

РОЗЩЕПЛЕННЯ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ЯК МЕТОД ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: АРГУМЕНТИ "ЗА" І "ПРОТИ"

Ухвалення Закону про Державний бюджет України на 1999 рік знаменувало собою повернення бюджетної системи України до практики т.зв. "податкових розщеплень". "За" і "проти" такого механізму аналізуються у праці, написаній доктором економічних наук Вейном Серском

Особливістю системи державних фінансів у колишньому Радянському Союзі, включаючи й Україну, була незмінна практика розподілу головних джерел доходів у більшості республік між бюджетами різних рівнів. За винятком Німеччини, де надходження від податку на заробітну плату розщеплюються між державним і місцевими бюджетами, ця практика, успадкована від радянської доби, не має насправді аналогів в організації державних фінансів Заходу. Чому такий механізм фінансування може виявитися непридатним і для економік перехідного періоду, пояснюється нижче. Але спершу проаналізуємо систему розщеплення податків у загальних рисах, щоб потім розглянути її в контексті нової бюджетно-фінансової історії України.

I. Розщеплення податкових надходжень: як воно працює?

Розщеплення податків є побічним продуктом командної економіки, за якої центральний уряд здійснював чіткий контроль за рівнями видатків субнаціональних урядів, які виконували роль агентів центрального уряду та були його продовженням у досягненні цілей, визначених центральним економічним планом. У відповідності з цією традицією і нині доходи розподіляються на три категорії: власні, фіксовані та регульовані. Власні доходи складаються зі зборів на виконання місцевих функцій, як от благоустрій території, й становлять лише невелику частку загальних доходів. Фіксованими доходами були загальнодержавні податки, закріплені виключно за певним рівнем бюджетів. Фіксованими доходами, приміром, субнаціональних бюджетів є податок із власників транспортних засобів, держмити та податок на прибуток комунальних підприємств. Регулюючі податки є нічим іншим, як "розщепленими" загальнодержавними податками, які були і залишаються головним джерелом доходів для бюджетів усіх рівнів. До цієї категорії відносився податок з обороту, який на початку 90-х років було замінено ПДВ, а нині – податок на прибуток підприємств, прибутковий податок з громадян та акцизи.

Частки регулюючих податків, делеговані кожному субцентральному уряду, обчислювались таким чином, щоб збалансувати їхні бюджети. Оскільки обсяги баз оподаткування різних субцентральних урядів істотно відрізнялись і відрізняються, закріплені частки податків також диференційовані: різні бюджети отримують різні частки тих чи інших податків, при чому природним є таке правило: відносно біднішим територіям приділяються більші частки податків, а відносно заможнішим - менші. Отже, розщеплення податків слугувало і продовжує слугувати досягненню двох важливих бюджетно-фінансових цілей водночас -- збалансуванню бюджетів субцентральних урядів та вирівнюванню їхньої податкоспроможності.

Як правило, вирівнювальний компонент податкового розщеплення забезпечує лише часткове бюджетно-фінансове вирівнювання. Для повнішого вирівнювання бюджетів

субцентральних урядів використовується механізм надання дотацій менш заможним регіонам та вилучення лишків з багатих.

II. Досвід застосування механізму розщеплення податкових надходжень в Україні

В Україні обсяг застосування механізму розщеплення податків і дотацій як бюджетно-податкового інструменту для вирівнювання обласних бюджетів змінювався з року в рік. У 1994 році всі прибуткові податки розщеплювались за 50-відсотковим нормативом (50% центру, 50% - областям), а ПДВ і акцизи -- за 20-відсотковим нормативом. Наслідком застосування єдиних нормативів по всіх областях була необхідність залучення дотацій як механізму досягнення повнішого вирівнювання обласних бюджетів. У 1994 році двадцять дві з двадцяти семи адміністративно-територіальних одиниць одержували дотації, а сім -- були донорами.

На субобласному рівні дуже мало що змінилося з радянських часів. Кожна область фінансує свої райони, застосовуючи комбінацію розщеплених податків та дотацій, і кожен район, у свою чергу, застосовує схожий рецепт для фінансування своїх міст, сіл та селищ. Всі розщеплювані податки розподіляються за принципом походження, внаслідок чого фінансові можливості субобласних органів влади прив'язуються до фінансового стану підприємств, розташованих на їхній території.

У 1995-у і 1996-у роках, як показано в таблиці 1, більшу увагу приділяли ПДВ, який відіграв роль головного регулятора. Частки ПДВ, одержані різними областями, були обернено пропорційні відносно податкоспроможності області. Біднішим областям дозволялося залишати собі всі надходження від ПДВ, зібрані на їхній території, а заможнішим адміністративно-територіальним утворенням, зокрема місту Київ, залишали лише невелику частку зібраних на їхній території надходжень від ПДВ. Як у 1995 р., так і в 1996 роках, розщеплення податків по регіонах було урізноманітнено тим, що Автономній республіці Крим та місту Севастополю дозволили залишити в своєму розпорядженні всі надходження від прибуткового податку з громадян та податку на прибуток підприємств, зібрані на їхній території, а також всі надходження від акцизів. Іншим областям було дозволено залишити в своєму розпорядженні менші частки цих податків -- 50 відсотків прибуткового податку з громадян, 70 відсотків податку на прибуток підприємств і 20 відсотків акцизних зборів. Завдяки тому, що різним областям було надано різні частки ПДВ, завдання вирівнювання було виконано значно більшою мірою, ніж раніше, тож кількість областей-одержувачів дотацій скоротилась до 14 в 1995 р. та 12 в 1996 р.

Приймаючи Бюджет-97, Україна майже відмовилася від практики розщеплення податків, схилившись до системи розділення податків, за якої держбюджет має свої доходні джерела, а обласні бюджети -- свої. Доходи від ПДВ було визначено як джерело фінансування виключно держбюджету, а доходи від податків на прибутки громадян та підприємств було віддано в повне розпорядження обласних бюджетів. У певному розумінні надання окремих джерел доходів для фінансування різних рівнів бюджетів є крайньою формою розщеплення податків, за якої частки різних регульованих податків набувають значення нуля чи ста відсотків для різних рівнів бюджетів. Цей новий розподіл доходів не посилив автономію областей, оскільки контроль за ставками оподаткування було збережено за центральним урядом. Однак в іншому розумінні завдяки розділенню податків обласні фінанси одержали певну додаткову ступінь свободи, бо сума одержуваних доходів тепер значно більше залежала від ефективності оподаткування.

Таблиця 1
Норматив розщеплення ПДВ

Області	1995	1996	Різниця
РЕС.КРИМ	100.0	100.0	0.0
ВІННИЦЬКА	97.6	100.0	2.4
ВОЛИНСЬКА	100.0	100.0	0.0
ДНІПРОПЕТРОВСЬКА	46.4	24.2	-22.2
ДОНЕЦЬКА	30.1	23.4	-6.7
ЖИТОМИРСЬКА	100.0	100.0	0.0
ЗАКАРПАТСЬКА	100.0	100.0	0.0
ЗАПОРІЗЬКА	22.9	20.0	-2.9
ІВАНО-ФРАНКІВСЬКА	100.0	89.0	-11.0
КИЇВСЬКА	100.0	91.6	-8.4
КІРОВОГРАДСЬКА	100.0	100.0	0.0
ЛУГАНСЬКА	78.1	72.8	-5.3
ЛЬВІВСЬКА	93.9	59.6	-34.3
МИКОЛАЇВСЬКА	100.0	100.0	0.0
ОДЕСЬКА	56.4	45.3	-11.1
ПОЛТАВСЬКА	24.7	20.0	-4.7
РІВНЕНСЬКА	100.0	100.0	0.0
СУМСЬКА	53.8	53.1	-0.7
ТЕРНОПІЛЬСЬКА	100.0	100.0	0.0
ХАРКІВСЬКА	76.7	44.1	-32.6
ХЕРСОНСЬКА	100.0	100.0	0.0
ХМЕЛЬНИЦЬКА	100.0	100.0	0.0
ЧЕРКАСЬКА	100.0	78.8	-21.2
ЧЕРНІВЕЦЬКА	100.0	100.0	0.0
ЧЕРНІГІВСЬКА	86.6	86.3	-0.3
М.КИЇВ	20.0	20.0	0.0
М.СЕВАСТОПОЛЬ	100.0	100.0	0.0

У 1997 р. акцизні збори ще розщеплювались у співвідношенні 50:50, але в 1998 р. від цієї практики також відмовились, і всі доходи від акцизів зараховувалися до держбюджету. В Бюджеті-98 було збережено запроваджену попереднього року систему роздільних джерел фінансування. Бюджет-99 передбачає істотний відхід від системи роздільних джерел доходів, яка діяла перед тим протягом двох років, і повернення до традиційної системи розщеплення податків між центром та областями. Згідно з положеннями Бюджету-99, всі надходження від ПДВ залишатимуться винятково за центральним урядом, але всі прибуткові податки, так само як акцизи розподілятимуться між центром та областями, причому нормативи зарахування часток податків до обласних бюджетів істотно відрізняються. Всі області одержують дотацію з центрального бюджету, а місто Київ залишається донором. Нижче ми проаналізуємо низку питань, що постають у зв'язку з поверненням до практики податкового розщеплення, так само як продовження розщеплення податків на субобласному рівні.

III. Наслідки розщеплення податків

Швидше позитивні, аніж негативні:

(а) Розщеплення податків і порушення в системі заохочення збирання податків

Коли нормативи розщеплення податків є неоднакові, розщеплення податків може вплинути на стимули до збирання різних податків. Загалом диференційоване розщеплення податків не повинно мати значення, оскільки державні податкові служби відповідають за збирання всіх податків, що зараховуються до бюджетів усіх рівнів, а місцева влада теоретично не має прямих важелів впливу на процес мобілізації коштів до бюджету. Однак лише теоретично – на практиці виявляється, що вона таки має неабиякий вплив, оскільки державні податкові інспектори мають фактично подвійне підпорядкування – формально вони підпорядковані лише центральному урядові, на службі якого перебувають, однак вплив на їхні дії місцевого органу влади, на території якого живуть і працюють, не слід недооцінювати. Отож, якщо частки деяких податків, що приділяються якійсь області, вищі, ніж частки інших податків, то податкові інспектори можуть відчувати тиск на обласному рівні: від них вимагатимуть сконцентрувати свої зусилля на збиранні саме цих податків на шкоду збиранню податків, частки яких, приділені цій області або тих, що взагалі повністю зараховуються до Держбюджету, нижчі. В деяких країнах, зокрема Киргизстані, цю проблему розв'язали, запровадивши єдині нормативи зарахування часток податків для всіх областей і переклавши основний тягар бюджетно-податкового вирівнювання на систему трансфертів.

Ця проблема загострюється, коли здійснюється відокремлення джерел доходів, оскільки область одержує всі надходження з одних джерел і жодних - з інших. Оскільки 1997 року було запроваджено розділення доходних джерел, несподівано високі надходження від податку на прибуток підприємств та недовиконання плану по надходженнях від ПДВ почасти віднесли на рахунок того, що місцеві органи влади мали можливість спрямувати енергію податкових інспекторів на посилене збирання саме податку на прибуток на шкоду ПДВ. Не маючи достатньо готівкових коштів, щоб сплачувати і ПДВ, і податок на прибуток, підприємства України опинились під тиском -- від них вимагали в першу чергу вносити податок на прибуток.

У таблиці 2 наведено дані, що емпірично підтверджують існування негативних стимулів до збирання податків в Україні. В цій таблиці області України розділено на дві групи. До першої групи віднесено всі області, які одержували сто відсотків ПДВ у 1996 році. Друга група об'єднує області, які одержували менші частки ПДВ у 1996 році, переважно менш ніж 20 відсотків. Було висунуте припущення, що області другої групи, які втратили менше, меншою мірою постраждали від запровадження негативного стимулу до збирання ПДВ, коли він став доходним джерелом виключно центрального уряду, а тому рівень збирання надходжень мав скоротитися істотніше в першій групі. Цифри, наведені в таблиці 2, певною мірою підтверджують це припущення, оскільки в першій групі надходження від ПДВ у 1998 р. скоротилися до 91 відсотка рівня 1996 року, а в другій групі скорочення було меншим -- лише до 97 відсотків. Однак у межах кожної групи можна побачити дуже великі відмінності в ефективності справляння ПДВ, оскільки надходження від ПДВ не скоротилися в усіх областях першої групи, тоді як в окремих областях другої групи надходження ПДВ істотно зменшилися. Зацікавленість місцевих органів влади в окремому і опосередкованому

стимулюванні стягнення передусім тих податків, що зараховуються до регіонального бюджету, промовисто ілюструється також співставленням часток податкової недоїмки, що підлягає зарахуванню до Держбюджету та до місцевого бюджету. Остання є значно нижчою, про що свідчить таблиця 8, додана до вміщеного в цьому щоквартальнику звіту про виконання місцевих бюджетів торік. Очевидно, що самими лише змінами в розщепленні податків не можна пояснити зміни в обсягах надходжень від ПДВ, що спостерігалися протягом трьох останніх років.

(б) Розщеплення податків і міжбюджетна фінансова дисципліна

Одним із непередбачених наслідків переходу до розділення податків у 1997 році стало те, що центральний уряд залишився без інструменту примусу для вилучення лишків областей-донорів. За відсутності розщеплення податків центральний уряд не міг змусити області-донори здійснювати платежі до центрального бюджету, як це передбачено Законами про бюджет на 1997 р. та 1998 р. Унаслідок цього багато областей-донорів не виконали свої зобов'язання по внесках, і центральний бюджет недоодержав певну суму коштів, потрібну йому для здійснення своїх власних видатків. Коли застосовується розщеплення податків, центральний уряд має ефективний механізм, за допомогою якого може змусити області-донори виконувати свої зобов'язання. Коли податки розщеплюються, центральний уряд автоматично отримує частину будь-якого податкового внеску до банку.

Швидше негативні, аніж позитивні:

(а) Розщеплення податкових надходжень і непрямі податки

Розщеплення податків краще працює щодо прямих, ніж непрямих податків, хоча навіть і у випадку прямих податків принцип походження, покладений в основу розщеплення, може породити складні проблеми при визначенні походження конкретних доходів. Наприклад, якщо податок на прибуток підприємств є розщеплюваним податком, то надходження від цього податку часто зараховують до бюджету області, де зареєстрований головний офіс даного підприємства, незважаючи на те, що підприємство може діяти в кількох областях. Аналогічна, хоч і менш гостра проблема виникає, коли прибутковий податок з громадян є розщеплюваним, і його зараховують до бюджету області, де працівник працює, а не області, де він мешкає (вже нині місцеві органи влади в Україні постають перед проблемою, коли, скажімо, платники податку працюють у обласному центрі, а мешкають – у передмісті).

Попередній досвід України у розщепленні надходжень від ПДВ підтвердив, що цей податок є нерозщеплюваним за своєю природою, і його можна застосовувати належним чином, лише якщо він належить до центрального рівня. Коли надходження від ПДВ розщеплювались між центральним та субнаціональним рівнем, виникали проблеми, що гальмували ефективне застосування ПДВ. Найсерйозніша проблема полягала в тому, що частки надходжень від ПДВ нерідко зараховувались не до того бюджету. Особливо наочною ця вада була у випадку експортних операцій. Скажімо, підприємство-посередник, зареєстроване в області N., купувало товар в області M. (певна річ, сплачувало там ПДВ), а потому експортувало придбану партію за кордон. Повернення ж вхідного ПДВ мало здійснюватися областю N.

Проблеми аналогічного характеру виникали й у випадку міжрегіональних підприємств, які продають свою продукцію в кількох областях. У цьому випадку ПДВ мали платити в бюджет області, в якій зареєстроване підприємство, а не областей, де здійснюється продаж. Загалом, коли йдеться про внутрішню торгівлю, небажання відшкодувати різницю між вхідним та вихідним ПДВ¹ виникає щоразу, коли купівля відбувається не в тій області, де збирається податок на купівлю сировини та матеріалів. У разі внутрішніх продажів розщеплюваний ПДВ за своєю природою є податком із продажів, що збирається за походженням, він спрямовує надходження відповідно до місця виробництва, а не місця споживання, тим самим посилюючи горизонтальні фіскальні диспропорції.

Хоча Бюджет-99 не повертається до практики розщеплюваного ПДВ, але в ньому передбачено поновлення розщеплення акцизних зборів. Це призводить до проблем, аналогічних тим, що тягнуться за розщеплюваним ПДВ. Зокрема, розщеплені акцизні збори спрямовують доходи до тих областей, де вироблено підакцизний товар. Податок на імпортовані підакцизні товари збирається митними органами до держбюджету й не потрапляє до бюджетів областей, на території яких відбувається імпортування. Однак у випадку підакцизних товарів вітчизняного виробництва області, де сконцентровано виробництво підакцизних товарів, одержать надто багато надходжень, а області, де ці підакцизні товари споживаються, надходжень недоодержать.

¹ або зараховувати її у рахунок майбутніх платежів, як це було передбачено попереднім законодавством по ПДВ.

Звичайно, це все не матиме значення, якщо в той самий час відбувається також коригування часток інших податків або рівнів субвенцій чи вилучень у цих областях. Але в будь-якому разі податкова система буде ефективнішою, коли спрямовуватиме доходи від акцизів до області, де підакцизний товар споживається.

Незайва Ілюстрація 1

Закладений до Бюджету-99 дозвіл областям утримувати до своїх бюджетів частину акцизних зборів вже в січні позначився на бюджетній поведінці деяких із них. Обласна влада, зокрема, не вельми прихильно ставиться до “експорту податкового навантаження” в межі своєї області – і робляться адміністративні спроби цього не допустити. Йдеться, зокрема, про рішення, ухвалені на Львівщині та Тернопільщині щодо продажу в місцевих магазинах алкогольної продукції, виготовленої виключно на місцевих лікєро-горілчаних заводах. Отже, на місцях здійснюється адміністративна спроба утримати акцизні гривні в місцевому бюджеті і не допустити їхнього перетікання в бюджети інших областей. Характерними є цитати з кількох регіональних видань:

- “Тернопільська газета” від 18.02.99: “Масовими є факти, коли на полицях наших магазинів відсутня продукція горілчаних заводів Тернопільщини, а натомість споживаємо сурогат і **наповнюємо бюджети інших областей** (виділено ГФА). За інформацією начальника управління торгівлі та побутового обслуговування населення облдержадміністрації П. Андрієвського, всі суб’єкти торгівлі області зобов’язані до кінця місяця укласти договори на поставку в торговельну мережу у першу чергу спиртних напоїв власного виробництва.”

- “Подолія” (Вінниця) від 2.03.99: “Торгівлею на теренах області займаються заїжджі комерсанти, **котрі сплачують податки деінде** (виділено ГФА). Тому районам рекомендовано (наказано?) мати справу з тими, хто зареєстрував свої структури на Вінниччині”.

“День” (Київ) від 2.03.99: “Створене нове обласне управління “Запоріжспецмонополія” збирається навести лад у сфері виробництва, зберігання, транспортування й реалізації спирту. Начальник управління Ігор Ярошенко впевнений, що в інтересах населення необхідно, щоб місцеві заводи, котрі займаються виробництвом лікєро-горілчаних виробів та вина, запрацювали на повну потужність і стали **наповнювачами обласного бюджету**. Поки що картина невтішна: ... сотні тисяч гривень **ідуть за межі регіону** (виділено ГФА).

Турбота облдержадміністрацій про наповнення обласного бюджету є зрозумілою, але навряд чи гідною в цих конкретних випадках наслідування, адже йдеться фактично про встановлення регіональної монополії на виробництво та продаж підакцизних товарів. Таким ось може бути відлуння бюджетного рішення.

(б) Розщеплення податків і фіскальна децентралізація

Система розщеплення податків спрямована на розв’язання проблем вертикального фіскального дисбалансу та горизонтального фіскального дисбалансу шляхом постійної підгонки нормативів відрахувань регулівних податків та рівнів дотацій і вилучень. Цілком очевидно, що фіскальна нестабільність, пов’язана з мало не щорічним коригуванням нормативів відрахувань та субвенцій, негативно позначається на процесі фіскальної

децентралізації. Субнаціональним органам влади важко претендувати на хоч би якусь розумну фіскальну автономію, якщо вони ніколи не знають наперед, з року на рік, який обсяг доходів матимуть у своєму розпорядженні. Без стабільних джерел фінансування та чітких, прозорих правил визначення доходів субнаціональні органи влади поставлені в умови такої цілковитої невизначеності в плані доходів, що про реалістичне бюджетне планування не може бути й мови. Крім того, збільшується ймовірність видаткової заборгованості, бо видаткові зобов'язання беруть за умов, коли нема чіткої уяви щодо того, чи справді можна собі їх дозволити. Одним із наслідків цієї нестабільності було те, що місцеві органи влади були зацікавлені у створенні позабюджетних фондів. Хоч яким небажаним явищем є створення таких фондів, але в умовах бюджетної непрозорості вони забезпечують хоча б благодійний захист від впливу непередбачуваних коливань доходів.

Окрім того, розщеплення податків не сприяє підвищенню відповідальної поведінки місцевих органів влади. Розщеплення податків дозволяє "конфіскацію коштів" до бюджетів вищих рівнів щоразу, коли місцеві органи влади чи то мобілізують більше доходів завдяки своїм власним зусиллям, чи скоротять неефективні видатки. Тому воно негативно позначається на заохоченні до ефективного прийняття рішень місцевими органами влади.

Незайва Ілюстрація 2

Серед мережі дитячих садків, які перебувають на утриманні Вишневської міської Ради (Київська область), є один, який не підпадає під жоден із критеріїв раціоналізації економічних рішень та бюджетної ефективності. Несприятлива демографічна ситуація, економічні фактори, коли чимало сімей не можуть віддати дитину до дошкільного закладу, призвели до різкого скорочення наповнюваності в дитсадках. Таким чином, у цьому дитсадку на двох вихованців припадає фактично один працівник персоналу. Проте міська Рада Вишневого не поспішає із закриттям дитсадка. Аргумент? Якщо заклад буде закрито і в такий спосіб заощаджено бюджетні кошти, районна рада при розгляді бюджету на наступний рік просто скоротить нормативи відрахувань для міста, і Вишневе нічого в результаті не виграс.

Більше того, розщеплення податків, на противагу розділенню податків та створенню власних джерел доходів субнаціональних органів влади, наділяє центральний уряд фіскальною функцією остаточного арбітра щодо рівнів субнаціональних видатків. Підтримуючи постійні рівні субвенцій, центральний уряд може коригувати нормативи відрахувань при розщепленні податків, щоб стимулювати чи стримувати обсяг субнаціональних видатків. Розщеплення податків означає, що субнаціональні органи влади не мають контролю над прирісними або додатковими джерелами коштів. Навіть якби субнаціональний орган влади фінансувався великою мірою за допомогою грантів від органів влади вищого рівня, то мав би більшу автономію за здатності доповнювати ті гранти надходженнями від податків, що контролюються ним. Розщеплення податків практично вириває цей контроль над надходженнями з рук субнаціональних органів влади й вкладає його до рук центрального уряду.

(в) Розщеплення податків, походження і вирівнювання

Розщеплення податків ґрунтується на принципі походження, за яким місцеві органи влади мають фінансуватися, принаймні частково, за рахунок надходжень від податків, зібраних на території, яка перебуває під їхньою юрисдикцією. Розщеплення податків ставить також за мету досягти вирівнювання шляхом приділення більших часток податків менш заможним регіонам. Однак таке завдання стане недосягненим, якщо неможливо буде точно спрогнозувати обсяг надходжень від розщеплюваних податків. Випадкові або несподівані коливання обсягів надходжень призведуть до загострення проблеми географічних нерівностей у видатках, на відміну від альтернативної системи -- створення фонду з цих коштів на вищому рівні органів влади й застосування трансфертів для фінансування органів влади нижчого рівня.

На субобласному рівні районні бюджети часто фінансуються переважно за рахунок надходжень від податку на прибуток підприємств, сплаченого місцевими підприємствами. В багатьох районах існує одне основне підприємство, яке сплачує чи не весь зібраний податок на прибуток підприємств. Таким чином, стан фінансового здоров'я району дуже тісно пов'язаний з економічною долею одного-єдиного підприємства. Якщо це підприємство процвітає, є прибутковим, район матиме ресурси, щоб задовольнити видаткові потреби. Однак якщо підприємство зашпорталось й стало нерентабельним, район не зможе задовольнити свої видаткові потреби й муситиме пристосовуватись до несподіваного скорочення доходів шляхом або урізання своїх видатків, що пов'язано з виникненням заборгованості, або звертання до області по фінансову допомогу. В будь-якому разі ця система місцевих державних фінансів тяжіє до створення істотних регіональних диспропорцій у видаткових сферах загальнодержавного значення, як от охорона здоров'я та освіта.

(г) Розщеплення податків і взаємозаліки

Взаємозаліки, або взаємне списання боргів між приватним та державним сектором за допомогою бартерних схем, є особливістю перехідної економіки, що викликає змішані почуття. В короткостроковій перспективі взаємозаліки надають місцевим органам влади можливість впоратися з деякими проблемами, пов'язаними з браком готівки в економіці. Однак у довгостроковій перспективі застосування взаємозаліків веде до затягування процесу структурної перебудови та збільшення тривалості існування нерентабельних підприємств.

Якщо визнати, що взаємозаліки є бажаним методом управління місцевими фінансами в короткостроковій перспективі, тоді практика розщеплення податків стає на заваді спроможності місцевих органів влади проводити взаємозаліки. При розділенні податків місцеві органи влади можуть вести переговори безпосередньо зі сторонами, які беруть участь у взаємозаліку, їм не потрібна на нього згода органу влади вищого рівня. Але якщо податки розщеплюються, то умови пропонованого взаємозаліку треба погоджувати з органами влади всіх рівнів, і місцевий орган влади мусить звертатися за згодою до органу влади вищого рівня, з яким ділить податок.

У цій згоді можуть відмовити, наприклад, якщо взаємозалік позначиться на доходах центрального уряду. Скажімо, якщо місцеве підприємство надавало послуги місцевій бюджетній установі в обмін на скорочення його заборгованості по податку на прибуток підприємств, і лише 20 відсотків цього податку зараховувалося до місцевого бюджету, то

місцевий орган влади навряд чи зможе одержати дозвіл на цей взаємозалік, оскільки 80 відсотків місцевого видатку було б профінансовано коштами, що мають зараховуватися до центрального бюджету, тобто центральний бюджет мусив би надати вимушену позику або трансферт місцевому органу влади.

(д) Розщеплення податків, бюджетна прозорість і підзвітність

Диференційовані частки податків роблять непрозорим основне питання державних фінансів, а саме: як оплачуються суспільні послуги й хто платить за них. Різні нормативи розщеплення податків для різних податків і регіонів створюють складний набір неявних трансфертних платежів, який руйнує будь-які зв'язки між податками, сплаченими окремими платниками, та обсягом суспільних послуг, які вони одержують. Унаслідок цього громадяни позбавлені будь-якої можливості примусити місцевих державних службовців відповідати за видаткові рішення, які вони приймають. Коли за цими рішеннями нема нагляду з боку громади, то місцеві державні службовці не відчувають достатньою мірою відповідальність за задоволення потреб та бажань місцевого електорату, що веде до втрати економічної ефективності. З іншого боку, коли застосовується система розділення податків, за якої громадяни знають, що податки, що вони їх сплачують, цілковито спрямовуються на фінансування надання місцевих суспільних послуг, набагато більшою буде вірогідність того, що громадськість забажає отримати відповідь на запитання типу: "як ви витрачаєте наші податки?", що призведе до посилення дисципліни в прийнятті місцевих видаткових рішень.

Підсумковий огляд проблеми розщеплення податків

Як видно з наведеного вище викладу плюсів та мінусів розщеплення податків, ця система має лише дві переваги. Порівняно з альтернативною системою розділення податків, податкове розщеплення створює менше негативних стимулів збирання різних податків і може слугувати центральному урядові за інструмент, за допомогою якого він змусить області, що їх визначено донорами, здійснювати трансфертні платежі до держбюджету. Однак жодна з цих переваг не є внутрішньо притаманною особливістю системи розщеплення податків. Якщо все зважити, то шкода, яку завдає розщеплення податків процесу фіскальної децентралізації та вирівнювання, досягненню мети ефективної бюджетної практики та забезпеченню підзвітності місцевих органів влади, робить цей метод непривабливим для фінансування функцій місцевих органів влади.