

Юшко С.В.,

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів
Харківського національного аграрного університету
імені В.В. Докучаєва

ОРГАНІЗАЦІЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Проведено аналіз системи організації міжбюджетних відносин в Україні, висвітлено наявні проблеми, внесено пропозиції щодо вдосконалення механізмів регулювання фінансових відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування в контексті оптимального співвідношення централізації та децентралізації.

The article features analysis of the system of organization of interbudgetary relations in Ukraine and elucidates the existing problems. The author gives his suggestions as to the improvement of mechanisms of adjusting financial relations between the central power and local self-government in the context of optimum correlation of centralization and decentralization.

Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни неможливе без створення обґрунтованої системи міжбюджетних відносин. І хоча її формування розпочалося з набуттям Україною незалежності, через значну неоднозначність та суперечливість даного питання воно остаточно не вирішене й досі. Отже, не випадково, що йому постійно приділяють увагу державні діячі, суб'єкти бюджетних правовідносин, дослідники у галузі державного управління та фінансів.

Проблеми організації міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання розвитку регіонів, зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування входять до кола наукових інтересів багатьох учених. Зокрема, даній проблематиці присвячено праці вітчизняних науковців В. Бодрова, С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленка, О. Крайник, І. Луїної, В. Опаріна, К. Павлюка та інших.

У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні та практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування, характеризують наявні у даній сфері проблеми, пропонують способи їх розв'язання, вносять пропозиції з реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Основними завданнями даної статті є обґрунтування об'єктивної необхідності існування системи міжбюджетних відносин, ретроспективний аналіз чинної в Україні практики їх реалізації, висвітлення невирішених питань і визначення механізмів регулювання фінансових відносин між центральною владою і органами місцевого самоврядування в контексті оптимального співвідношення централізації та децентралізації.

Чинна система міжбюджетних відносин пройшла два основних етапи свого розвитку. Перший етап (з 1992 по 2001 рік) характеризувався домінуванням суб'єктивного підходу в розподілі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної

системи. В основу формування дохідної частини місцевих бюджетів було покладено систему нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів. І хоча ці стягнення були не єдиним джерелом доходів місцевих бюджетів, саме вони забезпечували левову їх частку. Для бюджетів обласного рівня використовувались як індивідуальні (окремий норматив для конкретного регіону), так і єдині (однакові для всіх регіонів) нормативи. Для інших бюджетів такі нормативи завжди встановлювалися індивідуально. Планування видатків визначалося наявністю об'єктів місцевого господарства, а також установ і організацій освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення та соціального захисту, що підпорядковувалися відповідним місцевим органам влади.

Недосконалість даної системи обумовлювалася такими причинами:

а) вона слабо корелювала з реальними потребами бюджетів, чим утворювався дисбаланс між величиною фінансових ресурсів та обсягами владних повноважень відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

б) вона не дозволяла місцевим органам належним чином планувати свою діяльність, запроваджувати програми розвитку на перспективу, оскільки нормативи відрахувань від загальнодержавних податків не були сталими (щороку переглядалися). За умови їх зниження діяльність та ініціатива органів влади взагалі могли бути паралізовані;

в) вона не давала можливості справедливо і неупереджено розподілити бюджетні кошти, оскільки не було чітких правил та процедур обчислення сум трансфертів; створювала передумови для суб'єктивних рішень і лобювання інтересів.

Як наслідок, такий механізм не тільки гальмував діяльність органів місцевої влади, взаємовідносини між суб'єктами бюджетних правовідносин, а й негативно впливав на загальноекономічний розвиток країни. Певним удосконаленням існуючої системи стало запровадження з 1999 року щоденних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що дозволило підвищити рівень виконання місцевих бюджетів за доходами.

Прийняття Бюджетного кодексу та набрання ним чинності ознаменували початок другого етапу розвитку міжбюджетних відносин в Україні, який принципово змінив порядок планування доходів і видатків місцевих бюджетів та організацію взаємовідносин між ними.

Суть основних нововведень зводиться до такого:

— переглянуто склад доходів державного та місцевих бюджетів і проведено більш чітке розмежування видатків між ними;

— запроваджено поділ надходжень і видатків місцевих бюджетів на такі, що враховуються, і такі, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, як основи для обчислення сум дотацій вирівнювання (вилучення коштів);

— розроблено формулу для розрахунку сум міжбюджетних трансфертів;

— здійснено перехід до прямих відносин між державним бюджетом і 686 (станом на 2002 рік) місцевими бюджетами — областей, АР Крим, міст обласного і республіканського значення та районів областей (АР Крим).

Очікувалося, що внесені до системи регулювання міжбюджетних відносин зміни зроблять її більш стабільною та прозорою, дозволять підвищити рівень автономії бюджетів, відповідальності влади і сприятимуть розвитку регіонів. Разом з тим нині уже очевидно, що самостійність місцевих бюджетів — це лише декларація про наміри, а становлення та подальший розвиток місцевого самоврядування досі перебувають під загрозою (табл. 1).

Таблиця 1. Аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів у 2001—2007 роках

Показник	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Доходи місцевих бюджетів, усього, млн грн	24 850,0	28 247,4	34 306,5	39 604,2	53 677,3	74 015,8	103 004,9
Індекс зростання реальних доходів, % до попереднього року	121,0	108,2	112,5	100,3	108,9	120,1	114,4
Видатки місцевих бюджетів, усього, млн грн	24 788,0	27 731,4	33 770,1	40 396,7	53 547,2	75 781,6	100 807,7
Індекс зростання реальних видатків, % до попереднього року	120,7	106,4	112,8	103,9	106,5	123,3	109,3
Частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету, %	37,33	36,11	33,14	26,63	23,68	24,12	28,51
Частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету, %	36,36	36,24	32,21	24,81	22,34	24,39	26,77
Доходи місцевих бюджетів (без трансфертів), % до ВВП	9,87	9,91	9,33	7,06	7,20	7,62	8,80
Видатки місцевих бюджетів (без трансфертів), % до ВВП	9,84	9,68	9,13	7,29	7,17	7,94	8,49
Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	29,1	31,2	34,2	42,5	43,5	46,1	43,4

Джерело: розраховано автором на підставі даних офіційного сайту Рахункової палати України. — <http://www.ac-rada.gov.ua>.

Реальної самостійності місцеві бюджети можуть набути тільки за умови їх фінансової незалежності. І хоча, як видно з табл. 1, у динаміці спостерігається зростання доходів та видатків місцевих бюджетів, — причому як номінальних, так і обчислених у порівнянних умовах, з використанням індексу-дефлятора ВВП, — що є позитивним, одночасно наростає негативна тенденція до надмірної централізації доходів у державному бюджеті. Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті знизилася з 37,33 % у 2001 році до 28,51 % у 2007-му, або на 8,82 процентного пункта. Аналогічна ситуація і з видатками: в 2007 році за рахунок власних і закріплених коштів місцевих бюджетів здійснювалося лише 26,77 % видатків зведеного бюджету проти 36,36 % 2001-го. Зазначимо, що при обчисленні частки доходів (видатків) місцевих бюджетів у доходах (видатках) зведеного бюджету ми виходили лише з власних надходжень місцевих бюджетів і витрат, здійснених за рахунок виключно власних надходжень, не враховуючи при цьому зустрічного руху коштів між

бюджетами. Розраховані у такий спосіб показники певним чином відрізняються від тих, що містяться у щорічних звітах Рахункової палати України, проте дозволяють точніше уявити та оцінити стан міжбюджетних відносин.

Наявний рівень централізації, за якого 71,49 % коштів спрямовуються до державного бюджету і лише 28,51 % — розподіляються серед приблизно 12 тис. місцевих бюджетів, не додає регіонам фінансової стабільності, залишаючи поза увагою їхні потреби та існуючі проблеми. Відбувається також зменшення часток доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП: з 2001 по 2007 рік вони скоротилися відповідно з 9,87 до 8,80 і з 9,84 до 8,49 %.

Про посилення залежності місцевих органів влади від центру яскраво свідчить і показник частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів: за останні шість років даний показник зріс з 29,1 до 43,4 %. До речі, за підсумками 2007 року, значення даного показника по регіонах коливалося від 12 % у Києві до 68,7 % у Тернопільській області¹.

Такий стан речей, по-перше, веде до того, що місцеві органи влади займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень, а не питаннями місцевого значення, а по-друге, надмірна частка трансфертів аж ніяк не стимулює їх до нарощування власної дохідної бази (втрачається їх зацікавленість у збільшенні надходжень від власних та закріплених дохідних джерел).

Для того щоб докорінно змінити дану ситуацію, слід переглянути існуючий склад доходів місцевих бюджетів. На сьогодні основні бюджетоформуючі податки (а саме податкові надходження забезпечують лівову частку доходів бюджетів) концентруються у державному бюджеті. Передусім йдеться про податок на додану вартість і податок на прибуток підприємств, частка яких у податкових надходженнях зведеного бюджету становить близько 60 %. До місцевих бюджетів потрапляє лише податок на прибуток підприємств комунальної форми власності, при цьому він забезпечує менше 1 % суми податкових надходжень місцевих бюджетів. Фактично, основним податком, за рахунок якого наповнюються місцеві бюджети, є податок з доходів громадян, який забезпечує близько 70 % податкових доходів. Зрозуміло, що за такого порядку закріплення податків за бюджетами говорити про перспективи самофінансування місцевих бюджетів не доводиться. І це при тому, що на зорі формування міжбюджетних відносин в Україні і ПДВ, і податок на прибуток не тільки формували кошти державного бюджету, а й надходили у певних пропорціях до місцевих бюджетів.

Як уже зазначалося, Бюджетним кодексом запроваджено поділ усіх надходжень і видатків на такі, що враховуються, і такі, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Отже, на практиці створюється два окремих кошики. Величину першого контролює вищий орган влади: за умови, що сума накопичених там коштів перевищує потребу в них, решта підлягає вилученню; коли ж наявних

¹ Висновки щодо виконання Державного бюджету України на 2007 рік // Постанова Колегії Рахункової палати України від 6 травня 2008 року № 9-6. — <http://www.ac-rada.gov.ua>.

у даному кошику коштів недостатньо для фінансування всіх запланованих (обов'язкових) заходів, то бюджет відповідної адміністративно-територіальної одиниці має право на отримання компенсації (дотації вирівнювання). Кошти другого кошика є власністю відповідної громади, отже, вилученню не підлягають і використовуються на визначені даною громадою цілі. Зрозуміло, що розмір видатків з другого кошика обмежується сумою одержаних ним доходів. Що більше коштів збере місцева влада до цього кошика, то більше різних програм зможе профінансувати в інтересах жителів відповідної території. Видатки, заплановані понад ці доходи, відшкодуванню з бюджету іншого рівня не підлягають. Запровадження двох кошиків передбачало посилення ініціативи та відповідальності місцевих органів влади при формуванні та використанні бюджетних коштів і водночас мало стати перешкодою для центральної влади у можливому їй бажанні профінансувати виключно делеговані повноваження (мінімально необхідний рівень видатків).

Місцеві органи влади в основному зацікавлені у збільшенні потенційних джерел доходів другого кошика, оскільки ці кошти залишаються у повному їхньому розпорядженні й не підлягають вилученню. Разом з тим, як доводить аналіз складу доходів зазначених кошиків, основні, найзначущі доходи, — зокрема податок з доходів фізичних осіб, єдиний податок, — включено до першого кошика. Натомість частка другого кошика в дохідній частині місцевих бюджетів є досить незначною, а отже, обмежено й кошти, якими бюджети можуть вільно розпоряджатися. Наприклад, у бюджетах Харківської області та Держинського району Харкова на 2006 рік співвідношення між доходами першого і другого кошиків становили відповідно 78 % проти 22 % і 69 % проти 31 %².

Бюджетним кодексом визначено чіткий перелік доходів місцевих бюджетів, наразі повної його незмінності забезпечити не вдалося: щороку в законі про державний бюджет їх склад і нормативи відрахувань від загальнодержавних податків переглядаються, що не додає стабільності дохідній базі адміністративно-територіальних одиниць.

Серед місцевих бюджетів, які мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом, переважна більшість (близько 90 %) є дотаційними (табл. 2).

Як бачимо, у динаміці спостерігається подальше збільшення частки дотаційних бюджетів і, відповідно, скорочення бюджетів-донорів. Так, у 2002 році налічувалося 89 бюджетів-донорів, або 13 % від їх загальної кількості, а до 2008-го їх залишилося тільки 46, або 6,7 %. Бюджети-донори у різні роки забезпечували від 1,18 до 6,47 % дохідної частини державного бюджету. Основними бюджетами-донорами виступають бюджети міст: у 2008 році таких було 40 із 46. При цьому внесок різних бюджетів є неоднаковим (табл. 3).

У табл. 3 було включено бюджети, частка яких у загальній сумі вилучень із місцевих бюджетів хоча б за один з розглядуваних періодів, дорівнювала або

² Офіційні сайти Харківської обласної державної адміністрації (<http://www.kharkivoda.gov.ua>) і Держинського району Харкова (<http://www.dzerzhrada.kharkov.ua>).

Таблиця 2. Склад бюджетів, які мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом (2002—2008 роки)

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Усього бюджетів, що мають відносини з державним бюджетом	686	686	689	690	690	691	691
з них:							
бюджетів-донорів, усього	89	77	56	55	41	46	46
у т.ч.							
бюджетів міст-обласних центрів	23	16	12	12	10	10	11
бюджетів інших міст	55	52	37	38	27	32	28
бюджетів областей	3	4	3	2	1	1	1
бюджетів районів	7	4	3	2	2	2	5
бюджету Києва	1	1	1	1	1	1	1
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,0	11,2	8,1	8,0	5,9	6,7	6,7
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,0	88,8	91,9	92,0	94,1	93,3	93,3
Частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету, %	6,47	4,30	2,26	1,39	1,18	2,62	н.д.

Джерело: закони України про державний бюджет за відповідні роки; дані офіційного сайту Рахункової палати України. — <http://www.ac-rada.gov.ua>.

Таблиця 3. Основні бюджети-донори та їх частка у загальній сумі міжбюджетних трансфертів дохідної частини державного бюджету (2002—2008 роки), %

Місцевий бюджет	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Києва	35,4	28,7	49,7	73,0	76,1	35,4	28,7
Запоріжжя	8,9	8,7	5,7	2,8	2,2	8,9	8,7
Донецька	3,6	7,2	6,7	3,9	4,5	3,6	7,2
Маріуполя	5,2	6,9	6,3	2,9	1,8	5,2	6,9
Харкова	5,3	6,7	5,4	2,1	1,3	5,3	6,7
Дніпропетровська	5,0	6,7	6,0	3,9	3,9	5,0	6,7
Дніпропетровської області	3,6	3,9	1,5	—	—	3,6	3,9
Кривого Рогу	2,9	3,3	—	—	—	2,9	3,3
Львова	2,6	3,0	2,3	1,6	1,2	2,6	3,0
Одеси	4,2	1,5	—	—	—	4,2	1,5
Донецької області	—	1,4	—	—	—	—	1,4
Миколаєва	2,1	—	—	—	—	2,1	—
Разом за наведеними бюджетами	79,0	78,0	83,7	90,2	91,1	79,0	78,0

Джерело: закони України про державний бюджет за відповідні роки.

перевищувала 2%. Найбільшу частку в складі міжбюджетних трансфертів дохідної частини державного бюджету за всі наведені роки забезпечував бюджет Києва (від 28,7 до 76,1%), вагомим також був внесок бюджетів таких обласних центрів, як Запоріжжя, Донецьк, Харків, Дніпропетровськ та деякі інші. У цілому

проаналізовані бюджети у різні роки забезпечували від 78 до 91,1 % трансфертних надходжень державного бюджету.

Незважаючи на те, що саме бюджет Києва формує значну частку доходів державного бюджету, зробити висновок про те, що столиця годує всю країну, буде абсолютно неправомірним. Відповідно до норм Бюджетного кодексу, до доходів бюджету Києва зараховується 100 % податку з доходів фізичних осіб та плати за землю, тоді як до доходів бюджетів міст обласного (республіканського) значення — по 75 %, а до доходів міст районного значення — відповідно 25 і 60 %³. Таким чином, ситуація, коли певні адміністративно-територіальні одиниці виступають донорами, а інші — реципієнтами, не обов'язково означає кращий розвиток одних територій, вищий рівень сплати ними податків, продуктивнішу роботу відповідних органів влади і відповідно порівняно гірші показники інших територій; вона може визначитися суб'єктивно встановленими нормативами зарахування коштів до різних бюджетів.

Слід зацентувати увагу ще на одному показнику — на частці розрахункового обсягу доходів відповідних місцевих бюджетів, яка спрямовується до державного бюджету. У 2008 році даний показник коливався в межах від 0,05 % (бюджет Трускавця) до 52,94 % (бюджет Києва). У цілому 39,1 %, або 18 місцевих бюджетів, передають до державного бюджету до 10 % розрахункового обсягу своїх доходів; 19,6 %, або 9 бюджетів, — від 10 до 20 % своїх доходів; 23,9 %, або 11 бюджетів, — від 20 до 30 %; 7 %, або 4 бюджетів, — від 30 до 40 % і так само 7 %, або 4 бюджетів — понад 40 % своїх доходів. До останньої групи належать, зокрема, бюджети Іллічівська, Южного, Борисполя та Києва. При цьому розрахований автором середньозважений показник вилучення коштів з бюджетів-донорів становить приблизно 32,5 %⁴.

В окремих випадках частка коштів, яка вилучається з відповідних бюджетів, є незіставною з їх часткою у формуванні трансфертної складової доходів державного бюджету. Наприклад, кошти, які надходять з бюджету Чопа у державний бюджет, дорівнюють 34,5 % від суми його розрахункових доходів і забезпечують лише 0,08 % у структурі міжбюджетних трансфертів дохідної частини держбюджету; по Козятину ці показники становлять відповідно 32,1 і 0,16 %, Іллічівську — 40,5 і 0,51 %⁵. Виникає запитання, наскільки це обгрунтовано і чи не доцільніше було б використати зазначені кошти на місцях?

Отже, проаналізуємо склад дотаційних бюджетів у 2008 році (табл. 4).

Як бачимо, частка дотації вирівнювання у формуванні розрахункового обсягу дохідної частини місцевих бюджетів у середньому становить 113,3 %, з коливанням від 13,4 % (бюджети обласних центрів) до 277,0 % (бюджети районів). За окремо взятими бюджетами такі відхилення будуть ще більшими — від 0,3 до 1215,9 %. Зокрема, найвищі (понад 1000 %) значення даного показника характерні для

³ Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року. — К.: Атіка, 2001. — 80 с.

⁴ Закон України “Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 28 грудня 2007 року № 107-VI — <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/>.

⁵ Там само.

Таблиця 4. Склад дотаційних бюджетів, що мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і значення дотації вирівнювання у формуванні розрахункового обсягу їх дохідної частини

Група місцевих бюджетів	Кількість дотаційних бюджетів		Частка дотації вирівнювання у розрахунковому обсязі доходів бюджетів, %	Частка дотації вирівнювання, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі дотації, %
	усього	у % до кількості бюджетів відповідної групи		
Бюджети районів	483	99,0	277,0	66,3
Бюджет АР Крим	1	100,0	100,7	1,8
Бюджети областей	23	95,8	68,9	19,4
Бюджети інших міст	123	80,9	55,6	10,2
Бюджет Севастополя	1	100,0	25,2	0,3
Бюджети обласних центрів	14	58,3	13,4	2,0
Разом	645	93,3	113,3	100,0

Джерело: Закон України “Про державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”. — <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.

Шепетівського, Калуського та Острозького районів. Отже, найгірше фінансове забезпечення мають бюджети районів областей (99% з них є дотаційними) і АР Крим, трохи краще — бюджети областей. І хоча 23 з 24 областей є дотаційними, частка дотації у розрахунковому обсязі доходів областей на кілька порядків нижча, ніж у доходах бюджетів районів, — 68,9 проти 277%. Найменш фінансово залежними є бюджети обласних центрів: 14 із 24 бюджетів претендують на дотації, частка якої у розрахунковому обсязі доходів становить 13,4%. Відповідно загальна сума дотації вирівнювання з державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (66,3%) і бюджетами областей (19,4%).

Отже, сьогодні в Україні складається ситуація штучної дотаційності бюджетів, викликана чинним порядком зарахування доходів до бюджетів різних рівнів. При цьому кошти, вилучені з місцевих бюджетів на першому етапі, потім частково повертаються назад у вигляді міжбюджетних трансфертів, зокрема дотацій вирівнювання. За такої політики підривається автономія місцевих бюджетів, які стають надмірно залежними від центральної влади. При цьому завжди існує ймовірність того, що частина запланованих трансфертів так і не буде профінансована.

Ми проаналізували ситуацію, яка мала місце у 2002—2008 роках, і побачили, що протягом зазначеного періоду планові показники надходжень коштів із державного бюджету до місцевих бюджетів не виконувалися в повному обсязі. Причинами цього, зокрема, були:

- несвоєчасне затвердження урядом нормативно-правових актів щодо надання окремих субвенцій;
- зволікання окремих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з прийняттям рішень щодо їх використання;
- планування Міністерством фінансів України значних обсягів трансфертів з державного бюджету на кінець року.

Через окреслені причини мало місце неповне використання бюджетних коштів до завершення бюджетного року і відповідно повернення їх залишків до державного бюджету. Наведемо такий приклад. Статтею 55 Закону України “Про Державний бюджет на 2007 рік” передбачалося, що видатки Києва на виконання функцій столиці здійснюватимуться за відповідною програмою, затвердженою Кабінетом Міністрів України. Але таку Програму було прийнято лише у травні, і тільки тоді сформувалися підстави для перерахування коштів. І хоча кошти з державного бюджету були виділені повністю, їх основна частина (понад 50 %) надійшла тільки у листопаді — грудні 2007 року. Як наслідок, розпорядник коштів не встиг забезпечити їх освоєння до завершення бюджетного року, отже, 63,1 млн грн були повернуті до державного бюджету.

А в окремих випадках мало місце недофінансування місцевих бюджетів. Надання трансфертів у менших від запланованих обсягах обумовлено, по-перше, прорахунками у плануванні необхідних коштів та виділенням окремих субвенцій у межах взятих місцевими бюджетами зобов'язань, а по-друге, нестачею фінансових ресурсів. Так, у 2007 році за рахунок коштів спеціального фонду планувалося надати десять субвенцій місцевим бюджетам у сумі 1,998 млрд грн, а фактично місцеві бюджети отримали п'ять субвенцій у сумі 1,445 млрд грн, або 72,3 % запланованої величини. У тому самому році недоотримання субвенцій на оснащення сільських амбулаторій та фельдшерсько-акушерських пунктів, придбання автомобілів швидкої медичної допомоги для сільських закладів охорони здоров'я становило 100 млн грн; на будівництво та розвиток мережі метрополітенів — 100 млн грн; на придбання шкільних автобусів для перевезення дітей, що проживають у сільській місцевості, — 70 млн грн; на придбання вагонів для комунального електротранспорту — 100 млн грн⁶.

З 2001 року розрахунок дотацій вирівнювання і коштів, що передаються до державного бюджету, здійснюється за спеціально розробленою урядом формулою. Незважаючи на те, що її запровадження зробило механізм розподілу трансфертів простішим, а головне — прозорішим, і дозволило певною мірою відійти від ручного управління бюджетними коштами, чинний порядок розрахунку трансфертів не позбавлений недоліків. Так, у даній формулі при визначенні розрахункового обсягу доходів бюджету застосовують індекс відносної податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці. Даний показник характеризує рівень збирання податків з розрахунку на 1 мешканця громади порівняно із середнім рівнем по країні. Що вищий рівень збирання податків забезпечують відповідні території, то більшим виходить показник розрахункового обсягу їх доходів, а натомість меншою стає сума дотації вирівнювання, належна до отримання відповідним бюджетом. Отже, замість того щоб заохочувати органи влади, їх фактично карають, зменшуючи суму належної допомоги. Крім того, індекс податкоспроможності є

⁶ Висновки щодо виконання Державного бюджету України на 2007 рік // Постанова Колегії Рахункової палати України від 6 травня 2008 року. № 9-6 — <http://www.ac-rada.gov.ua>.

відносним показником, а тому в окремих випадках взагалі може давати викривлені результати. Так, якщо при скороченні рівня збирання податків на 1 мешканця громади відповідної адміністративно-територіальної одиниці зменшення сум зібраних у середньому по країні податків відбувається ще швидшими темпами, то індекс відносної податкоспроможності даної територіальної одиниці зростає. Відповідно в умовах послаблення дохідної бази бюджету сума дотації нелогічно зменшується, погіршуючи фінансовий стан даної територіальної одиниці.

Організація вилучення коштів із бюджетів є більш обґрунтованою: при обчисленні сум, які підлягають вилученню, передбачено застосування знижуючого коефіцієнта, значення якого коливаються від 0,6 до 0,9. Так, що вищим є індекс виконання розрахункових показників доходів місцевого бюджету, то більша частка коштів залишиться у розпорядженні даного бюджету. Такий порядок стимулює місцеві бюджети до покращення показників своєї діяльності. Правда, при визначенні рівня виконання показників доходів, на нашу думку, варто було б порівнювати не розрахункові та фактичні показники доходів, а фактичні показники суміжних років, що виключало б можливий прецедент штучного заниження розрахункових показників доходів і забезпечувало б більш виважені результати.

Недосконалим у даній формулі є й механізм обчислення загальної величини обсягу видатків бюджету: порядок визначення базових для їх розрахунку показників — нормативів бюджетної забезпеченості — є завуальованим; має місце неузгодження соціальних (визначених Законом України “Про державні соціальні стандарти і державні соціальні гарантії”) і бюджетних нормативів; застосовувані нормативи не завжди враховують досягнутий рівень фінансування, розвинутість мережі бюджетних закладів та вартість надання послуг.

За результатами проведеного дослідження ми дійшли таких висновків.

1. Сьогодні становлення місцевого самоврядування в Україні перебуває під загрозою: брак власних фінансових ресурсів, викликаний обмеженим складом доходів місцевих бюджетів; недостатньо обґрунтоване розмежування доходів (тих, що враховуються, і тих, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів); щорічне істотне недофінансування — все це суттєво обмежує самостійність місцевих бюджетів, веде до посилення залежності від центральної влади, створює штучну масову дотаційність бюджетів, гальмує темпи економічного і соціального розвитку регіонів.

2. Застосовувана в Україні система формування доходів місцевих бюджетів та фінансування видатків є досить недосконалою: обсяги функцій і повноважень, які покладаються на місцеві органи влади, не відповідають фінансовим можливостям їх реалізації; широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань не узгоджуються з наявними фінансовими ресурсами; має місце нечітке розмежування повноважень між органами державної та місцевої влади.

3. Процедура віднесення одних адміністративно-територіальних одиниць до складу реципієнтів, а інших — до донорів є доволі умовною і не завжди об'єктивно свідчить про кращий розвиток одних територій, вищий рівень сплати ними податків,

продуктивнішу роботу органів влади, отже, порівняно гірші показники інших територій. Це пов'язано з тим, що, по-перше, в Україні застосовується необгрунтована система надмірного вилучення доходів з місцевих бюджетів з їх наступним частковим поверненням у вигляді міжбюджетних трансфертів. Змінивши розподіл доходів між бюджетами, можна змінити й рівень їх фінансової забезпеченості. Таким чином, кількість статистичних дотаційних бюджетів при цьому буде зведена до мінімуму. А по-друге, не можна однозначно робити подібні висновки через відмінність нормативів вилучення коштів із різних бюджетів.

4. Застосовувана в нашій країні система фінансового вирівнювання є досить недосконалою, оскільки не створює необхідної зацікавленості місцевих органів влади в пошуку і мобілізації резервів зростання доходів та раціонального використання коштів: немає сенсу відшукувати додаткові надходження та економити на видатках, якщо це призведе до перерозподілу доходів шляхом їх прямого вилучення. Неефективність такого механізму полягає ще й в тому, що, згідно з чинною практикою планування доходів і видатків місцевих бюджетів, визнання регіону донором зовсім не означає відсутність у нього власних фінансових проблем — просто на середньоукраїнському тлі його показники виглядають краще. Не випадково, що території з потужнішою податковою базою відстоюють свої права і переваги у формуванні дохідної частини своїх бюджетів; а “бідні” території вимагають збільшення обсягів фінансової допомоги.

5. Незважаючи на всі вади механізму фінансового вирівнювання, повністю відмовитися від нього сьогодні неможливо: у нас надто нерівномірне територіальне розміщення продуктивних сил, значно диференційована податкова база регіонів, істотна відмінність у потребах різних територій, часто непорівнянні обсяги витрат у сфері надання державних і громадських послуг та їх вартість. Свій вплив також справляють природно-кліматичні, історичні, географічні та інші чинники. Фіскальні дисбаланси, що виникають під їх дією, вимагають відповідного врегулювання з боку держави, яка повинна забезпечити дотримання встановлених у країні соціальних гарантій, принаймні, на мінімальному рівні. При цьому завданням держави має бути не зрівняння дохідної спроможності бюджетів, а оптимальне поєднання необхідності забезпечити рівний доступ громадян до суспільних благ і послуг з наданням адекватної винагороди територіям, внесок яких у суспільний добробут більший.

Подальший розвиток місцевого самоврядування неможливий без зміцнення основ його фінансової незалежності, чого, на нашу думку, можна досягти шляхом:

1) перегляду груп надходжень, що закріплюються за місцевими бюджетами, у тому числі складу доходів, які враховуються і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. До складу доходів місцевих бюджетів доцільно було б включити, зокрема, частину податку на прибуток, додану вартість тощо, а у складі доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, — передбачити певний відсоток податку з доходів фізичних осіб. Це дозволить збільшити частку коштів, що залишається у розпорядженні органів місцевої влади;

2) перегляду складу видатків місцевих бюджетів, у тому числі тих, що враховуються і не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; узгодження бюджетних повноважень із наявними фінансовими ресурсами;

3) відмови від практики щорічного перегляду нормативів зарахування податків до відповідних бюджетів, що надасть діяльності органів влади більшої стабільності, створить передумови для середньо- і довгострокового планування;

4) удосконалення системи фінансового вирівнювання через узгодження соціальних та бюджетних нормативів, недопущення необґрунтованого вилучення доходів, одержаних на певній території, стимулювання місцевих органів влади нарощувати власну дохідну базу.

Механізм стимулювання бюджетів-донорів уже закладено у формулу, а стимулювання дотаційних бюджетів можна здійснювати шляхом:

— спрямування певного відсотка зібраних понад фактичні показники попереднього звітного року податків у частині, що зараховується до місцевих бюджетів, до відповідного місцевого бюджету. Абсолютне значення частки, яка залишається у розпорядженні органів влади, можна диференціювати від 10 до 50 % — залежно від досягнутого рівня зростання індексу податкоспроможності;

— спрямування до дохідної частини відповідних місцевих бюджетів загальної суми податків новоутворених підприємств протягом перших трьох років їх діяльності, наприклад, за таким співвідношенням: до бюджету місцевого самоврядування — 50 %, до бюджету району — 25 %, до бюджету області — 25 %;

— забезпечення цільового використання вилучених із місцевих бюджетів коштів на соціально-економічний розвиток регіонів, що забезпечили таке збільшення;

5) удосконалення системи місцевих податків і зборів, надання місцевим органам влади більших повноважень щодо їх запровадження і справляння.

Підвищуючи рівень фінансової забезпеченості територій, необхідно посилювати контроль за законністю рішень органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері та їх відповідальність за формування і ефективне використання бюджетних ресурсів перед громадою, зокрема, шляхом запровадження обов'язкових, принаймні щоквартальних, друкованих звітів про результати діяльності.