

ВИЯВЛЕННЯ НЕДОЛІКІВ ТА ВИЗНАЧЕННЯ ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

САГАЙДАК Ілля Вадимович - аспірант кафедри фінансів Київського національного університету імені Тараса Шевченка

З моменту набуття Україною незалежності, її бюджетна система має традиційно високий рівень повноважень центральних органів влади по відношенню до органів місцевого самоврядування в частині формування та розподілу державних коштів. Цей процес супроводжується суб'єктивізмом під час прийняття рішень стосовно фінансування регіонів, що негативно впливає на соціально-економічні показники та якість життя на території України в цілому.

Саме міжбюджетні відносини є головною складовою у бюджетному процесі та визначальним чинником економічної стабільності. Тому постійне удосконалення міжбюджетних відносин має відбуватись у рамках сучасної світової економічної тенденції, базуватись на національних державних пріоритетах та принципах фінансово-економічної безпеки України. Ці зміни повинні відбуватись на основі зміцнення фінансової самостійності та розширення повноважень органів місцевого самоврядування.

Індикатором ефективності реформ у міжбюджетних відносинах має стати скорочення співвідношення частки трансфертів наданих бюджетом центрального рівня – бюджетам місцевого самоврядування за рахунок збільшення власних доходів місцевих органів влади.

Проблема реформування та вдосконалення системи міжбюджетних відносин є предметом постійних наукових досліджень теоретиків та практиків серед котрих мож-

на виділити таких як: С. Буковинського, І.Луїну, І. Лютого, В. Тропіну, О. Сунцову, С. Слухая, С. Юшка та ін. У своїх дослідженнях вони визначають проблеми та недоліки у сфері міжбюджетних відносин, та вносять пропозиції щодо підвищення ефективності та вдосконалення цієї системи.

Метою статті є теоретичне визначення категорії міжбюджетних відносин, аналіз сучасного стану, виявлення недоліків та визначення напрямків удосконалення системи міжбюджетних відносин в Україні.

У Бюджетному кодексі України визначено, що міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. [1, гл.13, ст.81].

М. Гапонюк у своїх книгах дає інше визначення міжбюджетним відносинам в Україні – це спеціалізована форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між місцевими бюджетами і Державним бюджетом України, а також між окремими рівнями системи місцевих бюджетів [2, с. 109].

Міжбюджетні відносини виникають на стадії виконання бюджетів. Необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи в якій існує дисбаланс між обсягами акумульованих коштів та потребою у них, зумовлює існування міжбюджетних відносин.

Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- Визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- Гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування;
- Діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;
- Фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків [3, с. 258].

Головна функція міжбюджетних відносин полягає у встановленні справедливого та неупередженого розподілу фінансів, забезпеченні відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Механізм міжбюджетних відносин має:

- сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів;
- враховувати зацікавленість місцевих органів влади;
- базуватися не лише на нинішньому економічному стані регіонів, а й враховувати потенційні можливості.

Одним із недоліків системи міжбюджетних взаємовідносин, як до, так і після прийняття Бюджетного кодексу, є її адміністративна зарегульованість і виключно вертикальний характер: рух бюджетних трансфертів здійснюється тільки між бюджетами вищого і нижчого рівнів, які безпосередньо пов'язані адміністративною підпорядкованістю. Водночас у багатьох країнах, наприклад у Німеччині, існує розвинена система горизонтальних міжбюджетних взаємовідносин – між бюджетами одного рівня, що відображає демократичність бюджетної системи цих країн і принцип взаємодопомоги регіонів та населених пунктів [4, с. 34].

Недосконалість та надмірна централізація повноважень діючої системи міжбю-

джетних відносин негативно впливає на якість роботи регіональної та місцевої влади у частині забезпечення управління місцевими бюджетами, проведенню стимулюючої економічної політики спрямованої на підвищення ділової активності на підпорядкованих територіях. Наслідки цих недоліків відображаються у погіршенні інвестиційного та підприємницького клімату.

Для зміни ситуації потрібно провести реформи міжбюджетних відносин удосконаливши законодавчу базу у частині децентралізації повноважень, розширення власних доходів місцевих бюджетів та розробити довгострокові цільові програми направлені на підвищення інвестиційного клімату, розвитку інфраструктури в регіонах.

Актуальними проблемами діючої системи міжбюджетних відносин є:

1. Різниця між реальними потребами у фінансуванні, видатками та джерелами фінансування.

Протягом останніх років спостерігається негативна тенденція до збільшення частки міжбюджетних трансфертів, яка сягала понад 50% у структурі доходів місцевих бюджетів. Така ситуація спричиняє надмірну залежність від вищих органів та посилює регулюючий важіль держави на органи місцевого самоврядування, які компенсують різницю у сумі необхідної для покриття видатків за рахунок міжбюджетних трансфертів. Така залежність призвела до збільшення регіонів реципієнтів. Якщо на початку 90-х років кількість таких регіонів налічувало 14, то на сьогодні всі 26 (крім м. Києва) є реципієнтами.

2. Відсутність на законодавчому рівні нормативних документів регулюючих міжбюджетні відносини в частині розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Обмеженість органів місцевого самоврядування в ресурсах для виконання своїх обов'язків виникає у результаті недосконалості Бюджетного кодексу України у частині видатків пов'язаних з фінансуванням бюджетних установ за типом, а не за суспільною функцією. Такий принцип базується на секторних нормативах.

3. Низький рівень перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) через місцеві бюджети.

Як свідчать дані ретроспективного аналізу, інституту бюджету та соціально – економічних досліджень, за період з 1995 р. по 2010 р. частка доходів місцевих бюджетів у ВВП зменшилась більше, ніж удвічі: з 15,9% у 1995 р. вона знизилась до 6,7% у 2010 р. [5]. Такий показник свідчить про високий рівень централізації бюджетної системи України в наслідок якого спостерігається зниження ефективності та незацікавленості місцевих органів самоврядуванні у частині наповнення коштами зведеного бюджету України.

4. Різниця у співвідношенні обсягів доходів першого і другого кошків.

Бюджетний кодекс України класифікує доходи та видатки місцевих бюджетів на І-кошик що враховує, та ІІ- кошик що не враховує міжбюджетні трансферти. За даними Міністерства фінансів України у 2010 р. обсяг доходів І кошика місцевих бюджетів склав 65,7%, що майже вдвічі більше, ніж ІІ кошика – 34,3%. Такі дані свідчать про фінансову залежність місцевого самоврядування від органів центральної влади. Адже кошти ІІ кошика є власністю відповідної громади, які не підлягають вилученню чи відшкодуванню з бюджету іншого рівня, та у повному обсязі спрямовуються на вирішення місцевих потреб.

5. Надання державою податкових пільг, що зменшують доходи місцевих бюджетів.

Так передбачається звільнення до 2015 року суб'єктів космічної діяльності та літакобудування від земельного податку на земельні ділянки виробничого призначення (в м. Харкові це – Харківське державне виробниче авіаційне підприємство, державне науково-виробниче «Об'єднання Комунар» та ін.). В результаті надання відповідних пільг за І півріччя поточного року місцеві бюджети області недоотримали 13 млн. грн. плати за землю, річна сума збитків очікується в обсязі 26 млн. грн. [6, с.7].

6. Зношеність інфраструктури.

Комунальна інфраструктура зношена більше ніж на 60 %. Кількість аварій у ЖКГ

за останні 10 років зростає в 5 разів. Близько 90 % доріг загального користування є дорогами місцевого значення. При цьому 70 % автодоріг потребують капітального ремонту. Згідно з розрахунками Світового Банку, протягом наступних 10 років місцева інфраструктура вимагатиме інвестицій у 29 млрд. дол. США.

7. Обмеженість у доступі до запозичень.

Чинне законодавство унеможливорює для більшості місцевих бюджетів використання запозичень для інвестицій

8. Недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів.

Усупереч положенням ст.105 Бюджетного кодексу відсутній закон, що визначає принципи й критерії розподілу інвестиційних субвенцій. Формула дотацій вирівнювання ускладнена безліччю коефіцієнтів. Це знижує прогнозованість і стабільність доходів місцевих бюджетів [7, с. 18].

9. Недосконалість формульного підходу до обрахунку трансфертів.

Механізм поділу адміністративно-територіальних одиниць на реципієнтів та донорів не завжди об'єктивний. В окремих випадках частка коштів, яка вилучається з бюджетів-донорів, не адекватна частки у формуванні трансфертної складової доходів держбюджету. Такий формульний підхід до обрахунку трансфертів містить в собі дискримінаційний механізм вирівнювання.

10. Низька частка цільових субвенцій спрямованих на економічний розвиток у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій спрямована на соціальний захист.

Як свідчать данні звітності Державного казначейства України, у структурі міжбюджетних трансфертів у 2010 р. значну частку (56,1 %) займала дотація вирівнювання – 43 млрд. 640,5 млн. грн. У порівнянні з 2009 роком її обсяги та питома вага зросли на 10 млрд. 284 млн. грн. та на 3,7 % відповідно. Майже 95 % трансфертів з державного бюджету склали дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення [8].

Низька частка цільових субвенцій на розвиток економіки та інфраструктури регіонів негативно впливає на інвестиційну

привабливість території. Негативні наслідки – зниження економічного-потенціалу, втрачені можливості та кошти.

На підставі проведеного аналізу основних проблем системи міжбюджетних відносин в Україні, розробимо рекомендації та заходи щодо вдосконалення системи:

1. Підвищити фінансову незалежність органів місцевого самоврядування і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень через встановлення відповідності між видатками та доходами місцевих бюджетів:

Розширення власної дохідної частини органів місцевого самоврядування шляхом перерозподілу складу доходів I та II коштів доходів між державним та місцевими бюджетами, а саме передача на місцевий рівень податків та зборів, як:

- Плата за ліцензії й сертифікати, державну реєстрацію, плата за використання природних ресурсів, плата за надані в оренду ставки, що перебувають у басейнах рік загальнодержавного значення. Збільшення доходів, що не враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, шляхом включення до їх списку: плати за землю в повному обсязі, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;

- Активізувати економічну та господарську діяльність органів місцевого самоврядування з цілю збільшення ділової активності;

- Розробити механізм компенсації втрат надходжень місцевих бюджетів, пов'язаних з наданням державою пільг місцевим підприємствам по сплаті податків, або замінити податкові пільги надані підприємствам на цільові програми розвитку пріоритетних галузей відповідно до розташування регіонів в яких надаються ці пільги;

- Розширити повноваження органів місцевого самоврядування стосовно самостійного адекватного становлення ставок місцевих податків і зборів;

Підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні шляхом:

- Передачі на місцевий рівень видаткових повноважень, а саме:

- скасування секторних нормативів, що регламентують витрату коштів, і проведення пов'язаних реформ, у т.ч. щодо зміни принципів фінансування освіти, охорони здоров'я, дозволу місцевій владі оптимізувати мережу бюджетних установ та їх персонал;

- Зміна законодавства з метою створення механізмів для об'єднання ресурсів місцевих бюджетів у рамках фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні;

- Провести децентралізацію у частині видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами з приводу управління видаткових функцій, з метою збільшення ефективності та мобільності вирішення негайних проблем на відповідних територіях;

- Провести територіальну реформу, яка передбачає об'єднання малонаселених, економічно-відсталіх адміністративно-територіальних одиниць, з метою оптимізації адміністративних видатків пов'язаних з їх обслуговуванням;

- Передати обслуговування деяких суспільних послуг, які несуть велике фінансове навантаження на місцевий бюджет за рахунок неефективної системи управління, яке забезпечує держава – приватним підприємствам, під жорстким контролем та регулюванням з боку держави за діяльністю цих підприємств;

- Запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання власне делегованих повноважень місцевими органами влади з метою запобігання недофінансування місцевих бюджетів.

2. Упорядкування повноважень між місцевими бюджетами з центром.

- Впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні шляхом розробки програмної класифікації, яка буде базуватись на інвентаризації державних цільових програм, що виконуються за рахунок місцевих бюджетів та приведення їх у відповідність до наявних ресурсів;

- Підвищення прозорості процедури формування й виконання місцевим бюджетом коштів за допомогою розширення обсягу інформації про виконання місцевих бюджетів та удосконалення систем моніторингу й оцінювання використання бюджет-

них коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів на конкурсній основі;

- Впровадження середньострокового планування, яке передбачає закріплення в законодавстві норм, методичних та інструктивних документів, що визначають процедуру середньострокового планування та програм розвитку регіонів на середньострокову перспективу;

- Віднесення до делегованих видатків місцевих бюджетів видатків, розподіл яких не забезпечений фінансуванням в потрібному обсязі;

- Раціоналізація структури трансфертів збільшення частки цільових субвенцій у міжбюджетних трансфертах, направлених на соціально-економічний розвиток.

3. Збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та оновлення інфраструктури на місцях через:

- Стандартизацію процедур конкурсного відбору проектів, реалізація яких буде виконуватись за рахунок бюджетних коштів, та створення основних законодавчих принципів і критеріїв розподілу інвестиційних субвенцій;

- Спрощення доступу місцевих бюджетів до залучення кредитних коштів;

- Реформування місцевих податків і зборів для збільшення власних доходів місцевих бюджетів;

- Планомірне підвищення тарифів до економічно обґрунтованого рівня з урахуванням рівня життя на відповідній території для модернізації та реформ у секторі ЖКГ.

4. Вдосконалити формульний підхід до обрахунку трансфертів:

- Законодавчо встановити відрахування відсотка зібраних доходів понад фактичні показники попереднього року на користь місцевих бюджетів для регіонів, з щорічним позитивним приростом доходів;

- Внести зміни до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо використання індексів відносних видаткових потреб, які дозволять враховувати місцеві особливості розвитку – зокрема, щільність проживаючого населення, рівень екологічного забруднення та встановлення мораторію на внесення змін до формули упродовж одного бюджетного року;

- Спростити показники та окремі формули, що використовуються при обрахунку міжбюджетних трансфертів.

Висновки. Отже, проаналізувавши актуальні недоліки бюджетної системи України, можна зробити висновок про недосконалість бюджетної системи та необхідності її реформування в цілому. Неefективність та неспроможність бюджетної системи проявилась під час світової фінансової кризи. Під час цих подій Україна опинилась у країнах-лідерах по темпу зменшення ВВП та інфляції національної валюти, що негативно відобразилось на соціально-економічних показниках.

На сучасних етапах, в післякризовому періоді 08.07.2010 року в Україні були прийняті зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачають цілий ряд заходів щодо вдосконалення міжбюджетних відносин, направлених на розширення власних доходів органів місцевого самоврядування. Ці зміни покращили загальне становище, але, незважаючи на позитивні надбання, більшість питань залишились невирішеними, тому й на далі потрібне негайне реформування та модернізація законодавчої, нормативно-правової бази Бюджетного кодексу України у відповідності до сучасних міжнародних стандартів, враховуючи соціально-економічні особливості України.

Насамперед необхідно здійснити реформи у наступних напрямках:

1. Підвищити фінансову незалежність органів місцевого самоврядування.

2. Упорядкувати повноваження між місцевими бюджетами з центром.

3. Збільшити обсягу інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів та оновити інфраструктуру на місцях.

4. Вдосконалити формульний підхід до обрахунку трансфертів

Дотримання вищезазначених принципів на практиці, та поступове вдосконалення бюджетної системи України, сприятиме забезпеченню поступового соціально-економічного розвитку регіонів, підвищенню соціального захисту та добробуту громадян.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року. N 2456-VI– Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>
2. Місцеві фінанси: Навч.-метод. посібник для самот. вивч. дисц. / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Буряченко, А. А. Славкова. – К.: КНЕУ, 2002. – 184 с.
3. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
4. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / Сайт Інституту бюджету та соціально – економічних досліджень // Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>
6. Архипова С.В. Реформування місцевих бюджетів, спрямоване на зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування в Україні// Режим доступу: <http://kds.org.ua/blog/arhipova-sv-reformuvannya-mistsevih-byudzhetiv-spryamovane-na-zmitsnennya-finansovoi-osnovi-mis>
7. «Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки» Комітет з економічних реформ при Президенті України // Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
8. Державна казначейська служба України Режим доступу: <http://treasury.gov.ua>