

РОЗПОДІЛ КОШТІВ ПЕРЕДБАЧЕНОГО В БЮДЖЕТНОМУ КОДЕКСІ ТРАНСФЕРТУ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ НА ЗМЕНШЕННЯ ДИСПРОПОРЦІЙ МІЖ МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ ЧЕРЕЗ НЕРІВНОМІРНІСТЬ МЕРЕЖІ БЮДЖЕТНИХ УСТАНОВ¹

Будь-яка значна зміна в економічній політиці не лише приносить суспільству позитивні зрушення, а й тягне за собою певні втрати для окремих економічних груп. Нещодавно прийнятий Бюджетний кодекс є прикладом такої зміни в економічній стратегії, яка, приносячи соціальні вигоди країні загалом, може поставити деякі територіальні громади в гірше, ніж досі, становище. Згідно з Бюджетним кодексом, для фінансування різниці між відносними потребами у видатках місцевих бюджетів та їх надходженнях застосовуються розраховані за формулою трансферти. Таким чином, потреби у видатках визначатиме показниками попиту на державні послуги.

Однак у минулому фінансування місцевих бюджетів значною мірою визначалося мережею бюджетних установ. Місцеві громади з більшою кількістю шкіл та закладів охорони здоров'я на душу населення, як правило, отримували більше фінансування, ніж інші місцеві громади. Перед багатьма з цих громад зараз постає проблема: їхнє фінансування в майбутньому має неминуче скоротитись. Через це вони будуть змушені скоротити надання державних послуг у відповідності з нижчим рівнем фінансування.

Процес приведення мережі бюджетних установ у відповідність із фінансуванням, обсяги якого розраховуються за фінансовими нормативами видатків, потребує певного часу. Він є болісним, до того ж на його реалізацію місцевим бюджетам доведеться витратити певні кошти. Скорочення фінансування може призвести до закриття, продажу, чи необхідності здати в оренду деякі бюджетні установи та звільнити певну кількість працівників. Бюджетний кодекс передбачив потребу в здійсненні певних коригувань у формі тимчасової допомоги місцевим бюджетам, на яких позначився перехід до нової системи, запровадженої Бюджетним кодексом. У частині 6 статті 3 передбачено створення на п'ятирічний перехідний період фонду в державному бюджеті для пом'якшення втрат місцевих бюджетів. Упродовж першого року фонд становитиме п'ять відсотків від загального обсягу дотації вирівнювання з державного бюджету, що надається місцевим бюджетам. Це фінансування має скорочуватись на один відсотковий пункт кожного з наступних чотирьох років до п'ятого року, коли обсяг фонду скоротиться до одного відсотка дотації вирівнювання.

Як і стосовно багатьох інших бюджетних питань, Бюджетний кодекс встановлює, що саме має бути зроблене, проте чітко не роз'яснює, яким чином це слід зробити. Мета цієї статті полягає в тому, щоб проаналізувати альтернативні методології розподілу трансфертів з фонду перехідного періоду і запропонувати відповідні критерії вибору серед можливих альтернатив. На простому арифметичному прикладі ми показуємо відмінності між різними підходами до розподілу міжбюджетного трансферту, що виділяється на перехідний період.

Метод 1. Надання однакової (в пропорційному вимірі) допомоги всім бюджетам, фінансування яких скорочується

Припустимо, що існує лише два місцевих бюджети "а" та "б", фінансування яких унаслідок запровадження положень Бюджетного кодексу скорочується. Далі припустимо,

¹ Автор Вейн Серк за участю Кена Дейві.

що обсяг їхніх втрат становить відповідно 100 та 20 гривень. Припустимо також, що обсяг перехідного фонду становить 100 гривень. Ці цифри використовуватимуться і в наступних прикладах.

Одним із можливих підходів до розподілу міжбюджетного трансферту перехідного періоду є компенсація тим бюджетам, які втрачають у фінансуванні з бюджету на цю саму відсоткову суму. Обсяг цієї відсоткової компенсації розраховується як частка обсягу компенсаційного фонду в сукупній кількості втрат. У нашому арифметичному прикладі цей відсоток становитиме $100/120$, або ж 83,3 відсотки. Місцевий бюджет "а" отримає трансферт перехідного періоду, що дорівнюватиме добуткові 100 грн та 83,3%, або 83,3 гривень. За тим самим розрахунком місцевий бюджет "б" компенсуватиметься в сумі 16,7 гривень.

Це правило перехідного періоду є слушним, але дає відносно меншу компенсацію місцевому бюджету "а", ніж одержує місцевий бюджет "б". Місцевий бюджет "а" мусить скоротити свої видатки на 16,7 одиниць, тоді як місцевий бюджет "б" - лише на 3,3 одиниці. Можна стверджувати, що цей результат не забезпечує цілковито справедливого поділу обсягу коригування між бюджетами. Лише в тому малоімовірному випадку, якщо обидва бюджети мають ідентичні втрати, це правило перехідного періоду дає однаковий обсяг коригування.

Метод 2. Однакове (в абсолютному вимірі) коригування всіх бюджетів, фінансування яких скоротилося

За другого підходу до розподілу трансфертів перехідного періоду компенсація полягає в тому, щоб допомогти всім тим, хто недоотримує фінансування з бюджету шляхом однакового коригування. Деякі елементарні алгебраїчні обчислення показують, як можна організувати надання такої компенсації. Якщо T_a – це розмір компенсації, яку потрібно надати місцевому бюджету "а", а T_b – це, відповідно, розмір компенсації, яка виділяється місцевому бюджету "б", то треба розв'язати систему з двох рівнянь з цими двома невідомими, які відображають розміри компенсації, використовуючи вимогу, відповідно до якої чисті втрати повинні бути однакові для всіх місцевих бюджетів:

$$100 - T_a = 20 - T_b$$

$$T_a + T_b = 100$$

Ці два рівняння легко розв'язати, і відповідь буде такою: $T_a = 90$, а $T_b = 10$. При такому розмірі компенсації, обидва бюджети поставлені на перехідний період в рівні умови – однакове скорочення своїх ресурсів у поточний бюджетний період на 10 одиниць.

Можна було б стверджувати, що другий метод надання допомоги на перехідний період пропонує рівний розподіл компенсацій, але тут не враховано той факт, що витрати, пов'язані із необхідністю змінювати мережу бюджетних установ можуть бути різними в громадах (містах, районах) з різною кількістю мешканців. Можна цілком справедливо заперечити, що менші громади переважно потребуватимуть більше коштів на це, ніж більші громади. Менші громади, наприклад, як правило надають набагато менше можливостей для отримання роботи поза державним сектором, крім того, вони менш гнучкі, ніж більші громади, у коригуванні масштабів розвитку і діяльності свого державного сектору. В цій ситуації при встановленні бажаних розмірів допомоги, що виплачується в перехідний період, слід враховувати відносні розміри громад.

Метод 3: Однакові пропорційні втрати для всіх бюджетів, фінансування яких скоротилося

Одним із способів відображення відмінностей у розмірах громад у формулі для перехідного періоду є відображення їх через відмінність у зібраних доходах. Розмір компенсації буде в цьому випадку вираховуватися як відношення бюджетних втрат до суми зібраних доходів, причому вважатиметься, що громади, де значення цього відношення буде вищим, матимуть більші за розмірами компенсації. У цьому випадку формула перехідного періоду використовуватиметься для розподілу компенсаційних трансфертів таким чином, щоб після виплати компенсації кожен бюджет ніс те саме пропорційне компенсаційне навантаження.

Якщо місцеві бюджети “а” і “б” зберуть доходи на суму, відповідно, 1000 і 100 гривень, то попереднє завдання переходить у завдання визначення сум перехідних трансфертів, які дадуть змогу вирівняти в пропорційному відношенні втрати бюджетів, фінансування яких скоротилося:

$$(100 - T_a)/1000 = (20 - T_b)/100$$

$$T_a + T_b = 100.$$

Ці два рівняння можна легко розв’язати, і відповідь буде такою: $T_a = 81,8$ грн і $T_b = 18,2$ грн. Сформулювавши спосіб вирішення проблеми перехідного періоду таким чином, ми можемо побачити, що від місцевого бюджету “а” вимагається коригування в розмірі 18,2 грн., а від місцевого бюджету “б” вимагається коригування у набагато меншому розмірі – 1,8 гривні. Така нерівномірність компенсаційних вимог може вважатися справедливою, оскільки перед місцевим бюджетом “б” постає важче компенсаційне завдання, яке, до того ж, обійдеться дорожче, ніж завдання, що стоїть перед бюджетом “а”.

Який підхід до подолання проблеми перехідного періоду є оптимальним?

Вибір можливих схем розв’язання проблеми перехідного періоду, запропонованих у цій статті, є, великою мірою, емпіричною справою. У цьому випадку вибір повинен засновуватися на двох важливих моментах – це, по-перше, ступінь невідповідності між сумами, які недоотримав кожен місцевий бюджет, і, по-друге, дані про те, якою мірою витрати на внесення необхідних змін до мережі обернено пропорційно залежать від розміру громади (району або міста), яка здійснює ці зміни.

- ✓ Якщо недоотримані кошти бюджетів, фінансування яких скоротилося, становлять приблизно однакові суми, а витрати на зміну мережі незначною мірою залежать від величини громади (району, міста), то найпростіше буде застосовувати перший метод, який надасть можливість досягти прийнятних результатів.
- ✓ Якщо є масштаби сум коштів, які недоотримали місцеві бюджети, дуже різняться, а витрати на зміну мережі бюджетних установ не залежать значною від величини громади, то найбільш справедливих і прийнятних результатів можна досягти за допомогою другого методу.
- ✓ Якщо ж суми коштів, які були недоотримані місцевими бюджетами, значно відрізняються одна від одної, і відчувається, що витрати на коригування мережі набагато більші у менших громадах (районах, містах), то найкращий вибір для визначення розміру трансферту, що виплачується у перехідний період, – це третій метод.

Практичні питання, що постають, незалежно від обраної схеми переходу

Щоб здійснити будь-яку з цих перехідних схем, необхідно точно визначити групу бюджетів, які втрачають від запровадження нового підходу до розподілу бюджетних ресурсів, і доволі точно визначити їхні втрати. На перший погляд, це зробити легко, але на практиці може виявитися далеко не так просто. Найпростіше – порахувати кількість місцевих бюджетів, сумарні доходи яких після запровадження Бюджетного кодексу скорочуються, і порахувати їхні втрати на основі скорочення сумарних доходів. Цей підхід видається найбільш прямим, але з цілої низки причин може дати невірні результати.

По-перше, необхідно враховувати лише реальне (скориговане на інфляцію) скорочення доходів. Якщо доходи того чи іншого бюджету зростають, але меншою мірою, ніж очікувані темпи зростання інфляції, то насправді його доходи скорочуються. По-друге, реальні доходи можуть скоротитися, але це скорочення може не відбивати справжньої втрати позицій бюджету. Може скластися така ситуація, коли окремих місцевий бюджет отримує спеціальну дотацію на певний захід, наприклад, на фестиваль, що проводиться раз на десять років. Відтак, брак цієї дотації наступного року не сигналізуватиме про скорочення звичайного фінансування. Окрім того, в 2001 р. багато міст передали свої бюджетні установи обласним бюджетам, і в такому випадку скорочення фінансування пов'язане із зменшенням видаткових потреб і зобов'язань. Такого роду випадки не означають істинної бюджетної втрати й не повинні вести до збільшення трансферту перехідного періоду.

Узагальнення правил з урахуванням більшої кількості бюджетів

Альтернативні правила розподілу коштів трансферту перехідного періоду, представлені в цій статті, виписані для простого арифметичного прикладу з двома бюджетами. Це спрощення було зроблено з метою унаочнення відмінностей між цими альтернативними підходами та критеріїв вибору з-поміж них оптимального варіанту. Як показано нижче, всі ці підходи можна узагальнити, розповсюдивши їх на ситуацію, коли є більша кількість місцевих бюджетів ("n"), які зазнають втрат при запровадженні передбаченого Бюджетним кодексом формульного розрахунку трансфертів.

Для узагальнення необхідно ввести додаткові позначення. Як і раніше, нехай T_i означає суму трансферту перехідного періоду, що належить i -ому місцевому бюджету, який зазнає втрат. Інші змінні, що застосовуються в загальних формулах перехідного періоду, матимуть таку форму:

L_i – обсяг обчисленої втрати i -го місцевого бюджету;

L^* - сумарні втрати всіх місцевих бюджетів;

F – обсяг трансферту перехідного періоду на зменшення диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ;

R_i – сумарні доходи i -го місцевого бюджету, включаючи інші трансферти;

R^* - сумарні доходи всіх місцевих бюджетів.

Застосовуючи нові позначення, можна виписати правила перехідного періоду в загальному випадку таким чином:

(а) Рівна в пропорційному вимірі допомога: $T_i = L_i / L^* \times F$;

(б) Рівна в абсолютному вимірі допомога: $T_i = L_i - (L^* - F) / n$

(в) Рівні в пропорційному вимірі втрати: $T_i = L_i - R_i (L^* - F) / R^*$.

В окремому випадку, коли кожен місцевий бюджет втрачає однакове фінансування, легко показати, що відмінність між перехідним правилом (а) та (б) зникає. Коли кожен із "n" місцевих бюджетів втрачає однаковий відносний обсяг фінансування, L_i/L^* дорівнює $1/n$. Підставивши цей результат у перші два з наведених вище загальних рівнянь, отримуємо, що в обох випадках $T_i/F = 1/n$. Інакше кажучи, якби існувало лише два місцевих бюджети, кожен із них мав би право на половину суми фонду перехідного періоду.

Як можна бачити, застосовуючи ці правила перехідного періоду, можна досить легко визначити обсяги трансфертів. Значно складнішим є завдання з належною точністю оцінити втрати місцевих бюджетів у зв'язку з переходом на нову нормативну систему.