

Дем'янюк А.В.

ФІСКАЛЬНИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ ТА ПРОБЛЕМИ ЗБАЛАНСОВАНОСТІ БЮДЖЕТІВ

Головна проблема фіскального федералізму полягає у зрозумінні процесу узгодження різноманітних урядових функцій із різними рівнями виконавчої влади. Це потребує дослідження взаємозв'язку між географічно визначеною частиною населення, що здійснює суспільний вибір щодо різноманітних суспільних благ, юридичних меж політичних юрисдикцій, тобто визначеної географічно площі, у межах якої індивідууми здійснюють суспільний вибір щодо функцій і послуг, забезпечуваних виконавчою владою, а також різновидами зовнішніх економічних ефектів для послуг, що постачаються урядом. Аналогічно, з огляду на роль уряду і зміни в територіях і уподобаннях громадян, зміна у видатках на створення урядових послуг також повинна вивчатися¹.

Виходячи з вищесказаного, питання здійснення фіскального федералізму полягає в тому, щоб знайти ефективне поєднання відповідальності за рішення щодо кількості і різноманітності забезпечуваних рівнями виконавчої влади товарів і послуг, що надаються для громадян визначених територій.

Надання допомоги від центрального уряду місцевим органам влади і навпаки є головними засобами співробітництва серед рівнів влади.

Майже немає країн, в яких для фінансування місцевих бюджетів не застосовувалися б державні фінансові трансферти, хоча їхні обсяги й цілі у різних країнах різні. Обсяги і призначення трансфертів залежать від розподілу повноважень між різними рівнями виконавчої влади та наявності у них інших джерел доходів. З точки зору державних фінансів, на основі праць із питань фіскального федералізму можна виділити кілька підстав для запровадження міжрівневих фінансових трансфертів²:

— фіскальна незбалансованість по вертикалі спостерігається в тих умовах, коли національний уряд зберігає за собою всі основні та найпродуктивніші податкові бази, залишаючи недостатні фіскальні ресурси місцевій владі, внаслідок чого обов'язкові видатки місцевої влади перевищують надані їй ресурси (статичний дисбаланс); з розвитком економіки країни обов'язки місцевої влади

¹ *Hutan D.N. Public Finance. Contemporary Application of Theory to Policy. — 3-d ed. — Chicago etc.: The Dryden Press. — 1990. — P. 618.*

² *Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. — К.: Основи. — 1998. — С. 497.*

© Дем'янюк А.В., 2001

щодо видаткової частини бюджету зростають швидше, ніж податкові надходження (динамічний дисбаланс);

— відновлення горизонтального фіскального балансу передбачає обов'язкове надання місцевими владами однакового рівня суспільних благ для індивідуума кожної окремої політичної юрисдикції, незважаючи на рівень податкоспроможності територій;

— гарантоване постачання суспільних благ повинно здійснюватися національним урядом, тобто передбачається мінімальний обсяг суспільних благ, забезпечуваних національним урядом, для кожної території, незважаючи на її податкоспроможність;

— нейтралізація зовнішніх ефектів та міжтериторіальних ефектів “переливання” пояснюється існуванням деяких суспільних благ, пов'язаних з ефектом “переливання” на інші політичні юрисдикції або із зовнішніми ефектами;

— внесок у політику стабілізації та економічний розвиток із боку місцевої влади полягає у реалізації програм зайнятості місцевого населення та програм, спрямованих на перерозподіл ресурсів, а також у намаганні поліпшити виробничу інфраструктуру та якість пропозицій на ринку робочої сили;

— макроекономічні цілі повинні досягатися виключно за рахунок централізованих засобів; ефективна система трансфертів повинна відповідати таким критеріям: достатність доходів, спрямованість на стягнення податків і контроль видатків, справедливість, прозорість і стабільність.

Дослідження сфери збалансованості бюджетів дає змогу зробити такі припущення:

1. Нижчі за рівнем прибутковості території отримують найбільшу вигоду від перерозподільчих заходів. Завдяки незначним обсягам їхніх податкових платежів вони чималою мірою виграють від наданих державних трансфертів. Крім того, абсолютний розмір отриманих від них перерозподільчих коштів порівняно з іншими політичними юрисдикціями, як правило, мізерний.

2. Середні за прибутковістю політичні юрисдикції більшою мірою користуються правом одержання державних трансфертів, а тому можуть реалізувати для себе більший обсяг перерозподілу. Звісно, що представники цієї території сплачують більші податки, це зберігає рівновагу між рівнем їхніх вигод та оподаткування.

3. Багаті території мають ще вищі податкові надходження, ніж середні за прибутковістю території, проте часто не в змозі спожити еквівалентний обсяг суспільних благ.

На сьогоднішній день безперечно те, що ступінь свободи органів місцевого самоврядування — це питання врівноваження державних і місцевих інтересів. Ні контроль центру, ні автономія територій не є безумовними пріоритетами.

Практика здійснення збалансування бюджетів засвідчує наявність існування проблем узгодження різноманітних урядових функцій із різними рівнями виконавчої влади, що, в свою чергу, створює проблеми в галузі доходів і видатків місцевих бюджетів.

Зазначені негативні моменти відбилися й на місцевих бюджетах Тернопільської області, про що свідчить аналіз доходів і видатків даного бюджету.

За 2000 рік доходи місцевих бюджетів області становили 300118,2 тис. грн., що на 115002,8 тис. грн., або на 28%, менше порівняно з 1999 роком та на 44338,3 тис. грн., або на 13%, — з 1998 роком, а також більше на 42955,2 тис. грн., або на 14%, та 67522,2 тис. грн., або на 22%, відповідно до 1997 і 1996 років. Видаткова частина місцевих бюджетів області становила в 2000 році 298332,4 тис. грн., що порівняно з попередніми двома роками менше на 116303,8 тис. грн., або на 28% (з 1999 роком), та на 63441,7 тис. грн., або на 17% (з 1998 роком), а також більше на 42131,4 тис. грн., або на 14% (з 1997 роком), та на 65983,4 тис. грн., або на 22% (з 1996 роком)³.

Отже, доходи і видатки бюджету Тернопільської області в 2000 році порівняно з 1999 і 1998 роками зменшилися, що тільки підтверджує існування невирішених питань у сфері фіскального федералізму.

У 2000 році спостерігалось невиконання запланованих показників доходів, за винятком трансфертів. Невиконання плану в цілому зумовлено недоходженням таких платежів (що займають найбільшу питому вагу в загальних надходженнях), як прибутковий податок із громадян (98,1%, або недонадійшло 1181,5 тис. грн.), плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності (76,5%, або недонадійшло 919,7 тис. грн.), податок на прибуток підприємств, що належить до комунальної власності (98,9%, або недонадійшло 16,3 тис. грн.).

Аналіз доходної частини місцевих бюджетів Тернопільської області засвідчує, що за рахунок власних і закріплених доходів неможливе фінансування видатків бюджетів. Це породжує пряму залежність доходів бюджетів від норми відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (див. табл.), а також ще більшою мірою — від офіційних трансфертів (див. рис.).

В Україні у процесі регулювання місцевих бюджетів спостерігається нестабільність переліку регульованих доходів і нормативів відрахувань від них протягом останніх років, що тільки загострює проблему збалансованості бюджетів.

³ Річні звіти про виконання місцевих бюджетів Тернопільської області за 1996—2000 рр. — Головне фінансове управління Тернопільської обласної державної адміністрації.

Таблиця. Динаміка норм відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до бюджету Тернопільської області у 1996–2001 роках (у %)

Роки	Норми відрахувань від			
	податку на додану вартість	податку на прибуток підприємств і організацій	акцизного збору	прибуткового податку з громадян
1996	100	70	20	50
1997	—	100	50	100
1998	—	100	—	100
1999*	—	100	50	100
2000	—	—	—	100
2001	—	—	—	100

* У 1999 році були встановлені нормативи відрахувань від акцизного збору з вітчизняних товарів.

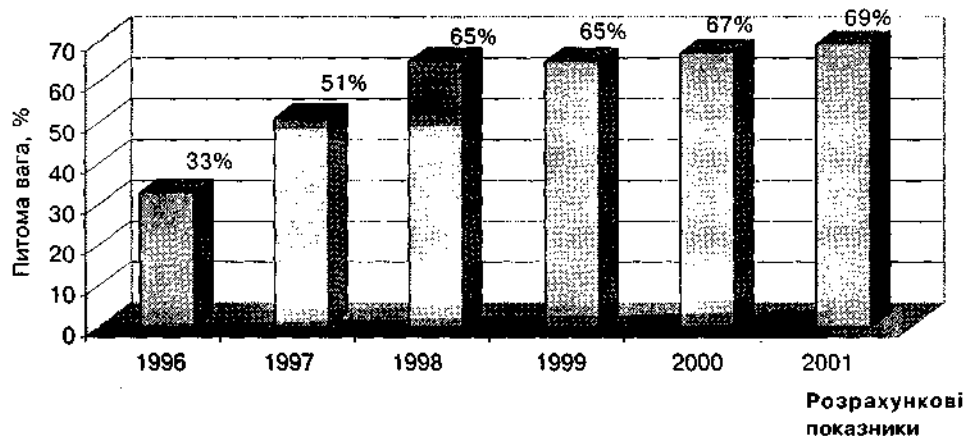


Рисунок. Динаміка питомої ваги офіційних трансфертів у загальній сумі доходів бюджету Тернопільської області в 1996–2001 роках (у %).

Протягом 1996–2001 років перелік регульованих доходів змінився від чотирьох до одного податку, і на сьогоднішній день місцеві бюджети Тернопільської області мають у своєму розпорядженні 100% прибуткового податку громадян, питома вага якого у 2000 році становила 20% від загальної суми доходів бюджету Тернопільської області, що порівняно з 1999, 1998, 1997, 1996 роками більше відповідно на 9%, 9%, 3%, 5%.

Структура доходів бюджету Тернопільської області відображає збільшення із року в рік питомої ваги офіційних трансфертів у загальній сумі доходів бюджету. На сьогоднішній день офіційні трансферти становлять близько 70% загальної суми доходів бюджету Тернопільської області, що порівняно з 1996 роком більше ніж у 2 рази.

Трансферти, певна річ, аж ніяк не є злом, а навпаки, випробуванним

інструментом збалансування бюджетів. Однак у нашій країні їх непривабливими доміантними ознаками є: несвоєчасність надходження до місцевих бюджетів; надходження неповних сум запланованих трансфертів, а також їх зменшення у зв'язку із взаємозаліками між державним і місцевими бюджетами; обсяги сум трансфертів розраховуються на основі формули, що не дає змоги визначити справді необхідну суму додаткових коштів для бюджетів.

Аналіз структури і динаміки видатків місцевих бюджетів Тернопільської області свідчить про пріоритетне значення забезпечення фінансування заходів із соціального захисту та соціального забезпечення населення та видатків на утримання соціально-культурної сфери.

У 2000 році питома вага видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення населення становила 17% до загальної суми видатків бюджету Тернопільської області, що порівняно з минулими 1999, 1997, 1996 роками менше відповідно на 7%, 9% та 13%, а порівняно з 1998 роком більше на 3%. Серед інших областей України та міст Києва і Севастополя Тернопільська область посідає 17 місце щодо розмірів видатків на фінансування соціального захисту на душу населення, що становить 83,7% до середнього значення по Україні⁴.

Видатки на фінансування освіти в 2000 році становили 28% загальної суми видатків бюджету Тернопільської області. Аналіз видатків місцевих бюджетів на фінансування освіти свідчить, що Тернопільська область посідає 19 місце щодо фінансування цих видатків на душу населення, що становить 93,3% до середнього значення по Україні⁵.

У 2000 році видатки місцевих бюджетів Тернопільської області на культуру і мистецтво та засоби масової інформації становили 4% загальної суми видатків бюджетів. Видатки на фінансування фізичної культури і спорту становили відповідно лише 1%.

Незважаючи на обмаль коштів у місцевих бюджетах, видатки на житлово-комунальне господарство в цілому по області становлять 3% загальної суми видатків бюджету Тернопільської області. Тернопільська область посідає 24 місце щодо фінансування видатків на житлово-комунальне господарство на душу населення, тобто це становить 38% до середнього значення по Україні⁶.

Аналіз видаткової частини місцевих бюджетів Тернопільської області свідчить про те, що фінансування соціальної сфери здійснюється, хоч і не у повних обсягах і потребах, а фінансування економічної сфери, м'яко кажучи, майже не здійснюється. Як наслідок, необхідні рішучі дії щодо поліпшення стану фінансування соціально-економічної сфери. З цією метою можна встановити мінімальні

⁴ Бюджетний і податковий огляд. — К. — 1999. — С. 41.

⁵ Там само.

⁶ Там само.

частки видатків державного бюджету і місцевих бюджетів, що виділяються на соціально-економічну сферу території; використовувати програмний метод витрачання коштів на соціально-економічну сферу, що означає розрахунок видаткової частини місцевих бюджетів із урахуванням напрямів соціально-економічного розвитку території; впровадити процедури конкурсного розміщення державних замовлень, підтримувати на конкурсній основі проекти і програми соціально-економічного розвитку території; з метою поліпшення рівня бюджетного фінансування одних сфер передати інші на забезпечення приватним секторам.

Існуючий стан формування і виконання місцевих бюджетів істотно залежить від наявних проблем збалансованості бюджетів, котрі є наслідком невіршених питань у галузі фіскального федералізму.

Система збалансованості місцевих бюджетів повинна передбачати дві складові. Перша стосується збалансування доходів, що передбачає розподіл надлишкових доходів бюджетів територій з вищою за середню податкозабезпеченістю між територіями з нижчою за середню податкозабезпеченістю. Причому трансфертні платежі доцільно надавати територіям із чітко визначеними напрямками їх витрачання, що буде забезпечувати цільове використання коштів.

Друга складова збалансування бюджетів стосується видаткової частини. На нашу думку, дуже важливим при збалансуванні видатків місцевих бюджетів є врахування структурних видатків територій. Наприклад, якщо на певній території проживає велика кількість престарілих людей або інвалідів, котрим необхідно надавати додаткову допомогу, то у таких випадках при визначенні сум офіційних трансфертів необхідно враховувати виплати населенню такої категорії. Крім того, у великих містах соціальні видатки також більші. Проте на територіях сільської місцевості виникає проблема більших видатків, пов'язаних із транспортуванням. Важливе значення при розрахунках структурних видатків мають також і видатки, пов'язані з кліматичними умовами території, історією її розвитку, її статусом тощо. Все це має братися до уваги при збалансуванні видатків бюджетів.

Найголовнішою характеристикою повинна стати абсолютна прозорість системи збалансування, тобто кожна людина при бажанні буде в змозі перевірити напрями витрачання коштів, що вилучалися з доходів бюджету з метою перерозподілу.

Розв'язання проблем збалансування бюджетів можливе лише при чіткому узгодженні урядових функцій із різними рівнями виконавчої влади та визначенні економіко-математичних засад процесів перерозподілу стосовно вирівнювання фінансових можливостей територій.