

УДК 332.1(477)

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ПІДТРИМКИ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

Ливдар М.В., Макар О.П., Чубка О.М.

Національний університет «Львівська політехніка»

Стаття присвячена основним проблемам організації міжбюджетних відносин. Проаналізовано законодавчо – нормативні акти з організації міжбюджетних відносин. Проведено аналіз динаміки доходів місцевих бюджетів та обсягу трансфертів місцевими бюджетами. Досліджено зв'язок між організаційними функціями (групами заходів) до виконання повноважень органів місцевого самоврядування та джерелами їх фінансування. Виділено найбільш проблемні питання практичної організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки ефективного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотації, місцеві бюджети, соціально-економічний розвиток регіону.

Постановка проблеми. Місцевий бюджет є основним важелем фінансової політики на рівні відповідної адміністративно-територіальної одиниці. В сучасних умовах особливого значення набуває нормативно-правове та інструктивно-методичне забезпечення процесу складання (проектування) місцевих бюджетів.

Світовій практиці організації міжбюджетних відносин відомі дві найпоширеніші моделі: централізована, яка притаманна державам з унітарним устроєм, та децентралізована, що притаманна державам із федеративним устроєм. Україна є унітарною державою, тому для неї характерна централізована модель організації міжбюджетних відносин, яка характеризується провідним впливом у бюджетному процесі центральних органів, при цьому місцеві органи відіграють пасивну роль, забезпечуючи технічне виконання ухвалених рішень.

Непревеликий жаль систему міжбюджетного регулювання, сьогодні, не можна визнати ані ефективною, ані раціональною. Підставою для такого висновку є те, що значна частина місцевих бюджетів (в тому числі бюджети регіонів з порівняно високим соціально-економічним потенціалом) є дотаційними.

Незважаючи на процес децентралізації місцевих бюджетів на перше вересня 2016 року профіцит місцевих бюджетів складає 32 млрд грн., а за 9 місяців 2016 року план надходжень до загального фонду місцевих бюджетів, без урахування трансфертів, виконано майже на 100%.

В таких умовах актуальною і значущою з точки зору підтримки нормального функціонування міжбюджетних відносин є проблема проектування міжбюджетних потоків (міжбюджетних трансфертів).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Велика кількість наукових праць присвячена проблемам удосконалення бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів та визначення обсягів міжбюджетних трансфертів. Вагомий внесок у дослідженні даної проблематики висвітлено у працях таких вчених, як В. Дем'янишин [3], І. Луніна [5], К. Павлюк [6], та ін. Незважаючи на велику кількість наукових праць існує проблема проектування міжбюджетних трансфертів.

Метою даної статті є аналіз динаміки доходів місцевих бюджетів та обсягу трансфертів місцевими бюджетами з метою виділення основних проблем щодо практичної організації між-

бюджетних відносин для забезпечення сталого соціально економічного розвитку регіонів.

Виклад основного матеріалу. Актуальною проблемою удосконалення бюджетного механізму соціально-економічного розвитку регіонів є забезпечення подальшого удосконалення методології та процедур проектування місцевих бюджетів, а також обґрунтованого визначення обсягів міжбюджетних трансфертів з урахуванням реальних економічних процесів.

В Україні організація міжбюджетних відносин регулюється Бюджетним кодексом України та низкою нормативно-правових актів. Кабінет Міністрів України видав Розпорядження № 333-р (від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [7].

У даній Концепції визначено такі завдання щодо методології складання проектів місцевих бюджетів:

- підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів,
- удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин,
- запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу,
- забезпечення прозорості процесу формування і виконання місцевих бюджетів.

Згідно вимог ст. 96. Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на: базову дотацію, субвенції, реверсну дотацію та додаткові дотації [2].

Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій з початку 2015 року застосовується базова та реверсна дотації. Базова дотація це трансферт із державного бюджету до місцевих бюджетів, а реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів. Нова система вирівнювання залежить від індексу податкоспроможності відповідного бюджету, обчисленого у розрахунок на одного жителя. Нормативним вважається середній рівень таких надходжень по Україні на одного жителя $\pm 10\%$.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток. Решта доходів місцевих бюджетів вирівнюванню не підлягають і залишаються у повному розпорядженні органів місцевої влади.

Згідно ст. 98. Бюджетного кодексу України, передбачено, що горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів здійснюється окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів:

- кількість населення;
- надходження податку на прибуток підприємств;
- надходження податку на доходи фізичних осіб;
- індекси податкоспроможності відповідного обласного бюджету, що визначаються окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб;
- індекс податкоспроможності відповідного обласного бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності такого бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по всіх обласних бюджетах України у розрахунку на одну людину.

Під час процесу міжбюджетного регулювання важливо забезпечити взаємозв'язок організаційних функцій (заходами) з виробництва неринкових соціальних послуг на місцевому рівні та бюджетних джерел фінансування відповідних повноважень. Виділяють агентські, обмежені агентські та дискреційні функції, виконання яких фінансується за рахунок власних (закріплених) та трансфертних фінансових ресурсів. Відповідні зв'язки представлено у табл. 1.

Потрібно звернути увагу, на те, що критерії розподілу джерел фінансування повноважень, закріплених в межах певних функцій, мають бути чітко визначені законодавчо, а порядок ухвалення оперативних рішень має регламентуватися нормативно-правовими актами високого рівня.

Очевидно, що складність міжбюджетних відносин залежить від рівня міжрегіональної асиметрії. Показники, які характеризують рівень вказаної асиметрії, поділяють на кількісні та якісні. Серед кількісних показників: валовий регіональний продукт, валовий випуск товарів і послуг, обсяг інвестицій, споживання енергії, доходи бю-

джетів, видатки бюджетів тощо. Якісні показники відображають кількісні процеси у перерахунку на певну одиницю виміру (на душу населення, на одиницю виробленого регіонального продукту, на одиницю реалізованої продукції тощо).

За результатами Державної служби статистики України, частка регіону до загальноукраїнського показника валового регіонального продукту за 2014 рік становила від 0,9% у Чернівецькій області до 11,1% Дніпропетровській області. Тобто, різниця між обсягом валового регіонального продукту у розрахунку на одну особу між вказаними областями досягає майже понад 10%. (зноска Економіка областей, які працюють на внутрішній ринок, стабільніша [8]).

Загальний висновок: показники міжрегіональної асиметрії в Україні перевищують порогові (критичні) значення, а тому цю проблему можна вважати однією із значущих, що гальмує соціально-економічний розвиток держави та її регіонів. Відтак, роль бюджетного механізму у мінімізації негативних наслідків регіональної асиметрії є доволі високою.

Обсяг міжбюджетних трансфертів в Україні має тенденцію до збільшення. Вказане явище є закономірним наслідком доволі високої інфляції (темпи зростання цін перевищує середньоевропейські у 3-5 разів) та подальшої централізації управління публічними фінансами, що є цілком очікуваним кроком центрального уряду в умовах загострення негативних наслідків фінансово-економічної кризи та недостатності бюджетного ресурсу на фінансування навіть соціальних видатків.

Основною передумовою децентралізації місцевих бюджетів повинна стати ефективна реалізація механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, а саме розроблення і запровадження змін до бюджетно-податкового законодавства.

У таблиці 2. представлено дані про склад і структуру офіційних трансфертів місцевих бюджетів України у період 2012–2015 рр. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2012–2015 рр.

Таблиця 1

Зв'язок між організаційними функціями (групами заходів) до виконання повноважень органів місцевого самоврядування та джерелами їх фінансування

Організаційні підходи	Джерела фінансування	
	Власні фінансові ресурси	Фінансові ресурси держбюджету, у тому числі трансферти
Агентські функції	Обмежене використання	Цільові трансферти
Обмежені агентські функції	Спільне фінансування (в частині капітальних інвестицій)	Цільові трансферти, фінансування в межах подолання диспропорцій розвитку регіону
Дискреційні функції	Виключне фінансування	Додаткове фінансування в межах фінансового вирівнювання

Джерело: складено авторами з використанням [1]

Таблиця 2

Склад і структура офіційних трансфертів місцевих бюджетів України у період 2012–2015 рр.

Види доходів	2012 р.		2013 р.		2014 р.		2015 р.	
	млрд грн.	%	млрд грн.	%	млрд грн.	%	млрд грн.	%
Всього доходів, в тому числі:	225,3	100,0	221,02	100,0	231,70	100,0	294,46	100,0
Офіційні трансферти, з них:	124,4	55,2	115,85	52,41	130,60	56,36	173,98	59,08
Дотації	60,6	28,89	61,22	27,69	64,43	27,80	7,27	2,47
Субвенції	63,8	26,31	54,63	24,72	66,17	28,56	166,71	56,61

Джерело: складено авторами за даними: [4]

В Україні спостерігається щорічне збільшення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів (55,2%, 52,41%, 56,36%, 59,08,0% у доходах місцевих бюджетів у 2012-2015 рр. відповідно). У 2015 р. зі змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України, дотації складають лише 2,47% усіх доходів бюджету, або 4,18% обсягу офіційних трансфертів.

На основі аналізу цих та інших даних науковці Національного інституту стратегічних досліджень дійшли висновку про те, що застосовуваний принцип покриття нестачі фінансових ресурсів у регіонах трансфертами із державного бюджету є дестимулюючим для активізації внутрішнього потенціалу розвитку регіонів. Ми з цим висновком погоджуємося, оскільки наявні механізми визначення обсягів міжбюджетних трансфертів не враховують результативність регіональної соціально-економічної політики, одним із ключових результатів якої є збільшення надходжень до місцевого бюджету.

Таким чином можемо виділити найбільш проблемні питання практичної організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки ефективного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів:

- вплив на процес розподілу міжбюджетних трансфертів позаекономічних чинників, в тому числі політичних;

- фрагментарність методичних підходів до визначення обсягу трансфертів (в тому числі тих, що спрямовуються на фінансування інвестиційних проектів);

- недостатність наукового обґрунтування методології прийняття управлінських рішень щодо нарахування інвестиційних субвенцій, висока суб'єктивність вказаного процесу;

- недостатнє обґрунтування системи мотиваторів, спрямованих на розширення доходної бази місцевих бюджетів, що може призвести до зменшення обсягу міжбюджетних трансфертів;

- відсутність практики корегування обсягів трансфертів з фактичним обсягом та якістю суспільних послуг, що надаються місцевими органами влади;

- відсутність практики корегування обсягів дотацій вирівнювання з основними показниками соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

В Україні недостатня результативність політики та тактики міжбюджетного регулювання не

в останню чергу пояснюється дефіцитністю державних фінансових ресурсів, що можуть бути спрямовані на вирішення проблем соціально-економічного розвитку регіонів, в тому числі в рамках міжрегіонального вирівнювання. Ця проблема загострилася в умовах фінансової кризи, оскільки усі без винятку бюджети відчули стрімке падіння надходжень.

На основі наведених аналітичних узагальнень можна прийти до висновку, що наявний в Україні механізм визначення міжбюджетних трансфертів не можна визнати ані ефективним, ані раціональним. Значна частина місцевих бюджетів (в тому числі бюджети регіонів з порівняно високим соціально-економічним потенціалом) є дотаційними.

Висновки і пропозиції. Систему міжбюджетного регулювання в Україні не можна визнати ані ефективною, ані раціональною. Значна частина місцевих бюджетів (в тому числі бюджети регіонів з порівняно високим соціально-економічним потенціалом) є дотаційними. Показники міжрегіональної асиметрії в Україні перевищують порогові (критичні) значення, а тому цю проблемою можна вважати однією із значущих, що гальмує соціально-економічний розвиток держави та її регіонів.

В Україні спостерігається щорічне збільшення частки трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів (55,2%, 52,41%, 56,36%, 59,08,0% у доходах місцевих бюджетів у 2012-2015 рр. відповідно). Значна частина місцевих бюджетів (в тому числі бюджети регіонів з порівняно високим соціально-економічним потенціалом) є дотаційними. Показники міжрегіональної асиметрії в Україні перевищують порогові (критичні) значення, а тому цю проблемою можна вважати однією із значущих, що гальмує соціально-економічний розвиток держави та її регіонів.

В процесі міжбюджетного регулювання важливо забезпечити взаємозв'язок організаційних функцій (заходів) з виробництва неринкових соціальних послуг на місцевому рівні та бюджетних джерел фінансування відповідних повноважень. Критерії розподілу джерел фінансування повноважень, закріплених в межах певних функцій, мають бути чітко визначені законодавчо, а порядок ухвалення оперативних рішень має регламентуватися нормативно-правовими актами високого рівня.

Список літератури:

1. Алексеев І.В. Бюджетний механізм і соціально-економічний розвиток регіонів: [монографія] / І.В. Алексеев, Г.С. Лопушняк, М.В. Ливдар. – Л.: Ліга – Прес, 2014. – 248 с.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія / Дем'янишин В.Г. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 496 с.
4. Звіти про виконання місцевих бюджетів України у 2012–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/>
5. Луніна І. Бюджетні доходи та податкові повноваження місцевих органів влади / І. Луніна, Н. Фролова // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 37-47.
6. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України [монографія] / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р / Електронний ресурс: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Економіка областей, які працюють на внутрішній ринок, стабільніша [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/69578/Jekonomika_oblastej_jaki_pracujut_na_vnutrishnij_rynok

Львдар М.В., Макар О.П., Чубка О.М.

Национальный университет «Львовская политехника»

ПРОБЛЕМЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Аннотация

Статья посвящена основным проблемам организации межбюджетных отношений. Проанализированы законодательно-нормативные акты по организации межбюджетных отношений. Проведен анализ динамики доходов местных бюджетов и объема трансфертов местными бюджетами. Исследована связь между организационными функциями (группами мероприятий) для выполнения полномочий органов местного самоуправления и источниками их финансирования. Выделены наиболее проблемные вопросы практической организации межбюджетных отношений в контексте поддержки эффективного регулирования социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, дотации, местные бюджеты, социально-экономическое развитие региона.

Lyvdar M.V., Makar O.P., Chubka O.M.

National University «Lviv Polytechnic»

PROBLEMS AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF INTERBUDGETARY RELATIONS IN THE CONTEXT OF SUPPORT FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONS

Summary

This article is devoted to main problems of organization of intergovernmental relations. Analysis of legislation – regulations on the organization of intergovernmental relations. The analysis of the dynamics of local budgets and the amount of transfers to local budgets. The connection between organizational functions (of measures) to implement the powers of local authorities and sources of funding. Highlight issues most practical organization of intergovernmental relations in the context of support effective regulation of social and economic development.

Keywords: intergovernmental relations, intergovernmental transfers, subsidies, local budgets, social-economic development of the region.