

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ, ПЕРЕДБАЧЕНІ В БЮДЖЕТІ-99: ТАКОГО САМОГО ЕФЕКТУ МОЖНА ДОСЯГТИ ЗА ДОПОМОГОЮ ПРОЗОРОЇ ФОРМУЛИ

І 1997 року, і дедалі більше 1998-го, в Україні відмовилися від традиційної практики податкового розщеплення при формуванні місцевих бюджетів і перейшли до чіткого розділення джерел надходжень між державним і субнаціональними бюджетами (т.зв. “податковий сепаратизм”). Прибуткові податки стали джерелом фінансування виключно субнаціональних бюджетів, а ПДВ – джерелом фінансування виключно держбюджету. Акцизні збори, які 1997 року частково розщеплювалися, 1998 року були повністю передані до держбюджету. Особливістю Бюджету-99 є повернення до традиційного методу фінансування регіональних бюджетів шляхом розщеплення як прибуткових податків, так і акцизних зборів. У цій статті показано: якщо ми проникнемо крізь фіскальну димову завісу, створену податковим розщепленням, то побачимо, що Бюджет-99 не дуже відрізняється від того, що було б, коли б не відмовлялися від практики розподілу джерел надходжень між рівнями бюджетів, а для перерозподілу коштів між “заможнішими” та “біднішими” областями застосовували формульний підхід. Хоч яка різна методика на перший погляд, сумарний трансферт надходжень місцевим бюджетам приблизно такий самий, яким був би, якби застосовувалася система розділення джерел надходжень, а не податкове розщеплення. Більше того, якщо застосувати просту формулу, при розробці якої поставити за мету не відходити далеко від регіональної структури диференціалів видатків на душу населення, що спостерігаються в Бюджеті-99, то можна в прозорий спосіб одержати такий самий ряд міжбюджетних трансфертів, який передбачено в бюджеті. Водночас слід зауважити, що регіональні диференціали видатків, що містяться в Бюджеті-99, не завжди адекватно віддзеркалюють регіональні відмінності у видаткових потребах та в наявності мережі об’єктів соціально-культурного призначення, що утримуються за рахунок підприємств.

На початку статті ми змальовуємо та розглядаємо загальну формулу для визначення розміру та напрямку міжбюджетних трансфертів. У наступних розділах пояснюємо, як можна модифікувати формулу, щоб вона враховувала регіональні відмінності у видаткових потребах та у вартості надання суспільних послуг, а також регіональну нерівномірність розподілу бюджетної мережі чи надання суспільних послуг державними підприємствами. Заключний розділ показує, як така модифікована формула, що не містить податкового розщеплення, а передбачає прямі трансферти від заможніших до бідніших областей, може служити альтернативним підходом для одержання такого самого результату, як у Бюджеті-99.

I. ГОЛОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ФОРМУЛЬНОГО ПІДХОДУ

У різних країнах застосовуються різні формули для розподілу безумовних трансфертів між субнаціональними бюджетами, але майже в усіх країнах керуються принципом, згідно з яким розмір трансферту має залежати від

видаткових потреб і податкоспроможності регіону. Основна відмінність полягає в тому, як у тій чи іншій країні розуміють та оцінюють “потреби”, меншою мірою – “податкоспроможність”. Загальна формула, що ґрунтується на цій концепції, в контексті України має такий вигляд:

$$G_i = a (E/P - R/P \times FCI_i) \times P_i, \text{ де}$$

G_i – позитивний чи негативний трансферт, який має одержати чи сплатити i -а область;

E/P – середні видатки на душу населення в усіх областях;

R/P – середні доходи на душу населення в усіх областях;

FCI_i – відношення податкоспроможності i -ої області до середньої податкоспроможності;

P_i – населення i -ої області;

a – ступінь бюджетного вирівнювання, $0 < a < 1$.

Згідно з цією формулою, кожна область повинна або одержати, або переказати трансфертний платіж, унаслідок чого матиме такий самий рівень видатків на душу населення, як інші області. Ці трансферти не гарантують однакового рівня видатків на душу населення, але створюють потужний тиск у цьому напрямку і наближують досягнення мети бюджетної справедливості – забезпечення кожному громадянину однакового (наскільки це можливо) доступу до суспільних послуг, незалежно від місцепроживання.

Однією з переваг цієї конкретної формули є те, що вона проста, а отже, прозора. Кожна область може легко зрозуміти, як визначено суму дотації, на яку вона має право, чи вилучення, яке вона мусить переказати. Однак за простоту доводиться платити певну ціну – проста формула не враховує існуючі міжрегіональні відмінності в потребах чи вартості надання суспільних послуг. Лише диференційований по регіонах стандарт видатків може врахувати ці відмінності. Однак існує небезпека, що спроби включити ці відмінності у формулу неминуче викличе суперечки про те, як оцінювати ці відмінності, що, в свою чергу, призведе до необхідності вдаватися до переговорів з регіонами, тобто саме до того, чого ми збиралися уникнути завдяки застосуванню формули. Це важливе питання розглядатиметься нижче докладніше.

Ще одна перевага цієї формули полягає в тому, що вона відокремлює питання про розмір трансферту від питання про фіскальну поведінку кожної з областей. Видаткові потреби оцінюються не за фактичними видатками. Так само і засоби одержання надходжень оцінюються не за фактичними надходженнями. Всі фактори, які входять в обчислення формули, лежать поза фіскальним впливом окремої області, отже, жодна область не може істотно вплинути на розмір дотації чи вилучення, змінюючи свій власний рівень видатків чи податкових зусиль.

Середні видатки на душу населення – це стандарт видатків у формулі, який запускає механізм трансфертів. Область одержуватиме трансфертний платіж, якщо її податковий потенціал на душу населення, оцінений як добуток її

податкоспроможності та середніх власних надходжень на душу населення, буде меншим за цей стандарт видатків. І навпаки, область здійснюватиме трансфертний платіж до Держбюджету, якщо її податковий потенціал перевищує цей стандарт видатків. Після здійснення всіх трансфертів кожна область матиме доходи, достатні, щоб досягти цього видаткового стандарту.

Різниця між видатками на душу населення та середніми власними доходами на душу населення, помножена на загальну чисельність населення, дає міру різниці між сумарними видатковими потребами та сумарною податкоспроможністю субнаціональних урядів, або величини фінансового дисбалансу, притаманного формулі.¹ Якщо ця різниця позитивна, то потрібен чистий трансферт із держбюджету, щоб ліквідувати цей дисбаланс і надати субнаціональним урядам достатнє фінансування, аби вони могли задовольнити свої видаткові потреби.

Параметр “а” – це масштабний коефіцієнт, який визначає стандарт фінансового вирівнювання. Якщо значення цього параметра встановлене меншим за одиницю, формула забезпечуватиме лише часткове вирівнювання, і програма трансфертів ліквідує лише частину фінансового дефіциту в кожній області. З іншого боку, якщо значення цього параметра буде рівним одиниці, то програма трансфертів передбачатиме цілковито вирівнювання й повністю компенсуватиме фінансові дефіцити в кожній області. Вибір значення цього параметра залежить як від фінансових міркувань, так і від політичних пріоритетів, які можуть диктувати необхідність встановити його меншим за одиницю. Часткове вирівнювання обходиться дешевше, ніж цілковите, і саме лише це міркування може спонукати центральний уряд віддати перевагу частковому вирівнюванню при здійсненні трансфертних виплат. Можлива й така ситуація, коли країна вирішує стимулювати регіональні пункти економічного зростання й надає заможнішим регіонам, які розвиваються швидше, щедріший пакет фінансових переваг, ніж біднішим регіонам.

Оскільки формула відкрита й вимагає здійснення трансфертів від заможних регіонів до бідних регіонів, може скластися враження, що застосування формули позбавить заможні регіони стимулів розвивати їхні бази оподаткування. Це побоювання є безпідставним. Навіть якщо стандарт вирівнювання прийнято рівним одиниці, регіони-донори однаково матимуть стимули сприяти економічному росту на своїй території та нарощувати свої бази оподаткування. Це пояснюється тим, що індекс податкоспроможності буде фіксованим на певний тривалий проміжок часу, з тим щоб додаткові надходження, одержані внаслідок збільшення податкоспроможності, майже повністю накопичувалися в регіоні, в якому відбулося це збільшення.

Одержувачі трансфертів не мають жодних зобов'язань щодо того, як саме їм витратити одержані кошти. Інакше кажучи, субвенції, визначені на основі

¹ Тобто, якщо підсумувати обчислені за формулою позитивні та негативні трансферти по всіх областях, результатом буде різниця між сумарними видатковими потребами та сумарною податкоспроможністю, або розмір вертикального фінансового дисбалансу.

формули, є безумовними й можуть використовуватися на будь-які цілі за бажанням одержувача. Однак якщо в той самий час із держбюджету надаються цільові чи умовні гранти, формулу слід модифікувати таким чином, щоб вона віддзеркалювала наявність таких грантів. Ці гранти повинні витратитися на цілі, визначені надавачем, і видаткові потреби слід відповідно зменшити на суму цільового гранту. Тому середні видаткові потреби на душу населення в формулі необхідно зменшити на суму цільових грантів на душу населення так, щоб загальна сума фінансової допомоги, наданої з держбюджету, залишалася на тому самому рівні. Іншими словами, надання цільових грантів зменшує потребу в безумовній фінансовій допомозі, що надається з використанням формули за принципом “гривня на гривню”.

II. КОРИГУВАННЯ ВИДАТКОВОГО СТАНДАРТУ НА ВІДМІННОСТІ В ПОТРЕБАХ

Загалом, формула має віддзеркалювати істотні відмінності між регіонами в їхніх відносних потребах у суспільних видатках та вартості надання послуг. Потреби й вартість надання послуг відрізняються в різних регіонах через відмінності в демографічному складі населення та рівні індустріалізації чи, навпаки, питомої ваги населення регіону, що мешкає на селі й займається сільським господарством. Визнання того факту, що такі відмінності можуть існувати, порушує два важливі запитання. По-перше, наскільки істотні ці відмінності, чи справляють вони помітний вплив на рівень загальних видатків на душу населення в конкретному регіоні? Наприклад, у певному регіоні освітні видатки на душу населення можуть бути вищими через його аграрну спрямованість, але з цієї самої причини видатки на душу населення на інші потреби можуть у цьому регіоні бути нижчими.

По-друге, чи можливо об'єктивно виміряти ці відмінності? Якщо не можна точно визначити ці відмінності, то існує ризик, що вони будуть враховані у формулі довільним чином і замість поліпшити ефективність застосування формули спотворять і дискредитують її. Більше того, існує також небезпека, що навіть при достовірному обчисленні відмінностей у вартості надання послуг деякі з них будуть неправильно введені в формулу. Тобто, лише ті відмінності у вартості надання послуг необхідно врахувати в ній, врахування яких є абсолютно необхідним. Ті ж, що відбивають свідомий політичний вибір, слід виключити. Наприклад, якщо певний регіон хоче платити своїм вчителям зарплату, вищу за середній рівень, то таке рішення не повинно винагороджуватися підвищенням суми формульного трансферту. З іншого боку, якщо в тому самому регіоні вартість опалення вища через його географічне розташування, формула повинна визнавати цю відмінність, і сума трансферту повинна бути більшою. Звідси випливає необхідність зрозуміти причину відмінностей у вартості надання послуг і встановити, чи справді вони існують.

Аби дати відповідь на перше запитання, можна розбити сумарні видатки за основними функціональними категоріями й визначити характер видаткових

диференціалів між переважно аграрними та переважно урбанізованими областями. Судячи з наявних видаткових диференціалів, можна дійти висновку, що в різних видаткових одиницях відрізняються або видаткові потреби, або вартість надання послуг, або і те, й інше. Тобто, ця оцінка видаткових диференціалів змішує географічні відмінності в потребах та вартості надання послуг і не визначає джерел цих диференціалів. Однак неможливість провести межу між відмінностями в потребах та вартістю надання послуг не має для нас істотного значення, оскільки відмінності всіх типів слід включити до формульного видаткового стандарту. Видаткові диференціали можна оцінити по областях, але при такому порівнянні існує небезпека впливу таких відмінностей, які можуть не мати жодного відношення до істинних відмінностей у потребах чи вартості надання послуг.

Аналіз диференціалів видатків за функціями в чотирьох областях, по яких є деталізовані дані, показує існування важливих відмінностей між аграрними та урбанізованими територіями. Освітні видатки на душу населення приблизно на 20 відсотків вищі за середні в сільській місцевості, й на 20 відсотків нижчі за середні в містах. Однак диференціали видатків на інші функції засвідчують протилежну тенденцію. В містах середньодушові видатки на охорону здоров'я та соціальний захист приблизно на 10 та 25 відсотків, відповідно, вищі за середні, а в сільських місцевостях вони на такий самий відсоток нижчі за середні.

Найпростішим поясненням цих відмінностей є те, що у випадку освіти видатки на душу населення дещо більші в менш заселеній сільській місцевості, ніж у містах. У випадку охорони здоров'я видатки на душу населення можуть бути вищими в місті, де пропонується ширший пакет досконаліших послуг. Окрім того, місто задовольняє також частину медичних потреб сільських жителів. Субсидії на комунальні послуги, які складають найістотніший компонент видатків на соціальний захист, також вищі в містах, аніж на селі, де з міркувань економії цих послуг або зовсім нема, або вони надаються в значно меншому обсязі.

Хоч у різних областях сумарні видатки на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист дещо відрізняються, в середньому приблизно чверть своїх бюджетів області витрачають на кожен із цих сфер. Якщо припустити, що інші видатки не дуже відрізняються в розрахунку на душу населення в аграрних та індустріальних областях, ці частки видатків можна застосувати для побудови зважених середніх наявних видаткових диференціалів і одержати уявлення про те, як середні сумарні видатки відрізняються в суто аграрних і суто індустріальних областях. Це порівняння показано в наведеній нижче таблиці 1.

З наведених у таблиці 1 даних випливає висновок, що хоч аграрним та урбанізованим областям властива різна структура вартості надання послуг з різних функцій, ці диференціали переважно мають тенденцію взаємно компенсувати свій вплив на середню сумарну вартість надання послуг на душу населення. Більше того, буде невірно, зосередившись на одному чи незначній кількості диференціалів, робити якісь практичні висновки про загальні видаткові потреби в конкретній області. Відмінності в середній сумарній вартості надання послуг в аграрних та

урбанізованих областях можна виявити, але вони відносно незначні. В урбанізованих областях рівень вартості надання послуг лише трохи вищий, ніж в аграрних.

Таблиця 1

**ПОРІВНЯННЯ ВАРТОСТІ НАДАННЯ ПОСЛУГ В АГРАРНИХ ТА
УРБАНІЗОВАНИХ ОБЛАСТЯХ**

Тип області	Диференціали вартості надання послуг (відносно середнього)				Середній диференціал вартості надання послуг на душу населення
	Освіта	Охорона здоров'я	Соціальний захист	Інші	
Аграрна область	1.2	0.9	0.75	1	0.96
Урбанізована область	0.8	1.1	1.25	1	1.04

Досконаліший показник відносних видаткових потреб у кожній області можна побудувати таким чином. Кожну область можна розглядати як набір міст та аграрних районів. З наведених вище причин середньодушові видатки в містах можна вважати вищими на постійний відсоток, ніж в аграрних районах. Показник I_i видаткових потреб кожної області відносно середніх видаткових потреб всіх областей можна визначити за допомогою формули:

$$I_i = C(P_c/P)_i + R(P_r/P)_i / C(P_c/P)_{uk} + R(P_r/P)_{uk}, \text{ де}$$

C – середні сумарні видатки на душу населення в містах;

R – середні сумарні видатки на душу населення в аграрних районах;

P_c/P – частка населення (P), яке живе в містах, де індекси “ i ” та “ uk ” відносяться відповідно до конкретної області та України в цілому;

P_r/P – частка населення (P), яке живе в сільських районах, де індекси “ i ” та “ uk ” відносяться відповідно до конкретної області та України в цілому.

Цей показник демонструє, що коли в області відсоток міського населення вищий за середній по країні, то видаткові потреби на душу населення будуть також вищими, ніж у країні в цілому. І навпаки, якщо в області відсоток міського населення менший за середній, то середні видаткові потреби на душу населення також будуть менші за середні. Скориставшись тим, що $P = P_c + P_r$, та припущенням, що відсоток, на який C перевищує R складає постійну частку “ v ”, можна спростити показник і виразити його в такій формі:

$$I_i = 1 + v(P_c/P)_i / 1 + v(P_c/P)_{uk}$$

Виходячи з аналізу видаткових даних по чотирьох областях, для яких є дані на душу населення про сукупні видатки в містах і на селі, встановлено, що значення відношення видатків у місті до видатків на селі, позначене через “ v ”, складає приблизно 0.4. Застосувавши це значення “ v ” та дані про відсоток міського населення в кожній з областей, можна одержати регіонально диференційований видатковий стандарт, як показано в першій колонці таблиці 2.

Як видно з таблиці 2, такий регіонально диференційований видатковий стандарт не надто відрізняється від однорідного видаткового стандарту. В розрахунку на душу населення при застосуванні цього індексу видатковий стандарт для сільськогосподарських областей буде дещо нижчим, а для промислових – дещо вищим. Відхилення, встановлені для індексу, відносно незначні: він варіює від 91 відсотка загальнодержавного середнього на душу населення в Закарпатській області до 110 відсотків у місті Києві.

Можна сказати, що цей індекс дещо наближений, оскільки в його основі лежить припущення, що всі міста, незалежно від їхнього розміру та інших характеристик, мають однаковий рівень видатків на душу населення. Ця обмеженість індексу не є його внутрішньо притаманною обмеженістю, вона радше є наслідком браку даних. Зокрема, схоже на те, що видаткові потреби міст Київ та Севастополь дещо недооцінюються індексом, оскільки ці міста “експортують” нерезидентам частку видаткових благ, яка є більшою за середню. Ці міста можна вважати особливим випадком, а тому, щоб розробити точніший поправочний коефіцієнт, необхідно зібрати докладнішу інформацію про тих, хто користується послугами, що надаються за рахунок їхніх видатків.

III. КОРИГУВАННЯ ВИДАТКОВОГО СТАНДАРТУ НА РЕГІОНАЛЬНІ ВІДМІННОСТІ В МЕРЕЖІ ОБ’ЄКТІВ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ, ЩО УТРИМУЮТЬСЯ ЗА РАХУНОК ПІДПРИЄМСТВ

Поряд з іншим, нинішня система успадкувала від радянської системи порядок, згідно з яким державні підприємства продовжують надавати суспільні послуги (освіта, охорона здоров’я, житлово-комунальні послуги), і ці їхні послуги є заміником (і чи не кращим заміником) аналогічних послуг, які надаються місцевими органами влади. За радянських часів так звані суспільні активи (об’єкти соціально-культурної сфери) цих підприємств використовувалися для того, щоб заохотити та утримати працівників. За приватизації значення цих об’єктів зменшується, але оскільки приватизація в Україні просувається відносно повільно, вони залишаються важливим альтернативним джерелом надання суспільних послуг. У 1997 році, наприклад, видатки, пов’язані з такими об’єктами, склали приблизно 3.5 відсотка ВВП, і в перерахунку на душу населення становили близько 25 відсотків середньодушових видатків місцевих органів влади.

В Україні всі області мають об’єкти “соцкультпобуту”, але в деяких із них їх набагато більше, ніж в інших, і середньодушові видатки на об’єкти соціально-культурного призначення розподіляються дуже нерівномірно. Внаслідок цього, неврахування видатків підприємств на утримання цих об’єктів при розробці та застосуванні формули призведе до дуже серйозних регіональних диспропорцій усіх суспільних послуг, які надаються як підприємствами, так і місцевими органами влади. Звичайно, прийняття єдиного видаткового стандарту поставить у вигідніше становище ті регіони, які краще забезпечені суспільними активами, а регіони, які меншою мірою забезпечені такими активами, опиняться в менш вигідних умовах. За наявності утримуваної підприємствами соціальної інфраструктури метою

програми вирівнювання має бути розробка системи трансфертів, яка б дозволила зменшити регіональні диспропорції у наданні послуг на основі суспільних активів, а також диспропорції, пов'язані з різницею в обсязі бази оподаткування в різних регіонах.

Щоб проілюструвати, як слід модифікувати видатковий стандарт, щоб забезпечити рівний доступ до всієї пропозиції суспільних послуг, незалежно від їхнього джерела, можна використати кілька простих рівнянь. Позначимо середньодушові видатки місцевих органів влади та середньодушові видатки, пов'язані з об'єктами соціально-культурного побуту, відповідно через E^*/P та S^*/P . Сума цих двох величин представляє сумарну середньодушову пропозицію суспільних послуг і стає першою модифікованою контрольною цифрою вирівнювання, якщо визнається, що суспільні активи є альтернативним джерелом надання послуг. Тобто, кожна область матиме свій власний, притаманний їй, видатковий стандарт на душу населення, E_i/P_i , який, коли до нього додати видатки на утримання її об'єктів соціально-культурної сфери, дозволяє їй досягти цієї контрольної цифри видатків:

$$E_i/P_i + S_i/P_i = E^*/P + S^*/P.$$

За такого формулювання видаткового стандарту, підвищення на одну гривню пов'язаних із суспільними активами середньодушових видатків означає зменшення на одну гривню видаткових потреб, що задовольняються за рахунок місцевих бюджетів. Попереднє рівняння можна записати й у іншій формі, яка більш прямо віддзеркалює видаткове вирівнювання, а саме:

$$E_i/P_i = E^*/P + (S^*/P - S_i/P_i).$$

Розглядаючи цю модифіковану форму рівняння, можна легко побачити, що якщо середньодушові видатки області, пов'язані з утриманнями виробничниками об'єктів соціально-культурного побуту, дорівнюють загальнодержавним середнім, її видатковий стандарт залишається незмінним і дорівнює загальнодержавним середнім видаткам місцевих органів влади на душу населення. Однак якщо середньодушові видатки області, пов'язані з суспільними активами, менші за загальнодержавні середні, то ця область має відносний дефіцит суспільних активів, який компенсується відповідним підвищенням видаткового стандарту. І навпаки, якщо пов'язані з суспільними активами середньодушові видатки області більші за загальнодержавні середні, то ця область має відносний надлишок суспільних активів, і її видатковий стандарт відповідно зменшується.

Таке трактування компенсаційного коригування видаткового стандарту для врахування відмінностей у забезпеченні об'єктами соціально-культурного побуту впливає з припущення, що треба повністю вирівняти цю нерівність. Якщо таке повне вирівнювання цих відмінностей не потрібне, то останнє рівняння слід привести до такого вигляду:

$$E_i/P_i = E^*/P + a(S^*/P - S_i/P_i), \text{ де}$$

“а”, як і раніше, є стандартом вирівнювання, і його значення варіює від нуля до одиниці.

У першій колонці таблиці 3 показано широкі відмінності між областями в середньодушових видатках, пов'язаних із об'єктами соціально-культурного побуту. Даних по місту Севастополю бракує. В другій колонці цієї таблиці показано величину міжобласних відхилень від середньої суми середньодушових видатків, пов'язаних із суспільними активами. Ці дані свідчать, що утримувана виробництвом сфера соціально-культурного побуту сконцентрована в індустріалізованих областях (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Луганська та Харківська). Всі названі області мають відносний надлишок суспільних активів. Решта областей мають відносний дефіцит суспільних активів. У третій колонці таблиці 3 відхилення показника кожної області від середнього виражене як відсоток середньої суми видатків місцевих органів влади в 1997 р. Це зроблено для того, щоб можна було оцінити поправки єдиного видаткового стандарту, які необхідно зробити, аби врахувати нерівність у наявності суспільних активів. Загалом, поправки значні, вони більші за ті, що їх було, як можна припустити, застосовано при підготовці Бюджету-99. Якщо взяти за основу Бюджет-99, схоже, лише приблизно половина коригувань була врахована при визначенні диференціалів видатків на душу населення, закладених у бюджет. Наприклад, у Бюджеті-99 видатки на душу населення по Донецькій області нижчі за середні на величину, меншу за тридцять відсотків, -- коригування складає лише близько п'ятнадцяти відсотків. Виходячи з цього та інших подібних спостережень, можна зробити висновок, що в Бюджеті-99 закладено стандарт вирівнювання з урахуванням суспільних активів, близький до п'ятдесяти відсотків.

IV. ПОЄДНАННЯ ЕФЕКТІВ НЕРІВНОГО РОЗПОДІЛУ ОБ'ЄКТІВ СОЦІАЛЬНО-КУЛЬТУРНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ПОТРЕБ

У першій колонці таблиці 2 наведено індекс диференціальних видаткових потреб областей. Якщо скоригувати цей індекс, щоб вирівняти доступ до видатків, пов'язаних із фінансуванням соціально-культурного побуту, виходячи з п'ятдесятивідсоткового стандарту вирівнювання з урахуванням суспільних активів, то результат буде таким, як показано в другій колонці таблиці 2. Оскільки видатки, пов'язані з суспільними активами, сконцентровано в урбанізованіших та індустріалізованіших областях, які мають відносно вищі видаткові потреби, коригування на суспільні активи в цілому компенсує видаткову диференціацію, на яку вказує індекс потреб, і дозволяє отримати більш справедливу міру видаткового стандарту по областях. Відносно середніх видатків на душу населення, скоригований видатковий стандарт варіює від 92 відсотків у Донецькій та Харківській областях до 111 відсотків цього середнього в місті Києві.

Як розподіл регіональний видаткових диференціалів, який впливає з обчислення, співвідноситься з регіональними відмінностями у видатках, що містяться в Бюджеті-99? Регіональна дисперсія видатків на душу населення в Бюджеті-99 представлена в третій колонці таблиці 2. В цілому, великих відхилень між регіональним розподілом видатків у бюджеті та розподілом, врахуванням за

допомогою скоригованого індексу потреб, немає. Але нема й чіткої кореляції, до того ж, залишаються певні відчутні аномалії. Чому, наприклад, видатки Київської області, передбачені в бюджеті, такі високі в порівнянні з іншими? Чому видатки Одеської області порівняно такі низькі? Чим таким особливим Житомирська область відрізняється від Волинської? Обидві вони мають приблизно таку саму частку сільського населення та однакову загальну щільність населення. Чим Запорізька область відрізняється від Донецької чи Харківської? Всі ці три області мають приблизно однаковий рівень видатків, пов'язаних з утриманням об'єктів соціальної інфраструктури.

Ми не шукатимемо в цій статті відповідей на ці запитання. Натомість зосередимося нижче на іншому запитанні. Чи можна було б за допомогою формульного підходу до визначення міжобласних трансфертів одержати цифри, аналогічні наведеним у Бюджеті-99? Відповідаючи на це питання, виходитимемо з таких трьох припущень про природу формульного підходу:

- ◆ розподіл доходів, який спостерігався в 1998 р., залишився таким самим і в 1999 р.;
- ◆ видатковий стандарт вимірювався диференціалами Бюджету-99, наведеними в таблиці 2;
- ◆ для передачі коштів від заможних до менш заможних областей застосовується система горизонтальних, або прямих, трансфертів.

Оскільки за механізм формульного підходу обрано горизонтальні трансферти, його переваги та порядок застосування розглянуто нижче.

V. АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ФОРМУЛЬНИЙ ПІДХІД: НЕЗАЛЕЖНІ СУБНАЦІОНАЛЬНІ БЮДЖЕТИ

Сьогодні субнаціональні органи влади розуміють, що їхні бюджети сприймаються як заручники центрального бюджету. Області ніколи не знають напевне, скільки вони одержать або матимуть віддати наступного року й, як це трапилося в 1998 році, ніколи не можуть бути абсолютно впевнені, що зобов'язання річного Державного бюджету буде виконано. Існуючий клімат бюджетної непевності сприяє поганому бюджетному плануванню та виникненню бюджетної заборгованості. А якби Державний та субнаціональні бюджети були б, натомість, повністю відокремлені? Трансферти, що йдуть знизу до держбюджету, а потім повертаються назад до обласних бюджетів у безсистемний спосіб, можна було б замінити трансфертами, що передаються виключно між областями на основі формули для забезпечення доцільного рівня бюджетного вирівнювання.

Наведений нижче малюнок показує, як міг би цей процес працювати. Зараз за допомогою системи вертикальних фіскальних зв'язків у "заможних" областях вилучаються так звані лишки, а "бідні" області одержують дотації. Досвід України засвідчив, що ці вертикальні фіскальні зв'язки негативно позначаються на

стабільності системи міжбюджетних трансфертних платежів. Перспективнішим підходом до забезпечення стабільного фінансування субнаціональних бюджетів може бути повна відмова від цих вертикальних зв'язків і заміна їх системою горизонтальних платежів від “заможних” областей “бідним”. Забезпечуючи добре визначене джерело субвенцій, ця пропозиція впливає з реформ 1998 року, якими було створено окремі джерела доходів для субнаціональних бюджетів, і є їхнім логічним продовженням.

Малюнок 1: Діюча та пропонована система трансфертів



Пропозиція зробити центральний та субнаціональні бюджети незалежними має ряд переваг порівняно з існуючою системою. По-перше, запровадження її було б істотним кроком уперед на шляху до досягнення мети фіскальної децентралізації – мети, яка досі лише віддалялася через заплутаність доходних повноважень центрального та субнаціональних бюджетів. Після запровадження пропонованої системи, субнаціональні органи влади більше не одержували б чистих трансфертів із держбюджету, а мали б безперешкоди доступ до переданих їм джерел доходів. Субнаціональні органи влади не мусили б більше боятися, що джерела доходів, надані їм у 1997 році, можуть бути потім відібрані в них, як це сталося в Бюджеті-99, про що йдеться нижче. Коротко кажучи, бюджетна незалежність дозволила б покінчити з традиційною бюджетною “матрьошкою”, яка гальмує ефективну підготовку субнаціональних бюджетів і примушує регіони покійно чекати затвердження Держбюджету Верховною Радою. По-друге, якби джерелом фінансування обласних трансфертів були б виключно джерела доходів обласних органів влади, прозорість трансфертного процесу різко посилилася б, особливо порівняно з ситуацією Бюджету-99, коли Україна повернулася до практики податкового розщеплення. Іншими словами, запровадження системи прямих горизонтальних міжобласних трансфертів сприяло б досягненню мети стабільнішого та прозорішого фінансування субнаціональних бюджетів значно більшою мірою, ніж надзвичайно заплутана система непрямих трансфертів, яка вимагає складних взаємодій між центральним та субнаціональними бюджетами.

Більше того, якби при описаному нижче способі, для обчислення трансфертів застосовувалася б формула, кожна область мала б значно надійнішу базу для

прогнозування своїх сумарних доходів, що дозволило б їй розробити свій бюджет на реалістичнішому ґрунті. Надійніші прогнози доходів і відповідно реалістичніші бюджети, в свою чергу, сприяли б ефективності видатків, і це поліпшило б ситуацію з заборгованістю по видатках.

Безумовно, центральний уряд мав би і в цій ситуації відігравати певну роль, зокрема, у створенні інституційних умов – міжобласного фонду вирівнювання та визначенні національних стандартів для деяких важливих статей видатків субнаціональних бюджетів. Однак при цьому роль Києва як регулятора прирісних джерел доходів і вилучення лишків субнаціональних органів влади значно зменшилася б.

Фундаментальним аргументом за те, що система прямих, горизонтальних трансфертів може бути життєздатною та привабливою альтернативою схеми, застосованої в Бюджеті-99, є той факт, що поєднання податкового розщеплення та трансфертів із держбюджету в Бюджеті-99 дає приблизно такий самий рівень загального фінансування субнаціональних бюджетів, як і система окремих джерел доходів, тобто без податкового розщеплення, та міжобласних трансфертів. Таким чином, сумарний обсяг коштів у розпорядженні місцевих органів влади був би однаковим в обох випадках. Відмінність між цими двома альтернативами полягає лише в тому, як вони перерозподілятимуть цю загальну суму між областями.

Аналіз даних Бюджету-99, наведених у таблиці 4, підтверджує ці міркування. Сумарні видатки місцевих органів влади передбачені в Бюджеті-99 в сумі 12 783 млн грн, або 254.5 грн на душу населення. Ця сума селективно перерозподіляється між областями шляхом передачі областям різних часток регульованих податків (частка надходжень від прибуткового податку, що передається областям, складає 2 401 млн грн, частка надходжень від акцизних зборів – 598 млн грн) та через чисті трансферти областям у сумі 1 703 млн грн. **З іншого боку, якби не було трансфертів (як позитивних, так і негативних) між центральним та субнаціональними бюджетами і застосовувалася б схема розподілу, що й 1998 року, тобто без податкового розщеплення, то сумарні доходи та видатки склали б 12924 млн грн, або 257 грн на душу населення.** Більше того, можна було б застосувати формулу для перерозподілу цієї загальної суми між областями, і результат її застосування був би дуже схожим на те, що ми бачимо в Бюджеті-99.

Зважте, по-перше, на дуже непрозорий характер розподілу коштів між областями, який застосовано в Бюджеті-99. Деякі області мають зробити неявний трансферт коштів до держбюджету у формі часток прибуткових податків та одержати неявний трансферт під виглядом часток акцизних зборів. Крім того, всі адміністративно-територіальні утворення, за винятком міста Києва, мають одержати трансферт у формі дотації і всі мають одержати цільову субвенцію на освіту. Місто Київ зробило внесок у держбюджет, а Закарпатська область одержала спеціальну цільову субсидію. Сума всіх цих неявних та явних трансфертів визначає обсяг сумарного чистого трансферту між держбюджетом та обласними бюджетами. Як показано в таблиці 4, вісім областей-донорів мають зробити чистий внесок до

держбюджету, втрачаючи більшу частку розщеплених прибуткових податків, ніж вони одержують у вигляді розщеплених акцизних зборів, дотацій та цільових субвенцій. Дев'ятнадцять областей-одержувачів одержують позитивний чистий трансферт із держбюджету у вигляді комбінації часток акцизних зборів, цільових субвенцій та дотацій.

Зважте далі на природу формули, яка за відсутності податкового розщеплення може дати результат, дуже близький до розподілу міжобласних трансфертів, який передбачено в Бюджеті-99. У формулі взято видатковий стандарт для кожної області, який міститься в Бюджеті-99 та показано в таблиці 2. Теоретично формула розраховує розподіл позитивних та негативних обласних трансфертів, які дозволять кожній області досягти її регіонально диференційованого видаткового стандарту. В конкретних умовах формула мала б такий вигляд:

$$G_i = (257 \times I_i - 257 \times FCI_i) \times P_i,$$

де всі символи такі самі, як визначено вище. В цій формулі індекс податкоспроможності обчислюється на основі загальних прогнозів доходів для кожної області, врахованих у Бюджеті-99. Акцизні збори в цьому розрахунку не враховано, виходячи з того, що вони є джерелом доходів лише центрального уряду в цьому гіпотетичному експерименті.

У таблиці 6 розмір міжрегіональних трансфертів, передбачених Бюджетом-99, порівнюється з тим, який можна одержати, застосувавши наведену вище формулу. В перших двох колонках наведено існуючі *de facto* вилучення та субвенції для кожної області, які передбачено Бюджетом-99 та обчислено в таблиці 5. Наступні дві колонки показують вилучення та субвенції за формульною системою трансфертів, при якій ці фінансові потоки йшли б безпосередньо з заможніших областей до бідніших. Як можна бачити з таблиці 6, формула, хоч і не може повністю повторити розподіл міжобласних трансфертів, передбачений Бюджетом-99, дуже сильно наближається до нього майже в усіх випадках. Відхилення цифр, одержаних за допомогою формули, від показників бюджету складає менше десяти відсотків для всіх областей, за винятком Київської. Київська область випадає з загальної картини через те, що по ній прогнозовано надзвичайно великий шляховий збір, тому індекс податкоспроможності цієї області завищений. Тим не менше, з таблиці 6 можна зробити важливий висновок про те, що прозора трансфертна система, яка базується на формулі, є життєздатною альтернативою непрозорій системі податкового розщеплення. Вона дозволяє зазирнути за димову завісу, якою оплутані нині субнаціональні та державний бюджет, у спосіб, який забезпечить значно більшу доходну стабільність субнаціональним органам влади.

Деякі особливості цієї альтернативної системи трансфертів потребують додаткових коментарів. По-перше, вона віддзеркалює конкретну конфігурацію доходних та видаткових повноважень, які діяли в 1998 році. Якщо переглянути ці повноваження, елементи формули й, можливо, її структуру слід буде відповідно модифікувати. По-друге, система міжобласних трансфертів потребує створення механізму збору та виплати, за допомогою якого кошти передаватимуться від

заможних областей до бідних. Для того, щоб вилучати кошти від областей-донорів, необхідно запровадити схему розщеплення доходів. Наприклад, збирання трансфертів можна організувати таким чином, щоб кожен донор вносив частину своїх надходжень від прибуткового податку на спеціальний депозитний рахунок, і цю частину можна визначати як пропорцію між трансфертними внесками та очікуваними надходженнями від прибуткового податку. Обов'язок вчасного розподілу зібраних трансфертів між дотаційними областями можна покласти на Міністерство фінансів чи квазі-незалежну субвенційну комісію. Це відомство чи комісія матимуть відповідати також за моніторинг виконання формули та внесення пропозицій щодо її можливих змін у майбутньому.