

РОЗДІЛ I

ЕКОНОМІКА ТА УПРАВЛІННЯ НАЦІОНАЛЬНИМ ГОСПОДАРСТВОМ

УДК 336.14

DOI:10.31339/2313-8114-2019-1(11)-11-16

Ігнатишин Марія Василівна,
к. е. н., доцент кафедри фінансів,
Бурдюх Людмила Юрївна,
магістр,
Мукачівський державний університет

ОЦІНКА ВПЛИВУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕС БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Метою статті є дослідження теоретичних основ децентралізації, аналіз показників ефективності управління грошовими коштами та визначення проблем, що склалися внаслідок реформи міжбюджетних відносин. У статті розглянуто проблеми функціонування місцевих бюджетів та регулювання міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації. Охарактеризовано основні напрями бюджетної політики, що запроваджують новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання. Надано пропозиції щодо функціонування місцевих фінансів. Визначено проблеми міжбюджетного фінансування та запропоновано шляхи їх вирішення. Зазначається, що внаслідок процесу децентралізації змінився механізм використання грошових ресурсів, тому для оцінки фактичного стану справ необхідно провести аналіз ефективності наповнення бюджетів та раціонального використання бюджетних коштів. Об'єктом дослідження виступили об'єднані територіальні громади України та їх структура за дотаційністю в умовах сучасних реформ. Станом на 1 січня 2019 року в Україні створено 876 ОТГ внаслідок об'єднання 4010 територіальних громад (36,6% усіх територіальних громад), територія яких покриває 37,6% площі країни. Елементами наукової новизни виступають розроблені критерії, які виокремлено за результатами дослідження: базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів; обсяг трансфертів повинен відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню; система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах; трансфертна система повинна забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів. Визначено, що в основу міжбюджетних відносин повинні закладатися обсяги трансфертних платежів окремим територіальним одиницям, які мають враховувати такі індикатори, як реальні доходи і обсяг обґрунтованих видатків. Зроблено висновок, що система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах. Подальші дослідження будуть спрямовані у напрямі поглиблення аналізу впливу децентралізації на доходи та видатки територіальних громад у Закарпатській області.

Ключові слова: децентралізація, бюджетне регулювання, об'єднана територіальна громада, дотація, бюджет.

ВСТУП

Постановка проблеми. Користуючись досвідом розвинених європейських країн, Україна прагне забезпечити самостійність та заможність своїх регіонів. Для цього з 2014 року почала впроваджуватися реформа децентралізації, котра передбачає створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Наслідком цієї реформи стала передача видаткових повноважень місцевим органам влади, а також розробка ефективної моделі фінансового

вирівнювання. Тому дослідження впливу децентралізації на процес бюджетного регулювання є надзвичайно актуальним.

Бюджетне регулювання передбачає збалансування й вирівнювання бюджетів нижчого рівня. Але в процесі розподілу бюджетних асигнувань виникає багато невизначеності, оскільки держава досконало не знає нюансів, пов'язаних з тією чи іншою територією. Саме тому необхідно посилювати вплив громадян на владу. Здійснити це можна за допомогою створення об'єднаних територіальних громад, котрі

врахують всі аспекти, які необхідні для кращого життя їх жителів. Процес децентралізації допомагає більш раціонально розподіляти бюджетні кошти, оскільки дозволяє громадам самостійно заробляти і використовувати власні ресурси, що значно краще впливає на фінансовий стан країни [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням реформи децентралізації та її впливу на соціально-економічний розвиток територій, дослідженням основних тенденцій створення об'єднаних територіальних громад присвячено праці таких учених, як Бондаренко О., Деркач М., Кириленко О., Лучко М., Марчук А., Пальчук В., Панейко Ю., Ткачук А., Чугунова О.

Мета дослідження (постановка завдання). Метою статті є дослідження теоретичних основ децентралізації, аналіз показників ефективності управління грошовими коштами та визначення проблем, що склалися внаслідок реформи міжбюджетних відносин.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Основним принципом бюджетної системи є збалансованість бюджету [1]. Для забезпечення даного принципу доходи бюджету повинні покривати обсяг передбачених витрат. Тому держава повинна забезпечувати повноту та прозорість надходжень податків та платежів до бюджету. Головним завданням уряду є побудова ефективних міжбюджетних відносин, котрі дозволять регіонам стрімкіше розвиватися і піднімати рівень життя населення. Великий поштовх до розвитку таких відносин дала реформа децентралізації.

Децентралізація – це процес передачі повноважень державних органів влади органам місцевого самоврядування. Наслідком даної реформи стало створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ), котрі повинні мати достатньо власних фінансових ресурсів для вирішення питань місцевого значення. Оскільки найбільш важливим видом децентралізації є фіскальна, то відбулися важливі зміни у зарахуванні податків та зборів до бюджетів

новостворених ОТГ. До них зараховують 100% єдиного податку, податку на прибуток підприємств та податку на майно; 60% податку на доходи фізичних осіб; 25% екологічного податку; 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів; державне мито; туристичний збір та ін. [6]. Отже, бачимо, що податкова складова доходів ОТГ значно розширилася завдяки двом основним бюджетоутворюючим податкам.

До того ж, ОТГ мають прямі відносини з бюджетом, для виконання своїх повноважень їм надаються трансферти, такі як дотації, медична та освітня субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад тощо. Кінцевою метою децентралізації є створення спроможних територіальних громад [4].

На початок 2019 року в країні налічувалося 806 діючих ОТГ, до складу яких увійшли понад 3,7 тис. адміністративно-територіальних одиниць, або 21,1% усього населення України. Найбільша кількість об'єднаних територіальних громад функціонує в Дніпропетровській (62), Черкаській (54) та Житомирській (53) областях. Найменша кількість ОТГ в Закарпатській області, лише 6. Всього за перспективними планами в Україні повинно бути створено 1289 ОТГ [5].

Як вже зазначалося, фінансові ресурси новостворених громад складаються з власних доходів та коштів переданих з державного бюджету. Власні доходи ОТГ у 2018 році зросли на 62% порівняно з 2017 роком, і склали майже 21 млрд. грн. Найбільше зростання бюджетів показали ті ОТГ, в складі котрих є потужні підприємства, малий та середній бізнес. Трансферти з бюджету, що перераховуються до ОТГ у вигляді дотацій та субвенцій, займають вагомий відсоток у структурі доходів громад, який коливається у межах 65-75%. Сума субвенцій з державного бюджету у 2018 році становила понад 17 млрд. грн. і зросла майже у 5 разів порівняно з 2015 роком.

Отже, роль держави у розвитку ОТГ є надзвичайно важливою, адже дотації та субвенції мають вагомий вплив на рівень життя населення в громадах.

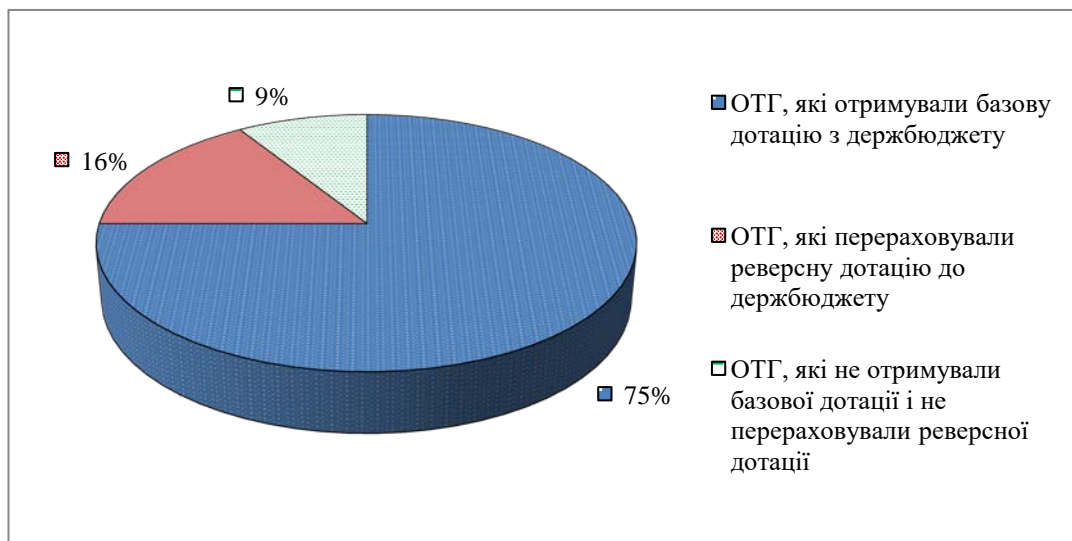


Рис. 1. Структура ОТГ України за дотаційністю у 2018 році, % [5]

Як бачимо з рис. 1, 75% всіх ОТГ у 2018 році були дотаційними, 16% ОТГ перераховували до держбюджету реверсну дотацію, тобто їх можна вважати «заможними», а 9% самі себе забезпечували і не перераховували до державного бюджету реверсні дотації. Реформа міжбюджетних відносин – це стимул для громадян ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ощадно планувати свої видатки [5].

Внаслідок процесу децентралізації змінився механізм використання грошових ресурсів, тому для того, щоб оцінити фактичний стан справ, необхідно провести аналіз ефективності наповнення бюджетів та раціонального використання бюджетних коштів.

Для проведення даного аналізу необхідно використати різні якісні та кількісні показники, що характеризують ефективність роботи органів влади у процесі наповнення бюджету.

Найважливішим фактором, котрий характеризує рівень розвитку ОТГ та дає змогу оцінити реальний стан її забезпеченості, є розмір власних доходів громади на одного зареєстрованого в ній мешканця. Даний показник є прототипом валового внутрішнього продукту [7], обчислюється як відношення обсягу власних доходів громади до чисельності проживаючих у ній людей. Проведемо аналіз на прикладі 6 ОТГ Закарпатської області за 2018 рік.

Як бачимо з рис. 2, за підсумками 2018 року середній показник надходжень власних доходів на 1-го мешканця по 6-ти ОТГ області збільшився на 1478,3 грн. (+57,8%) та склав 4036,8 грн. Найбільш забезпеченою ОТГ Закарпатської області є Баранинська, де даний показник склав 6513,7 грн. на одного мешканця, а найменш забезпеченою виявилася Вільховецька, де власних доходів на одного мешканця припадає лише 1079,2 грн.

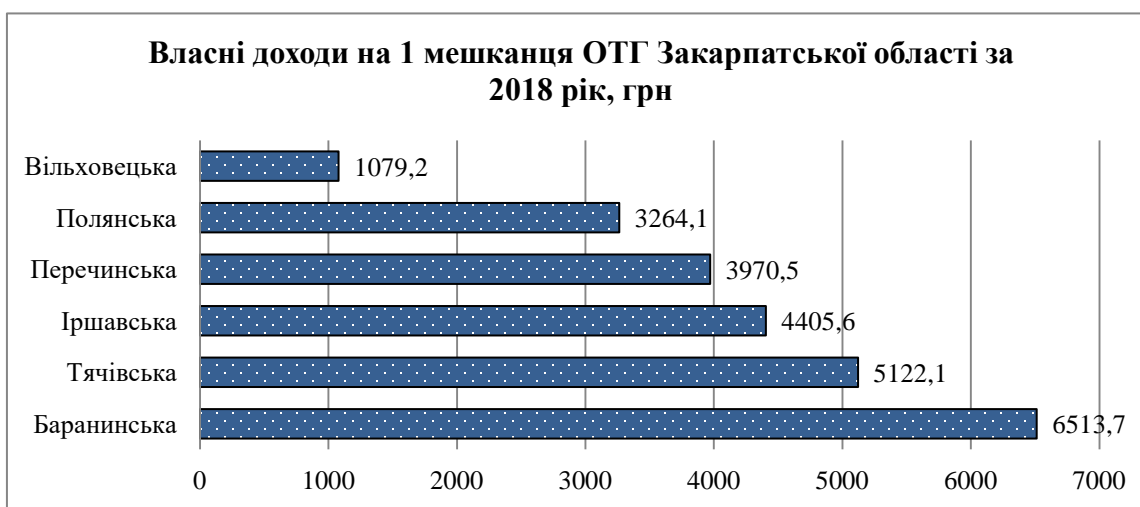


Рис. 2. Власні доходи на 1-го мешканця ОТГ Закарпатської області за 2018 рік, грн. [6]

Наступним важливим показником виступає рівень дотаційності бюджетів об'єднаних територіальних громад, який визначається як співвідношення базової та реверсної дотації до

загального обсягу доходів без урахування субвенцій. За його допомогою можна визначити рівень залежності бюджетів ОТГ від держави.

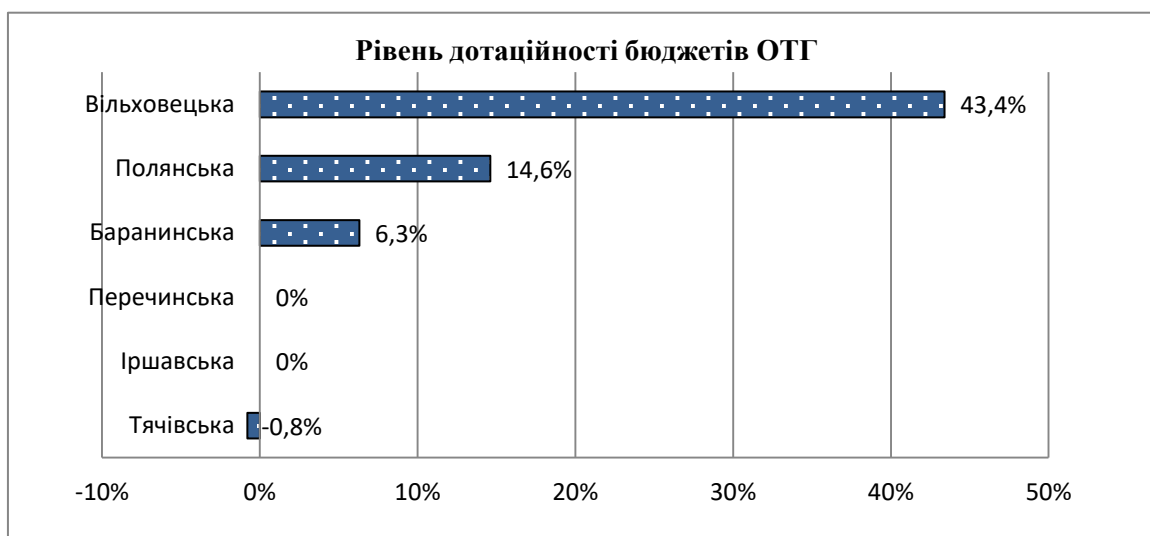


Рис. 3. Рівень дотаційності бюджетів ОТГ Закарпатської області у 2018 році (питома вага базової (+)/реверсної(-) дотації у доходах),% [6]

Як видно з рис. 3, в Закарпатській області базову дотацію отримують 3 ОТГ, 2 не отримують і не перераховують дотацій та одна перераховує реверсну дотацію. Найвищий рівень дотаційності спостерігається у Вільховецькій ОТГ і складає 43,4% доходів бюджету громади. А найбільш незалежною громадою є Тячівська ОТГ, котра перераховує до державного бюджету реверсну дотацію в розмірі 0,8% її доходів. Отже, з шести ОТГ три не отримують дотацій від держбюджету.

Для підвищення рівня фінансової незалежності органи місцевого самоврядування зобов'язані шукати

шляхи для покращення фінансового потенціалу своїх територій та залучати інвестиції для забезпечення населення новими робочими місцями [3].

Третім значущим чинником є питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ. Даний показник відображає ефективність витрат на управління. З рис. 4 бачимо, що найбільша питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах бюджету громади припадає на Вільховецьку ОТГ і складає 46,8%, а найменша – на бюджет Іршавської ОТГ у розмірі 9,9% власних ресурсів.



Рис. 4. Питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ у 2018 році, % [6]

Отже при більшій фінансовій спроможності громади витрати на обслуговування апарату управління у відсотковому відношенні є меншими, внаслідок чого вони можуть спрямовувати більше коштів на розвиток свого регіону [4].

У процесі децентралізації виникає багато проблем, котрі заважають громадам об'єднуватися та розвиватися. Однією з найважливіших є опір самих органів державної влади. Найбільша протидія децентралізації з боку обласних державних адміністрацій спостерігається в Закарпатській, Одеській та Сумській областях, де практично зупинений процес створення ОТГ. Саме тому децентралізація має вагомий вплив на бюджетне регулювання, і навпаки, органи державної влади також впливають на процес створення ОТГ.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Завдяки реформі децентралізації досягнуто багато позитивних зрушень, але здобутки цієї реформи прямо залежать від реформ у сфері освіти, охорони здоров'я, бюджетної реформи. Було створено додаткові можливості збільшення власних надходжень в ОТГ, що дозволило підвищити видатки на розвиток інфраструктури власних територій. Для прийняття раціональних рішень важливо здійснювати оцінку ефективності управління грошовими коштами та повноту їх надходження до бюджетів ОТГ, для цього потрібно обчислювати такі важливі показники, як розмір власних доходів громади на одного

зарєєстрованого в ній мешканця, рівень дотаційності бюджетів, питома вагу видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах громади. Саме вони дають змогу в реальному часі оцінити розвиток територій та зрозуміти, чи позитивно вплинула на рівень життя населення реформа децентралізації.

Як бачимо, соціально-економічний стан ОТГ Закарпатської області покращується. Деякі громади повністю себе забезпечують, а деякі ще залежать від держбюджету, але це можна виправити, якщо залучати інвестиції до свого регіону, розвивати малий та середній бізнес. Для того щоб підвищити рівень життя громадян, держава повинна заохочувати людей до об'єднання, допомагати їм у вирішенні важливих питань і підтримувати всі їх починання, а не чинити опір процесу створення ОТГ.

За результатами проведеного дослідження розроблено критерії щодо регулювання міжбюджетних відносин. Визначено, що в основу міжбюджетних відносин повинні закладатися обсяги трансфертних платежів окремим територіальним одиницям, які мають враховувати такі індикатори, як реальні доходи і обсяг обґрунтованих видатків; базова дотація має сприяти фіскальній спроможності місцевих бюджетів; обсяг трансфертів повинен відповідати фінансовому забезпеченню макроекономічної фінансової стабільності регіону та сприяти його економічному зростанню; система міжбюджетних трансфертів має стимулювати місцеві органи влади формувати власні доходи у місцевих бюджетах; трансфертна система повинна забезпечувати покриття вертикальних і горизонтальних дисбалансів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
3. Кучінка, Т. В. Реформування місцевого самоврядування в системі антикризового управління соціально-економічним розвитком Закарпатської області / Т. В. Кучінка // Науковий вісник Мукачівського державного університету – 2018. – № 1(9). – С. 98-104.
4. Лучко, М. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів / М. Лучко // Галицький економічний вісник. – Т.: ТНТУ, 2018. – Том 55. – № 2. – С. 121-128.
5. Ціна держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne>.
6. Децентралізація в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.gov.ua/>
7. Luchko, M. R. Economy of Ukraine: The analysis of the innovative way of the development / M. R. Luchko // Economics, Management and Sustainability. – v. 2, n. 2. – P. 95-103. – URL: <https://doi.org/10.14254/jems.2017.2-2.10>.

REFERENCES

1. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro dobrovil'ne ob'jednannja terytorial'nyh gromad». Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19> [in Ukrainian].
3. Kuchinka, T. V. (2018). Reformuvannja misceвого samovrjaduvannja v systemi antykrizovogo upravlinnja social'no-ekonomichnym rozvytkom Zakarpats'koi oblasti [Reformation of local self-government in the system of anti-crisis management by social-economic development of the transcarpath region]. Naukovyj visnyk Mukachiv'skogo derzhavnogo universytetu – Scientific Bulletin of Mukachevo State University. Series «Economics», 1(9), 98-104 [in Ukrainian].
4. Luchko, M. (2018). Detsentralizatsiia: okremi pytannia metodyky analizu efektyvnosti upravlinnia koshtamy mistsevykh biudzhetyv [Decentralization: some issues of the analysis methods of local budget management efficiency]. Galician economic bulletin, 55, 2, 121-128 [in Ukrainian].
5. Cina derzhavy [Price of the state]. Retrieved from <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiya-korotko-pro-holovne> [in Ukrainian].
6. Decentralizacija v Ukraini [Decentralization in Ukraine]. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/> [in Ukrainian].
7. Luchko, M. R. Economy of Ukraine: The analysis of the innovative way of the development. Economics, Management and Sustainability, 2, 95-103. Retrieved from <https://doi.org/10.14254/jems.2017.2-2.10> [in Ukrainian].

Игнатишин Мария Васильевна, Бурдох Людмила Юрьевна. ОЦЕНКА ВЛИЯНИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА ПРОЦЕСС БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Целью статьи является исследование теоретических основ децентрализации, анализ показателей эффективности управления денежными средствами и определения проблем, сложившихся в результате реформы межбюджетных отношений. В статье рассмотрены проблемы функционирования местных бюджетов и регулирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации. Охарактеризованы основные направления бюджетной политики, новый механизм бюджетного регулирования и выравнивания. Сформулированы предложения по функционированию местных финансов. Определены проблемы межбюджетного финансирования и предложены пути их решения. Отмечается, что в результате процесса децентрализации изменился механизм использования денежных ресурсов, поэтому для оценки фактического состояния дел необходимо провести анализ эффективности наполнения бюджетов и рационального использования бюджетных средств. Объектом исследования выступили объединенные территориальные общины Украины и их структура по дотационности в условиях реформ. По состоянию на 1 января 2019 в Украине создано 876 ОТГ в результате объединения 4010 территориальных общин (36,6% всех территориальных общин), территория которых покрывает 37,6% площади страны. Элементами научной новизны выступают разработанные критерии, которые выделены по результатам исследования: базовая дотация должна способствовать фискальной способности местных бюджетов; объем трансфертов должен способствовать финансовому обеспечению макроэкономической стабильности региона и способствовать экономическому росту; система межбюджетных трансфертов должно стимулировать местные органы власти формировать собственные доходы в местных бюджетах; трансфертная система должна обеспечивать покрытие вертикальных и горизонтальных дисбалансов. Определено, что в основу межбюджетных отношений должны закладываться объемы трансфертных платежей отдельным территориальным единицам, должны учитывать такие индикаторы, как реальные доходы и объем обоснованных расходов. Сделан вывод, что система межбюджетных трансфертов должно стимулировать местные органы власти формировать собственные доходы в местных бюджетах. Дальнейшие исследования

будут направлены в направлении углубления анализа влияния децентрализации на доходы и расходы территориальных общин в Закарпатской области.

Ключевые слова: децентрализация, бюджетное регулирование, объединенная территориальная община, дотація, бюджет.

Ihnatyshyn Maria V., Burdyuk Lyudmyla Yu. EVALUATION OF DECENTRALIZATION INFLUENCE ON BUDGETARY REGULATION PROCESS

The purpose of the article is to study the theoretical foundations of decentralization, to analyze the indicators of the efficiency of cash management and to identify problems that have arisen as a result of the reform of intergovernmental fiscal relations. The article deals with problems of functioning of local budgets and regulation of intergovernmental fiscal relations under conditions of budget decentralization. The main directions of the budget policy introducing a new mechanism of budget regulation and equalization have been described. Suggestions for the functioning of local finance have been provided. The problems of intergovernmental financing have been identified and ways of their solution have been proposed. It has been noted that as a result of the decentralization process, the mechanism of the use of monetary resources has changed, therefore, an analysis of the efficiency of budget filling and rational use of budget funds is necessary to assess the actual state of affairs. The object of the study was the united territorial communities of Ukraine and their structure on subsidization in the conditions of modern reforms. On January 1, 2019, 876 OTGs were created in Ukraine as a result of the association of 4010 territorial communities (36.6% of all territorial communities), which covers 37.6% of the country's territory. Elements of scientific novelty are developed criteria, which are isolated according to the results of the research: the basic grant should contribute to the fiscal capacity of local budgets; the amount of transfers must correspond to the financial security of the macroeconomic financial stability of the region and promote its economic growth; the system of intergovernmental transfers should stimulate local authorities to form their own revenues in local budgets; the transfer system should provide coverage of vertical and horizontal imbalances. It has been determined that the basis of intergovernmental relations should be the volume of transfer payments to certain territorial units, which should take into account such indicators as real incomes and the amount of substantiated expenditures. It has been concluded that the system of intergovernmental transfers should stimulate local authorities to form their own revenues in local budgets. Further research will be aimed at deepening the analysis of the impact of decentralization on the incomes and expenditures of territorial communities in the Transcarpathian region.

Key words: decentralization, budgetary regulation, united territorial community, grant, budget.

Одержано 16.04.2019 р.