

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

С.Ю. Колодий,

Таврический национальный университет им. В.И. Вернадского

Вопросы реформирования системы межбюджетных отношений в Украине неоднократно поднимались в ведущих экономических и финансовых изданиях [3-8]. Авторами отмечались многочисленные проблемы, связанные с организацией и функционированием системы финансовых взаимоотношений между различными звеньями бюджетной системы нашего государства. В общем, совокупность этих проблем можно охарактеризовать следующими тезисами:

- отсутствовало четкое разграничение расходных полномочий между государственным и местными бюджетами, что приводило к возникновению так называемых “нефинансированных бюджетных мандатов”, т.е. ситуаций, когда из центра на уровень региона передается финансирование какого-либо вида расходов без передачи адекватных бюджетных ресурсов;
- отсутствовало четкое разграничение доходных бюджетных источников, апофеозом чего явилось применение механизмов ежегодных отчислений от регулируемых налогов, “львиную долю” которых составляли основные общегосударственные налоги (ООН): налог на добавленную стоимость (НДС), налог на прибыль предприятий (НПП), подоходный налог с граждан (ПНГ), акцизный сбор (АКЦ);
- механизмы бюджетного выравнивания не поддавались никакой критике, особенно страдая отсутствием экономической эффективности, “прозрачности”, формализации и обоснованности.

По каждому виду расходов местных бюджетов, учитываемых при определении трансфертов, построены финансовые нормативы бюджетной обеспеченности, рассчитанные на одного жителя или потребителя социальной услуги, и корректирующие коэффициенты к ним. Путем умножения этих нормативов, с учетом корректирующих коэффициентов, на количество жителей или потребителей социальной услуги получается стоимостная оценка потребности в финансировании соответствующих расходов.

Что касается доходов, то в БКУ они (по аналогии с расходами) четко делятся на доходы, учитываемые и не учитываемые при определении объемов межбюджетных трансфертов.

К доходам, закрепляемым за бюджетами местного самоуправления и учитываемым при определении объемов межбюджетных трансфертов, относятся подоходный налог, единый налог для субъектов малого предпринимательства (в части, подлежащей соответствующим бюджетам) и 5 видов неналоговых доходов. Данные налоги и сборы составляют корзину доходов, закрепленных за бюджетами местного самоуправления и учитываемых при определении объемов межбюджетных трансфертов.

К доходам местных бюджетов, не учитываемым при определении объема межбюджетных трансфертов, относятся местные налоги и сборы, плата за землю (в установленной части) и еще 15 различных налоговых и неналоговых поступлений.

Дотация выравнивания определяется как превышение стоимостной оценки объема расходов над прогнозным показателем доходов. Дотация, имеющая отрицательный знак, называется “средства, передаваемые в Государственный бюджет Украины из бюджета Автономной Республики Крым, областных и районных бюджетов, городских бюджетов”.

Вообще, бюджетные доходы всех без исключения регионов Украины будут находиться в зависимости от межбюджетных трансфертов: от обоснованности определения их величин, своевременности поступления и других факторов. По мнению О.П. Кириленко, основной причиной этого является механическое следование тенденциям “поширення принципу субсидарності в зарубіжних країнах” [2]. Однако в зарубежных странах (а имеются в виду высокоразвитые европейские страны) уровень экономического развития намного выше, чем в Украине, и они для обеспечения сравнительно одинакового уровня бюджетных расходов на душу населения во всех регионах могут пожертвовать экономической эффективностью.

Такое разграничение налогов должно применяться ко всем без исключения регионам и оставаться стабильным на протяжении длительного периода (3-5 лет).

Предлагаемая нами модель финансового выравнивания предполагает предоставление региону определенного трансферта (обозначим его “а”) и одновременное изъятие из остающихся в его распоряжении налоговых поступлений определенной доли (“b”), причем $0 \leq b \leq 1$. Трансферт и ставка налогообложения должны быть определены таким образом, чтобы для региона с низкими налоговыми поступлениями трансферт превышал изъятия, и, наоборот – для “богатых” регионов.

Введем следующие определения:

региональные налоговые доходы (РНД) – поступления ООН в местные бюджеты:

$$РНД = 0,3 \cdot НДС + 0,7 \cdot НПП + ПНГ + 0,3 \cdot АКЦ ; \quad (1)$$

межрегиональный паритет покупательской способности (МППС) – отношение стоимости потребительской корзины в регионе к стоимости минимальной среди регионов потребительской корзины;

скорректированные региональные налоговые доходы (СРНД) – РНД, скорректированные с учетом межрегионального паритета покупательской способности и рассчитанные на душу населения:

$$СРНД = \frac{РНД}{МППС \cdot Н} , \quad (2)$$

где $Н$ – численность населения в регионе;

$СРНД'$ – СРНД после финансового перераспределения:

$$\tilde{РНД}' = \tilde{РНД} \cdot (1 - b) + a ; \quad (3)$$

межрегиональный фонд финансовой помощи (МФФП) – аккумулированные за счет взносов регионов средства, предназначенные для осуществления финансового выравнивания.

Далее необходимо уточнить, что сумма трансфертов должна равняться сумме изъятий, т.е.

$$\sum_{i=1}^n \text{СРНД}'_i = \sum_{i=1}^n \text{СРНД}_i. \quad (4)$$

В этом случае происходит внутреннее перераспределение бюджетных средств между регионами, не затрагивающее средства государственного бюджета. С помощью этого удастся избежать субъективности в определении величин межбюджетных трансфертов.

В предлагаемой нами модели уровень финансового выравнивания будет одновременно регулироваться и величиной трансферта (а) и ставкой налогообложения (b). Исследуем механизмы этого регулирования. Для этого произведем операцию суммирования над обеими частями уравнения (3), учитывая

при этом, что $\sum_{i=1}^n a_i = n \cdot a$:

$$\sum_{i=1}^n \text{СРНД}'_i = (1 - b) \cdot \sum_{i=1}^n \text{СРНД}_i + n \cdot a. \quad (5)$$

Учитывая (4) и произведя некоторые преобразования, получим:

$$\overline{\text{СРНД}'} = \frac{a}{b} \text{ или } \overline{\text{СРНД}} = \frac{a}{b}. \quad (6)$$

В результате проведенных преобразований мы обнаружили, что должно наблюдаться строгое соотношение между ставкой отрицательного налога и величиной трансферта. Причем, если принимается решение об увеличении трансферта, то должна быть, соответственно, увеличена ставка налогообложения, и наоборот. Чем выше величина трансферта, тем выше уровень финансового выравнивания.

Исследуем в общем виде действие механизма финансового выравнивания, основанного на применении концепции отрицательного налогообложения, при различных уровнях межрегиональной дифференциации в СРНД. Предположим, что последняя характеризуется соотношением (1:(c·d)), причем для региона-донора верно:

$$\begin{cases} \text{СРНД} = \overline{\text{СРНД}} \cdot c \\ c > 0 \end{cases}, \quad (7)$$

реципиента:

$$\begin{cases} \text{СРНД} = \overline{\text{СРНД}} : d \\ d > 0 \end{cases}. \quad (8)$$

На основе представленных формул можно сделать следующие выводы:

1) чем выше будут значения b и c, тем ниже будет уровень перераспределенных СРНД регионов-доноров по сравнению с ее первоначальным состоянием;

2) чем выше будут значения b и d , тем значительнее будет превышение СРНД' над СРНД у регионов-реципиентов;

3) превышение СРНБ' среднего значения находится в прямой зависимости от b и обратной от c ;

4) чем выше b и ниже d , тем меньше разница между перераспределенными доходами реципиентов и среднерегionalным значением.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Украины.
2. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. – 2000. – № 6. – С. 64-69.
3. Кульчицкий М.И. Проблемы и пути усовершенствования бюджетной системы Украины // Региональная экономика. – 2000. – № 1(15). – С. 14-21.
4. Лунина И. Местные бюджеты Украины: поиск новых подходов к проведению реформ // Экономика Украины. – 1998. – № 3. – С. 31-41.
5. Пакась В.І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування // Фінанси України. – 2000. – № 8. – С. 67-73.
6. Рыбак В. Проблемы формирования доходных источников местных бюджетов // Экономика Украины. – 1996. – № 10. – С. 29-38.
7. Симоненко В. Совершенствование финансово-экономической базы бюджетов Украины // Экономика Украины. – 2000. – № 3. – С. 28-34.
8. Ткачук І.Г. Економічні передумови фінансової незалежності регіону // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 3-11.

Колодий, С.Ю. Основные направления реформирования системы межбюджетных отношений в Украине [Текст] / С.Ю. Колодий // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. - Суми: УАБС НБУ, 2002. - Т. 5. - С. 255-260.