Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua

T23

Доходи місцевих бюджетів: все більша залежність від Києва?

Резюме

У фіскальному 2004 році, найбільш імовірно, відбуватиметься зменшення нетрансфертних надходжень до бюджетів місцевих самоврядувань в Україні, що призводитиме до збільшення перерозподілу через дотації вирівнювання. Для цього існує дві причини: введення фіксованого 13%-го податку на доходи фізичних осіб, який на 100% передано місцевим самоврядуванням, призведе до зменшення податкових надходжень на 2,5 млрд. грн. Окрім цього, власні надходження місцевих самоврядувань (місцеві податки та збори), схоже, знаходяться у стані стагнації. Тенденція до заміни трансфертами надходжень від власних податків та податків на виконання делегованих повноважень не сприяє посиленню автономії місцевих бюджетів, чого прагне досягти уряд України у довгостроковій перспективі. Хоча Конституція України, Закон України "Про місцеве самоврядування" та Бюджетний кодекс України передбачають досить високий рівень фіскальної децентралізації та декларують платоспроможність місцевої влади як фундаментальний принцип суспільних фінансів України, у дійсності місцеві органи влади жорстко обмежені за джерелами надходжень та в прийняті відповідних рішень, а місцеві бюджети знаходяться під загрозою недофінансування.

Тому нашою загальною рекомендацією на середньострокову перспективу є перегляд Бюджетного кодексу з метою адаптації його статей місцевого фінансування протягом наступних двох років. Нашим внеском до обговорення цього питання може бути список наступних рекомендацій.

1. Якщо збільшення трансфертів не є бажаним з політичної точки зору, ми рекомендуємо знизити коефіцієнти вирівнювання у трансфертах, що спираються на формулу, для того, щоб створити стимули для місцевих самоврядувань удосконалювати податкову базу та зменшувати обсяг прямих трансфертів.
2. У випадку податків (як то податок на доходи фізичних осіб), що призначені для виконання делегованих повноважень, центральному уряду слід було би не передавати їх місцевій владі на 100%, а ділити у співвідношенні, яке б гарантувало зацікавленість обох сторін у встановлені належних ставок податку та його зборі.

3. Однією з можливостей компенсації зменшення трансфертів та частки податку на доходи фізичних осіб, міг би стати пропорційний розподіл між центральним урядом та місцевими самоврядуваннями податку на прибуток підприємств, податків за спрощеною системою та податку на додану вартість (ПДВ).
4. Платі за землю слід надавати більшої ваги як місцевому податку шляхом скасування пільг.
5. Широкий спектр суто місцевих податків слід переглянути, аби визначити, які з них є "збитковими", тобто адміністрування яких обходиться надто дорого.
6. У довгостроковій перспективі більше політичної ваги в Україні слід надавати місцевим самоврядуванням. До адміністративної та політичної реформи слід включити зміни в структурі надходжень місцевих самоврядувань для сприяння їх фіскальній незалежності та підзвітності місцевої влади.

1 Надходження до місцевих бюджетів в Україні

В таблиці 1 наведено статистичні дані по надходженнях до місцевих бюджетів та консолідованого бюджету, співвідношення надходжень до місцевих бюджетів та консолідованого бюджету і ВВП, рівень перерозподілу ВВП (співвідношення надходжень до консолідованого бюджету з ВВП) за період 2000-2004 рр.

Таблиця 1: Показники доходів місцевих бюджетів в Україні[1]

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004 (план)*
Доходи місцевих бюджетів, *млн. грн.*	18,6	24,9	28,2	34,3	33,4
Доходи консолідованого бюджету, *млн. грн.*	48,4	53,9	61,9	75,2	78,0
Питома вага доходів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті, *%*	38,4	46,0	45,6	45,6	42,8
Доходи місцевих бюджетів, *% до ВВП*	10,9	12,2	12,8	13,0	11,8
Доходи консолідованого бюджету, *% до ВВП*	28,5	26,4	28,0	28,6	27,5

Джерело: Звіти Державного казначейства, Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", власні розрахунки.

Як видно з таблиці, надходження до консолідованого бюджету за звітні роки значно зросли (принаймні у номінальному виразі). Така ж тенденція спостерігалась і в місцевих бюджетах до 2003 року (частка місцевих бюджетів в консолідованому бюджеті протягом 2001-2003 рр. залишалась практично незмінною). Окрім цього, хоча прогнозований рівень перерозподілу ВВП у цьому році нижчий рівня 2000 року, заплановане співвідношення надходжень місцевих бюджетів з ВВП на 2004 рік вище, ніж у 2000 році.

На основі цих даних можна зробити висновок, що загальна ситуація з фінансуванням місцевих бюджетів видається досить позитивною. Згідно таблиці 1, проблема з'явилась лише в цьому році, коли заплановане співвідношення надходжень місцевих бюджетів з ВВП є нижчим після того, як воно зростало у попередні зазначені роки. Цей результат викликає занепокоєння, оскільки місцеві

[1] Ця робота використовує оцінку Держкомстату станом на лютий 2004 щодо розміру ВВП у 2003 році, та прогноз ВВП на 2004 рік з пояснювальної записки до Закону про Державний Бюджет 2004.

самоврядування нестимуть основну частину витрат податкової реформи 2004 року переважно з причини реформування податку на доходи фізичних осіб, що буде проаналізовано в наступному розділі.

Однак представлена статистика поки що не дає цілісного уявлення, оскільки вона не показує складу надходжень до місцевих бюджетів. В наступному розділі цієї роботи підсумовується структура надходжень до місцевих бюджетів, а в розділі 3 вона перевіряється на відповідність економічно обґрунтованим принципам фінансування місцевих самоврядувань. В розділі 4 розглядаються способи поліпшення стабільності фінансування місцевих бюджетів в Україні, а в розділі 5 наведено висновки та рекомендації щодо економічної політики.

2 Структура надходжень до місцевих бюджетів в Україні

Надходження до бюджетів місцевих органів влади складаються з трьох частин: надходження від власних податків, надходження від податків, переданих для фінансування виконання делегованих повноважень, та надходжень у формі трансфертів від центрального уряду.

У таблиці 2 представлено статистику по цій структурі: варто зауважити, що чітке розмежування надходжень місцевих самоврядувань на "власні" та "делеговані" було введено лише з 2002 року, коли набув чинності Бюджетний кодекс. Однак ми включили основні компоненти надходжень місцевих бюджетів і за два минулі роки для того, щоб проаналізувати їх динаміку протягом більшого періоду часу.

Таблиця 2: Структура доходів місцевих бюджетів в Україні, млрд. грн.

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004 (план)*
Доходи місцевих бюджетів без врахування трансфертів	**14,2**	**17,6**	**19,4**	**22,5**	**18,9**
Власні доходи, з яких	-	-	5,7	6,8	5,6
- плата за землю	1,4	1,6	1,8	2,0	2,0
- податок з власників транспортних засобів	0,53	0,55	0,59	0,60	0,52
- суто місцеві податі	0,49	0,51	0,54	0,59	0,47
- податок на прибуток підприємств комунальної власності	0,28	0,06	0,15	0,15	0,13
- власні надходження бюджетних установ	1,1	1,2	1,6	1,9	0,94
- кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності	0,22	0,33	0,62	1,0	0,99
Надані податки	-	-	13,7	15,8	13,3
з яких податок на прибуток фізичних осіб	6,4	8,8	10,8	13,5	11,0
Трансферти з державного бюджету	**4,4**	**7,2**	**8,8**	**11,7**	**14,5**
Трансферти, розраховані за формулою	4,1	4,2	4,3	5,9	7,4
Інші трансферти (субсидії)	0,3	3,0	4,5	5,8	7,1
Загальні доходи	**18,6**	**24,8**	**28,2**	**34,3**	**33,4**

Джерело: Звіти Державного казначейства, Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", власні розрахунки.

Як видно з таблиці, номінальне зростання надходжень місцевих бюджетів за період з 2000 по 2003 рік (15,7 млрд. грн.) було майже порівну розподілене між збільшенням нетрансфертних надходжень та трансфертами місцевим самоврядуванням з державного бюджету. Проте з 8,3 млрд. грн. збільшення надходжень без врахування трансфертів, 7,1 млрд. грн. було отримано лише за рахунок збільшення надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб. Решта

суми збільшення надходжень було отримано за рахунок зростання власних надходжень бюджетних установ[2] та податку на землю.

Цей рік обіцяє бути досить проблемним для місцевих самоврядувань, оскільки їх надходження прогнозуються на рівні, нижчому майже на 1 млрд. грн. у порівнянні з 2003 роком. Надходження без врахування трансфертів знизяться до рівня нижче 2002 року, головним чином, через різке падіння обсягів збору податку на доходи фізичних осіб у 2004 році, який в останні роки був основною статтею нетрансфертних надходжень. Ситуація загострюється через прогнозоване зниження власних надходжень до рівня нижче 2002 року (та на 1,2 млрд. грн. менше надходжень 2003 року). Збільшення трансфертів, що планується на поточний рік, очевидно, буде не достатнім для покриття різниці, і буде навіть дещо меншим, ніж у період з 2002 по 2003 рік.

Нетрансфертні надходження

Одним з тривожних сигналів для місцевої влади є зменшення частки нетрансфертних надходжень в сукупних доходах місцевих бюджетів, тобто, місцеве самоврядування робиться більш залежним від ресурсів, що виділяються з державного бюджету (див. таблицю 3).

В Бюджетному кодексі розрізняються дві частини нетрансфертних надходжень: власні надходження (які повинні використовуватись для фінансування власних повноважень та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) та "делеговані" державні податки (передаються місцевим самоврядуванням центральним урядом для виконання "делегованих" повноважень та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів).

Таблиця 3: Питома вага нетрансфертних доходів місцевих бюджетів у загальних доходах місцевих бюджетів, консолідованому бюджеті та їх відношення до ВВП

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004 (план)*
Питома вага "чистих" доходів місцевих бюджетів у загальних доходах місцевих бюджетів, %	76,3	70,9	68,8	65,8	56,6
Питома вага "чистих" доходів місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті, %	29,3	32,6	31,4	30,0	24,3
"Чисти" доходи місцевих бюджетів, *% до ВВП*	8,4	8,6	8,8	8,6	6,7

Джерело: Звіти Державного казначейства, Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", власні розрахунки.

В таблиці 4 представлено частку суто місцевих податків та інших **власних надходжень** місцевих бюджетів у сукупних надходженнях до місцевих бюджетів та їх співвідношення з ВВП. В принципі, *місцеві податки* повинні бути важливою статтею надходжень до бюджету місцевого самоврядування та головним інстру-

[2] Це джерело надходжень було введено з 2000 року.

ментом його *власної* фіскальної політики.[3] В Україні ці місцеві податки є найслабшим компонентом власних надходжень до місцевих бюджетів, складаючи перелік з близько десяти податків та зборів, на які місцеві самоврядування мають (обмежений) вплив щодо встановлення їх бази та розмірів ("суто місцеві податки" у таблиці 2). Фактично, на цей рік планується номінальне зниження надходжень від сплати місцевих податків до рівня, нижче 2000 року.

Таблиця 4: Відношення суто місцевих податків та власних доходів місцевих бюджетів до їх загальних доходів і ВВП в Україні

	2002	*2003*	*2004 (план)*
Частка місцевих податків у загальних доходах місцевих бюджетів, *%*	1,9	1,7	1,4
Місцеві податки, *% до ВВП*	0,25	0,23	0,17
Частка власних доходів у загальних доходах місцевих бюджетів, *%*	20,3	19,2	16,9
Власні доходи місцевих бюджетів, *% до ВВП*	2,6	2,6	2,0

Джерело: Звіти Державного казначейства, Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", власні розрахунки.

Як видно з таблиці 2, більшість джерел власних надходжень є досить ненадійними. *Плата за землю*, яка могла б стати основною статтею місцевих фінансів, рясніє пільгами та звільненнями від його сплати (більшість яких центральний уряд надає без виплати компенсації місцевим органам влади), і планується, що надходження від сплати цього податку перестануть зростати у 2004 році. Податок з власників транспортних засобів (який кваліфікується як "податок на власність"), також потерпає від численних винятків. *Податок на прибуток підприємств комунальної власності* дуже малий і надходження від нього зменшуються, можливо, через погіршення платоспроможності цих підприємств, викликане фіксованими тарифами за їх послуги. Зменшення цих надходжень є добрим знаком, оскільки здійснення господарської діяльності не є завданням місцевих органів влади, хоча недоїмки повинні компенсуватись. *Власні надходження бюджетних установ* – це досить непрозоре джерело фінансування місцевих бюджетів, наприклад, у 2003 році більше 1 млрд. грн. цих надходжень було отримано з таких джерел, як "благодійні внески" і тому подібне. Передбачене зниження цих надходжень у 2004 році пов'язане, головним чином, із запланованим різким зменшенням цих "внесків". Кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, досить суттєво зросли за період з 2000 по 2003 рік, можливо, завдяки поліпшенню адміністративного керування цим процесом. Од-

[3] "Європейська хартія про місцеве самоврядування", яку Україна ратифікувала у 1997 році, визначає, що принаймні частина фінансових ресурсів місцевого самоврядування отримуватись за рахунок місцевих податків та зборів, і вони можуть визначати їх ставки в межах юридично встановлених лімітів. **Власна фіскальна політика** означає частку видатків, рішення про розмір яких місцеві самоврядування можуть приймати самостійно, на відміну від делегованих повноважень.

нак запланована стагнація цих надходжень у 2004 році може вказувати на те, що ці ресурси буде незабаром вичерпано. Решта джерел власних надходжень місцевих бюджетів є досить несуттєвими.

В цілому, власні надходження становлять лише невелику частину надходжень місцевих бюджетів (близько 17% у 2004 році), і їх стагнація у порівнянні зі зростанням витрат становить загрозу для платоспроможності органів місцевої влади, тому що центральний уряд не зобов'язаний компенсувати їм дефіцит у фінансуванні виконання власних зобов'язань.

Основною статтею **делегованих податків** є податок на доходи фізичних осіб, який приносить левову частку надходжень у місцеві бюджети. Передача надходжень від сплати податку на доходи фізичних осіб місцевим бюджетам було позитивним кроком на шляху забезпечення місцевих бюджетів належним джерелом доходів, але впровадження 13% фіксованої ставки цього податку у 2004 році разом з майже всеохоплюючою соціальною пільгою[4], передбаченою для цього податку, ставить під загрозу платоспроможність місцевих органів державної влади у цьому році. У 2003 році податок на доходи фізичних осіб дав місцевим бюджетам понад 13,5 млрд. грн., що становило майже 40% від сукупних надходжень до місцевих бюджетів у тому ж році. Центральний уряд на 2004 рік прогнозує надходження від сплати цього податку у розмірі близько 11 млрд. грн., що становитиме менше 33% надходжень місцевих бюджетів. Але існують серйозні сумніви щодо того, чи буде досягнуто хоча б цієї цілі, оскільки така оцінка спирається на припущення значного ефекту детінізації та створення додаткових надходжень за рахунок розширення податкової бази[5]. Хоча уряд заявляє про те, що місцевим бюджетам буде забезпечено достатній рівень компенсації через трансфертні механізми, реформа податку на доходи фізичних осіб може поставити під загрозу стабільність місцевих фінансів та звужуватиме й надалі простір для проведення власної фіскальної політики органами місцевої державної влади.

Трансферти

Як показано в таблиці 5, в структурі надходжень до місцевих бюджетів в Україні все більшу домінуючу роль відіграють трансферти від центрального уряду. Їх частка в сукупних надходженням місцевих бюджетів з 2000 року зросла майже вдвічі. Існують два основні види трансфертів: трансферти, що спираються на формулу, та додаткові асигнування (субвенції), які можуть спрямуватись до місцевих самоврядувань на різні цілі – від фінансування інвестиційної діяльності в регіоні до подолання наслідків стихійних лих. Трансферти, що спираються на формулу, можуть здійснюватись у двох протилежних напрямках: з центрального до місцевого рівня (які в такому випадку називають "дотаціями вирівнювання"), та кошти, що передаються від місцевих бюджетів до державного бюджету (їх роль стала досить несуттєвою, як можна побачити в таблиці 5). Трансферти спираються на формулу, яка має наступну загальну форму:

---

[4] Ця пільга полягатиме у зменшенні оподатковуваного доходу, і згідно правил його підрахунку це серйозно розмиє податкову базу.

[5] Див. Коментарі до доходної частини першого Проекту Закону "Про Державний бюджет України на 2004 рік", ІЕД, вересень 2003.

$T_i = (a_i (G_i – R* FC_i))* P_i$

Де T_i – трансферт (додатне число, якщо адміністративно-територіальна одиниця є дотаційною, від'ємне – якщо вона спрямовує кошти до державного бюджету), a_i – коефіцієнт вирівнювання (зараз встановлюється в діапазоні від 0,6 до 0,9 для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, та на рівні 1 для дотаційних бюджетів), G_i – рівень державних витрат на душу населення, R – делеговані надходження на душу населення в середньому по всім місцевим бюджетам, FC_i – індекс відносної податкоспроможності бюджету i відносно середнього показника, а P_i – населення адміністративно-територіальної одиниці i. Потреби у витратах на душу населення встановлюються центральним урядом з урахуванням категорій витрат. Індекс відносної податкоспроможності FC_i вимірює фактичні надходження від делегованих податків на душу населення протягом базових (останніх) трьох років відносно середнього показника по країні.[6]

Формула має два вирішальні параметри. Коефіцієнт "a" визначає міру вирівнювання по місцевим самоврядуванням після трансфертів. На індекс відносної податкоспроможності FC_i може впливати сам регіон шляхом застосування кращої господарської чи фіскальної політики. При умові, що коефіцієнт вирівнювання a_i становитиме 1, фіскальний дефіцит буде компенсовано, а будь-який фіскальний надлишок буде забрано. Оскільки місцеві самоврядування можуть самі впливати на індекс відносної податкоспроможності, стимул робити це може виходити лише з належного підбору коефіцієнту a_i, на який регіони не в змозі впливати.

Бюджетний кодекс встановлює коефіцієнт вирівнювання a_i в діапазоні від 0,6 до 1, але на практиці центральний уряд фіксує його на рівні 1 для дотаційних бюджетів кожного року з часу впровадження Бюджетного кодексу. Це означає, що місцеві органи влади з дотаційними бюджетами не мають стимулів для збільшення своїх надходжень для закриття фіскального дефіциту, оскільки він будь-якому випадку буде повністю покритий з державного бюджету. Однак для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, коефіцієнт вирівнювання у 2002 році був у межах 0,8-1, та 0,9-1 у 2003 році. Отже, багатші регіони були зобов'язанні віддавати майже весь свій фіскальний надлишок. На цей рік уряд передбачив особливу шкалу, яка встановлює значення коефіцієнту a від 0,6 до 0,9 залежно від **темпу зростання надходжень від делегованих податків** у відповідної адміністративно-територіальної одиниці протягом базового трьохрічного періоду (чим вищі темпи зростання, тим менше надлишкових ресурсів передаються до державного бюджету). Хоча це, в принципі, набагато ефективніший та економічно більш обґрунтований механізм, здається, що передбачені критерії зростання надходжень надто завищено. Наприклад, аби отримати другий після максимального коефіцієнт вирівнювання (0,85 замість 0,9) ОМС повинен продемонструвати зростання в розмірі більше 56% у порівнянні з базовим періодом (або 25% зростання в середньому за два роки підряд)! Отже, "надто ефективний" характер процедури вирівнювання, мабуть,

[6] Фактичний розрахунок трансфертів дещо складніший, тому що для кожної основної категорії видатків існують різні формули і також тому, що робляться поправки для врахування регіональних відмінностей в потребах у видатках G (з огляду на відмінності у витратах) та у втратах податкових надходжень в результаті звільнень від сплати податку, наданих центральним урядом (див. Ulrich Thiessen, "Fiscal federalism in transition: A suggested framework of analysis and empirical evidence." DIW Research Notes 16, 2002, Berlin).

не зміниться бажаним чином, тому варто було би скоригувати коефіцієнти зростання в сторону зниження.

Таблиця 5: Міжбюджетні трансферти в Україні

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004 (план)*
Трансферти з державного бюджету до місцевих бюджетів, млрд. грн., з яких	4,4	7,2	8,8	11,7	14,5
дотації вирівнювання	4,1	4,2	4,3	5,9	7,4
прямі субсидії	0,3	3,0	4,3	5,8	7,1
Трансферти з місцевих бюджетів до державного бюджету, млрд. грн	1,4	2,5	2,9	2,4	1,6
Питома вага трансфертів з державного бюджету у загальних доходах місцевих бюджетів, %	23,7	29,1	31,2	34,2	43,4

Джерело: Звіти Державного казначейства, Закон "Про Державний бюджет України на 2004 рік", власні розрахунки.

Окрім цього, підрахунок відносної податкоспроможності FC_i орієнтується просто на збір податків за три базові роки без врахування справжнього потенціалу збору податків адміністративно-територіальної одиниці.[7] Така практика, вочевидь, була одним з чинників, що призвели до зменшення кількості місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, з 89 у 2002 році до 56 у 2004 році. Як висновок, формульний підхід створює менше стимулів для поліпшення ситуації зі збором податків місцевими самоврядуваннями, ніж це можливо.

Трансферти, що визначаються за формулою, становлять лише одну половина коштів, які спрямовують від центрального уряду регіонам (див. таблицю 5). Інша половина складається з **прямих субсидії**, які частіше всього надаються в якості інвестиційної підтримки[8] та субсидій, призначених для соціальних потреб. Як показано в таблиці 5, частка трансфертів в місцевих надходженням різко збільшується. До того ж особливо зросла частка прямих субсидій. Через цю останню обставину трансферти все ще значною мірою є предметом щорічних переговорів між центром та окремими місцевими самоврядуваннями.

3 Принципи фінансування місцевих бюджетів та поточна імплементація

Місцеві бюджети в Україні явно потребують надійного джерела власних надходжень, якщо вони не повинні все більше ставати залежними від трансфертів

[7] Тіссен (див. виноску 6) пропонує вивчити російські методи розрахунку місцевої фіскальної потужності, у яких місцевий ВВП також застосовується у якості еталону.

[8] Див. також роботу T22 "Як підвищити ефективність суспільних інвестицій в Україні?", ІЕД, лютий 2004 року.

центрального уряду. Як показав наш вищенаведений аналіз, наразі схоже на те, що трансфертні надходження місцевих самоврядувань збільшуються, а нетрансфертні надходження відповідно зменшуються. Аби це не призвело до а) вищої фіскальної залежності місцевих самоврядувань від центрального уряду, та б) більшого міжбюджетного перерозподілу, необхідно у середньостроковій перспективі переглянути правила, чинні для бази власних надходжень місцевих бюджетів. Перш ніж перейти до конкретного розгляду, слід викласти деякі науково прийняті принципи, що стосуються надходжень до бюджетів місцевих самоврядувань:[9]

1. Нижчі рівні влади повинні мати суттєві власні надходження, визначені ними самостійно в межах певних лімітів.
2. Джерела доходів до бюджетів місцевих самоврядувань повинні бути достатніми, стабільними та передбачуваними.
3. Податки, які стягують до місцевих бюджетів, повинні в першу чергу стосуватись відносно нерухомих факторів виробництва, таких як земля, чи основний капітал.
4. Якщо система трансфертів потрібна як доповнення (що має місце у більшості випадків), вона повинна базуватись на правилах, бути прозорою та враховувати потенційну здатність місцевих самоврядувань підвищувати обсяг надходжень.

Далі ми коротко перевіримо три частини надходжень місцевих самоврядувань на відповідність цим принципам:

A. **Місцеві податки та інші власні надходження** зараз є незначними (становлять лише одну п'яту загальних надходжень місцевих бюджетів) та місцеві органи влади можуть здійснювати на них лише обмежений вплив. Потенціал надходжень від плати за землю, який міг би бути головною статтею місцевих фінансів, використовуються далеко не повною мірою. Податки на фактори виробництва становлять лише малу частину власних надходжень місцевих бюджетів, а їх збір, схоже, знаходиться у стані стагнації, не заважаючи на економічне зростання в країні. До того ж, велика гама місцевих податків, скоріше всього, вимагає високих затрат на їх стягнення.

B. Серед **делегованих податків** домінуючу роль відіграє податок на доходи фізичних осіб, який майже повністю передано місцевим самоврядуванням. Це джерело надходжень є відносно стабільним протягом економічних циклів: стабільніше ніж податок на прибуток підприємств, але менш стабільне, ніж податок на додану вартість. Проблема з делегуванням податку на доходи фізичних осіб полягає в тому, що він повністю передається місцевим бюджетам, але рішення по ньому приймають центральний уряд та парламент. Оскільки центр не отримує надходжень від цього податку, він не має достатньо сильних стимулів для того, щоб регулювати податок на доходи фізичних осіб таким чином, аби він забезпечував стабільні надходження для місцевих бюджетів. Наприклад, введення фіксованої ставки податку на доходи фізичних осіб може викликати змен-

[9] Див. Тіссен (виноска 6).

шення делегованих надходжень місцевих бюджетів, наслідком чого буде збільшення обсягу трансфертів.

С. **Трансферти, що спираються на формулу**, відповідають другому принципу, оскільки вони здійснюють стабілізуючий вплив на доходи регіонів. Принцип 4 теоретично виконується, оскільки формульний підхід є прозорим на перший погляд та враховує фіскальний потенціал регіону чи муніципальної громади. Перша проблема з прозорістю полягає в тому, що формулу слід розрахувати для 689 адміністративно-територіальних одиниць, що ускладнює громадськості відслідкування можливих дивних результатів процесу складення бюджету. І як стверджується в попередньому розділі, формульний підхід надає менше стимулів для поліпшення податкової бази та збору податків місцевими громадами, ніж це можливо. Збільшення частки прямих трансфертів у вигляді субсидій залишає багато простору для "бюджетних торгів" між центральним урядом та місцевими органами влади.

Далі ми розглядатимемо можливі зміни у системі міжбюджетних відносин в Україні, які можуть змінити останні тенденції збільшення фіскальної залежності.

4 Методи поліпшення стабільності місцевих бюджетів

Місцеві податки

Перш за все, необхідно відповісти на питання: який податок може "підійти" для місцевого рівня? В принципі, він повинен сплачуватись резидентами місцевої громади, які згодом отримають його назад у формі місцевих видатків[10]. Цей простий механізм уможливлює незалежність місцевої фіскальної політики, яку здійснює обрана влада, та відображає бажання місцевих платників податків. Зокрема, місцевий податок повинен бути стабільним і тому спиратись на досить нерухомі фактори, такі як земля чи інший основний капітал, як то податок на майно.[11] Однак податок на майно навряд чи зможе швидко вирішити проблему надходжень ОМС. Адміністрування податку на майно дорого обходиться через проблеми з оцінюванням та його юридичними наслідками, з огляду на що, наприклад, в Німеччині значення податку на майно стало меншим протягом останнього десятиріччя.[12] З огляду на це ми би не розглядали загальний податок на майно як найвищий пріоритет.

Однак, можливою відправною точкою для впровадження податку, який би спирався на матеріальні активи, могла би стати плата на землю, яка повинна служити замінником відсутнього оподаткування прибутків сільськогосподарських підприємств. Уряд міг би зміцнити місцеві фінанси шляхом реформування існуючого закону про плату за землю. Більшість існуючих пільг по цьому податку,

---

[10] Див. Wayne R. Thirsk "Fiscal Decentralization in Ukraine" in "Ukraine through transition: Challenges and Strategies," edited by Janusz M. Szyrmer and Khwaja M. Sultan, Kyiv 2000, ст. 133.

[11] Більш питання розглядається в "Ukraine: Tax Policy and Tax Administration", World Bank 2003, ст. 64-67.

[12] Витрати на адміністрування податку на майно (окрім землі) піднялись до 30% надходжень від сплати цього податку, тому це було однією з причин фактичного скасування податку на майно. Важко повірити в те, що український варіант буде ефективнішим.

встановлених на загальнонаціональному рівні (наприклад, по галузях та міністерствах), слід скасувати.

Спільні податки

Оскільки важко визначити справжній місцевий податок, необхідно не відкидати методу розподілу податків, тобто виділення надходжень від загальнодержавних податків місцевому самоврядуванню у відповідності зі встановленим співвідношенням. Наразі єдиним делегованим податком є податок на доходи фізичних осіб, і те, що він на 100% переданий місцевим бюджетам, може вводити центральний уряд у спокусу нехтувати потенціалом цього податку до генерування надходжень, про що говорилось вище. Ми рекомендуємо розглянути можливість передання місцевим бюджетам певної частини ПДВ та податку на прибуток підприємств і відповідно скоротити 100%-ву "місцеву частку" податку на доходи фізичних осіб. Багато експертів вважають, що поділ податків між центром та регіонами де-стимулює останні збирати власні податки, але багато залежить від того, як вираховувати пропорцію поділу податку. Якщо надходження від ПДВ всієї країни можна рівномірно розподілити відповідно до кількості населення в регіоні чи подібних параметрів, надходження від сплати податку на прибуток підприємств **місцевими** підприємствами необхідно ділити з центром, тобто метод поділу працюватиме у протилежному напрямку. З'явиться наступна перевага: місцеві органи влади матимуть стимули для здійснення політики, сприятливої для господарської діяльності, з метою збільшення абсолютного значення "своєї" частки від податку на прибуток підприємств.

Адміністративні аспекти навряд чи будуть головною перешкодою на шляху збільшення поділу податків. Оскільки податки збираються Державною податковою адміністрацією, яка має централізовану організаційну структуру, не повинно бути проблем з впровадженням стандартів процедур збору та поділу податків.

Трансферти

Немає сумніву у тому, що в близькому майбутньому продовжуватиме існувати необхідність у трансфертах з центру для забезпечення платоспроможності місцевих громад та певного рівня однорідності надання державних послуг в Україні. Впровадження формульного підходу для калькуляції трансфертів є кроком у вірному напрямку для забезпечення більшої прозорості та ефективності трансфертної процедури. Проте вищенаведений аналіз загальної формули трансферту показує, що нинішня система:

- все ще є надто спрощеним механізмом, який не приділяє достатньо уваги "фіскальній активізації" місцевих самоврядувань;
- все ще підлягає щорічному перегляду центральним урядом;

Тому слід змінити формули розрахунку трансфертів. По-перше, потенційну податкову базу слід розраховувати на основі регіональних економічних показників, як запропоновано вище у виносці 7. По-друге, коефіцієнт вирівнювання повинен встановлюватись на рівні, значно нижчому 1, як для місцевих бюджетів, що передають кошти до державного бюджету, так і дотаційних бюджетів. Тоді, компенсувати чи забирати слід лише від половини до однієї третини недоїмки

по зборах у місцеві бюджети, що створить більше стимулів для місцевих громад покращувати свою доходну спроможність та збільшувати обсяги збору податків.

5 Висновки та рекомендації щодо фіскальної політики

На основі нашого аналізу можна зробити висновок, що наразі існують переконливі свідчення існування розходження між заявленою центральним урядом політикою сприяння фіскальній децентралізації в Україні та реальними практичними діями щодо доходного аспекту місцевих бюджетів.

1. Частка суто власних надходжень місцевих бюджетів відносно низька (~20%).
2. Реформа податку на доходи фізичних осіб у 2004 році ставить під загрозу стабільність місцевих фінансів.
3. Роль трансфертів центрального уряду місцевим бюджетам суттєво зросла і продовжуватиме зростати з огляду на реформу податку на доходи фізичних осіб.

Ми вважаємо, що з політичної точки зору, така ситуація не є бажаною у довгостроковій перспективі. Збалансування місцевих бюджетів та уникнення прихованих дефіцитів мають набути першочергового значення у податковій політиці України. Для досягнення цієї мети, ми пропонуємо наступні рекомендації:

1. Якщо збільшення трансфертів не є бажаним з політичної точки зору, ми рекомендуємо знизити коефіцієнти вирівнювання у трансфертах, що спираються на формулу, для того, щоб створити стимули для місцевих самоврядувань покращувати податкову базу та зменшувати обсяги прямих трансфертів.
2. У випадку делегованих податків (як то податок на доходи фізичних осіб) центральному уряду слід було би не віддавати їх на 100%, а ділити у співвідношенні, яке б гарантувало зацікавленість обох сторін у встановлені належних ставок податку та його зборі.
3. Однією з можливостей компенсації зменшення трансфертів та частки податку на доходи фізичних осіб, міг би стати пропорційний поділ між центральним урядом та місцевими самоврядуваннями податку на прибуток підприємств, податків за спрощеною системою та податку на додану вартість.
4. Платі за землю слід надавати більшої ваги як місцевому податку шляхом скасування пільг.
5. Широкий спектр суто місцевих податків слід переглянути, аби визначити, які з них є "збитковими", тобто адміністрування яких обходиться надто дорого.
6. У довгостроковій перспективі більше політичної ваги в Україні слід надавати місцевим самоврядуванням. До адміністративної[13] та політичної реформи слід включити зміни в структурі надходжень місцевих самоврядувань для сприяння фіскальній незалежності та підзвітності місцевих органів влади.

А.К., М.К. Рецензент Р.Ф., квітень 2004 р.

[13] Див. також роботу Т20 "Адміністративно-територіальна реформа як основа для ефективного використання коштів місцевих бюджетів", ІЕД, січень 2004 р.