

Маркович Г. Б.,

заступник директора Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Розглянуто актуальні проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні, проаналізовано наукові публікації з теоретичних та практичних питань реформування міжбюджетних відносин, здійснено оцінку показників обсягу міжбюджетних трансфертів в Україні порівняно із зарубіжними країнами.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, державний бюджет, місцеві бюджети, фінансове вирівнювання.

Реформування міжбюджетних відносин у сучасних умовах є одним із напрямів реформування бюджетної системи соціально-економічного розвитку України. Нині у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин накопичилася низка проблем, які мають міжгалузевий і системний характер, а саме: недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів; високий рівень дотаційності місцевих бюджетів; нерівномірність темпів соціально-економічного розвитку регіонів; широкий перелік задекларованих державою соціальних зобов'язань.

З метою проведення узгодженої та послідовної реформи у сфері місцевих фінансів розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р ухвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів. Концепція передбачає перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць шляхом виконання таких завдань:

- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин через запровадження нової методики обчислення міжбюджетних трансфертів у частині застосування коригуючих коефіцієнтів для врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць;
- зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування та посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів шляхом передачі окремих джерел доходів державного бюджету до місцевих бюджетів, перерозподілу доходів між місцевими бюджетами та перегляду складу доходів, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами завдяки чіткому розмежуванню на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою та власних повноважень органів місцевого самоврядування, перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами, перегляду складу видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Концепція містить основне бачення розвитку місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, конкретні ж заходи з їх реформування здійснюватимуться в процесі удосконалення чинного податкового і бюджетного законодавства та розроблення нових нормативно-правових актів.

Реалізація Концепції сприятиме проведенню послідовної політики у сфері реформування місцевих бюджетів, забезпеченню стійкої дохідної бази місцевих бюджетів, підвищенню ступеня їх фінансової незалежності, посиленню результативності, ефективності та прозорості використання бюджетних коштів, дасть можливість ефективніше вирішувати питання соціально-економічного розвитку регіонів.

Вітчизняними науковцями досліджуються як теоретичні питання міжбюджетних відносин, так і проблеми удосконалення бюджетного законодавства. Зокрема, у працях І. Чугунова, І. Луніної, С. Слухая, В. Зайчикової розглянуто окремі аспекти визначення понять “міжбюджетні відносини”, “міжбюджетні трансферти”, “міжбюджетне регулювання”, “фінансове вирівнювання”. Водночас деякі проблеми, пов’язані з вивченням міжбюджетних відносин в Україні в сучасних фінансово-економічних умовах, залишилися поза увагою.

Метою статті є визначення перспективних напрямів реформування міжбюджетних відносин в Україні в умовах бюджетної реформи.

Зважаючи на складність проблем, пов’язаних з реформуванням бюджетної системи, впровадження нових методів бюджетного регулювання здійснюється з певним часовим лагом. Як зазначає І. Я. Чугунов, у процесі удосконалення механізму бюджетного регулювання “важливим є визначення ступеня взаємовпливу з лагами в часі бюджетної системи і соціально-економічного розвитку держави і регіонів”¹. Однак на практиці внесені до бюджетного законодавства зміни “не мали комплексного характеру та загалом не змінювали основних засад і принципів бюджетування”².

Новою редакцією Бюджетного кодексу України, ухваленою в другому читанні Верховною Радою України у 2009 р., внесено низку доповнень у частині реформування міжбюджетних відносин, а саме:

- розширено джерела наповнення місцевих бюджетів шляхом передачі доходів:
 - з державного бюджету до обласних бюджетів (дев’ять видів платежів) (плата за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію (шість видів), плата за спеціальне водокористування, за використання інших природних ресурсів, за надані в оренду ставки). В 2010 р. це складатиме 1,1 млрд грн;
 - з державного бюджету до бюджетів сіл, селищ, міст (30 % збору за забруднення навколишнього природного середовища) – 0,4 млрд грн;

¹ Чугунов І. Я. Інституційні засади бюджетної стратегії // Фінансово-бюджетна стратегія в сучасних соціально-економічних умовах : наук.-практ. конф., м. Київ, 26 лют. 2009 р. / редкол.: І. Я. Чугунов (голова) та ін. – К. : НДФІ, 2009. – С. 7.

² Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи // Фінанси України. – 2009. – № 8(165). – С. 5.

- з обласних бюджетів до бюджетів місцевого самоврядування (25 % плати за землю, 50 % збору за забруднення навколишнього природного середовища, 50 % збору з власників транспортних засобів, 10 % податку з доходів фізичних осіб) – 3,7 млрд грн;
- з районних бюджетів до бюджетів місцевого самоврядування (30 % податку з доходів фізичних осіб, 15 % плати за землю) – 3,4 млрд грн;
- збільшено нормативи зарахувань до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення податку з доходів фізичних осіб з 25 до 50 % – 2,9 млрд грн;
- передбачено зарахування у повному обсязі до бюджетів місцевого самоврядування плати за землю; збору з власників транспортних засобів; збору за забруднення навколишнього природного середовища.

Крім цього, до доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зараховуватимуться в повному обсязі плата за землю, плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

Розширено джерела наповнення бюджету розвитку місцевих бюджетів за рахунок передачі до бюджету розвитку бюджетів органів місцевого самоврядування (крім бюджету м. Києва) 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток державних, казенних, комунальних підприємств і фінансових установ, державних холдингових компаній, акціонерних товариств, 100 % акцій яких належать державі або органу місцевого самоврядування) та до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань – 15 % податку з доходів фізичних осіб і 15 % фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності, що сплачується (перераховується) на території сіл, селищ, міст районного значення та їхніх об'єднань. Усе це сприятиме посиленню інвестиційної складової місцевих бюджетів.

Також розширено перелік видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, до яких включено видатки на позашкільну освіту, місцеву пожежну охорону, центри соціальної реабілітації дітей-інвалідів, професійної реабілітації інвалідів, соціально-психологічної реабілітації дітей, а також соціальні гуртожитки; грошову компенсацію фізичним особам, які надають соціальні послуги, видатки на забезпечення діяльності зоопарків.

Зазначені зміни в частині розмежування дохідних джерел між державним бюджетом та місцевими бюджетами, між місцевими бюджетами різних рівнів, між доходами (видатками), які враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, по-перше, сприятимуть зміцненню ресурсної бази місцевих бюджетів, передусім бюджетів сіл, селищ та міст, оскільки сьогодні вони потребують особливої уваги, адже більша їх частина має незначні власні доходи, що спрямовуються, зокрема, на виконання своїх повноважень.

По-друге, зменшиться дотаційність місцевих бюджетів. Тобто громади стають більш самодостатніми, менш залежними від трансфертної політики уряду.

По-третє, формування бюджетів за рахунок власних доходів дасть можливість органам місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання соціально-економічного розвитку своїх громад.

Крім цього, змінами до Кодексу на постійній основі закріплено норму щодо стимулювання місцевих органів влади до нарощування дохідної бази бюджетів, а саме передбачено зарахування до бюджету розвитку місцевих бюджетів 50 % надпланових доходів загального фонду за переліком показників загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), крім податку на додану вартість, акцизного збору та ввізного мита (крім бюджету м. Києва).

Внесено зміни і до переліку трансфертів, які можуть передбачатися в Державному бюджеті України для місцевих бюджетів. Зокрема, до переліку включено додаткову дотацію на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, яка до цього часу щорічно затверджувалася у законі про бюджет, та субвенцію на соціально-економічний розвиток сіл, селищ і малих міст.

Також внесено низку змін у частині формування та виконання місцевих бюджетів, які сприятимуть удосконаленню міжбюджетних відносин та ефективному управлінню коштами місцевих бюджетів.

Проте реальним кроком у реформуванні міжбюджетних відносин державного та місцевих бюджетів є задекларований перехід на прямі міжбюджетні відносини державного бюджету з усіма місцевими бюджетами – бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст Києва та Севастополя, бюджетами міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення, районними бюджетами, бюджетами сіл, селищ. З урахуванням зазначеного Міністерством фінансів України при формуванні проекту бюджету на 2010 р. здійснено розрахунок обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) для 11 032 місцевих бюджетів порівняно з 691 – у 2009 р.

Для забезпечення фінансовими ресурсами виконання делегованих повноважень за органами місцевого самоврядування доцільно закріплювати податки (збори), які, по суті, є загальнодержавними, однак органи місцевого самоврядування мають істотний вплив на рівень їх сплати. Такі джерела повинні бути стабільними та добре прогнозованими, а схема фінансової допомоги держави, що спрямовується на виконання делегованих повноважень, має заохочувати ініціативу місцевих рад до збільшення надходжень до бюджету.

Для фінансового забезпечення власних повноважень необхідно передбачити такі джерела, які закріплені за конкретною територією та легко адмініструються органами місцевого самоврядування.

Розрахунок трансфертів (дотацій, субвенцій) має бути прозорим, базуватись на єдиних для усіх місцевих бюджетів підходах; незалежно від походження трансферти повинні спрямовуватися безпосередньо до бюджетів, які є кінцевими отримувачами.

Аналіз практики застосування міжбюджетних трансфертів як інструменту міжбюджетного регулювання засвідчив, що протягом 2006–2010 рр. загальний обсяг фінансових ресурсів, які передаються місцевим бюджетам, збільшився (табл. 1).

Т а б л и ц я 1

Обсяг міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам України

Показник	2006	2007	2008	2009	2010, проект
Міжбюджетні трансферти – всього, млн грн	34 216,3	47 315,0	62 712,4	61 102,2	83 807,1
частка трансфертів у ВВП, %	6,3	6,6	6,6	6,6	8,0
Міжбюджетні трансферти – загальний фонд, млн грн	29 688,1	45 392,8	53 316,6	55 201,6	80 115,2
частка трансфертів у ВВП, %	5,5	6,3	5,6	5,9	7,6

Як видно з таблиці, перерозподіл фінансових ресурсів у процесі міжбюджетного регулювання зазнав істотних змін – обсяг міжбюджетних трансфертів зріс. Так, у 2006 р. частка міжбюджетних трансфертів у ВВП становила 6,3 %, у 2009 р. – 6,6 %, у проекті на 2010 р. передбачено 8 %.

Міжбюджетні трансферти поділяються на дотацію вирівнювання, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, субвенцію та інші дотації. Найбільшу питому вагу в структурі трансфертів має дотація вирівнювання (табл. 2). Протягом 2006–2010 рр. її питома вага зросла з 49,8 до 62,6 %. Майже такою є питома вага субвенцій з державного бюджету – 47,2 % у 2006 р. та 36,2 % – у 2010 р.

Загалом міжбюджетні трансферти – це один з дієвих інструментів управління фінансовими ресурсами, спрямований на виконання важливого за-

Т а б л и ц я 2

Динаміка і структура міжбюджетних трансфертів

Показник	2006	2007	2008	2009	2010, проект
Трансферти з державного бюджету всього, млн грн,	34 216,3	47 315,0	62 712,4	61 102,2	83 807,1
у тому числі:					
дотація вирівнювання, млн грн	17 036,5	18 581,5	28 810,4	33 356,3	52 463,6
питома вага у загальному обсязі трансфертів, %	49,8	39,3	45,9	54,6	62,6
субвенції з державного бюджету, млн грн	16 136,8	24 058,2	32 337,7	26 882,7	30 336,4
питома вага у загальному обсязі трансфертів, %	47,2	50,8	51,6	44,0	36,2

вдання – поповнення доходів органів місцевого самоврядування для вирішення питань соціально-економічного розвитку громад.

У складі загального фонду місцевих бюджетів трансферти займають майже половину його обсягу – від 47,6 до 50,3 % у 2006–2009 рр. У проекті бюджету на 2010 р. їх питома вага зросла до 55 % (рисунок). Тобто майже половина коштів надходить з державного бюджету, що свідчить про значну фінансову залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, незначний рівень власних надходжень місцевих бюджетів, які спрямовуються на соціально-економічний розвиток.

Слід зазначити, що по регіонах ситуація є різною; це зумовлено економічними, природними, екологічними та іншими особливостями, які історично сформувалися в регіонах і мають істотний вплив на формування фінансової бази місцевих бюджетів.

Порівняльний аналіз досвіду зарубіжних країн у сфері регулювання міжбюджетних відносин засвідчив, що структура доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн є неоднорідною. Так, міжбюджетні трансферти у Великобританії, Греції, Нідерландах є основним бюджетотворюючим джерелом і становлять понад 80 %, у той час як в Ісландії, Туреччині, Новій Зеландії місцеві бюджети формуються в основному за рахунок податкових надходжень (до 90 %). Отже, при реформуванні бюджетної системи та бюджетного законодавства необхідно враховувати зарубіжний досвід, зокрема диференційований підхід до міжбюджетного регулювання, зумовлений

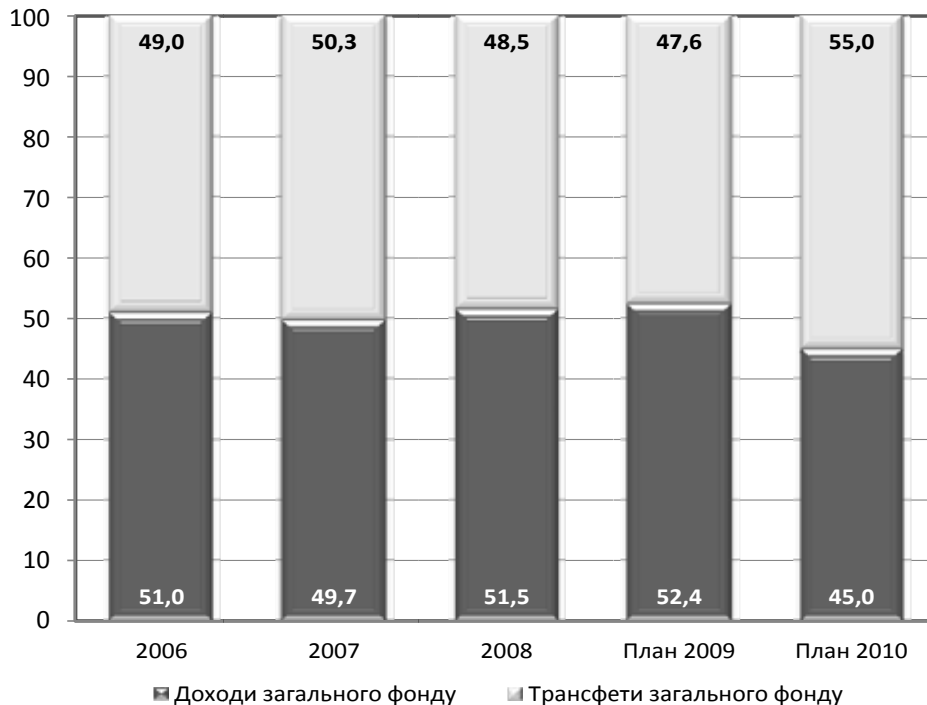


Рисунок. Структура загального фонду місцевих бюджетів, %

особливостями бюджетного устрою держави та методологічними підходами до бюджетного регулювання.

Розглянуті зміни до бюджетного законодавства стимулюватимуть подальший пошук шляхів удосконалення бюджетного законодавства, зокрема в частині реформування міжбюджетних відносин державного та місцевих бюджетів. Адже існуюча система міжбюджетних відносин не повною мірою відповідає вимогам сучасності. Більшість територіальних громад через їх надмірну роздрібненість та слабку фінансову базу неспроможні належно виконувати всі повноваження місцевого самоврядування і в першу чергу забезпечувати надання жителям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі стійкого розвитку дієздатної громади.

Створення реальної організаційної та фінансової самостійності територіальних громад потребує удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та дієвих місцевих бюджетів, перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань.