

## О П Т И М І З А Ц І Я М І Ж Б Ю Д Ж Е Т Н И Х В І Д Н О С И Н У К О Н Т Е К С Т І П І Д В И Щ Е Н Н Я С А М О С Т І Й Н О С Т І М І С Ц Е В И Х Б Ю Д Ж Е Т І В

*Анотація. Проведено аналіз міжбюджетних відносин в Україні, визначено місце міжбюджетних трансфертів у формуванні місцевих бюджетів, розглянуто основні проблеми міжбюджетного регулювання, внесено пропозиції щодо основних напрямів підвищення рівня самостійності місцевих бюджетів.*

*Анотация. Проведен анализ межбюджетных отношений в Украине, определено место межбюджетных трансфертов в формировании местных бюджетов, рассмотрены основные проблемы межбюджетного регулирования, внесены предложения по основным направлениям повышения уровня самостоятельности местных бюджетов.*

*Annotation. The intergovernmental relations in Ukraine were analyzed, the role of intergovernmental transfers in the formation of local budgets was defined, the basic problems of budgetary control were considered, the proposals in key areas of increasing independence of local budgets were given.*

*Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, трансферти, дотація вирівнювання, субвенції.*

Незважаючи на прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на зміцнення фінансової незалежності місцевого самоврядування, для бюджетної системи України характерний високий рівень централізації. При цьому частка місцевих бюджетів у консолідованому бюджеті постійно зменшується і серед близько 12 тис. місцевих бюджетів розподіляється лише четверта частина коштів зведеного бюджету [1], тому питання самостійності місцевих бюджетів досі лишається невирішеним і є досить актуальним.

Дослідженню теоретичних і методологічних основ проблеми регулювання міжбюджетних відносин присвячені праці таких вітчизняних вчених, як: М. Деркач, О. Західна, Ю. Іванов, М. Кизим, Н. Парижак, Н. Савчук, О. Тищенко, С. Юшко та ін. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні та практичні аспекти організації міжбюджетних відносин, характеризують проблеми та недоліки в даній сфері, вносять пропозиції, спрямовані на підвищення дієвості внутрішнього бюджетного перерозподілу коштів. Однак на сучасному етапі розвитку економіки України деякі питання в цій сфері досі залишаються невирішеними до кінця. На сьогодні недостатньо врегульованими є питання розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, а також закріплення за органами місцевого самоврядування певного кола бюджетних і податкових повноважень, що є невід'ємною частиною функціонування міжбюджетних відносин у будь-якій країні.

Основним призначенням міжбюджетних трансфертів є подолання різноманітних дисбалансів і диспропорцій, зокрема статичного й динамічного дисбалансів місцевого бюджету. Статичний дисбаланс виникає, коли витрати на обов'язкові делеговані повноваження органам місцевої влади перевищують обсяги власних надходжень дохідної частини місцевого бюджету. Динамічний дисбаланс виникає внаслідок того, що витратні повноваження місцевої влади зростають швидше, ніж надходження від місцевих податків та зборів [2].

Сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні свідчить про те, що існує невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів і джерелами фінансування. У всіх областях України міжбюджетні трансферти перетворилися на основне джерело фінансування місцевих бюджетів [3]. Так, частка трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України становила в 2007 році 43,4 %, у 2008 – 44,5 %, у 2009 – 46,7 %, в 2010 – 49,1 %, у 2011 – 52,3 % [4]. Тобто існує велика залежність місцевих бюджетів від трансфертів. При цьому найбільші обсяги трансфертів є характерними для західних областей, оскільки на території України практично вся промисловість зосереджена в східній частині [5].

Високий рівень залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів істотно знижує їхню стабільність. Нестабільність бюджетів, які значною мірою залежать від державних трансфертів, обумовлена такими причинами [6]:

несвочасне затвердження урядом нормативно-правових актів щодо надання окремих субвенцій; зволікання окремих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з прийняттям рішень щодо їх використання;

планування Міністерством фінансів значних обсягів трансфертів із Державного бюджету на кінець року;

праорахунки в плануванні необхідних коштів та виділення окремих субвенцій у межах взятих місцевими бюджетами зобов'язань;

нестача фінансових ресурсів.

С тосовно невиконання плану надання міжбюджетних трансфертів, то за даними звітів Рахункової палати України у 2007 році з державного бюджету було надано трансфертів місцевим бюджетам у розмірі 94,3 % від запланованого обсягу, в 2008 році – 93,1 %, у 2009 – 97,8 %, у 2010 – 95,6 %, у 2011 – 98,3 % [4].

Таким чином, застосування міжбюджетних трансфертів має ряд недоліків, серед яких можна

міжбюджетні трансферти є своєрідним дестимулятором у нарощуванні власної дохідної бази місцевих бюджетів, оскільки в разі перевищення доходів над видатками таке позитивне сальдо повинно бути переданим до Державного бюджету;

превалювання у структурі загального обсягу міжбюджетних трансфертів частки поточних (нецільових) трансфертів на безумовній основі, що свідчить про своєрідну відсутність прозорості їх використання з боку органів місцевого самоврядування;

міжбюджетні трансферти мають усеохоплюючий характер, тобто їх надання здійснюється всім без винятку адміністративно-територіальним одиницям, а не тільки тим, чий фінансовий стан не дозволяє самостійно подолати дефіцит бюджету;

міжбюджетні трансферти мають централізований характер розподілу, який закріплений законодавчо, що є пережитком командно-адміністративного устрою;

невиконання плану з надання обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженого Законом України "Про державний бюджет" на відповідний рік, автоматично призводить до неналежного виконання програм, запланованих видатковою частиною відповідних бюджетів нижчого рівня.

Те, що надання трансфертів має дестимулюючий характер для розвитку потенціалу регіонів, також підтверджується зменшенням кількості бюджетів-донорів. Так, у 2002 році налічувалося 89 таких бюджетів, що складало 13 % від загальної кількості, а до 2008 року їх кількість скоротилася до 46, або 6,7 % [6]. Законом України "Про державний бюджет України на 2013 рік" [8] визначено 692 бюджети, що мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом, з яких 659 (95,2 %) є дотаційними. Тобто цим бюджетам надається дотація вирівнювання – міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує.

Бюджетним кодексом в Україні визначені такі види міжбюджетних трансфертів [9]:

дотації вирівнювання;

субвенції;

кошти, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; додаткові дотації.

За період 2008 – 2011 років у загальному обсязі трансфертів частка субвенцій із соціального захисту населення зросла з 41,9 до 42,7 %, частка дотацій вирівнювання, хоча і дещо зменшилась (з 57,8 до 50,14 %), але все одно залишається на досить високому рівні [10].

Обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаватиметься місцевим бюджетам, у 2013 році передбачено у розмірі 118 553,3 млн грн, що на 1,03 % більше порівняно з 2012 роком. Обсяг дотацій вирівнювання встановлений у сумі 55 695,4 млн грн, що на 1,08 % більше порівняно з 2012 роком. Зростання субвенцій з Державного бюджету становитиме 4 284,3 млн грн, або 7,8 %.

Високе значення частки дотацій вирівнювання в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів свідчить про наявність незбалансованості між розрахунковими обсягами дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів, тому дотації заслуговують особливої уваги.

Розрахунок обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів, здійснюється за формульним підходом. Незважаючи на те, що запровадження формули зробило механізм розподілу трансфертів простішим, а головне – прозорішим, і дозволило певною мірою відійти від ручного управління бюджетними коштами, чинний порядок розрахунку трансфертів не позбавлений недоліків, до яких можна зарахувати:

слабкість стимулів органів місцевого самоврядування до збільшення доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

часту і доволі суттєву зміну компонентів формули, що погіршує можливість прогнозування місцевих бюджетів (у формулу вносились зміни в частині прогнозування доходів наступного бюджетного періоду – наприклад, застосування методу "ковзкої" середньої, від якої в подальшому відмовились);

абстрагування від реально існуючих інфляційних процесів, а це є одним із найбільш суттєвих недоліків діючої системи, враховуючи високий рівень інфляції впродовж останніх років.

При визначенні розрахункового обсягу доходів бюджетів застосовують індекс податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці, який характеризує рівень збирання податків із розрахунку на 1 мешканця громади порівняно із середнім рівнем по країні. Чим вищий рівень збирання податків забезпечують відповідні території, тим більшим виходить показник розрахункового обсягу їх доходів, а натомість меншою стає сума дотації вирівнювання, належна до отримання відповідним бюджетом. Також, оскільки відбувається порівняння з середнім рівнем цього показника по країні, то якщо скоротиться рівень збирання податків у регіоні, а середній показник скоротиться з більшим темпом, то це все одно приведе до зростання індексу податкоспроможності [6].

При цьому частково дотаційність бюджетів є штучною через існуючу систему зарахування податків до різних рівнів бюджетів, тобто кошти, що вилучені з місцевих бюджетів та зараховуються до Державного бюджету, потім частково повертаються у вигляді трансфертів. Тобто варто переглянути податкову політику, особливо щодо нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів до місцевих бюджетів.

У першу чергу, це стосується основних бюджетоформуючих податків – податку на додану вартість і податку на прибуток підприємств, частка яких у податкових надходженнях зведеного бюджету становить близько 60 %. До місцевих бюджетів потрапляє лише податок на прибуток підприємств комунальної форми власності та забезпечує менше 1 % суми податкових надходжень місцевих бюджетів. Фактично, основним податком, за рахунок якого наповнюються місцеві бюджети, є податок з доходів фізичних осіб, який забезпечує близько 70 % податкових надходжень [6].

Однак на практиці можна спостерігати деякі негативні зміни податкової політики в цьому напрямі. Так, введена централізація регулювання тарифів на комунальні послуги, незважаючи на те, що тарифи на тепло, утримання будівель, вивіз сміття та інше не можуть бути однаковими, і це завжди було прерогативою місцевих органів влади. Також прикладом є ліквідація ринкового збору, який традиційно був одним із значних джерел доходів місцевих бюджетів. Транспортний податок замінено акцизом на паливо, який на відміну від попереднього, зараховується до Державного бюджету. Погіршився також режим формування доходів місцевих бюджетів у регульованні ставок на землю та податку на нерухомість [11].

Надходження від єдиного податку, який є місцевим, а тому в повному обсязі зараховується до місцевого бюджету, були меншими, ніж максимально можливі через те, що лише у листопаді 2011 року в Податковому кодексі було знято обмеження для підприємств щодо заборони віднесення витрат по операціях з платниками єдиного податку на валові витрати при розрахунку оподаткованого прибутку [12]. Через це кількість контрагентів платників єдиного податку зменшувалася, а тому багато фізичних осіб-підприємців відмовлялися від спрощеної системи оподаткування. Відповідно зменшувалася кількість платників єдиного податку, а як наслідок, і обсяги його надходжень до відповідного місцевого бюджету.

Усе зазначене свідчить про те, що для підвищення рівня самостійності органів місцевого самоврядування необхідно зменшувати частину міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Це стає можливим за умови внесення змін до діючої системи розмежування податків між державним і місцевими бюджетами, що дасть можливість зміцнити дохідну базу адміністративно-територіальних одиниць та знизити їх залежність від Державного бюджету.

Література: 1. Парижак Н. Міжбюджетні відносини: оцінка і реформування / Н. Парижак // Економічний аналіз. – 2011. – Вип. 8. – Ч. 1. – С. 291–294. 2. Деркач М. І. Сучасна державна політика у сфері подолання статичного й динамічного дисбалансів місцевих бюджетів / М. І. Деркач // Фінанси України. – 2011. – № 4. – С. 55–64. 3. Західна О. Р. Удосконалення міжбюджетних відносин у контексті принципів бюджетної децентралізації в Україні / О. Р. Західна, Н. В. Савчук // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.8. – С. 88–195. 4. Офіційний сайт Рахункової палати України. – Режим доступу : <http://www.as-rada.gov.ua>. 5. Кизим М. О. Аналіз міжбюджетних відносин на сучасному етапі розвитку економіки України / М. О. Кизим, Ю. Б. Іванов, К. В. Голякова // Проблеми економіки. – 2010. – № 1. – С. 7–13. 6. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми та перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. – № 1. – С. 86–97. 7. Тищенко О. М. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан і перспективи / О. М. Тищенко, К. В. Голякова // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 1(10). – С. 3–9. 8. Про державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06.12.2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. 9. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. 10. Власюк Н. І. Основні напрями реформування міжбюджетних відносин в Україні / Н. І. Власюк // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.8. – С. 179–183. 11. Лисяк Л. В. Міжбюджетні відносини: сутність, рольові функції та фінансове регулювання / Л. В. Лисяк, В. Я. Олійник, В. С. Дем'яненко // Вісник Ферланського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – № 2(14). – С. 130–133. 12. Полатковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.