

Оксана Петрівна ПРИСТАЙКО

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, обліку і аудиту,
Національний авіаційний університет
E-mail: ksuxa.pr@yandex.ru

РЕГІОНАЛЬНЕ ВИРІВНЮВАННЯ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Пристайко, О. П. Регіональне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин [Текст] / Оксана Петрівна Пристайко // Економічний аналіз : зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол. : В. А. Дерій (голов. ред.) та ін. – Тернопіль : Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету "Економічна думка", 2015. – Том 22. – № 1. – С. 151-155. – ISSN 1993-0259.

Анотація

У статті проаналізовано бюджетну децентралізацію на основі нової моделі фінансування місцевих бюджетів в Україні, а також практичний досвід розвинених країн, які мали схожі етапи розвитку.

Вступ. *Україна відповідно до Конституції є унітарною державою, але так історично склалося, що економічний розвиток її областей є різним. На сьогодні для стабільного соціального забезпечення, актуальним є впровадження в життя системи перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Аналогічна ситуація існує також і всередині самих областей та між їх окремими містами та районами.*

Мета роботи – теоретичне обґрунтування регіонального вирівнювання нинішньої практики в межах децентралізації бюджету та реалізації реформи міжбюджетних відносин.

Результати. *За результатами проведеного дослідження зроблено загальний висновок про те, що сьогодні гостро постало питання щодо ефективного розподілу та перерозподілу бюджету на регіональних рівнях. Це є особливо актуальним стосовно перспективи фінансування регіональних бюджетів в умовах децентралізації влади.*

Ключові слова: *міжбюджетні відносини; місцеві бюджети; спеціальний фонд; видаткові повноваження; бюджетна децентралізація; міжбюджетні трансферти; фінансове забезпечення; нормативи відрахування; бюджетно-податкове законодавство.*

Oksana Petrivna PRYSTAYKO

PhD in Economics,
Associate Professor,
National Aviation University
E-mail: ksuxa.pr@yandex.ru

REGIONAL EQUALIZATION IN THE SYSTEM OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

Abstract

The article analyzes the fiscal decentralization on the basis of the new model of financing of local budgets in Ukraine. The experience of developed countries that have similar stages of development is considered.

Introduction. *Ukraine according to the Constitution is a unitary state, but somehow it has happened historically that the economic development of its regions is different. Urgent implementation of the system of redistribution between income and expenditures of the state budget areas is very actual today for sustainable social security. A similar situation exists also in most regions and between their separate cities and regions.*

Purpose. *The aim of the research is theoretical foundation for regional alignment of current practices within budget decentralization and realisation of the reform of intergovernmental relations.*

Results. *According to the results of the research we have come to the conclusion that nowadays the question of effective budget allocation and redistribution at the regional level is a very urgent one. This is particularly relevant in relation to the prospects for regional budgets financing in terms of decentralization.*

Keywords: *intergovernmental relations; Local budgets; Special Fund; budget decentralization; intergovernmental transfers; financial support; standards of allocations; budget and tax legislation.*

Вступ

Міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів. Основоположним для таких відносин є принцип рівності Державного бюджету України у взаємовідносинах з місцевими бюджетами та рівності місцевих бюджетів у взаємовідносинах між ними, що передбачає встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, а також єдиного порядку їх сплати.

Мета та завдання статті

Мета та завдання статті полягають у обґрунтуванні регіонального вирівнювання, аналізі сьогодношньої практики, а також пошуку рішень альтернативних та ефективних рішень щодо удосконалення регіонального фінансування в системі міжбюджетних відносин.

Виклад основного матеріалу дослідження

Вивчення та аналіз різних точок зору на роль міжбюджетних відносин у бюджетній та фінансовій системах країни, рух до їх покращення дають підстави для обґрунтування цілей і методів регулювання взаємозв'язку між окремими суб'єктами бюджетної системи країни.

Чинні в країні фінансові відносини на провідне місце ставлять наймасштабнішого власника – державу, на користь якої проводиться розподіл та перерозподіл ВВП країни. Проте процеси децентралізації економічної та політичної системи державної влади та управління спричиняють виділення зі складу переважної частини державної власності у власність територіальних громад. При цьому утворюється комунальна власність, а також право суспільства на частину доходів економічних суб'єктів різних форм власності (у формі відрахувань та податків). Таким чином, створюється фінансова база місцевого самоврядування, утворюються та накопичуються фінансові ресурси управління та органів влади різних рівнів для фінансового забезпечення власних та делегованих державних зобов'язань.

Децентралізація бюджету складається з повторного розгляду міжбюджетних трансфертів та структури податків, зміни місця та ролі органів управління в економіці, а також упорядкування видаткових повноважень. Зміни стосовно Бюджетного та Податкового кодексів України в частині податків і міжбюджетних трансфертів мають вагомий вплив на дохідну частину місцевих бюджетів. Таким чином, зменшено кількість податків через їх об'єднання за відповідною їхньою специфікою. Встановлені нові нормативи відрахування податку на доходи фізичних осіб (фінансове забезпечення бюджету міст обласного значення та районів – 60 %, обласні бюджети – 15 %, бюджет м. Києва – 40 %). У м. Києві з бюджету вилучено до загального фонду державного бюджету близько 60 % податку на доходи фізичних осіб. Зміни стосовно розмежування між бюджетами податку на доходи фізичних осіб і зарахування 25 % його до загального фонду державного бюджету вплинули на доходи місцевих бюджетів з гіршого боку, оскільки вони позбавлені стабільного джерела надходжень, починаючи з 2015 року. У зв'язку з цими змінами у 2015 році державний бюджет отримує додатково до 25 % податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на відповідній території України.

Зі зміною нормативу відрахувань стимулюється збільшення територіальних громад (такі бюджети отримують близько 60 % податку), а необ'єднані територіальні громади, починаючи із 2015 року, як правило, залишаються без цього дохідного джерела. Натомість, водночас спрогнозовано перспективне основне джерело надходжень до місцевих бюджетів – податок на нерухомість. Зміни, що стосуються бюджетно-податкового законодавства, прогнозують збільшення бази оподаткування податком на нерухомість, методом залучення до оподаткування не тільки житлового, але й комерційного, тобто нежитлового майна (торговельні центри, офіси і т. д.). Але спосіб його справляння та нарахування не відповідає дійсній практиці розвинених країн, що проходили такий самий шлях розвитку, який проходить наша країна. Так у практиці зарубіжних країн розмір податку пов'язаний з ринковою вартістю об'єкта нерухомості, а в Україні – з житловою площею (не оподатковується площа до 60 м² для квартир, і до 120 м² – для будинків). За винятком цього, виникає певний сумнів щодо важливих надходжень від податку на нерухомість у сільській місцевості. Встановлено також акцизний податок з кінцевих продажів, тобто від реалізації через роздрібні мережі алкогольних напоїв, пива, тютюнових виробів, скрапленого газу і нафтопродуктів. Ставка податку встановлюється місцевими органами влади і становить від 2 % до 5 % від обсягу реалізації. Проте місцевий акцизний податок із реалізації підакцизних товарів є суперечливим за своїм механізмом адміністрування та сутністю через те, що він має різне фіскальне значення для міських та сільських територіальних одиниць, дієвий спосіб його адміністрування.

Беручи до уваги ситуацію, що склалася в Україні у сфері розвитку місцевих бюджетів, добре буде звернути увагу на вивчення і практичне застосування досвіду інших держав, що проходили схожий шлях фінансового регулювання відносин «центру» і «території», як і Україна.

Певні стандарти фінансового вирівнювання у різних країнах беруть за основу рівні децентралізації. Однак спільним положенням моделі міжбюджетних відносин є те, що керуючі органи країни беруть на себе відповідальність щодо вирішення проблем місцевого розвитку, але не практикують прямі способи перевірки діяльності місцевих органів. Вимогою, що стосується надання фінансової підтримки регіонам, є оптимальне використання ресурсів. Фінансова підтримка місцевостей реалізовується за допомогою нецільового передання коштів, якими органи влади місцевого рівня можуть розпоряджатися на власний розсуд, і цільових фінансових ресурсів, призначення яких обумовлене законодавчим актом. Бюджетні дотації (нецільові трансферти) найбільше застосовуються у Німеччині та Швеції.

Важливо підкреслити високий ступінь довершеності та усталеності нормативно-правової бази, що займається регулюванням міжбюджетних відносин і яка безпосередньо має вплив на результативне функціонування місцевих бюджетів. Серед держав із уже сформованим нормативно-правовим регулюванням місцевих бюджетів можна назвати Францію, Швецію та Німеччину. Так, наприклад, у Німеччині формування основних видів бюджетних трансфертів надається землям, що закріплюються найчастіше в Законі (так названа Фінансова Конституція). Система надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними Законами («Про фінансову допомогу Федерації» «Про вирівнювання різної економічної сили земель»), законами про деякі види грошових виплат, що стосуються спільної компетенції. У Франції базові види бюджетних трансфертів формуються спеціальними законами, які покладені в Кодекс комун, Адміністративний кодекс місцевого самоврядування тощо. Що стосується вирішення питань фінансової бази місцевих бюджетів на основі перерозподілу ресурсів, яскравим прикладом цього можна вважати Італію. Бюджетна система цієї держави, аналогічно бюджетній системі України, характеризується жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній становить близько 66,4 %, а власні доходи місцевих бюджетів (перш за все комун) не досягають 20,7 %, з яких 10,7 % – це надходження до місцевих податків. В Італії відбувалися заходи стосовно відтворення податкової незалежності місцевих органів влади, що були утиснені минулими податковими реформами. Задля виходу із скрутного становища та зростання економічної незалежності місцевих бюджетів в Італії було затверджено цілий перелік законів у руслі політики «фіскального федералізму». Так, наприклад, трансферти місцевим бюджетам були заблоковані, а місцевим органам влади запропоновано запровадити місцеві податки або удосконалити старі. В економічну тактику розвитку країни було внесено пропозицію щодо подальшого розподілу обов'язків між місцевими, обласними та центральними органами влади задля задоволення потреб населення на належному рівні.

В Україні доречним можна вважати вивчення позитивного досвіду унітарних країн за умови імплементації на практиці у власних подальших діях, які реалізовували теорію «фіскального федералізму» і зменшували рівень перерозподілу національного доходу через державний бюджет.

Верховна Рада України ухвалила реформу міжбюджетних відносин, а саме законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (стосовно реформи міжбюджетних відносин)», за який проголосували 231 народний депутат із 226 мінімально необхідних для прийняття рішення.

Відповідно до закону, місцевий уряд може незалежно розподіляти та перерозподіляти бюджет на місцевому рівні і, незважаючи на те, чи ухвалений державний бюджет, чи ні, місцева влада буде в змозі до 25 грудня затверджувати власні бюджети, з огляду на свої повноваження. Після узгодження державного бюджету повинні проводитися лише деякі уточнення та виправлення показників у частині трансфертів, що виділяються з державного бюджету в місцевий. Також полегшується алгоритм надання гарантій. У пояснювальній записці законопроекту передбачено:

1. Зростання фінансової та бюджетної незалежності місцевих бюджетів.
2. Заохочення народу до об'єднання та створення спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним фінансуванням, надання таким громадам повноважень, що відповідають повноваженням обласних центрів, залишити без права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися.
3. Збільшення реальних бюджетних доходів за допомогою:
 - передачі оплати за надання адміністративних послуг (окрім 50 % адміністративного збору за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) та державного мита з бюджету держави;
 - підвищення відсотка зарахування екологічного податку від 35 % до 80 %;
 - встановлення збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (тютюнові вироби, алкогольні напої, пиво, нафтопродукти) за сплатою, що коливатиметься від 2 % до 5 % від вартості реалізованого товару, замість збору за садівництво, виноградарство та хмелярство, який натомість надходитиме до місцевих бюджетів;

– збільшення бази оподаткування податку на нерухомість, що проходитиме методом внесення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

4. Чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності, та децентралізація видаткових повноважень у соціально-культурній сфері.

5. Встановлення нових видів трансфертів (медична субвенція, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова дотація; реверсна дотація, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру). Базова дотація матиме компенсаційний характер та гарантуватиме вирівнювання податкової спроможності бюджетів на місцевому рівні за сталими доходами (податком на прибуток, податком на доходи фізичних осіб). Ухвалено методи розподілу, а також використання нових субвенцій для певних адміністративно-територіальних одиниць.

6. Розробка нової системи вирівнювання за встановленими загальнодержавними податками (податку на доходи та податку на прибуток фізичних осіб) – зважаючи на рівень доходів, розрахований на одного жителя. Інші платежі вирівнюванню не підлягають, і саме тому зостаються в цілковитому використанні на власний розсуд місцевих бюджетів. Вищевказане позитивно впливатиме на забезпечення місцевих бюджетів необхідними надходженнями коштів та заохочуватиме місцеві органи самоврядування до збільшення додаткових надходжень та покращення бази оподаткування.

7. Поліпшення відповідальності базових міністерств за втілення у реальність державної політики у освітній та медичній галузях способом визначення певних субвенцій, їх головними розпорядниками коштів.

8. Наділення правом вибору установи з обслуговування бюджетних коштів розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень до бюджетних установ.

9. Полегшення процесу гарантування місцевих гарантій та реалізація запозичень від міжнародних фінансових організацій.

10. Зміни у розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що виплачується за утворення радіоактивних відходів), із зарахуванням наперед до держбюджету близько 20 % надходжень, а до місцевих бюджетів – 80 %, у тому числі до обласних бюджетів – 55 %, сільських, селищних, міських бюджетів – 25 % та бюджету міста Києва – 80 %.

Також продумано наперед законодавчий контроль деяких інших питань, що стосуються бюджетних відносин, зокрема, встановлено узгодженість казначейського обслуговування в особливий період; підсилено відповідальність генеральних розпорядників бюджетних коштів у частині надання форм паспортів бюджетних програм та встановлення форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для накопичення інформації, потрібної для доведення результативних показників бюджетних програм; продумано наперед норму, що стосується утворення місцевими самоврядуваннями обсягу бюджету розвитку (не менше ніж 10 % від обсягу загального фонду власних доходів у місцевих бюджетах); додано до переліку захищених видатків витрати на заходи, що стосуються обороноздатності держави та реалізуються за рахунок коштів із резервного фонду бюджету. За прогнозними розрахунками, що здійснені в попередній період, у наступному році приріст ресурсів місцевих бюджетів становитиме більше 30,0 млрд грн. Оскільки система гарантує незалежність у затвердженні місцевих бюджетів і децентралізацію, то у найближчому майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів підвищаться у 2-3 рази.

Висновки та перспективи подальших розвідок

Змінами, що внесені до Бюджетного кодексу, передбачається встановлення нової системи міжбюджетного вирівнювання, яка створювалась на основі нової моделі фінансування місцевих бюджетів. Бюджетна децентралізація у частині видаткових повноважень продумує наперед відповідальність центральних органів влади в суспільно значущих сферах щодо надання певних послуг. Наслідуючи позитивний досвід європейських країн, разом з місцевим самоврядуванням братимуть на себе відповідальність профільні міністерства за надання послуг в освітніх та медичних галузях. Це повинно реалізуватися за допомогою створення необхідної системи контролю.

Список літератури

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rbc.ua/ukr/news/rada-prinyala-reformu-mezhbyudzhethnyh-otnosheniy-28122014212700>.
2. Стратегія сталого розвитку „Україна-2020”: схвал. указом Президента України від 12.01.2015 № 5/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0/rada.gov.ua/lows/show/5/2015>.
3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0/rada.gov.ua/lows/show/2456-17>.
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3/rada.gov.ua/lows/show/2755-17>.

References

1. (2015). Retrieved from: <http://www.rbc.ua/ukr/news/rada-prinyala-reformu-mezhbyudzhethnyh-otnosheniy-28122014212700>.
2. Stratehii staloho rozvytku „Ukraina-2020”: skhval. ukazom Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 # 5/15. (2015). Retrieved from: <http://zakon0/rada.gov.ua/lows/show/5/2015/>
3. Biudzhetni kodeks Ukrainy. (2015). Retrieved from: <http://zakon0/rada.gov.ua/lows/show/2456-17>.
4. Podatkovi kodeks Ukrainy. (2015). Retrieved from: <http://zakon3/rada.gov.ua/lows/show/2755-17>.

Стаття надійшла до редакції 04.12.2015 р.