

О.П. Кириленко

*Доцент кафедри фінансів Тернопільської академії
народного господарства, к.е.н.*

УДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМУЛЬНИХ ПІДХОДІВ У РОЗРАХУНКАХ БЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Проведення ефективного і неупередженого фінансового вирівнювання не можливе без використання формульних розрахунків і нормативних методів планування бюджетних видатків. Як показує бюджетна практика багатьох ринкових країн, застосування таких підходів дозволяє встановити об'єктивний і справедливий перерозподіл бюджетних ресурсів, необхідний в умовах існування відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку територій, а в зв'язку з цим – в обсягах фінансових ресурсів, які акумулюються у бюджетах місцевого самоврядування.

Вихідними постулатами фінансового вирівнювання є:

- врахування об'єктивно існуючих розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їх місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних, демографічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресійних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів з метою встановлення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами країни.

Процеси фінансового вирівнювання передбачають застосування формул, які не повинні бути занадто складними. Чим простіше

формула, тим легше вона сприймається, є зрозумілою і зручною у використанні, не потребує великих затрат праці і високої кваліфікації від працівників, які її застосовують. Проте не слід нехтувати і такою обставиною: чим більше чинників враховує формула, за допомогою якої проводиться визначення обсягів трансфертів, тим ефективніше і об'єктивніше здійснюється фінансове вирівнювання.

Підбір критеріїв у формульних розрахунках для проведення фінансового вирівнювання багато в чому зумовлюється національними особливостями соціально-економічного розвитку країн, обраними пріоритетами суспільного розвитку, політичною ситуацією в середині країни, гостротою внутрішніх проблем, необхідністю їх розв'язання тощо.

Починаючи з 1995 р., у багатьох законодавчих актах підкреслювалася необхідність застосування у бюджетному плануванні нормативних методів і формульних розрахунків. Робилися спроби запровадження у бюджетній практиці таких показників, як «норматив мінімальної бюджетної забезпеченості одного жителя», «мінімально необхідні видатки місцевих бюджетів», «середня мінімальна забезпеченість на одного жителя», «мінімальний бюджет місцевого самоврядування», «мінімальний рівень соціальних потреб».

Проте, як показала практика, розрахунок даних показників значно ускладнювався у зв'язку з відсутністю певного досвіду і необхідного статистичного матеріалу, нестабільністю економіки, а отже, змінністю таких важливих складових вказаних показників, як рівень цін (особливо на енергоносії), заробітної плати, різноманітних соціальних допомог тощо.

Новим етапом на шляху запровадження нормативних методів у плануванні бюджетних видатків стало прийняття 1.07.1999 р. Верховною Радою України Постанови «Про основні напрями бюджетної політики на 2000 рік (бюджетна резолюція)», де вперше були оприлюднені узагальнені нормативи бюджетної забезпеченості в розрахунку на душу населення, що сприяло утвердженню такого важливого принципу організації міжбюджетних відносин, як прозорість і гласність.

Ухвалення закону «Про Державний бюджет України на 2001 рік» започаткувало проведення докорінних змін у міжбюджетних

відносинах. На виконання вимог ст. 50 вказаного закону Кабінет Міністрів України 29.12.2000 р. прийняв постанову, яка визначила Порядок розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів – дотаций вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня, а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 р.

Основні позитивні здобутки, пов'язані з реалізацією нового порядку організації міжбюджетних відносин, можна окреслити таким чином:

По-перше. В Україні зроблено важливий крок у реформуванні міжбюджетних відносин, суть якого полягає у запровадженні формульних розрахунків у процесі визначення обсягів доходів і нормативних підходів при плануванні видатків місцевих бюджетів, а також елементів фінансового вирівнювання.

По-друге. Новий порядок гарантує адміністративно-територіальним одиницям середній рівень доходів і середні розміри видатків (у розрахунку на душу населення) за рахунок коштів місцевих бюджетів, що повинно поступово зменшити територіальні відмінності у рівнях надання суспільних послуг населенню.

По-третє. Організація відносин у середині бюджетної системи України і особливо між державним і місцевими бюджетами набуває таких необхідних із позицій зміцнення демократичних засад і місцевого самоврядування рис, як стабільність, прозорість, об'єктивність та зрозумілість.

По-четверте. Посилюється самостійність місцевих бюджетів і збільшується заінтересованість органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної дохідної бази.

По-п'яте. За допомогою формульних розрахунків доходів і нормативних методів у плануванні видатків місцевих бюджетів здійснюється перерозподіл бюджетних ресурсів між «багатшими» і «біднішими» у фінансовому відношенні територіями. Найважливішим підсумком такого перерозподілу стало суттєве збільшення у 2001 р. обсягів бюджетів сільських районів.

По-шосте. Формулка алгоритму розрахунку домірних видатків місцевих бюджетів до конкретних кількісних показників, та сама як абсолютність вимірювання, кількість одержувачів певних пільг і бе

виплат, чисельність працівників, площа житлового фонду або доріг тощо захищає органи місцевого самоврядування від впливу суб'єктивних факторів у процесі ухвалення рішень центральними органами влади.

По-сьоме. Запровадження формульного порядку розрахунку доходів місцевих бюджетів, який засновується на фактичних надходженнях стабільного і визначеного кола податків, зборів та інших платежів і доходів, за попередні три роки створює необхідні передумови для обґрунтування стратегічних рішень, тобто для перспективного фінансового планування на мікрорівні.

По-восьме. Розрахунки доходів з використанням обумовлених переліків власних і закріплених доходів (так званих «кошиків») не обмежують ініціативу місцевих фіскальних органів у процесі збирання податків, адже у межах загального обсягу «кошика» доходів недовиконання показників по одному з податків можна компенсувати перевиконанням надходжень по іншому.

Поряд із позитивними надбаннями нового Порядку розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання, субвенцій та коштів, що передаються до бюджету вищого рівня), а також нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на 2001 р., необхідно відзначити:

1. Порядок визначення обсягів бюджетних трансфертів із застосуванням формульних розрахунків розповсюджується лише на бюджети Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, обласні бюджети, бюджети міст республіканського та обласного значення та бюджети районів. Таким чином, поза формульним розрахунком залишилися бюджети міст районного значення, селищ та сіл.

2. Механізм стимулювання додаткового надходження прибуткового податку з громадян – одного з найвагоміших дохідних джерел місцевих бюджетів – розповсюджується тільки на бюджети міст республіканського і обласного значення та бюджети районів. Досить обмеженими залишаються можливості селищних та сільських рад у збільшенні дохідної бази відповідних бюджетів.

3. У цілому порядок визначення видатків місцевих бюджетів залишається централізованим, адже при обчисленні найважливіших з них (на управління, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист та

соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру і спорт) за основу береться розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів у цілому по Україні на певну ціль з подальшим його розподілом між бюджетами території.

4. Нова методика розрахунку обсягів видатків місцевих бюджетів (зокрема на управління, охорону здоров'я, фізичну культуру і спорт) виходить із співвідношення, яке склалося протягом останніх двох років у фінансуванні даних видатків з місцевих бюджетів різних видів. Таким чином, новий розподіл видатків між ланками і видами бюджетів, передбачений додатком 5 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2001 рік», накладається на фактично діюче співвідношення між бюджетами у фінансуванні вказаних видатків.

5. Єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення, які використовуються згідно з новим порядком, одержані не методом прямого розрахунку, виходячи із врахування потреб у коштах бюджетних установ, а «зворотним» шляхом: коли загальний прогнозований обсяг видатків з усіх місцевих бюджетів України на визначену ціль поділяється на сукупний контингент (наприклад, кількість учнів, одержувачів соціальних послуг, загальну площу житлового фонду тощо). Таким чином, єдині нормативи у запропонованій методиці виступають не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби у бюджетних ресурсах, а слугують важелем для здійснення перерозподільчих процесів. Відзначаючи такий недолік діючого порядку розрахунку видатків місцевих бюджетів, вважаємо за необхідне зауважити, що позитивним наслідком застосування даного порядку повинен стати об'єктивний і неупереджений розподіл бюджетних коштів між адміністративно-територіальними одиницями країни.

6. Розрахунок обсягів видатків місцевих бюджетів на управління базується в першу чергу на врахуванні чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці. Проте запропонована диференціація чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць (2 млн. чол. і понад 2 млн. чол.), на наш погляд, є недостатньою.

7. У плануванні видатків на освіту не враховані відмінності між мало- та густонаселеними районами, які на даний час є досить значними. Використання єдиного нормативу видатків на освіту призводить в деяких випадках до не виправданого зменшення обсягів фінансування освітніх закладів в урбанізованих районах і до не обґрунтованого збільшення фінансування у сільських районах.

8. При розрахунку видатків загального фонду щодо додаткових виплат населенню (субсидії) на покриття витрат з оплати твердого палива і видатків спеціального фонду щодо надання субсидій населенню для оплати електроенергії, природного і скрапленого газу та житлово-комунальних послуг кількість одержувачів множить на середньорічний розмір таких субсидій відповідно до звітних даних за попередні роки. Недоліком даної методики є те, що автоматично на 2001 р. розповсюджується диференціація, яка фактично склалася у розмірах річних субсидій по регіонах.

9. Незначними залишаються видатки місцевих бюджетів України на житлово-комунальне господарство, зокрема на капітальний ремонт житлового фонду і на благоустрій вулиць та доріг з капітальним та полегшеним типом дорожнього покриття. У плануванні даних видатків не враховуються такі місцеві особливості, як довжина і значення доріг.

10. При плануванні видатків місцевих бюджетів, особливо із застосуванням єдиних нормативів, не враховуються відмінності природнокліматичних умов, історичні особливості розвитку окремих територій і населених пунктів, їх місцезнаходження, якість надання суспільних послуг та ін. У подальшому вказані, а також інші особливості можуть бути враховані за допомогою коригуючих (як правило збільшувючих) коефіцієнтів.

Ліквідація вказаних недоліків, на наш погляд, сприятиме проведенню ефективного фінансового вирівнювання, а отже, успішному виконанню одного з найбільш важливих і складних завдань державної регіональної політики.
