

УДК 336.143

*Курінний В.П.,
Департамент фінансів
виконавчого органу Київради (КМДА)*

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

В статті розглянуто теоретичні засади механізму регулювання міжбюджетних відносин, проблеми та рекомендації підвищення ефективності механізму міжбюджетних відносин.

В статье рассмотрены теоретические принципы механизма регулирования межбюджетных отношений, проблемы и рекомендации повышения эффективности механизма межбюджетных отношений.

Theoretical principles of mechanism of adjusting of interbudgetary relations, problem and recommendation of increase of efficiency of mechanism of interbudgetary relations are considered in the article.

Постановка проблеми. Сучасний стан економіки України характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного та соціального розвитку регіонів. На розвиток соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні, значною мірою впливають міжбюджетні відносини, основне завдання яких полягає в досягненні узгодження інтересів між державою, регіонами та територіями, а також в розподілі між ними фінансових ресурсів та відповідних обов'язків. Тому, на сьогодні в Україні реформування міжбюджетних відносин залишається актуальним питанням. Саме за умов формування ефективного механізму міжбюджетних відносин можливе зміцнення незалежності місцевих бюджетів, підвищення результативності фінансування витрат місцевих бюджетів, стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів, зростання добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розвитку міжбюджетних відносин перебувають у центрі уваги багатьох дослідників галузі державних та місцевих фінансів, таких як В. Опарін, К. Павлюк, А. Славкова, Л. Лачкова, А. Буряченко, В. Яцюта, В. Оспіщев, І. Луніна, О. Близнюк, В. Федосов, М. Гапонюк. Однак, незважаючи на це, сьогодні недостатньо врегульованими є питання розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, а також закріплення за органами місцевого самоврядування певного кола бюджетних і податкових повноважень, що є невід'ємною частиною функціонування міжбюджетних відносин у будь-якій країні

Мета статті полягає у визначенні механізму міжбюджетних відносин в системі бюджетного регулювання України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Одним із ключових завдань на сучасному етапі модернізації економіки країни, її стабілізації, створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва є необхідність в застосуванні сучасних підходів до підвищення ефективності міжбюджетних відносин як важливої складової бюджетного регулювання.

Головна сутність існування міжбюджетних відносин полягає в здійсненні перерозподілу бюджетних ресурсів для забезпечення вирівнювання фінансування суспільних благ та послуг у регіонах, що мають відмінності економічного розвитку, та зміцнення їх фінансового потенціалу [1].

Формування міжбюджетних відносин – досить складна та багатогранна проблема. Вона стосується не лише розподілу фінансових ресурсів між різними рівнями бюджетної системи для виконання власних і делегованих повноважень, але й удосконалення діючої системи управління фінансуванням органів місцевого самоврядування та законодавчого розподілу функцій і відповідальності між центральними і місцевими органами влади.

Головною метою регулювання міжбюджетних відносин є фінансове забезпечення повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень [2].

Для збалансування бюджетів усіх ланок бюджетної системи застосовується такий інструмент бюджетного регулювання, як міжбюджетні трансферти. Перерозподільні процеси забезпечуються шляхом фінансового вирівнювання, тобто приведення у відповідність витрат бюджетів із гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг, та зменшення регіональних диспропорцій у рівнях бюджетних видатків. При цьому використовуються методи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, дотацій та субвенцій, а також методи вилучення бюджетних ресурсів з відповідних бюджетів до державного бюджету [3].

Основоположні управлінські рішення про регулювання бюджетів Автономної Республіки Крим, обласних, міст Києва та Севастополя належать до компетенції Верховної Ради України, регулювання районних та міських (міст обласного значення) бюджетів – до компетенції обласних рад, а рішення про регулювання сільських та селищних бюджетів приймаються районними радами. Схема регулювання міжбюджетних відносин представлена на рис. 1.

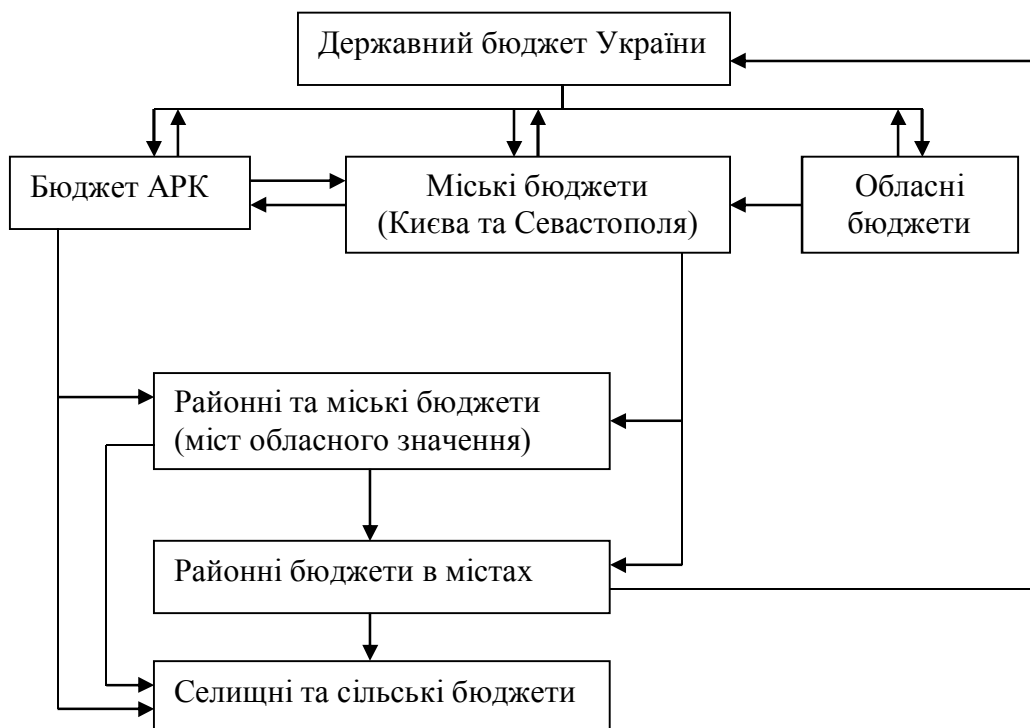


Рис. 1. Механізм регулювання міжбюджетних відносин

Механізм бюджетного регулювання регіональних диспропорцій передбачає горизонтальне та вертикальне збалансування потоків бюджетних коштів. Вертикальне бюджетне регулювання спрямоване на забезпечення необхідного рівня дохідної частини бюджетів різних рівнів відповідно до законодавчо закріпленого порядку розподілу повноважень між органами влади. Горизонтальне бюджетне регулювання спрямоване на фінансове вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських) і здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад. Надання місцевим бюджетам додаткового обсягу фінансових ресурсів з державного бюджету є головним інструментом регулювання міжбюджетних відносин [3].

Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризують такі фактори:

- високий рівень централізації бюджетних ресурсів;
- висока залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- відсутність дієвих засобів стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення дохідної бази місцевих бюджетів;
- неузгодженість нормативно-правового забезпечення планування, розподілу та контролю за розподілом міжбюджетних трансфертів [4].

Міжбюджетні трансферти застосовують, коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування повноважень, забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб [5].

Місцеві бюджети України надзвичайно залежні від трансфертів з державного бюджету, про це свідчить збільшення частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів.

Більшу частину міжбюджетних трансфертів з державного бюджету становить дотація вирівнювання. Термін «дотація» (лат. dotare – наділяти, давати) означає суму коштів, яка безповоротно та безвідсотково виділяється з бюджету вищого рівня для збалансування бюджету нижчого рівня у разі перевищення його видатків над доходами. Дотація є важливим інструментом бюджетного регулювання, оскільки дає можливість забезпечувати стійкість бюджету протягом бюджетного року (строк дії права на отримання дотації). Дотація за своєю природою є тим ресурсом, насамперед для місцевих бюджетів, який регулює їх дохідну і видаткову частини, забезпечуючи вирівнювання доходів та фінансування видатків, що не покриваються за рахунок власних і закріплених доходів [6].

Дисбаланс у співвідношенні обсягів першого і другого кошиків доходів місцевих бюджетів призводить до існування їх штучної дотаційності. Це свідчить про дуже низький рівень фінансової незалежності місцевого самоврядування, оскільки саме кошти II кошика є власністю відповідної громади і не підлягають вилученню чи відшкодуванню з бюджету іншого рівня. Натомість, надлишок доходів першого кошика підлягає вилученню; якщо коштів не вистачає на фінансування всіх запланованих заходів, то відповідний бюджет має право на отримання компенсації у вигляді дотації вирівнювання. Таким чином, регіони-донори займають «утриманські позиції», занижуючи власний податковий потенціал, як наслідок, маємо ріст штучної дотаційності місцевих бюджетів [5].

Для розподілу дотацій вирівнювання і коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, застосовується формульний підхід, який враховує такі параметри:

– прогнозний показник доходів бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також доходів районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

– індекс відносної податкоспроможності відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- коефіцієнт вирівнювання;
- чисельність мешканців та споживачів соціальних послуг [7].

Недосконалість формульного розрахунку зумовлена також необґрунтованістю коригувальних коефіцієнтів та нормативів бюджетної забезпеченості. Для удосконалення останніх важливою є розробка мінімальних державних соціальних стандартів.

Чинником зниження ефективності використання дотацій як елементів бюджетного регулювання є щорічна зміна правил їх одержання.

Як зауважує В. М. Опарін, «головна проблема бюджетної системи України полягає не у високому рівні бюджетної централізації – це загальноприйнята у світі практика, а у системі бюджетного регулювання, що нині застосовується на дотаціях вирівнювання, які визначаються на формульній основі... За такого механізму в органів місцевого самоврядування зникають будь-які стимули до реального фінансового господарювання: «зайві» доходи будуть вилучені, нестача доходів буде компенсована у вигляді дотацій вирівнювання. Установлені коефіцієнти та індекси податкоспроможності відчутного впливу не мають і ситуацію реально не змінюють» [8].

Висновки. Для реформування міжбюджетних відносин важливим є врегулювання на законодавчому рівні таких позицій:

- визначення оптимальних шляхів розподілу загальнодержавних податків між рівнями бюджетної системи;
- удосконалення методичних підходів при плануванні доходів місцевих бюджетів;
- створення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування та розмежування державного й комунального майна;
- узгодження механізму надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям з виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку територій, забезпечення стимулювання збільшення податкового потенціалу, бюджетних доходів, зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів. Реалізація напрямів реформування міжбюджетних відносин, а саме зменшення дотаційності за умови збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів, причому збільшення частки власних доходів сприятиме зростанню самостійності, незалежності і децентралізації органів місцевого самоврядування, що активізує їх роботу та зміцнення фінансової автономії регіонів залишається об'єктивною передумовою формування ефективної бюджетної системи в Україні.

Використані джерела інформації:

1. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. / Л.В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
2. Николаєва О.М. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О.М.Ніколаєва, А.С.Маглаперідзе – К.: «Центр учбової літератури», 2013. – 354с.
3. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: моногр. / В.Г. Бодров, О.П. Кириленко, Н.І. Балдич та ін.; за ред. В.Г. Бодрова. – К.: НАДУ, 2006. – 296 с.
4. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К.: Наук. думка, 2006. – 432 с.
5. Бадида М. П. Міжбюджетні відносини та соціально-економічний розвиток місцевих громад / М. П. Бадида // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 7. – С. 46-52.
6. Юшко С.О. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. О. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–97.
7. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету, між державним бюджетом та місцевими бюджетами) : постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 зі змінами // Офіційний вісник України. – 2001. – № 38. – С. 17–29.
8. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : моногр. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.