

DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2018-19-165>

УДК 336.14:352(045)

Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України

Маршук Л.М.

кандидат економічних наук,
асистент кафедри фінансів
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Любчак І.С.

студентка
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті досліджено сучасний стан формування доходів місцевих бюджетів України. Проаналізовано роль та динаміку міжбюджетних трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів. Проаналізовано тенденції та проблеми у формуванні місцевих бюджетів після проведення реформи міжбюджетних відносин та визначено шляхи їх подолання.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, державний бюджет, місцевий бюджет, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, субвенції, дотації.

Маршук Л.М., Любчак І.С. РОЛЬ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ

В статье исследовано современное состояние источников формирования доходов местных бюджетов Украины. Проанализирована роль и динамика межбюджетных трансфертов в доходной части местных бюджетов. Проанализированы тенденции и проблемы в формировании местных бюджетов после проведения реформы межбюджетных отношений и определены пути их преодоления.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, государственный бюджет, местный бюджет, доходы местных бюджетов, межбюджетные трансферты, субвенции, дотации.

Marshuk L.M., Lyubchak I. S. THE ROLE OF OFFICIAL TRANSFERS IN GENERATING REVENUES OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

The article shows the current state of sources of income formation of local budgets of Ukraine. The role and dynamics of official transfers in the revenue part of local budgets are analyzed. The trends and problems that have developed in the formation of local budgets after the reform of intergovernmental fiscal relations have been analyzed and ways of overcoming them have been determined.

Keywords: interbudgetary relations, state budget, local budget, interbudgetary transfers, subventions, subsidies.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Основною умовою функціонування державності є розвиток місцевих фінансів, а також її важливого складника – місцевих бюджетів. Їх розвиток є дієвим інструментом впливу на темпи соціально-економічного розвитку як суспільства загалом, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Перехід багатьох функцій регулювання соціально-економічних процесів від державного рівня до місцевого не тільки спричиняє зростання ефективності надання суспільних послуг, але і породжує низку витрат. У цих умовах основним інструментом, що дає змогу використовувати позитивні моменти від децентралізації і мінімізувати негативні

ефекти від децентралізованого використання деяких повноважень, є державна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня, тобто міжбюджетні трансферти. Метою надання державної фінансової допомоги регіонам є вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів і муніципалітетів, доступу громадян, незалежно від місця їх проживання, до основних бюджетних послуг і соціальних гарантій за одночасного створення стимулів для проведення на регіональному і місцевому рівнях раціональної бюджетної політики, розвитку і ефективного використання податкового потенціалу, підвищення ефективності бюджетних витрат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження впливу між-

бюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів України зробили такі вчені, як С.Г. Батажок [1], Т.В. Канєва [4], А.А. Мазаракі [4], А.С. Бойко [6], та ін. Праці вказаних науковців забезпечили підґрунтя дослідження проблемних аспектів формування доходів місцевих бюджетів, що уможливило здійснення їх поглибленого оцінювання.

Формулювання цілей статті. Метою статті є дослідження теоретичних основ функціонування міжбюджетних трансфертів, проведення аналізу сучасного їх стану та визначення напрямів удосконалення міжбюджетних трансфертів в Україні.

Постановка проблеми. Обмін коштами між бюджетами у вигляді міжбюджетних трансфертів зумовлений нерівномірністю в розподілі податків та відповідальності щодо їх використання між органами влади різних рівнів. Міжбюджетні трансферти слід розглядати як важливий інструмент бюджетного регулювання, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами та виконання важливих економічних і соціальних програм. Саме за допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також розв'язуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю.

Нині механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави загалом, усунення розбіжностей у фактичному розвитку регіонів шляхом покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Варто відзначити, що дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України нині не відповідає обсягу запланованих видатків, саме тому міжбюджетні трансферти стають важливими інструментами забезпечення їх сталого розвитку. Налагоджена система трансфертних перерахунків дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад за їх низької платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня [4, с. 112].

За сучасних умов трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах, вони є основним методом бюджетного регулювання. До 2015 р. в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та інші дотації. Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів, затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 р. використання цих видів трансфертів було призупинено. З 2015 року Державним бюджетом України передбачаються такі трансферти місцевим бюджетам: базові дотації, субвенції, реверсні дотації, додаткові дотації.

У 2015–2016 роках діяв механізм, за якого держава шляхом надання спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів. Однак відповідно до чергових змін Бюджетного кодексу України кошти цих субвенцій у 2017 році мають спрямовуватися винятково на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, утримання професійно-технічних навчальних закладів державної та комунальної власності та оплати поточних видатків медичних закладів, крім видатків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Для фінансування інших видатків цих закладів уперше передбачено додаткову дотацію на фінансування переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я [6].

Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Вирівнювання відбувається за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів об'єднаних територіальних громад, бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Формула вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію в розмірі 80% різниці до цього порога. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. Якщо індекс податкоспроможності становить понад 1,1 то

вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію [3, с. 90–91].

Законодавством закріплена досить велика кількість трансфертів, без яких місцеві бюджети не зможуть мати достатній розмір доходів для надання громадянам суспільних благ. Доходи місцевих бюджетів формуються коштом податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій із капіталом, цільових фондів та трансфертів. Яким чином змінювалася дохідна частина місцевих бюджетів, проаналізовано на рисунку 1.

Протягом 2017 року до місцевих бюджетів надійшло 201,005 млрд. грн. податкових надходжень, що на 54,103 млрд. грн., 102,787 млрд. грн., 125,755 млрд. грн., 122,617 млрд. грн. більше, ніж у 2016 р., 2015 р., 2014 р. та 2013 р. відповідно. Варто зазначити, що підвищення податкових надходжень пов'язано з тим, що у 2017 році збільшилися надходження з усіх основних податкових джерел. Найбільшими статтями доходів у 2017 році були: податок на додану вартість (ПДВ) з імпортих та українських товарів, робіт і послуг, податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), податок на прибуток, рента за користування надрами та акцизи з нафтопродуктів, алкоголю і цигарок.

Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів у 2017 році становив 25,969 млрд. грн., що на 13,841 млрд. грн. більше за відповідний показник у 2013 році. У 2017 році частка неподаткових надходжень порівняно з попередніми роками значно зросла, це було пов'язано зі збільшенням частини чистого прибутку (доходу) державних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів загалом на 1,6 млрд. грн. порівняно з 2016 роком, що можна вважати обґрунтованим з огляду на очікування більш ефективного управління державним майном у результаті зміни менеджменту державних підприємств (у ключових державних монополіях керівництво вже змінилося і є очікування щодо підвищення прибутковості таких підприємств).

У 2017 році обсяг доходів від операцій з капіталом зменшився на 0,5 млрд. грн. порівняно з аналізованим 2013 роком. Водночас частка доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів протягом аналізованих років значно не змінилася, оскільки цей вид бюджетних доходів залишається незначним. Незначний обсяг і, відповідно, невелика питома вага доходів від операцій із капіталом пояснюється надзвичайно неефективним використанням державного та комунального майна.

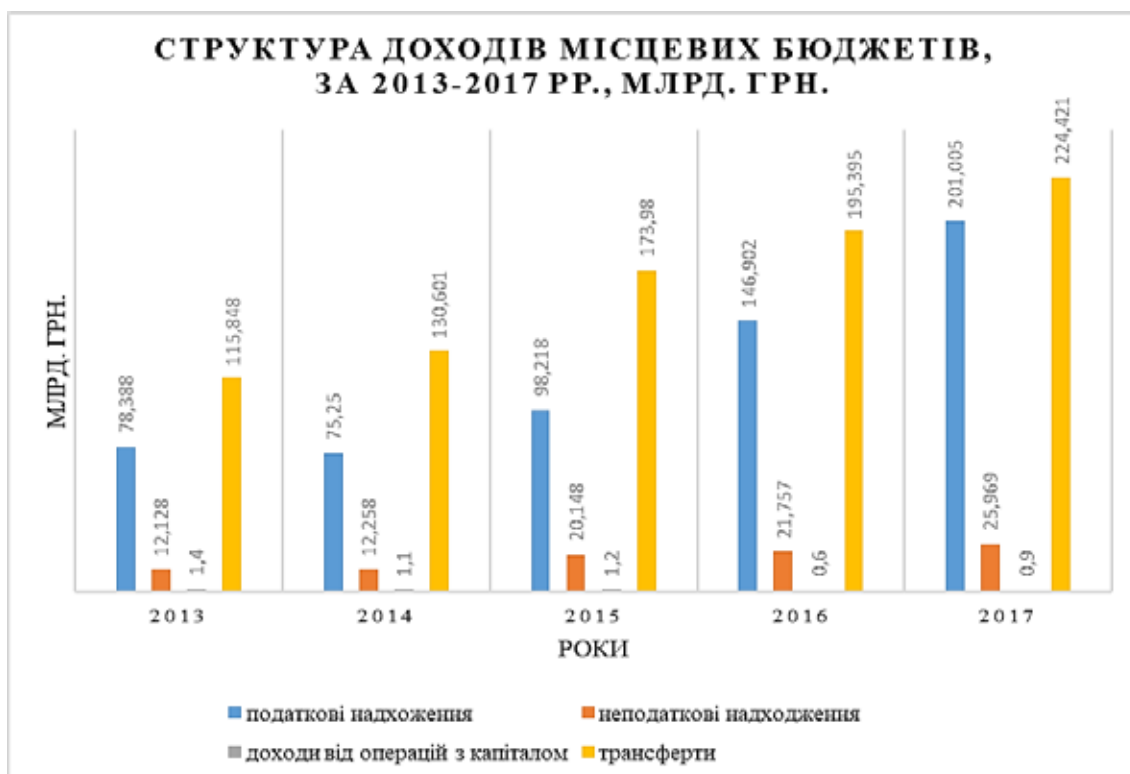


Рис. 1. Структура доходів місцевих бюджетів в Україні (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за 2013–2017 рр., млрд. грн.

За даними Державної казначейської служби України, у 2017 році було перераховано 224,4 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів. 2017 рік є третім роком упровадження нової моделі міжбюджетних відносин, запровадженої у грудні 2014 року. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів за аналізований період становить 56,8%. Більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу [5].

Так, загальний обсяг трансфертів із Державного бюджету місцевим бюджетам на 2017 р. становить 224,4 млрд. грн., у тому числі загального фонду 220,9 млрд. грн., спеціального фонду – 3,6 млрд. грн.

Традиційно у структурі трансфертів переважну частку займають субвенції із соціального захисту населення. За 2017 рік вони становили 116,48 млрд. грн., а саме 49,8% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у 2016 році ця частка становила 48,2% (94,2 млрд. грн.).

Із загального фонду Державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам дотації в сумі 22,9 млрд. грн., що у 3,3 раза більше, ніж визначено на 2016 р., із них:

- базову дотацію в обсязі 5,8 млрд. грн., що майже на 1 млрд. грн. більше, ніж у 2016 р. (надається для вирівнювання місцевих бюджетів за доходами в розмірі 80% суми, необхідної для досягнення відповідним місцевим бюджетом рівня 90% від середнього рівня податко-спроможності (обсягу доходів на одного мешканця)). Таку дотацію отримують 18 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 376 районних бюджетів та 137 бюджетів об'єднаних територіальних громад;

- стабілізаційну дотацію надано у 2017 році в обсязі 2 млрд. грн. (на рівні з 2016 роком). Ця дотація надається для покриття можливих фактичних диспропорцій під час запровадження нової моделі відносин державного бюджету з місцевими бюджетами;

Інші додаткові дотації на:

- забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 10 млн. грн. (на рівні 2016 р.);

- компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 135,2 млн. грн. (на 52,8 млн. грн., або на 64,1% більше, ніж у 2016 р.);

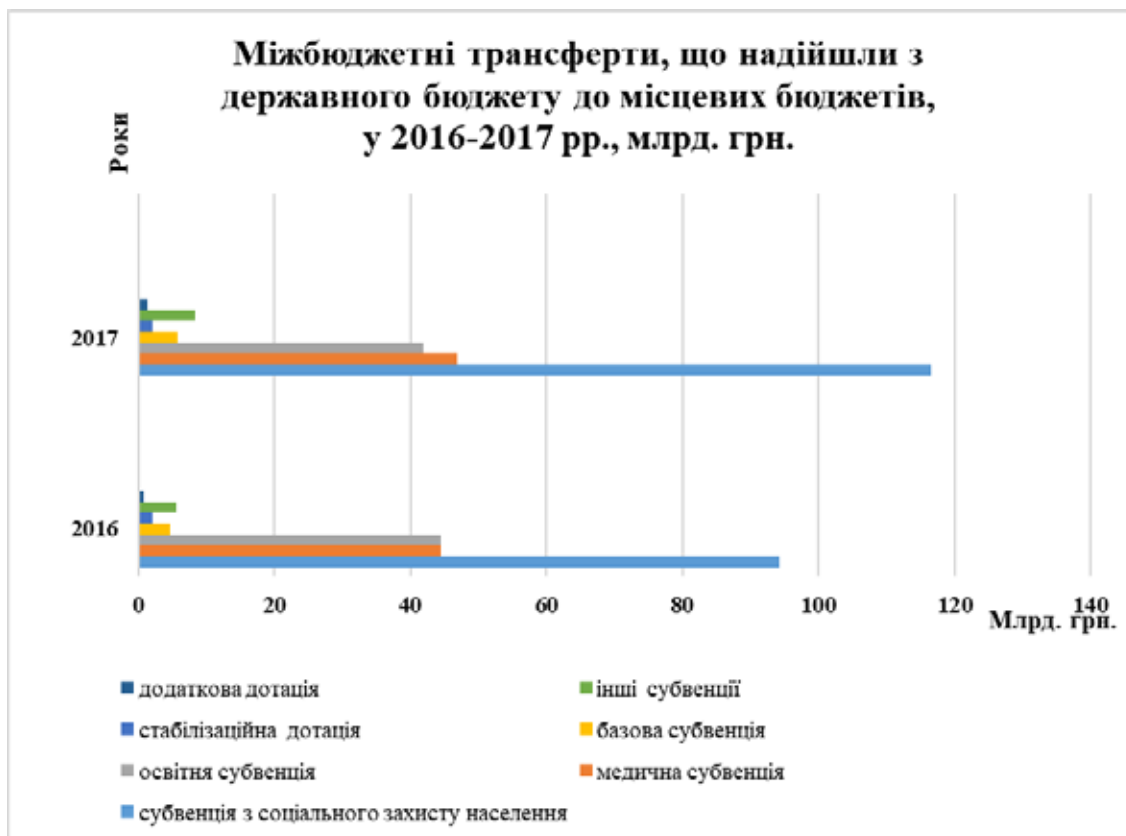


Рис. 2. Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, у 2016–2017 рр. [2]

Щодо медичної субвенції, то у 2017 році вона становила 46,8 млрд. грн, або на 2,6 млрд. грн. більше від показника на 2016 р. Освітню субвенцію в обсязі 41,9 млрд. грн., що майже на 3 млрд. грн., або на 6,6%, менше від показника 2016 р. При цьому в складі освітньої субвенції враховано видатки на здобуття повної загальної середньої освіти учнями професійно-технічних навчальних закладів у сумі 1,6 млрд. грн.

Така зміна обсягу субвенції пов'язана із запропонованими урядом новими вимогами щодо її надання, згідно з якими субвенція спрямовуватиметься винятково на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів та професійно-технічних навчальних закладів у частині надання повної середньої освіти.

Поряд з тим, в освітній субвенції заплановано резерв коштів, обсяг якого не може перевищувати 1% від загального обсягу субвенції, у сумі 402,9 млн. грн., та для надання місцевим бюджетам Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, після повернення територій під контроль державної влади – 1,6 млрд. грн.

У бюджеті 2017 року передбачена нова субвенція на виплату грошової компенсації для сімей загиблих осіб, а також для осіб з інвалідністю I–II групи (Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту») та осіб, які втратили функціональні можливості, інвалідність яких настала внаслідок поранення, контузії або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, та потребують поліпшення житлових умов, – 117,0 млн. грн., або 35% від планового показника [1, с. 82].

Висновки з цього дослідження. Отже, для реалізації принципів ефективного функціонування бюджетної системи на рівні місцевого самоврядування необхідно забез-

печити належний рівень фінансування відповідних суспільних потреб, виходячи з основних завдань органів місцевого самоврядування на основі дієвого бюджетного планування та результативного використання бюджетних коштів. Створення належних фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, формування збалансованої системи їх фінансового забезпечення потребує відповідних підходів до визначення пріоритетів бюджетної політики щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів.

Ключовими заходами, котрі сприятимуть ефективному використанні системи міжбюджетних відносин, є:

– удосконалення системи нормативно-правового забезпечення. Це дозволить органам місцевої влади додатково залучати позабюджетні кошти, зокрема за рахунок запозичень та зростання частки доходів від комунального майна в загальній структурі надходжень;

– повний перехід до системи цільового надання міжбюджетних трансфертів. Це дасть змогу контролювати напрями використання коштів, що передаються до місцевих бюджетів. Надання коштів на фінансування конкретних заходів дасть змогу відстежувати напрями та ефективність їх використання та здійснювати зіставлення затрат та результатів від їх використання;

Отже, міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у розвитку місцевих бюджетів та створенні умов для збільшення доходів органів місцевого самоврядування. Якщо доходи місцевих бюджетів збільшуються, то, відповідно, поповнюється державний бюджет, тому держава як вищий орган управління фінансовими ресурсами повинна забезпечувати місцеві бюджети дохідними джерелами для виконання як власних, так і делегованих повноважень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Батажок С.Г. Доходи місцевих бюджетів як основа фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / С.Г. Батажок // Формування ринкових відносин в Україні. 2017. № 2. С. 89–91.
2. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2017 рік. URL: http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2017_monitoring_ukr_0.pdf
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Державне фінансове регулювання економічних перетворень / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг.ред. А.А. Мазаракі. К.: Київ. нац. торг. – екон. ун-т, 2015. 376 с.
5. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
6. Покоłodна О.В. Формування місцевих доходів в Україні в 2016 році / О.В. Покоłodна, А.С. Бойко // Вісник економіки транспорту і промисловості. 2017. № 54. С. 203–208.

REFERENCE:

1. Batazhok S. Gh. Dokhody miscevykh bjudzhetiv jak osnova finansovoji nezalezhnosti orghaniv miscevogho samovrjaduvannja / S. Gh. Batazhok // Formuvannja rynkovykh vidnosyn v Ukraini. 2016. № 2. S. 89–91.
2. Bjudzhetnyj monitoryngh. Analiz vykonannja bjudzhetu za 2017 rik. URL: http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2017_monitoring_ukr_0.pdf
3. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
4. Derzhavne finansove rehuljuvannja ekonomichnykh peretvorenj / I. Ja. Chughunov, A.V. Pavelko, T.V. Kanjeva ta in.; za zagh.red. A. A. Mazaraki. K. : Kyjiv. nac. torgh. – ekon. un-t, 2015. 376 s.
5. Oficijnyj veb-sajt Derzhavnoji kaznachejskoho sluzhby Ukrainy. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
6. Pokolodna O.V. Formuvannja miscevykh dokhodiv v Ukraini v 2016 roci/ O.V. Pokolodna, A.S. Bojko // Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti. 2017. № 54. S. 203–208.