

УДК 336.1

Вінницька О.А.

аспірант кафедри фінансів

Національної академії статистики, обліку та аудиту

ВПЛИВ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ НА ДОХІДНУ ЧАСТИНУ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Визначено особливості впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. Встановлено, що структура доходів місцевих бюджетів за джерелами їх формування характеризується високою питомою вагою бюджетних трансфертів, що є свідченням значної фінансової залежності органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів створить умови для фінансової незалежності місцевих органів влади.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, бюджетна політика, доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні відносини.

Винницькая О.А. ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ НА ДОХОДНУЮ ЧАСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Определены особенности влияния межбюджетных трансфертов на доходную часть местных бюджетов. Установлено, что структура доходов местных бюджетов по источникам их формирования характеризуется высоким удельным весом бюджетных трансфертов, которые являются свидетельством значительной финансовой зависимости органов местного самоуправления. Обосновано, что увеличение части собственных доходов местных бюджетов создаст условия для финансовой независимости местных органов власти.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, бюджетная политика, доходы местных бюджетов, межбюджетные отношения.

Vinnytska O.A. THE INFLUENCE OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS ON THE PROFITABLE PART OF LOCAL BUDGET

Defined the influence of inter governmental transfers of the profitable part of local budgets. Established that the structure of local budgets sources of formation characterized by a high proportion of budget transfers in evidence of significant financial dependence of local governments. Proved that increasing share of own local revenues will create conditions for the financial independence of local authorities.

Keywords: intergovernmental transfers, budget policy, local revenues, intergovernmental relations.

Постановка проблеми. Нині спостерігається зростаюча роль державного регулювання національної економіки, пріоритетним напрямом якого є згладжування просторової економічної поляризації на трансфертній основі. У цих умовах вимоги до трансфертної політики підвищуються, оскільки вона стає головною передумовою ефективності державного управління як у масштабах регіону, так і країни в цілому. 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 дозволяє 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 при одночасному створенні стимулів для проведення на регіональному і місцевому рівнях раціональної бюджетної політики, розвитку і ефективне використання податкового потенціалу, підвищенні ефективності бюджетних витрат.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань міжбюджетних відносин займає важливе місце у працях таких вітчизняних учених, як Т.Г. Бондарук [1], І.О. Луніна [2] та ін., більшість робіт цих авторів стосуються визначеного кола питань бюджетної практики, міжбюджетних відносин. Проте багато питань щодо аналізу міжбюджетних трансфертів та їх впливу на дохідну частину місцевих бюджетів залишаються недостатньо вивченими.

Постановка завдання. На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає у визначенні особливостей міжбюджетних

трансфертів, їх впливу на дохідну частину місцевих бюджетів та визначенні дієвих механізмів підвищення якості управління ними.

Виклад основного матеріалу дослідження. До поточних офіційних трансфертів зараховувалися грошові кошти, які отримували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності дохідних джерел. Капітальні офіційні трансферти передбачали цільове використання отриманих коштів, переважно для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Згідно із сучасним вітчизняним законодавством до бюджетних трансфертів належать не лише кошти, які отримують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів від місцевих бюджетів до державного бюджету. Трансферти є однією із форм фінансування соціально-економічного розвитку, інструментом його регулювання, одним із джерел поповнення місцевих бюджетів. За Бюджетним кодексом України, міжбюджетні трансферти – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого» [3].

Бюджетний кодекс України поділяє міжбюджетні трансферти на чотири види [3]: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Дотація вирівнювання – «міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує» [3]. Основною метою дотацій є вирівнювання дохідної спроможності бюджету, що її отримує. Дотації вирівнювання бюджетам Автономної Республіки Крим, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення надаються з державного бюджету України. З бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення надаються дотації бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Дотації можуть розраховуватися, наприклад, залежно від чисельності населення, податкового потенціалу або від потреб у витратах. Вони можуть бути пов'язані з податковим зусиллям одержувача такою залежністю, коли збільшення суми місцевих податків веде до збільшення розміру дотацій місцевим органам влади. Втім, співвідношення може бути і зворотним, коли посилення місцевого податкового навантаження негативно впливає на розмір дотацій, що виділяються.

Другий вид трансфертів – субвенції – Бюджетний кодекс трактує як «міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції» [3]. Вони можуть надаватися як державним, так і місцевими бюджетами і передбачають цільове використання одержаних коштів. З державного бюджету України субвенції можуть надаватися на здійснення програм соціального захисту; на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень унаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів. З місцевих бюджетів надаються субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальної громади сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

Трансферти третього виду – це передача коштів до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Вони використовуються у випадках, коли прогнози показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету [3].

Необхідно відокремлювати трансферти, які місцеві бюджети отримують з державного бюджету, і трансферти, які місцеві бюджети перераховують до державного бюджету. Останні за своєю природою для місцевих бюджетів є від'ємними. Тому виділяють так звані «чисті трансферти», які є різницею між міжбюджетними надходженнями і вилученнями. У багатьох країнах загальний обсяг чистого трансферту встановлюється законом як частка від доходів державного бюджету.

До четвертого виду міжбюджетних трансфертів відносять інші дотації, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

Отже, за сучасних умов трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах, вони є основним методом бюджетного регулювання.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:

- 1) базова дотація;
- 2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- 4) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 5) освітня субвенція;
- 6) субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- 7) медична субвенція;
- 8) субвенція на забезпечення медичних заходів окремими державними програм та комплексних заходів програмного характеру;

9) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;

10) субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків);

11) інші додаткові дотації та інші субвенції [3].

Сучасне відношення до трансфертної політики характеризується, принаймні, трьома рисами.

По-перше, в наш час міжрегіональні контрасти досягли свого граничного з позиції забезпечення національної економічної безпеки рівня. Внаслідок цього скорочення відмінностей в соціально-економічному розвитку регіонів країни є стратегічно важливою державною задачею, вирішення якої вимагає трансформацію системи управління трансфертними потоками. Актуальність цього аспекту загострює ту обставину, що низка питань щодо міжбюджетних відносин дотепер залишається відкритою. Так, продовжується дискусія про те по якому шляху, переважної централізації або децентралізації, повинні будуватися взаємовідносини між центром і регіонами.

По-друге, бюджет сьогодні є найважливішим джерелом фінансування соціально-економічних програм розвитку регіонів. Тенденція централізації бюджетних коштів, скорочення податкових прав органів місцевого самоврядування посилює залежність темпів економічних перетворень в регіонах від державної фінансової допомоги. Першочерговим завданням останньої є вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів. При цьому декларується принцип пріоритетного фінансування витрат, пов'язаних із забезпеченням мінімальних державних соціальних стандартів, що підкреслює спрямованість трансфертної політики.

По-третє, закріплені за регіонами джерела податкових надходжень не дають достатню кількість коштів для виконання бюджетних зобов'язань [1]. Внаслідок цього регіони стають залежними від трансфертів по лінії бюджетного вирівнювання.

Трансферти в бюджетних системах із стійким розподілом доходів і повноважень по витратах є основним механізмом гармонізації міжбюджетних відносин.

Розрізняють два основні типи міжбюджетних трансфертів: вертикальні (від бюджетів вищого рівня до нижчестоящих) і горизонтальні (між бюджетами одного рівня). Вертикальні міжбюджетні трансферти, у свою чергу, підрозділяються на загальні (вирівнюючі) і цільові (спеціальні) трансферти.

Загальний, або вирівнюючий, трансферт призначений для згладжування відмінностей регіонів по бюджетній забезпеченості доходами щодо потреб у витратах, що витікають з бюджетних повноважень. Сума трансферту розподіляється місцевими органами влади. Цільові (спеціальні) трансферти призначаються для здійснення певних завдань державної регіональної політики.

І.О. Луніна висловлює думку щодо поділу трансфертів для місцевих бюджетів на декілька видів [2, с. 375]:

- дотації – трансферти для короткострокового збалансування фінансових можливостей бюджетів;
- дотації вирівнювання – трансферти для вирівнювання фінансових можливостей регіонів;
- субвенції – трансферти для участі державного бюджету у фінансуванні вирішення певних регіональних та місцевих проблем.

Трансферти першого виду надаються у випадках, коли доходи і видатки бюджетів різних рівнів змінюються по-різному, і отже, можливим є виникнення фінансових труднощів, а також коли виникає необхідність у внесенні певних змін у первинний розподіл доходів.

Другий вид трансфертів надається у випадках, коли вони не мають спеціального цільового спрямування, їх надання не порушує самостійності місцевих органів влади, тобто одержувач коштів залишається вільним у своїх рішеннях [2, с. 375].

Трансферти третього виду можуть надаватися для фінансування певного напрямку діяльності, тобто мати цільовий характер. Надання цільових трансфертів є економічно виправданим, якщо при розподілі завдань між різними рівнями влади не вдалося порівняти корисність регіональних і місцевих товарів і послуг, а через оподаткування не вдалося досягти фіскальної еквівалентності, тобто привести у відповідність перелік користувачів благом і тих, хто платить податки до відповідного бюджету [2, с. 376].

Дотації і субвенції не є повністю взаємозамінними, оскільки їх частка у розмірі перерахованих сум залежить від важливості цілей. Так, наприклад, дотації будуть доречніші у тому разі, якщо треба здійснити вирівнювання: в більшості випадків держава надає такі дотації, які дозволяють вирівняти одночасно як горизонтальну, так і вертикальну податкову нерівність.

Якщо ж стоїть тільки одна мета – заповнити розриви між місцевими витратами і власними податковими надходженнями, то варто вдаватися до дотацій, оскільки субвенції більшою мірою, чим дотації, обмежують свободу дії місцевих органів влади, коли для цього немає виправданих підстав. Тому дотації використовуються майже виключно у тих випадках, коли треба заповнити фінансування поточних витрат муніципальних утворень, на які бракує коштів, а не для фінансування капітальних витрат.

У цьому дослідженні аналізуються трансферти, які передаються із державного до місцевих бюджетів та залежно від цільового спрямування коштів поділяються на:

1) дотації – поточні грошові допомоги, які отримують бюджети нижчих рівнів при нестачі доходних джерел для збалансування цих бюджетів;

2) субвенції – капітальні грошові допомоги – передбачають цільове використання одержаних коштів та пов'язані в основному з виконанням органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень.

Законодавством закріплена достатньо велика кількість різних трансфертів, без яких місцеві бюджети не зможуть мати достатній розмір доходів,

для надання громадянам суспільних благ [4, с. 204]. Динаміка міжбюджетних трансфертів за 2010–2014 рр. наведена у таблиці.

Як видно із таблиці, майже всі різновиди трансфертів з кожним роком збільшуються. Зокрема, дотація вирівнювання, що являє собою міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує, у 2014 р. становила 60,9 млрд грн, що на 9% більше порівняно з 2013 р. та на 40% – порівняно з 2010 р. Величина субвенцій соціального захисту населення у 2014 р. збільшилася на 6% порівняно з 2013 р. та на 96% порівняно з 2010 р.

Даний показник є важливим, оскільки в економічному сенсі через систему соціального захисту відбувається вторинний перерозподіл доходів у суспільстві з метою максимально можливого забезпечення рівності усіх верств населення, підтримка вразливих прошарків, які тимчасово чи постійно потребують особливої уваги з боку суспільства [6, с. 342].

Соціальні трансферти є потужним інструментом перерозподілу доходів та способом реалізації перерозподільчої політики держави. Трансфертні платежі впливають на те, як сумарний дохід суспільства розподіляється поміж його членами. Внутрішня структура соціальних трансфертів різниться в залежності від особливостей моделі соціальної політики та містить у собі три узагальнених елементи: соціальне страхування; соціальну допомогу; дитячу допомогу [7]. Як доводять дослідження Інституту демографії та соціальних досліджень НАНУ, механічне збільшення частки соціальних трансфертів у структурі доходів не має пропорційної залежності зі ступенем нерівності у суспільстві. Недосконалість політики надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів.

Останніми роками постійно зростає обсяг трансфертів та їх частка у структурі доходів місцевих бюджетів. За даними Державного казначейства України, у 2014 р. було перераховано 130,6 млрд грн міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 94,9% річного плану. З них до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 97,2% річного плану. До спеціального фонду надійшло 79,2% від запланованого на рік обсягу [8, с. 66].

Аналіз динаміки міжбюджетних трансфертів за 2010–2014 рр. показав, що майже всі різновиди трансфертів з кожним роком збільшуються. За даними Державного казначейства України, у 2014 р. було перераховано 130,6 млрд грн міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 94,9% річного плану.

Таблиця

Міжбюджетні трансферти за 2010–2014 рр., млн грн

Назва трансферту	Передбачено на				
	2010	2011	2012	2013	2014
Дотація вирівнювання	43 640,5	43 630,0	51 649,9	55 695,4	60 922,4
Всього по субвенціях соціального захисту населення	26 772,4	36 508,9	43 731,9	49 543,5	52 570,7
Додаткові дотації	582,8	4 483,6	8 976,3	5 524,9	3 953,8
Всього по трансфертам загального фонду	73 243,9	90 639	117 653	115 421	120 136
Всього по трансфертам спеціального фонду	8 080,96	5 877,24	10 772,2	6 544,4	17 452,7
Всього по загальному та спеціальному фондах	81 324	96 516	128 425	121 965	137 588
Кошти, що надходять з місцевих бюджетів до Державного бюджету	7 089,89	2 507,12	1 137,23	1 469,2	2 003,2

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України [5]

Таким чином, основними недоліками міжбюджетних відносин залишаються такі:

- постійна відсутність визначеності у відносинах між ланками бюджетної системи, що виключало будь-яку можливість самостійного бюджетного прогнозування;

- відсутність своєчасного реагування на зміни соціально-економічних умов розвитку держави, що сприяло назріванню суперечностей і, отже, радикальним перетворенням;

- слабе врахування потреб громад у процесі обрахунку трансфертів і недостатність прав щодо визначення їх обсягів.

- формування місцевих бюджетів відбувається на недосконалій податковій базі;

- трансферти та передані доходи залишаються вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів;

- місцеві податки і збори є занадто малими, щоб відігравати певну роль у доходах, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів [9];

- розподіл дотацій та субвенцій мають непередбачуваний і нечіткий характер [4].

Висновки. З наведеного вище можна зробити такі висновки. За результатами оцінки впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів визначено, що необхідність у міжбюджетних трансфертах – додаткових коштів, переданих із державного бюджету до місцевих, виникає внаслідок невідповідності розподілу повноважень між органами управління до розподілу дохідних джерел на їх виконання. У структурі доходів місцевих значну частину займають трансферти, частка яких у 2014 р. у загальних надходженнях складала 56,4%. Водночас спостерігається тенденція і до зростання загального обсягу трансфертів. Тобто розмір трансфертів з кожним роком збільшується, що показує залежність місцевих бюджетів від додаткових коштів, що надходять з державного бюджету країни.

Аналіз практики процесів формування та мобілізації доходів місцевих бюджетів України дав можливість виявити: трансферти посідають найбільшу частку у структурі доходів місцевих бюджетів, міс-

цеві податки і збори не відіграють істотної ролі у формуванні місцевих бюджетів, а є доповненням до загальнодержавних податків. Головним завданням регіональної економічної політики залишається удосконалення механізму формування доходів місцевих бюджетів.

Обґрунтовано, що наявність міжбюджетних відносин обумовлена передусім недостатністю власних коштів місцевих бюджетів. Практика перерахування коштів до бюджетів іншого рівня в Україні довела неоптимальність чинної моделі надання трансфертів. Отже, необхідним є проведення реформування існуючої моделі міжбюджетних відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: [моногр.] / Бондарук Т.Г.; НАН України; Ін-т екон. та прогнозів. – К.: Експрес, 2009. – 608 с.
2. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України / Луніна І.О. – К.: Наукова думка, 2006. – 432 с.
3. Бюджетний кодекс України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51) [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
4. Кузьминчук Н.В. Аналіз видів міжбюджетних трансфертів щодо вирішення регіональних проблем формування бюджетів [Текст] / Н.В. Кузьминчук, О.Г. Зима // Проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 198-205.
5. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>.
6. Герасименко Г.В. Організаційні засади та фінансове забезпечення системи соціальної підтримки населення в Україні / Г.В. Герасименко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 1. – С. 339-346.
7. Щодо основних напрямків реформування трансфертної політики держави. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/595/>.
8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 р. / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудик А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
9. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення / Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2011. – № 1. – С. 1-8.