

ВІННИЦЬКА

Оксана Анатоліївна
vinnytska.oksana@ukr.net

ЧВЕРТКО

Людмила Андріївна
luda_um@ukr.net

КОРНІЄНКО

Тетяна Олександрівна
kornienkoto@ukr.net

к.е.н., доцент кафедри, Уманський
державний педагогічний
університет імені Павла Тичини

к.е.н., доцент, Уманський державний
педагогічний університет імені Павла
Тичини

викладач, Уманський державний
педагогічний університет імені Павла
Тичини

УДК 336.14

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

INTERBUDGETARY TRANSFERS AS AN INSTRUMENT OF BUDGETARY REGULATION

Стаття висвітлює основні підходи щодо визначення суті і значення міжбюджетних відносин для здійснення фінансового вирівнювання. 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.

* * *

Статья освещает основные подходы к определению сущности и значения межбюджетных отношений для осуществления финансового выравнивания. Установлено, что структура доходов местных бюджетов по источникам их формирования характеризуется высокой удельной долей бюджетных трансфертов, являясь свидетельством значительной финансовой зависимости органов местного самоуправления. Обосновано, что увеличение доли собственных доходов местных бюджетов создаст условия для финансовой независимости местных органов власти.

* * *

Introduction. The main instrument of state regulation that allows you to use the positive aspects of decentralization and minimize the negative effects of decentralized use of certain powers, state financial assistance to lower level budgets, that is, intergovernmental transfers.

The purpose is to determine the functioning of the system of intergovernmental transfers as a tool for budgetary regulation of economic development, analysis of trends and problems in the formation of local budgets after the reform of intergovernmental relations.

Results. It has been substantiated that transfers are one of the forms of financing socio-economic development, a tool for its regulation, one of the sources for replenishing local budgets.

It was determined that intergovernmental transfers in Ukraine is the main form of realization of intergovernmental relations and are aimed at balancing and equalizing the financial capabilities of the respective budgets.

It is determined that almost all types of transfers are increasing every year. In particular, the value of social protection subventions in 2017 increased by 33 % compared to 2016, and four times compared to 2010. It is proved that the mechanical increase in the share of social transfers in the income structure does not have a proportional relationship with the degree of inequality in society. The imperfect policy of providing social transfers has led to the fact that social payments do not reduce, but, on the contrary, increase inequality in income distribution.

Conclusion. It was determined that the need for intergovernmental transfers – additional funds transferred from the state budget to local ones, arises due to the inconsistency of the distribution of powers between the governing bodies and the distribution of revenue sources for their implementation. In the structure of local incomes, a significant part is accounted for by transfers, whose share in 2017 in total revenues was 56.4%. However, there is a trend towards an increase in the total volume of transfers. That is, the size of transfers increases every year, which shows the dependence of local budgets on additional funds from the state budget.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, міжбюджетні відносини, бюджетна політика, фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения, бюджетная политика, финансовое выравнивание, бюджетное регулирование

Keywords: interbudgetary transfers, intergovernmental fiscal relations, fiscal policy, financial equalization, budgetary regulation

ВСТУП

На сьогодні спостерігається все зростаюча роль державного регулювання національної економіки, пріоритетним напрямом якого є вирівнювання просторової економічної поляризації на трансфертній основі. У цих умовах вимоги до трансфертної політики підвищуються, оскільки вона стає головною передумовою ефективності державного управління, як в масштабах регіону, так і країни в цілому.

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. Дослідження питань міжбюджетних відносин займає важливе місце у працях таких вітчизняних вчених як: Т.Г. Бондарук [1], І.О. Луїніної [2] та інших, більшість робіт яких 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 повно вивченими.

МЕТА РОБОТИ полягає у визначенні 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 дієвих механізмів підвищення якості управління ними.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet, нормативно-правові акти.

При проведенні дослідження використано методи структурно-логічного аналізу, порівняння та узагальнення.

РЕЗУЛЬТАТИ

Важливу роль у формуванні бюджетної політики і організації бюджетного процесу займає міжбюджетне регулювання, метою якого є перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетами для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати їх виконання.

До поточних офіційних трансфертів зараховувались грошові кошти які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності дохідних джерел. Капітальні офіційні трансферти передбачали цільове використання одержаних коштів, переважно для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Згідно сучасного вітчизняного законодавства до бюджетних трансфертів належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів від місцевих бюджетів до державного бюджету. Трансферти є однією з 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].

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 (ст. 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 [3]:

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 внаслідок 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 у 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.

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

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 ряд питань, які стосуються міжбюджетних відносин, дотепер залишається відкритим. 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. Першочерговою задачею 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 потрапляють в залежність від трансфертів по лінії бюджетного вирівнювання.

Трансферти в бюджетних системах із стійким розподілом доходів і повноважень по витратах є основним

механізмом гармонізації міжбюджетних відносин.

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 й видатки бюджетів різних рівнів змінюються по-різному, і отже, можливим є виникнення фінансових труднощів, а також коли виникає необхідність у внесенні певних змін в 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 користь 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].

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 2010-17 рр. наведена у табл. 1.

Таблиця 1

Міжбюджетні трансферти за 2010–2017 рр., млн. грн.

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

Назва трансферту	Передбачено на							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Всього по субвенціях соціального захисту населення	26 772,4	36 508,9	43 731,9	49 543,5	52 570,7	63 654,9	94 419,9	125 917,1
Всього по трансфертам загального фонду	73 243,9	90 639	117 653	115 421	120 136	174 802,1	195 667	265 633,7
Всього по трансфертам спеціального фонду	8 080,96	5 877,24	10 772,2	6 544,4	17 452,7	1 601,7	1 076,1	13 590,4
Всього по загальному та спеціальному фондах	81 324	96 516	128 425	121 965	137 588	176 403,8	196 743	279 224,1
Кошти, що надходять з місцевих бюджетів до Державного бюджету	7 089,89	2 507,12	1 137,23	1 469,2	2 003,2	-	-	-
Реверсна дотація						3 644,1	3 114,8	3 922,8

Як видно з табл. 1, майже всі різновиди трансфертів з кожним роком збільшуються. Зокрема, величина субвенцій соціального захисту населення у 2017 р. збільшилась на 33 % порівняно з 2016 р. та в чотири рази порівняно з 2010 р.

У фінансуванні видатків місцевих бюджетів з кожним роком все більшу роль відіграють трансферти з державного бюджету, за рахунок яких з 2010 р. фінансується більше половини видатків місцевих бюджетів (рис. 1), причому протягом останніх восьми років фактичні надходження трансфертів були нижчими за їх обсяг який було передбачено розписом: у 2011 р. – на 2 %; у 2012 р. – на 3 %; у 2013-2014 рр. – на 5%, у 2015 р. – на 1%, 2017 р. – на 2%.

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 в собі три узагальнених елемента: соціальне страхування; соціальну допомогу; дитячу допомогу [7].

Як доводять дослідження Інституту демографії та

соціальних досліджень НАНУ, механічне збільшення частки соціальних трансфертів в структурі доходів не має пропорційної залежності зі ступенем нерівності у суспільстві. Недосконала політика надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів.

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;
- слабе врахування потреб громад у процесі обрахунку трансфертів і недостатність прав щодо визначення їх обсягів [6];
- трансферти та передані доходи залишаються значним 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 [8];
- розподіл дотацій та субвенцій мають непередбачуваний і нечіткий характер [4].



Рис. 1. Динаміка міжбюджетних трансфертів за 2010–2017 рр., млн. грн. [складено за даними Державної казначейської служби України [5]]

ВИСНОВКИ

З наведеного вище можна зробити наступні 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 2017 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.

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.

Список використаних джерел

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні. НАН України. Ін-т екон. та прогнозів. 2009. 608 с.
2. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України. Наукова думка. 2006. 432 с.
3. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2010. № 50-51. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17> (дата звернення: 13.09.2018).
4. Кузьмичук Н.В. Аналіз видів міжбюджетних трансфертів щодо вирішення регіональних проблем формування бюджетів. Проблеми економіки. 2013. № 4. С. 198-205.
5. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата

звернення: 25.09.2018).

6. Герасименко Г.В. Організаційні засади та фінансове забезпечення системи соціальної підтримки населення в Україні. Вісник соціально-економічних досліджень. 2013. Вип. 1. С. 339-346.

7. Щодо основних напрямків реформування трансфертної політики держави. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/595/> (дата звернення: 26.09.2018)

8. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення. Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. 2011. №1. С. 1-8.

References

1. Bondaruk T.H. Local self-government and his financial providing are in Ukraine. HAN of Ukraine. Institute of economic and prognostication. 2009. 608 p. (in Ukrainian).
2. Lunina I.O. Public finances and reformations of inter-budgetary relations of Ukraine. Scientific thought. 2006. 432 p. (in Ukrainian).
3. Budgetary code of Ukraine. Lists of Verkhovna Rada of Ukraine (LVR). 2010. № 50-51. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17> (in Ukrainian).
4. Kuzmynchuk N.V. Analysis of types of intergovernmental transfers regarding the solution of regional problems of budgeting. The problems of the economy. 2013. № 4. pp.198-205. (in Ukrainian).
5. Official site of the State Treasury Service of Ukraine. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>. (in Ukrainian).
6. Herasymenko H.V. rganizational bases and financial support of the system of social support of the population in Ukraine. Bulletin of socio-economic research. 2013. Vol. 1. pp. 339-346. (in Ukrainian).
7. With regard to the main directions of reform of the transfer policy of the state. Analytic note. National Institute for Strategic Studies. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/595/>. (in Ukrainian).
8. Lysenko O.Iu. Inter-budgetary relations in Ukraine: features of development and ways of improvement. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 2011. № 1. pp. 1-8. (in Ukrainian).