

О. П. Кириленко

ДОСЯГНЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ОРІЄНТИРІВ УДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Проаналізовано стан міжбюджетних відносин у бюджетній системі України, підкреслено основні недоліки їх організації, які спричиняють подальшу диференціацію регіонального розвитку. Оцінено результативність досягнення стратегічних орієнтирів реформування таких відносин, визначених перспективними програмами соціально-економічного розвитку України. Обґрунтовано ключові напрями вдосконалення системи міжбюджетних відносин.

Current state of inter-budgetary relations in the budgetary system of Ukraine is analyzed; main weaknesses of their organization that causing further differentiation of regional development are emphasized. Efficiency of achieving the strategic targets defined in forward-looking programs of socio-economic development of Ukraine, while reforming the inter-budgetary relations is estimated.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти.

Система міжбюджетних відносин в Україні зазнала значних трансформацій — від практики безсистемного й непрозорого збалансування бюджетів і перерозподілу бюджетних коштів до запровадження ринкових методів та інструментів бюджетного регулювання, проведення бюджетної децентралізації й фінансового вирівнювання, зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування. Вирішальну роль у позитивних зрушеннях у вітчизняній бюджетній системі відіграли прийняті останніми роками Бюджетний і Податковий кодекси, інші нормативні акти, які регламентують бюджетну й податкову сфери, зокрема низка постанов із питань розрахунку обсягів і порядку надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету України.

Як відомо, питання ефективної організації міжбюджетних відносин належать до числа найскладніших із теоретичної й практичної точок зору, дуже часто вони заполітизовані, й тому завжди перебувають у центрі уваги як громадських діячів, так і науковців. Серед дослідників бюджетної системи та міжбюджетних відносин варто відзначити Т. Г. Боднарук, В. Г. Дем'янишина, В. В. Зайчикову, І. О. Луніну, Ц. Г. Огня, К. В. Павлюк, Д. В. Полозенка, С. В. Слухая, О. В. Шишка [1–9] та ін., котрі поглибили розуміння сутності таких відносин та обґрунтували особливості їх організації в економіці перехідного типу. Разом із тим зміна соціально-економічних умов розвитку нашої держави, нагромадження негативних зовнішніх і внутрішніх чинників, вплив світової фінансової кризи зумовлюють потребу в подальших наукових пошуках, а також у оцінці міжбюджетних відносин у бюджетній системі України,

© Кириленко О. П., 2013

результативності досягнення раніше задекларованих державою стратегічних цілей їх реформування.

З перших років існування України як незалежної держави постала проблема формування системи державних фінансів і, зокрема, бюджетної системи, яка відповідала б економіці ринкового типу. Пріоритетним і найважливішим питанням реформи державних фінансів було визначено бюджетну децентралізацію. У перспективних і поточних програмах розвитку, що приймалися на загальнодержавному рівні, завжди передбачалися розділи, присвячені вдосконаленню міжбюджетних відносин. У цій статті зроблено спробу проаналізувати стан досягнення цілей у сфері реформування таких відносин, зазначених у програмних документах, реалізація котрих розрахована на найближчі роки, та запропонувати шляхи вдосконалення системи міжбюджетних відносин.

Головною метою стратегії вдосконалення міжбюджетних відносин у 2004 р. було визначено акумулювання на рівні окремих адміністративно-територіальних одиниць обсягу ресурсів, достатнього для виконання власних і делегованих функцій органів місцевого самоврядування. Досягти цієї мети передбачалося шляхом збільшення самостійності місцевих бюджетів; запровадження механізмів, які сприяли б зацікавленості місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в примноженні доходів; надання місцевим органам влади ширших повноважень у сфері оподаткування; врахування регіональної специфіки при визначенні податкової бази та видаткових повноважень; уведення прозорих і формалізованих процедур державної фінансової підтримки регіонів, зокрема надання інвестиційних субвенцій; упровадження механізму надання бюджетних трансфертів для забезпечення виконання делегованих повноважень [10, с. 331—334].

У 2010 р. основні цілі реформи міжбюджетних відносин були конкретизовані — підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів, та частки інвестиційних видатків на місцях. У контексті досягнення зазначених цілей поставлені такі завдання: збільшення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня забезпеченості делегованих повноважень; підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів; упорядкування відносин місцевих бюджетів із центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів); збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів [11].

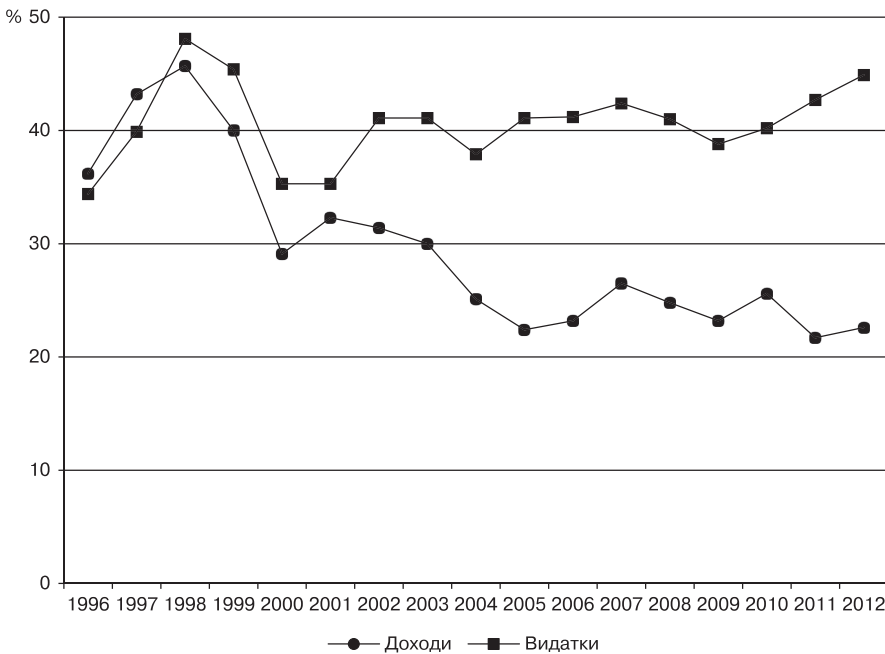
Таким чином, відповідно до перспективних програмних документів, прийнятих останніми роками, основними напрямками реформ у сфері міжбюджетних відносин визнано: забезпечення децентралізації бюджетної системи, дотримання принципів справедливості та прозорості в її функціонуванні, посилення фінансової бази та інвестиційної спроможності органів місцевого самоврядування задля підвищення якості послуг, що надаються населенню територіальних громад.

Важливим етапом виконання поставлених завдань реформування міжбюджетних відносин стало прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України [12], а також внесення змін до нього протягом наступних років, якими передбачено низку новацій, спрямованих на подальше зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів. Зокрема, місцевим бюджетам передано окремі додаткові джерела за рахунок доходів державного бюджету; розширено перелік джерел власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів, а також склад видатків, котрі визначаються функціями держави та передаються до виконання органам місцевого самоврядування; розширено перелік доходів бюджету розвитку спеціального фонду місцевих бюджетів. Окрім того, удосконалено бюджетні процедури щодо участі місцевих бюджетів у наданні їм із державного бюджету субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів); застосування нормативів відрахувань субвенцій із державного місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах; передання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Проведена в Україні податкова реформа також справила певний позитивний вплив на організацію міжбюджетних відносин, а саме на формування дохідної бази місцевих бюджетів у частині закріплених і власних доходів. Так, змінився склад місцевих податків і зборів, задекларовано запровадження місцевого податку на нерухоме майно; розширено базу оподаткування податком на доходи фізичних осіб, збільшено ставки плати за землю тощо.

Утім, незважаючи на проведені зміни, пов'язані з перерозподілом доходів між бюджетами й удосконаленням системи оподаткування, бюджетна система України залишається занадто централізованою. Так, якщо в 1996 р. у місцевих бюджетах зосереджувалося майже 35 % доходів зведеного бюджету України, то протягом наступних шістнадцяти років їхня частка зменшилася до 22,6 % (рис. 1). Поряд із цим спостерігається зростання частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, що загалом засвідчує наростаюче розбалансування місцевих бюджетів. За 1996—2012 рр. частка видатків таких бюджетів у зведеному бюджеті України збільшилася з 36,2 до 44,9 % через перегляд складу видатків та віднесення до них тих, які раніше здійснювалися з держбюджету.

Спостерігається зростання ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні їхньої дохідної частини. Лише за п'ять останніх років частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів збільшилася із 43,4 % у 2007 р. до 55,2 % у 2012 р. (табл. 1) і на 2013 р. прогнозується в межах 55—56 %. Дотації вирівнювання й цільові субвенції місцевим бюджетам надаються не в повному обсязі та нерівномірно протягом року, що не сприяє прогнозованості фінансування видатків і своєчасному освоєнню коштів [13, с. 100, 108].



Джерело: побудовано за: Фінансовий стан міст. 2011 рік / Асоціація міст України. — К., 2012. — С. 9; Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2012 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. — К., 2013. — С. 21, 37.

Рис. 1. Динаміка частки доходів і видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті України в 1996—2012 рр.

Таблиця 1. Структура доходів місцевих бюджетів України у 2007—2012 рр., %

Група доходів	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Податкові надходження	43,3	44,5	44,3	42,7	40,3	38,2
Неподаткові надходження	6,2	5,8	5,8	5,6	5,9	5,6
Доходи від операцій із капіталом	4,5	3,4	2,0	1,6	1,0	0,7
Цільові фонди	2,6	1,8	1,2	1,0	0,5	0,3
Офіційні трансферти	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3	55,2

Джерело: складено за: Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2012 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. — К., 2013. — С. 49, 63.

Частка власних ресурсів у загальних доходах місцевих бюджетів є невеликою: у 2012 р. вона не досягала 8 % [14]. Недостатньо порівняно із західною практикою використовується фіскальний потенціал плати за землю, розмір якої незначний, через що не діють стимули щодо ефективного використання землі. Крім того, місцеві бюджети втрачають надходження від цього податку

внаслідок надання на загальнодержавному рівні пільг щодо його сплати. Запровадження податку на нерухомість постійно відкладається, а запропонований механізм оподаткування ним істотно не сприятиме збільшенню власних доходів місцевих бюджетів. Докорінного реформування системи місцевих податків та зборів так і не відбулося; незважаючи на певне збільшення, пов'язане з уведенням у дію Податкового кодексу України, їхня частка в доходах місцевих бюджетів залишається незначною порівняно з показниками в західній практиці. Так, у 2012 р. за рахунок місцевих податків і зборів було сформовано лише 5,4 % доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Стосовно видаткової частини місцевих бюджетів слід зазначити, що досягти зрушень у її структурі так і не вдалося: видатки мають головним чином соціальну спрямованість (на 80 %), частка захищених статей у більшості видів місцевих бюджетів сягає 76–79 %, що унеможливило проведення органами місцевого самоврядування власної політики, зокрема фінансування заходів, пов'язаних із розвитком місцевого господарства, соціально-культурної сфери, охороною навколишнього природного середовища тощо. Протягом 2011–2012 рр. капітальні видатки (видатки розвитку) місцевих бюджетів становили тільки 6,1–6,5 % (табл. 2).

Таблиця 2. Структура видатків місцевих бюджетів України у 2011 і 2012 рр., %

Види видатків	2011	2012
<i>За функціональною класифікацією</i>		
Державне управління	5,5	4,8
Освіта	32,6	32,0
Охорона здоров'я	21,4	21,2
Соціальний захист і соціальне забезпечення	23,2	22,5
Житлово-комунальне господарство	4,6	8,8
Культура та мистецтво	2,8	2,7
Фізична культура і спорт	0,9	0,9
Економічна діяльність	6,8	5,8
Інші функції	2,2	1,3
<i>За економічною класифікацією</i>		
Видатки розвитку	6,1	6,5
Поточні видатки	93,9	93,5
з них захищені статті видатків	78,7	76,0

Джерело: складено за: Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2012 рік / В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін. ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. — К., 2013. — С. 60, 61.

Не досить ефективною є практика фінансового вирівнювання як складова державної регіональної політики. Підтвердження тому — дані щодо обсягів видатків місцевих бюджетів, пов'язаних із виконанням делегованих і власних

повноважень у розрахунку на одну особу. У табл. 3 наведено видатки загального фонду місцевих бюджетів за функціональними напрямками, за котрими починаючи з 2001 р. застосовується формульний порядок розрахунку з метою вирівнювання їхніх обсягів. Як бачимо, за три останніх роки розбіжності між максимальними й мінімальними значеннями сукупних видатків на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт у розрахунку на одну особу зросли з 589,22 грн у 2009 р. до 827,64 грн у 2011 р.

Як показує практика, видатки місцевих бюджетів, пов'язані з виконанням органами місцевого самоврядування їхніх повноважень, повністю залежать від акумульованих у місцевих бюджетах власних доходів, обсяги котрих визначаються загалом рівнем розвитку галузей економіки адміністративно-територіальних одиниць, соціально-культурної сфери, діяльністю органів місцевого самоврядування на ринку праці, фінансовому ринку тощо. Причому найбільше обсяг власних доходів залежить саме від рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Проведений аналіз засвідчив, що власні доходи місцевих бюджетів істотно відрізняються в територіальному розрізі, звідси — відмінності в задоволенні потреб місцевого населення, складі та якості суспільних послуг, котрі надаються на місцевому рівні. Так, у 2011 р. доходи загального фонду місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у розрахунку на одну особу постійного населення коливалися від 93,67 грн у Закарпатській області до 798,08 грн у м. Києві (рис. 2).

Таким чином, незважаючи на проведені реформи, бюджетній системі України притаманні високий рівень централізації ресурсів; значна трансфертна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету; слабка дохідна база місцевих бюджетів; незначні власні доходи місцевих бюджетів, у т. ч. місцеві податки та збори; відсутність стимулів у органів місцевого самоврядування до перевиконання планових показників доходів державного й місцевих бюджетів; непрозорий механізм надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, перерозподіл їх протягом року та надання переважно наприкінці бюджетного року; переважання в місцевих бюджетах видатків, пов'язаних із виконанням делегованих їм повноважень.

Одним із найважливіших питань фінансової політики є забезпечення фінансовими ресурсами органів державної влади та місцевого самоврядування — для виконання функцій і завдань, покладених на них Конституцією України. Саме належна матеріально-фінансова база є необхідною умовою повноцінного функціонування владних інституцій та великою мірою визначає склад і якість послуг, що їх вказані структури надають громадянам. Утім, спостерігається недофінансування повноважень органів місцевого самоврядування, котрі їм делегують органи державної влади. Як відомо, такі повноваження стосуються надання послуг

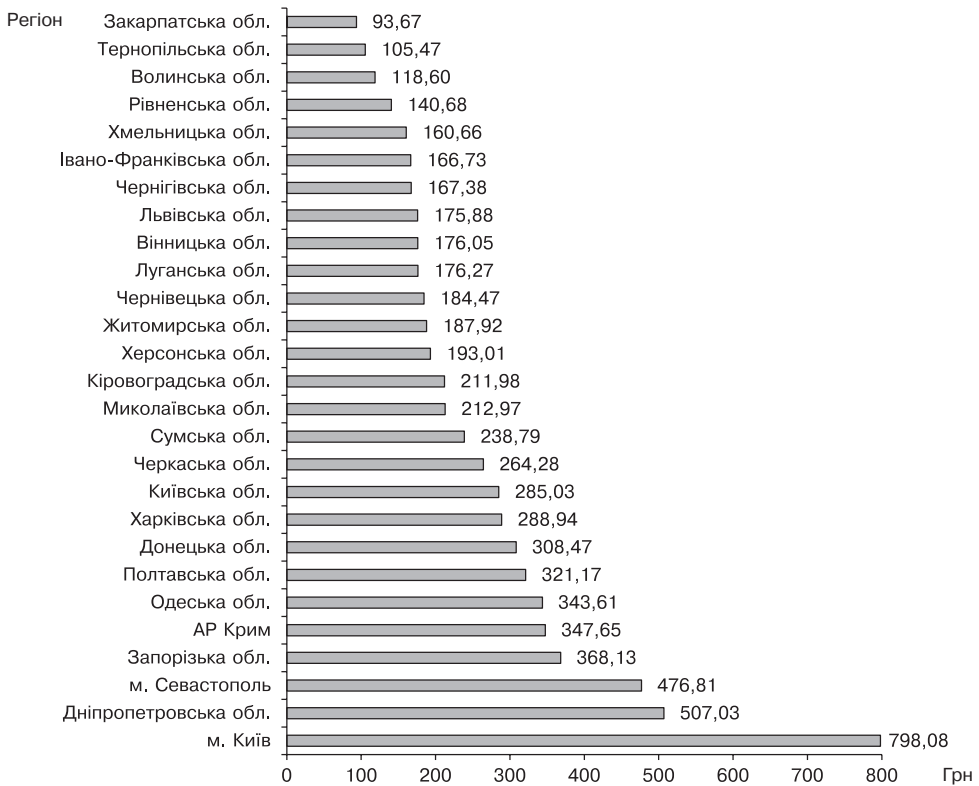
Таблиця 3. Видатки загального фонду місцевих бюджетів на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт у розрахунку на одну особу (2009—2011 рр.), грн

Регіон	2009	2010	2011
АР Крим	2375,60	2843,41	3148,88
Вінницька обл.	2193,62	2742,57	3100,46
Волинська обл.	2473,34	3120,97	3524,58
Дніпропетровська обл.	2087,24	2589,20	3022,51
Донецька обл.	1884,12	2357,12	2765,18
Житомирська обл.	2377,78	2947,16	3357,07
Закарпатська обл.	2384,51	3033,91	3298,35
Запорізька обл.	2108,23	2623,29	3037,96
Івано-Франківська обл.	2334,70	2977,45	3316,72
Київська обл.	2264,15	2790,32	3256,01
Кіровоградська обл.	2283,33	2812,30	3293,41
Луганська обл.	1927,08	2352,64	2722,45
Львівська обл.	2216,24	2757,33	3088,88
Миколаївська обл.	2244,35	2780,20	3175,25
Одеська обл.	2083,68	2534,0	2896,57
Полтавська обл.	2207,55	2719,07	3140,29
Рівненська обл.	2444,27	3080,22	3517,52
Сумська обл.	2062,24	2582,69	3032,09
Тернопільська обл.	2271,34	2816,85	3258,83
Харківська обл.	1997,44	2435,35	2729,01
Херсонська обл.	2241,57	2811,75	3171,26
Хмельницька обл.	2337,66	2890,71	3293,91
Черкаська обл.	2255,21	2797,61	3219,64
Чернівецька обл.	2259,57	2838,92	3196,46
Чернігівська обл.	2229,38	2733,42	3159,33
м. Київ	2279,97	2746,20	2935,02
м. Севастополь	2036,22	2471,81	2696,94
<i>Загалом по регіонах</i>			
Середнє значення	2175,46	2691,62	3064,49
Максимальне значення	2473,34	3120,97	3524,58
Мінімальне значення	1884,12	2352,64	2696,94
Розмах варіації	589,22	768,33	827,64

Джерело: складено за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

першочергового значення — у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, державного управління тощо.

За підрахунками фахівців Асоціації міст України, якщо у 2009—2011 рр. від 25,6 до 33,4 % власних ресурсів, тобто доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, органи місцевого самоврядування



Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України (<http://treasury.gov.ua>) та Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>).

Рис. 2. Доходи загального фонду місцевих бюджетів у 2011 р., що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у розрахунку на одну особу постійного населення

були змушені спрямовувати на фінансування делегованих повноважень, то у 2012 р. їхня частка збільшилася до 42,6 % [15].

На нашу думку, для істотного поліпшення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування треба неухильно дотримуватися вимог чинного законодавства у сфері фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування; продовжувати системно зміцнювати доходи місцевих бюджетів та їх інвестиційну складову; забезпечити компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів через надання державою податкових пільг, насамперед із плати за землю; провести підготовчу роботу щодо запровадження податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та вдосконалити механізм оподаткування з метою посилення його фіскальної ролі; надавати в запланованих обсягах та рівномірно протягом року міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам; оптимізувати видаткові повноваження останніх.

Підвищення ефективності процесу фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, як важливої складової ресурсного забезпечення органів місцевого самоврядування, можна досягти шляхом удосконалення порядку розрахунку дотацій вирівнювання місцевим бюджетам із державного бюджету, зважаючи на регіональну специфіку, з використанням цілісної системи поправочних коефіцієнтів; запровадження об'єктивних і прозорих процедур розрахунку цільових субвенцій, зокрема інвестиційного спрямування; застосування дієвих механізмів державної підтримки розвитку депресивних територій; відновлення стимулюючих механізмів збільшення доходів місцевих бюджетів.

Реалізація зазначених заходів сприятиме досягненню цілей реформування бюджетної системи й міжбюджетних відносин, підвищенню їх результативності, а отже, повнішому задоволенню потреб населення та поліпшенню його життєвого рівня.

Список використаних джерел

1. Боднарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Боднарук // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 5. — С. 146—153.
2. Дем'янишин В. Г. Концептуальні засади бюджетного регулювання та його розвиток у контексті адміністративно-територіальної реформи / В. Г. Дем'янишин // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії. — 2007. — Вип. 8. — С. 119—129.
3. Зайчикова В. В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів в процесі міжбюджетного регулювання / В. В. Зайчикова // Фінанси України. — 2007. — № 6. — С. 69—81.
4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. — К. : ДНВП “Вид-во “Наук. думка” НАН України”, 2006. — 432 с.
5. Огонь Ц. Г. Формування доходів місцевих бюджетів в контексті міжбюджетного регулювання / Ц. Г. Огонь // Актуальні проблеми економіки. — 2003. — № 11. — С. 62—78.
6. Павлюк К. В. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин на засадах конкурентного федералізму / К. В. Павлюк // Наукові праці НДФІ. — 2006. — Вип. 1 (34). — С. 23—34.
7. Полозенко Д. В. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси / Д. В. Полозенко, Ю. А. Глушенко // Фінанси України. — 2000. — № 11. — С. 3—17.
8. Слухай С. В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія / С. В. Слухай. — К. : АртЕк, 2002. — 280 с.
9. Шишко О. В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О. В. Шишко // Фінанси України. — 2011. — № 7. — С. 51—61.
10. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004—2015 роки) “Шляхом Європейської інтеграції” / авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, В. М. Федосов та ін. ; НАН України, Нац. ін-т стратег. досліджень, Ін-т економіки та прогнозування, М-во економіки та з питань європ. інтеграції України. — К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. — 416 с.

11. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010—2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентіві України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS14838.html.

12. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

13. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік. — К., 2013. — 198 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16742074/Zvit_2012.pdf.

14. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні у 2013 році // Офіційний веб-сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://auc.org.ua>.

15. Офіційний веб-сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://auc.org.ua>.