

МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: ОЦІНКА І РЕФОРМУВАННЯ

Розглянуто процес формування бюджетів і організацію міжбюджетних відносин відповідно до положень Бюджетного кодексу України. Наведено характеристику окремих напрямків реформування міжбюджетних відносин, визначених Бюджетним і Податковим кодексами 2010 року.

Ключові слова: відносини, бюджет, видатки, доходи, вирівнювання, трансферти, оцінка, реформування.

Забезпечення стабільного розвитку держави можливе за умови ефективної організації відносин усередині бюджетної системи, а саме між бюджетом центрального уряду і бюджетами місцевого самоврядування, спрямованих на фінансове вирівнювання соціально – економічного розвитку територій з метою забезпечення конституційних гарантій всім громадянам незалежно від місця їх проживання.

Питання вирівнювання розвитку регіонів, організації міжбюджетних відносин, зміцнення фінансової незалежності місцевих органів влади знаходиться в колі інтересів багатьох вчених. Ця проблематика стала предметом наукового дослідження у працях С. Буковинського, О. Гончаренко, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніної, С. Слухач, С. Юшка та ін. У своїх дослідженнях вони визначають теоретичні і практичні аспекти організації міжбюджетних відносин, характеризують проблеми і недоліки в даній сфері, вносять пропозиції, спрямовані на підвищення дієвості внутрішньобюджетного перерозподілу коштів. В 2010р. Верховна Рада України ухвалила Бюджетний і Податковий кодекси, якими вносяться певні зміни в процес формування бюджетів і в механізм міжбюджетних відносин зокрема.

Метою даної статті є узагальнення і оцінка механізму міжбюджетних відносин, визначеного Бюджетним кодексом України в 2001р. і характеристика окремих напрямків реформування міжбюджетних відносин, що виникають із оновленого бюджетно-податкового законодавства.

Реформування бюджетної системи, що розпочалося у 2001р., принципово змінило порядок планування доходів і видатків місцевих бюджетів та організацію відносин, що виникають між органами центральної влади і місцевим самоврядуванням з приводу міжбюджетного перерозподілу коштів. Передбачалось, що позитивну характеристику механізму міжбюджетних відносин забезпечать: чітке і стабільне розмежування доходів і видатків між державним і місцевими бюджетами, формульний підхід до визначення обсягів міжбюджетних трансфертів; поділ доходів і видатків місцевих бюджетів на такі, що враховується і не враховується при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; встановлення прямих відносин між державним бюджетом і майже 700 місцевими бюджетами. Прогнозувалось, що через вищезазначені зміни процес внутрішньобюджетного перерозподілу

коштів стане більш прозорим, місцеві органи влади будуть зацікавлені в зростанні власних доходів, в розширенні податкової бази, а це сприятиме підвищенню рівня автономії бюджетів і розвитку місцевого самоврядування.

Майже десятирічна практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу показала, що реальна самостійність місцевих бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансово забезпеченими. Недоліки і суперечності механізму міжбюджетних відносин з кожним роком вимальовуються все чіткіше і знаходили своє відображення в обсягах міжбюджетних трансфертів що передаються з центрального бюджету місцевим бюджетам з метою їх збалансування. Це підтверджується даними табл. 1.

Як видно з табл. 1 за період з 2002-2010 рр. спостерігаємо стабільне зростання обсягів доходів місцевих бюджетів, одночасно наростає негативна тенденція до надмірної централізації доходів у державному бюджеті. Доходи місцевих бюджетів номінально зросли у 5,8 рази, однак їх частка у зведеному бюджеті знизилась з 37,3% в 2002р. до 25,6% в 2010р. Біля 75% бюджетних коштів концентруються в центральному бюджеті. Такий рівень централізації, за якого тільки четверта частина коштів зведеного бюджету розподіляється серед більш ніж 12 тисяч місцевих бюджетів, не додає регіонам фінансової стабільності, не забезпечує самостійність місцевих бюджетів, не сприяє подальшому розвитку місцевого самоврядування.

Про посилення залежності місцевих органів влади від центру яскраво свідчить і показник частки міжбюджетних трансфертів в доходах місцевих бюджетів. В умовах дії Бюджетного кодексу обсяги трансфертів в доходах місцевих бюджетів зросли більше ніж у 9 раз, з 8,8 млрд. грн. в 2002р. до 80,1 млрд. грн. по плану на 2010 рік. Частка трансфертів в доходах місцевих бюджетів зросла з 31,2% в 2002р. до 46,1% в 2006р., а в 2010 прогнозується зростання до 49,4%.

Співвідношення обсягів отриманих трансфертів з обсягами податкових надходжень місцевих бюджетів показує, що в 2002 р. податкові надходження майже в два рази перевищували суми отриманих трансфертів. Починаючи з 2007 р. спостерігаємо іншу тенденцію – суми податкових надходжень і трансфертів майже зрівнялись, а в 2009 р. трансферти на 4,3 млрд. грн.

Таблиця 1. Міжбюджетні трансферти в доходах місцевих бюджетів України в 2002-2010 рр.

Показники	2002 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р. (план)	2010 р. до 2002 р., рази
Доходи місцевих бюджетів, усього, млрд. грн	28,2	53,7	74,0	103,0	137,5	136,4	162,2	5,8
Доходи місцевих бюджетів без трансфертів, млрд. грн.	19,4	30,3	39,9	58,3	78,4	72,9	82,1	4,2
Обсяг трансфертів, млрд. грн.	8,8	23,4	34,1	44,7	59,1	63,5	80,1	9,1
Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %	31,2	45,3	46,1	43,4	43,0	42,2	49,4	х
Частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у доходах зведеного бюджету, %	37,3	26,7	24,1	28,5	26,3	26,7	25,6	х
Обсяг податкових надходжень до місцевих бюджетів, млрд. грн	16,5	23,6	30,9	44,6	59,3	59,2	63,3	3,8

Джерело: розраховано за даними Міністерства фінансів України

перевищили суми податкових надходжень.

Високий рівень централізації доходів, а потім їх передача місцевим бюджетам у формі трансфертів обумовлює великі масштаби внутрішньобюджетного перерозподілу коштів та веде до того, що місцеві органи влади займаються в основному виконанням делегованих повноважень, які є забезпеченими фінансово. Висока частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів не створює зацікавленості в розв'язанні завдань місцевого значення, у виконанні власних повноважень органами місцевого самоврядування, які забезпечили б зростання як власних, так і закріплених доходів. Починаючи з 2002р. із майже 700 місцевих бюджетів, які мали прями відносини з державним бюджетом, понад 90% із них були дотаційними, частка бюджетів – донорів є незначною і має тенденцію до зниження. Зіставлення доходів (без трансфертів) і видатків на одну особу наявного населення в розрізі регіонів України показує, що по бюджетах всіх регіонів (за винятком бюджету м. Києва) сума видатків місцевих бюджетів перевищує суми власних і закріплених доходів [8, с. 312]. Для прикладу, в 2007р. рівень забезпечення кожної гривні видатків доходами на одну особу наявного населення коливався в розрізі регіонів від 31,9 коп. в Тернопільській області до 73,2 коп. в Донецькій області. І хоча рівень забезпечення видатків доходами в Донецькій області більше ніж в 2 рази перевищує рівень Тернопільської області, однак бюджет Донецької області, як і Тернопільської, є дотаційним.

Процес організації міжбюджетних відносин повинен бути спрямований на надання фінансової допомоги тим регіонам і адміністративно – територіальним одиницям, які є фінансово бідними. В Україні, починаючи з 2002 р., понад 90% із майже 700 місцевих бюджетів, що мають прями відносини з державним бюджетом, є дотаційними, а відтак, фінансово – бідними. Частка бюджетів – донорів є незначною і має тенденцію до зниження. Міжбюджетні трансферти перетворились із важеля бюджетного регулювання і надання фінансової допомоги бідним регіонам в інструмент перерозподільчих процесів. І ми повністю поділяєм думку проф. В. М. Родіонової і проф. О. П. Кириленко [7, с. 321], що причиною такої ситуації є не сам механізм міжбюджетних відносин, а процес розмежування доходів між ланками бюджетної системи, який є першоосновою міжбюджетного перерозподілу коштів.

Таким чином, підвищення дієвості міжбюджетних трансфертів нерозривно пов'язане із удосконаленням бюджетного законодавства. І не тільки. Як правильно, на нашу думку зауважує С. А. Буковинський, «... в умовах великої диференціації бюджетної забезпеченості практично неможливо надати кожному місцевому бюджету абсолютну самостійність і цілковиту незалежність від бюджету вищого рівня, однак це не означає, що збалансування переважної більшості бюджетів має здійснюватись лише шляхом трансфертів із державного бюджету» [5, с. 27]. Вирівнювання економічного потенціалу і відмінностей соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць можливе за умови реформування податкової системи і внесення змін у процес розмежування податків і неподаткових платежів між державним і місцевими бюджетами. Це, у першу чергу, повинно стосуватись основних бюджетоформуючих податків – податку на додану вартість і податку на прибуток (крім підприємств комунальної форми власності). Спроби змінити пропорції розподілу будь-яких інших податків без врахування двох вищезазначених податків не забезпечить очікуваного ефекту щодо зміцнення доходної бази місцевих бюджетів.

В 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Бюджетний і Податковий кодекси, що заслуговує схвальної оцінки. Однак практична реалізація положень цих кодексів з метою розв'язання назрілих проблем функціонування бюджетної системи в цілому і міжбюджетних відносин, зокрема є проблематичною. Річ у тому, що Бюджетний кодекс був прийнятий до прийняття Податкового кодексу (8 липня і 2 грудня 2010 р. відповідно), а відтак положення останнього в ньому не враховані. В Бюджетному кодексі враховані окремі податки і збори, справляння яких новим податковим законодавством не передбачено. Разом з тим, Податковим кодексом України запроваджено нові загальнодержавні податки і збори: збір за першу реєстрацію транспортних засобів; екологічний податок; рентна плата за транспортування нафти, нафтопродуктів, природного газу та аміаку територією України; рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні; збори у вигляді цільової надбавки до діючих тарифів на електричну та теплову енергію; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх

форм власності. Вищеназвані податки і збори в Бюджетному кодексі не означені, не визначено до яких бюджетів спрямовуються і в яких пропорціях розподіляються між державним і місцевими бюджетами, між окремими місцевими бюджетами. Статтею 62 п. 2 Бюджетного кодексу передбачено: «якщо законом встановлено новий вид доходу, його зарахування визначається Законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу». В Законі України «Про Державний бюджет України на 2011р.» ні в особливих, ні в прикінцевих положеннях не визначено, в яких співвідношеннях і до яких бюджетів нові податки і збори зараховуються. В умовах такої законодавчої неврегульованості процес передачі вищеназваних податків і зборів до певного бюджету здійснюється поза правовим полем в режимі ручного управління.

Зіставляючи окремі положення Бюджетного і Податкового кодексів, бачимо певні неузгодженості щодо окремих податків і зборів. Такий податок, наприклад, як державне мито згідно з Бюджетним кодексом належить відповідним бюджетам і зараховується як до державного, так і до місцевих бюджетів. В Законі України «Про Державний бюджет України на 2011р.» запланована сума цього податку, однак Податковим кодексом справляння державного мита в Україні не передбачено. Збори у вигляді цільових надбавок до діючих тарифів на теплову та електричну енергію, природний газ визначені в Податковому кодексі, їх суми передбачені в Законі України «Про Державний бюджет на 2011р.», однак в Бюджетному кодексі про них нічого не сказано. Це ж стосується екологічного податку, рентної плати за нафту і природний газ, що видобуваються в Україні. Виходячи з вищесказаного, оцінити вплив прийнятих кодексів на формування місцевих бюджетів, на розподіл податків між ланками бюджетної системи, на організацію і параметри міжбюджетного перерозподілу коштів можна тільки після внесення змін до Бюджетного кодексу відповідно до оновленої податкової системи і забезпечення гармонізації між бюджетним і податковим законодавством.

В умовах високого рівня централізації бюджетних коштів органи місцевого самоврядування зацікавлені у виконанні делегованих повноважень, які забезпечені закріпленими доходами і дотаціями вирівнювання з державного бюджету. Доходи ж, які покликані забезпечувати виконання місцевими органами влади власних повноважень, є незначними, вони є недостатніми для покриття видатків другого кошика, а відтак програми соціально – економічного розвитку місцевого значення або не фінансуються взагалі, або їх фінансування здійснюється за рахунок доходів першого кошика, що є порушенням бюджетного законодавства. Збалансувати доходи і видатки по власних повноваженнях науковцями і практиками неодноразово пропонувалось двома шляхами: або збільшенням переліку власних доходів або віднесенням окремих видатків цієї групи (наприклад, на позашкільну освіту) до видатків першого кошика. В Бюджетному кодексі 2010р. ця проблема залишилась нерозв'язаною. Кількість груп видатків другого кошика збільшено з 16 до 21. Додатково за рахунок доходів другого кошика повинні забезпечуватись: видатки на заклади соціального захисту для бездомних громадян; центри соціальної адаптації, осіб, звільнених з установ виконання покарань; компенсаційні виплати за

пільговий проїзд окремих категорій громадян; компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку, інвалідам, дітям-інвалідам, хворим, які не здатні до самообслуговування і потребують сторонньої допомоги; надання ветеранським організаціям фінансової підтримки та кредитування; підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад.

Перелік доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (II кошик) визначені статтею 69 оновленого Бюджетного кодексу. До їх складу додатково внесено такі доходи: штрафні санкції за порушення законодавства про патентування; адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами влади; плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення; концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності тощо. Ці доходи не мають стабільної податкової бази, носять несистемний і випадковий характер, а отже, не є достатнім джерелом забезпечення додаткових потреб. Це обмежує ініціативу територіальних громад в розв'язанні завдань місцевого значення, у виконанні повноважень, якими вони наділяються в умовах реальної демократії.

Прогнозування впливу загальнодержавних податків і зборів на формування дохідної частини місцевих бюджетів із-за неврегульованості податково-бюджетного законодавства є нереальним. Місцеві ж податки і збори запроваджуються рішеннями сільських, селищних і міських рад і в повному обсязі зараховуються до їх бюджетів. В Податковому кодексі перелік місцевих податків і зборів зменшено з 16 до 5 (два податки і три збори) і повністю оновлено. До місцевих податків належить єдиний податок і податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Місцеві збори включають збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місце для паркування транспортних засобів і туристичний збір. У контексті міжбюджетних відносин місцеві податки входять до складу доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів і покликані створювати зацікавленість у органів місцевої влади до їх зростання. Серед доходів місцевих бюджетів цієї групи спробуємо оцінити фіскальні можливості єдиного податку і податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Єдиний податок вперше запроваджено в Україні відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів підприємництва» від 28 червня 1999р. Єдиний податок до 2011р. входив до складу загальнодержавних податків і зборів, хоча в переліку податків даної групи, визначеного Законом України «Про систему оподаткування» був відсутній. У Податковому кодексі єдиний податок віднесено до місцевих податків і зборів однак через відсутність компромісу між інтересами платників даного податку і держави, механізм його справляння був заветований Президентом України і повернутий на доопрацювання. Останнє обумовить зменшення доходів першого кошика, і без зростання надходжень до бюджету по інших закріплених доходах ця випадаюча сума при нинішньому механізмі міжбюджетних відносин повинна бути компенсована дотацією вирівнювання, тобто збільшенням міжбюджетних трансфертів.

За аналітичними даними 2007-2010 рр. обсяги єдиного податку є одними з найбільших в податкових надходженнях місцевих бюджетів, вони перевищують

Таблиця 2. Динаміка окремих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів України в 2007 – 2010рр.

млн. грн

Види податків	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.
єдиний податок	1592,6	1854,4	1766,3	1789,4
податок на прибуток	443,2	400,5	478,2	455,4
місцеві податки і збори	729,9	820,0	808,6	845,9

Складено за даними Міністерства Фінансів України

суми податку з прибутку та місцевих податків і зборів разом узятих, що підтверджується даними табл. 2.

На сьогодні ставки єдиного податку для суб'єктів, які перебувають на спрощеній системі оподаткування, не переглянуті, вони залишилися незмінними (від 20 грн. до 200 грн. в місяць). З 1 квітня 2011р. введена в дію стаття 139 Податкового кодексу, згідно з якою юридичним особам забороняється відносити на валові витрати при розрахунку оподаткованого прибутку всі витрати по операціях з платниками єдиного податку. Це може спричинити закриття багатьох підприємств малого та середнього бізнесу (біля 400 тисяч), оскільки підприємствам-суміжникам буде не вигідно працювати із спрощенцями і вони відмовляться від їх послуг. Зменшення кількості платників єдиного податку без підвищення до розумних розмірів ставок в умовах недосконалого механізму його справляння обумовить зниження його фіскальної ролі і поставить під загрозу фінансове забезпечення виконання власних повноважень органами місцевого самоврядування.

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є одним із суттєвих надходжень до місцевих бюджетів в країнах розвиненої демократії, на його запровадження в Україні покладаються великі сподівання. Платниками цього податку відповідно до Податкового кодексу є юридичні і фізичні особи, які є власниками об'єктів житлової нерухомості. База оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності фізичних осіб, зменшується на 120 кв. метрів для квартир і на 250 кв. метрів для будинків. При такій пільзі кількість платників цього податку буде обмеженою, а відтак очікувати значного зростання доходів місцевих бюджетів від оподаткування нерухомості, на нашу думку, не слід.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 21 червня 2001 р. – К.: Атіка, 2001. – 89с.
2. Бюджетний кодекс України [Текст] : від 8 липня 2010 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. - №151. – С.9-24
3. Про Державний бюджет України на 2011 р. [Текст] : Закон України від 28 грудня 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. - №99/1. - С. 9-222.
4. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] : від 2 грудня 2010р. – Доступний з : <http://www.zakon1.rada.gov.ua>.
5. Буковинський, С. А. Фінансова криза в Україні: вплив на розвиток економіки та деякі заходи з досягнення фінансової стабілізації [Текст] / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2010. - №11. – С.10-30.
6. Луніна, І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
7. Місцеві фінанси [Текст] : підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
8. Парижак, Н. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи в механізмі міжбюджетних відносин [Текст] Надія Парижак, Лідія Скиба, Василь Овод // Економічний аналіз : збірник наукових праць. – Тернопіль : Видавництво ТНЕУ "Економічна думка", 2010. – Випуск 5. - С. 310-314.

9. Юшко С. В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи [Текст] / С. В. Юшко // Фінанси України. – 2009. - №1. – С. 86-97.

РЕЗЮМЕ

Парижак Надежда

Межбюджетные отношения: оценка и реформирование

Рассмотрен процесс формирования бюджетов и организации межбюджетных отношений на основе положений Бюджетного кодекса Украины. Дана характеристика отдельных направлений реформирования межбюджетных отношений, вытекающих из Бюджетного и Налогового кодексов 2010 года.

RESUME

Paryzhak Nadia

Interbudgetary relations: estimation and reformation

The process of forming of budgets and organization of interbudgetary relations on the basis of positions of the Budgetary code of Ukraine is considered. Description of separate directions of reformation of interbudgetary relations, effluent from the Budgetary and Tax codes of 2010 is given.

Стаття надійшла до редакції 14.04.2011 р.