

УДК 336.14:352

Рошило В.І.

*кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів,
банківської справи та підприємництва
Чернівецького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету*

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

У статті досліджено концептуальні основи формування міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації. Проведено моніторинг впливу міжбюджетних трансфертів на показники фінансової стійкості місцевих бюджетів Чернівецької області, окреслено проблемні аспекти фінансового механізму організації міжбюджетних відносин у сучасних умовах. Обґрунтовано шляхи реформування системи бюджетного вирівнювання в Україні.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи бюджету, міжбюджетні трансферти, бюджетна децентралізація, фінансове вирівнювання.

Рошило В.И. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

В статье исследованы концептуальные основы формирования межбюджетных отношений в условиях бюджетной децентрализации. Проведен мониторинг влияния межбюджетных трансфертов на показатели финансовой устойчивости местных бюджетов Черновицкой области, очерчены проблемные аспекты финансового механизма организации межбюджетных отношений в современных условиях. Обоснованы пути реформирования системы бюджетного выравнивания в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы бюджета, межбюджетные трансферты, бюджетная децентрализация, финансовое выравнивание.

Roshylo V.I. WAYS OF INCREASE OF EFFICIENCY OF INTERBUDGETARY RELATIONS ARE IN UKRAINE

In the article investigational conceptual bases of forming of interbudgetary relations are in the conditions of budgetary decentralization. Conducted monitoring of influence of interbudgetary transfertiv on the indexes of financial firmness of local budgets of the Tchernivtsi area, outlined the problem aspects of financial mechanism of organization of interbudgetary relations in modern terms. Grounded ways of reformation of the system of the budgetary smoothing in Ukraine.

Keywords: local budgets, profits of budget, interbudgetary transfertiv, budgetary decentralization, financial smoothing.

Постановка проблеми. Формування дієвої моделі міжбюджетних відносин є запорукою, з одного боку, фінансової самодостатності та сталого розвитку територіальних громад з урахуванням їх особливостей та потенціалу, а з іншого – базисом того, що кошти державного та місцевих бюджетів витрачатимуться ефективно та результативно. Запровадження нових підходів до взаємовідносин державного з місцевими бюджетами виокремило новий етап розвитку бюджетного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць. Система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання показала прогресивні результати, і місцеві органи влади стали більш зацікавлені в нарощуванні власної доходної бази, залученні додаткових надходжень і розширенні наявної бази оподаткування [1, с. 23].

Механізм реалізації нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин виявив низку проблем системи фінансового вирівнювання, зокрема: делегування державою додаткового обсягу бюджетних повноважень на рівень місцевих бюджетів без відповідного належного фінансування та джерел отримання доходів для такого фінансування. Обсяги освітньої та медичної субвенцій не забезпечили потребу в коштах на визначені цілі через відсутність актуальних відповідних нормативів бюджетної забезпеченості публічних послуг у сфері делегованих повноважень [1, с. 24]; невизначеність умов спільного фінансового забезпечення медичних і освітніх закладів за рахунок міжбюджетних трансфертів і коштів бюджетів місцевого самоврядування; невизначено черговість фінансового забезпечення видатків, на які спрямовуються освітня і медична субвенції, під час планування бюджету та затвердження кошторисів відповідних бюджетних установ; скорочення джерел бюджетів розвитку місцевого самоврядування;

За таких умов невідкладним стає завдання підвищення ефективності регулювання міжбюджетних відносин у напрямі забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Комплексному дослідженню системи міжбюджетних відносин присвячено наукові праці таких учених: В. Суторміної, В. Федосова, С. Огородника, С. Юрія, Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, Д. Полозенка, О. Романенка, В. Родіонової та ін. Вагомий внесок у розкриття проблематики міжбюджетних взаємовідносин зробили такі провідні вчені-економісти: В. Андрущенко, І. Волохова, В. Дем'янишин, В. Дорош, А. Єпіфанов, В. Зайчикова, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, Ю. Остріщенко, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Пилипів, С. Слухай, Л. Тарангул, І. Чугунок та ін. Віддаючи належне значному доробку науковців та важливості результатів останніх досліджень, необхідно зазначити, що й донині актуальним залишається питання формування оптимальної моделі фінансового вирівнювання податкоспроможності територій в умовах бюджетної децентралізації.

Мета статті полягає у дослідженні проблемних аспектів системи міжбюджетних відносин та окресленні перспектив розвитку механізму бюджетного регулювання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, що базується на горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів залежно від рівня надходжень на одного жителя, призвела до зміни структури видатків місцевих бюджетів у частині збільшення частки делегованих повноважень та зумовила потребу в додаткових трансфертних коштах із державного бюджету України.

До місцевих бюджетів Чернівецької області впродовж 2016 р. з державного бюджету надійшло транс-

фертів у сумі 5 097,0 млн. грн., що становить 99,9% до річного плану та на 642,2 млн. грн. більше, ніж надходження 2015 р. (14,4%), у тому числі дотації – 402,4 млн. грн., субвенцій – 4 694,6 млн. грн.

У загальній сумі отриманих субвенцій:

– 4 563,6 млн. грн. – субвенції соціального характеру (97,2% від загального обсягу субвенцій);

– 131,0 млн. грн. – субвенції капітального (інвестиційного) призначення (2,8%).

Частка офіційних трансфертів у структурі доходів бюджету Чернівецької області становить 67,7%, що на 7,4% менше порівняно з 2015 р. та на 6,2% менше, ніж за 2014 р.

У 2016 р. одержано до бюджету Чернівецької області:

– «базової дотації» в обсязі 318 258,2 тис. грн. Порівняно з 2015 р. обсяг надходжень зменшився на 11 564,8 тис. грн., або на 3,5%. У 2014 р. зазначеного трансферту до бюджету не надходило. Частка трансферту в структурі видатків – 6,2%.

Проведення горизонтального вирівнювання податкоспроможності районних бюджетів залежно від податку на доходи фізичних осіб ставить гірський Путильський район Чернівецької області у нерівні умови з іншими низинними районами, оскільки, відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів», заробітна плата працівників бюджетних установ на 25% більша. Так, виходячи з проведених розрахунків, обсяг податку на доходи фізичних осіб і базової дотації в розрахунку на одного жителя по Путильському району на 2016 р. становить 653,7 грн., що практично на рівні аналогічного показника в негірських районах. А мав би бути, згідно із Законом України «Про статус гірських населених пунктів», на 25% вищим. Тільки на цих розрахунках Путильський районний бюджет утрачає орієнтовно близько 3,8 млн. грн.

Тобто надання базової дотації усім бюджетам з коефіцієнтом податкоспроможності менше 0,9 в однаковому обсязі (80% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9), з одного боку, ставить усі бюджети в рівні умови, а з іншого – не враховує специфіки гірських районів;

– «стабілізаційної дотації» надійшло до бюджету області 84 091,7 тис. грн. Порівняно з 2015 р. обсяг надходжень зменшився на 7141,2 тис. грн., або на 7,8%. Відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації», обласна державна адміністрація в межах своїх повноважень спрямовує діяльність районних державних адміністрацій та здійснює контроль над їх діяльністю в усіх сферах, у тому числі й щодо забезпечення збалансування та належного виконання усіх місцевих бюджетів області. Однак на базі впроваджених бюджетної та податкової реформ і децентралізації місцевих бюджетів, з якої випливає їх фінансова незалежність, та за умови відсутності на рівні обласного бюджету бюджетного ресурсу, за рахунок якого можна було б забезпечити вирівнювання місцевих бюджетів (у минулих роках таким джерелом була додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів), виконання цієї функції є майже неможливим.

Ураховуючи вищевикладене, доцільніше розподіляти стабілізаційну дотацію з державного бюджету виключно на рівень обласних бюджетів із наданням права облдержадміністрації в подальшому розподіляти ці кошти між районними, міськими міст обласного значення бюджетами та бюджетами об'єднаних

територіальних громад з урахуванням стану виконання ними вимог частини 4 статті 77 Бюджетного кодексу України.

З державного бюджету надійшло субвенцій до місцевих бюджетів Чернівецької області в сумі 326 304,4 тис. грн., що становить 100% до річних призначень (326 304,4 тис. грн.), за спеціальним фондом – 443,4 тис. грн., або 98,8% до річних призначень (-5,4 тис. грн.).

Як свідчать дані рис. 1, за 2016 р. обсяг одержаних субвенцій, які спрямовуються на реалізацію державних програм соціального захисту населення, становив 4 563,6 млн. грн. і в результаті появи освітньої та медичної субвенцій зріс порівняно з 2014 р. в 3,4 рази, а порівняно з 2015 р. – на 14,6%.

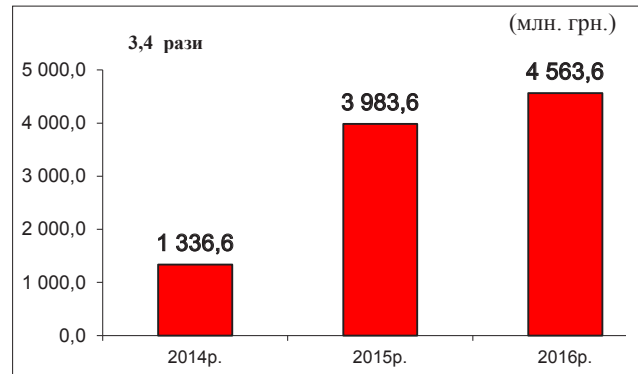


Рис. 1. Обсяг одержаних соціальних субвенцій за 2014-2016 рр.

У 2016 р. задіяно чотири субвенції по головних галузях бюджету, які надійшли відповідно до річного плану:

– освітня субвенція надійшла в сумі 1 188,6 млн. грн., освоєно 1 175,6 млн. грн., невикористані кошти в сумі 79,2 млн. грн. залишилися на рахунках місцевих бюджетів. Частка субвенції в загальному обсязі трансфертів становила 8%, що на 6,8% менше порівняно з 2015 р. У 2014 р. зазначеного трансферту до бюджету області не надходило. Порівняно з 2015 р. обсяг надходжень зменшився на 4 382,6 тис. грн., або на 0,4%.

Формульний розрахунок освітньої субвенції не передбачає додаткового коефіцієнту для цілодобового утримання учнів у пришкільних інтернатах, особливо це стосується інтернатів, розташованих у гірських районах. Зокрема, у Путильському районі Чернівецької області є чотири пришкільних інтернати. Через відсутність нормального транспортного сполучення учні змушені п'ять днів на тиждень перебувати у цих інтернатах та потребують триразового харчування. Фінансовий норматив на учня у 2016 р. становить 9 279 грн. за розрахункової вартості навчання та перебування учня у пришкільному інтернаті 13 759 грн. Зазначене призвело до того, що видатки, які фінансуються за рахунок власних доходів і базової дотації по бюджетних установах Путильського району, в 2016 р. забезпечені асигнуваннями на дев'ять місяців поточного року. Крім того, не вистачає коштів по установах, що утримуються за рахунок коштів освітньої і медичної субвенції;

– медична субвенція надійшла до бюджету області в сумі 983,8 млн. грн., освоєно з використанням залишків коштів минулого року 1 018,1 млн. грн., на кінець року на рахунках залишилося 16,5 млн. грн. коштів субвенції. Частка субвенції в загальному обсязі трансфертів становила 19,3%, що на 4% менше

порівняно з 2015 р. У 2014 р. зазначеного трансферту до бюджету не надходило. Порівняно з 2015 р. обсяг надходжень зменшився на 49 867 тис. грн., або на 4,8%. Планування у 2016 р. об'єднаним територіальним громадам медичної субвенції на надання вторинного рівня медичної допомоги викликало суттєві суперечки між керівництвом районного рівня та об'єднаних територіальних громад області. Причиною цього стало те, що окремі об'єднані територіальні громади під час затвердження бюджетів на 2016 р. не передали медичну субвенцію, передбачену для надання вторинного рівня медичної допомоги, на рівень районного бюджету, притому, що в їхній мережі відсутні медичні заклади, які можуть забезпечити надання медичної допомоги цього рівня, передали міжбюджетний трансферт у розмірі меншому від потреби;

- субвенції на придбання медикаментів для швидкої медичної допомоги отримано в обсязі 2,8 млн. грн. Динаміка абсолютних надходжень субвенції засвідчила зменшення бюджетних асигнувань на 73,5 тис. грн., або на 2,5%, порівняно з 2014 р. та на 354,3 тис. грн., або на 14,3%, порівняно з 2015 р. Питома вага субвенції в загальному обсязі офіційних трансфертів становила в 2016 р. 0,1%;

- субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот надійшло в сумі 887 454,9 тис. грн., або 100%, та свідчить про збільшення бюджетних асигнувань на 816 475,1 тис. грн., або у 12,5 рази, порівняно з 2014 р. та на 592 605 тис. грн., або в три рази, порівняно з 2015 р. Частка субвенції в структурі бюджету області становить у 2016 р. 17,4%, що на 14,1% та 10,8% більше порівняно з 2014-2015 рр.;

- субвенція на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II груп із числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції та потребують поліпшення житлових умов, надійшла до області відповідно до плану в сумі 11,2 млн. грн. Надано 11,1 млн. грн. грошових компенсацій по заявах, щодо яких прийнято позитивне рішення, до державного бюджету повернено 0,1 млн. грн.;

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу надійшла в обсязі 52 314,9 тис. грн. Обсяг надходжень збільшився порівняно з 2014 р. на 36 363,1 тис. грн., або в 3,3 рази, і на 14 454 тис. грн., або на 38,2%, порівняно з 2015 р. Частка субвенції є незначною і становить 1% у 2016 р.

На здійснення капітальних видатків у 2016 р. до області, відповідно до плану, надійшло 131,0 млн. грн. по трьох субвенціях, зокрема:

- субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій отримано в сумі 85,3 млн. грн., освоєно 84,2 млн. грн., зекономлені кошти, у т. ч. за результатами тендерних торгів, у сумі 1,1 млн. грн. повернено до державного бюджету. Обсяг асигнувань за субвенцією зріс на 105 984,3 тис. грн., або у 14,2 рази, порівняно з 2014 р. та на 88 648,2 тис. грн., або у 4,5 рази, порівняно з 2015 р. Частка субвенції в структурі

бюджету області становить у 2016 р. 11,3%, що на 9,2% та 6,7% більше порівняно з 2014-2015 рр. Практика останніх років щодо виділення субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у другій половині бюджетного року показує негативну тенденцію використання її коштів, а саме суми повернення невикористаних коштів субвенції до державного бюджету України мають місце і з року в рік зростають.

Так, у 2015 р. розподіл субвенції затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2015 р. № 543, у 2016 р. – від 24 червня 2016 р. № 395. Затягування процесу розподілу коштів субвенції та невизначеність обсягу належних коштів, з одного боку, створюють проблеми в процесі формування пропозицій до переліків об'єктів, розробленні проектно-кошторисної документації та експертизи будівельних проектів, а з іншого – не дають змоги своєчасно провести тендерні процедури і використати ці кошти;

- субвенція на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад отримана до бюджету області в сумі 45,4 млн. грн.;

- субвенція на модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 0,3 млн. грн.

Протягом 2016 р. до області з державного бюджету надійшло 131 млн. грн. субвенцій капітального спрямування, що більше в 1,8 рази, ніж у 2014 р., та в 2,6 рази, ніж у 2015 р. (рис. 2).

За рахунок державних субвенцій місцевими бюджетами області проведено 4 714,6 млн. грн. видатків, що становить 64,1% від загального обсягу видатків загального та спеціального фондів (7 355,6 млн. грн.), у тому числі соціальних субвенцій – 4 584,7 млн. грн., капітальних – 129,9 млн. грн.

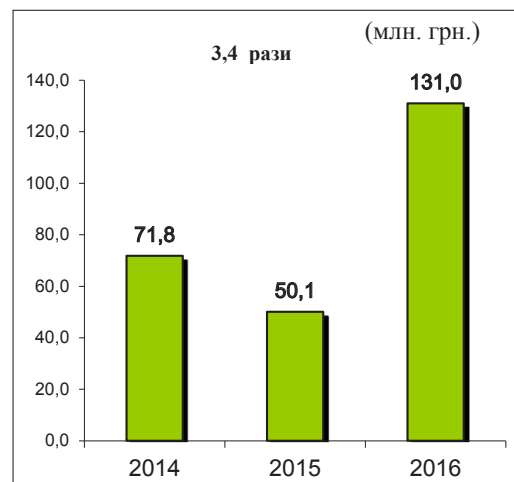


Рис. 2. Обсяг одержаних капітальних субвенцій за 2014-2016 рр.

У структурі трансфертів загального фонду бюджету Чернівецької області в 2016 р. найбільша питома вага припадає: на освітню субвенцію, яка одержується з державного бюджету – 23,3%; субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам із дитинства, дітям-інвалідам та тимчасової державної допомоги дітям – 28%; субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг

тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот; медичну субвенцію – 17,4%.

Висновки. Таким чином, проведений моніторинг механізму фінансового вирівнювання податкоспроможності територій виявив деякі проблемні аспекти реалізації реформи міжбюджетних відносин. Для підвищення рівня фінансової автономії місцевих органів влади в контексті здійснення ними власних та делегованих повноважень, оптимізації механізму фінансового вирівнювання доходної бази місцевих громад пропонуємо вирішити окремі проблемні питання бюджетоутворення:

– зробити зміни до Бюджетного кодексу України в частині розрахунку базової дотації, доповнивши частину 3 ст. 99 таким підпунктом: «Для гірських населених пунктів (бюджетів), якщо значення індексу менше 0,9, надається базова дотація відповідному бюджету в обсязі 100% суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 1»;

– здійснювати розподіл стабілізаційної дотації під час затвердження державного бюджету на відповідний рік (як у попередні роки – додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів), що дало б можливість реально оцінювати наявні резерви і більш ефективно їх використовувати;

– розробити формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів між бюджетом об'єднаної територіальної громади і районним бюджетом щодо надання вторинного рівня медичної допомоги;

– вдосконалити формульний розрахунок освітньої субвенції, врахувавши окремий коефіцієнт для учнів загальноосвітніх навчальних закладів, які перебувають у пришкільних інтернатах;

– розробити формульний підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів між бюджетом об'єднаної територіальної громади і районним бюджетом щодо надання видатків, які здійснюються з районного бюджету жителям об'єднаної територіальної громади;

– передбачати субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій під час затвердження державного бюджету на відповідний рік. Здійснювати розподіл цієї субвенції між місцевими бюджетами під час затвердження державного бюджету на відповідний рік, що дасть змогу забезпечити ефективно та в повному обсязі використання коштів цієї субвенції і, відповідно, дасть можливість регіонам вирішити найбільш суттєві проблеми, пов'язані з будівництвом, реконструкцією і ремонтом об'єктів соціально-культурної сфери тощо та придбанням необхідного обладнання.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Місцеве самоврядування в Україні 2016 / Ю.Ю. Вернигор, О.В. Гарник, Н.М. Миколук [та ін.]; за ред. М.В. Пітцика. – К.: Асоціація міст України, 2016. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/sites/default/files/library/stan2016web.pdf>.
2. Волохова І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 234 с.