



МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УКРАЇНІ: НА ПІВДОРОЗІ ДО РЕАЛІЗАЦІЇ СТАТТІ 143 КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

Стислий Виклад Для Законодавця

1997 року система місцевих фінансів в Україні зазнала кардинальних змін. Попередня схема податкових розщеплень між різними рівнями бюджетів поступилася місцем розмежуванню джерел надходжень. Ці та інші зміни каталізують чимало питань щодо дієвості та стабільності системи місцевих фінансів у період її реформування, і пропонуване Вам дослідження робить спробу хоча б частково дати відповіді на ці запитання. Основні висновки:

- ◆ Беручи до уваги проблеми із надходженням своєчасної та повної бюджетної інформації, а також похибки у визначенні прогнозного обсягу місцевих бюджетів, малоймовірно, щоб найближчим часом Міністерство фінансів України виконало технічну роботу по створенню нової раціональної системи бюджетного вирівнювання. Як наслідок, відмінності у бюджетному забезпеченні не сповна віддзеркалюють диференціацію видаткових потреб та вартість надання послуг у залежності від особливостей того чи іншого регіону. Пояснення відмінностей у бюджетному забезпеченні на душу населення потрібно шукати на сьогодні в Україні насамперед у площині різних доходних потенціалів областей.
- ◆ В цілому по Україні області змогли утримати (навіть у реальному вимірі) обсяги своїх видатків на попередньому рівні – передусім завдяки кращій, аніж очікувалося, поведінці податку на прибуток підприємств. Проте, відмінності між конкретними областями у бюджетному забезпеченні їх жителів минулого року поглибилися. Деяким областям, в першу чергу – більш індустріалізованим, вдалося збільшити реальні видатки; інші, навпаки, – зазнали їх скорочення.
- ◆ Ліміти на видатки Держбюджету, запроваджені Мінфіном у другому кварталі поточного року, можуть призвести до посилення міжрегіональних відмінностей у можливостях здійснювати видаткові повноваження.
- ◆ Навіть якщо вирішити проблему із своєчасністю надходження бюджетної звітності та її достовірністю, це не ліквідує вади теперішньої схеми визначення обсягів дотацій областям та їх розподілу. Передусім, вона надає хибні сигнали органам місцевого самоврядування щодо визначення своїх видаткових потреб та доходного потенціалу. Формульний підхід до визначення дотацій буде значно ефективнішим у спонуканні місцевих бюджетів як до нарощування доходів, так і до оптимізації видатків.
- ◆ Перш, ніж буде розроблено новий дотаційний механізм, доцільно внести корективи в розподіл доходних та видаткових повноважень бюджетів різних рівнів. По-перше, міжобласні відмінності у фінансуванні соціального забезпечення у розрахунку на душу населення є загрозливо значними, і як наслідок, рівень соціального забезпечення малозаможних груп населення потрапляє в залежність від того, в якому саме регіоні проживають ці групи. Ці відмінності у повноті та своєчасності соціальних виплат можуть бути ліквідовані тоді, коли це повноваження перейме на себе центральний уряд.
- ◆ По-друге, надання в розпорядження місцевих бюджетів надходжень від податку на прибуток підприємств є вимушеним компромісом. Корпоративний податок позбавлений місцевої природи, оскільки він не відзначається стабільністю, позначений міжрегіональними відмінностями у податковій базі, а також його важко адмініструвати в межах лише однієї територіальної громади чи навіть району.

Авторами цієї статті, написаної на основі даних Міністерства фінансів, є Ігор Шпак та Уейн Серск. Допомогу в опрацюванні статистичного матеріалу надавали Наталія Канюк та Сергій Лобойко. Висновки, викладені в статті, віддзеркалюють точку зору авторів і не обов'язково Агенства США з міжнародної допомоги.

КОРОТКИЙ ЕКСКУРС В ІСТОРІЮ

Фіскальна компресія стала ознакою часу для місцевих (субнаціональних) бюджетів в Україні, змушуючи їх зіщулюватися, немов шагренева шкіра. На відтинку між 1993 та 1996 роками реальні видатки місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення скоротилися на 63 відсотки.

Чинні на той час джерела наповнення місцевих бюджетів заслуговують принаймні на короткий експрес в історію вітчизняного бюджетотворення. Від здобуття Україною незалежності місцеві бюджети фінансувалися за рахунок:

- ◆ частки регульованих податків (ПДВ, податок на прибуток підприємств, акцизи);
- ◆ закріплених доходів (державне мито, податок з власників транспортних засобів, останнім часом – прибутковий податок з громадян та плата за землю);
- ◆ незначною мірою – місцевих податків і зборів (3 відсотки від загальних надходжень місцевих бюджетів у 1997 році) та надходжень від приватизації (1 відсоток);
- ◆ субвенцій.

До 1996 року частки відщеплень загальнодержавних податків, окрім ПДВ, залишалися уніфікованими для всіх областей (окрім, певна річ, донорів Державного бюджету). Частка відщеплення ПДВ варіювалася як засіб перерозподілу бюджетних ресурсів від індустріалізованих областей до менш забезпечених.

1997 рік став роком кардинальної трансформації формування обласних консолідованих бюджетів. Звична для старшої генерації українських фінансистів схема податкових розщеплень почала під тиском статті 143 Конституції України відходити у минуле, поступаючись місцем податковому розмежуванню між Державним та місцевими бюджетами. Згідно нової схеми, надходження від прибуткового податку з громадян та податку на прибуток підприємств повністю залишаються у розпорядженні обласного консолідованого бюджету (з подальшим розщепленням між районами та територіальними громадами – практика, яка також успадкована із минулого і невдовзі, очевидно, зазнає змін). Беручи до уваги, що потенціал бази цих двох прибуткових податків помітно різниться між областями, субвенції із Держбюджету покликані компенсувати дефіцит бюджету менш забезпечених обласних бюджетів, в той час як традиційні донори Державного бюджету і цього року мають передати йому т.з. “лишки”.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ І РЕЗУЛЬТАТИ 1997 РОКУ: СПРОБА ПРЕПАРУВАННЯ

Оскільки у розпорядженні Групи фіскального аналізу є звіт про виконання місцевих бюджетів за 1997 рік, актуальною і доцільною є оцінка ефективності перегляду бюджетних (передусім доходних) повноважень між бюджетами різних рівнів, що мало місце 1997 року. Пропонована народним депутатам 14 скликання доповідна записка має на меті висвітлити низку запитань і проблем:

- ◆ Які наслідки для системи місцевих бюджетів в Україні передбачало Міністерство фінансів за результатами ухвалення Закону про Державний

бюджет на 1997 рік і наскільки ці очікування та планові цифри відрізняються від виконання?

- ◆ Які фактори вплинули на ті чи інші відхилення від прогнозних розрахунків?
- ◆ Чи можна стверджувати, що тенденції, започатковані минулого року, продовжуватимуть набирати сили і поточного, 1998 року?
- ◆ Які проблеми стримують розвиток системи субнаціональних бюджетів України у відповідності із вимогами Конституції?
- ◆ Які законодавчі рішення були б бажаними для підтримки і розвитку концептуальних положень Закону про місцеве самоврядування в Україні і створення підґрунтя для більшої фінансової самостійності місцевих бюджетів?

БЮДЖЕТ 1997 РОКУ: НАМІРИ І РЕАЛЬНІСТЬ

Агрегований погляд...

В таблиці №1, що пропонується Вашій увазі, містяться доведені Міністерством фінансів до обласних фінансових управлінь прогнозні показники обласних бюджетів на 1997 рік. Загалом передбачалося, що обласні консолідовані бюджети мобілізують із закріплених за ними та із власних доходів 9 мільярдів 831 мільйон гривень. Нетто-субвенції із Держбюджету мали б додати ще 1 мільярд 58 мільйонів до цих доходів і забезпечити виконання видаткової частини у сукупному обсязі 10 мільярдів 889 мільйонів гривень. Було заплановано, що сім областей перерахують до Державного бюджету один мільярд 62 мільйони гривень. Комбінований ефект надання дотацій та вилучення лишків мав призвести до зменшення відмінностей у видатках на душу населення у розрізі областей. Область із найвищим показником видатків на душу населення – Житомирська – перевищує відповідний показник у області з найменшими видатками на одного жителя (Одеської) на 46 відсотків. У восьми з найменш забезпечених областей субвенції становлять більше половини доходної частини бюджету. Київ, з найвищим показником доходів у розрахунку на одного мешканця, мав перерахувати згідно бюджету на 1997 рік більше половини надходжень муніципального бюджету до загальнодержавної скарбниці.

Таблиця №2 співставляє прогнозні розрахунки наповнення обласних бюджетів, виконані як Міністерством фінансів, так і безпосередньо на місцях обласними фінансовими управліннями. Наведені дані красномовно свідчать, що обласні розрахунки значно ближче до фактичних показників, аніж контрольні цифри, запропоновані Міністерством фінансів. Сукупне відхилення перших від планових цифр становить 3 відсотки, в той час як розбіжність Мінфіну сягає 24 відсотки.¹

Що ж трапилося у результаті виконання бюджету 1997 року? Держбюджет виділив субвенцій на 40 мільйонів гривень більше, аніж планувалося, і отримав від донорів на 250 мільйонів гривень більше, аніж це було передбачено проектом

¹ Подібне зіставлення, однак, було б помилково і недалекоглядно розцінювати як більший у порівнянні з центром професіоналізм областей у галузі бюджетного планування. Доцільніше говорити про фактори часу та оперативного коректування. По-перше, Міністерство фінансів у своїх розрахунках виходить здебільшого із фактичних показників виконання бюджету попереднього року. Обласні ж ради затверджують свої бюджети на пізнішому витку бюджетного циклу, маючи в своєму розпорядженні оперативніші дані надходжень. По-друге, достатньо поширеною на місцях є практика уточнювати протягом грудня-січня планові бюджетні показники, впритул наближаючи їх до фактичних.

бюджету. В результаті обсяг субвенційного фонду перевищив запланований показник на 27 відсотків і склав 1 мільярд 348 мільйонів гривень.² Загалом, з урахуванням взаємозаліків та відносно незначного обсягу банківських позик, обласні консолідовані бюджети профінансували свої видатки в обсязі 13 мільярдів 750 мільйонів гривень.

У номінальному вигляді сукупні надходження консолідованих обласних бюджетів 1997 року на 17 відсотків перевищили відповідний показник року 1996-го. З урахуванням офіційного індексу споживчих цін в 16,4 відсотка за 1997 рік, можна стверджувати, що обсяг місцевих бюджетів залишився протягом цього періоду фактично незмінним. Однією із основних причин, чому субнаціональним бюджетам вдалося утриматися на рівні 1996 року – це пильна увага місцевих посадових осіб до наповнення відповідних бюджетів.

... і дисагрегований підхід

Коли загальна картина доходів та видатків розщеплюється по областях, вона позбувається такої однозначності – деяким областям вдалося збільшити реальні видатки, інші, навпаки, – зазнали їх скорочення. Таблиця №3 демонструє відмінність у запланованих та виконаних показниках у розрахунку на душу населення. Очевидним є те, що такі індустріалізовані області, як Дніпропетровська, Полтавська, Харківська, а також місто Київ збільшили свої реальні видатки, в той час як Івано-Франківська, Закарпатська та Львівська були вимушені скоротити свої видатки. Місто Київ в розрахунку на душу населення витратило майже вдвічі більше, ніж отримали з бюджету мешканці Львівської області.

Картина набуває ще більшої рельєфності та промовистості, коли черга доходить до секторального аналізу. Відмінності між областями стають очевидними. Скажімо, місто Київ витрачає на охорону здоров'я кожного свого жителя на 61 відсоток більше, ніж це робить Закарпатська область. Здавалося б, у сусідніх областей - Дніпропетровської та Луганської – мало б бути чимало спільного у бюджетній політиці, однак видатки на освіту одного учня у першій на 65 відсотків перевищують аналогічний показник на Луганщині. Відмінності у фінансуванні соціального забезпечення заслуговують на особливу увагу. Наразі обмежимося лише констатацією того факту, що по цій бюджетній статті Дніпропетровська область витрачає в 3,68 рази більше, ніж Волинська область.

Із статистичної точки зору, поведінка видатків місцевих бюджетів із достатньою вірогідністю пояснюється прогностичними помилками у визначенні обсягу доходної частини. У спрощеному вигляді це пояснення виглядає таким чином: на кожную гривню, на яку фактичні доходи на душу населення перевищують плановий показник із проекту бюджету, та на кожную гривню, на яку субвенції (вилучення) на душу населення перевищують (або є меншими за) аналогічний прогностичний показник, припадає одна гривня збільшення обласних видатків. Найпомітніші прорахунки у плануванні стосуються Києва та Дніпропетровської області, які отримали більші, ніж прогнозувалося у бюджеті, доходи, передусім від податку на прибуток підприємств. До того ж і Київ, і Дніпропетровська область перерахували до Держбюджету менше “лишків”, ніж це планувалося. Поєднання таких чинників і катапультиувало ці адміністративно-територіальні одиниці на

² Аналізуючи ці та інші показники виконання бюджету, необхідно пам'ятати, що вони містять в собі взаємозаліки, а тому картина бюджетної звітності є певною мірою спотвореною. Це вкотре підкреслює той факт, що Україна негайно потребує реформування методології бюджетної звітності.

верхівку областей, що витрачають найбільше коштів у розрахунку на душу населення.

Очевидним є також те, що всі ці відмінності у бюджетному забезпеченні далеко не сповна віддзеркалюють диференціацію видаткових потреб у різних областях та вартість надання послуг. Пояснення відмінностей у бюджетному забезпеченні на душу населення потрібно шукати на сьогодні в Україні насамперед у площині різних доходних потенціалів областей.

ТЕНДЕНЦІЇ 1998 РОКУ: СУБВЕНЦІЙНА КОМПРЕСІЯ

Тенденції наповнення доходної частини місцевих бюджетів, що засвідчили себе минулого року, не втрачають сили і поточного року. Протягом перших двох місяців 1998 року субнаціональні бюджети виконали свої планові показники по доходах на 19 відсотків, в той час як до Державного бюджету надійшло за той же період лише 6 відсотків запланованих на рік доходів (одна з визначальних причин – труднощі із адмініструванням нового Закону про ПДВ, зокрема, у частині дотримання тих його положень, що надають право платнику податку на відшкодування ПДВ).³

У зв'язку із загрозливим недовиконанням Державного бюджету, уряд був вимушений вжити суворих заходів для запровадження видаткових обмежень. Згідно з лімітами, доведеними Міністерством фінансів до розпорядників бюджетних коштів, обсяг субвенцій буде скорочено протягом другого кварталу на 85 відсотків. Визначено також спеціальний порядок надання дотацій місцевим бюджетам з Державного бюджету України в 1998 році.⁴ Навіть беручи до уваги критичну ситуацію із наповненням бюджету, подібна субвенційна компресія викликає чимало запитань, адже вона ще помітніше загострить відмінності у забезпеченні регіонів бюджетними ресурсами. Зайво також говорити, що недоотримання субвенцій погіршить ситуацію із заборгованістю по виплаті заробітної плати у бюджетній сфері.

Варто навести спрощений приклад, щоб проілюструвати, як саме 85-відсоткова субвенційна компресія позначиться на областях-реципієнтах субвенцій. Для прикладу візьмемо три уявні області з однаковою чисельністю населення, бюджетні видатки в яких заплановано в обсязі 100 одиниць. Область А, найменш самодостатня у бюджетному плані, отримає субвенцію у розмірі 60 одиниць. Область Б самодостатня і субвенцій з Держбюджету їй не передбачено. Область В лише 20 відсотків видатків свого бюджету покриває за рахунок дотацій. 85-відсоткове пропорційне скорочення обсягу субвенцій призведе до того, що область А отримає 9 одиниць субвенцій і виявиться спроможною профінансувати лише 49 відсотків запланованих видатків. Область Б профінансує свої бюджетні зобов'язання у повному обсязі. Вплив субвенційного секвестру буде менш болючим для області В, яка отримає 3 одиниці дотації і профінансує 83 одиниці видатків.

³ Наприклад, українська компанія проводить зовнішньоекономічну бартерну операцію, не сплачуючи ПДВ. По тому відбувається ре-експорт товару третій стороні, і компанія отримує право на відшкодування ПДВ (див. "Деловая Неделя", №17, 1998, стор.6). Ці та інші адміністративні прорахунки призвели до значної ерозії податкової бази цього основного генератора надходжень до Держбюджету.

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України №502 від 16 квітня 1998 року.

Таблиця 4
Вплив пропорційного скорочення субвенцій на регіони

Область	Власні доходи	Запланована субвенція	Заплановані видатки	Нова субвенція	Фактичні видатки
А	40	60	100	9	49
Б	100	0	100	0	100
В	80	20	100	3	83

Визначаючи обсяги дотацій, Міністерство фінансів припускається неточностей у прогнозних показниках, оскільки відповідна інформація надходить або із запізненням, або неповною. Ситуація з Києвом є тому прикладом: якби Міністерство фінансів передбачило, що столичний бюджет значно перевиконає свої доходні показники, воно, напевне, збільшило б обсяг лишків, що мали б бути вилучені з бюджету Києва. Однак Міністерство не володіло (чи не скористалося) такою інформацією при визначенні показників Бюджету-98. Інакше бракує пояснень, чому обсяг лишків, що вилучаються із столичного бюджету, не тільки не зріс у плані на 1998 рік, але навіть зменшився у порівнянні з 1997 роком.

Окрім вищезазначеної проблеми, схема визначення обсягу дотацій регіонам та їх розподілу потребує нагального вирішення цілої низки питань, розгляду яких буде приділено увагу у наступному розділі.

МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ УКРАЇНИ ЗРАЗКА 1998 РОКУ: КРИТИЧНІ АСПЕКТИ ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ

Невизначеність Законодавчої Бази

Стаття 143 Конституції України, що означила концептуальний напрямок бюджетної реформи та заклала основи податкового розмежування між бюджетами різних рівнів, залишається на сьогодні швидше декларацією про наміри, аніж керівництвом до негайної дії. Перехідні положення Закону про місцеве самоврядування в Україні передбачають, що “до прийняття законів, які визначатимуть порядок формування місцевих бюджетів відповідно до Конституції України і цього Закону, місцеві бюджети формуються в порядку, встановленому законами про бюджетну та податкову систему”. Таким чином, протягом двох останніх років спроби численних органів місцевого самоврядування формувати бюджети своїх територіальних громад на засадах самостійності та зменшеної залежності від бюджетних рішень районних та обласних рад так і залишилися в межах “бюджетної матрешки”.

Необхідність Хоча б Часткового Перегляду Видаткових Повноважень Бюджетів Різних Рівнів

Загалом усталена в Україні схема розподілу видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів відповідає світовій практиці – центральний уряд відповідає за фінансування громадських послуг, які мають загальнонаціональне значення (як-от оборона та судочинство). Обласні адміністрації утримують на своєму балансі заклади, що мають регіональне значення, наприклад, спеціалізовані медичні та освітні заклади. Райони та територіальні громади міст, сіл та селищ

надають своїм жителям пакет таких базових послуг, як первинна охорона здоров'я, дошкільна, початкова та середня освіта, комунальні послуги. Та частина таблиці 3, що стосується видатків на душу населення по областях на охорону здоров'я та на одного учня на освіту, свідчить: навіть на тлі численних проблем, що зумовлюють значне недофінансування цих статей, міжрегіональні відмінності у видатках на освіту не є дуже значимими – стандартне відхилення від середнього по Україні значення становить 8 з половиною гривень, а якщо не враховувати чотири найбільш і найменш забезпечені області – 7 гривень (9,4 відсотка від середнього по Україні значення). Схожа ситуація і з видатками на охорону здоров'я – стандартне відхилення становить 9 з половиною гривень, а без урахування областей-“лідерів” та областей-“аутсайдерів” – 8 гривень, або 11,3 відсотка від середнього значення.

Ледве не діаметральною є ситуація з фінансуванням соціального забезпечення, повноваження з якого протягом останніх років передаються місцевим бюджетам, передусім на районний та муніципальний рівень. У переважній більшості інших держав подібні видатки перерозподільного характеру належать до прерогативи центрального уряду, а органам місцевого самоврядування може передаватися право адмініструвати такі програми і визначати, хто з місцевих мешканців має право на отримання такої допомоги.

В Україні також центральний уряд визначає мінімальний обсяг видатків на соціальне забезпечення та критерії відбору тих громадян, які мають право на отримання таких виплат. Видатки, однак, здійснюються за рахунок місцевих бюджетів. Оскільки доходний потенціал регіонів значно різниться, то деякі з місцевих бюджетів виявляються спроможними доплачувати навіть понад детермінований державою мінімальний рівень, а інші, менш забезпечені, акумулюють значну заборгованість з соціальних виплат. Статистика красномовна – на противагу вищенаведеним стандартним відхиленням щодо видатків на охорону здоров'я та освіти, відмінності у фінансуванні соціального забезпечення викликають значно більше занепокоєння. Стандартне відхилення становить майже 26 гривень, а без чотирьох “лідерів” та “аутсайдерів” – 18,88 гривні. Висновок, таким чином, не вельми втішний – рівень повноти та своєчасності соціального забезпечення середньостатистичного реципієнта такої допомоги в Україні значною мірою детермінується тим регіоном, в якому цьому громадянину випало проживати. Якщо соціально незахищені групи заслуговують на державну підтримку, то важко зрозуміти, чому рівень такого гарантованого забезпечення має бути похідною від прописки у паспорті. Найефективніший політичний захід для унеможливлення таких відмінностей – це централізація видатків на соціальне забезпечення.

Певна річ, перегляд видаткових повноважень повинен супроводжуватися також корективами у розподілі доходних джерел, про що йтиме мова у наступному розділі.

Доходні Повноваження Місцевих Бюджетів – Заручник Компромісу, Досягнутого при Порятунку Бюджетної Ситуації 1997 Року

Начебто обнадійлива поведінка податку на прибуток підприємств протягом першого кварталу 1998 року, що певною мірою уможливила значне перевиконання протягом цього періоду планових показників місцевих бюджетів, є оманливою й ненадійною. Стовідсоткова передача надходжень від податку на прибуток підприємств субнаціональним бюджетам 1997 року була нічим іншим, як дитям вимушеного компромісу, оскільки потрібно було терміново заповнювати чимось

діру у доходах місцевих бюджетів, викликану передислокацією надходжень від ПДВ виключно до Держбюджету. Однак корпоративний податок – не найкращий претендент на титул рятівника місцевих бюджетів, що підтверджується загальносвітовою практикою. Причин цьому кілька.

По-перше, і до цього вже приверталася увага вище, податкова база зазначеного фіскального інструменту нерівномірно розподілена між різними регіонами, і тому більш індустріалізовані області мають змогу профінансувати більше видатків, аніж ті, хто позбавлений такої потужної бази. Ретельно збалансована система надання дотацій та вилучення лишків потенційно здатна скоригувати таку нерівноправність, однак в Україні зразка кінця 90-х років, за умови нечіткого бюджетного планування, створення подібної відрегульованої системи є проблематичним.

По-друге, надходження від податку на прибуток підприємств є заручником циклічності. Прибуток є найбільш нестабільним компонентом ВВП і тому його оподаткування не є тим джерелом надходжень для місцевих бюджетів, на які вони сповна можуть розраховувати. Окрім того, видаткова частина районних та муніципальних бюджетів, оперта значною частиною на надходження від податку на прибуток, робить ці бюджети залежними від прибутковості підприємств, що зареєстровані на їх території. Таким чином, рівень своєчасності і повноти виплати зарплати вчителям і медпрацівникам ставиться у залежність від того, прибутково чи ні спрацюють цього податкового періоду підприємства-платники податку. Є, звичайно, й інший традиційний спосіб вирішення цієї проблеми, який щоразу постає перед головами місцевих адміністрацій – випрошувати або дотації, або бюджетні позики.

По-третє, закріплення за місцевими бюджетами податку на прибуток каталізує податкову конкуренцію між регіонами. Намагаючись залучити до своєї територіальної громади максимально можливу кількість потенційних генераторів бюджетних надходжень, органи місцевого самоврядування гарантуватимуть їм пільги по сплаті податку на прибуток. Це призведе до:

- ◆ ерозії податкової бази (вже найближчим часом, оскільки чимало новообраних Рад вже працюють над створенням таких програм залучення нових бізнесів на пільгових умовах) ;
- ◆ у подальшому - географічних диспропорцій у розміщенні підприємств.

По-четверте, адміністрування податку на прибуток на місцях – копітка й неефективна справа. Особливо складно буде вирахувати ту частину прибутку, що формується у межах певної територіальної громади компанією, що діє в багатьох регіонах.

Таким чином, достатні сумніви щодо стабільності, рівномірності розподілу податкової бази та доцільності місцевого адміністрування податку на прибуток надають вагомості аргументам на користь того, щоб це джерело надходжень було закріплене виключно за Державним бюджетом. Це дозволить, з одного боку, профінансувати видатки на соціальне забезпечення (якщо вони, знову ж таки, будуть віднесені до виключної компетенції центрального уряду) та, з другого боку, зробити вагомим субвенційний пакет для підтримки несамодостатніх у фінансовому плані регіонів.

Дотаційний Механізм Бюджетної Підтримки Регіонів – Світло Формульного Підходу у Кінці Тунелю?

Існуюча на сьогодні в Україні технологія перерозподілу бюджетних коштів, попри притаманні їй і неодноразово розкритиковані вади, певною мірою сприяє

вирівнюванню бюджетів різних регіонів. Розрахунки, що містяться в таблиці 5, унаочнюють як цей процес, так і рейтинг регіонів щодо їх забезпеченості бюджетними коштами. Якщо брати до уваги ті бюджетні кошти у розрахунку на душу населення, що залишаються у розпорядженні регіонів (до вилучення лишків та надання дотацій), то відмінність між регіонами є просто виключною. Відношення найзабезпеченішого регіону – Києва – до середнього по Україні значення становить 2.8:1, в той час як найменш забезпеченого – Закарпатської області – 0.37:1. Стандартне відхилення є значним – 115,8 гривні, або 48,5 відсотка від середнього по Україні значення. Механізм дотацій та вилучення лишків певною мірою допомагає нівелювати ці відмінності – статистичне відхилення становить 48,47 гривень, або 17,7 відсотка до середнього по державі значення. Відношення “лідерів” та “аутсайдерів” до середнього значення також зазнає сприятливих змін – 1.56:1 та 0.77:1.

Означений вище певний перерозподільчий ефект дотаційного механізму не притлумлює, тим не менше, притаманні йому вади. По-перше, схема розподілу дотацій між регіонами та визначення їх обсягу все ще спирається на *ad hoc* основу, за якої обсяг дотацій та час їх отримання вирішується за зачиненими дверима кулуарних переговорів, а не за принципом позбавленого суб’єктивізму формульного підходу. По-друге, як реципієнти, так і донори Державного бюджету за існуючої схеми отримують стимул навмисне завищувати свої видаткові потреби, а також штучно занижувати власний доходний потенціал. По-третє, беручи до уваги технічні та методологічні проблеми, що рік за роком супроводжують Міністерство фінансів при визначенні обсягу дотацій та лишків, негайне створення раціональної системи розподілу дотацій на сьогодні в Україні видається проблематичним.

Формульний підхід, опертий на спрощені та чіткі критерії, що достовірно визначали б видаткові потреби регіонів та їх доходний потенціал, міг би бути за умови політичної підтримки кроком уперед. Більше того – формула визначення дотацій може бути розроблена таким чином, щоб одночасно знайти прийнятне вирішення проблемам-близнюкам⁵ та не позбавити органів місцевого самоврядування стимулів до нарощування власних податкових зусиль. Оптимальним варіантом для розробки такої формули є наведений вище план дій щодо певного перегляду доходних (податок на прибуток) та видаткових (соціальне забезпечення) повноважень місцевих бюджетів, однак навіть за чинної на сьогодні схеми таку формулу можна визначити і запропонувати. Більш детальний аналіз та обґрунтування пропонованого формульного підходу заслуговує на окреме дослідження та виклад його в окремій статті.

НАГАЛЬНА НЕОБХІДНІСТЬ ЗАКОНОДАВЧОЇ ПІДТРИМКИ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ КОНСТИТУЦІЇ ТА ЗАКОНУ ПРО МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розгляд пакету законопроектів, що розвинули б концептуальні положення Конституції та Закону про місцеве самоврядування в Україні, є одним із

⁵ Маються на увазі горизонтальний фіскальний дисбаланс (нерівномірність розподілу податкової бази між регіонами) та вертикальний фіскальний дисбаланс (невідповідність власних, закріплених і регульованих доходів видатковим потребам території)

законодавчих пріоритетів Верховної Ради 14-го скликання. Це і законопроект про систему бюджетів, і законопроект про комунальну власність, про місцеві податки і збори, в подальшій перспективі – про податок на нерухоме майно. Нагальною є необхідність реформування методологічних засад бюджетної звітності, адже, спотворена сьогодні взаємозаліками, вона не надає достовірної картини виконання бюджету. У Групі фіскального аналізу триває робота над створенням та обґрунтуванням формульного підходу до визначення обсягів та розподілу субвенцій регіонам. Україна, за умови підтримки і законодавчої уваги новообраного парламенту, має потужні шанси увійти в нове тисячоліття з реформованою, ефективною, гармонійно вписаною в загальноєвропейську площину і водночас не позбавленою історичних та національних особливостей системою місцевого самоврядування.