

Удосконалення міжбюджетних відносин, як засіб підвищення самостійності місцевих бюджетів

Анотація. У статті розглянуто стан міжбюджетних відносин в Україні, проаналізовано кількісний склад місцевих бюджетів та запропоновано шляхи підвищення їх самостійності. Також у статті обґрунтовано необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи, як передумови для здійснення бюджетної реформи.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, трансферти.

Аннотация: В статье рассмотрены состояние межбюджетных отношений в Украине, проанализированы количественный состав местных бюджетов и предложены пути повышения их самостоятельности. Также в статье обоснована необходимость проведения административно-территориальной реформы, как предпосылки для осуществления бюджетной реформы.

Ключевые слова: местные бюджеты, межбюджетные отношения, трансферты.

Annotation. The intergovernmental relations in Ukraine were examined in the article, the structure of local budgets system was analyzed and the ways to increase its independence were suggested. Also the necessity of administrative-territorial reform, as background for the budget reform, is proved.

Key words: local budgets, intergovernmental relations, transfers.

Постановка проблеми. Бюджетна система будь-якої країни потребує достатніх фінансових ресурсів. Адже чим ширші фіскальні можливості бюджетів різних рівнів, тим сильнішою є їх фінансова автономія. Незалежність, самостійність місцевих бюджетів забезпечує найповніше задоволення потреб територіальних громад та сприяє стабільному економічному розвитку регіонів країни. На жаль, в Україні принцип самостійності бюджетної системи функціонує лише де-юре у статті

7 Бюджетного кодексу України, тому що у складі доходів місцевих бюджетів власні доходи складають менше 5 - 10 %.

Різниця між обсягами отриманих доходів та обсягами видатків, що повинні бути профінансовані, покривається за рахунок міжбюджетних трансфертів. Основною ціллю системи міжбюджетних відносин є подолання диспропорцій бюджетів різних рівнів, а також перерозподіл фінансових ресурсів між територіями країни. Ця система в Україні має безліч недоліків і не сприяє підвищенню самостійності місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень. Важливість питання підвищення самостійності місцевих бюджетів підтверджується працями багатьох відомих вітчизняних та зарубіжних вчених. Теоретичні і методологічні аспекти становлення міжбюджетних відносин досліджені в працях українських вчених І.Алексєєва, С.Буковинського, О.Василика, А.Спіфанова, В.Кравченка, І.Луніної, А.Лук'янченка, В.Опаріна, К.Павлюка, М.Палія, І.Руденка, С.Юрія. Серед ваговимих наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері місцевих фінансів можна назвати праці О.Богачової, Дж.Б'юкенена, А.Вагнера, Л.Дробозіної, У.Еванса, Дж.М.Кейнса, В.Лебедева, Е.Ліндала, Д.Рікардо, В.Родіонової, П.Самуельсона, А.Сміта, Дж.Стігліца, М.Ходоровича.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення напрямів удосконалення міжбюджетних відносин, як засобу підвищення самостійності місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Рівень демократизації суспільства, насамперед, проявляється через розвиток місцевого самоврядування в країні, яке в свою чергу реалізується завдяки наданню місцевим органам влади автономії, зокрема фінансової автономії. Головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію є самостійність місцевих органів влади у розробленні, затвердженні й виконанні місцевих бюджетів.

Як основний фінансовий план кожної адміністративно-територіальної одиниці, місцевий бюджет являє собою систему заходів щодо соціального й економічного розвитку регіонів і складається з двох частин – доходів і видатків.

Самостійним бюджет вважатиметься у випадку, коли частка власних доходів значно перевищуватиме частку закріплених доходів, а сума усіх доходів буде достатньою для фінансування запланованих видатків, як поточного так і капітального характеру.

На жаль, в Україні, попри всі намагання, так і не створено самостійних місцевих бюджетів, які б сприяли активному соціальному та економічному розвитку регіонів країни. Фіскальні можливості місцевих бюджетів є недостатніми, що породжує об'єктивну потребу в ефективній системі міжбюджетних трансфертів. За своїм призначенням, ця система покликана виконувати перерозподільчу функцію аби збалансувати бюджети різних рівнів. Проте, в Україні, починаючи з 2007 року, частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростає і в 2010 році практично становить 50 % від всього обсягу, що відображено на рисунку 1. Ця тенденція ще раз доводить про те, що місцеві бюджети України суттєво залежать від різних видів дотацій.



Рис. 1. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів протягом 2006 – 2010 рр., %.

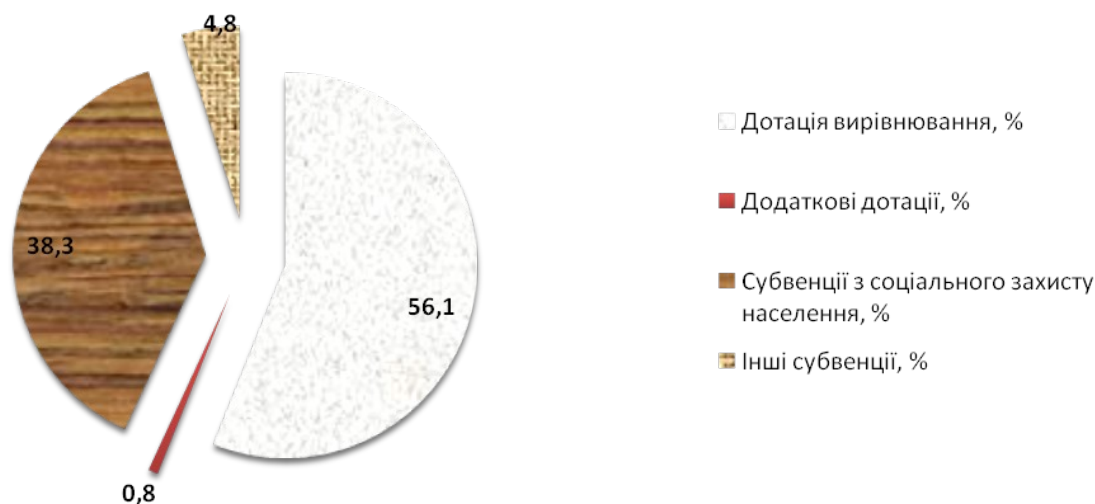


Рис. 2. Структура міжбюджетних трансфертів, наданих місцевим бюджетам у 2010 році, %.

Як видно з рисунка 2, 56,1% усіх трансфертів становлять дотації вирівнювання, а 38,3% - субвенції з соціального захисту населення [2]. Тобто, міжбюджетні трансферти в Україні мають соціальний, поточний характер і не стимулюють економічний розвиток регіонів. Очевидно, що система міжбюджетних відносин в Україні є неефективною і не підвищує самостійність місцевих бюджетів.

Науковцями запропоновано багато варіантів вирішення проблеми фіскального зміцнення місцевих бюджетів, а владою певна їх кількість навіть реалізована. Так, у 2010 році прийнято нову редакцію Бюджетного кодексу України. На жаль, суттєвих позитивних змін не відбулося. Адже зміна складу доходів двох кошиків (збільшення суми другого кошика) чи введення нових місцевих податків (податок на нерухоме майно) - це лише поверхневі, не глибокі реформи, результативність яких є незначною.

На нашу думку, проведення бюджетної реформи неможливе без створення для цього двох серйозних передумов. По-перше, необхідно забезпечити економічне зростання в усіх регіонах країни. По-друге, здійснити адміністративно-територіальну реформу.

Економічне зростання часто розглядається, як позитивний ефект, а не передумова децентралізації повноважень та фінансових ресурсів. Проте це є не правильно. Адже, якщо теорія вказує на потенціальний позитивний вплив фіскальної децентралізації на економічне зростання в результаті зростання

ефективності управління, то емпіричні результати підтверджують цей висновок тільки частково. Зокрема, науковцями отримано розрізнені та нерідко навіть суперечливі висновки:

- в унітарних країнах фіскальна децентралізація має значний позитивний вплив на економічне зростання на душу населення, тоді як для федеративних держав цей висновок не підтверджується;
- у США виявлено позитивний зв'язок між фіскальною децентралізацією і економічним розвитком окремих штатів, а також негативний зв'язок між фіскальною децентралізацією і волатильністю їх економік;
- у країнах, які розвиваються, фіскальна децентралізація має негативний вплив на економічне зростання;
- в Індії виявлено позитивний ефект від впливу фіскальної децентралізації на регіональний економічний розвиток;
- у більшості суб'єктів Російської Федерації децентралізація бюджетних видатків у 2000-2005 рр. мала негативний вплив на зростання ВРП [1].

У деяких працях зазначається, що бюджетна децентралізація несе значні ризики, особливо в транзитивних країнах, та ускладнює координацію дій уряду, спрямованих на досягнення макроекономічних цілей і забезпечення балансу фінансових можливостей у державі [10].

Отже, хоч фіскальна децентралізація, загалом, позитивно впливає на розвиток регіонів, але в країнах зі слабкою економікою вона може спричинити зворотній ефект. Тому, необхідним є забезпечити стабільне, хоч і невелике економічне зростання по всій території країни, аби уникнути всіх можливих ризиків.

Проведення будь-яких реформ у бюджетній сфері буде безрезультатним доки не буде здійснена ефективна, хоча і жорстка адміністративно-територіальна реформа. Сьогодні, територіальний устрій нашої країни характеризується високим ступенем централізації влади по лінії уряд-область-район-сільрада (міська рада, селищна рада) та позбавленням представницьких органів на місцях можливості проводити ефективну політику в інтересах людини, тобто надавати громадянам доступні якісні послуги.

Досліджуючи кількісний склад місцевих бюджетів України у 2010 році, що відображено у таблиці 1, варто вказати на те, що найчисельнішими серед місцевих бюджетів є сільські бюджети (10101 бюджетів або 84,53%). Така кількість сільських бюджетів породжує дві основні проблеми їх фінансового забезпечення:

- значні адміністративні, трансакційні витрати;
- дотаційність цих бюджетів.

Таблиця 1

Кількісний склад місцевих бюджетів у 2010 році

Види місцевих бюджетів	Кількість, шт.	Частка, %
бюджет Автономної Республіки Крим	1	0,01
бюджети міст Києва і Севастополя, що мають статус міст державного значення	2	0,02
обласні бюджети	24	0,20
бюджети міст обласного підпорядкування	165	1,38
районні бюджети	488	4,08
бюджети міст районного підпорядкування	277	2,32
районні у містах бюджети	104	0,87
селищні бюджети	787	6,59
сільські бюджети	10101	84,53
Усього	11949	100

За кількістю місцевих бюджетів серед Європейських країн Україна поступається лише Франції, де налічується 36 118 місцевих бюджетів, з них: 22 бюджети регіонів, 96 бюджетів департаментів, 36000 бюджетів комун.

На підставі досліджень, що проводилися фахівцями Світового банку, встановлено, що в самодостатній територіальній громаді мінімальна кількість мешканців повинна бути приблизно 5000-6000 жителів. Такі територіальні громади повинні мати стабільну фінансову базу [8].

В Україні, доцільним було б скоротити кількість бюджетів з 12 тисяч до 2,5 - 3,5 тисячі, це дозволить на місцевому рівні більш ефективно використовувати кошти, адже за такої високої кількості різноманітних бюджетів найбільше страждають соціальні напрямки - медицина, освіта. Проблема полягає не стільки у розмірі цих бюджетів, а у відсутності можливості перерозподілу коштів між бюджетами, насамперед, між місцевими, адже при необхідності збільшити

фінансування певної програми чи подолання якоїсь ситуації, ніхто не поділиться грошима зі свого бюджету, хоча гроші, передбачені на ці потреби, виділялися всім.

Якщо, навіть, сільські ради областей, де високо розвинене сільське господарство, не можуть бути самодостатніми, а агропідприємства - рентабельними, то це свідчить про те, що економічна політика є неправильною і її треба змінювати. Запропоновані 12 тисяч бюджетів нічого не дадуть пересічним громадянам, така кількість місцевих бюджетів навіть зашкодить певним інтересам територіальних громад [3].

У світі існують дві основні моделі міжбюджетних відносин – централізована і децентралізована. Ключовим критерієм їхньої різниці є зв'язок з державним устроєм. Відповідно до устрою держави – федеральна вона чи унітарна – розрізняють дві організаційні форми міжбюджетних зв'язків – федеральну (бюджетний федералізм) та унітарну (бюджетний унітаризм) [4].

Дехто наголошує на необхідності застосування бюджетного федералізму, який, як вважається зможе значно підвищити самостійність місцевих бюджетів і вирішити існуючі проблеми. Проте, на нашу думку, адміністративно-територіальна реформа не повинна полягати у створенні федерацій. Дана форма міжбюджетних відносин виправдана лише за рівномірного розподілу податкової бази територій, а в Україні ж фінансова спроможність регіонів надто суттєво відрізняється.

Тому, в Україні слід застосувати бюджетний унітаризм, перед тим провівши ефективну адміністративно-територіальну реформу. Адміністративно-територіальну реформу можна провести у будь-якій країні лише за умов бачення суспільством картини майбутнього, глибокої підготовки, значного терміну й публічності процесу. Доволі реальним і зрозумілим є проект адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного.

Даний проект передбачає зміну первинного та середнього рівня адміністративно-територіального поділу. Залишається три рівні - це: громада не менше 5 тисяч, район - не менше 70 тисяч, регіон - не менше 750 тисяч, а також запровадження міст-районів та міст-регіонів. При цьому реформування територіального устрою має здійснюватися "знизу до гори", тобто перетворення

відбуватимуться на рівні громад та районів, оскільки саме на цих рівнях має надаватися найбільша кількість послуг громадянам. План реформи включає в себе зменшення кількості адміністративних одиниць та визначення меж їх територій у відповідності з однорідними критеріями.

Проект реформи закладає, що без змін залишиться поділ найвищого рівня, який охоплює 27 одиниць: Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом. Цей поділ, в принципі, не є відхиленням від регіональних структур інших великих європейських держав, хоча українські області є серед них найменш населеними.

На рівні району замість теперішніх 490 районів та 18 районів в містах планується створення 160-180 районів. Пересічна популяція району буде нараховувати біля 270 тисяч осіб. Найсуттєвіші зміни охоплять базовий рівень територіального поділу. Замість існуючих на даний момент 30 тисяч територіальних одиниць буде утворено 1400-1450 громад, які включатимуть велике місто або кілька місцевостей. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 70000 жителів, такій громаді надається статус міста-району. Міста-райони не входять до складу районів, в межах якого вони знаходяться.

Регіон - об'єднання районів та міст-районів для забезпечення реалізації спільних інтересів та здійснення збалансованого розвитку територій. За умови наявності в одній громаді хоча б одного міста, чисельність якого становить не менше 750000 жителів, такій громаді надається статус міста-регіону. Міста-регіони не входять до складу районів та регіонів, в межах яких вони знаходяться.

Важливо, що нова модель адміністративно-територіального поділу враховуватиме соціально-економічний розвиток місцевості. Відтак громади будуватимуться навколо осередку економічної активності (головного місця праці навколишнього населення). На територіях, які є менш розвинуті економічним осередком (центром) громади повинен стати головний центр надання публічних послуг(освітні, медичні, управлінсько-адміністративні) [7].

Запропонована модель організації територій дозволяє забезпечити створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць, а також ліквідацію на місцевому і районному рівні місцеві державні адміністрації із передачею їх функцій органам місцевого самоврядування. Крім того, фінансова і бюджетна автономії територіальних одиниць сприятимуть отриманню громадянами максимальної кількості якісних управлінських послуг.

На жаль, наша владна верхівка не береться за реалізацію проекту Р. Безсмертного. Проведення адміністративно-територіальної реформи є у планах нинішньої влади, але, напевне, у дуже далеких планах. Адже Програмою економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" реформування бюджетної сфери здійснюватиметься лише у напрямку введення програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів, а не у напрямку укрупнення місцевих бюджетів.

Висновки. Реформуванню бюджетної системи України має передувати ефективна адміністративно-територіальна реформа (за проектом Р. Безсмертного), що полягатиме в укрупненні місцевих бюджетів. Зменшення кількості місцевих бюджетів, найперше, призведе до економії грошових ресурсів, а також до вирівнювання податкової бази різних територіально-адміністративних одиниць, а отже до збільшення питомої ваги власних доходів та зменшенні частки міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів.

Усі позитиви принципу самостійності бюджетної системи нарешті стануть зрозумілими. Адже результативні адміністративно-територіальна та бюджетна реформи разом сприятимуть якісному соціальному та швидкому економічному розвитку регіонів.

Література:

1. Белов А.В. Финансовая децентрализация и экономический рост в регионах Российской Федерации / А. Белов // Регион: экономика и социология. - 2008. - № 1. - С. 45-57.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік [Електронний ресурс] / Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. та ін.. // ІБСЕД, Проект "Зміцнення місцевої

- фінансової ініціативи”, USAID. - К., 2011. - 142 с. Режим доступу: [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV_IV_2010_Monitoring_ukr\(1\).pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV_IV_2010_Monitoring_ukr(1).pdf)
3. В Україні необхідно скоротити кількість бюджетів - Юрій Єхануров [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://dnepronews.com.ua/dnepropetrovsk/analytics/economics/2009-10-05/71.php>
 4. Гончаренко О.В. Розбудова міжбюджетних відносин на місцевому рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : Київ, 2008, С. 7.
 5. Карлін М.І. Інноваційні підходи до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в областях західного Полісся / М. Карлін // Економіст. – 2011. - № 1. – С. 6 – 9.
 6. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. Посібник / В.І. Кравченко. - К.: Знання, 1999. - 487 с.
 7. Перспективи політичної реформи в Україні у контексті президентських виборів 2010 року / [Балуцька Л., Романюк А. та ін.]; - Львів: ЦПД, 2009. – С. 32-42.
 8. Петкова Л.О., Задувайло Л.М. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні / Л.О. Петкова, Л.М. Задувайло // Фінанси України. - 2006. - № 9. - С. 47-55.
 9. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. - 2011. - № 3. - С. 26-34.
 10. Прохорова В.В., Кінах А.Р. Місцеві фінанси: Конспект лекцій. - Х., ХНЕУ, 2009 - с. 91.
 11. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України. - 2011. - № 5. - С. 54-64.