

ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Г. Ю. Іваненко, здобувач вищої освіти обліково-фінансового факультету,

*А. А. Сіліна, здобувач вищої освіти обліково-фінансового факультету,
Миколаївський національний аграрний університет*

У статті визначено особливості функціонування системи міжбюджетних трансфертів як інструменту бюджетного регулювання економічного розвитку. Також 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: трансферти, субвенції, дотації, міжбюджетні відносини, державний бюджет, місцевий бюджет.

Постановка проблеми. 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. Серед них вагомий внесок у дослідження теми зробили: О. Василик, І. Запатріна, І. Лук'яненко [1], 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 [2], П. Самуельсона, А. Сміта [3], Дж. Стігліца, Дж. Тобіна, А. Лаврова, А. Пігу, С. Фішера, Дж. Хікса. Проте, тема й надалі залишається актуальною, особливо, що стосується питання функціонування системи міжбюджетних трансфертів, створюючи підґрунтя для проведення структурних реформ та забезпечуючи фінансові потреби місцевих органів влади щодо реалізації їх конституційних обов'язків.

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. Одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави є міжбюджетні відносини, що використовується для подолання нерівномірності у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

Сьогодні механізм організації міжбюджетних відносин перебуває у процесі динамічної трансформації через потреби 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 [4, 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.

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.

Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України [5]:

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

2) субвенції;

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

4) додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів у наслідок 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 двикористовується 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.

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 (табл. 1). Практично вся сума надійшла до загального фонду місцевих бюджетів, це становило 99,5% плану. До спеціального фонду надійшло лише 64,0% від запланованого обсягу.

Таблиця 1

Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2014-2016 рр.

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	64,4

Джерело: [6]

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

Значну частку у структурі трансфертів займають субвенції з 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%). 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 чинником такого зменшення є відсутність у 2016 р. субвенції на підготовку робітничих кадрів.

Для місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, при горизонтальному вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів базова дотація на 2017 рік визначається в обсязі, затвердженому для таких бюджетів на 2015 рік, - 96.107,5 тис. гривень.

При цьому зазначений обсяг базової дотації затверджується у складі базової дотації як резерв коштів для надання місцевим бюджетам після повернення територій під контроль державної влади.

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 з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідами з 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-, водопостачання 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 “троші ходять за дитиною” – 0,6 млрд. грн., або 91,0% від планового показника.

Також зазначимо, що на 2016 р. не заплановано субвенцію на надання пільги з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (окрім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкогопінного 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 “Прозорий 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.

Отже, практика організації міжбюджетних відносин на основі положень Бюджетного кодексу показала, що реальна самостійність місцевих

бюджетів і подальший розвиток місцевого самоврядування не є фінансовозабезпеченими. 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. 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 трансфери 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.

Список використаних джерел

1. Лук'яненко І. Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : [монографія] / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К. : НаУКМА, 2014. – 229 с.
2. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс ; пер. проф. Н. Н. Любимова. – М. : Гелиос АРВ, 2012. – 352 с.
3. Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов : в 3х т. / А. Смит ; пер. П.А. Бибилова. – СПб. : Тип. И. Глазунова, 1866. – Т. 2. – 612
4. 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.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
6. 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.

A. Ivanenko, A. Silina. Functioning of the system of interbudgetary transfers.

The article specifies the functioning of the system of interbudgetary transfers as a tool for budgetary regulation of economic development. Also, the dynamics of the main interbudgetary transfers in Ukraine was analyzed and their share in the revenues of local budgets was determined. The trends and problems that have arisen in the formation of local budgets after the reform of intergovernmental fiscal relations have been analyzed, and ways of overcoming them have been determined.

Key words: transfers, subsidies, subsidies, intergovernmental fiscal relations, state budget, local budget.

*Науковий керівник – канд. екон. наук Шишпанова Н. О.
Миколаївський національний аграрний університет*