

УДК 336.151

Бутурлакiна Т. О.
Майдич I. I.

Ужгородський національний університет

ЗБАЛАНСУВАННЯ МIСЦЕВИХ БЮДЖЕТIВ НА ОСНОВI ДОТАЦIЙ ВИРIВНЮВАННЯ

Розглянуто причини здійснення фінансового вирівнювання та надання міжбюджетних трансфертів. Проаналізовано динаміку міжбюджетних трансфертів в цілому по Україні та по областях Карпатського регіону. Досліджено роль дотацій вирівнювання в структурі трансфертів. Запропоновано шляхи вдосконалення міжбюджетних відносин.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, трансферти, місцеві бюджети, дотації вирівнювання, субвенції.

Постановка проблеми. Міжбюджетні відносини є одним із найефективніших та найбільш широко використовуваних фінансових механізмів держави, який застосовується з метою подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні регіонів, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки областей через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

За часи незалежності України роль та характер міжбюджетних відносин в державі змінювались. В останні роки ми спостерігали масштабні наслідки централізованості місцевих фінансів, зменшення фінансової незалежності місцевих органів влади та зростання дотаційності місцевих бюджетів. Перераховані вище процеси породжують проблеми функціонування дієвого місцевого самоврядування, реалізації місцевої політики та бюджетної безпеки в цілому, чим привертають значну увагу науковців.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми міжбюджетних відносин та збалансування місцевих бюджетів широко досліджувались в вітчизняній економічній науці. Серед праць українських науковців варто виділити внесок В.В. Поліщука, В.М. Федосова, І.Я. Чугунова, С.І. Юрія, О.Д. Василика, В.М. Геєця, І.О. Луніної, О.А. Музики-Стефанчук, С.В. Слухая, О.О. Сунцової та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Не дивлячись на постійне й тривале вивчення проблем міжбюджетних відносин, на нашу думку, досі недостатньо вивчено є їх специфіка в Карпатському регіоні, куди входять три найбільш дотаційні області країни і де роль дотацій вирівнювання є найбільш затребуваною.

Мета статті полягає в аналізі інструментарію вирівнювання розвитку регіонів за допомогою міжбюджетних трансфертів та визначенні ролі дотацій як ключового фінансового засобу збалансування бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стан економічного та соціального розвитку регіону зале-

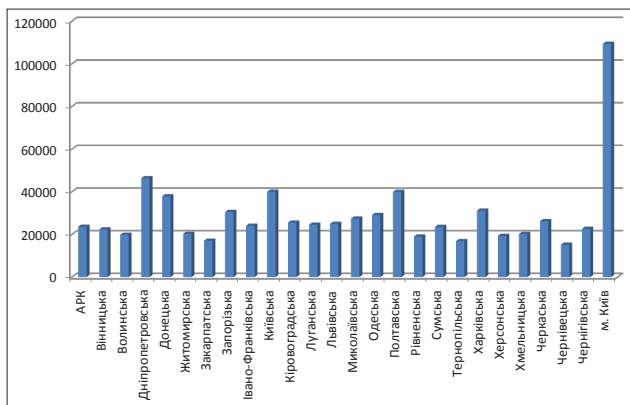


Рис. 1. Валовий регіональний продукт в розрахунку на одну особу у 2013 р., грн. [3; 4]

жить від достатності в нього наявних ресурсів. Оскільки значна роль в ресурсній забезпеченості належить саме фінансовим ресурсам, збалансованість доходів і витраток відіграє ключову роль в забезпеченні сталого довгострокового розвитку регіону.

Узагальнюючим показником, який інтегрує вплив всіх факторів, які впливають на рівень розвитку регіону, є валовий регіональний продукт. Проаналізуємо його стан на діаграмі (рис. 1).

Як видно з рис. 1, в Україні наявні значні дисбаланси економічного потенціалу між різними областями, історично зумовлені різними темпами розвитку територій. Для порівняння, валовий регіональний продукт в розрахунку на одну особу в Дніпропетровській області у 2013 р. становив 46 333 грн., у Київській – 39 988 грн., у Полтавській – 39 962 грн. Натомість у Чернівецькій області цей показник становив 15 154 грн., в Тернопільській – 16 819 грн., в Закарпатській – 17 044 грн. В середньому по Україні цей показник становить 33 473 грн., а для міста Київ – 109 402 грн. Валовий регіональний продукт на одну особу у найрозвиненішому регіоні більший у понад три рази, ніж у найменш розвиненого.

Такий стан речей обумовлює й відповідну наповненість місцевих бюджетів, аналіз якої представлено на рис. 2.

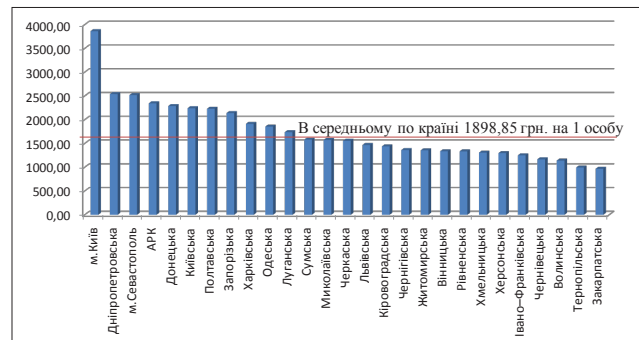


Рис. 2. Доходи місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) на одну особу в розрізі регіонів України, грн. [3; 4]

Як видно з рис. 2, для міста Київ показник доходів місцевих бюджетів на одну особу становить 3863,35 грн. на одного мешканця, для Севастополя – 2 517,96 грн., для Тернопільської області – 995,37 грн., Закарпатська область має найменший показник – 967,87 грн. на одну особу, це при тому, що у середньому по Україні обсяг доходів місцевих бюджетів склав 1 898,85 грн. на одну особу. Дисбаланси в розміщенні продуктивних сил зумовлюють різні можливості для розвитку регіонів. Це є об'єктивною причиною для пошуку шляхів подолання такого явища та забезпечення сталого та врівноваженого розвитку різних областей України. Для цього використовується інструментарій різноманітних економічних та фінансових методів, і провідну

роль серед них грають міжбюджетні трансферти. Значні фінансові ресурси змушені направлятися через цю систему. Щоб оцінити роль міжбюджетних трансфертів, проаналізуємо, як змінювалась частка міжбюджетних трансфертів в Зведеному бюджеті України за часи незалежності (рис. 3).



Рис. 3. Динаміка частки міжбюджетних трансфертів в Зведеному бюджеті України у 1992–2014 рр., % [2; 10; 11]

З рис. 3 видно, що динаміка доходів місцевих бюджетів з 1992 по 2014 р. має стійку тенденцію до зростання. Питома вага офіційних трансфертів за відповідний період зростає на 56% – з 0,43% у 1992 р. до 56,4% у 2014 р. З одного боку, ця тенденція свідчить, що держава докладає зусиль щодо вирівнювання вище представлених дисбалансів, з іншого – це є прямим свідченням поступового зростання централізованості системи фінансів країни. Ця негативна ознака, яка порушує сучасні європейські норми та традиції формування гнучкої, економічно ефективної системи місцевих фінансів. Така ситуація свідчить про збільшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів та зменшення їх фінансової самостійності.

Для більш чіткого та повного розуміння цієї тенденції, порівняємо динаміку власних доходів місцевих бюджетів та динаміку міжбюджетних трансфертів за останнє десятиліття, оскільки саме тоді відбулися головні зміни в них (рис. 4.)

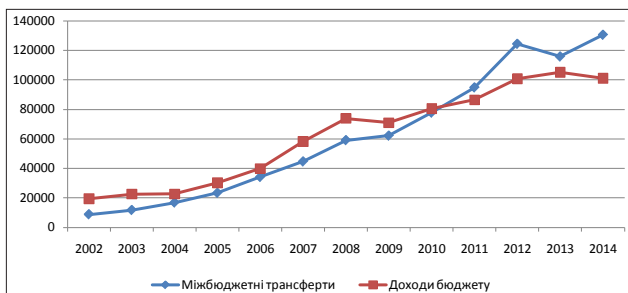


Рис. 4. Динаміка доходів місцевих України та міжбюджетних трансфертів у 2010–2014 рр., млн. грн. [5]

Як видно з рис. 4, загальний обсяг як власних доходів місцевих бюджетів, так і отримуваних

трансфертів постійно збільшувався, однак після 2010 р. обсяг міжбюджетних трансфертів почав перевищувати обсяг доходів місцевих бюджетів без врахування трансфертів. Тобто продовжилось збільшення фінансової залежності регіонів від перерозподілу фінансових ресурсів з державного бюджету. Значний розрив між доходами місцевих бюджетів та обсягом трансфертів спостерігався у 2012 р., тоді останні зросли на 31,18%, в той час як власні доходи – на вдвічі менший показник зростання – 16,61%. У наступному році спостерігалась зворотна тенденція, доходи місцевих бюджетів зросли на 4,32%, а міжбюджетні трансферти зменшились на 6,92%. Однак уже в 2014 р. розрив між показниками знову почав зростати, доходи місцевих бюджетів зменшились на 3,88%, а місцеві трансферти зросли на 12,73%. В цілому на кінець звітної періоду міжбюджетні трансферти перевищують доходи місцевих бюджетів на 29 513,1 млн. грн., що дорівнює 29,2% зі збереженням такої тенденції в динаміці. Це вказує на збереження основного тренду місцевих фінансів в Україні, а саме збільшення розриву між власними ресурсами бюджетів та потребою в залучених трансфертах.

У вітчизняній практиці міжбюджетні трансферти розподіляють на два основні види – дотації і субвенції. Також в складі місцевих бюджетів виділяють статтю інших трансфертів. Дотації принципово відрізняються від субвенцій. Дотація є безвідплатною, безповоротною допомогою з бюджету вищого рівня, яка не має цільового характеру та надається для вирівнювання перевищення видатків над доходами. Субвенція ж, навпаки, має чітко визначене цільове призначення. Ця особливість дає розпорядникам місцевих бюджетів більше свободи в управлінні при отриманні дотацій, оскільки кошти, отримані за рахунок субвенцій, витрачаються на цілі, визначені головними розпорядниками коштів. Такі відмінності між видами міжбюджетних трансфертів зумовлюють важливість більш детального дослідження їх структури, аналіз якої наведено в таблиці 1.

Як видно з даних, наведених у таблиці 1, найбільшу питому вагу в структурі міжбюджетних трансфертів на протязі 2010–2014 рр. займали дотації вирівнювання. На протязі аналізованих п'яти років цей показник зазнавав значних коливань, амплітуда яких становила майже 15%. Найбільшу питому вагу дотації вирівнювання становили у 2010 р., коли вона дорівнювала 54,36%, найменшу – у 2012 р., вона становила 40,84%. Таке зменшення частки співпадає в часі зі значним зростанням загального обсягу міжбюджетних трансфертів у 2012 р., наведеному на рис. 4. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що зростання міжбюджетних трансфертів відбувалось в основному за рахунок інших трансфертів.

Стаття субвенцій з соціального захисту населення друга по розміру питомої ваги в структурі міжбюджетних трансфертів, однак вона зазнавала менших

**Таблиця 1
Структура міжбюджетних трансфертів Зведеного бюджету України у 2010–2014 рр. [2; 10; 11]**

	2010		2011		2012		2013		2014	
	Тис. грн.	Питома вага, %	Тис. грн.	Питома вага, %	Тис. грн.	Питома вага, %	Тис. грн.	Питома вага, %	Тис. грн.	Питома вага, %
Дотація вирівнювання	43037,3	54,36	43629,9	45,99	51649,9	40,84	55695	47,26	60480	45,61
Субвенції з соціального захисту населення	30037,3	37,94	36305,2	38,27	43078,3	34,06	48633	41,26	50001	37,7
Інші трансферти	4088,5	5,16	14939,9	15,75	29731,4	23,51	11519	9,77	20118	15,17
Разом	79173,1	100	94875	100	126471,6	100	117861	100	132614	100

коливань на протязі аналізованого періоду. На протязі 2010–2011 рр. ми бачимо поступальне зростання даного показника, однак у 2012 р., як і в попередньому випадку, досить стрімке зменшення на понад 4% – до рівня 34,06% від загального обсягу. У 2013 р. паралельно із дотаціями субвенції зросли приблизно на такий самий обсяг – 7%. У 2014 р. питома вага обох статей знову зменшилась, однак падіння субвенцій було більш значним і становило 3,56%.

Коливання інших трансфертів у 2010–2014 рр. було основною причиною змін у структурі міжбюджетних трансфертів України. Їх частка стрімко зростала – від 5,16% у 2010 р. до 23,51% у 2012 р. Однак уже в наступному бюджетному періоді зменшення питомої ваги цієї статті становило 13,74%. В 2014 р. інші трансферти збільшили свою частку на 6,6% і становили 15,17.

Проведений аналіз свідчить, що в структурі міжбюджетних трансфертів постійно відбуваються коливання питомої ваги кожної зі статей. Найбільш стрімкі зміни відбуваються по часткам дотацій вирівнювання та іншим трансфертам. Однак ці коливання не є настільки масштабними, щоб призвести до серйозних структурних зрушень, і провідними видами трансфертів у 2010–2014 рр. залишались дотації вирівнювання та субвенції з соціального захисту населення.

Дослідивши загальноукраїнську динаміку, важливим буде сконцентрувати увагу на стані справ у Карпатському регіоні, оскільки сюди входять три з найбільш дотаційних областей України, які можна порівняти з більш фінансово забезпеченою Львівською областю. Структура бюджетів областей Карпатського регіону представлена на рис. 5.

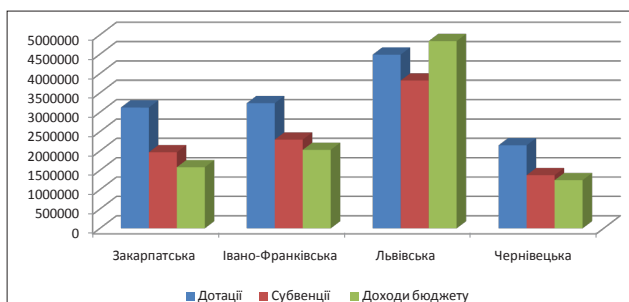


Рис. 5. Аналіз рівня доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів областей Карпатського регіону у 2014 р., тис. грн. [6–9]

Як видно з рис. 5, у всіх аналізованих областях дотації мають більший обсяг, ніж субвенції. Тільки у Львівській області обсяг власних доходів перевищує рівень дотацій чи субвенцій, однак в сумі міжбюджетні трансферти тут становлять 63,19% всього зведеного бюджету області, а окремо дотації – 34,14%. В інших областях Карпатського регіону ситуація з фінансовою самостійністю ще гірша. В Івано-Франківській області власні доходи бюджетів складають приблизно 26,84%, решта 73,16% становлять міжбюджетні трансферти, в яких найбільшою статтею є дотації, що становлять 42,81% загального обсягу бюджетних коштів. Чернівецька область забезпечує себе доходами на 26,11%, дотації становлять 45,05% бюджету, а міжбюджетні трансферти всього становлять 73,89% бюджету. Найбільше дотаційною областю Карпатського регіону у 2014 р. була Закарпатська, власні доходи тут становили всього 23,64%, решта 76,56% – міжбюджетні трансферти, в тому числі дотації – 46,82%.

Наведені вище данні свідчать про низьку фінансову самостійність областей та провідну роль дотацій у наповненні місцевих бюджетів. Щоб більш

точно визначити тренди місцевих фінансів Карпатського регіону, проаналізуємо динаміку дотацій, представлену на рис. 6.

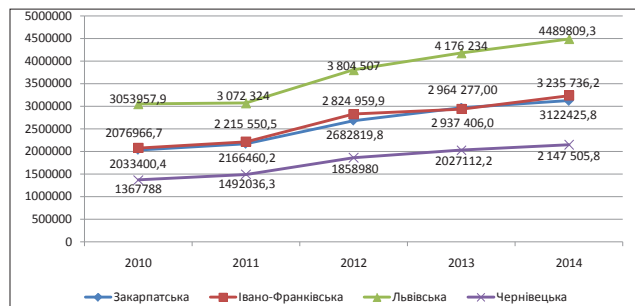


Рис. 6. Динаміка дотацій по областям Карпатського регіону у 2010-2014 рр., тис. грн. [6–9]

Аналіз динаміки дотацій за останні п'ять років показав, що у 2012 р. відбулося їх значне зростання по всіх областях Карпатського регіону. Найвищі темпи зростання спостерігались у 2012 р. Тоді обсяг дотацій Закарпатської області зріс на 23,83%, Івано-Франківської – на 27,5%, Львівської – на майже 24%, а Чернівецької області – на 23%. Після 2012 р. темпи зростання дотацій знизились, однак продовжують показувати стабільне зростання на рівні 5–10% в залежності від області.

В цілому, підсумовуючи дані, отримані в ході даного дослідження, можна зробити висновок, що дотації вирівнювання відіграють найважливішу роль у наповненні бюджетів. Тенденція зростання трансфертів, як і залежність місцевих бюджетів, без зміни джерел наповнення бюджетів та принципів розподілу і використання міжбюджетних трансфертів зберігатиметься як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні областей Карпатського регіону. Своєчасними та необхідними на разі є заходи по децентралізації фіскальної та бюджетної систем. Порівняльна таблиця змін законодавства щодо надання дотацій місцевим бюджетам представлена у таблиці 2.

Таблиця 2

Порівняння законодавчих змін стосовно призначення дотацій місцевим бюджетам [1]

До 31 грудня 2014 р.	Після 1 січня 2015 р.
Дотація вирівнювання	Базова дотація
Кошти, що передаються до держбюджету та місцевих бюджетів з інших бюджетів	Реверсна дотація
Додаткові дотації	Додаткові дотації

Згідно нового законодавства, базова дотація – це трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Базова дотація бюджетам міст районного значення, селищним, сільським бюджетам надаватиметься лише у разі їх об'єднання та створення об'єднаних територіальних громад. З держбюджету можуть надаватися місцевим бюджетам такі види трансфертів: 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 окремих державних програм та комплексних захо-

дів 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%); 11) інші додаткові дотації та інші субвенції [1]. Ефективність таких змін в плані стимулювання розвитку регіонів та їх вплив на фінансову незалежність місцевих бюджетів можна буде проаналізувати лише згодом, однак поки є всі підстави очікувати позитивних зрушень.

Висновки. Нерівномірна забезпеченість місцевих бюджетів власними доходами є об'єктивним явищем, спричиненим різними умовами ведення господарювання, розміщенням продуктивних сил та історичними особливостями. Це може бути змінено в довгостроковому періоді активним стимулюванням економічного розвитку та залученням зовнішніх інвестицій в економіку регіону.

У короткостроковому періоді фінансове вирівнювання здійснюється за допомогою системи між-

бюджетних трансфертів, які включають в себе дотації, субвенції та інші види трансфертів, що різняться за цільовим призначенням та правом їх розпорядження місцевою владою.

В Україні міжбюджетні трансферти є основним засобом вирівнювання регіональних дисбалансів у бюджетній сфері, однак значний їх обсяг зумовив високу централізованість системи місцевих фінансів та залежність місцевих органів влади від фінансової допомоги з боку державного бюджету.

В структурі міжбюджетних трансфертів дотації відіграють провідну роль як на загальнонаціональному рівні, так і на рівні бюджетів областей Карпатського регіону, а саме: Львівської, Івано-Франківської, Закарпатської та Чернівецької. Проведений аналіз показав, що зведені бюджети цих областей є трансфертозалежними на понад дві третини і понад 35–40% їх доходів становлять дотації.

Децентралізаційні процеси в сфері місцевих фінансів є необхідними та своєчасними, оскільки дозволять підвищити рівень бюджетної та фінансової безпеки через підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України. Редакція від 20.09.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 р. / [В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудник та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
3. Офіційний сайт Державної казначейської служби України : Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.01.2012 р. (без врахування міжбюджетних трансфертів) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/printable_article/159445.
4. Чисельність населення на 1 грудня 2011 р. та середня чисельність за січень-листопад 2011 р. / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс. – Режим доступу] : <http://www.minfin.gov.ua/>.
6. Річний звіт про виконання бюджетів Закарпатської області за 2010–2014 рр.
7. Річний звіт про виконання бюджетів Івано-Франківської області за 2010–2014 рр.
8. Річний звіт про виконання бюджетів Львівської області за 2010–2014 рр.
9. Річний звіт про виконання бюджетів Чернівецької області за 2010–2014 рр.
10. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 р. / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко] / ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
11. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 р. / [І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко, Є.Л. Черевиков] // ІБСЕД, Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» RTI International. – К., 2009. – 136.

Бутурлакіна Т. О.

Майдич І. І.

Ужгородський національний університет

СБАЛАНСИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ НА ОСНОВАНИИ ДОТАЦИЙ ВЫРАВНИВАНИЯ

Резюме

В статье рассмотрены причины осуществления финансового выравнивания и межбюджетных трансфертов. Проанализирована динамика межбюджетных трансфертов в целом по Украине и по областям Карпатского региона. Исследована роль дотаций выравнивания в структуре трансфертов. Предложены пути совершенствования межбюджетных отношений.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, трансферты, местные бюджеты, дотации выравнивания, субвенции.

Buturlakina T. O.

Maydych I. I.

Uzhgorod National University

BALANCING OF LOCAL BUDGETS BASED ON EQUALIZATION PAYMENTS

Summary

In the article the reasons of the financial equalization and intergovernmental transfers are discussed. The dynamics of intergovernmental transfers in Ukraine and in the Carpathian region are analyzed. The role of equalization subsidies in the structure of intergovernmental transfers are determined. The ways of improving intergovernmental relations are proposed.

Keywords: inter-budget relations, transfers, local budgets, equalization payments, subventions.