

ВИБІР СТУПЕНЮ ВИРІВНЮВАННЯ У ФОРМУЛІ ДЛЯ ОБЧИСЛЕННЯ ТРАНСФЕРТІВ, ЩО ЗАСТОСОВУЄТЬСЯ В УКРАЇНІ¹

З ухваленням Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України, складаючи Бюджет-2002, обчислюватиме формульні міжбюджетні трансферти для 686 місцевих бюджетів. У Бюджетному кодексі визначено методологічний підхід, який має використовуватися в цих розрахунках, але не описано докладно, як ця методологія має застосовуватись. У принципі ці трансферти мають відповідати різниці між розрахунковими видатковими потребами та розрахунковими доходами з урахуванням коефіцієнта вирівнювання, який визначатиме ступінь вирівнювання різних місцевих бюджетів на стадії планування в ході підготовки бюджету.

У Бюджетному кодексі передбачено, що коефіцієнт вирівнювання може визначатися в межах від 0,6 до одиниці. При розрахунку трансфертів у Бюджеті-2001 Міністерство фінансів прийняло значення цього коефіцієнта за одиницю. При розробці ж Бюджету-2002 спостерігається дедалі більший інтерес до вивчення питання про те, як виглядатимуть міжбюджетні трансферти при різних значеннях коефіцієнта вирівнювання. Зважаючи на недостатню обізнаність із новим підходом до фінансування трансфертів, не дивно, що при обговоренні цієї проблеми поки що немає повної ясності з окремих питань. Йдеться, по-перше, про те, на якому етапі бюджетного процесу слід застосовувати коефіцієнт вирівнювання, а по-друге, про те, як вплине той чи інший варіант, якому буде віддано перевагу, на різні місцеві бюджети та на державний бюджет.

Ця стаття має на меті внести ясність у ці питання. В ній аналізується, який вплив матиме застосування коефіцієнта вирівнювання, відмінного від одиниці, як на макро-, так і мікроекономічному рівні. Далі в ній розглядаються бюджетні проблеми, які постають у разі, якщо значення коефіцієнта вирівнювання вибирається незалежно від загального обсягу місцевих бюджетів, а також варіанти можливого вирішення цих проблем. Симуляція результатів застосування запропонованих варіантів наводиться як на основі гіпотетичного спрощеного прикладу, так і на реальних даних місцевих бюджетів України. Насамкінець, у статті пропонується короткий аналіз підходів до застосування коефіцієнта вирівнювання, що наразі готуються Міністерством фінансів до запровадження у 2002 році.

У цій статті коефіцієнт вирівнювання позначено грецькою літерою “альфа”, якою він позначався і в Бюджеті-2001.

I. Вплив різних значень “альфа” на різні бюджети

У наведеній нижче таблиці 1 представлено гіпотетичний арифметичний приклад того, як перерозподілятимуться кошти між місцевими та державним бюджетом при зменшенні “альфа” від одиниці до 0,8. При значенні “альфа”, меншому за одиницю, обсяг як позитивних трансфертів (з держбюджету), так і негативних трансфертів (до держбюджету) в цьому конкретному випадку скорочується на 20 відсотків. Однак, оскільки обсяг позитивних трансфертів більший за обсяг негативних, загальна сума фінансування місцевих бюджетів скорочується, а доходи держбюджету відповідно збільшуються.

У цьому прикладі позитивні трансфери скорочуються на 1,2 млрд, а негативні – на 0,4 млрд. Таким чином, загальний обсяг бюджетних ресурсів, які є в розпорядженні

¹ Автори Катерина Майнзюк та Вейн Серск.

місцевих бюджетів, скорочується на різницю між цими двома числами, тобто на 0,8 млрд. Ця втрата доходів місцевих бюджетів супроводжується відповідним зростанням доходів держбюджету на таку ж суму.

**Таблиця 1. Перерозподіл бюджетних ресурсів при зміні коефіцієнта “альфа”
(млрд грн)**

Значення “альфа”	Видатки місцевих бюджетів	Власні доходи місцевих бюджетів	Трансферти до місцевих бюджетів	Трансферти з місцевих бюджетів
1	16	10	6	2
0,8	15,2	10	4,8	1,6

Вплив зниження значення коефіцієнта “альфа” на різні місцеві бюджети залежить від початкового рівня дотаційної залежності бюджетів-реципієнтів трансфертів та від початкового обсягу трансфертів, які бюджети-донори переказують до держбюджету. В таблиці 2 на прикладі чотирьох місцевих бюджетів показано, як перерозподілятимуться бюджетні ресурси в групі місцевих бюджетів при зниженні значення коефіцієнта “альфа” від одиниці до 0,8. Чим більша частка трансфертів у загальній сумі доходів, тим більший вииграш чи втрата відповідного місцевого бюджету.

Таблиця 2. Перерозподіл бюджетних ресурсів між місцевими бюджетами

Місцевий бюджет	(a)	(b)	(c)	(d)
Частка трансфертів у доходах бюджету (%)	60	10	-60	-10
Зміна доходів (%) при “альфа”=0,8	-12	-2	12	2

Найбільш дотаційно залежний місцевий бюджет – бюджет (a) – зазнає найбільшу відносну втрату доходів, у той час як найзаможніший у плані забезпеченості власними доходами місцевий бюджет – бюджет (c) – вииграє найбільше. З цього прикладу зрозуміло, що при зниженні значення “альфа” відбувається перерозподіл бюджетних ресурсів від найбільш дотаційного до найзаможнішого місцевого бюджету. Зниження значення “альфа” дозволяє місцевим бюджетам з найбільшою базою оподаткування отримати додаткові доходи за рахунок бюджетів із найменшою базою оподаткування.

II. Проблема бюджетної перевизначеності та її можливе вирішення

Як видно з таблиці 1, зниження значення “альфа” означає скорочення загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Припустимо, однак, що в процесі визначення параметрів бюджету Міністерство фінансів встановлює загальний обсяг трансфертів та обсяг видатків місцевих бюджетів незалежно від свого вибору значення коефіцієнта “альфа”. У такому випадку ми стикаємось із проблемою бюджетної перевизначеності², оскільки рішення про вибір значення “альфа” безпосередньо впливає на обсяг видатків місцевих бюджетів, і, ігноруючи цей взаємозв'язок між бюджетними змінними, ми діємо непослідовно. Вибирати значення “альфа” і визначати обсяг бюджетних видатків

² З точки зору формальної математики, система, в якій кількість невідомих є меншою від кількості обмежень є «перевизначеною», а отже вона є або несумісною, або може бути зведена до еквівалентної їй системи, яка може бути або визначеною, або невизначеною.

незалежно одне від одного є просто математично неможливим. Такого роду протиріччя, очевидно, й виникло в ході підготовки Бюджету-2002, породивши певні сумніви в правильності формульного підходу як такого. Дехто, наприклад, стверджує, посилаючись на цю суперечність, що формула працює неправильно, а отже має фундаментальні вади.

Що ж можна зробити, щоб узгодити між собою ці суперечливі бюджетні рішення? Найкращим рішенням було б організувати бюджетний процес таким чином, щоб визначати обсяг видатків місцевих бюджетів одночасно із значенням “альфа”, що дозволить уникнути суперечливих бюджетних наслідків. У випадку ж, якщо зробити це неможливо, найкращим є інший варіант розв’язання проблеми, який полягає в тому, щоб модифікувати саму формулу з урахуванням додаткового обмеження на фінансування, що накладається введенням “альфи”, меншої від одиниці. В подальшому ми зупинимося на питанні про те, як слід здійснити цю модифікацію, і проілюструємо дію модифікованої формули на простому арифметичному прикладі.

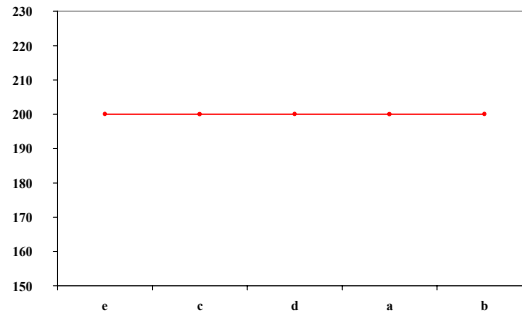
В таблиці 3 представлено “вихідну ситуацію” для п’яти гіпотетичних місцевих бюджетів. Для початку ми приймаємо припущення, що всі ці місцеві бюджети мають однакові видаткові потреби (200 грн на душу населення), але різні доходні характеристики. Припущення про ідентичність видаткових потреб дозволяє більш яскраво і прозоро продемонструвати, яким чином модифікована формула вирішує проблему бюджетної перевизначеності. Далі в цій статті ми розглянемо і більш реалістичну ситуацію, в якій середньодушові видаткові потреби місцевих бюджетів розраховуються на нормативній основі і отже є відмінними для кожної території, і зможемо переконатися, що застосування модифікованої формули і в цьому випадку є доцільним. В обох прикладах ми припускаємо, що доходи цих місцевих бюджетів варіюють у межах від 85 до 300 грн, що відбиває відмінності в обсягах баз оподаткування відповідних бюджетів.

Таблиця 3. Приклад розрахунків трансфертів при коефіцієнті вирівнювання, рівному одиниці

АТО	Населення	Відносні видаткові потреби	Відносні видаткові потреби на душу населення	Розрахунковий прогноз доходів	Розрахункова різниця між доходами та видатками	Трансферти = різниця між доходами та видатками	Результуючі видатки на душу населення	Розрахункові доходи на душу населення
	1	2	= 2 / 1	3	2 - 3	2 - 3	2 / 1	3 / 1
e	20	4,000	200	1,700	2,300	2,300	200	85
c	15	3,000	200	1,500	1,500	1,500	200	100
d	30	6,000	200	3,000	3,000	3,000	200	100
a	5	1,000	200	800	200	200	200	160
b	10	2,000	200	3,000	- 1,000	- 1,000	200	300
Всього	80	16,000	200	10,000	6,000	6,000	200	

Коли значення коефіцієнта “альфа” встановлено на рівні одиниці, формула передбачає повне вирівнювання у групі місцевих бюджетів. Усі місцеві бюджети в цьому прикладі є або одержувачами трансфертів, або донорами коштів для державного бюджету. Обсяг трансфертів обчислюється за формулою, яка дозволяє кожному бюджету мати однаковий рівень видатків на душу населення, а саме – 200 грн. У кожному випадку обсяг трансферту на душу населення визначається як різниця між видатковими потребами і розрахунковими доходами на душу населення. Як показує таблиця 3, лише місцевий бюджет (b) у нашому прикладі матиме перевищення середньодушових доходів над середньодушовими видатковими потребами, а отже здійснюватиме негативний трансферт (трансферт до держбюджету) в обсязі 100 грн на душу населення.

Малюнок 1. Розподіл видатків на душу населення при значенні “альфа” на рівні одиниці

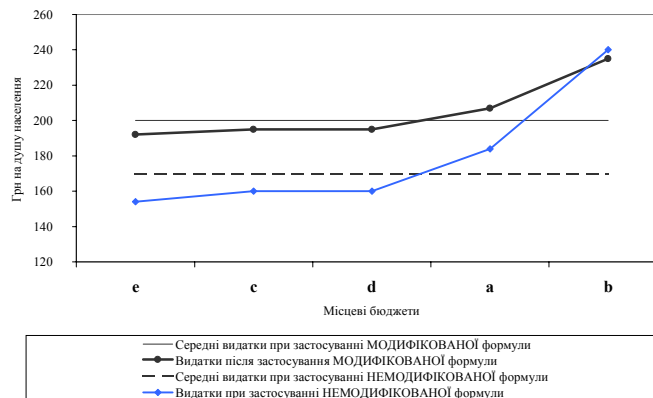


В таблиці 4 на тих же цифрах, що і в таблиці 3, проілюстровано, як можна видозмінити формулу, так, щоб при зниженні “альфа” до значення, меншого за одиницю, сукупні видатки місцевих бюджетів залишалися на незмінному рівні. Для того, щоб досягти цієї мети, одночасно із зменшенням “альфа”, нова формула передбачає, що на обсяг середньодушових видатків кожного бюджету можуть впливати відмінності в розмірах бази оподаткування відповідних бюджетів. У громадах з більшими середньодушовими доходами середньодушові видатки будуть також вищими за середні і навпаки. В той же час, в модифікованій формулі результуючі середньодушові видатки обмежуються таким чином, щоб вони мали таке ж середнє значення, як і тоді, коли “альфа” мала значення, рівне одиниці.

Таблиця 4. Приклад розрахунків трансфертів за модифікованою формулою
 (“альфа” = 0,6)

АТО	Населення	Відносні видаткові потреби		Як ми обчислюємо прогноз доходів?				Процес "коригування"			Нова розрахункова різниця між доходами та видатками = Новий трансферт	
		В цілому	На душу населення	Розрахунковий прогноз доходів	Фактичне виконання доходів за попередній період	Фактичне виконання доходів за попередній період на душу населення	Коеф. відносної податко-спроможності	Відхилення від середніх доходів на душу населення	"Скориговані" середні видатки на душу населення	"Скориговані" відносні видаткові потреби		
e	20	4,000	200	1,700	850	43	0.68	-	20	192	3,840	2,140
c	15	3,000	200	1,500	750	50	0.80	-	13	195	2,925	1,425
d	30	6,000	200	3,000	1,500	50	0.80	-	13	195	5,850	2,850
a	5	1,000	200	800	400	80	1.28	18	207	1,035	235	235
b	10	2,000	200	3,000	1,500	150	2.40	88	235	2,350	-	650
Всього	80	16,000	200	10,000	5,000	63	1.00	60	200	16,000	6,000	

Малюнок 2. Результуючі зміни в розподілі середньодушових видатків



Для кращого розуміння природи модифікованої формули нижче вводяться деякі умовні позначення:

- E_i – середньодушові видаткові потреби i -го місцевого бюджету;
 E^* – середні середньодушові видаткові потреби всіх місцевих бюджетів;
 R_i – середньодушові доходи i -го місцевого бюджету в попередньому періоді;
 R^* – середні середньодушові доходи всіх місцевих бюджетів у попередньому періоді;
 P_i – чисельність населення, що мешкає на території i -го місцевого бюджету;
 P – загальна чисельність населення, що мешкає на території всіх місцевих бюджетів;
 α – коефіцієнт вирівнювання;
 R – прогноз середніх середньодушових доходів у поточному бюджетному періоді;
 IFC_i – індекс відносної податкоспроможності i -го місцевого бюджету;
 T_i – обчислений за формулою трансферт i -му місцевому бюджету.

При застосуванні наведених вище умовних позначень модифікована формула матиме такий вигляд:

$$T_i = [(E^* + (1 - \alpha)(R_i - R^*) - IFC_i \times R)] P_i$$

Ця формула майже ідентична звичайній формулі визначення трансфертів; єдиною зміною є включення до її правої частини другого члена. Завдяки цьому члену рівняння середньодушові видатки кожного бюджету будуть відрізнятися від середнього по країні значення (E^*) залежно від того, яким буде обрано значення “альфа”, а також від того, наскільки відрізнялися від середнього в попередні періоди середньодушові доходи даного місцевого бюджету. Якщо місцевий бюджет в минулому мав доходи на душу населення, які були вищими за середні, то обсяг його розрахункових середньодушових видатків у формулі буде збільшений понад середній рівень на певну величину, розмір якої залежить від значення “альфа”. І навпаки, у випадках, коли місцевий бюджет мав середньодушові доходи, нижчі за середні, то його середньодушові видатки будуть відповідним чином зменшені на рівень, нижчий від середнього, що буде віддзеркалювати його відносно меншу базу оподаткування. Величина цих відхилень від середніх видатків залежатиме від того, яке значення буде обрано для “альфа”. При зменшенні величини “альфа” амплітуда відхилень видатків зростатиме, що буде відповідати прийнятому рішення про встановлення нижчого коефіцієнта вирівнювання. Важливою особливістю цих відхилень є те, що їхнє зважене середнє завжди дорівнює нулеві, і, таким чином, середні середньодушові видатки залишаються на попередньому рівні.³

При значенні “альфа”, рівному одиниці, у цій модифікованій формулі ми повернулися б до звичайного рівняння для обчислення трансфертів. В граничному випадку, коли б “альфа” набула нульового значення, що означало б цілковиту відсутність вирівнювання, варіація видатків місцевих бюджетів повністю залежала б від величини місцевої податкової бази.

В таблиці 4 модифікована формула застосована в контексті нашого прикладу з п'ятьма місцевими бюджетами. Тут значення “альфа” встановлено на рівні 0,6 – найнижчому з передбачених Бюджетним кодексом. Прослідкуємо, як працює модифікована формула на прикладі місцевого бюджету, позначеного літерою (е). За результатами попередніх років громада (е) має найнижчий індекс відносної податкоспроможності – 0,68. Різниця між середньодушовими доходами попередніх періодів і середніми по групі доходами складає мінус 20. Добуток цієї різниці і $(1-\alpha)$

³ Легко показати, що сума відхилень середньодушових доходів від середнього, зважена на відносну чисельність населення, що мешкає на території місцевого бюджету, дорівнює нулеві. Саме через це вибір величини коефіцієнту “альфа” не впливає на значення середніх видатків на душу населення.

складає в цьому випадку мінус 8. Якщо від суми середніх середньодушових видатків (200) відняти 8, отримаємо 192, що є новим виміром середньодушових видаткових потреб з урахуванням того, що база оподаткування в цій громаді перебуває на рівні, нижчому від середнього. Помноживши цю суму на загальну чисельність населення в цій громаді, одержуємо загальну суму видаткової потреби – 3 840 грн. Оскільки прогнозні доходи цієї громади становлять 1 700 грн, то різниця між видатковими потребами та прогнозними доходами становить 2 140 грн, і саме такою буде сума, яку модифікована формула визначить як обсяг трансферту, що належить переказати бюджету цієї громади, щоб збалансувати його. В цій таблиці містяться аналогічні розрахунки і для інших громад. Результуючий розподіл середньодушових витрат показаний на графіку, наведеному під таблицею. Громада з найбільшою доходною базою – громада (b) – матиме середньодушові видатки в сумі 235 грн, тобто рівень видатків, на 22,4 відсотка вищий за рівень видатків у громаді з найменшими видатками. Зважене середнє цих видаткових відхилень становить 200 грн, тобто перебуває на тому ж рівні, що й у разі, коли значення “альфа” було рівним одиниці.

З наведеного прикладу видно, що модифікована формула спроможна узгодити між собою фіксований рівень видатків місцевих бюджетів і будь-яке обране значення “альфа”.

III. Застосування модифікованої формули без припущення про ідентичність середньодушових видаткових потреб

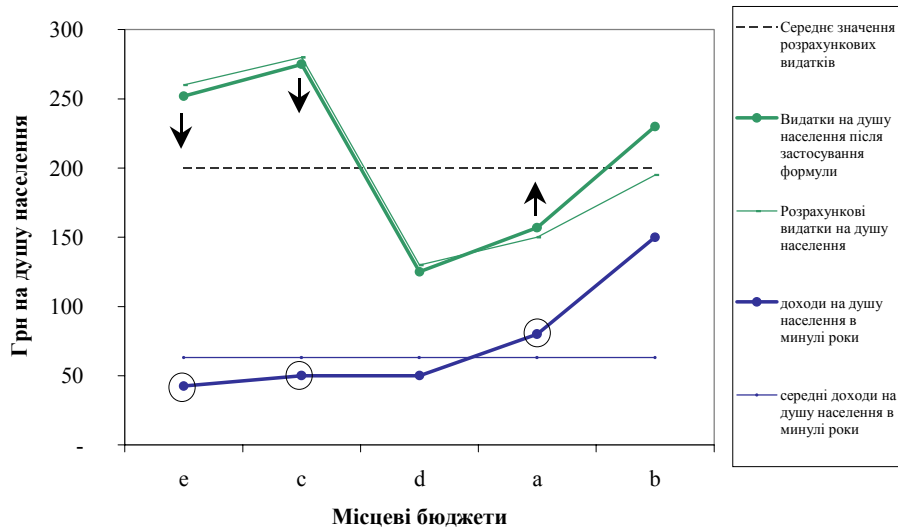
На відміну від розглянутого прикладу, де розрахункове значення видатків у формулі для кожного бюджету вважалось однаковим, в реальних розрахунках трансфертів середньодушові видаткові потреби різних громад розрізняються між собою. Яким чином цей факт може вплинути на результат застосування модифікованої формули?

Таблиця 5 і малюнок, розташований під нею, продовжують приклад з п’ятьма бюджетами, опускаючи припущення про ідентичність розрахункових видатків. Уявімо, що розрахункові видатки місцевих бюджетів на душу населення у наших гіпотетичних громадах варіюють в інтервалі від 130 до 260 грн (перша колонка таблиці, виділена жирним шрифтом), але при цьому середнє значення для всіх п’яти бюджетів залишається рівним 200 грн. Крім того, припустимо і таку цілком ймовірну ситуацію, що у деяких із бюджетів, скажімо, у громадах (e) та (c), розрахункові видаткові потреби є вищими від середнього (260 грн та 280 грн відповідно), хоча в той же час доходна база цих бюджетів залишається слабкою в порівнянні з іншими – середньодушові доходи цих громад минулого року були меншими від середнього рівня відповідно на 20 грн і 13 грн. І навпаки, у бюджеті (a) видаткові потреби є відносно невисокими – 150 грн, в той час як за доходами цей бюджет минулого року випередив інші на 18 грн в розрахунку на душу населення. Застосування модифікованої формули вимагає, щоб для бюджетів з низькими доходними показниками розрахункові видатки у формулі були зменшені з урахуванням коефіцієнта “альфа”. Таким чином, для бюджетів (e) та (c) розрахункові видатки буде зменшено, і, оскільки до застосування “альфа” ці бюджети за видатками перебували вище від середнього, то модифікована формула повинна наблизити їх до середнього рівня. Відповідно, просунута доходна позиція громади (a) приведе до збільшення показника розрахункових видатків цього бюджету у формулі. Оскільки початкові видатки громади (a) були меншими від середнього, застосування формули і в цьому випадку лише зменшить відхилення цього бюджету від інших.

Таблиця 5. Приклад розрахунків трансфертів
без припущення про ідентичні середньодушові видатки ("альфа" = 0,6)

АТО	Населення	Відносні видаткові потреби	Відносні видаткові потреби на душу населення	Як ми обчислимо прогноз доходів?				Процес "коригування"				Новий трансферт	Результуючі видатки
				Розрахунковий прогноз доходів	Фактичне виконання доходів за попередній період	Фактичне виконання доходів за попередній період на душу населення	Коеф. відносної податково- спроможності	Відхилення від середніх доходів на душу населення	"Скориговані" середні видатки на душу населення	"Скориговані" відносні видаткові потреби			
e	20	5,200	260	1,700	850	43	0,68	-	20	252	5,040	3,340	5,040
c	15	4,200	280	1,500	750	50	0,80	-	13	275	4,125	2,625	4,125
d	30	3,900	130	3,000	1,500	50	0,80	-	13	125	3,750	750	3,750
a	5	750	150	800	400	80	1,28	-	18	157	785	15	785
b	10	1,950	195	3,000	1,500	150	2,40	-	88	230	2,300	700	2,300
Всього	80	16,000		10,000	5,000	63	1,00		60		16,000	6,000	16,000

Малюнок 3. Результуючі зміни в розподілі середньодушових видатків



Іншими словами, ми спостерігаємо, що поруч із бюджетами, для яких застосування модифікованого коефіцієнта "альфа" означає подальше відхилення від середнього рівня, в даному прикладі присутні також бюджети з протилежною відносною позицією по видатках і доходах, яким "альфа", менша від одиниці, буде приносити більше бюджетне вирівнювання. Причому, чим меншим буде значення "альфа", тим ближче до середнього рівня будуть просуватися такі бюджети. Якщо загальна кількість таких бюджетів буде достатньо великою, то описаний ефект вирівнювання може переважити над тенденцією до збільшення дисперсії, що як правило притаманна коефіцієнту "альфа". Саме таку ситуацію змодельовано в нашому гіпотетичному прикладі. Якщо "альфа" дорівнює одиниці, то кожний із бюджетів має вихідний рівень середньодушових видатків, загальне стандартне відхилення яких від середнього дорівнює 66 грн, а коефіцієнт варіації – 0,33. Якщо значення "альфа" встановлено, скажімо, на рівні 0,6 (як у Таблиці 5), то стандартне відхилення видатків у п'яти бюджетах, які ми розглядаємо, зменшиться до 64 грн, а коефіцієнт варіації впаде до 0,32.

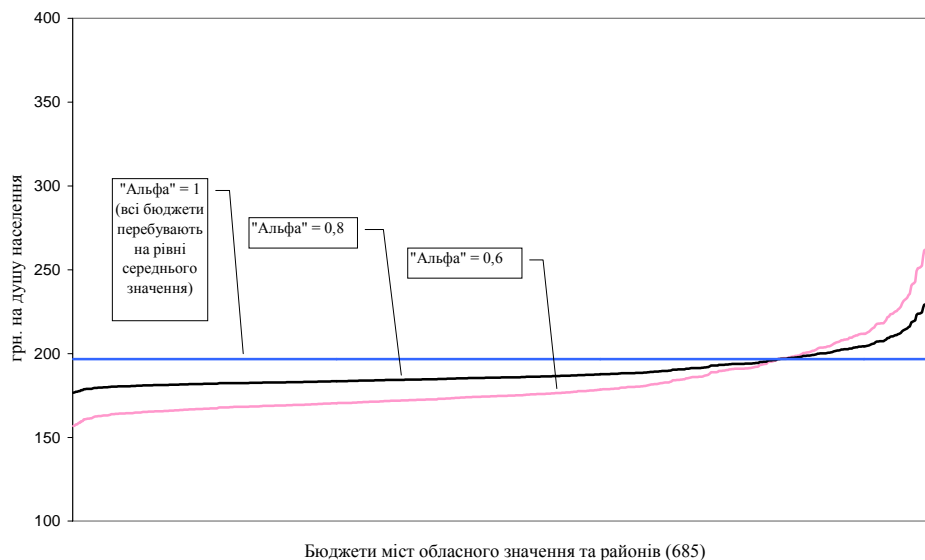
Таким чином, модифікована формула з коефіцієнтом "альфа", меншим від одиниці, має подвійний ефект. З одного боку "альфа" переслідують мету заохочення тих місцевих бюджетів, що демонструють кращу відносну доходну позицію в попередні періоди,

шляхом збільшення обсягу їх розрахункових видатків. З другого ж, внаслідок специфічних характеристик вихідного розподілу середньодушових видаткових потреб (який часто не співпадає з ситуацією громади в частині доходів), дія “альфи” не збільшує, а зменшує дисперсію результуючих показників бюджетного забезпечення.

IV. Ілюстрація застосування модифікованої формули на реальних показниках місцевих бюджетів України

Для ілюстрації прикладу можливого застосування запропонованої формули нижче наведені результати симуляції з використанням реальних показників Мінфіну, на яких розраховувався перший проект формування трансфертів з державного бюджету бюджетам міст обласного значення та районам на 2001 рік. Спочатку, для того щоб більш наочно продемонструвати ідею модифікованого варіанту формули, розрахунки проведено виходячи із припущення, що відносні видаткові потреби на душу населення у кожному із міст і районів України дорівнюють середньому значенню (197 грн). Таблиця 6 містить підсумок таких розрахунків для 685 міст обласного значення та районів. Як видно із цієї таблиці, при зменшенні значення “альфа” від 1 до 0,6 загальна сума розрахункових видатків місцевих бюджетів не змінюється і залишається рівною 9 182 538 тис. грн, незмінним залишається також і середнє значення – 197 грн. В той же час, із зменшенням коефіцієнта “альфа” одночасно скорочується обсяг позитивних і негативних трансфертів і в результаті зростає варіація результуючих середньодушових видатків навколо середнього (що яскраво демонструє малюнок 4).

Малюнок 4. Симуляція застосування модифікованої формули для 685 місцевих бюджетів України з припущенням, що їх вихідні середньодушові видатки дорівнюють середньому значенню



Наскільки принципове значення для реальних розрахунків має припущення про ідентичність видаткових потреб? Результати симуляції застосування модифікованої формули без цього припущення наведено в таблиці 7 та на малюнках 5-6. Вихідні

показники відносних видаткових потреб в цій симуляції відповідають реальним даним про середньодушові видатки місцевих бюджетів, розраховані на основі нормативного підходу. Як видно із таблиці, при загальному обсязі видатків міст та районів на рівні 9 182 538 тис. грн і середньому значенні 197 грн на душу населення, як і в минулому прикладі, цього разу розподіл видатків між 685 бюджетами не є повністю рівномірним (стандартне відхилення дорівнює 34,9 грн, а коефіцієнт варіації – 0,18).

Таблиця 6. Результати симуляції застосування формули в разі ідентичних початкових видатків за різних значень коефіцієнта “альфа”

"Альфа"	Загальні видатки місцевих бюджетів (тис. грн)	Позитивні трансферти (тис. грн)	Негативні трансферти (тис. грн)	Розрахункові видатки на душу населення (грн)	Стандартне відхилення	Коефіцієнт варіації	Частка АТО з видатками, що перевищують середні	Частка АТО з видатками, меншими за середні
Міста обласного значення та райони								
1	9,182,538	2,633,485	-2,104,059	197	0.0	0.00	*	*
0.9	9,182,538	2,492,834	-1,963,408	197	5.6	0.03	18%	82%
0.8	9,182,538	2,352,232	-1,822,806	197	11.2	0.06	18%	82%
0.7	9,182,538	2,211,631	-1,682,205	197	16.8	0.09	18%	82%
0.6	9,182,538	2,071,069	-1,541,643	197	22.5	0.11	18%	82%
Міста обласного значення								
1	4,672,721	197,183	-2,077,876	197	0.0	0.00	*	*
0.9	4,672,721	188,658	-1,939,215	202	7.2	0.04	23%	77%
0.8	4,672,721	180,182	-1,800,604	208	14.4	0.07	23%	77%
0.7	4,672,721	171,706	-1,661,993	213	21.7	0.10	23%	77%
0.6	4,672,721	163,270	-1,523,421	219	28.9	0.13	23%	77%
Райони								
1	4,509,817	2,436,302	-26,183	197	0.0	0.00	*	*
0.9	4,509,817	2,304,176	-24,193	191	2.3	0.01	39%	61%
0.8	4,509,817	2,172,050	-22,202	185	4.6	0.02	39%	61%
0.7	4,509,817	2,039,925	-20,212	180	6.9	0.04	39%	61%
0.6	4,509,817	1,907,799	-18,221	174	9.1	0.05	39%	61%

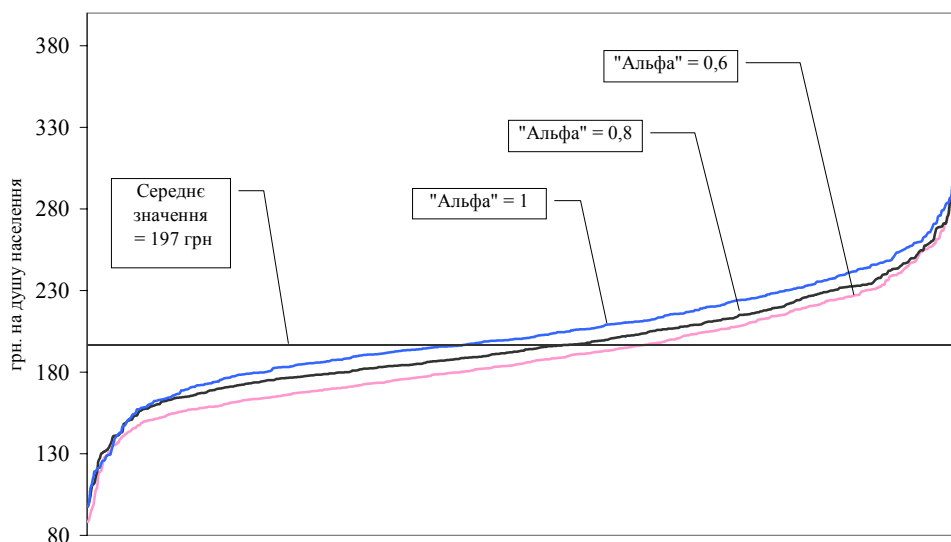
Таблиця свідчить, що для реальних показників зменшення значення “альфа” в модифікованій формулі призводить не до зростання дисперсії середньодушових видатків, а до її зменшення. Це повторює ситуацію, яку ми розглядали раніше для спрощеного прикладу із п’ятьма бюджетами. Очевидно, що для великої кількості міст та районів України “доходна” позиція бюджету відносно середнього є досить відмінною від позиції цього ж бюджету за показником видаткових потреб. У 110 місцевих бюджетах, де фактичні доходи на душу населення у 2000 р. були вищими від середнього по країні, середньодушові видаткові потреби, розраховані на нормативній основі, є меншими від середнього (наприклад, у м. Комсомольськ доходи на душу населення у 2000 р. були майже у 2,5 рази вищими від середньоукраїнського рівня, в той час як розрахунковий рівень видатків для цього міста у 2001 р. становив 146,2 грн, що є суттєво нижчим порівняно із середнім). В той же час, у 82 бюджетах ситуація є протилежною: при відносно невисоких середньодушових доходах, відносні видаткові потреби перевищують середній рівень (наприклад, фактичні доходи бюджету м. Ніжин у 2000 р. становили 0,86 від

середнього рівня в розрахунку на душу населення, в той час як видаткові потреби цього міста на 2001 р. були розраховані в обсязі 211,9 грн, що набагато перевищує середнє по країні значення).

Застосування модифікованої формули для кожного із таких бюджетів змінює значення середньодушових видатків, до якого буде приводити надання трансферту, відповідно до їх доходної позиції в минулому. Наприклад, для м. Комсомольська застосування коефіцієнта "альфа" буде сприятливим. При повному вирівнюванні це місто повинно було би перерахувати до держбюджету негативний трансферт в розмірі 296 грн на душу населення (різницю між 463 грн доходів та 168 грн розрахункових видатків). При застосуванні модифікованої формули з коефіцієнтом вирівнювання, скажімо, 0,8, величина розрахункових видатків для Комсомольська зростає до 211 грн, і таким чином негативний трансферт на душу населення скорочується до 252 грн. Проте, оскільки м. Комсомольськ мало видатки, менші від середнього, то застосування модифікованої формули лише наблизить цей бюджет до середнього рівня. І навпаки, у м. Ніжин, доходи якого в минулому були відносно низькими, розрахункове значення видатків зменшиться і таким чином скоротиться величина трансферту, що буде перерахований цьому місту із держбюджету. Але з точки зору рівномірності розподілу видатків по країні нижчі розрахункові видатки в м. Ніжин зменшать загальну варіацію, оскільки раніше це місто було за видатками вищим від середнього рівня.

Таблиця 7 наводить значення стандартного відхилення та коефіцієнта варіації при застосуванні модифікованої формули за різних значень "альфа". Як видно із цієї таблиці, зменшуючи значення "альфа" від одиниці до 0,8 ми спостерігаємо стійке скорочення варіації як по містам, так і по районам. Втім, уже при "альфа" = 0,7 коефіцієнт варіації у районах знову починає зростати, а при "альфа" = 0,6 він збільшується як в районах, так і в містах.

Малюнок 5. Симуляція застосування модифікованої формули для 685 місцевих бюджетів України на основі реальних даних про середньодушові видаткові потреби

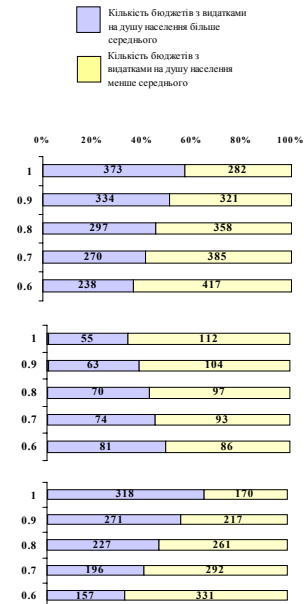


Бюджети міст обласного значення та районів (685 бюджетів)

Таблиця 7. Результати симуляції застосування формули без припущення про ідентичність початкових видатків за різних значень коефіцієнта “альфа”

“Альфа”	Загальні видатки місцевих бюджетів (тис. грн)	Позитивні трансферти (тис. грн)	Негативні трансферти (тис. грн)	Розрахункові видатки на душу населення (грн)	Стандартне відхилення	Коефіцієнт варіації	Частка АТО з видатками, що перевищують середні	Частка АТО з видатками, меншими за середні
Міста обласного значення та райони								
1	9,182,538	2,945,797	-2,416,371	197	34.9	0.18	57%	43%
0.9	9,182,538	2,808,944	-2,279,518	197	33.6	0.17	51%	49%
0.8	9,182,538	2,672,383	-2,142,957	197	33.3	0.17	45%	55%
0.7	9,182,538	2,536,040	-2,006,614	197	33.8	0.17	41%	59%
0.6	9,182,538	2,400,730	-1,871,304	197	35.3	0.18	36%	64%
Міста обласного значення								
1	4,349,284	183,447	-2,387,576	183	35.9	0.20	33%	67%
0.9	4,479,420	178,725	-2,252,719	189	35.2	0.19	38%	62%
0.8	4,609,555	174,251	-2,118,110	194	36.0	0.19	42%	58%
0.7	4,739,690	169,995	-1,983,718	199	38.2	0.19	44%	56%
0.6	4,869,825	166,771	-1,850,360	205	41.6	0.20	49%	51%
Райони								
1	4,833,254	2,762,350	-28,795	211	31.9	0.15	65%	35%
0.9	4,703,118	2,630,219	-26,799	205	31.8	0.16	56%	44%
0.8	4,572,983	2,498,132	-24,847	199	32.0	0.16	47%	53%
0.7	4,442,848	2,366,046	-22,896	194	32.2	0.17	40%	60%
0.6	4,312,713	2,233,959	-20,945	188	32.7	0.17	32%	68%

Малюнок 6. Співвідношення бюджетів з видатками, вищими та нижчими від середнього



V. Коефіцієнт вирівнювання “альфа”, який Міністерство фінансів планує застосувати у 2002 році

Проект формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на наступний рік, розроблений у Міністерстві фінансів, на відміну від методології 2001 року, припускає застосування коефіцієнта вирівнювання “альфа”, який планується використати і розрахувати таким чином:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_i), \text{ де}$$

$$\alpha_i = 1 - ((\sqrt{(Di3 + Li3)/(Di1 + Li1)} - 1) * K_p) \text{ і перебуває в інтервалі від } 0,8 \text{ до } 1$$

для всіх бюджетів-донорів і $\alpha_i = 1$ для всіх дотаційних бюджетів.

Наведена формула означає, що для всіх місцевих бюджетів-донорів, доходи яких минулого року були вищими від доходів, зібраних три роки тому, обсяг вилучень буде зменшено шляхом множення на коефіцієнт “альфа”, значення якого залежить від величини досягнутого зростання, але не може бути меншим від 0,8. Яких позитивних результатів допомагає досягти такий варіант застосування коефіцієнта вирівнювання і які застереження він викликає?

Розрахунок значення “альфа” на основі інформації про динаміку надходжень за попередні роки переслідує важливу мету створення у місцевих бюджетів певних стимулів до нарощування податкової бази. На відміну від описаної в цій статті модифікованої формули, дія якої спирається на статичні результати виконання доходів бюджету у попередній період, підхід Міністерства фінансів намагається врахувати не стільки відносну позицію бюджету стосовно середнього, скільки тенденції зростання, в разі якщо цей бюджет їх демонструє. Як і модифікована формула, цей фактор зростання є екзогенним показником, значення якого може цілком відрізнятись від позиції даного бюджету по відносним видатковим потребам, а отже, як і у випадку модифікованої формули,

застосування коефіцієнта вирівнювання згідно з формулою Міністерства фінансів може означати як збільшення, так і зменшення загальної дисперсії видатків.

На відміну від запропонованої в цій статті формули, в проекті Міністерства фінансів коефіцієнт “альфа” застосовується в “класичний” спосіб, тобто для зміни обсягу (негативного) трансферту, радше ніж для корекції величини розрахункових видатків. Як ми могли переконатися за допомогою цієї статті, таке застосування “альфи” змінює загальний обсяг чистого трансферту з державного бюджету до місцевих бюджетів (оскільки в даному випадку він застосовується лише для бюджетів-донорів, то обсяг чистого трансферту в результаті зростатиме).

Проте між підходом Міністерства фінансів та “класичним” коефіцієнтом “альфа” залишається ряд принципових відмінностей. Передусім, визначення “альфи” спирається на формулу, що містить деякі нововведення – наприклад, квадратний корінь у розрахунку фактору зростання, коефіцієнт K_p , значення якого встановлено на рівні 0,4, а також вимогу про обмеження значення “альфа” інтервалом від 0,8 до 1 (без чіткого опису ситуації, якщо обрахунки “альфи” призведуть до значення, що виходить за межі інтервалу). Текст методології обрахунку ніяк не пояснює ці нові елементи формули і їх роль залишається не цілком прозорою.

Та найважливішим відхиленням є ідея Міністерства фінансів застосувати коефіцієнт вирівнювання виключно для бюджетів-донорів. Очевидно, що ця ідея (як і ідея обрахунку “альфи” на основі фактору зростання доходів) походить передусім від слушного прагнення запровадити у формулі певні механізми для того, щоб віддати відносну перевагу в розподілі трансфертів бюджетам із більш успішною історією розвитку податкової бази. Та на відміну від застосування фактору зростання доходів, ідея впровадження виняткового підходу до бюджетів-донорів не досягає цієї мети і навіть навпаки, протидіє її досягненню.

Фактично, такий підхід означає, що серед усієї кількості місцевих бюджетів, що продемонстрували протягом останніх років тенденцію до розширення податкової бази, коефіцієнт вирівнювання “винагородить” лише певну частину міст та районів, в той час як решту “успішних” бюджетів буде дискриміновано. Справді, якщо “альфа” дорівнює одиниці, то розрахункові середньодушові видатки всіх бюджетів повинні перебувати на рівні, визначеному за нормативним методом, незалежно від того, є цей бюджет донором, чи реципієнтом бюджетних коштів. Застосування коефіцієнта вирівнювання за методом Міністерства фінансів зменшує обсяг вилучень із кожного бюджета-донора, таким чином збільшуючи результуючий обсяг середньодушових видатків у цій громаді. Але якщо при цьому обсяги дотацій вирівнювання до “успішних” бюджетів-реципієнтів залишаються незмінними, незмінними залишаться в них і середньодушовий рівень бюджетного забезпечення. Питання того, чи є бюджет донором чи реципієнтом бюджетних коштів, залежить від багатьох факторів і в тому числі від об’єктивної специфіки видаткових потреб регіону. Тому винятковий підхід до донорів практично означатиме, що бюджети з ідентичними успіхами в частині доходів і з ідентичним чином обрахованими видатковими потребами можуть опинитися в необгрунтовано різному бюджетному становищі.

Наостанок, варто привернути увагу до одного із пунктів пропонованої Міністерством фінансів методології застосування коефіцієнта вирівнювання, який зобов’язує місцеві бюджети використовувати “додаткові кошти, залишені місцевим бюджетам у зв’язку із застосуванням коефіцієнта вирівнювання” лише на ті галузі, “видатки на які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів”. Така вимога протирічить природі дотації вирівнювання, кошти якої не є цільовим трансфертом і

повинні включатися до загального фонду місцевих бюджетів із збереженням свободи їх бюджетних рішень і вибору в розподілі ресурсів.

Висновки

Методологія розподілу трансфертів, яка готується Міністерством фінансів до впровадження у 2002 р., вперше робить свідому спробу встановити прозорі і справедливі механізми заохочення місцевих бюджетів до розширення їх податкової бази. Таким механізмом може бути передусім коефіцієнт ступеню вирівнювання, визнаний у теорії публічних фінансів і передбачений діючим Бюджетним кодексом. Проте вибір значення цього коефіцієнта і підходів до його визначення є наріжним елементом успіху у створенні необхідної бюджетної мотивації і дотриманні принципів бюджетної справедливості, і тому рішення в цьому напрямі заслуговують на подальшу увагу і обговорення.

Основні принципи застосування коефіцієнта вирівнювання були розглянуті в перших двох розділах цієї статті за допомогою спрощеного прикладу розподілу трансфертів між п'ятьма гіпотетичними громадами. Цей приклад чітко продемонстрував, зокрема, що в класичній формулі розрахунку трансфертів коефіцієнт ступеню вирівнювання є показником, нерозривно пов'язаним із значенням загального обсягу чистого трансферту, що надається місцевим бюджетам із центрального. Це означає, що вибір ступеню бюджетного вирівнювання повинен передувати будь-яким рішенням стосовно остаточної суми чистого трансферту та розрахункового загального обсягу місцевих бюджетів.

Для ситуації, коли цю послідовність в прийнятті бюджетних рішень не було витримано, в цій статті було запропоновано модифікований варіант формули обчислення трансфертів, який допомагає запровадити в розподілі коштів неповний ступінь вирівнювання (тобто, коефіцієнт "альфа", встановлений на рівні, нижчому від одиниці) із заздалегідь зафіксованою сумою чистого трансферту. Для того, щоб досягти цього результату, модифікована формула пропонує при обчисленні значення трансферту застосовувати коефіцієнт вирівнювання "альфа" для впливу на значення розрахункових середньодушових видаткових потреб кожного бюджету залежно від того, наскільки вищим або нижчим від середнього рівня були фактичні середньодушові доходи цього бюджету у попередньому періоді. Цей підхід покликаний передусім заохотити місцеві бюджети в нарощуванні податкової бази, але в той же час дозволяє залишити без змін результуючий середній рівень розрахункових видатків і чистий обсяг трансферту з державного бюджету.

Було показано також, що, оскільки поміж місцевими бюджетами розподіл середньодушових розрахункових видатків може досить значно відрізнятись від розподілу фактичних середньодушових доходів, зібраних у попередній період, застосування модифікованої формули не обов'язково призводить до збільшення загальної дисперсії результуючих середньодушових видатків, і навпаки, варіація видатків може навіть зменшуватись. Аналіз запропонованого підходу на реальних бюджетних показниках 685 міст та районів України засвідчив, що саме такої ситуації можна було б очікувати, якби модифікований коефіцієнт "альфа" був втілений у життя (причому при значенні "альфа" на рівні 0,8 результуюча варіація видатків була б найнижчою).

Як показав вміщений у п'ятому розділі короткий аналіз формули, описаної у проекті методології розподілу трансфертів на 2002 р, певні елементи запропонованого Міністерством фінансів варіанту коефіцієнта вирівнювання викликають серйозні застереження. Вдосконалення цих елементів методології є запорукою того, що прагнення Міністерства фінансів справдиться, і формула розподілу трансфертів в Україні стане здатною створити належну бюджетну мотивацію в усіх учасників цього процесу.