

Грубляк О.М., Карвацький М.В.

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Охарактеризовано економічну природу та сутність міжбюджетних взаємовідносин, принципи їх організації, економічно-правове забезпечення. Проаналізовано обсяги та структуру міжбюджетних трансфертів, які надавалися з Державного бюджету України місцевим бюджетам у 2015 – 2017 роках, оцінено ефективність функціонування системи міжбюджетних відносин в Україні в умовах реформування бюджетної системи. Запропоновано заходи вдосконалення міжбюджетних відносин із метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, бюджетна децентралізація, міжбюджетні трансферти, базова дотація, субвенції.

Постановка проблеми. В умовах реформи бюджетної системи України, заснованої змінами до Бюджетного кодексу України наприкінці 2014 року, підтримку економічного зростання територій, ліквідацію диспропорцій регіонального розвитку повинна забезпечувати вдосконалена система міжбюджетних відносин. Сучасний стан розвитку адміністративно-територіальних одиниць характеризується поступовим збільшенням диференціації рівнів економічного та соціального розвитку регіонів. Як наслідок цього, постійно збільшується розрив у розмірах податкових і неподаткових доходів, що збираються у регіонах. Тому перспективи розвитку регіонів багато у чому залежать від того, наскільки ефективно функціонуватиме система міжбюджетних відносин. Реформування бюджетних відносин в Україні, започатковане з 2015 року, змінило саму сутність вирівнювання місцевих бюджетів. Якщо до 2015 року вирівнювання здійснювалось в залежності до обсягів видатків місцевих бюджетів, то з 2015 року вирівнювання місцевих бюджетів здійснюється виключно за доходами (податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток підприємств). Однак реформа міжбюджетних відносин поки що не дала очікуваного результату, тому в найближчому майбутньому

може стати серйозною перешкодою для започаткованого економічного зростання. Тому проблеми щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин у нашій країні потребують свого негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання організації міжбюджетних відносин розглянуто у працях сучасних вітчизняних економістів О. Кириленко [1], В. Кравченко [2], І. Луніної [3], С. Слухая [4], О. Сунцова [5] та ін. В економічній літературі висвітлено різні погляди на сутність поняття «міжбюджетних відносин». Недостатньо дослідженими залишаються питання щодо оцінки ефективності міжбюджетних трансфертів, зокрема, вдосконалення їх структури, обсягу, механізму розподілу між регіонами, що сприятиме розвитку територій, створюючи підґрунтя для встановлення їхньої фінансової незалежності та самодостатності, забезпечуючи фінансові потреби місцевого самоврядування щодо реалізації їх конституційних обов'язків.

Формулювання цілей статті. Метою статті є практичне обґрунтування актуальних проблем організації міжбюджетних відносин, аналіз системи міжбюджетних відносин в Україні і розробка заходів щодо її вдосконалення.

Опис основного матеріалу дослідження. Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів.

Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [6].

Перелік міжбюджетних трансфертів, які

© Грубляк Оксана Михайлівна, к.е.н., доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва, Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича, м. Чернівці, тел.: 0505066560, email: grubliakomo@gmail.com

Карвацький Максим Володимирович, к.е.н., доцент кафедри публічних, корпоративних фінансів та фінансового посередництва, Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича, м. Чернівці, тел.: 0956455890, email: maxim030785@gmail.com

можуть передбачатися у державному бюджеті для місцевих бюджетів, визначено ст. 97 Бюджетного кодексу України.

До 2015 року в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів України, затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 року, використання цих видів трансфертів було призупинено.

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на [6]: базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; субвенції; реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій; додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених

державою). Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів.

Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст обласного значення, районів та обласних бюджетів.

2017 рік є третім роком імплементації нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 року.

У 2017 році надійшло 502,1 млрд грн, що на 37,2%, або на 136,1 млрд грн, більше за відповідний показник 2016 року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 229,5 млрд грн, що на 58,9 млрд грн, або на 34,5%, більше, ніж у 2016 році. У 2016 році надійшло 366,0 млрд грн, що на 24,3%, або на 71,5 млрд грн, більше за відповідний показник 2015 року.

Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 170,6 млрд грн, що на 50,2 млрд грн, або на 41,7%, більше, ніж у 2015 році. Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у табл. 1.

Таблиця 1

Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2015 – 2017 роки*

Доходи	Факт за 2015 р., млрд грн	Факт за 2016 р., млрд грн	Темп приросту 2016 р. до 2015 р., %	Факт за 2017 р., млрд грн	Темп приросту 2017 р. до 2016 р., %
Усього доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів	294,5	366,0	24,3	502,1	37,2
Усього доходів місцевих бюджетів без урахуванням міжбюджетних трансфертів	120,5	170,6	41,7	229,5	34,5
Усього міжбюджетних трансфертів	173,9	195,4	12,3	272,6	39,5

*Складено автором за даними Державної казначейської служби України [7]

Як видно з даних табл. 1, доходи місцевих бюджетів зростають досить швидкими темпами. Однак доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів зростають повільнішими темпами (34,5% у 2016 році), ніж загальна сума доходів місцевих бюджетів (37,2% у 2016 році), що свідчить про нарощування дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, які надходять з державного бюджету. Дане явище протирічить основним ідеям бюджетної децентралізації – нарощення дохідної бази місцевих бюджетів за рахунок власних ресурсів.

У 2017 році було перераховано 272,6 млрд грн

міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що на 39,5% більше даного показника за 2016 рік. Вказане явище є закономірним наслідком доволі високої інфляції та цілком очікуваним кроком центрального уряду в умовах загострення негативних наслідків фінансово-економічної кризи та недостатності бюджетного ресурсу на фінансування навіть соціальних видатків.

У 2017 році значно зросли обсяги міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів (39,5% приросту) за рахунок введення нової додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного

бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у сумі 14,9 млрд грн, нової субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості у сумі 4 млрд грн та збільшення всіх соціальних субвенцій. Тому варто зазначити, що

і приріст доходів місцевих бюджетів у 2017 році був у більшій мірі спричинений приростом трансфертів, ніж власних доходів місцевих бюджетів.

Більш наглядно динаміку темпів приросту доходів місцевих бюджетів України за 2015 – 2017 роки представлено на рис. 1.

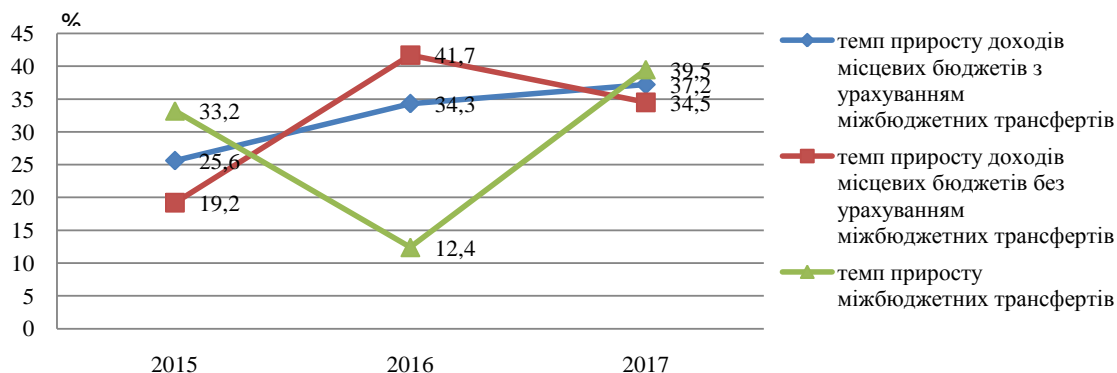


Рис. 1. Динаміка темпів приросту доходів місцевих бюджетів України у 2015 – 2017 роках [7]

Аналізуючи дані рис. 1, не спостерігаються чіткі результати бюджетної децентралізації, забезпечення самостійності місцевих бюджетів та не можливо спрогнозувати тенденції щодо їх розвитку. Така динаміка скоріше засвідчує

«ручне» управління доходною базою місцевих бюджетів. У 2015 році зі змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України, дотації складають лише 2,8% усіх доходів місцевих бюджетів, або 4,2% обсягу офіційних трансфертів (табл. 2).

Таблиця 2

Структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів за 2015 – 2017 роки*

Доходи	Факт за 2015 р., млрд грн	Питома вага, %	Факт за 2016 р., млрд грн	Питома вага, %	Факт за 2017 р., млрд грн	Питома вага, %
Усього міжбюджетних трансфертів, в т.ч.	173,9	100	195,4	100	272,6	100
Дотації, в т.ч.	7,3	4,2	6,8	3,5	22,0	8,1
Базова дотація	5,3	3,0	4,7	2,4	5,8	2,1
Стабілізаційна дотація	2	1,2	2	1,0	1,1	0,4
Дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я	0	0,0	0	0,0	14,9	5,5
Субвенції, в т.ч.	166,6	95,8	188,6	96,5	250,6	91,9
Субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми та інших допомог	41,9	24,1	47,2	24,2	51,6	18,9
Субвенція на виплату субсидій	19,1	11,0	46,3	23,7	72,3	26,5
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	5,5	3,2	0	0,0	0	0,0
Освітня субвенція	44,1	25,4	44,5	22,8	51,5	18,9
Медична субвенція	46,2	26,6	44,4	22,7	56,2	20,6
Інші субвенції	9,8	5,6	6,3	3,2	19,2	7,0

*Складено автором за даними Державної казначейської служби України [7]

Запровадження у 2015 році надання з державного бюджету місцевим бюджетам, замість дотації вирівнювання, нових видів трансфертів призвело до звуження прав органів місцевого самоврядування щодо їх використання. У 2014 році видатки місцевих бюджетів на делеговані державою повноваження в галузях освіти й охорони здоров'я

враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема дотації вирівнювання, яка надавалася на вирівнювання доходної спроможності місцевих бюджетів.

Рішення щодо використання дотації приймалися органами місцевого самоврядування самостійно. Натомість у 2015 році для оплати поточних видатків окремих типів навчальних і

медичних закладів з державного бюджету надані медична, освітня субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів у загальній сумі 95,8 млрд грн, з них медична субвенція – 20,6% загальної суми, освітня – 18,9%. Зазначені субвенції становлять 21,4% доходів місцевих бюджетів. Оскільки субвенції використовуються на певну мету в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про їх надання, органи місцевого самоврядування не можуть приймати рішення щодо використання субвенцій на інші видатки і впливати на обсяг виділених державою коштів.

Соціальні трансферти є потужним інструментом перерозподілу доходів та способом реалізації перерозподільної політики держави. Традиційно у структурі трансфертів субвенції з соціального захисту населення займають значну частку. За 2017 рік вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2015 році ця частка склала 36,4%). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займають лише 6,2% у 2017 році проти 11,7% у 2015 році. Механічне збільшення частки соціальних трансфертів у структурі доходів не має пропорційної залежності зі ступенем нерівності у суспільстві. Недосконала політика надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів.

Аналізуючи дані, наведені у табл. 2, можна зробити висновки, що на сьогодні в Україні надається перевага лише поточним, а не капітальним (цільовим) трансфертам.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Отже, у 2015 року з прийняттям

нового Бюджетного кодексу України систему балансування замінено на систему бюджетного вирівнювання, завданням якої є виправлення наявних горизонтальних фіскальних дисбалансів за допомогою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Проведений аналіз показав, що з 2015 року в умовах запровадження з 1 січня змін до бюджетного і податкового законодавства щодо реформування міжбюджетних відносин у процесі ініційованої Кабінетом Міністрів України фінансової децентралізації, у доходах місцевих бюджетів високу питому вагу займають трансферти, отримані з державного бюджету, що є негативним фактом і свідченням значної залежності місцевого самоврядування від дій і рішень центрального уряду, і відсутність економічно виваженої системи розподілу податків між бюджетами. А практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу України показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими.

Отримані результати вказують, що перспективами подальших досліджень є пошук нових джерел доходів місцевих бюджетів, реформування системи податків, що надходять до державного та місцевих бюджетів та забезпечення реальної фінансової незалежності місцевого самоврядування від державного управління. Також важливим є порівняння вітчизняних систем фінансового вирівнювання із зарубіжними аналогами, враховуючи те, який розвиток ці системи можуть отримати в майбутньому з метою оптимального розподілу доходів між бюджетами.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кириленко О. Місцеві фінанси: підручник / О. Кириленко, О. Квасовський, А. Лучка. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України / В.І. Кравченко. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
3. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
4. Слухай С. Міжбюджетні трансферти в постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій: монографія / С. Слухай. – К.: АртЕк, 2002. – 288 с.
5. Сунцова О. Місцеві фінанси: навч. посіб. / О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2010. – 488 с.
6. Бюджетний кодекс України від 08 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.

REFERENCES

1. Kyrylenko, O. (2006) *Mistsevi finansy* [Local finance]. – Kyiv : Znannia [in Ukrainian].
2. Kravchenko, V.I. (1999) *Mistsevi finansy Ukrainy* [Local Finances of Ukraine]. – Kyiv : Znannia, KOO [in Ukrainian].

3. Lunina, I.O. (2006) Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhetykh vidnosyn [Public finances and reform of interbudgetary relations]. – Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].
4. Slukhai, S. (2002) Mizhbiudzhetni transferty v postsotsialistychnykh krainakh: vid teorii do realii [Interbudgetary transfers in post-socialist countries: from theory to realities]. – Kyiv: ArtEk [in Ukrainian].
5. Suntsova, O. Mistsevi finansy [Local finance]. – Kyiv : Tsentri navchalnoi literatury [in Ukrainian].
6. Biudzhetni kodeks Ukrainy [The Budget Code of Ukraine]. (2010, July 08). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. Kyiv: Parlam. vydvo [in Ukrainian].
7. Ofitsiinyi sait Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy [The official website of the State Treasury Service of Ukraine]. treasury.gov.ua. Retrieved from: <http://www.treasury.gov.ua> [in Ukrainian].

Одержано 25.02. 2018 р.