівелювання різниць між їх фінансовими можливостями. Проте зазначимо, що ефективність зарахування частини податку на прибуток буде залежить від того, якою мірою довгостроковими будуть ці нормативи. При цьому частина, що буде надходити до місцевих бюджетів, повинна ґрунтуватись на розподілі податкових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування. Таким чином, місцеві органи влади матимуть можливість встановлювати власні пільги, змінювати ставки частини податку на прибуток, що зараховується до їх бюджетів. Тобто, при розподілі податкових повноважень щодо оподаткування податком на прибуток одразу вирішуються дві проблеми: по-перше, з'являється додаткове джерело надходжень до місцевих бюджетів, що частково замінить міжбюджетні трансферти з Державного бюджету, а по-друге, підвищується стимул до розвитку виробництва.

Дослідження системи міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах дозволяє виділити основні їх інструменти, що діють поодинокі або поєднано в тій чи іншій модифікації:

- розподіл податків між різними рівнями влади;
- використання різними рівнями влади спільної бази оподаткування;
- так звані процентні відрахування від деяких загальнодержавних податків та зборів (розщеплення надходжень від податків у межах єдиної ставки оподаткування);
- система загальних та спеціальних субсидій або трансфертів.

“Практичний досвід різних країн доводить, що моделі багаторівневих бюджетних систем і міжбюджетних відносин, які сформувалися на основі загальних теоретичних положень, істотно розрізняються за рівнем доходів і видатків місцевих бюджетів, за умовами їх взаємозв'язку з центральним бюджетом, а отже, за мірою самостійності місцевих органів влади, їх податковими повноваженнями, а також підходами до вирівнювання умов життя у регіонах країни. Так, місцеві бюджети Туреччини не одержують трансфертів, але і рівень їх доходів, які формуються за рахунок податків і неподаткових надходжень, теж дуже низький (3% ВВП). Швеція вирізняється високим рівнем доходів місцевих бюджетів (21,4% ВВП) і низькою частиною трансфертів (14,2%). Місцеві бюджети Ірландії формуються переважно за рахунок трансфертів (74,3%)” [5, с.80-81].

За рівнем трансфертів у доходах місцевих бюджетів Україна наближається до таких країн Європи, як Австрія (35%), Фінляндія (31%), Італія (38%), Норвегія (33%), Іспанія (37%). Проте, наприклад, в Італії тільки 8% із загальної суми трансфертів, що надходять до місцевих бюджетів, не мають цільового характеру, тобто є загальними. Загальні трансферти розподіляються між територіями країни пропорційно чисельності населення, рівня безробіття, площам, що займають територіальні її одиниці. При цьому слід зазначити, що місцеві податки й збори сягають рівня 18% загальної суми доходів місцевих бюджетів.

У загальній сумі міжбюджетних трансфертів, що передаються з Державного бюджету України на користь місцевих бюджетів найбільший обсяг належить дотаціям вирівнювання. Саме тут ми маємо концептуально новий підхід до визначення нормативів їх щоденного відрахування до місцевих бюджетів. При цьому дані нормативи відрахування встановлюються Міністерством фінансів не тільки для обласних бюджетів, а розроблена відповідно до статей 97 і 98 Бюджетного кодексу України Формула для розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом, бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетами районів.

Проте, на нашу думку, цей підхід до формування дотацій вирівнювання має як позитивні, так і негативні сторони. Серед негативних виділимо наступні:

- відсутня залежність між обсягом податків, зборів та обов'язкових платежів, які збираються на певній адміністративно-територіальній одиниці, що формують фонд дотацій у Державному бюджеті, та обсягом наданих дотацій вирівнювання. Розмір наданих дотацій пов'язаний з розміром мобілізованих бюджетних ресурсів на загальній території області;
- обсяг дотацій вирівнювання для певного бюджету області або району щорічно розраховується Міністерством фінансів України залежно від багатьох показників, що унеможливує планування обсягу отриманих доходів, або доходів, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету до прийняття Закону України "Про Державний бюджет на черговий рік", а в 2002 році трансферти в доходах місцевих бюджетів сягали рівня 31,5%;
- щорічний перегляд переліку доходів загального фонду Державного бюджету, що формують загальний обсяг дотацій вирівнювання, не стимулює місцеві органи влади до збільшення ефективності використання бюджетних ресурсів та проведення заходів щодо їх економії;
- започаткування системи міжбюджетних трансфертів, що розраховуються за Формулою, яка передбачає рівні можливості фінансування на душу населення у всіх регіонах України, суперечить існуючій системі фінансування об'єктів та закладів.

Отже, прозорість у наданні міжбюджетних трансфертів, зацікавленість у збільшенні доходів місцевих бюджетів та ефективність в їх витрачанні з боку місцевих органів влади Бюджетним кодексом не досягнуті.

Основними позитивними рисами в розрахунках обсягів дотацій вирівнювання ми можемо визначити лише подолання суб'єктивності та досягнення більшої чіткості в їх наданні, але в межах одного бюджетного року.

ЛІТЕРАТУРА

1. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. - Харків: Форт, 2000.
2. Чернявський О.П. Проблеми формування заощаджень інвестицій // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.13. – Одеса: ОДЕУ, 2002. – С.34-37.
3. Мунтян Н. Местное самоуправление: заметки с круглого стола // Одесские известия, 21 декабря 2002. - №241. – С.2.
4. Герчаківський С.Д. Місьцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // Фінанси України. – 2003. - №2. – С.44-49.
5. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Основи збалансованості фінансової системи держави // Фінанси України. – 2003. - №1. – С.77-81.