

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ САМОДОСТАТНОСТІ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ

Кузнєцова А.Я.,

*д.е.н., проф., ректор Університету банківської справи,
angelkuzn@gmail.com*

Пелехатий А.О.,

*к.е.н.,
Pelechatyj_a@i.ua*

У науковій статті наведено результати аналізу розвитку місцевих бюджетів в Україні в умовах формування та функціонування об'єднаних територіальних громад та спрямованості бюджетної політики розвитку територій на підвищення ролі органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері, надання їм розширених функцій та досягнення спроможності забезпечувати розвиток території за рахунок ефективного розпорядження ресурсами. Стаття спрямована на формування системного бачення ролі бюджетної політики у забезпеченні розвитку територій, визначення тенденцій та окреслення проблем формування доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах фінансової децентралізації. Дослідження ґрунтується на розрахунках, які проводились за періоди 2008-2018 та 2013-2019 років, що допомагає виявити тенденції та зміни у формуванні місцевих бюджетів внаслідок фіскальних нововведень у 2014 році.

У роботі визначено основні проблеми, які залишилися неподоланими в умовах децентралізаційних реформ та посилюються у результаті змін. Встановлено завищений рівень перерозподілу ВВП через сектор публічних фінансів та низький рівень інституційної спроможності управлінського апарату до ефективного розпорядження фінансовими ресурсами, що характеризується ризиком зниження темпів економічного розвитку держави та сповільнення активності суб'єктів економіки. Аргументовано збереження високого рівня залежності місцевих бюджетів територій від фінансового забезпечення з центру та проблему неефективного розподілу повноважень між різними рівнями управління. Акцентовано на зростанні диспропорції фінансової спроможності територій в умовах реформи децентралізації, що характеризується посиленням фінансової спроможності розвинених регіонів, міст обласного значення та районів навколо таких міст та поглибленням депресії сільських районів, далеких від потужних "точок зростання". У результаті аналізу відповідних показників обґрунтовано постійну зміну «правил» надання субвенцій до місцевих бюджетів, що негативно впливає на розвиток територій та супроводжується неспроможністю органів самоврядування до ефективного стратегічного планування власного розвитку.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна політика, території, доходи бюджету, міжбюджетні трансферти.

DOI: 10.21272/1817-9215.2020.2-03

ВСТУП

На даному етапі розвитку України як держави відбувається зміна орієнтирів формування та ведення бюджетної політики розвитку її території в контексті реформи публічних фінансів та зміни адміністративно-територіального устрою. Бюджетна політика розвитку територій направлена на підвищення ролі органів місцевого самоврядування у бюджетній сфері, надання їм розширених функцій та досягнення спроможності забезпечувати розвиток території за рахунок ефективного розпорядження наявними ресурсами та використання і пошук додаткових можливостей формування спроможних територій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню теоретичних основ децентралізації, територіального розвитку і місцевих бюджетів присвятили свої праці відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: А. Афталъон, Г. Беккер, М. Вебер, Г. Возняк, Ж. Марку, Д. Норт, В. Ойкен, М. Фрідман, А. Шах, Л. Штейн, О. Барановський, С. Булгакова, О. Василик, Т. Єфименко, О. Кириленко, І. Луніна, С. Мочерний, Ю. Пасічник, І. В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій. Та попри численні дослідження існує потреба формування системного бачення ролі бюджетної політики у забезпеченні розвитку територій, визначення основ формування та виконання місцевих бюджетів в контексті

забезпечення самодостатності територіальних громад, утворених в результаті децентралізації.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є визначення тенденцій та окреслення проблем формування доходів місцевих бюджетів в Україні в умовах фінансової децентралізації.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Зважаючи на те, що зміна пріоритетів формування та реалізації бюджетної політики в Україні відбулася у 2014 році та триває, доцільно виділити основні проблеми, які неподолані в контексті нового підходу до розвитку територій, та чинники, які їх зумовили.

Проблема 1. Завищений рівень перерозподілу ВВП через сектор публічних фінансів за умови низької інституційної спроможності управлінського апарату до ефективного розпорядження фінансовими ресурсами характеризується ризиком зниження темпів економічного розвитку держави та сповільнення активності суб'єктів економіки.

Насамперед, аналізуючи особливості бюджетної політики сучасного етапу в Україні, слід проаналізувати рівень перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів (рис. 1). Цей показник вказує на обсяг фінансових ресурсів, щодо яких здійснюється перерозподіл через систему публічних фінансів, акцентує на рівень централізації/децентралізації фінансової системи та є фактором впливу на темпи економічного розвитку в державі.

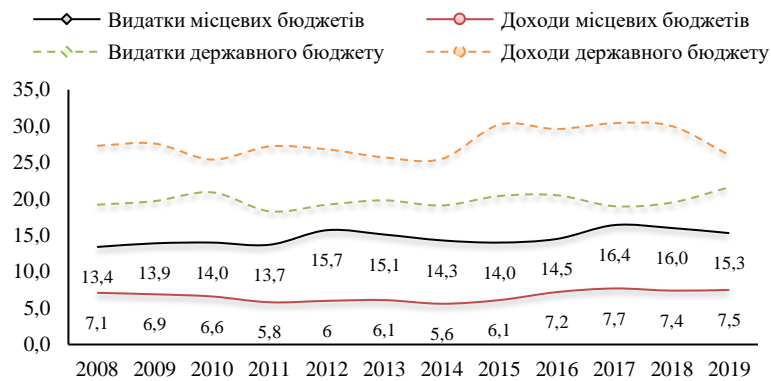


Рисунок 1 – Динаміка перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів в Україні, 2008-2019 рр., % до ВВП

Джерело: Складено автором з використанням даних Державної казначейської служби України

Аналіз цього показника особливо актуальний на сучасному етапі формування бюджетної політики, адже період, який, починаючи з 2014 року, триває дотепер, характеризується максимальними показниками відношення доходів та видатків до ВВП країни: в середньому по доходах зростання сягає 5,0 в.п., а сам показник у 2019 році дорівнює 33,5%, по видатках – 2,0 в.п. і становить 36,9%.

Таким чином, станом на сьогодні Україна входить до першої десятки рейтингу країн з найвищим відношенням доходів та видатків державного сектору до ВВП, причому, інституційна спроможність управлінського апарату забезпечити ефективне розпорядження фінансовими ресурсами є низькою, що видно з міжнародних рейтингів [2, 3]. За умов завищеного рівня перерозподілу ВВП через сектор публічних фінансів в реаліях вітчизняної економіки існує ризик сповільнення ділової активності суб'єктів економіки та загроза економічного спаду, що пов'язане з проблемою зростання

податкового навантаження на платників податків та, в результаті перерозподілу національного доходу на користь окремих суб'єктів, "утриманських" тенденцій.

Проблема 2. Збереження тенденційності високого рівня залежності місцевих бюджетів від фінансування з державного бюджету – в умовах змін у системі розподілу повноважень та ресурсів між різними територіями водночас з передачею на місця додаткових вагомих джерел доходів бюджетів було делеговано і значні повноваження. Це спричинило посилення окремих ризиків та по проходженні тривалого періоду дозволило констатувати: 1) збереження високого рівня залежності місцевих бюджетів територій від фінансового забезпечення з центру; 2) неефективний розподіл повноважень між різними рівнями управління, що результується неспроможністю органів місцевого самоврядування виконати покладені на них функції та делегування ними значних повноважень на районний рівень, який на сьогодні ще не реформується.

Аналізуючи динаміку перерозподілу ВВП через систему публічних фінансів в Україні, слід зауважити суттєве зростання відношення доходів та видатків місцевих бюджетів до ВВП. Якщо у 2008-2014 рр. відношення доходів місцевих бюджетів до ВВП становило в середньому 6,3%, то у період 2015-2019 рр. – 7,1%; по видатках – 14,3% у 2008-2014 рр. та 15,1% у 2015-2019 рр. Це свідчить про підвищення ролі місцевих бюджетів та відображає процеси, які відбуваються в державі в результаті реформи публічних фінансів в напрямі децентралізації.

На тенденції зростання ролі місцевих бюджетів вказує також підвищення питомої ваги доходів та видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України у 2016-2019 рр. (рис. 2). Так, цей період характеризується найвищою питомою вагою видатків, які здійснюються з місцевих бюджетів, у складі видатків Зведеного бюджету – в середньому 44,3%. Значно нижчим є показник частки доходів місцевих бюджетів – 19,8%.

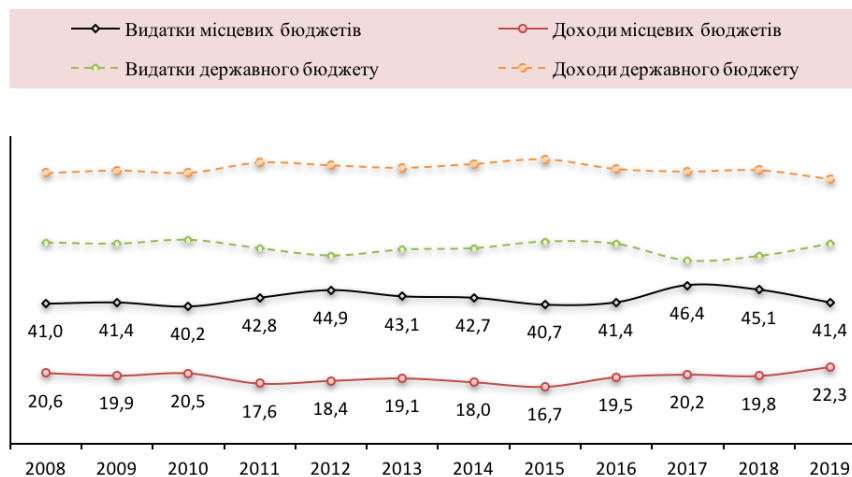


Рисунок 2 – Динаміка питомої ваги доходів та видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України, 2008-2019 рр., %

Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України

Суттєво менша частка доходів місцевих бюджетів у складі Зведеного бюджету порівняно з видатками свідчить про високий рівень залежності місцевих бюджетів від фінансового забезпечення з центру. Причому, з початком реформи децентралізації, основною метою якої задекларовано забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, ця різниця не зменшилась. Якщо у період до реформи вона коливалася в межах 23,1 в.п., то у 2015-2019 рр. – 24,3 в.п., практично не зменшившись.

В цьому контексті слід звернути увагу на питання визначення рівня залежності регіонів України від центру (рис. 3) та співвідношення власних доходів місцевих бюджетів та трансфертів, які до них надходять.

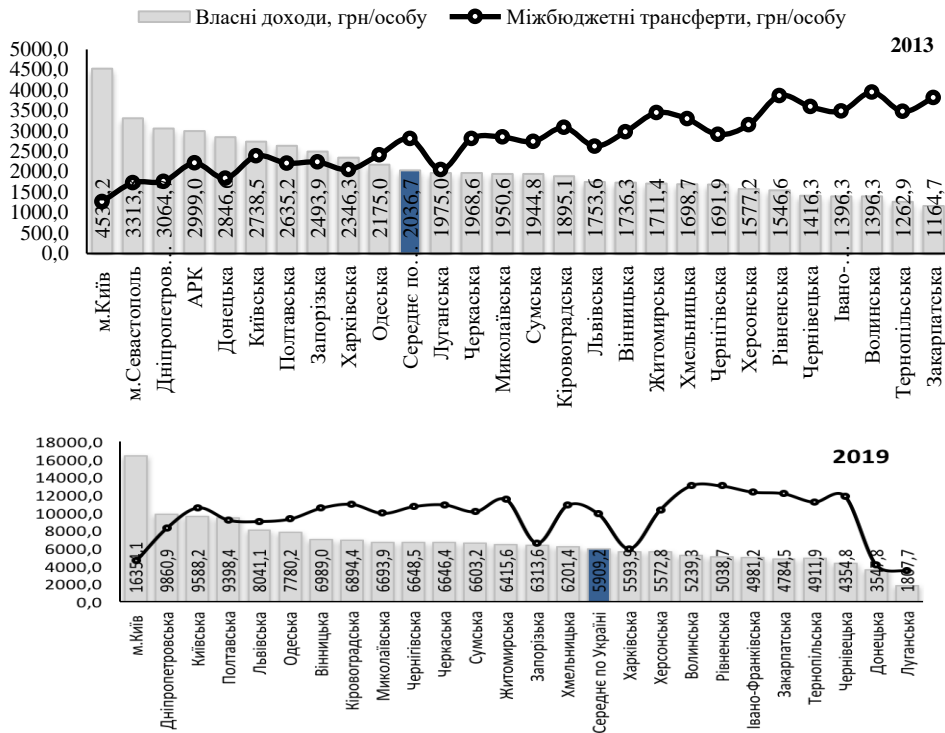


Рисунок 3 – Порівняння обсягів власних доходів та міжбюджетних трансфертів на одну особу у місцевих бюджетах України, 2013, 2019 рр.

Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України

Так, найвищими показниками доходів на одну особу у 2013 та 2019 рр. характеризувалися промислово розвинені регіони України (м. Київ, Київська, Дніпропетровська, Запорізька, Одеська та Харківська області). Лідером за цим показником стабільно виступає м. Київ (16354,1 грн.), причиною чого є рівень соціально-економічного розвитку столиці. Регіонами з найнижчими показниками доходів на одну особу є західні області – Чернівецька (4354,8 грн.), Тернопільська (4911,9 грн.), Закарпатська (4784,5 грн.) та Івано-Франківська (4981,2 грн.). Слід зауважити, що після початку воєнних дій на Донбасі найменшими доходами на одну особу характеризувалися Луганська (1807,7 грн.) та Донецька (3547,8 грн.) області, що закономірно, проте, якщо порівняти результати ранжування регіонів у 2013 та 2019 рр., помітним є нетиповість такої ситуації, адже ці регіони входили до передових за показником власних доходів.

У 2013 році найвищими обсягами міжбюджетних трансфертів на одну особу характеризувалася Закарпатська область (3819,9 грн.), тобто регіон з найнижчим показником доходів без урахування міжбюджетних трансфертів на одного мешканця, який становить 1164,7 грн. Таким чином, місцеві бюджети області повністю залежні від фінансування з центру, оскільки трансферти на одну особу перевищують власні доходи втричі. Найнижчим обсягом трансфертів, направлених до місцевих бюджетів, характеризувалося економічно найрозвиненіше м. Київ (1272,2 грн.), регіон з найвищим рівнем фінансової спроможності.

Відтак співвідношення найвищого та найнижчого показників обсягів міжбюджетних трансфертів на одну особу у 2013 році становило 3:1. У 2019 році (за умови неврахування показників Донецької та Луганської областей) таке співвідношення становить 2,2:1. Найвищим обсягом наданих трансфертів на одну особу характеризується Волинська область (13052,2 грн.), найнижчим – м. Київ (4612,9 грн.).

Щодо аналізу динаміки обсягів власних доходів на одну особу у період 2013-2019 рр., високими темпами зростання характеризувалися Вінницька (402,5 %), Закарпатська (410,8 %), Львівська (400,5 %), Чернігівська (393,0 %) та Тернопільська (388,9 %), тобто це здебільшого регіони, не віднесені до промислово розвинених регіонів-лідерів, проте яким реформа децентралізації сприяла у виявленні додаткових джерел розвитку.

Високі темпи зростання міжбюджетних трансфертів на одну особу притаманні Дніпропетровській (471,1 %), Полтавській (415,0 %), Київській (442,7 %) та Харківській (423,4 %) областям, що стало результатом певного вирівнювання у роки після реформи рівня диференціації трансфертної підтримки розвитку територій.

Проблема 3. Вищенаведені дані дозволяють акцентувати на ще одній проблемі, якою супроводжувалася зміна бюджетної політики розвитку територій, - зростанні диспропорцій їх фінансової спроможності. Якщо до 2014 року відповідно до особливостей бюджетного вирівнювання така диференціація покривалася за рахунок дотацій з державного бюджету (що було вкрай неефективним через тенденційність “утримання” окремих територій, проте сприяло певному вирішенню проблеми), то в умовах її зміни питання подолання ризику нерівномірного розвитку територій стоїть особливо гостро.

Таким чином, проведення бюджетної політики в Україні, яка супроводжувалася зміною системи міжбюджетних відносин та механізму міжбюджетного вирівнювання, починаючи з 2014 року, мала своїм наслідком:

1) збереження високого рівня диференціації фінансової спроможності регіонів – якщо у 2013 році відношення максимального (м. Київ (4531,2 грн.)) та мінімального (Закарпатська область (1164,7 грн.)) розміру власних доходів становило 3,9 рази, то у 2019 році це співвідношення дорівнювало 9 (м. Київ та Луганська область) та 3,7 рази за умови неврахування Донецької та Луганської областей;

2) зміну темпів зростання доходів бюджетів регіонів в напрямі переважання темпів зростання регіонів-аутсайдерів – це дозволяє говорити про те, що окремі регіони з низьким соціально-економічним розвитком активізували свій потенціал для нарощення спроможності, та свідчить про вплив децентралізації на можливості розвитку регіонів, який полягає в тому, що території отримали додаткові інструменти, в результаті чого змогли їх ефективно використати;

3) зміну системи міжбюджетного вирівнювання розвитку територій – якщо у 2013 році спостерігалася повна обернена залежність обсягів надходження власних доходів на одну особу та міжбюджетних трансфертів на особу в регіоні, то у 2019 році вона відсутня. Це пов'язано з запровадженням механізму горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів, яке здійснюється за податком на доходи фізичних осіб для територіальних громад та за ПДФО і податком на прибуток для обласних бюджетів.

Бюджетна система України побудована таким чином, що основний акцент в сфері формування доходів бюджетів територій зроблено на податкові надходження. Тому дослідження основних аспектів формування та ведення бюджетної політики розвитку територій вимагає акценту на визначенні джерел, за рахунок яких і забезпечується її розвиток.

За період 2013-2019 рр. відбулися суттєві зміни складу та структури доходів місцевих бюджетів України (рис. 4).

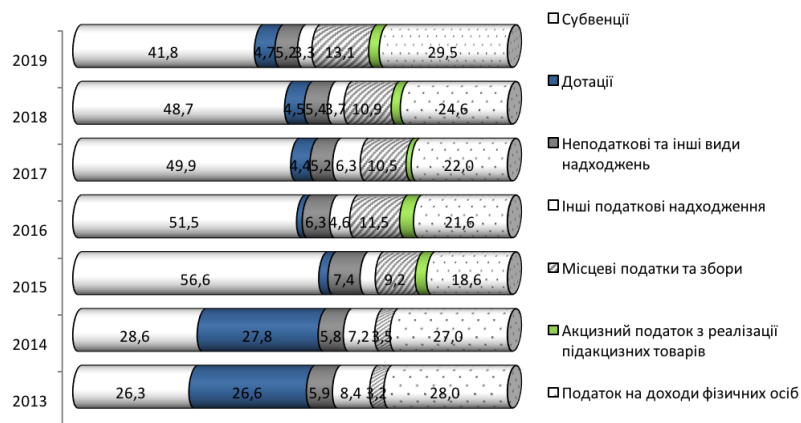


Рисунок 4 – Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України у 2013-2019 рр., %

Джерело: сформовано на основі даних Державної казначейської служби України

Насамперед відбулися зміни складу міжбюджетних трансфертів, які направляються до місцевих бюджетів з центру. Якщо у 2013-2014 рр. трансферти включали базову дотацію та певні субвенції приблизно в рівних обсягах, то як наслідок прийняття змін до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 року було сформовано нову систему міжбюджетного вирівнювання територій (табл. 1). В результаті основним видом міжбюджетних трансфертів є субвенції, які складають близько 50,0% усіх надходжень місцевих бюджетів та надаються з метою фінансового забезпечення делегованих на місцевих рівень видаткових повноважень.

Таблиця 1 – Бюджети територій, в яких передбачене використання міжбюджетних трансфертів

Вид трансферту	Обласні бюджети	Бюджет м.Києва	Бюджети міст обласного значення, районів	Бюджети об'єднаних територіальних громад
1	2	3	4	5
Базова дотація	+	-	+	+
Реверсна дотація	+	-	+	+
Освітня субвенція	+	+	+	+
Медична субвенція	+	+	+	+

Джерело: складено на основі Бюджетного кодексу

Зростання їх ролі у забезпеченні фінансової спроможності територій передбачає зниження впливу органів місцевого самоврядування на можливості їх використання та стимулює місцеву владу до нарощення фінансового потенціалу території. Частка дотацій в складі доходів місцевих бюджетів складає менше 5%.

Основна роль базової та реверсної дотацій полягає у забезпеченні горизонтального вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів.

Суттєве зростання субвенцій, починаючи з 2015 року, стало результатом, по-перше, запровадження освітньої та медичної субвенцій, а, по-друге, збільшення обсягів субвенцій на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот, яке у 2015 році порівняно з попереднім складало 289,9%, а у 2016 році (порівняно з 2015 роком) – 246,6%, та було пов'язане зі зростанням плати за комунальні послуги [5].

Проблема 4. Зміна системи міжбюджетного вирівнювання в контексті нових орієнтирів бюджетної політики розвитку територій характеризувалася посиленням ролі субвенцій як ключового інструмента фінансового забезпечення розвитку територій з центру. З одного боку можна говорити про позитивні наслідки таких змін, оскільки відбулося обмеження ролі органів місцевого самоврядування у розпорядженні наданими бюджетними ресурсами через їх цільовий характер, що стимулює їх до збільшення власних ресурсів. З іншого – впродовж п'яти років спостерігається постійна зміна «правил» надання субвенцій до місцевих бюджетів, що негативно впливає на розвиток територій та супроводжується неспроможністю органів самоврядування до ефективного стратегічного планування власного розвитку через відсутність чіткого бачення власних можливостей та визначення наявних ресурсів.

Щодо податкових надходжень як основного джерела доходів бюджетів територій України, їх частка після початку децентралізації дещо зросла. Основними джерелами надходжень виступають податок на доходи фізичних осіб, акцизний податок та місцеві податки та збори. Бюджетна політика в частині формування доходів місцевих бюджетів була направлена на забезпечення спроможності територій через передачу до місцевих бюджетів таких вагомих джерел доходів, як ПДФО, акцизного податку, та збільшення вагомості місцевих податків. Проте такі зміни мали результатом посилення диференціації рівня бюджетного забезпечення територій через залежність надходження податків від умов розташування та розвитку громад [5]. Таким чином, відбулося посилення фінансової спроможності розвинених регіонів, міст обласного значення та територій навколо таких міст, а також поглиблення депресивності віддалених від потужних «точок зростання» сільських територій (проблема 5).

Розвиток бюджетної політики можливий лише за умови фінансового забезпечення бюджетів усіх рівнів, яке дозволить якісно виконувати видаткові повноваження покладені на субнаціональні органи влади.

ВИСНОВКИ

За результатами проведених досліджень можна зробити висновок, що сучасні інвестори мають в арсеналі широкий спектр інструментів фінансування бізнесу до яких належать як традиційні та загально розповсюджені (банківське кредитування, державна підтримка), так і інноваційні (кошти бізнес-ангелів, венчурне фінансування, краудфандинг, тощо). На сьогодні в Україні найпопулярнішим і найбільш вживаним є банківське кредитування, саме воно охоплює 3 стадії розвитку бізнесу (початкову, раннє зростання та розширення). Завдяки банківському фінансуванню більшість компаній починає працювати на ринку, розширює свої об'єми виробництва та додаткового інвестує для нарощення капіталу. Разом з тим, проведений SWOT-аналізу інструментів фінансування суб'єктів господарювання, який виявив переваги та недоліки кожного з них, показав, що інноваційні інструменти фінансування мають значний потенціал поширення, особливо в умовах швидкого розвитку інформаційних технологій. Вони можуть особливо стати в нагоді для суб'єктів малого та середнього підприємництва, роблячи більш доступними та дешевими фінансові ресурси для них. Тому перспективою подальших досліджень можуть бути розроблення системи сприяння впровадженню інноваційних інструментів фінансування бізнесу.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <https://www.treasury.gov.ua/ua>.
2. Кухта П., Піотківська І. Яким є оптимальний масштаб державних видактів в Україні. Аналітична записка. *Центр економічної стратегії*. 2015. 20 с.
3. Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 3 (105). С. 187-196.
4. Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій. Кабінет Міністрів України; Постанова, Порядок від 06.02.2012 № 106.
5. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). U-LEAD з Європою. 2018. 48 с.

REFERENCES

1. The State Treasury Service of Ukraine. Official site. Access: <https://www.treasury.gov.ua/ua>. [in Ukrainian].
2. Kukhta, P., Piotkiv's'ka, I. (2015). Yakym ye optymal'nyy masshtab derzhavnykh vydaktiv v Ukrayini [What is the optimal scale of state expenditures in Ukraine]. *Center for Economic Strategy*. 20 s. [in Ukrainian].
3. Vakhovych, I.M., Kamins'ka, I.M. (2010). Rezervy naroshchuvannya finansovoyi spromozhnosti rehioniv Ukrayiny [Reserves for increasing the financial capacity of the regions of Ukraine]. *Current economic problems*, 3 (105), 187-196. [in Ukrainian].
4. Cabinet of Ministers of Ukraine (2012). About the statement of the Procedure and conditions of granting of a subvention from the state budget to local budgets for implementation of measures concerning social and economic development of separate territories. [in Ukrainian].
5. U-LEAD with Europe (2018). Otsinka finansovoyi spromozhnosti 366 OTH za 2017 rik (u rozrizi oblastey) [Assessment of the financial capacity of 366 OTGs for 2017 (in terms of regions)], 48. [in Ukrainian].

SUMMARY

Kuznyetsova A., Pelekhay A. Problematic aspects of local budget development in the context of ensuring financial self-sufficiency of territories in Ukraine.

The purpose of the work is to identify trends and outline the problems of local budget revenues in Ukraine in the context of financial decentralization. Emphasis is placed on the need to form a systematic vision of the role of budget policy in ensuring the development of territories, determining the basis for the formation and implementation of local budgets in the context of ensuring the self-sufficiency of territorial communities formed as a result of decentralization.

The scientific article presents the results of the analysis of the development of local budgets in Ukraine in the conditions of formation and functioning of united territorial communities. Research and calculations were conducted for the periods 2008-2018 and 2013-2019, which helps to identify trends and changes in the formation of local budgets due to fiscal innovations in 2014, the analysis of own revenues and transfers per capita in the regions of Ukraine. Emphasis is placed on the budget policy of territorial development in Ukraine at the present stage to increase the role of local governments in the budget sphere, providing them with expanded functions and achieving the ability to ensure the development of the territory through efficient use of available resources and use and search for additional opportunities. The main problems that remained unresolved in the context of decentralization reforms and intensified as a result of changes were identified. There is an inflated level of redistribution of gross domestic product through the public finance sector and a low level of institutional capacity of management to effectively manage financial resources, which is characterized by the risk of declining economic development and slowing down the activity of economic entities. The high level of dependence of local budgets of territories on financial support from the state budget and the problem of inefficient distribution of powers between different levels of government are argued. Emphasis is placed on the growth of disparities in the financial capacity of territories in the context of reforms of administrative and financial decentralization. As a result of the analysis of relevant indicators, the constant change of "rules" of subventions to local budgets is justified, which negatively affects the development of territories and is accompanied by the inability of local governments to effectively strategic planning of their own development. It is established to strengthen the financial capacity of developed regions, cities of regional significance and areas around such cities, deepening the depression of rural areas far from powerful "growth points" due to decentralization changes. The role of taxes as the main sources of revenue to local budgets (personal income tax, excise tax on fuel and excise tax on the sale of excisable goods, local taxes and fees) by business entities is substantiated.

Keywords: local budgets, budget policy, territories, budget revenues, interbudgetary transfers.