

РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано особливості та умови розвитку міжбюджетних відносин в Україні. Зроблено висновки, які необхідно враховувати під час гармонізації фінансового вирівнювання і поліпшення міжбюджетних відносин в Україні, а також запропоновано заходи, проведення яких сприятиме розвитку системи міжбюджетних відносин.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, міжбюджетні відносини, міжбюджетне регулювання, бюджетне вирівнювання, територіальні громади.

Міжбюджетні відносини – це відносини між державними й місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо формування доходів і витрат бюджетів різних рівнів, розподілу й перерозподілу коштів на всіх стадіях бюджетного процесу, спрямованих на забезпечення вертикального й горизонтального бюджетного вирівнювання та фінансову підтримку регіонів, відповідно до законодавчого розмежування повноважень і компетенції у фінансовій сфері [1]. На сьогодні такі відносини не повною мірою відповідають стратегії інноваційного розвитку країни на довгострокову перспективу.

Згідно із Конституцією України [2] держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує його та має компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади. Крім того, держава фінансує здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом окремих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державного розподілу суспільного багатства і власності. При цьому бюджетна система в Україні ґрунтується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами.

За Бюджетним кодексом України [3], міжбюджетними є відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України. Регулювання міжбюджетних відносин має на меті забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів для виконання цих повноважень.

Міжбюджетні відносини реалізуються в будь-якій державі, що має адміністративно-територіальний поділ, але розвиватися можуть на основі різних принципів. Розрізняють унітарні та федеративні бюджетні системи. Унітарним бюджетним системам притаманні високий рівень централізації бюджетних коштів, відсутність або незначний обсяг бюджетних прав нижчих органів влади. Федеративні бюджетні системи характеризуються високим ступенем самостійності територіальних бюджетів при дотриманні єдності загальнодержавних інтересів.

У сфері фінансової діяльності унітарної держави найбільшу наукову і практичну цінність мають питання розмежування компетенції між публічними суб'єктами права (у цьому випадку – органами державної влади та місцевого самоврядування).

Цілісність унітарної держави та забезпечення її суверенітету значною мірою залежать від створення узгоджених і справедливих фінансових відносин між державою і органами місцевого самоврядування, адекватними реаліям сучасного розвитку економіки.

Указом Президента України від 28.04.2004 № 493/2004 було ухвалено Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки, в якій виокремлено розділ “Здійснення активної державної регіональної політики” [4]. У цьому розділі відображено, зокрема, питання стратегії подолання соціально-економічних диспропорцій у регіональному розвитку та вдосконалення міжбюджетних відносин.

Попри тривалий період реформування економіки та бюджетної системи фінансове становище в Україні лишається складним. У цих умовах особливої ваги набуває збалансованість ресурсів і зобов'язань, оскільки не завжди і не в повному обсязі органи влади виконують взяті зобов'язання, насамперед щодо соціальних гарантій, передбачених законами України. Бюджетна незбалансованість посилюється також через нечітке розмежування повноважень органів влади різних рівнів, відсутність повноцінного аналізу ефективності здійснюваних витрат, що призводить до недостатньої концентрації ресурсів для виконання стратегічних завдань.

Процес ринкових перетворень, що супроводжується тривалою трансформаційною кризою, послабленням фінансових можливостей держави, поглибив диференціацію у доходах і видатках місцевих бюджетів з наростанням поляризації між регіонами за рівнем соціального розвитку й потужністю економічного потенціалу та сприяв поступовому усвідомленню необхідності зміцнення державного регулювання, особливо його регіонального аспекту [5].

Головним недоліком процесу реформування міжбюджетних відносин є переважно інституційний підхід без урахування соціальної спрямованості економічної політики України та особливостей розвитку територіальних громад.

Проблематику міжбюджетного регулювання вивчали такі науковці, як: А. Буряченко, О. Васирик, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Лук'яненко, І. Луніна, В. Опарін, С. Слухай, В. Федосов, С. Юрій та ін. Результати їхніх досліджень засвідчують, що сучасні економічні процеси дедалі більше потребують розроблення якісно нових підходів до регулювання

міжбюджетних відносин в Україні, які б сприяли підвищенню ефективності бюджетів усіх рівнів. Деякі вчені переконливо стверджують, що, попри всі недоліки механізму фінансової взаємодії бюджетів, повністю відмовитися від фінансового вирівнювання в Україні неможливо [6].

Термін “фінансове вирівнювання” запозичений із зарубіжної практики регулювання бюджетних відносин [7]. У деяких країнах фінансовим вирівнюванням вважається сукупність інструментів і заходів, за допомогою якої усуваються фіскальні дисбаланси шляхом перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями.

Зумовлена економічною кризою гостра необхідність вирівнювання соціально-економічних параметрів розвитку територіальних громад, забезпечення однакового доступу громадян на всій території країни до соціальних послуг на досягнутому кількісному і якісному рівні природно стали прерогативою держави, основним важелем управління якої є бюджет [8].

Відповідно до Бюджетного кодексу України, яким визначено засади міжбюджетних відносин, міжбюджетні трансферти (дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації) є коштами, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.

Найважливішими характеристиками досконалої системи трансфертів є об'єктивність, стабільність і прозорість [9], однак аналіз схем вирівнювання в Україні демонструє, що не всі компоненти системи державних трансфертів сумісні з оптимальними критеріями. Водночас в Україні взято курс на реалізацію кращих систем, формула трансфертів набуває рис важливого джерела централізованої фінансової підтримки для уряду. І оскільки особливостями чинної стратегії вирівнювання є її нестійкість, непослідовність, незавершеність певних процедур, аналіз політики фінансового вирівнювання та пропозиції щодо її удосконалення є актуальними і цінними для розвитку міжбюджетних відносин в Україні.

Подальший розвиток теорії й практики фінансового вирівнювання безпосередньо пов'язаний з поняттями вертикальної та горизонтальної збалансованості бюджетів. Вертикальне вирівнювання покликане забезпечувати умови, за яких бюджетні доходи загалом відповідають повноваженням за витратами кожного адміністративно-територіального рівня. Інакше кажучи, вертикальне вирівнювання повинне забезпечувати достатню здатність до фінансування громадських послуг на будь-якому рівні управління: центральному, регіональному, місцевому. Цього можна досягти через асигнування джерел доходів і перерозподіл обов'язків щодо надання суспільних послуг на різних рівнях управління.

Вертикальний дисбаланс виникає тоді, коли на певному рівні місцевих органів влади (або декількох рівнях) виявляється, що при здійсненні збору одного або кількох податків за “оптимальними” податковими ставками коштів для надання послуг “оптимальної” якості недостатньо.

Горизонтальний фінансовий дисбаланс має місце тоді, коли дві адміністративно-територіальні одиниці прагнуть досягти однакового рівня надан-

ня послуг, причому для цього їм доводиться запроваджувати різні ставки оподаткування. Такий дисбаланс зазвичай виникає з певних причин:

- потреби одних територіальних утворень можуть бути вищими за інші. Тобто вони потребують більшої кількості наданих послуг на одну особу (наприклад, місць у школах) лише тому, що на цій території проживає більше дітей шкільного віку;
- відповідні витрати в одних адміністративно-територіальних одиницях можуть бути вищими, ніж в інших. Так, витрати на одне шкільне місце можуть бути вищими там, де вищі ставки заробітної плати, тобто знадобиться більше коштів на оплату праці викладачів, або кліматичні умови такі, що потребують збільшених витрат на опалення приміщень;
- відмінності між податковими базами у перерахунку на одну особу при однакових ставках оподаткування, що призводить до нижчих (в перерахунку на одну особу) доходів у деяких адміністративно-територіальних одиницях;
- недонадходження податків до місцевого бюджету в зв'язку з тимчасовою зупинкою основних підприємств та підприємств-донорів на території адміністративно-територіальної одиниці.

Зазначимо, що відсутність аналізу потреб призводить до порушення конституційних норм системи фінансового вирівнювання, оскільки, відповідно до Конституції України, держава фінансово підтримує місцеве самоврядування та фінансує здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади у повному обсязі. Для цього необхідно знати фінансову потребу громад для виконання окреслених завдань. Таким чином, з метою забезпечення розвитку системи міжбюджетних відносин слід провести аналіз потреб територіальних громад, а також забезпечити упровадження змін до їх бюджетів з урахуванням кількості населення, що зменшується.

Горизонтальне фінансове вирівнювання має на меті скоротити розрив між зобов'язаннями органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг та їх здатністю фінансувати ці послуги. Таке вирівнювання призначене для згладжування відмінностей у бюджетному забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць, спричинених об'єктивними факторами (природно-географічних, кліматичних та демографічних відмінностей, а також територіальних особливостей в економічному і національно-історичному розвитку), і створення однакових стартових умов діяльності конкретних адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення на всій території країни мінімальних державних соціальних стандартів.

Методологічний аналіз міжбюджетних відносин свідчить про наявність позицій “за” і “проти” у горизонтальній політиці вирівнювання [10]. Одним з аргументів “проти” є проблема ефективності. Міжрегіональне вирівнювання може перешкоджати ефективному розподілу ресурсів через територію країни і гальмувати економічне зростання через створення антистимулів для суб'єктів господарювання щодо розподілу ресурсів. Це також послаблює стимули до отримання доходів для місцевих урядів. Протилежним аргументом є поняття справедливості: центр повинен гарантувати певний мінімальний рівень суспільних послуг на всій території країни незалежно

від фінансової спроможності регіонів. Добре налагоджена політика вирівнювання може забезпечити компроміс між ефективністю і справедливістю. Якість вертикального вирівнювання характеризують розрахунки, які базуються на обчисленні коефіцієнтів нестійкості, запропонованих Дж. Хантером у 1977 р. [11]:

Коефіцієнт HC_1 свідчить про здатність влади фінансувати витрати за рахунок власних джерел (залежність від зовнішніх джерел надходжень):

$$HC_1 = 1 - (A + T_b) / B,$$

де A – сума доходів бюджету, що надходять від “закріплених” податків; T_b – сума трансфертів вирівнювання з бюджетів усіх рівнів; B – сума витрат місцевого бюджету.

Коефіцієнт HC_2 описує значення власних доходів бюджету у фінансуванні витрат (залежність витрат бюджету від трансфертів вирівнювання):

$$HC_2 = 1 - (T_b / B).$$

Чим ближче до “0” значення коефіцієнтів Дж. Хантера, тим сильніша залежність місцевих бюджетів від зовнішніх надходжень і, відповідно, більша нестійкість місцевих бюджетів, зумовлена недосконалою державною політикою у сфері фінансів.

Наведені коефіцієнти можуть мати значення від 0 до 1. Значення коефіцієнта HC_1 , які ближче до 0, свідчать про суттєву вертикальну нестійкість, тому що загальні видатки місцевого уряду покриті переважно зовнішніми джерелами. Значення коефіцієнта HC_2 , які ближче до 0, відображають високу залежність витрат, які фінансуються за рахунок трансфертів від центрального уряду.

Слід зазначити, що коефіцієнт HC_1 (таблиця) ще не відображає ролі реальних власних доходів органів місцевого самоврядування. Насправді вертикальна нестійкість “виправляється” здебільшого через закріплені податки, що залишаються в місцевих бюджетах, які можна було б розглянути як власні джерела доходів тільки з великим застереженням [12].

Т а б л и ц я

Коефіцієнти вертикального дисбалансу по Україні

Коефіцієнт	2010	2011	2012	2013
HC_1	0,629	0,548	0,537	0,584
HC_2	0,273	0,241	0,235	0,287

Р о з р а х о в а н о за даними звітів Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=292741.

За даними зведеного бюджету (відповідно до звітів Державної казначейської служби України станом на 25.01.2014 [13]), останніми роками посилюлася залежність місцевих бюджетів від трансфертів вирівнювання, що супроводжувалося скороченням кількості місцевих бюджетів, з яких здійснюються вилучення до державного бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Тому нині органи місцевого самоврядування спрямовують зусилля на пошук фінансового забезпечення, яке відповідатиме передачі повноважень

від органів управління вищої ланки на нижчий рівень і наділенню органів управління нижчого рівня більшою кількістю функцій. Згідно зі ст. 9 Європейської хартії про місцеве самоврядування органи місцевого та регіонального самоврядування мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим законодавством; частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, на встановлення розміру яких вони мають затверджені законом повноваження; делегування повноважень місцевим і регіональним органам влади має супроводжуватися передачею їм фінансових ресурсів, необхідних для виконання цих повноважень. Проте, попри важливість власних доходів, їхня роль у місцевих фінансах досі лишається незначною. Основна частина ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування (близько 85 %), формуються на центральному рівні і можуть спрямовуватися лише на виконання функцій, переданих державою.

Аналіз особливостей та умов розвитку міжбюджетних відносин в сучасних умовах дає підстави для висновків, які, на наш погляд, необхідно враховувати при гармонізації фінансових вирівнювань та вдосконаленні міжбюджетних відносин в Україні:

1) у міжнародній практиці застосовують найрізноманітніші інструменти, методи і процедури фінансового вирівнювання. Це пояснюється різним ступенем прозорості бюджетного процесу, неоднаковим співвідношенням централізації і децентралізації бюджетних систем країн;

2) хоча в Україні використовують доволі складні інструменти і методи фінансового вирівнювання, затверджено прозору формулу для горизонтального вирівнювання, яка дає змогу формалізовано і об'єктивно визначати трансфери (дотації). Водночас існує потреба у всебічному підході до фінансового вирівнювання;

3) узгодження інструментів і методів фінансового вирівнювання потребує систематичного перегляду його формул з метою їх постійного вдосконалення. Слід зазначити, що реалізація політики фінансового вирівнювання може бути ефективною лише за певних економіко-організаційних передумов у рамках міжбюджетних відносин, що передбачають чіткі функції органів влади всіх рівнів, їхні видаткові та прибуткові повноваження. У протилежному разі процеси фінансового вирівнювання не будуть гармонійними.

Список використаних джерел

1. Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3 т. Т. 2 ; за ред. Т. І. Єфименко, А. І. Мярковського. – К. : ДНУ "Акад. фін. управління", 2013. – 2-ге вид., переробл. й допов. – 662 с.
2. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

4. Про Стратегію економічного та соціального розвитку України “Шляхом європейської інтеграції” на 2004–2015 роки : указ Президента України від 28.04.2004 № 493/2004 // Офіційний вісник України. – 2004. – 21 трав.
5. Варналій З. С. Проблеми формування та реалізації активної державної регіональної політики України / З. С. Варналій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/book/varnaly/002.htm>.
6. Буряченко А. Є. Фінансовий потенціал регіонального розвитку : монографія / А. Є. Буряченко. – К. : КНЕУ, 2013. – С. 185.
7. Зайчикова В. В. Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні / В. В. Зайчикова // Наукові праці НДФІ. – 1999. – № 7. – С. 34–41.
8. Ракитина М. С. Исследование проблем межбюджетных отношений на уровне региона и муниципального образования / М. С. Ракитина // Известия ЮФУ. Технические науки. – 2009. – № 3 (92). – С. 26–32.
9. Bahl R. Urban public Finance in Developing Countries / R. Bahl, J. Linn. – Washington, D. C. : The World Bank, 1992. – P. 93.
10. Slukhai S. Dilemmas and compromises: Fiscal equalization in transition countries / S. Slukhai // Open society Institute. Local government and Public Service Reform Initiative. – Budapest, 2003. – P. 22.
11. Hunter J. Federalism and fiscal Balance: A Comparative Study / J. Hunter. – Canberra, Australia : Australian National University Press and Centre for Federal Financial Relations, 1977. – P. 47–48.
12. Bailey S. J. Local Government Economics: Principles and practice / S. J. Bailey. – Houndmills and Basingstoke, Hampshire: Macmillan, 1999. – P. 23.
13. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>.

*Стаття надійшла до редакції
2 вересня 2014 року*