

## ПРАКТИКА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

*Розглянено практику та проблематику використання міжбюджетних трансфертів. Запропоновано основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні.*

**Ключові слова:** трансферти, міжбюджетні відносини, дотації, субвенції, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Реформування бюджетної системи є найважливішою складовою соціально-економічних трансформацій, які відбулися в Україні. Визначальну роль у цьому процесі відіграє реформа міжбюджетних відносин. Від створення оптимального механізму міжбюджетних відносин, забезпечення справжнього поєднання інтересів на всіх рівнях бюджетної системи, від досягнення фінансової незалежності всіх органів влади значною мірою залежить успіх економічної стабілізації в країні.

В Україні формування системи міжбюджетних трансфертів зумовлене необхідністю створення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах фінансових диспропорцій між територіями. Розвиток та удосконалення системи міжбюджетних трансфертів вимагають, з одного боку, її наближення до головних принципів і засад функціонування систем міжбюджетних відносин в економічно розвинених країнах, з іншого - врахування національних, регіональних особливостей та умов формування місцевих бюджетів.

Перехід багатьох функцій регулювання соціально-економічних процесів від державного рівня до регіонального не тільки призводить до зростання ефективності надання суспільних послуг, але й породжує різні витрати. У цих умовах основним інструментом, який дозволяє використовувати позитивні моменти від децентралізації і мінімізувати негативні ефекти від децентралізованого використання деяких повноважень, є державна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня, тобто міжбюджетні трансферти.

Питання оптимізації формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування набувають особливої актуальності в умовах ринкової трансформації українського суспільства та у контексті прийняття нового Бюджетного кодексу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика теорії та практики міжбюджетних

відносин постійно привертала увагу науковців. Тематику міжбюджетних відносин, зокрема трансфертів, досліджували такі вчені, як О. Василик, В. Кравченко, І. Луніна, І. Чугунов та інші.

Відаючи належне науковим дослідженням вітчизняних учених з проблем міжбюджетних відносин, зауважимо, що недостатній рівень розробки теоретичних і практичних аспектів особливої ролі механізму міжбюджетних трансфертів у процесі регіонального розвитку зумовлює необхідність подальших досліджень з даної проблематики. У працях зарубіжних і вітчизняних учених розроблено теоретичні аспекти державного та місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин. Проте не в достатній мірі досліджено практику і проблематику застосування різних форм фінансового вирівнювання, методів впливу держави на місцеві бюджети.

Тому метою даної публікації є виявлення ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів і визначення основних напрямів реформування міжбюджетних відносин в Україні.

Основні результати дослідження. Реалії соціально-економічного розвитку України та її регіонів підкреслюють важливість трансфертної політики у формуванні місцевих бюджетів.

Так, з початку незалежності України та до набрання чинності нового Бюджетного кодексу України, структура доходів місцевих бюджетів була достатньо стійкою - трансферти з державного бюджету становили від 29% до 35% доходів місцевих бюджетів [3]. З 2002 року спостерігається тенденція зростання ролі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів - частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів невинно зростає: з 31,3% у 2002 році до 43,0% у 2008 році та 46,8% у 2010 році [5;6].

Протягом 2003-2010 рр. щорічний темп приросту обсягів трансфертів з державного

бюджету місцевим бюджетам значно випереджає темп приросту доходів місцевих бюджетів. Лише у 2010 році темп приросту доходів перевищив темп приросту міжбюджетних трансфертів і склав 46,4% [3;6].

Отже, за сучасних умов трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах, вони є основним методом бюджетного регулювання.

Висока залежність доходної частини місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, які затверджуються щорічними законами України "Про державний бюджет України", ускладнює процес планування місцевих бюджетів.

Коефіцієнт співвідношення трансфертів і доходів місцевих бюджетів в загальному по Україні у 2006 році становив - 0,86, а у 2010 році - 0,97. Це свідчить про зростання фінансової залежності місцевих бюджетів від трансфертної політики [6].

Зростання обсягів офіційних трансфертів пояснюється фінансовою неспроможністю переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць (АТО). Так, у 2009 році до фінансово спроможних регіонів віднесено: м. Київ, Дніпропетровську, Запорізьку, Чернігівську області [3;5]. Згідно Закону України "Про державний бюджет України на 2011 рік" лише 10 визнано фінансово спроможними.

Розгляд структури та ключових проблем формування доходів місцевих бюджетів показав, що упродовж 2001-2009 рр. рівень податкових надходжень (як частки ВВП) практично знизився за всіма податками з 7,2% до 6,2%, за винятком податку з доходів фізичних осіб [3]. Зниження частки місцевих податків і зборів (з 3,4% у 2006 році до 1% - у 2010 році) дає підстави говорити про тенденції фіскальної централізації, хоча одним із способів перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць визнано децентралізацію управління бюджетними коштами.

Розбалансованість бюджетів виникає також унаслідок неврегульованості питань, пов'язаних із прийняттям органами державної влади рішень, які впливають на доходи і видатки бюджетів. Прикладом такої неврегульованості є звільнення підприємств від плати за землю, а також часткове фінансування пільг різним категоріям громадян.

Однією з найбільших проблем системи міжбюджетних трансфертів України є незадовільне забезпечення фінансовими ресурсами делегованих державних повноважень та недотримання зобов'язань щодо відшкодування державою втрат місцевих бюджетів, що загострює іншу проблему місцевого самоврядування - належного виконання

самоврядних (власних) повноважень. На виконання делегованих державних повноважень щорічно спрямовується майже третина обсягу кошика власних доходів місцевих бюджетів (які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів) [1;4].

Окрім того, однією з проблем системи міжбюджетних трансфертів України є недосконалість її регіональної структури. Це підкреслюється різними значеннями коефіцієнта співвідношення офіційних трансфертів і доходів місцевих бюджетів. Так, найменше значення вище - вказаного коефіцієнта мають 10 адміністративно-територіальних одиниць (областей). Разом з тим, у ряді регіонів коефіцієнт співвідношення трансфертів і доходів досить високе (перевищує 2), зокрема у Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій областях [2;6]. Ці факти яскраво ілюструють значну залежність доходної частини бюджетів зазначених областей від обсягів трансфертів з державного бюджету.

Конкретизуючи фінансову підтримку місцевих бюджетів з Державного бюджету України, підкреслимо, що це - різні види трансфертів - дотація вирівнювання; додаткові дотації; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; субвенції на виконання інвестиційних проектів; субвенції на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування шляхом надання державою податкових пільг (доходів на виконання власних повноважень); інші субвенції.

Надання дотацій вирівнювання передбачає фінансування за рахунок державного бюджету різниці між потребою у видатках і розрахунковим обсягом доходів певного місцевого бюджету. Такі трансферти, формуючи стереотип пасивної поведінки місцевих органів влади, стають на перешкоді проведення структурних реформ і можуть стримувати економічний розвиток регіонів.

До суттєвих недоліків розрахунку дотацій вирівнювання варто віднести і те, що вони надаються місцевим бюджетам незалежно від того, в чому причина нижчого (порівняно з іншими регіонами) рівня податкових надходжень.

За значних обсягів гарантованих державою дотацій вирівнювання місцеві органи влади втрачають стимул до розширення податкового потенціалу відповідних територій.

Це підкреслюється значенням коефіцієнта варіації доходів місцевих бюджетів по регіонах України (з урахуванням трансфертів), який не перевищував в останні роки 8,8%, що є свідченням досить високого за міжнародними мірками ступеню вирівнювання доходів [2;4]. При цьому в разі надання дотації вирівнювання лишається

поза увагою такий вагомий показник, як віддача території - обсяг виробленого регіонального продукту.

До важливих джерел фінансового забезпечення інвестиційних видатків органів місцевого самоврядування належать субвенції на виконання інвестиційних проектів.

Аналіз надходжень субвенцій інвестиційного призначення до місцевих бюджетів дав можливість сформулювати висновок щодо міжрегіональної нерівномірності цих трансфертів. Так, найбільшою частка інвестиційних субвенцій була в бюджеті міста Севастополя, обласних бюджетах і бюджеті АР Крим (відповідно: 8,7%, 8,6% та 8,2%), найменшою - у районних бюджетах (1,8%) [3;4]. До того ж, спостерігається нерівномірність розподілу субвенцій інвестиційного призначення і в розрахунку на одного мешканця регіону. Так, найбільше цих трансфертів на одну особу населення надійшло у 2003-2010 рр. до бюджетів міста Севастополя, Чернівецької та Івано-Франківської областей; найменше - до місцевих бюджетів Хмельницької області. Зокрема, доцільно вдосконалити методику розподілу трансфертів інвестиційного призначення між окремими регіонами, керуючись принципом справедливого, обґрунтованого та неупередженого розподілу коштів і враховуючи об'єктивну необхідність зменшення між - територіальних диспропорцій, накопичених упродовж минулих років.

До важливих форм субвенцій місцевим бюджетам слід віднести субвенції, призначені для фінансування об'єктів житлово-комунального господарства, практика надання яких також характеризується низкою недоліків. До основних нами віднесено:

- надання субвенцій регіонам з найгіршим станом тарифної політики у житлово-комунальному господарстві;
- дискримінація найкращих підприємств галузі та органів місцевого самоврядування, які у повному обсязі виконують свої повноваження щодо забезпечення ефективної тарифної політики у житлово-комунальній сфері;
- відсутність дієвого контролю за ефективністю використання наданих субвенцій;
- неврахування фінансового стану різних видів місцевих бюджетів;
- непоширення практики співфінансування об'єктів ЖКГ з урахуванням місця його розташування.

До нерозв'язаних проблем у міжбюджетній політиці слід віднести застосування неефективної методики у процесі визначення обсягів місцевих видатків.

Проведення формульних розрахунків під час

складання місцевих бюджетів вимагає застосування більшого спектра коригувальних коефіцієнтів. Ідеться про такі, за допомогою яких можна коригувати бюджетні видатки залежно від таких чинників: щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (наявність курортів чи історичних і заповідних місць). Відсутність таких нормативів не дає змоги об'єктивно визначити видатки усіх місцевих бюджетів, деякі з них не отримали достатніх коштів у процесі розмежування бюджетних ресурсів.

Не створено ефективний механізм стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами. Повноваження місцевої влади з року в рік зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються непропорційно до нових функцій і завдань.

Практика бюджетного регулювання останніх років показала, що починаючи з 1999 року в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетам практично майже всіх адміністративно-територіальних одиниць. Збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів приводить до поступового зменшення ефективності використання коштів, зниження зацікавленості у пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування.

Висновки. Узагальнення практики та проблематики існуючої системи міжбюджетних відносин в Україні дозволяє зробити висновки про те, що для подальшого вдосконалення міжбюджетних відносин потрібно:

- враховувати рівень податкових надходжень у розрахунку на одиницю виробленої в регіоні валової доданої вартості при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- забезпечити органи місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, достатніми для виконання делегованих повноважень центральної влади;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- відновити механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників загального фонду державного бюджету, в якому треба враховувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригувальні коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки;

- законодавчо визначати на кожен бюджетний рік перелік депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;

- розробити дієвий механізм стимулювання регіонів-донорів державного бюджету;

- застосувати конкурсний відбір проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій.

Хочемо також наголосити, що ми торкнулись лише окремих аспектів практики міжбюджетних трансфертів в Україні, вирішення яких вимагає подальших наукових розвідок. Зокрема, це стосується пошуку перспективних напрямків диверсифікації доходних джерел регіональних органів влади з метою фіскальної децентралізації.

## Список літератури

1. Бюджетний кодекс України. - Х.: Одиссей, 2010. - 128с.
2. Деркач М.І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів // М. Деркач // Фінанси України. - Київ: 2011. - №4. - с. 24-33.
3. Луніна І.О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів/[Луніна І.О., Кириленко О. П., Лучка А.В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І.О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. - К, 2010. - 320с.: табл., рис.
4. Особливості формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.kraina.org.ua/ua/module/Budget\\_expenses/conception/496/](http://www.kraina.org.ua/ua/module/Budget_expenses/conception/496/).
5. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів/В. Пилипів // Економіка України, - Київ: 2011. - №3. - с. 26-34.
6. Показники виконання Державного бюджету України за 2010 рік [Електронний ресурс] - Режим доступу <http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main>

## Анотація

Галина Румянцева

### ПРАКТИКА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

*Рассмотрены практика и проблематика использования межбюджетных трансфертов. Предложены основные направления реформирования межбюджетных отношений в Украине.*

**Ключевые слова:** трансферты, межбюджетных отношения, дотации, субвенции, местные бюджеты.

## Summary

Galina Rumyantseva

### PRACTICE OF THE INTER BUDGET RELATIONS IN UKRAINE

*The article are considered the practice and the problems of the employment of transfers. The basic ways of the reform of inter budget relations are suggested.*

**Key words:** transfers, inter budget relations, subsidies, subventions, local budgets.