

УДК 325.075:336.14

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН З УРАХУВАННЯМ СПЕЦИФІКИ МОНОФУНКЦІОНАЛЬНИХ МІСТ-ЛІДЕРІВ

Щербакова О.Л.

аспірант Класичного приватного університету

I. Вступ

В умовах поглиблення адміністративної реформи міські утворення починають відігравати важливу роль у процесі вирішення складних суспільних проблем, які існують на територіях їх розташування. Особливо гостро соціально-економічні проблеми відчуваються в монофункціональних містах, спеціалізацію праці економічно активного населення в яких визначають підприємства здебільшого однієї-двох профільюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають дослідження ролі бюджету як інструменту управління соціально-економічним розвитком міст з моногалузевою структурою виробничої системи.

Економічна сутність місцевих бюджетів, шляхи реформування системи міжбюджетних відносин є предметом аналізу В. Кравченка, О. Кириленко, С. Мацюри, О. Сунцової, В. Швець, О. Шевченко та ін. Проблеми соціально-економічного розвитку монофункціональних міст досліджуються в працях Н. Васильєвої, О. Васильєвої, І. Жабінець, В. Жук, В. Мельника та ін.

Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція до зменшення частки власних доходів у структурі дохідної бази місцевих бюджетів і збільшення кількості дотаційних бюджетів. Цей факт пояснює загальну спрямованість наукових досліджень на реформування системи міжбюджетних відносин з метою покращення ситуації в депресивних регіонах. Утім, проблеми бюджетної забезпеченості регіонів-донорів залишаються поза увагою науковців.

Діючи система міжбюджетного вирівнювання спрямована, перш за все, на підтримку проблемних регіонів, тоді як інтереси регіонів-лідерів ігноруються.

II. Постановка завдання

Метою статті є розробка пропозицій щодо реформування системи міжбюджетного вирівнювання з урахуванням проблем бюджетної забезпеченості міст-донорів.

III. Результати

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена в бюджетній системі будь-якої країни. Вона не залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Така ситуація спричинена дією різних чинників: різним податковим потенціалом, фіскальною неспіввимірністю окремих територіальних одиниць, недоліками обрахування бюджетних потреб. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади щодо активізації господарської діяльності й відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав [5, с. 30].

Незважаючи на задекларованість процесів податкової й бюджетної децентралізації, на сьогодні структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів майже в усіх регіонах України. Спостерігається стійке збільшення кількості дотаційних бюджетів, що є однозначно негативною тенденцією (табл. 1). Статистика свідчить про те, що існуючий розподіл дохідних джерел між рівнями бюджетної системи створює таку ситуацію, що майже 97% місцевих бюджетів, у тому числі бюджети таких міст, як Харків та Львів, не можуть самостійно забезпечити виконання покладених на них повноважень. Одночасно із цим навантаження на місцеві бюджети, які мають вилучення до державного бюджету, збільшується. Так, кількість бюджетів-донорів скоротилася з 55 у 2005 р. до 24 у 2010 р., тоді як питома вага міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету збільшилася за аналогічний період на 2,3%. Із цього випливає висновок про те, що з року в рік бюджети-донори намагаються перейти в розряд дотаційних, оскільки високі показники доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тобто так званого "першого кошика доходів", грають не на їх користь.

Склад бюджетів, які мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом*

Показник	Роки								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Усього бюджетів, що мають відносини з державним бюджетом	686	686	689	690	690	691	691	708	708
З них: бюджетів-донорів, усього	89	77	56	55	41	46	46	37	24
у т. ч.									
бюджетів міст – обласних центрів	23	16	12	12	10	10	11	8	4
бюджетів інших міст	55	52	37	38	27	32	28	23	17
бюджетів областей	3	4	3	2	1	1	1	2	–
бюджетів районів	7	4	3	2	2	2	5	4	2
бюджету Києва	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,00	11,20	8,10	8,00	5,90	6,70	6,70	5,20	3,40
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,00	88,80	91,90	92,00	94,10	93,30	93,30	94,80	96,40
Частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету, %	6,47	4,30	2,26	1,39	1,18	2,62	3,32	3,70	–

*Складено та розраховано автором на основі Законів України про Державний бюджет України на 2002–2010 рр. та звітних даних Міністерства фінансів України www.minfin.gov.ua.

Серед бюджетів-донорів вагоме місце посідають бюджети монофункціональних міст-лідерів, тобто міст, які демонструють вищі за середньоукраїнські показники соціально-економічного розвитку, характеризуються більш розвинутою інфраструктурою та відносно невеликим техногенним навантаженням [1]. До цієї групи належать м. Енергодар Запорізької області, м. Кузнецовськ Рівненської області, м. Нетішин Хмельницької області, м. Южне Одеської області, м. Южноукраїнськ Миколаївської області тощо.

Проаналізуємо міжбюджетні відносини держави з монофункціональними містами-лідерами на прикладі м. Енергодар Запорізької області, який є типовим енергетичним містом, промисловий потенціал якого становлять ВП “Запорізька АЕС”, ДП НАЕК

“Енергоатом” та Запорізька ТЕС БАТ “Дніпроенерго”. Ці підприємства є основними наповнювачами бюджету міста, питома вага надходжень від них у 2007 р. становила відповідно 60,6% і 12,6%. У 2009 р. ці показники збільшилися до 62,1% і 14,7%. Податкові надходження від зазначених підприємств формують близько 87% першого кошику доходів бюджету міста [2]. Втім, на жаль, ці підприємства не можуть повною мірою брати участь у соціально-економічному житті міста внаслідок чинної системи міжбюджетного вирівнювання.

Так, аналіз законів про державний бюджет на 2007–2010 рр. продемонстрував, що паралельно із щорічним зростанням обсягу доходів першого кошика зростає обсяг коштів, що передаються з міського бюджету м. Енергодар до державного (табл. 2).

Таблиця 2

Показники міжбюджетних відносин державного бюджету з місцевим бюджетом м. Енергодар Запорізької обл.*

Показник	Роки			
	2007	2008	2009	2010
Розрахунковий показник обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, тис. грн	65663,7	92616,1	97927,9	113278,3
Обсяг коштів, що передаються до державного бюджету, тис. грн	23600,4	36451,0	43773,1	48945,0
Питома вага вилучення в першому кошику доходів, %	35,9	39,4	44,7	43,2
Темп зростання розрахункового показника обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (ланцюговий), %	–	141,0	105,7	115,7
Темп зростання обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, %	–	154,5	120,1	111,8

*Складено та розраховано автором на основі Законів України про Державний бюджет України на 2002–2010 рр.

При цьому темп зростання обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, перевищує темп зростання обсягу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Так, чим ефективніше працює місцева влада з наповнення бюджету, тим більше держава отримує від міста для подальшого перерозподілу.

Розрахунковий показник Міністерства фінансів України на 2008 р. до загального фонду бюджету м. Енергодар становив 112 262,3 тис. грн, з них обсяг доходів,

що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів (першого кошика), – 92 616,1 тис. грн, обсяг доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (другого кошика) – 19 646,2 тис. грн [2].

Розрахункові показники обсягу видатків загального фонду бюджету м. Енергодар на 2008 р., визначені Міністерством фінансів, становили 75 811,3 тис. грн, з них видатки, що враховуються при розрахунках міжбюджетних трансфертів, – 56 165,1 тис. грн. Обсяг коштів, що передається до державно-

го бюджету, становив 36 451 тис. грн, або 39,4% доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [2].

За розрахунками фінансового управління міської ради після вилучення коштів з бюджету міста до державного бюджету в сумі 36 451 тис. грн до розподілу залишалося 70 555,8 тис. грн, тоді як зведення потреби головних розпорядників коштів на 2009 р. дорівнювало 114 711,2 тис. грн, з них потреба на заробітну плату з нарахуваннями й на оплату комунальних послуг та енергоносіїв становила 66 090,9 тис. грн [2].

Отже, міста-лідери мають високий рівень бюджетної забезпеченості, який виражається в перевищенні розрахункового обсягу видатків на виконання делегованих повноважень над обсягом першого кошику доходів, втім, це не означає, що це дає їм змогу в повному обсязі вирішувати місцеві проблеми в бюджетній сфері. Проведений аналіз підтвердив, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на сьогодні замикається на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, тоді як вона має бути спрямована на підтримку "точок зростання", оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання всіх у бідності" [4, с. 31].

Неефективність політики бюджетного вирівнювання порушує питання про необхідність реформування механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Основним заходом у цьому є формування зацікавленості бюджетів-донорів передавати кошти з метою стимулювання економічної ініціативи на місцях, залишаючи певну частку сум перевищення доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Необхідно припинити практику масштабного вилучення фінансових ресурсів у регіонах з наступним їх перерозподілом і надати перевагу методам стимулювання економічної ініціативи на місцях.

Механізмом, що дає змогу найбільш ефективно узгодити інтереси учасників бюджетного процесу – регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів, місцевих бюджетів та державного бюджету, є бюджетний (податковий) федералізм, який так само зарекомендував свою ефективність в унітарних та федеративних країнах. Основою моделі бюджетного федералізму є чітка відповідність доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає змогу зменшити обсяги трансфертів і зосереджувати кошти бюджету на виконанні завдань розвитку країни [5, с. 31].

Для кожної країни можливий вибір у широкому діапазоні між двома полярними моделями організації бюджетної системи: конкурентною й кооперативною. Конкурентна модель більшою мірою сприяє ефективності та підвищенню темпів економічного зрос-

тання. Кооперативна модель спрямована на бюджетне вирівнювання регіональних диспропорцій, тобто на територіальну справедливість [3].

Кооперативна модель набула ширшого застосування у світі й має такі особливості:

- значна участь регіональних властей у функціях перерозподілу національного доходу й макроекономічної стабілізації;
- пайова участь різних рівнів влади в головних національних податках;
- активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання;
- затвердження принципу територіальної справедливості.

Найбільший розвиток кооперативна модель отримала у ФРН. Найважливішим положенням Конституції ФРН є визнання рівноцінними потреб Федерації, земель і общин у фінансових засобах, що на практиці означає приблизно рівну частку податкових надходжень у дохідній частині бюджетів усіх рівнів. Для задоволення цієї вимоги здійснюється складний багатоступінчастий перерозподіл податкових надходжень між бюджетами. Специфіка бюджетної системи Німеччини полягає в наявності складного механізму вертикального й горизонтального вирівнювання, закріпленого в Конституції. Головним інструментом вертикального вирівнювання є розподіл надходжень від ПДВ між федеральним і сукупним бюджетом земель. Для горизонтального вирівнювання використовуються, перш за все, спільні податки, що направляються до бюджетів земель.

Перевагами кооперативної моделі бюджетного федералізму є економічність централізованого збору податків і широкі можливості з акумуляції засобів з метою горизонтального вирівнювання територіальних бюджетів. Крім того, така модель передбачає єдність правил при розподілі податкових надходжень, що виключає підозри в несправедливості щодо якого-небудь регіону.

Недоліки моделі пов'язані з небезпекою надмірної централізації податкових функцій і збільшенням обсягу перерозподілу податкових надходжень через центральний бюджет, що може зустріти опір регіонів, невдоволених фінансовою залежністю від центру. Ця модель не стимулює належною мірою й економічну активність влади слаборозвинутих регіонів, породжує в них утриманські настрої. Навпаки, у регіонах-донорах посилюється невдоволення у зв'язку з постійним відпливом значної частини їх бюджетних надходжень на цілі горизонтального перерозподілу.

Конкурентна модель характеризується такими основними особливостями:

- високим рівнем децентралізації управління;

- високим рівнем фінансової незалежності й самостійності регіональних влад (спільне використання податкових баз, закріплення за кожним рівнем влади своїх податків);
- незначною участю центрального уряду в політиці вирівнювання горизонтальних диспропорцій.

Так, американська система “бюджетного федералізму” характеризується високим рівнем незалежності регіонів від центру й мінімізацією його перерозподільчих функцій. Така система сформувалася в результаті традиційного прагнення штатів до фінансової самостійності. Навпаки, ідея цілеспрямованого бюджетного вирівнювання “зверху” ніколи не була тут популярною, і не регламентована Конституцією США. Американські законодавці переконані, що “централізоване” бюджетне вирівнювання може підірвати стимули до пошуку нових бюджетних доходів і до економії державних коштів, ослабити відповідальність властей штатів перед їх виборцями. Тому в системі “бюджетного федералізму” США практично відсутній прямий перерозподіл коштів окремим штатам із центрального бюджету. Водночас у США впродовж всієї історії й особливо в останні десятиліття був вироблений досить ефективний механізм державного управління вирівнювання міжрегіональних бюджетних диспропорцій. Основними його компонентами є бюджетне самофінансування штатів і система фінансування федеральних цільових програм [6].

На нашу думку, з метою ширшого врахування інтересів регіонів-донорів в Україні треба упроваджувати елементи конкурентної моделі міжбюджетних відносин.

Реформуючи систему міжбюджетних трансфертів з урахуванням проблем монофункціональних міст-донорів, необхідно:

1. Змінити методику розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету:

1.1. Виключити непропорційне зростання вилучення до Державного бюджету відносно зростання доходної частини.

1.2. Встановити коефіцієнт вирівнювання (альфа) до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до державного бюджету, у розмірі 0,6 для бюджетів-донорів, у яких норматив щоденного відрахування (тобто питома вага вилучення до розрахункового обсягу доходів, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів) більший за 15%.

2. Передбачати в Державному бюджету цільові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на підтримку та формування інфраструктури.

3. Включити до складу видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбю-

джетних трансфертів, видатки на позашкільну освіту. Згідно зі ст. 4 Закону України “Про позашкільну освіту”, позашкільна освіта є системою безперервної загальної освіти, у зв’язку із чим видатки на неї слід врахувати при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів у галузі “Освіта”.

4. Надати особливий статус територіям:

4.1. Законодавчо зафіксувати поняття “монофункціональність” шляхом внесення відповідної норми до Бюджетного кодексу України, а саме: “вважати монофункціональними міста, в яких питома вага надходжень до міського бюджету від одного підприємства становить не менше ніж 50%.

4.2. Надати особливого статусу територіям, які мають поблизу потенційно небезпечні об’єкти, що потребують виконання особливих вимог його експлуатації, які повинні бути спрямовані на створення відповідних умов для проживання населення.

4.3. Розробити механізм відрахування коштів на соціально-економічний розвиток міст-супутників АЕС у розмірі 1–2% від обсягу товарної продукції, виробленої ядерними установками.

5. Внести зміни до складу та порядку формування доходів:

5.1. Залучити до місцевих бюджетів частину податків, що відносяться до державного бюджету, зокрема, податку на прибуток. З метою виконання в повному обсязі повноважень місцевих органів рад, делегованих відповідно до чинного законодавства, пропонуємо залучати 50% податку на прибуток від підприємств, розташованих на території відповідної громади.

5.2. Передбачити компенсацію з державного бюджету втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг з податку власників транспортних засобів.

5.3. Закріпити джерела доходів окремо по видатках на виконання делегованих державних повноважень та власних повноважень.

6. Розмежувати терміни затвердження обласних, районних і міських бюджетів (міст обласного значення) та встановити їх затвердження у двотижневий термін після прийняття обласного бюджету або вдосконалити розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів (у частині субвенцій) на основі застосування формульного розрахунку окремо для кожної території.

7. Фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення здійснювати з державного бюджету України.

8. При затвердженні положень про порядок використання інвестиційних субвенцій визначати загальні напрями використання коштів субвенцій. Перелік об’єктів затвер-

джувати рішенням міських рад – кінцевих отримувачів субвенцій.

9. Визначити тлумачення терміну та розрахунок фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, виходячи з економічно обґрунтованих потреб, а не виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України й місцевих бюджетів.

10. Посилити відповідальність органів Державної податкової адміністрації України за адміністрування всіх видів податків та зборів, які зараховуються до місцевих бюджетів, у тому числі тих, що зараховуються до другого кошика доходів.

11. При розрахунку загального обсягу дотації вирівнювання для місцевих бюджетів та коштів, що перераховуються до державного бюджету, брати до розрахунку всі соціальні програми, передбачені законами та підзаконними нормативними актами в частині видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

IV. Висновки

Механізмом, що дає змогу найбільш ефективно узгодити інтереси регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів, місцевих бюджетів і державного бюджету, є бюджетний (податковий) федералізм, основою якого є чітка відповідність доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає змогу зменшити обсяги трансфертів і зосереджувати кошти бюджету на виконанні завдань розвитку країни. З метою ширшого врахування інтересів регіонів-донорів в Україні необхідно впроваджувати елементи конкурентної моделі міжбюджетних відносин.

Реформуючи систему міжбюджетних трансфертів, необхідно законодавчо закріпити особливий статус монофункціональних

міст-лідерів, особливо міст-супутників атомних станцій, змінити методику розрахунку обсягу коштів, що передаються до державного бюджету, внести зміни до складу та порядку формування доходів тощо, що дасть змогу більшою мірою врахувати специфіку міст-донорів з моногалузовою структурою виробничої системи.

Література

1. Жук В. Соціально-економічні проблеми розвитку монофункціональних міст [Електронний ресурс] / В. Жук // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2009. – № 7. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/July2009/33.htm>.
2. Звіти про виконання міського бюджету м. Енергодар Запорізької області за 2007–2009 рр.
3. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання : КОО, 1999. – 488 с.
4. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів / В.Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23–31.
5. Шевченко О.В. Трансфертні платежі в системі міжбюджетних відносин: інституціональний аспект / О.В. Шевченко // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1. – С. 29–33.
6. Шевченко О. Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / О. Шевченко // Аналітичні записки щодо проблем та подій суспільного розвитку, НІСД. – 2008. – № 11. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/november08/3.htm>.

Щербак О.Л. Реформування системи міжбюджетних відносин з урахуванням специфіки монофункціональних міст-лідерів

Анотація. У статті проаналізовано проблеми міжбюджетних відносин в Україні на прикладі м. Енергодар Запорізької області та розроблено пропозиції щодо реформування системи міжбюджетного вирівнювання з урахуванням специфіки міст-донорів.

Ключові слова: монофункціональне місто, місто-лідер, міжбюджетні відносини, місцевий бюджет, бюджет-донор.

Щербак О.Л. Реформирование системы межбюджетных отношений с учетом специфики монофункциональных городов-лидеров

Аннотация. В статье проанализированы проблемы межбюджетных отношений в Украине на примере г. Энергодар Запорожской области и разработаны предложения по реформированию системы межбюджетного выравнивания с учетом специфики городов-доноров.

Ключевые слова: монофункциональный город, город-лидер, межбюджетные отношения, местный бюджет, бюджет-донор.

Shcherbakova O. Reformation of interbudgetary relations system taking into account specific of monofunctional town-leaders

Annotation. In the article the problems of interbudgetary relations are analysed in Ukraine on an example of Enerhodar Zaporizhya region. Suggestions on reformation of the system of the interbudgetary smoothing are developed taking into account the specific of town-donors.

Key words: monofunctional town, town-leader, interbudgetary relations, local budget, town-donor.