

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ФІНАНСОВОЇ ВЗАЄМОДІЇ БЮДЖЕТІВ

У статті аналізується нинішній стан міжбюджетних відносин в Україні. Досліджуються проблеми, що виникають під час фінансової взаємодії бюджетів. Виявляються напрями підвищення фінансової стійкості місцевих бюджетів. Пропонуються напрями вдосконалення системи фінансового вирівнювання.

Важливим (а можливо і головним) завданням фінансової політики будь-якої держави є наповнення дохідної частини державного та місцевих бюджетів. Від рівня наповненості бюджетів залежать розвиток і стан економіки в цілому, соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, добробут населення тощо. Отже фінансове забезпечення розвитку соціально-економічної інфраструктури регіонів – досить важлива проблема. Самостійність місцевих бюджетів України на даний час поки що багато в чому лише декларується в законодавстві. Їхня дохідна частина в основному залежить не від зусиль місцевої влади в розвитку власної бази оподаткування, а від перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет. Доки зберігатиметься така ситуація, доти, безумовно, місцеві фінанси залишатимуться слабкими і не будуть спроможні забезпечувати виконання покладених на місцеві органи влади функцій.

Для забезпечення виконання власних та делегованих витратних повноважень місцеві органи влади повинні мати реальні та дієві механізми забезпечування дохідними джерелами. Одним з таких механізмів є міжбюджетні відносини, які мають бути, насамперед, прогнозованими, прозорими та справедливими.

Питанням становлення та розвитку системи міжбюджетних трансфертів в Україні присвячено досить багато праць учених-економістів. Вагомий внесок у теоретичне обґрунтування окремих аспектів проблем міжбюджетних відносин зробили такі відомі вітчизняні вчені як С. Слухай [24; 25], І. Луніна [16; 17], О. Кириленко [13; 20], К. Павлюк [22], С.Буковинський [8], Ц. Огонь [21], А. Максютя [18], В. Мельник [19], В.Зай-

чикова [12], В. Кравченко [14], О. Гончаренко [9; 10], В. Дець [11], І.Усков [26; 27], С. Юшко [28], М. Бадида [6], Т. Бондарук [7], В. Лагутін, О.Каун [15] О. Семенова [23] та інші. Вони розглядають відповідну тематику й у розрізі проблематики організації бюджетного процесу, і з позиції аналізу фінансових потоків, і з огляду на ефективність самих форм міжбюджетних трансфертів та трансфертної політики взагалі.

Визнаючи значний внесок названих учених-економістів у дослідження проблем міжбюджетних відносин, зазначимо, що потребує дальшого, більш детального, дослідження інвестиційна спрямованість міжбюджетних трансфертів, оскільки саме інвестиційна компонента може стати найбільш дієвим важелем вирівнювання економічного розвитку регіонів в Україні.

Історичні, географічні, демографічні, соціально-економічні та інші фактори спричиняють між регіонами України об'єктивні відмінності. Крім того, за умов постійної незабезпеченості місцевих бюджетів достатнім обсягом фінансових ресурсів, більшість з них потребує фінансової допомоги. Остання здійснюється через міжбюджетні трансферти.

Згідно з Бюджетним кодексом України міжбюджетні трансферти - це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого, а дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує [1]. Нагадаємо, що державна фінансова підтримка територій в Україні здійснюється в таких формах: дотації вирівнювання; субвенції на здійснення програм соціального захисту; субвенції на компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання

Андрій Буряченко,
канд. екон. наук,
доцент, докторант
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
ім. Вадима
Гетьмана»

МАКРОЕКОНОМІКА

власних повноважень унаслідок надання пільг, установлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проєктів; інші субвенції.

Доходи місцевих бюджетів забезпечуються за рахунок не тільки податків і зборів, а й міжбюджетних трансфертів, які дають досить суттєву частину їх доходів. Можна стверджувати, що частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів визначається мірою самостійності органів місцевого самоврядування та

підходами до вирівнювання умов життя на території країни. До цього можна додати, що свобода місцевих органів у використанні трансфертів залежить від співвідношення між зв'язаними бюджетними трансфертами, які мають витратитися суто на конкретно визначені цілі (субвенції), і незв'язаними (дотації). Що істотною є частка бюджетних дотацій у загальному обсязі трансфертів, то більшу свободу має відповідний орган місцевого самоврядування.

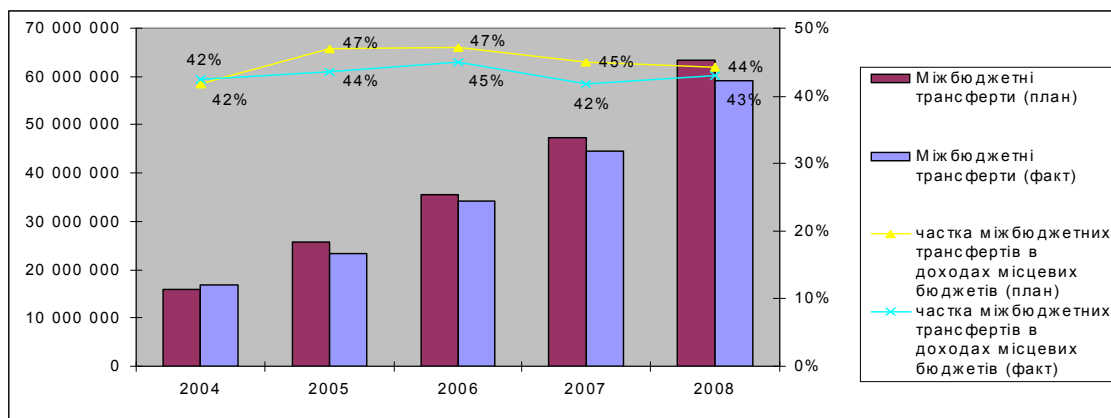


Рис. 1. Міжбюджетні трансферти з Державного бюджету та їхня частка в доходах місцевих бюджетів за 2004-2008 рр., тис. грн

На рис. 1. можна побачити щорічне збільшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Проте зауважимо, що відносно значення трансфертів зберігається майже на одному рівні.

Останніми роками в Україні проблема формування місцевих бюджетів розв'язувалася переважно за допомогою вирівнювання фінансових можливостей. Зазначимо, що зміна системи міжбюджетних відносин після набрання чинності Бюджетним кодексом при-

вела до високого ступеня вирівнювання витрат місцевих бюджетів. Однак така залежність від трансфертів з Державного бюджету обумовлює уповільнення процесів економічного розвитку регіонів.

У розрізі регіонів сума міжбюджетних трансфертів, що виділяється регіонам, суттєво різниться, і це унаочнює рис. 2. Так, місцеві бюджети багатьох областей переважно сформовані за рахунок трансфертів з Державного бюджету.

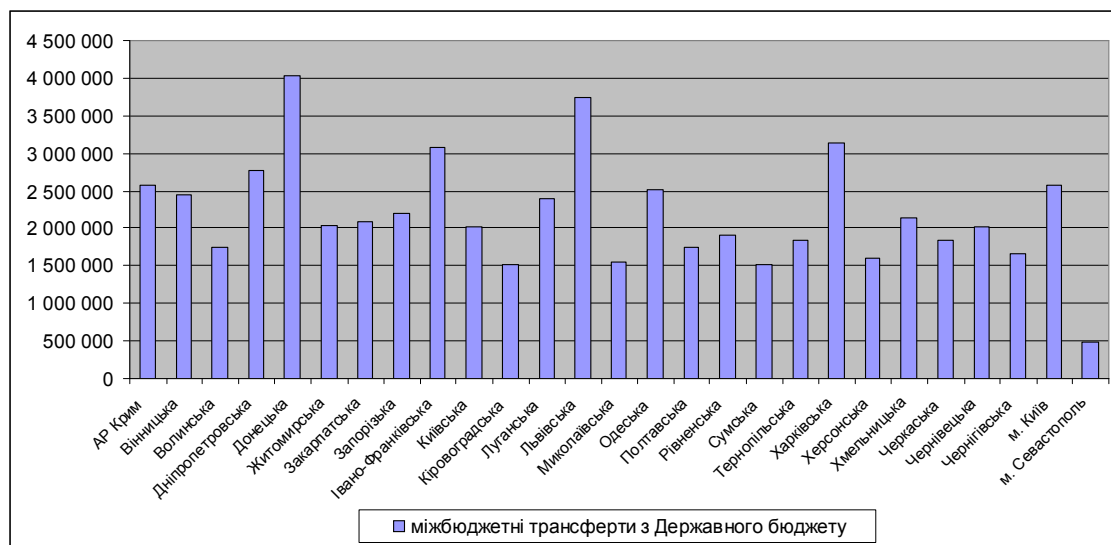


Рис. 2. Міжбюджетні трансферти, що надійшли з Державного бюджету до місцевих бюджетів у розрізі регіонів за 2008 р., тис. грн



Рис. 3. Динаміка показників частки дотацій вирівнювання в загальному обсязі трансфертів та обсягу дотацій вирівнювання за 2004-2008 рр., тис. грн

Щодо структури трансфертів, то їхня найбільша частка припадає на дотації вирівнювання, і, як бачимо з рис. 3, обсяг їх також щороку зростає.

Дотації вирівнювання є нецільовими ресурсами, і місцеві органи влади можуть використовувати їх на свій розсуд у межах наданих їм повноважень, підтримуючи рівновагу між поточними та капітальними витратами.

Дотації можуть розраховуватися на спільній основі, наприклад, залежно від чисельності населення, податкового потенціалу або від потреб у витратах.

Рис. 4 свідчить, що найбільше дотація вирівнювання надходить у Львівську, Вінницьку, Хмельницьку, Харківську, Одеську, Закарпатську, Івано-Франківську області та Автономну Республіку Крим, найменше – Дніпропетровську, Запорізьку, Кіровоградську, Миколаївську, Сумську області.

Проаналізуємо склад дотаційних бюджетів у 2008 р. (табл. 1). Частка дотації вирівнювання у формуванні розрахункового обсягу дохідної частини місцевих бюджетів у середньому становить 113,3 % з коливанням від 13,4 % (бюджети обласних центрів) до 277,0 % (бюджети районів). При цьому, за окремо взятими бюджетами такі відхилення будуть ще більшими. І хоча 23 з 24

областей є дотаційними, частка дотації у розрахунковому обсязі доходів областей значно нижча. Найменш фінансово залежні при формуванні власної фінансової бази бюджету обласних центрів: 14 із 24 бюджетів потребують дотацій, частка яких у розрахунковому обсязі доходів становить 13,4 %. Відповідно, загальна сума дотацій вирівнювання з Державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (66,3 %) і бюджетами областей (19,4 %).

Отже, можна зробити попередній висновок, що в разі збереження нинішнього порядку формування доходів місцевих бюджетів буде неможливо здійснити реальне реформування міжбюджетних відносин, буде й надалі підриватися фінансова автономія місцевих бюджетів, вони й далі надміру залежатимуть від центральної влади.

Щодо субвенцій, то орган влади, котрий їх надає, не тільки щороку встановлює суму з урахуванням своїх можливостей і критеріїв, які дають йому можливість визначати розміри субвенцій на власний розсуд, але й передбачає їх призначення. Тож субвенції є цільовими трансфертами, і місцеві органи влади можуть використовувати їх тільки для фінансування певних видів або категорій витрат.

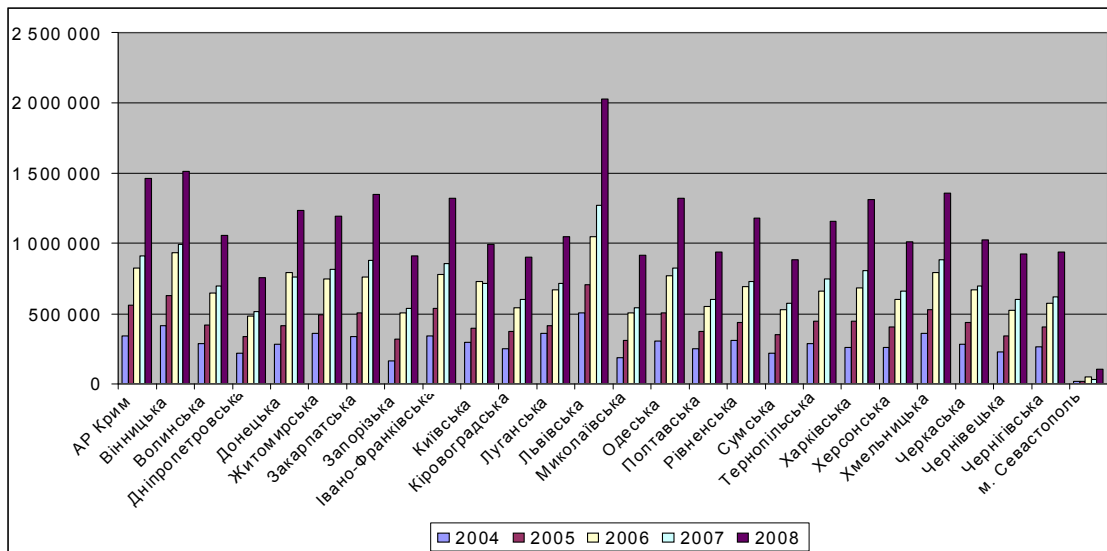


Рис. 4. Дотації вирівнювання, що надійшли з Державного бюджету до місцевих бюджетів у розрізі регіонів за 2004 - 2008 рр., тис. грн

Таблиця 1

Склад дотаційних бюджетів і значення дотації вирівнювання у формуванні розрахункового обсягу їх доходної частини

Групи місцевих бюджетів	Кількість дотаційних бюджетів		Частка дотацій вирівнювання у розрахунковому обсязі доходів бюджетів, %	Частка дотацій вирівнювання, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі дотацій, %
	усього	% до кількості бюджетів відповідної групи		
Бюджети районів	483	99,0	277,0	66,3
Бюджет АР Крим	1	100,0	100,7	1,8
Бюджети областей	23	95,8	68,9	19,4
Бюджети інших міст	123	80,9	55,6	10,2
Бюджет Севастополя	1	100,0	25,2	0,3
Бюджети обласних центрів	14	58,3	13,4	2,0
Усього	645	93,3	113,3	100,0

Джерело: дані Міністерства фінансів України.

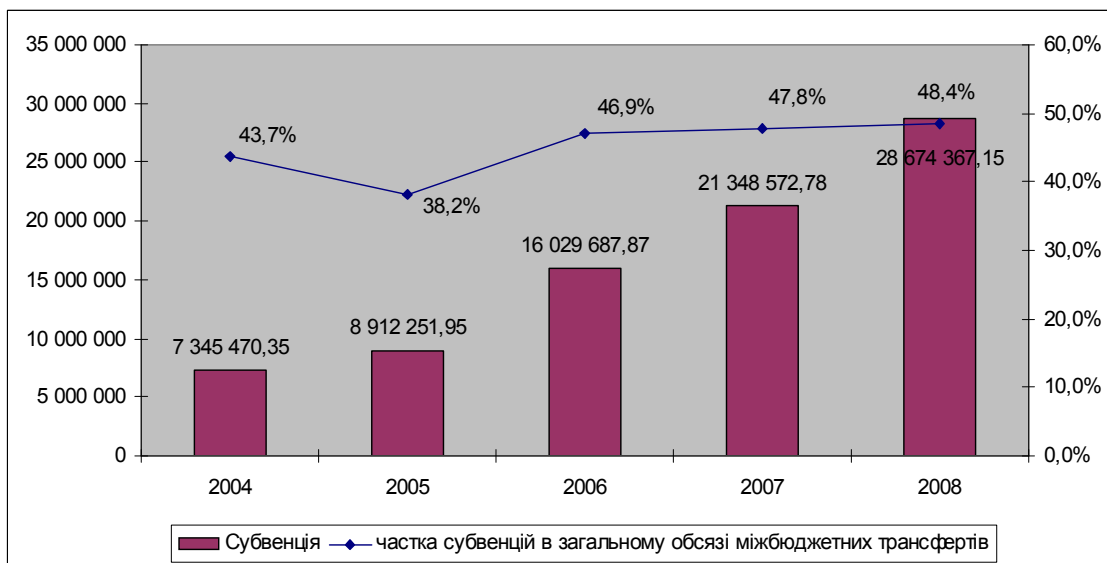


Рис. 5. Динаміка показників частки субвенцій у загальному обсязі трансфертів та обсяг субвенцій за 2004-2008 рр., тис. грн

Розглянемо рис. 5, на якому можна відстежити динаміку надання субвенцій за останні п'ять років. Як бачимо, обсяги субвенцій, наданих з Державного бюджету місцевим, також щороку зростають. Економічна наука вважає їх використання економічно виправданим, якщо під час розподілу завдань між різними рівнями влади не вдалось досягти згоди щодо корисності та необхідності державних і місцевих товарів і послуг, а через оподаткування не вдалось досягти фіскальної еквівалентності.

Субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення місцевим бюджетам мають найбільшу питому вагу у структурі фінансової допомоги, що надається з Державного бюджету України (32,4 % загального обсягу трансфертів у 2004 р., 27,3 – у 2005 р., 23,4 – у 2006 р., 34,1 – у 2007 р., 32,8 % – у 2008 р.). Зниження ролі цієї групи протягом 2004-2006 років відбувалося через зменшення субвенцій на фінансування видатків для надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, що обумовлено зростанням доходів населення і, відповідно, зменшенням потреб у таких субсидіях.

У бюджеті, починаючи з 2007 р., збільшено частку субвенцій соціального спрямування, а саме субвенцію на виплату допомоги сім'ям з дітьми, ма-

лозабезпеченим сім'ям, інвалідам дитинства та дітям-інвалідам. Це пов'язано зі збільшенням рівня прожиткового мінімуму для різних категорій населення, а також зі зміною соціальної пенсії на державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам. Але протягом 2005 – 2007 рр. жодну із субвенцій соціального захисту населення не було виконано згідно з планом, і лише у 2008 р. вони мали повне фінансування.

З 2003 р. місцевим бюджетам з Державного бюджету надаються субвенції на виконання інвестиційних проектів. Метою їх надання є розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів за допомогою фінансування інвестиційних проектів будівництва і реконструкції об'єктів виробничого і невиробничого призначення. Пріоритетне право на одержання таких субвенцій мають органи місцевого самоврядування, в яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за останні три роки менший від обсягу, що був визначений на базі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості.

Субвенції на виконання інвестиційних проектів мають досить невелику питому вагу в структурі фінансової допомоги, що надається місцевим бюджетам з Державного (2005 р. – 1,71, 2006 р. – 2,94, 2007 р. – 2,24 %).

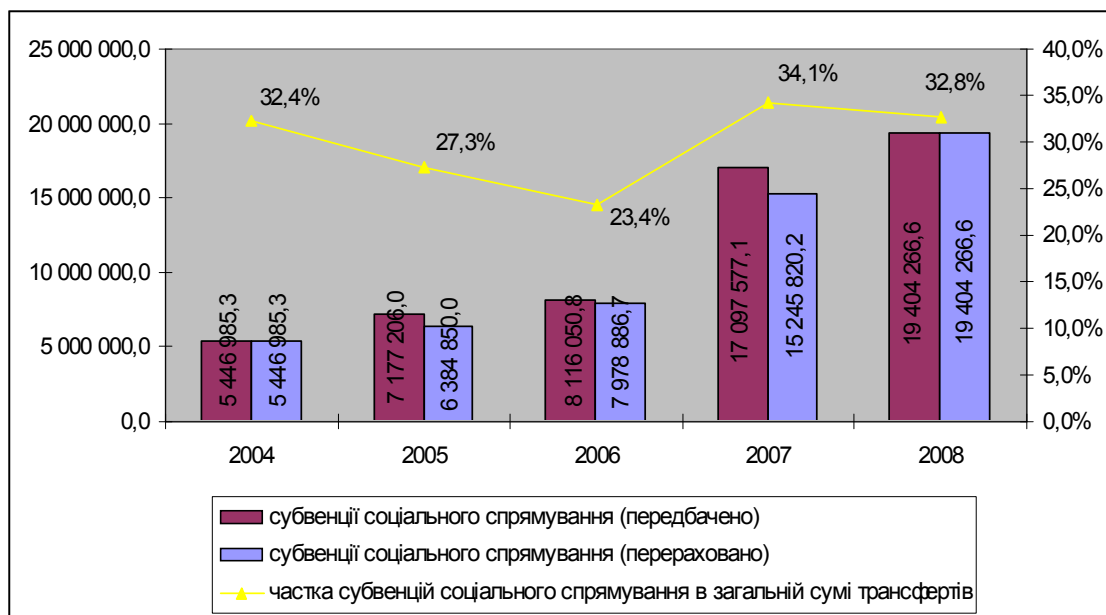


Рис. 6. Питома вага субвенцій соціального значення в загальному обсязі трансфертів та обсяг субвенцій соціального значення за 2004-2008 рр., тис грн

Субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування внаслідок наданих державою податкових пільг має на меті зменшення негативних наслідків рішень центрального уряду для дохідної частини місцевих бюджетів. Її частка в структурі фінансової допомоги місцевим бюджетам у 2005 р. – 0,26, у 2006 р. – 0,30, у 2007 р. – 0,23, а у 2008 р. вона зменшилася до 0,17 %.

Зростання дотацій та субвенцій місцевим бюджетам викликано значною диференціацією умов та рівня розвитку економіки регіонів, а звідки і можливостей адміністрування податків.

Отже, головною метою бюджетних дотацій і субвенцій було й залишається надання фінансової допомоги, а також збалансування місцевих бюджетів тих регіонів, які мають меншу податкоспроможність, тобто які фінансово бідніші. За умов, що зараз склалися, міжбюджетні трансферти, на жаль, перетворилися із засобу надання фінансової допомоги місцевим бюджетам на важіль для здійснення перерозподілу частини ВВП, який саме і створюється на місцевому рівні.

Висновки

Чинна система формування місцевих бюджетів з низьким рівнем фінансової автономії, що характеризується зменшенням частки власних доходів та збільшенням трансфертних платежів, а також браком дієвих стимулів соціально-економічного розвитку, не сприяє здійсненню ефективної державної регіональної політики як одного з головних чинників забезпечення ринкових перетворень та дальшого розвитку економіки України.

Незмінним недоліком наявної системи міжбюджетних трансфертів є непостійність процедур визначення ефективності використання коштів субвенцій, дотацій та оцінки одержаних результатів, що зумовлює нерациональне використання бюджетних коштів. Досі не відпрацьовано засади надання субвенцій на використання

інвестиційних проектів, у зв'язку з чим невідомо та незрозуміло, які інвестиційні проекти потрібно фінансувати, а які є нерентабельними або не мають відповідного соціального значення.

У зв'язку з цим виникає багато проблем, які потребують обґрунтованого та виваженого розв'язання. Забезпечення гармонізації економічного розвитку регіонів та їх економічного зростання фактично виведене поза сферу впливу трансфертної політики, оскільки субвенції на виконання інвестиційних проектів несуттєві або ж інвестування здійснюється переважно у невиробничу сферу.

Можна достатньо підставно стверджувати, що застосовувана в нашій країні система фінансової взаємодії бюджетів не є досконалою, оскільки не створює необхідної зацікавленості місцевих органів влади в повній реалізації власного фінансового потенціалу.

Утім, незважаючи на окреслені недоліки механізму фінансової взаємодії бюджетів, цілком відмовитися від фінансового вирівнювання сьогодні неможливо, бо в нас надто нерівномірне територіальне розміщення продуктивних сил, істотна відмінність у потребах різних територій, значно диференційована податкова база регіонів, багато в чому непорівнянні обсяги витрат у сфері надання державних і громадських послуг та вартість їхнього надання. Свій вплив справляють природно-кліматичні, історичні, географічні та інші чинники. Дисбаланс у фінансовому забезпеченні регіонів, безумовно, вимагає відповідного реагування з боку держави, яка повинна забезпечити додержання встановлених соціальних гарантій. При цьому, на нашу думку, замість подальшого удосконалювання міжбюджетних відносин з використанням дотацій вирівнювання, доцільніше було б забезпечити рівноцінний розподіл фінансових функцій та зобов'язань між центром і регіонами, що суттєво скоротило б міжбюджетні потоки та уможливило значне підвищення фінансової автономії місцевих бюджетів.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.01 № 2542-III // www.zakon.rada.gov.ua/
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.97 № 280/97-ВР // www.zakon.rada.gov.ua/
3. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань: Закон України від 01.07.04 №1953-IV // Урядовий кур'єр. – 2004. – 29 лип.
4. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 р. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ № 1157 (1157-2008-п) від 27.12.08) // www.zakon.rada.gov.ua/
5. *Алієва В.М.* Міжбюджетні відносини в Україні: тенденції та перспективи // Економіка України. – 2004. – № 12. – С.23-27.
6. *Бадида М.П.* Фінансова забезпеченість місцевих бюджетів: сучасний стан та перспективи вдосконалення // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 8. – С. 35-39.
7. *Бондарук Т.Г.* Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5(83). – С. 146-153.
8. *Буковинський С.А.* До питання здійснення бюджетної політики в Україні. // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 5-32.
9. *Гончаренко О.В.* Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 4(70). – С. 75-85.
10. *Гончаренко О.В.* Міжбюджетні відносини в контексті нових підходів до регіональної політики / Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 12(55). – С. 47-51.
11. *Дець В.Ф.* Комплексна оцінка ефективності системи міжбюджетно-го регулювання в Україні // Проблеми економіки. – 2007. – № 7. – С. 43-54.
12. *Зайчикова В.В.* Показники оцінки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 3. – С.47-56.
13. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
14. *Кравченко В.І.* Місцеві фінанси України: Автореф. дис... д-ра екон. наук / Київ. нац. ун. ім. Т. Шевченка. – К., 1997. – 34 с.
15. *Лагутін В.Д., Каун О.Б.* Вдосконалення міжбюджетних трансфертів у контексті бюджетної реформи в Україні: Наук. пр. НДФІ. – 2004. – № 2 (24-25). – С. 70-81.
16. *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Монографія. — К.: Ін. екон. прогнозування, 2006. - 393 с.
17. *Луніна І.О.* Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. – 2002. - № 5. - С.10-16.
18. *Максюта А.А.* Фінансово-бюджетна складова системи державного управління і місцевого самоврядування // Наук. пр. НДФІ. – 2005. - № 3. – С. 3-8.
19. *Мельник В.М.* Міжбюджетні трансферти та сприяння розвитку регіонів // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 10(40). – С. 43-49.
20. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006.- 677 с.
21. *Огонь Ц.Г.* Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. - № 4. – С.3-11.
22. *Павлюк К.В.* Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. — К.: НДФІ, 2006. - 584 с.
23. *Семенова О.Ю.* Принципи і моделі організації міжбюджетних відносин // Економіка та держава. Серія: Державне управління. - 2008. - № 4.- С.77-80.
24. *Слухай С.В.* Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації: Автореф. дис... д-ра

екон. наук / Київ. нац. ун. ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 35 с.

25. *Слухай С.В., Гончаренко О.В.* Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів України // *Фінанси України.* – 2007. – № 8. – С. 63-69.

26. *Усков І.В.* Теоретичні аспекти розвитку міжбюджетних відносин // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2007. – № 18. – С. 28-31.

27. *Усков І.В.* Проблема формування доходів і здійснення витрат у системі міжбюджетних відносин у ре-

гіонах України // *Інвестиції: практика та досвід.* – 2007. – № 20. – С. 44-48.

28. *Юшко С.В.* Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // *Фінанси України.* – 2009. – № 1. – С. 86-97.

РІПНУ