

УДК 336.143

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ФІНАНСОВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗМЕНШЕННЯ ДИСПРОПОРЦІЙ ТА АКТИВІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Зоряна Лободіна¹; Роксолана Корнацька²; Нечепоренко Віталій¹

¹Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна

²ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана», Київ, Україна

Резюме. Проведено моніторинг соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та виявлено асиметрії регіонального розвитку з тенденцією до несуттєвого зменшення міжрегіональних диспропорцій. Встановлено, що доцільність використання міжбюджетних трансфертів зумовлена обмеженістю ресурсів місцевих бюджетів для належного надання публічних послуг населенню через відмінності в регіональному розвитку та делегуванням в умовах децентралізації управління повноважень від держави до органів місцевого самоврядування й необхідністю їх забезпечення достатнім обсягом фінансових ресурсів. Охарактеризовано практику та виявлено проблеми надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Проаналізовано зміни в обов'язі бюджетного забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування в результаті руху міжбюджетних трансфертів. Запропоновано алгоритм бюджетного регулювання, який передбачає поетапне застосування інструментів такого регулювання та дає змогу вдосконалити бюджетне забезпечення реалізації: делегованих повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок ресурсів державного бюджету шляхом забезпечення відповідності між отриманими від органів державної влади бюджетними ресурсами і потребою в них; власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок спрямування на їхню реалізацію власних доходів місцевих бюджетів у повному обсязі без відволікання частини бюджетних ресурсів на реалізацію делегованих повноважень. Рекомендовано оцінювати результативність бюджетного регулювання на основі показника рівня забезпеченості бюджетними ресурсами делегованих державою повноважень до органів місцевого самоврядування. Акцентовано на пріоритетності використання такого інструменту бюджетного регулювання, як закріплені доходи у вигляді загальнодержавних податків та зборів у повному обсязі або їхньої частки й урахування під час розрахунку індексу податкоспроможності місцевих бюджетів надходжень усіх загальнодержавних податків та зборів, закріплених за ними в обсягах, визначених Бюджетним кодексом України.

Ключові слова: регіональний розвиток, бюджетне регулювання, міжбюджетні трансферти, загальнодержавні податки і збори, власні й делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, бюджетне забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.01.076

Отримано 27.12.2021

UDC 336.143

INTERBUDGETARY TRANSFERS AS A FINANCIAL INSTRUMENT FOR REDUCING DISPARITIES AND INTENSIFYING OF REGIONAL DEVELOPMENT

Zoryana Lobodina¹; Roksolana Kornatska²; Vitaliy Necheporenko¹

¹West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine

²Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Kyiv, Ukraine

Summary. Monitoring of socio-economic development of administrative and territorial units was carried out and asymmetry of regional development with a trend towards non-essential reduction of interregional disparities was detected. It was established that the expediency of using interbudgetary transfers is due to the limited resources of local budgets for the proper provision of public services to the population. The reasons for this are the differences in regional development, delegation of powers from the state to local self-government bodies and the need to provide them with a sufficient amount of financial resources. The practice was characterized and the problems of granting subventions to local budgets for the implementation of measures on social and economic development of certain territories were identified. The changes in the amount of budgetary support for the implementation of powers of local self-government bodies as a result of the movement of interbudgetary transfers are analyzed. The algorithm of budget regulation is proposed, which provides for the gradual use of the tools of such regulation and allows to improve the budgetary provision of implementation: delegated powers of local self-government bodies at the expense of state budget resources by ensuring compliance between budgetary resources received from state authorities and their need; their own self-governing powers of local self-government bodies at the expense of directing to their implementation of their own revenues of local budgets in full without diverting part of the budget resources for the implementation of delegated powers. It is recommended to evaluate the effectiveness of budget regulation on the basis of the indicator of the level of provision of budgetary resources delegated by the state to local self-government bodies. The article emphasizes the priority of using such a tool of budget regulation as fixed income in the form of national taxes and fees in full or their share and taking into account when calculating the taxability index of local budgets of revenues of all national taxes and fees assigned to them in the volumes determined by the Budget Code of Ukraine.

Key words: regional development, budget regulation, interbudgetary transfers, national taxes and fees, own and delegated powers of local self-government bodies, budgetary support for the exercise of powers of local self-government bodies.

https://doi.org/10.33108/galicianvisnyk_tntu2022.01.076

Received 27.12.2021

Постановка проблеми. Наслідки впливу трансформаційних процесів, зумовлених здійсненням адміністративно-територіальної реформи та реформи децентралізації, на функціонування місцевих фінансів дають підстави резюмувати, що більшість реформаторських заходів враховують необхідність досягнення ключових цілей стійкого зростання, спрямовані на забезпечення органів державної влади й місцевого самоврядування достатнім для належного виконання власних та делегованих повноважень обсягом фінансових ресурсів, покращення якості й доступності надання публічних послуг, усунення фіскальних дисбалансів, спричинених асиметріями соціально-економічного розвитку територіальних громад. Водночас, з огляду на доцільність підвищення ефективності системи управління публічними фінансами, не викликає сумніву необхідність вирішення таких основних проблем: низький рівень самостійності й транспарентності органів місцевого самоврядування, незначне збільшення власних доходів та невелика їх питома вага у доходах місцевих бюджетів, низьке фіскальне значення місцевих податків і зборів, волатильність бюджетної політики щодо надання трансфертів місцевим бюджетам, неефективне використання бюджетних ресурсів, несуттєве збільшення інвестиційної компоненти місцевих бюджетів,

відсутність затверджених стратегій соціально-економічного розвитку територіальних громад та низька якість стратегічного й середньотермінового бюджетного планування, низькі темпи запровадження інноваційних технологій бюджетування (партиципаторне і гендерно орієнтоване бюджетування) у бюджетний процес на субнаціональному рівні та низька активність участі громадськості у ньому.

Активізація регіонального розвитку значною мірою залежить від ефективності використання в практичній діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування поряд з такими фінансовими інструментами, як податки, доходи, видатки місцевих бюджетів, – міжбюджетних трансфертів та фінансового методу – бюджетного регулювання. Вони відіграють суттєву роль у досягненні стратегічних цілей соціально-економічного розвитку регіонів, виконанні органами місцевого самоврядування економічної, соціальної та управлінської функцій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблематики регіонального розвитку, бюджетного регулювання та міжбюджетних трансфертів присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних економістів: Дж. Б'юкенена, В. Бодрова, О. Василика, Г. Возняк, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, Л. Лисяк, І. Луніної, Є. Маляревського, Р. Масгрейва, В. Опаріна, У. Оутса, К. Павлюк, Н. Ріо, Н. Савчук, С. Слухая, І. Сторонянської, О. Тулай, В. Федосова, О. Шевченко, С. Юрія та ін. Водночас, визнаючи фундаментальну цінність доробку зазначених науковців, важливо констатувати, що в умовах трансформації бюджетних відносин на основі концепцій інклюзивного стійкого зростання й фіскальної децентралізації наукові підходи до функціонування місцевих бюджетів, організації міжбюджетних відносин і здійснення бюджетного регулювання потребують перегляду й уточнення.

Метою дослідження є оцінювання ролі і впливу міжбюджетних трансфертів на зменшення диспропорцій та активізацію регіонального розвитку, окреслення перспектив удосконалення бюджетного регулювання в контексті продовження реформи фіскальної децентралізації.

Постановка завдання. Для досягнення визначеної мети сформульовано такі наукові завдання:

- провести моніторинг та виявити асиметрії регіонального розвитку;
- визначити роль трансфертів у активізації регіонального розвитку та бюджетному забезпеченні реалізації повноважень органів місцевого самоврядування;
- окреслити шляхи вдосконалення бюджетного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Важливою передумовою соціально-економічного розвитку держави загалом та регіону зокрема є формування фінансово самодостатніх територіальних громад.

Рівень регіонального розвитку залежить від природно-кліматичних умов, географічного розташування, інфраструктури, людського капіталу, фінансових ресурсів, інституційного забезпечення, інструментів і методів реалізації бюджетної, інвестиційної та регіональної політики тощо.

У таблиці 1 наведено інформацію щодо обсягу валового регіонального продукту (ВРП) на одну особу у 2014–2019 рр., аналіз якої показав нерівномірність регіонального розвитку. Так, у 2014–2019 рр. лише у Дніпропетровському, Запорізькому, Полтавському, Київському регіонах та м. Києві обсяг ВРП на одну особу перевищував зазначений показник по Україні. Найменший обсяг ВРП на одну особу спостерігався у Тернопільському та Чернівецькому регіонах (під час аналізу показників дані по АР Крим і регіонах, на територіях яких проводяться антитерористичні операції, до уваги не беруться). Кількість регіонів, у яких обсяг ВРП менший, ніж середнє значення показника по Україні, – 20.

Негативною тенденцією було зростання абсолютного відхилення між максималь-

ним та мінімальним значеннями ВРП на одну особу з 107614 грн у 2014 р. до 274762 грн у 2019 р. та незначного зменшення відносного відхилення між максимальним та мінімальним значеннями ВРП на одну особу з 7,5 грн у 2014 р. до 6,96 грн у 2019 р. (рис. 1). Показник, який характеризує перевищення відхилення між мінімальним і максимальним значеннями ВРП на одну особу над обсягом ВРП на одну особу в середньому по Україні коливався упродовж 2014–2019 рр. на рівні 2,9–3,01, суттєво не змінюючись.

Таблиця 1. Динаміка валового регіонального продукту на одну особу у 2014–2019 рр., грн

Table 1. Dynamics of gross regional product per person in 2014–2019, UAH

Адміністративно-територіальна одиниця	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	Абсолютне відхилення 2019 р. до 2014 р., грн	Темп росту 2019 р. до 2014 р., рази
Україна	36904	46413	55899	70171	84228	94632	57728	2,56
Вінницька	27249	37270	46615	58296	71098	83133	55884	3,05
Волинська	23218	30387	34310	49937	58294	73176	49958	3,15
Дніпропетровська	53749	65897	75396	97043	114750	122303	68554	2,28
Донецька	27771	26864	32318	39299	45936	49385	21614	1,78
Житомирська	23678	30698	38520	49700	62905	70225	46547	2,97
Закарпатська	19170	22989	25727	34197	41706	48853	29683	2,55
Запорізька	37251	50609	59729	75196	85764	91452	54201	2,46
Івано-Франківська	27232	33170	37220	46282	57030	63237	36005	2,32
Київська	46058	60109	74216	89904	112510	123216	77158	2,68
Кіровоградська	29223	39356	47469	55128	67743	77788	48565	2,66
Луганська	14079	10778	14251	13873	16300	18793	4714	1,33
Львівська	28731	37338	45319	58183	70169	85177	56446	2,96
Миколаївська	30357	41501	50091	60486	70325	82121	51764	2,71
Одеська	31268	41682	50159	62643	72731	82879	51611	2,65
Полтавська	48040	66390	81145	105994	123722	134383	86343	2,80
Рівненська	24762	30350	33958	42004	49038	58318	33556	2,36
Сумська	26943	37170	41741	51367	62943	70550	43607	2,62
Тернопільська	20228	24963	29247	38563	46828	54821	34593	2,71
Харківська	35328	45816	57150	69409	86889	92837	57509	2,63
Херсонська	21725	30246	36585	45486	52914	59972	38247	2,76
Хмельницька	24662	31660	37881	49858	59576	65893	41231	2,67
Черкаська	30628	40759	48025	59612	76881	86279	55651	2,82
Чернівецька	16552	20338	23365	31495	37443	46135	29583	2,79
Чернігівська	26530	35196	41726	55139	69712	78098	51568	2,94
м. Київ	124163	155904	191736	238687	283175	320897	196734	2,58

Джерело: складено на основі [1].

Варіація відносного відхилення між максимальним та мінімальним значеннями ВРП на одну особу по регіонах України (без урахування ВРП на одну особу по м. Києву) несуттєво зменшилася з 3,25 рази в 2014 р. до 2,91 рази в 2019 р. та свідчить про несуттєве зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів є причиною різного податкового потенціалу адміністративних територій, від якого залежить дохідна база місцевих бюджетів, неоднакової потреби у бюджетних ресурсах для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, різної вартості публічних послуг, які вони надають, та ін.

Поряд із регіональними відмінностями у соціально-економічному розвитку та дохідній спроможності місцевих бюджетів в умовах децентралізації управління в результаті передавання значних функцій держави на місцевий рівень спостерігається

недостатність обсягу власних та закріплених доходів місцевих бюджетів для фінансування виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Тому при розробленні та реалізації бюджетної політики виникає необхідність застосування такого інструменту бюджетного механізму, як міжбюджетні трансферти.

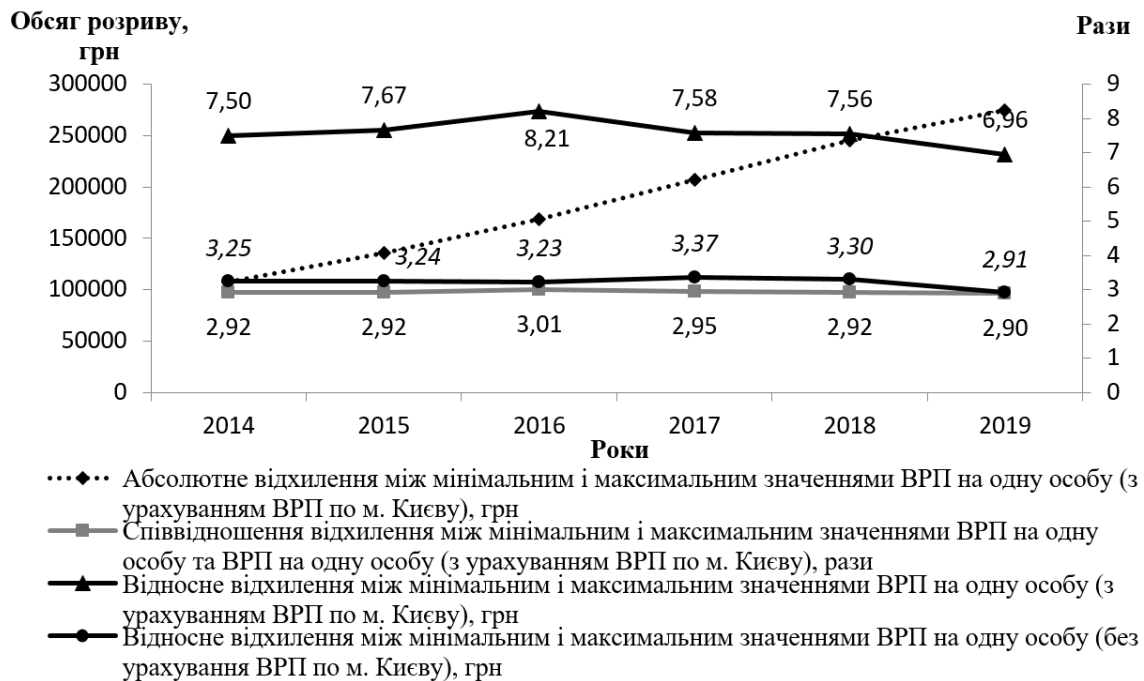


Рисунок 1. Відхилення між максимальним та мінімальним значеннями валового регіонального продукту на одну особу у 2014–2019 рр., грн

Figure 1. Deviation between the maximum and minimum values of gross regional product per person in 2014–2019, UAH

Джерело: складено на основі [1].

Упродовж 2014–2018 рр. обсяг міжбюджетних трансфертів, переданих з державного бюджету до місцевих зріс у 2,3 рази, проте, починаючи із 2019 р. динаміка надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам характеризується зменшенням – майже у 2 рази у 2020 р. порівняно із 2018 р.

«У 2020 р. до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 135,9 млрд грн трансфертів, що на 108,4 млрд грн (на 44,4%) менше 2019 р. Зокрема, це пов'язано з тим, що у 2020 р. з місцевих бюджетів не здійснювалися окремі видатки, пов'язані з реалізацією державних програм соціального захисту, обсяг яких у 2019 р. склав 78,3 млрд грн, у тому числі: субвенція на виплату допомог сім'ям з дітьми та малозабезпеченим сім'ям – 54,9 млрд грн; на надання пільг та субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг та енергоносіїв – 21,6 млрд грн; на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 1,8 млрд грн.

Крім цього, у 2020 р.: обсяг додаткової дотації на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я склав 7,9 млрд грн, що на 7,0 млрд грн менше від обсягу 2019 р. (14,9 млрд грн); у зв'язку з продовженням медичної реформи і збільшення видатків за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення, обсяг медичної субвенції місцевим бюджетам склав лише 14,6 млрд грн, що на 41,5 млрд грн менше від

обсягу 2019 р. (56,1 млрд грн); не надавалася субвенція на формування інфраструктури ОТГ, тоді як у 2019 р. її сума склала 2,1 млрд грн; обсяг субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій склав 1,7 млрд грн, що на 1,3 млрд грн менше від обсягу 2019 р. (3,0 млрд грн).

Загалом у 2020 р. місцеві бюджети отримували з державного бюджету 53 види субвенцій, у 2019 – 42, у 2018 р. – 34, у 2017 р. – 27. Таким чином, прослідковується збільшення кількості субвенцій, які надходять з державного бюджету місцевим. Дана тенденція свідчить про суттєву волатильність державної трансфертної політики відносно місцевих бюджетів і перешкоджає формуванню якісної та прогнозованої бюджетної політики, неможливості здійснювати середньотермінове планування соціально-економічного розвитку територій, зниження ефективності використання коштів [2].

Частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів у 2014 р. становила 56,4% з тенденцією до зменшення у 2020 р. до 33,97% (рис. 2).

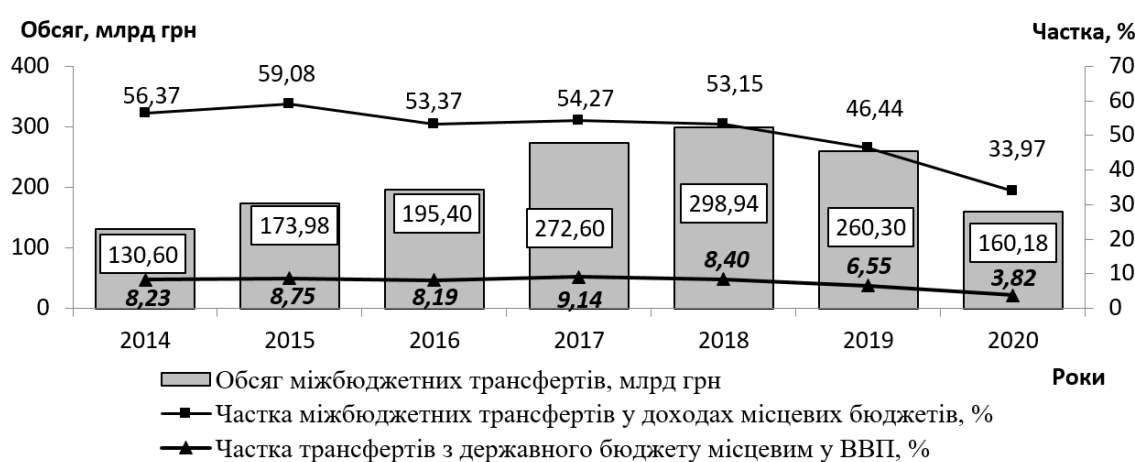


Рисунок 2. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів у 2014–2020 рр.

Figure 2. The role of interbudgetary transfers in the formation of local budget revenues in 2014–2020

Джерело: складено на основі [3].

Значний обсяг міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів свідчить про їх важливість у забезпеченні регіонального розвитку, а також про суттєву фінансову залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів державної влади та їхню неспроможність за рахунок закріплених та власних доходів місцевих бюджетів здійснювати видатки на виконання повноважень.

Одним із видів міжбюджетних трансфертів, спрямованих на активізацію регіонального розвитку, є субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, порядок надання якої відображено на рис. 3.

Зазначений міжбюджетний трансферт перераховується місцевим бюджетам з 2005 р. З 2014 р. до 2017 р. спостерігалось щорічне зростання обсягу наданої з державного бюджету місцевим бюджетам субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій – у 12,4 раза з 0,2 млрд грн до 6,2 млрд грн, однак з 2018 р. спостерігався тренд до зменшення обсягу переданих коштів з 5 млрд грн до 1,69 млрд грн у 2020 р. майже у 3 рази у зв'язку із посиленням ролі такого фінансового інструменту як кошти державного фонду регіонального розвитку в реалізації державної регіональної політики.

З огляду на значні проблеми практики фінансування розвитку регіонів за рахунок цієї субвенції порівняно з державним фондом регіонального розвитку, з 2013 р. Міністерство фінансів України не ініціювало її надання, проте з ініціативи народних депутатів вона все ж затверджувалася ними у щорічних законах про Державний бюджет України.



Рисунок 3. Механізм надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій

Figure 3. Mechanism for granting subvention from the state budget to local budgets for the implementation of measures for the socio-economic development of certain territories

Джерело: складено на основі [4].

У 2021 р. заплановано надання субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій обсягом 6 млрд грн (в 3,5 раза більше у порівнянні з 2020 р.) за рахунок зменшення на 4,86 млрд грн видатків державного фонду регіонального розвитку (рис. 4). Внаслідок цього виникли ризики суттєвого недофінансування розпочатих у попередні роки проектів, які фінансувалися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.



Рисуюнок 4. Динаміка субвенції з державного бюджету місцевим на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій та видатків державного фонду регіонального розвитку у 2018–2021 рр., млрд грн

Figure 4. Dynamics of subvention from the state budget to local budgets for the implementation of measures for the socio-economic development of certain territories and expenditures of the state regional development fund in 2018–2021, billion UAH

Джерело: складено на основі [3].

Як зазначають О. Шевченко, Н. Бахур, Є. Малярєвський, А. Дешко, «виникають ризики суттєвого зниження ефективності дії механізму державної допомоги для розвитку регіонів, посилення ролі ручного управління коштами бюджету внаслідок низки проблем:

- розподіл коштів на реалізацію субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій має непрозорий характер і політичну спрямованість, відсутні чіткі критерії визначення розпорядника коштів;
- низькі результативність та ефективність використання коштів, відсутність моніторингу та недостатній контроль за виконанням проектів соціально-економічного розвитку, що фінансуються за рахунок цієї субвенції;
- відсутність можливостей для повноцінного фінансування проектів, що вже пройшли конкурсний відбір;
- недоліки в управлінні коштами субвенції на місцевому рівні, зокрема: невідповідність частини відібраних для фінансування об'єктів встановленим вимогам; відсутність належного контролю за виконанням запланованих робіт і використанням бюджетних коштів в окремих регіонах; планування напрямів спрямування коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій в умовах недостатньої обґрунтованості розрахунків; неінклюзивність процедури – відсутність критеріїв обрання проектів, що пропонуються жителями громад і відсутність фахівців у громадах для надання консультацій і супроводу перспективних проектів» [5].

Необхідність вирішення зазначених проблем зумовлена важливістю прискорення темпів економічного зростання регіонів.

Будучи фінансовим інструментом, дія міжбюджетних трансфертів спрямована не лише на зменшення диспропорцій і активізацію регіонального розвитку адміністративно-територіальних одиниць, але й на бюджетне забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Динаміку питомої ваги видатків місцевих бюджетів, які здійснюються за рахунок міжбюджетних трансфертів, зокрема субвенцій, з державного бюджету, відображено на рис. 5.

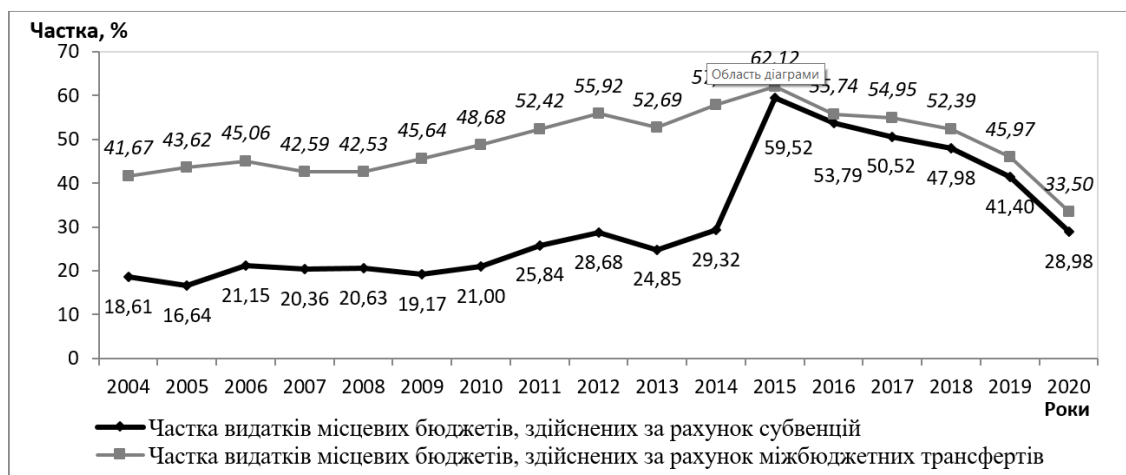


Рисунок 5. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів, які здійснюються за рахунок міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України, 2004–2020 рр., %

Figure 5. Dynamics of the share of expenditures of local budgets carried out through interbudgetary transfers from the State Budget of Ukraine 2004–2020, %

Джерело: складено на основі даних [3].

За рахунок міжбюджетних трансфертів із державного бюджету здійснювалося від 41,67% у 2004 р. зі зростаючим трендом до 62,12% у 2015 р. та зменшенням до 33,5% у 2020 р. видатків місцевих бюджетів, зокрема за рахунок субвенцій – від 18,61% у 2004 р. до 59,52% у 2015 р. та 28,98% у 2020 р.

Отже, зменшення ролі міжбюджетних трансфертів як фінансового інструменту, з одного боку, свідчить про зниження рівня відповідальності органів державної влади за бюджетне забезпечення реалізації делегованих повноважень органам місцевого самоврядування або ж про використання, крім трансфертів, інших інструментів бюджетного регулювання, а з іншого, – про збільшення фіскальної децентралізації.

Середній обсяг видатків місцевих бюджетів без урахування трансфертів, переданих до державного бюджету, на одну особу загалом по Україні впродовж 2014–2020 рр. зріс. Водночас простежувалася значна відмінність в обсязі видатків місцевих бюджетів на одну особу різних регіонів та темпах їхнього приросту.

Аналіз відхилення між максимальним та мінімальним значеннями видатків місцевих бюджетів без урахування переданих до державного бюджету міжбюджетних трансфертів на одну особу (рис. 6) показує, що впродовж 2014–2019 рр. спостерігалось зменшення абсолютного відхилення з 4036,9 грн до 3392,8 грн з подальшим збільшенням до 4338 грн у 2020 р. та відносного відхилення – з 1,93 раза у 2014 р. до 1,27 раза у 2019 р.

з подальшим збільшенням до 1,45 раза у 2020 р. Це свідчить про відмінності у фінансуванні публічних послуг для жителів різних регіонів та підтверджує доцільність практичного застосування інструментів бюджетного регулювання.

У 2020 р. найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів без урахування переданих до державного бюджету міжбюджетних трансфертів на одну особу спостерігався у місцевих бюджетах Київської області – 13980,1 грн, а найменший – у місцевих бюджетах Чернівецької області – 9642,1 грн. Середній рівень видатків місцевих бюджетів України без урахування переданих до державного бюджету міжбюджетних трансфертів на одну особу у 2020 р. становив 11197,7 грн, що на 2068,1 грн менше порівняно з 2019 р. та 2128,1 грн порівняно з 2018 р. У 2020 р. у місцевих бюджетах 12 регіонів обсяг видатків без урахування трансфертів на одну особу був нижчим, ніж середнє значення цього показника по Україні.

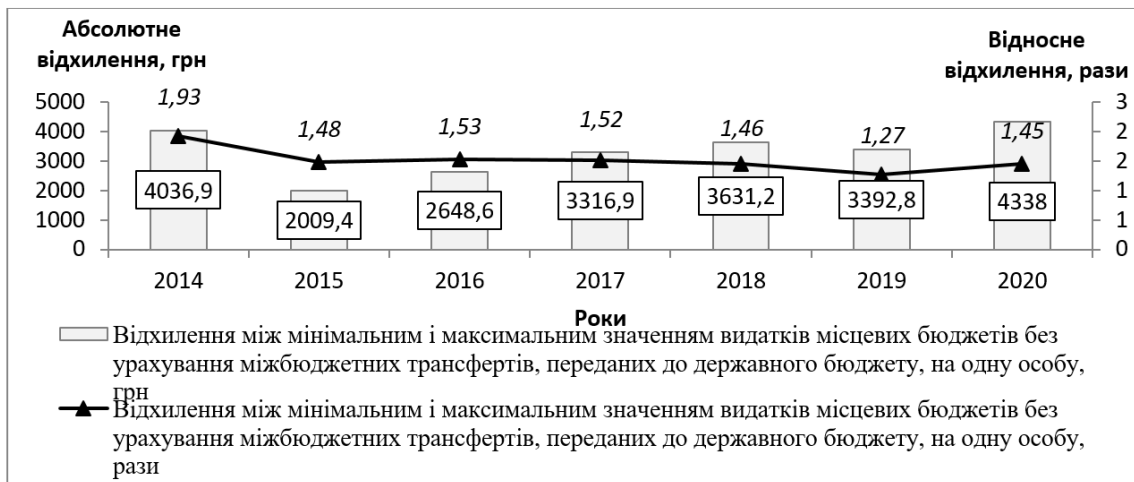


Рисунок 6. Відхилення між максимальним та мінімальним значеннями видатків місцевих бюджетів без переданих до державного бюджету міжбюджетних трансфертів на одну особу у 2014–2020 рр., грн

Figure 6. Deviation between the maximum and minimum value of local budget expenditures without interbudgetary transfers transferred to the state budget per person in 2014–2020, UAH

Джерело: складено на основі даних Міністерства фінансів України [6].

Таким чином, видатки місцевих бюджетів як інструмент бюджетного механізму та управління регіональним розвитком впливають на доступність та якість публічних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування, а їх обсяг і структура відображають пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів.

Зіставлення обсягу видатків місцевих бюджетів без урахування переданих до державного бюджету трансфертів та обсягу доходів зазначених бюджетів без урахування отриманих із державного бюджету трансфертів на одну особу дає підстави стверджувати, що зростання бюджетних ресурсів на місцевому рівні відбулося значною мірою в результаті використання міжбюджетних трансфертів як інструменту бюджетного механізму (рис. 7).

У 2006–2015 рр. (за винятком 2007 р. та 2013 р.) простежувалося збільшення показника зростання видатків місцевих бюджетів за рахунок отриманих трансфертів, однак у наступні роки тенденція змінилася на протилежну. Поряд зі зменшенням обсягу міжбюджетних трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів, відбулися зміни у розподілі видатків між різними рівнями бюджетної системи.

Незважаючи на суттєві зміни в організації міжбюджетних відносин, основною проблемою органів місцевого самоврядування щодо управління фінансами залишається незабезпеченість надання суспільних послуг бюджетними ресурсами у повному обсязі. Це зумовлює необхідність відволікання власних доходів місцевих бюджетів на фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень.

Для вирішення окресленої проблеми, поряд з необхідністю поділу видатків місцевих бюджетів на такі, які здійснюються на виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, та такі, які здійснюються для виконання їхніх власних повноважень, конкретизації джерел здійснення зазначених видатків доцільно удосконалити бюджетне регулювання.

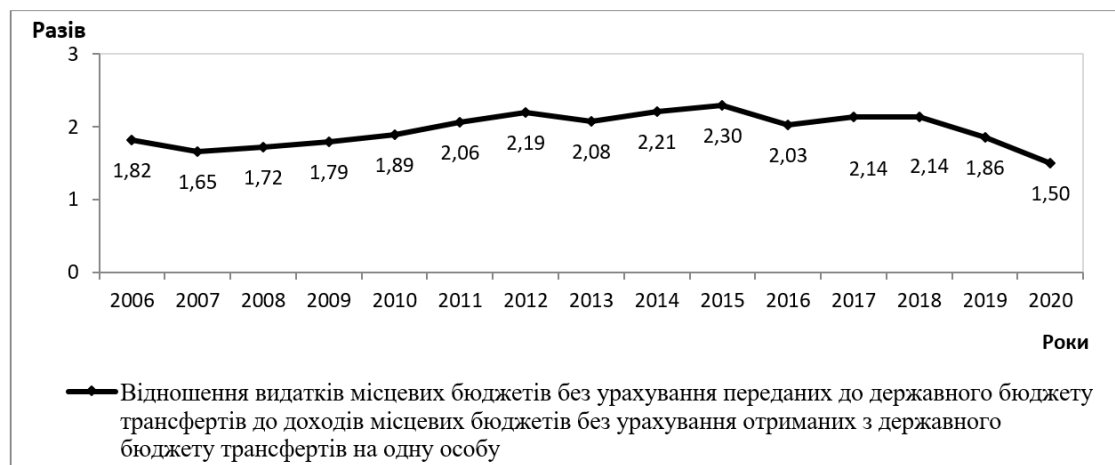


Рисунок 7. Відношення видатків місцевих бюджетів без переданих до Державного бюджету України трансфертів до доходів місцевих бюджетів без отриманих трансфертів на одну особу у 2006–2020 рр., разів

Figure 7. The ratio of expenditures of local budgets without transfers to the State Budget of Ukraine to the revenues of local budgets without received transfers per person in 2006–2020, times

Джерело: складено автором на основі даних [6].

На наш погляд, в умовах діючого порядку розмежування доходів між бюджетами різних рівнів органам державної влади доцільно дотримуватися такої послідовності (алгоритму) бюджетного регулювання:

1. Делегування повноважень органам місцевого самоврядування щодо реалізації функцій держави з метою забезпечення найефективнішого їхнього виконання на основі принципу побудови бюджетної системи субсидіарності та наділення їх видатковими повноваженнями.

2. Визначення потреби у бюджетних ресурсах на підставі законодавчо встановлених державних соціальних стандартів і нормативів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

3. Передавання бюджетних ресурсів органам місцевого самоврядування у вигляді закріплених за відповідними місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів у повному обсязі або їхньої частки для забезпечення виконання делегованих повноважень.

4. Оцінювання органами державної влади результатів застосування такого інструменту бюджетного регулювання, як закріплені доходи у вигляді загальнодержавних податків і зборів у повному обсязі або їхньої частки, та прийняття рішення

про доцільність використання іншого інструменту бюджетного регулювання – міжбюджетних трансфертів.

5. Розрахунок обсягу субвенцій і додаткових дотацій місцевим бюджетам та їхнє перерахування з державного бюджету.

6. Оцінювання органами державної влади результатів застосування субвенцій і додаткових дотацій як інструменту бюджетного регулювання та прийняття рішення про доцільність здійснення бюджетного вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів.

7. Розрахунок обсягу базової/реверсної дотації з урахуванням індексу податкоспроможності місцевих бюджетів за надходженнями всіх загальнодержавних податків і зборів, закріплених за ними в обсягах, визначених Бюджетним кодексом України (для бюджетів міст обласного значення, державного значення, міста Києва (бюджетне вирівнювання пропонуємо здійснювати також по зазначеному бюджету), ОТГ, районних бюджетів – податок на доходи фізичних осіб, рентна плата, акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, податок на прибуток підприємств приватної власності та підприємств і фінансових установ комунальної власності, екологічний податок; для обласних бюджетів – податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств приватної власності та підприємств і фінансових установ комунальної власності, рентна плата, екологічний податок) та передавання зазначених трансфертів.

8. Оцінювання результативності бюджетного регулювання на основі розробленого автором показника рівня забезпеченості бюджетними ресурсами делегованих державою повноважень до органів місцевого самоврядування та пошук у разі необхідності додаткових джерел бюджетного забезпечення виконання делегованих повноважень або повернення до державного бюджету надлишку переданих бюджетних коштів.

Показник забезпеченості бюджетними ресурсами делегованих державою повноважень до органів місцевого самоврядування визначається як відношення суми обсягів закріплених загальнодержавних податків і зборів, субвенцій, додаткових дотацій та базової дотації до обсягу бюджетних ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, визначених на підставі встановлених державних соціальних стандартів і нормативів за формулою 1:

$$PЗБР_{дп} = \frac{ЗПЗ + С + ДД + БД}{БР_{дп}}, \quad (1)$$

де $PЗБР_{дп}$ – рівень забезпеченості бюджетними ресурсами делегованих державою повноважень до органів місцевого самоврядування; $ЗПЗ$ – обсяг закріплених загальнодержавних податків і зборів за місцевим бюджетом; $С$ – обсяг субвенцій, отриманих з державного бюджету; $ДД$ – обсяг додаткових дотацій, отриманих з державного бюджету; $БД$ – обсяг базової дотації; $БР_{дп}$ – обсяг бюджетних ресурсів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, визначений на підставі законодавчо встановлених державних соціальних стандартів та нормативів.

Якщо $PЗБР_{дп} < 1$, то отриманих від органів державної влади бюджетних ресурсів недостатньо для виконання делегованих повноважень, тому виникає необхідність пошуку органами місцевого самоврядування додаткових джерел бюджетного забезпечення (шляхом отримання бюджетних ресурсів із державного бюджету); $PЗБР_{дп} > 1$ – отриманих від органів державної влади бюджетних ресурсів забагато для виконання делегованих повноважень, тому виникає необхідність повернення надлишку бюджетних ресурсів до державного бюджету; $PЗБР_{дп} = 1$ свідчить про повну

відповідність обсягу переданих органами державної влади бюджетних ресурсів потребі у них для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень і високу результативність бюджетного регулювання.

Практичне застосування запропонованого алгоритму бюджетного регулювання дасть змогу вдосконалити бюджетне забезпечення реалізації:

- делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування за рахунок коштів державного бюджету шляхом забезпечення відповідності між отриманими від органів державної влади бюджетними ресурсами та потребою в них;
- власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування за рахунок спрямування на їхню реалізацію власних доходів місцевих бюджетів у повному обсязі без відволікання частини бюджетних ресурсів на реалізацію делегованих повноважень.

Висновки. У результаті проведення моніторингу соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць виявлено асиметрії регіонального розвитку з тенденцією до несуттєвого зменшення міжрегіональних диспропорцій.

Відмінності соціально-економічного розвитку регіонів є причиною різного податкового потенціалу адміністративних територій, від якого залежить дохідна база місцевих бюджетів, неоднакової потреби у бюджетних ресурсах для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування, різної вартості публічних послуг, які вони надають, та ін.

З огляду на обмеженість ресурсів місцевих бюджетів для належного надання суспільних послуг населенню через регіональні відмінності в соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, делегування в умовах децентралізації управління повноважень від держави до органів місцевого самоврядування й необхідність їх забезпечення достатнім обсягом фінансових ресурсів, виникає необхідність використання такого фінансового інструменту, як міжбюджетні трансферти. Значний обсяг міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів свідчить про їх важливість у забезпеченні регіонального розвитку, а також про суттєву фінансову залежність органів місцевого самоврядування від центральних органів державної влади та їхню неспроможність за рахунок закріплених і власних доходів місцевих бюджетів здійснювати видатки на виконання повноважень.

У результаті узагальнення практики реформування міжбюджетних відносин виявлено проблеми бюджетного забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування та з метою їх вирішення запропоновано удосконалити бюджетне регулювання.

Conclusions. As a result of monitoring of socio-economic development of administrative and territorial units, the asymmetry of regional development was revealed with a trend towards non-essential reduction of interregional disparities.

Differences in socio-economic development of regions are the reason for the different tax potential of administrative territories, on which the income base of local budgets depends, the unecured need for budgetary resources for the realization of powers of local self-government bodies, the different cost of public services they provide, etc.

In view of the limited resources of local budgets for the proper provision of public services, by reason of regional differences in the socio-economic development of administrative and territorial entities, delegation in the conditions of decentralization of the management of powers from the state to local self-government bodies and the need to provide them with a sufficient amount of financial resources, the population needs to use such a financial instrument as interbudgetary transfers. A significant amount of interbudgetary transfers as part of the revenues of local budgets indicates their importance in ensuring regional development, as well as the financial dependence of local self-government bodies on central government bodies and

their inability at the expense of fixed and own revenues of local budgets to carry out expenditures for the implementation of powers.

As a result of generalization of the practice of reforming interbudgetary relations, the problems of budgetary provision of powers of local self-government bodies were identified and in order to solve them, it was proposed to improve budgetary regulation.

Список використаної літератури

1. Статистична інформація Державної служби статистики України «ВВП (2014–2019 рр.)». URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Як виконувалися місцеві бюджети у 2020 році – експертний аналіз. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>.
3. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2004–2021 рр. URL: <http://www.treasury.gov.ua>.
4. Порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.02.2012 р. № 106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#n8>.
5. Шевченко О., Бахур Н., Малярєвський Є., Дешко А. Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень «Оптимізація видатків бюджету на соціально-економічний розвиток окремих територій». URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/optimizaciya-vidatkiv-byudzhetu-na-socialno-ekonomichniy>.
6. Статистичні збірники «Бюджет України 2012–2020». Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>.

References

1. Statystychna informatsiia Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy “VRP (2014–2019 rr.)” [Statistical Information of the State Statistics Service of Ukraine “GRP for 2014–2019”]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. [In Ukrainian].
2. Yak vykonuvalysia mistsevi biudzhety u 2020 rotsi – ekspertnyi analiz [How local budgets were fulfilled in 2020 – expert analysis]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/13249>. [In Ukrainian].
3. Zvity Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy pro vykonannia Derzhavnoho ta mistsevykh biudzhetyv Ukrainy za 2004–2021 rr. [Reports of the State Treasury Service of Ukraine on the performance of state and local budgets of Ukraine for 2004–2021]. URL: <http://www.treasury.gov.ua>. [In Ukrainian].
4. Poriadok ta umovy nadannia subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetaм na zdiisnennia zakhodiv shchodo sotsialno-ekonomichnoho rozvytku okremykh terytorii: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 06.02.2012 r. № 106. [Procedure and conditions for granting subvention from the state budget to local budgets for the implementation of measures for the socio-economic development of certain territories № 106]. (2012, February, 6). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2012-%D0%BF#n8>. [In Ukrainian].
5. Shevchenko O., Bakhur N., Maliarevskiy Ye., Deshko A. (2021) Analitychna zapyska Natsionalnoho instytutu stratehichnykh doslidzhen “Optymizatsiia vydatkiv biudzhetu na sotsialno-ekonomichni rozvytok okremykh terytorii” [Analytical note of the National Institute for Strategic Studies “Optimization of budget expenditures for the socio-economic development of certain territories”]. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/regionalniy-rozvitok/optimizaciya-vidatkiv-byudzhetu-na-socialno-ekonomichniy>. [In Ukrainian].
6. Ministry of Finance of Ukraine. Statystychni zbirnyky “Biudzhety Ukrainy 2012–2020” [Statistical publications “Budget of Ukraine 2012–2020”]. URL: <https://mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>. [In Ukrainian].