

УДК 336:1:352(045)

Міжбюджетні трансферти у фінансовому вирівнюванні адміністративно-територіальних формувань

Маршук Л.М.

асистент кафедри фінансів
Вінницького торговельно-економічного інституту
Київського національного торговельно-економічного університету

Лупіна Д.А.

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

У статті визначено особливості функціонування системи міжбюджетних трансфертів як інструменту бюджетного регулювання економічного розвитку. Проаналізовано динаміку основних міжбюджетних трансфертів в Україні та визначено їх частку в доходах місцевих бюджетів. Проаналізовано тенденції та проблеми, що склалися у формуванні місцевих бюджетів після проведення реформи міжбюджетних відносин, та визначено шляхи їх подолання.

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

Маршук Л.М., Лупіна Д.А. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ В ФИНАНСОВОМ ВЫРАВНИВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

В статье определены особенности функционирования системы межбюджетных трансфертов как инструмента бюджетного регулирования экономического развития. Проанализирована динамика основных межбюджетных трансфертов в Украине и определено их доля в доходах местных бюджетов. Проанализированы тенденции и проблемы, что сложились в формировании местных бюджетов после проведения реформы межбюджетных отношений, и определены пути их преодоления.

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

Marshuk L.M., Lupina D.A. INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS IN THE FINANCIAL EQUALIZATION ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL UNITS

The article specifies the features of the functioning of the system of interbudgetary transfers as an instrument of budget regulation of economic development. The dynamics of the main interbudgetary transfers in Ukraine is analyzed and their share in the revenues of local budgets is determined. 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, transfers, subventions, subsidies.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Одними із важливих завдань місцевих бюджетів нині є забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів та формування міжбюджетних відносин для підвищення рівня фінансової самодостатності шляхом посилення бюджетної децентралізації. Механізм міжбюджетних відносин відіграє ключову роль у соціально-економічному розвитку. Він визначає пропорції розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів між рівнями бюджетної системи та повинен бути орієнтованим на забезпечення збалансованості і стійкості місцевих бюджетів, тому

особливої актуальності в умовах економічної нестабільності набувають необхідність запровадження нового механізму міжбюджетного регулювання та упорядкування складу діючих міжбюджетних трансфертів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання формування та вдосконалення теоретико-методологічних засад функціонування системи міжбюджетних трансфертів останніми роками перебувають у центрі уваги науковців і досліджуються у працях таких учених-економістів, як О. Василик, І. Запатріна, І. Лук'яненко [7], Л. Лисяк, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, В. Федосов,

І. Чугунов, С. Юрій та ін. Проблематика використання міжбюджетних трансфертів як інструменту фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах розглядається в рамках досліджень провідних представників різних економічних шкіл: Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, Дж.М. Кейнса [6], П. Самуельсона, А. Сміта [9], Дж. Стігліца, Дж. Тобіна, А. Лаврова, А. Пігу, С. Фішера, Дж. Хікса. Недостатньо дослідженими залишаються питання щодо формування міжбюджетних трансфертів, зокрема вдосконалення їх структури, класифікації, механізму розрахунку, що сприятиме розвитку економіки, створюючи підґрунтя для проведення структурних реформ та забезпечуючи фінансові потреби місцевих органів влади щодо реалізації їх конституційних обов'язків.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є узагальнення теоретичних підходів до сутності міжбюджетних відносин, визначення особливостей функціонування системи міжбюджетних трансфертів як інструменту бюджетного регулювання економічного розвитку, аналіз тенденцій та проблем, що склалися у формуванні місцевих бюджетів після проведення реформи міжбюджетних відносин, та визначення шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Міжбюджетні відносини є одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави, що використовується для подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

Нині механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави у цілому, 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. За допомогою міжбюджетних трансфертів вирішується ціла низка проблем, серед яких [5, с. 80]:

- розподіл видатків відповідно до розподілу повноважень між виконавчою державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення місцевих бюджетів дохідними джерелами для виконання власних і делегованих повноважень;
- перерозподіл через державний бюджет фінансових ресурсів від багатших у фінансовому розумінні бюджетів до бідних;
- формування умов для збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування у мобілізації доходів;
- використання у процесі виконання бюджетів різних форм і методів взаємодії між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Слід зазначити, що в останні роки для України характерними стали масштабні наслідки централізованості місцевих фінансів, зменшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування та зростання дотаційності місцевих бюджетів. Усе це спричиняє проблеми функціонування місцевого самоврядування, реалізації регіональної політики та бюджетної безпеки у цілому. Отже, важливими питаннями є розроблення та реалізація державної регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальної асиметрії в соціально-економічному розвитку і забезпечення формування такої фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для їх сталого розвитку. Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій є регулювання міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. До 2015 р. в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України (стаття 96): 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.

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на [2]:

1) базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

2) субвенції;

3) реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;

4) додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою).

Такі зміни суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Важливим є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Подібний підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу і передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після вирівнювання мають коливатися в межах 20–40%. 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.

За даними Державної казначейської служби України, у 2016 р. було перераховано 195,4 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 99,3% від планового річного обсягу.

Практично вся сума надійшла до загального фонду місцевих бюджетів, це становило 99,5% плану. До спеціального фонду надійшло лише 64,0% від запланованого обсягу.

Стан перерахування трансфертів із державного бюджету до місцевих характеризується дані, наведені в табл. 1.

Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2016 р. становила 53,4%, що менше показника минулого року на 5,7 в. п. (рис. 1). Більшість трансфертів, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу. При цьому на відміну від минулого року відсутня субвенція на підготовку робітничих кадрів (її фактичний обсяг у 2015 р. становив майже 5,5 млрд. грн.).



Рис. 1. Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2011–2016 рр.

Джерело: складено за результатами дослідження

Традиційно у структурі трансфертів значну частку займають субвенції із соціального захисту населення. За 2016 р. вони становили 48,2% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2015 р. ця частка становила 36,4%) (рис. 2). Також вагому частку у структурі трансфертів займають медична та освітня субвенції: 22,7% та 22,8% відповідно (за 2015 р. – 26,5% та 25,3%). Решта міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, у загальній структурі займають лише 6,2% проти 11,7% у попередньому році. Основним чинни-

Таблиця 1

Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2014–2016 рр. [3]

Міжбюджетні трансферти	Факт за 2014 р.	Факт за 2015 р.	Факт за 2016 р.	Виконання плану, %
Усього, млн. грн., у т. ч.:	130 600,7	173 980,0	195 395,3	99,3
• загальний фонд	116 782,3	173 196,8	194 706,2	99,5
• спеціальний фонд	13 818,4	783,2	689,1	64,0

ком такого зменшення є відсутність у 2016 р. субвенції на підготовку робітничих кадрів.

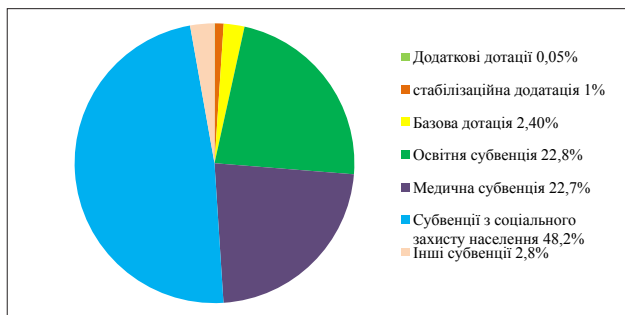


Рис. 2. Структура трансфертів, що передаються з державного до місцевих бюджетів, за 2016 р.

Джерело: складено за результатами дослідження

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» передбачено фінансування таких інших дотацій:

– стабілізаційної дотації профінансовано в сумі 2,0 млрд. грн.;

– додаткової дотації з державного бюджету міському бюджету міста Славутич на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста – 10,0 млн. грн.;

– додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності – 82,4 млн. грн.

Для забезпечення видатків установ медичної та освітньої сфери, які належать до повноважень місцевих бюджетів, було спрямовано субвенції в сумі 88,9 млрд. грн., що становить практично 100,0% передбаченого на рік обсягу. При цьому:

– медична субвенція профінансована в сумі 44,4 млрд. грн.;

– освітня субвенція – 44,5 млрд. грн.

Субвенції соціального спрямування за 2016 р. були профінансовані в обсязі 94,2 млрд. грн., або 99,7% річного плану, у т. ч.:

– субвенція на виплату допомоги сім'ям із дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам із дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – 47,1 млрд. грн., що становить 99,9% від планового показника;

– субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопос-

тачання і водовідведення, квартирної плати, вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 44,1 млрд. грн., або 99,7% від планового показника;

– субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 2,3 млрд. грн., або 99,3% від планового показника;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 0,6 млрд. грн., або 91,0% від планового показника.

Також зазначимо, що на 2016 р. не заплановано субвенцію на надання пільг із послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (окрім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян. У 2015 р. її було перераховано місцевим бюджетам обсягом 1,7 млрд. грн. Отже, у 2016 р. місцеві бюджети мають самостійно забезпечити фінансування цих видатків.

Найбільшими показниками виконання річного плану характеризувалися такі субвенції:

– на реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів із виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» – 179,7 млн. грн., або майже 100,0% річного плану;

– виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води – 8,5 млн. грн., або 99,9% річного плану;

– міському бюджету міста Харків на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг у форматі «Прозо-

рий офіс», – 20,1 млн. грн., або 99,9% річного плану;

– на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I–II груп із числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції та потребують поліпшення житлових умов, – 416,1 млн. грн., або 99,8% річного плану.

До державного бюджету України з місцевих бюджетів у 2016 р. надійшло 4,2 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів, що на 32,7% більше за відповідний показник попереднього року. Реверсна дотація становила 3,0 млрд. грн., або 97,8% від запланованого показника на рік. Окрім того, до міжбюджетних трансфертів, що надаються з місцевих бюджетів, належать субвенції на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Такі субвенції перераховано в обсязі 1,2 млрд. грн. У цілому загальний обсяг трансфертів до державного бюджету щодо аналогічного показника 2015 р. збільшився на 1,0 млрд. грн. і становив 1,2% усіх видатків місцевих бюджетів (рис. 3).



Рис. 3. Динаміка перерахування трансфертів із місцевих бюджетів до державного бюджету за 2011–2016 рр.

Джерело: складено за результатами дослідження

Отже, 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 із кожним роком усе чіткіше відображаються в обсягах міжбюджетних трансфертів, що передаються із центрального місцевим бюджетам для їх збалансування. Підтвердженням цього слугують аналітичні дані щодо динаміки та структури міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, які наведені вище.

Висновки з цього дослідження. Проведений аналіз свідчить про те, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на нині зводиться до вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. На сучасному етапі проводиться динамічний процес децентралізації місцевого самоврядування, через що доходи місцевих бюджетів стрімко зростають, що позитивно впливає на державний бюджет. Отже, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів зменшується, що означає:

- забезпечення стійкого економічного зростання регіонів за рахунок оптимального використання бюджетно-податкового потенціалу;
- зростання якості життя населення, соціального захисту і високого рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот;
- зміцнення адміністративно-територіальної цілісності країни;
- підвищення політичної відповідальності та прозорості управлінських рішень;
- результативність функціонування інституту місцевого самоврядування.

Таким чином, міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у стимулюванні 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. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку : [монографія] / Л.В. Лисяк [та ін.] ; за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.В. Лисяк ; Дніпропетр. держ. фінанс. акад. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. – 396 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ibser.org.ua/sites/default/files/kv_iv_2016_monitoring_ukr_0.pdf.

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. Іоненко К.В. Дослідження факторів формування фінансового потенціалу регіону / К.В. Іоненко // Вісник Полтавського національного технічного університету. – Полтава : ПНТУ, 2005. – № 4(7). – С. 80–84.
6. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс ; пер. проф. Н.Н. Любимова. – М. : Гелиос АРВ, 2012. – 352 с.
7. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : [монографія] / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К. : НаУКМА, 2014. – 229 с.
8. Рябушка Л.Б. Особливості формування та розвиток системи міжбюджетних відносин / Л.Б. Рябушка, Ю.В. Ластовина // Бізнес Інформ. – 2011. – № 3. – С. 95–99.
9. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов : в 3х т. / А. Смит ; пер. П.А. Бибикина. – СПб. : Тип. И. Глазунова, 1866. – Т. 2. – 612 с.