

УДК 336.143

**АНАЛІЗ СФЕРИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ
(НА ПРИКЛАДІ М. ДНІПРО)****Разумова Г.В., к.е.н.***Придніпровська державна академія будівництва та архітектури, м. Дніпро*

У статті проаналізовано сферу міжбюджетних відносин як складову бюджетної системи держави на прикладі м. Дніпро. Актуальність дослідження підтверджується тим, що створення ефективної системи міжбюджетних відносин в Україні є умовою забезпечення не тільки її сталого економічного розвитку, а й економічної, фінансової та політичної безпеки держави. Метою дослідження є аналіз сфери міжбюджетних відносин та розробка рекомендацій щодо перспектив її розвитку на прикладі м. Дніпро. Виявлено, що істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не призвело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій. У результаті дослідження було встановлено, що найбільший обсяг субвенцій спрямовано на виконання державних програм соціального захисту населення. Подальша реалізація реформи бюджетної системи, спрямованої на децентралізацію та підвищення ефективності міжбюджетних відносин, потребує розширення прав місцевих органів влади та зміцнення їх бюджетної самостійності. Запропоновано рекомендації щодо перспектив розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, бюджет, децентралізація, модернізація, міжбюджетні відносини, бюджетна політика

UDC 336.143

**ANALYSIS OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN UKRAINE
(IN THE CASE OF DNIPRO)****RAZUMOVA G.
PhD in Economics***Prydniprovsk State Academy of Civil Engineering and Architecture, Dnipro*

The article analyzes the scope of interbudgetary relations as a part of the state budget system in the case of Dnipro city. The relevance of current paper is that an effective system of interbudgetary relations in Ukraine is a precondition for not only its sustainable economic development but also economic, financial and political security. The article analyses the scope of interbudgetary relations and develops recommendations on the prospects of their development in the case of Dnipro city. There has been revealed that significant expansion of the functions and tasks of local government in recent years had not led to a corresponding increase in resource potential of the areas. The study has found that the majority of subsidies is directed to the implementation of national programmes for the social welfare. Further implementation of the reform of the budget system that is aimed at decentralization and efficiency improvement of interbudgetary relations requires empowering of local authorities and strengthen their fiscal autonomy. The recommendations regarding the development of interbudgetary relations in Ukraine have been proposed.

Keywords: intergovernmental transfers, budget, decentralization, modernization, intergovernmental relations, budgetary policy

Актуальність проблеми. Міжбюджетні відносини є важливою складовою бюджетної системи держави, відображаючи систему фінансових зв'язків між органами влади різних рівнів. Міжбюджетні трансферти як одна із форм реалізації засад міжбюджетного регулювання одночасно виступають інструментом формування бюджетної політики та організації бюджетного процесу в Україні.

Багато років в Україні діяла система міжбюджетних відносин, заснована на централізованій моделі бюджетного федералізму, основні риси якої були успадковані від адміністративно-командної системи управління. Централізація фіскальних функцій держави обмежувала місцеві органи влади в реалізації основних функцій управління бюджетним процесом на місцях. Це проявлялося в їхній залежності від державного бюджету внаслідок збереження пріоритетності нормативного методу розподілу бюджетних коштів і високій частці трансфертів у доходах місцевих бюджетів, що негативно впливало на розвиток міжбюджетних відносин у ринковій економіці.

Аналіз останніх наукових досліджень. Теоретичне обґрунтування окремих аспектів організації міжбюджетних відносин в Україні знайшло відображення у працях українських вчених: Юрій С. І., Кириленко О. П., Зайчикова В. В., Козенко А. О., Кравченко В. І., Василенко Л. І., Бабич П. С., Романенко О. Р., Бескид Й. М., Колпакова Г. М., Дробозіна Л. А. та інші.

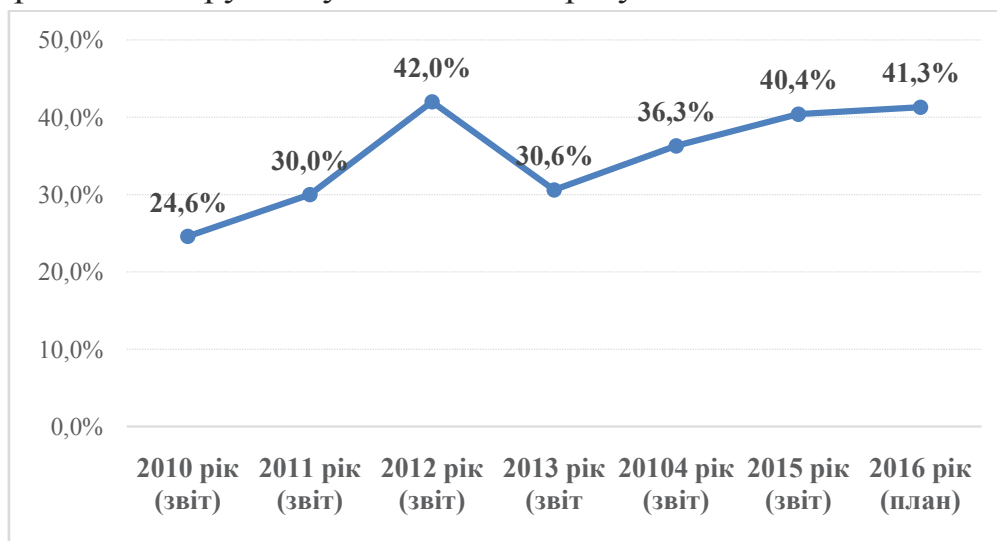
Незважаючи на широкомасштабну реформу міжбюджетних відносин та існування численних теоретико-методичних підходів щодо побудови бюджетного процесу, багато нагальних проблем, пов'язаних з фінансовим вирівнюванням місцевих бюджетів, залишилися невирішеними. Надмірна централізація громадських завдань, нечіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, низький фінансовий потенціал місцевих органів влади мали своїм наслідком слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази регіонів. Істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не призвело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій.

Мета роботи – аналіз сфери міжбюджетних відносин та розробка рекомендацій щодо перспектив її розвитку на прикладі м. Дніпро.

Викладення основного матеріалу дослідження. Важливим інструментом організації міжбюджетних взаємовідносин в Україні є трансферти. Міжбюджетні трансферти на місцевому рівні мають

важливу роль у вирішенні питань компенсації бюджетам нижчого рівня затрат на виконання делегованих повноважень, сприяють розв'язанню проблем, зумовлених нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, сприяють зниженню соціальної напруги у суспільстві, пов'язаною із специфікою розвитку регіонів та їх економічною спроможністю.

Проведений аналіз продемонстрував поступове збільшення обсягів та часток трансфертів у доходах м. Дніпро (рис. 1), а отже, й підвищення їхньої ролі як інструменту бюджетного регулювання.



*Рис. 1. Динаміка частки міжбюджетних трансфертів у доходах зведеного бюджету м. Дніпро за 2010-2015 роки
Складено за: [9]*

Як зображено на рис.1 у 2012 році частка трансфертів значно збільшились та становила 42 %, що пояснюється участю Дніпропетровської області у реформі медичного обслуговування, яка розпочалася з 2011 року і проводилася відповідно до Програми економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Законів України «Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги» та «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві», наказів МОЗ України, спрямованих на реалізацію цих законів. Нове зростання показника спостерігалось у 2015 році – частка трансфертів становила 40,4 %. Таке зростання було викликано внесеними у грудні 2014 року змінами до Бюджетного кодексу України, якими передбачено

нові підходи до побудови трансферної політики, організації міжбюджетних відносин та механізмів бюджетного вирівнювання.

Збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів, що надходять з Державного бюджету України до бюджету м. Дніпро свідчить про підвищення рівня залежності надходжень місцевого бюджету від Державного бюджету України.

На рисунку 2 продемонстровано, що з 2015 року різко зросли трансферти з Державного бюджету і реверсна дотація, що пов'язано зі змінами в бюджетному законодавстві. Місто Дніпро є «містом-донором» – з 2010 по 2015 роки містом до державного бюджету сплачено коштів в загальному обсязі 769,0 млн. грн. та планується сплатити у 2016 році 359,7 млн.грн. – це 46,8 % від сплаченої суми за попередні п'ять років.

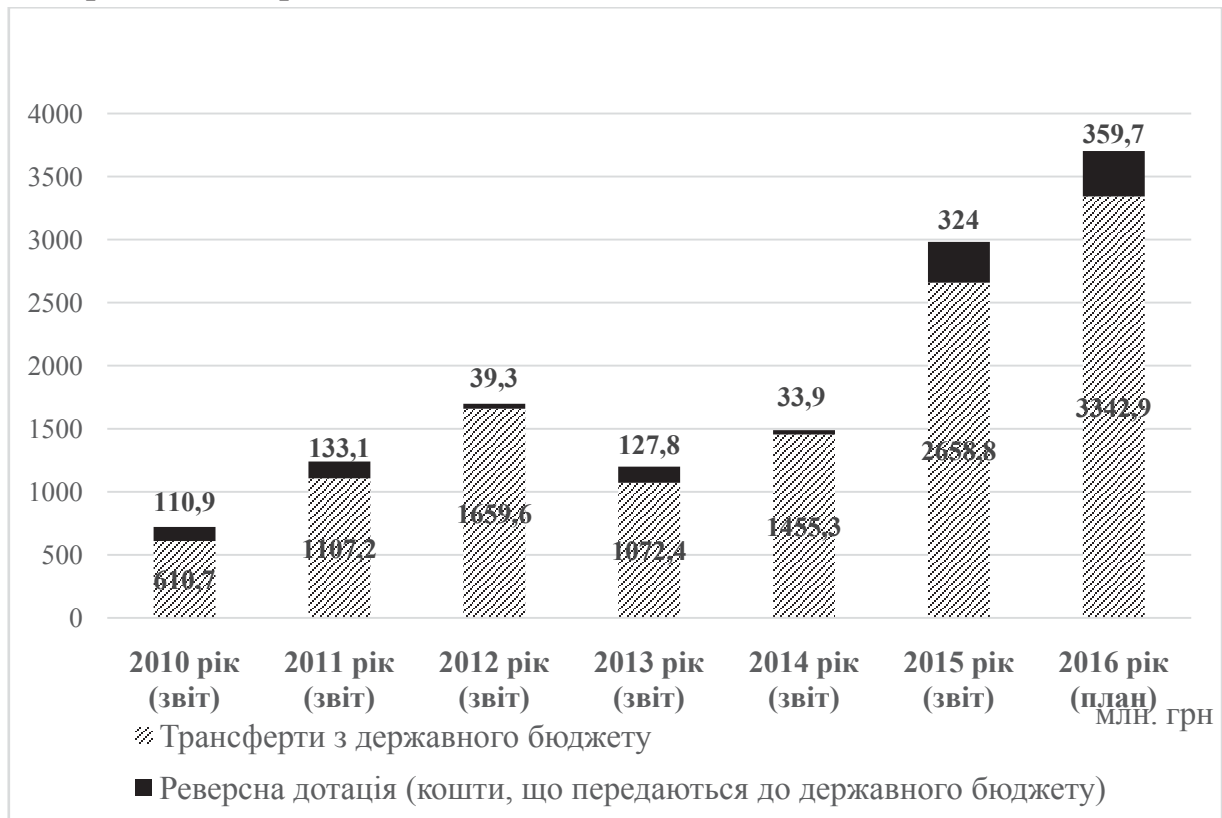


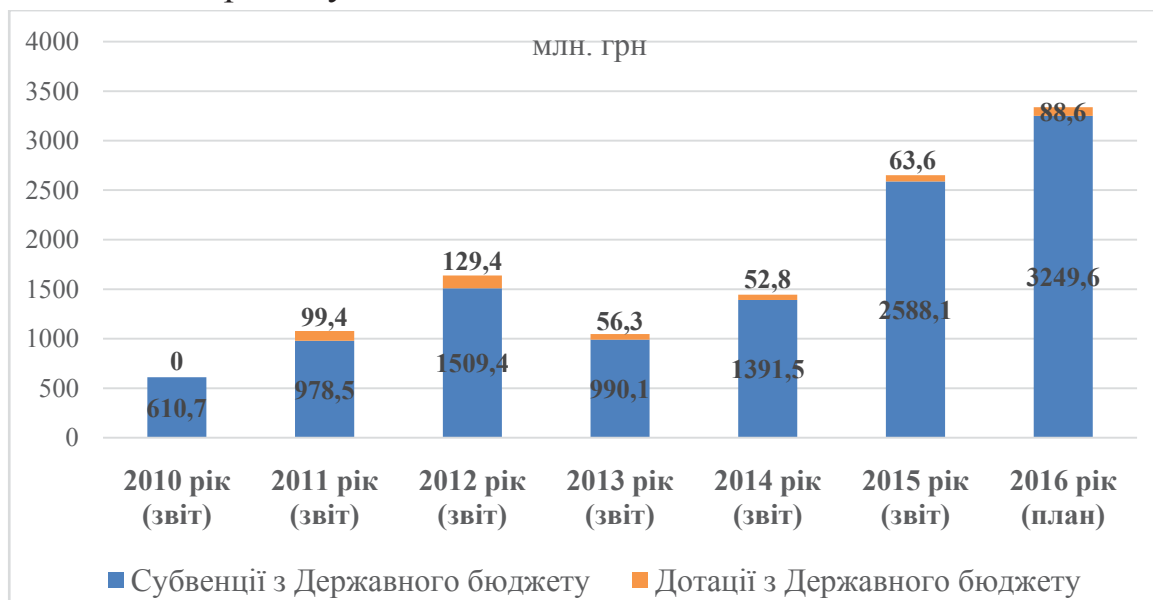
Рис. 2. Динаміка міжбюджетних трансфертів за 2010-2016 роки

Складено за: [9]

На рисунку 3 наведено співвідношення розміру дотацій і субвенцій наданих з Державного бюджету за останніх шість років та планові показники на 2016 рік. Можна зробити висновок, що у всіх роках, без винятку, розмір субвенцій переважає над розміром інших додаткових

дотацій. Це свідчить про негативну тенденцію для міста та нерівномірне співвідношення «дотація-субвенція» у структурі трансфертів.

Аналізуючи показники міжбюджетних трансфертів по м. Дніпро необхідно зазначити, що офіційні трансферти з державного бюджету в 2015 році зросли у порівнянні з 2013 роком на 1 695,5 млн. грн. або в 2,6 рази за рахунок одержання з державного бюджету освітньої та медичної субвенцій в обсязі 1 294,1 тис.грн. (табл. 1). Відтепер фінансове забезпечення всіх українських шкіл та лікарень здійснюється за принципом надання освітньої та медичної субвенції. Зміна системи фінансування викликана необхідністю забезпечення рівного фінансування всіх навчальних закладів та установ охорони здоров'я незалежно від регіону.



*Рис. 3. Співвідношення розміру дотацій і субвенцій, наданих з Державного бюджету за 2010-2016 роки
Складено за: [9]*

У результаті дослідження було встановлено, що найбільший обсяг субвенцій спрямовано на виконання державних програм соціального захисту населення. Так, обсяг субвенцій, спрямованих на виконання державних програм соціального захисту населення, по м. Дніпро в 2011 році складав 716 457,3 тис. грн., в 2015 році – 1 197 904,8 тис.грн., що в 1,7 рази більше, ніж у 2011 році. Разом з тим частка цих субвенцій з кожним роком зменшується (в 2011 році становила 73,2 %, в 2015 році – 46,3 %).

Таблиця 1 - Аналіз міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету по м. Дніпро за 2013-2015 роки, тис.грн

Показники	2013 рік (звіт)	2014 рік (звіт)	2015 рік (звіт)
Офіційні трансферти	1 046 415,2	1 445 457,9	2 651 644,7
Дотації, в тому числі:	56 272,3	52 756,6	63 580,0
Інші додаткові дотації	3 411,3	0	63 580,0
Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності, літакобудування, суднобудування та кінематографії	52 861,0		0
Додаткова дотація з державного бюджету на забезпечення паливних станцій (відділень) екстреної, швидкої та невідкладної медичної допомоги		52 756,6	
Субвенції	990 142,9	1 392 701,3	2 588 064,7
Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування			2 247,7
Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту населення	872 627,7	972 775,1	1 197 904,8
Освітня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам			647 899,1
Медична субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам			646 199,1
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць та доріг комунальної власності	44 472,8	1 204,0	
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	2 101,8		23 358,5
Субвенція з державного бюджету на часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою	2 478,4	3 404,8	
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла в зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися відповідними органами державної влади чи органами місцевого самоврядування	68 462,2	414 113,5	7 771,3
Субвенція з державного бюджету міському бюджету м.Дніпро на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпро			36 975,7
Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на часткове фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які до 2015 року отримували підтримку з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності			4 617,6
Кошти, що передаються до Держбюджету та місцевих бюджетів з інших бюджетів/ Реверсна дотація	127 799,5	33 904,3	323 974,4

Складено за: [9]

За рахунок субвенцій з державного бюджету проводяться видатки місцевих бюджетів на здійснення державних програм соціального захисту населення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, а саме:

- на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям та допомоги для догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу надано субвенцію в 2011 році в сумі 498 761,0 тис. грн., в 2015 році – 790 315,9 тис. грн., що в 1,6 рази більше, ніж у 2011 році. За період 2011-2015 років зменшилась кількість отримувачів допомоги з 86 908 до 83 035 осіб з демографічних причини, але збільшився обсяг виплати допомоги;

- на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях надано субвенцію в 2011 році в сумі 3 202,2 тис. грн., в 2015 році – 7 904,0 тис. грн., що в 2,5 рази більше, ніж у 2011 році.

- на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот, на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу в 2011 році направлено 149 148,5 тис. грн., в 2015 році – 315 007,9 тис. грн., що в 2,1 рази більше, ніж у 2011 році. Видатки зросли унаслідок постійного підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги і збільшення кількості домогосподарств, які отримували субсидії;

- на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг, в тому числі компенсації втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального для фізичних осіб та компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян в 2011 році направлено 65 345,7 тис. грн., в 2015 році – 84 677,1 тис. грн., що на 29,6 % більше, ніж у 2011 році.

Проте, соціальна політика сучасної держави повинна бути зорієнтована не лише на підтримку наявного рівня соціальних гарантій і створення механізмів соціального захисту окремих найбільш уразливих соціальних груп, а й на реалізацію довготривалих програм соціально-економічного розвитку, спрямованих на підвищення рівня соціального захисту населення.

Законодавство України передбачає надзвичайно широке коло надання пільг з оплати спожитих послуг багатьом категоріям громадян. Систему пільг регулюють 46 нормативно-правових актів, відповідно до яких держава має зобов'язання щодо надання 156 видів соціальних пільг, гарантій та компенсацій 230 категоріям населення – це близько 43 % населення.

В той же час кошти на галузь невиробничої сфери в 2010-2014 роках майже не виділялися (при планових призначеннях 16 164,9 тис.грн. надійшло 14 463,6 тис. грн.), а саме, на фінансування ремонту приміщень управлінь праці та соціального захисту виконавчих органів влади та на придбання лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою, витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я тощо. В умовах запровадження з 1 січня 2015 року змін до бюджетного і податкового законодавства щодо реформування міжбюджетних відносин у процесі ініційованої Кабінетом Міністрів України фінансової децентралізації, збільшилася частка наданих з державного бюджету трансфертів у доходах місцевих бюджетів, у тому числі частка субвенцій. Це свідчить про перерозподіл значної частини бюджетних ресурсів на центральному рівні та посилення залежності виконання місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету. Так, у 2015 році внаслідок реформи міжбюджетних трансфертів до бюджету м. Дніпро надійшло субвенцій невиробничої галузі в обсязі 1 319 806,6 тис. грн., що в 91,1 рази більше, ніж було виділено за 2010-2014 роки разом.

Щодо субвенцій, які надаються з Державного бюджету у виробничу сферу (на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів; на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах; на продовження будівництва автомобільної дороги в м. Дніпро на ділянці від вул. Кайдацький шлях до автомобільної дороги Київ-Луганськ-Ізварине; на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій; на завершення будівництва метрополітену у м. Дніпро та ін.), можна сказати, що за 2010-2015 роки було виділено в обсязі 1 634 938,9 тис.грн, що в 3,1 рази менше, ніж на соціальний захист населення.

Все це свідчить про недосконалу систему міжбюджетних трансфертів. Отже, можна зробити наступні **висновки**.

Основними цілями бюджетної політики органів місцевої влади м. Дніпро повинні стати наступні заходи:

- зміцнення дохідної бази бюджетів усіх рівнів через розширення бази оподаткування, лібералізація та впорядкування податкового законодавства;

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів та посилення дисципліни виконання бюджету;

- визначення принципово нових підходів, щодо політики капітальних вкладень держави, які разом з видатками на науку та іншими видатками інвестиційного характеру мають скласти основу бюджету розвитку;

- подальше впровадження реформи міжбюджетних відносин в Україні.

Забезпечення результативного провадження економічних реформ, спрямованих на розбудову української державності та вирішення пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку на сучасному етапі, актуалізують питання формування нової моделі бюджетної політики.

Успіх структурних перебудов, спрямованих на економічне зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян, значною мірою залежить від ефективності міжбюджетних відносин. Подальша реалізація реформи бюджетної системи, спрямованої на децентралізацію та підвищення ефективності міжбюджетних, потребує розширення прав місцевих органів влади та зміцнення їх бюджетної самостійності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. N 2456-VI: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: Монографія / [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. – 320 с.
3. Зайчикова В.В. Фінансова регіональна політика держави // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 29-35.
4. Козенко А. О. Зарубіжний досвід вертикального фінансового вирівнювання та його застосування в Україні // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2013. – Вип. 37. – С. 266–272.

5. Кузьминчук В.Н. Механізм організації та функціонування міжбюджетних відносин в Україні // Экономика и управление. – № 4. – 2012. – С. 85-91.
6. Мацюра С.А. Трансферти у системі міжбюджетних відносин // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – №5 (95). – С. 223-229.
7. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій / За ред. О.П.Кириленко. – Тернопіль, 2008. – 376 с.
8. Розвиток бюджетного процесу в умовах економічних перетворень : моногр. / за ред. С.І. Юрія., В.Г. Дем'янишина. – К.: Кондор – Видавництво, 2012. – 376 с.
9. Фінансово-економічний департамент Дніпропетровської міської ради. Огляд виконання бюджету м.Дніпропетровськ за 2010-2016 роки.
10. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 23-26.