

А.О. Козенко,
аспірантка
Київський національний
університет ім. Тараса Шевченка
П.В. Дроцца,
Т.А. Данюк
Український інститут експертизи
сортів рослин

Становлення системи вертикального фінансового вирівнювання в Україні

Проаналізовано проблематику формування та розвитку вертикального фінансового вирівнювання в контексті процесів, що розпочалися після набуття Україною суверенітету. Виявлено основні етапи і тенденції розвитку вертикального фінансового вирівнювання в Україні, критерієм яких є зміни в організації міжбюджетних відносин. Доведено, що тенденції розвитку міжбюджетних відносин в Україні були пов'язані з етапами становлення фінансового вирівнювання. Встановлено, що існуюча система вертикального фінансового вирівнювання в Україні є внутрішньосуперечливою і гальмує соціально-економічний розвиток країни. З урахуванням цього сформульовано пропозиції щодо основних шляхів подальшого реформування системи вертикального фінансового вирівнювання в Україні у контексті переходу її до ринкової економіки, узгодження бюджетного законодавства країни із законодавством про організацію виконавчої влади і місцевого самоврядування та іншими законами, що визначають їхні функції.

Ключові слова:

міжбюджетні відносини, вертикальне фінансове вирівнювання, місцеві бюджети.

Постановка проблеми. Після здобуття Україною незалежності перед владою України поставало чимало завдань, серед яких було завдання сформувати систему міжбюджетних відносин в Україні. Ці відносини відіграють значну роль у соціально-економічній політиці України, її державній та регіональній політиці, вплинули на характер відносин центру і регіонів.

Протягом 1900-х р. в Україні почала формуватися система вертикального фінансового вирівнювання, яка пройшла декілька етапів, за яких нагромадились серйозні проблеми, які потребують розв'язання як в теоретичному, так і практичному плані. Виникли протиріччя між функціями, сферами відповідальності місцевих органів влади і фінансовими можливостями їхньої реалізації. Це розбалансувало бюджетну систему країни, зумовило потребу її реформування і, зокрема, реформування системи вертикального вирівнювання. Саме тому необ-

хідно проаналізувати етапи розвитку системи вертикального вирівнювання, виявити помилки та на цій основі розробити пропозиції для розв'язання даних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення та розвиток системи вертикального фінансового вирівнювання у своїх працях досліджували Волохова І.С, Луніна І.О., Слухай С.В., Заброцька О.В., Шишко О.В. та ін.

Метою статті є дослідження етапів розвитку вертикального фінансового вирівнювання в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Після розпаду Радянського Союзу та проголошення України 24 серпня 1991 р. незалежною державою перед владою України постав ряд завдань для формування ефективної бюджетної системи, серед них важливим було створення нової системи вертикального фінансового вирівнювання.

На нашу думку становлення системи вертикального фінансового вирівнювання слід виокремити в три етапи (табл. 1).

Розглянемо детальніше етапи формування системи вертикального вирівнювання.

Таблиця 1

Етапи формування системи вертикального фінансового вирівнювання

Етапи	Роки	Характеристика
1 етап	1991–1997	пов'язаний із запровадженням власної бюджетної системи України, з визначенням засад організації системи вертикального вирівнювання.
2 етап	1998–2009	пов'язаний із закладенням розподілу податків між бюджетами, а також ухваленням у 2001 р. Бюджетного кодексу України
3 етап	2010 і до сьогодні	пов'язаний із ухваленням нової редакції бюджетного кодексу та спробами організації системи вирівнювання за новими принципами.

Примітка: складено автором

Перший етап характеризувався ухваленням Конституції України, нового законодавства про бюджету систему, місцеві органи виконавчої влади, місцеве самоврядування. Задекларовано принципи розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, видатків між державним і місцевими бюджетами.

Протягом цього етапу задекларовано самостійність місцевих бюджетів на основі власних і закріплених доходів за всіма рівнями місцевих бюджетів. Визначено джерела доходів державного і місцевих бюджетів. Запроваджено: інститут місцевих податків і зборів, принцип делегування повноважень без їх фінансового забезпечення; трансферти і внески з бюджетів нижчого рівня до бюджетів вищого рівня без визначення принципів і порядку їх надання; договірні форми відносин центральних органів виконавчої влади й органів влади Автономної Республіки Крим [1].

Доходи місцевих бюджетів формувалися в основному за рахунок регульованих доходів, частка яких зменшилася, а власних і закріплених – незначно зросла. Змінювався перелік таких податків, відсотки відрахування. Право розмежування частини загальнодержавних податків і зборів між республіканським бюджетом Республіки Крим, обласним бюджетом та бюджетами районів і міст закріплювалося за Верховною Радою Республіки Крим, обласною, Київською і Севастопольською міськими Радами народних депутатів.

У цей період запроваджено делеговані повноваження держави виконавчим комітетам міських, сільських та селищних рад. Для виконання цих повноважень органам місцевого самоврядування мали пере-

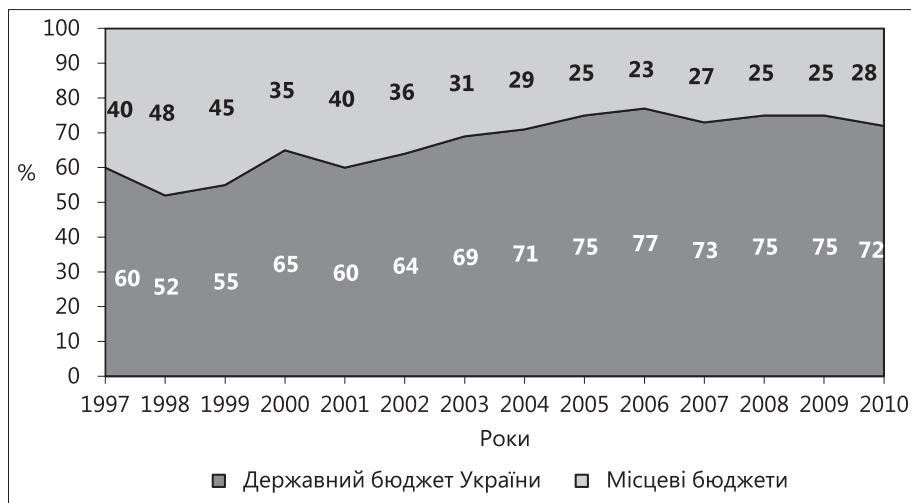


Рис. 1. Розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами України [2, 3].

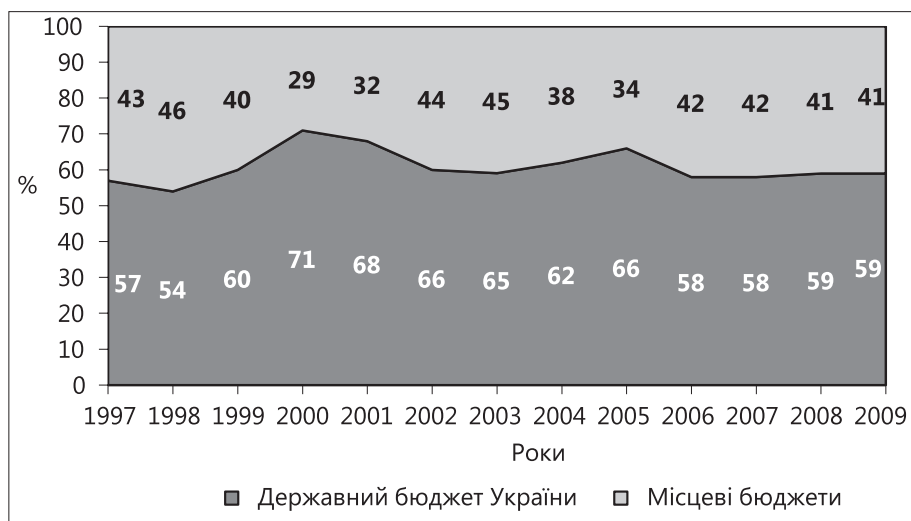


Рис. 2. Розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами України [2, 3].

даватися відповідні фінансові, матеріально-технічні засоби для їх здійснення, що на практиці не було реалізовано і залишилося декларациєю.

Другий етап почався з того, що з 1997 р. податок на додану вартість повністю зараховується до державного бюджету. Законом про державний бюджет на 1997 р. визначено обсяги видатків місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим, областей та бюджету м. Севастополя, що не забезпечені доходами та фінансуються за рахунок державного бюджету.

Визначено основні організаційно-правові підходи вертикального фінансового вирівнювання, які мають базуватися

на соціальних стандартах, нормативах мінімальної бюджетної забезпеченості та інших об'єктивних критеріях. Окрім цього обґрунтовано необхідність чіткого розмежування доходних джерел і видаткових повноважень між бюджетами різних рівнів; методологічною основою розрахунків обсягів доходів та видатків обрано коефіцієнти податкової спроможності.

Розподіл видатків та доходів між державним і місцевими бюджетами України у 1997–2010 рр. простежимо на рисунках 1 та 2 [2].

У фактичному розподілі видатків між державним та місцевими бюджетами України простежується централізація, але в

окремі роки відбувалася децентралізація бюджетних видатків: у 1998 р. з державного бюджету здійснювалося 52% видатків, у 1999 р. – 55%, а найбільша централізація: у 2004 р. з державного бюджету здійснювалося 71% видатків, у 2005 – 66%.

Централізація простежується і у фактичному розподілі доходів між державним та місцевими бюджетами. Найнижчий рівень доходів Державного бюджету України був у 1998 р. – 52% та у 1999 р. – 55%. Найвищий – у 2005 р. – 75%, у 2006 р. – 77%, у 2007 р. – 73%, у 2008 р. – 75% та у 2009 р. – 75%.

Важливим моментом другого етапу стало ухвалення Бюджетного кодексу України. Даний документ вніс значні зміни в організацію міжбюджетних відносин та бюджетної системи України в цілому.

З метою запровадження єдиної методології функціонування системи фінансового вирівнювання в ході бюджетної реформи 2001 року було введено Формулу розподілу міжбюджетних трансфертів:

$$T_i = \alpha_i (V_i - D_{izak}),$$

де: i – коефіцієнт вирівнювання; T_i – плановий обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету до місцевого бюджету або коштів, що передаються з цього бюджету до державного бюджету; V_i – розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету; D_{izak} – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету.

Бюджет почав формуватися на основі формульного підходу, тобто на основі розрахунку прогнозного обсягу доходів, що мають бути передані тому чи іншому місцевому бюджету або ж вилучені з нього до бюджету вищого рівня, з урахуванням закладених у формулі встановлених нормативів видаткових потреб. Цим було зроблено перші кроки



Рис. 3. Питома частка міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (%) [1].

щодо справедливого розподілу державних доходів із метою забезпечення кожної територіальної громади таким базовим обсягом коштів, який необхідний для надання державних послуг, гарантованих кожному громадянину Конституцією України [2].

Але бюджетний кодекс крім нововведень, які можна вважати позитивними, на нашу думку, містив багато суперечностей. Тому у 2010 р. були внесені зміни до Бюджетного кодексу України [3].

З прийняттям нового Бюджетного кодексу України, розпочався третій етап формування системи вертикального фінансового вирівнювання, адже новий Бюджетний кодекс України передбачає ряд норм, спрямованих на сприяння регіональному економічному зростанню з урахуванням збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів, запровадженню нових інструментів стимулювання регіонального розвитку та вдосконаленню міжбюджетних відносин.

Виконання місцевих бюджетів у 2010 р. відбувалося за умов збільшення їх залежності від ресурсів державного бюджету, про що свідчить істотне зростання абсолютних обсягів та питомої частки міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів.

Загальний обсяг наданих із державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам збіль-

шився порівняно з 2009 р. на 15 млрд 460,7 млн грн або на 25,1%, а питома частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2011 рік сягла 52,1% або зросла на 3,2% пункти (рис. 1), що суперечить вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів [4].

Численні зміни, які вносяться до розмірів та видів міжбюджетних трансфертів протягом бюджетного року, в тому числі у порядку, який не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України, призводять до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршують прогнозованість ресурсів місцевих бюджетів, необхідних для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і повноважень.

Бюджетним кодексом у новій редакції передбачений цілий ряд заходів щодо вдосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій [3, 4].

На третьому етапі всі регіони України отримували дотації, частка яких у доходах місцевих

бюджетів становила у 2008 р. 46,3% та зросла до 48,8% у 2010 р., а також 52,3% у 2011 р. Регіональна структура дотаційності регіонів виглядає ще більш загрозливо. Так, у 2010 р. частка дотацій збільшилася у структурі доходів 19 регіонів, сягнувши рекордних значень у Закарпатській, Тернопільській та Волинській областях – 72,3, 71,9 та 71,1% відповідно.

Таким чином, тотальна дотаційність місцевих бюджетів України ставить під сумнів ефективність чинної системи фінансового вирівнювання, а відтак можна зробити висновок, що побудована вона за розподільчою схемою, в якій незрозумілими залишаються питання визначення «регіонів-донорів» і «регіонів-реципієнтів». По суті, держава вилучає значну частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання [5].

Отже, система вертикального фінансового вирівнювання, яка сьогодні застосовується в Україні, характеризується не лише недосконалістю і суперечливістю методологічної бази відносно світових стандартів, але й відсутністю загальнонаціональної мети фінансового вирівнювання, які, у сукупності, спричиня-

ють численні проблемні питання в результаті її застосування.

Для цього Україні необхідно, з одного боку якісно та кількісно змінити всі соціальні норми та нормативи, а з іншого – законодавче закріплення розподілу прав і зобов'язань між рівнями влади всіх рівнів. Саме поліпшені та ті, що забезпечують гідний рівень життя, соціальні стандарти мають бути закладені до бюджетів усіх рівнів і повинні фінансуватися в пріоритетному порядку. Але, на сьогодні, фінансування соціальної сфери спирається на нормативи і доповнюється цільовими програмами. Слід поступово збільшувати частку цільових програм, але не доводити використання цього методу до абсурду [6, 7].

Також необхідно законодавчо закріпити розподіл прав і витратних зобов'язань між рівнями влади всіх рівнів та уточнення фінансових зобов'язань. Кожне витратне зобов'язання включає три компоненти: нормативно-правове регулювання, фінансове забезпечення та безпосереднє надання громадських послуг або оплату їх надання небюджетними організаціями. Органи місцевого самоврядування повинні мати у розпорядженні таку кількість фінансових витрат, яку б вона мала змогу залучити не перекладаючи відповідні ресурси на державний бюджет. Окрім цього, якщо держава встанов-

лює розмір соціальних виплат, які виплачуються з місцевих бюджетів, то вона має виділяти відповідні додаткові кошти і передавати їх до бюджетів нижчих рівнів, а також контролювати, щоб кошти виплачувалися у встановленому обсязі. Якщо вищі органи влади передають зобов'язання щодо встановлення норм відрахування регіонам, то останні повинні самостійно встановлювати їх розміри, виходячи з можливостей своїх бюджетів. Щодо соціальних послуг, то роль держави може полягати у встановленні стандартів якості, тоді як конкретні обсяги фінансування відповідних послуг регіони встановлюватимуть самостійно.

Висновки. Пройшовши 3 етапи розвитку система вертикального фінансового вирівнювання в Україні є недосконалою. Загалом можна сказати, що надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів у повному обсязі коштами на проведення, зокрема, видатків розвитку, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів істотно стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування, не забезпечують надання населенню України якісних послуг та підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Луніна, І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
2. Юрій, С.І. Фінанси: Підручник / С.І. Юрій, В.М. Федосов. – К.: Знання, 2008. – 611 с.
3. Бюджетний кодекс України від 01.01.2011 р. – С. 21
4. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету України за 2011 рік / І.Ф. Щербіна, А.Ю. Ридик, В.В. Зубенко, І.В. Самчинська [та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011.
5. Волохова, І.С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / І.С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 233 с.
6. Шишко, О. Удосконалення системи фінансового вирівнювання в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду / О. Шишко // Збірник наукових праць НДФІ. – 2007. – № 2 (39). – С. 122–131.
7. Яценко, Ю.О. Теоретичні основи державної політики фінансового вирівнювання / Яценко Ю.О. // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 57–61.