

Сагайдак І.В., заступник голови правління АТ «ЕВРОГАЗБАНК»,
аспірант кафедри фінансів КНУ ім. Т. Шевченка

СУЧАСНИЙ СТАН, ФОРМУВАННЯ ТА РОЗПОДІЛ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність і значення трансфертів у системі регулювання міжбюджетних відносин. Розглянуто види і проаналізовано сучасні дані, відображені у таблицях та графіках, міжбюджетних трансфертів. На підставі аналізу зроблено висновки, визначено недоліки у бюджетній системі та шляхи подальшого реформування міжбюджетних відносин.

Раскрыта сущность и значение трансфертов в системе регулирования межбюджетных отношений. Рассмотрены виды и осуществлен анализ современных данных, отображенных в таблицах и графиках, межбюджетных трансфертов. На основании анализа сделаны выводы, определены недостатки в бюджетной системе и пути последующего реформирования межбюджетных отношений.

The article describes essence and definition of interbudgetary transfers. The trends and types of interbudgetary transfers was analyzed according to the latest data disposed at the charts and graphs. Summery was made, weak points and ways of optimization of budgetary system was determined.

Постановка проблеми. Сучасний стан бюджетної сфери України зумовлює актуальність питання ефективності використання міжбюджетних трансфертів. За умов постійного вдосконалення Бюджетного кодексу значно загострюється дискусія стосовно механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Причина цих дискусій зумовлена зростанням суб'єктивізму у міжбюджетних відносинах, зокрема у частині прийняття рішень органами влади та місцевого самоврядування з приводу надання міжбюджетних трансфертів.

Потреба в додаткових трансфертних платежах залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Такий стан виник під дією різних чинників: різницею у податковому потенціалі, фіскальною політикою окремих територіальних одиниць. Зазвичай у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади щодо активізації господарської діяльності і відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав.

Тому питання дефіциту фінансових ресурсів в Україні зумовлює визначення збалансованих обсягів та напрямів використання міжбюджетних трансфертів. Обсяги фінансових ресурсів визначають повноту та якість виконання повноважень місцевої влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реформування системи міжбюджетних відносин є предметом постійних наукових досліджень теоретиків та розробок практиків. Серед наукових праць, присвячених питанням трансфертних платежів, варто назвати роботи С. Слухая [7], І. Луїної [9], Ю. Ганушак [9]. Предметом досліджень авторів є система міжбюджетних відносин, надання міжбюджетних трансфертів та бюджетне вирівнювання. З аналізу їхніх праць можна зробити висновок, що міжбюджетні трансферти – одна з важливих ланок бюджетної системи України, дослідження якої потребує глибоко вивчення та постійного реформування на основі зарубіжного досвіду функціонування систем місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, які діють в економічно розвинутих країнах. Більшість досліджень ґрунтуються на рекомендаціях щодо необхідності проголошення курсу посилення децентралізації державного управління і бюджетних ресурсів, вдосконалення міжбюджетних відносин шляхом розширення повноважень органів місцевого самоврядування у податковій політиці, зменшення частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів. Недостатньо врегульованим є питання теоретичних аспектів особливої ролі механізму міжбюджетних трансфертів та визначення кола бюджетних і податкових надходжень, які потрібно закріпити за органами місцевого самоврядування. Тому це питання потребує подальших досліджень.

Мета статті. Метою статті є вивчення особливостей та проблем міжбюджетних трансфертів в Україні, аналіз сучасного стану механізму їхнього формування та використання, виявлення проблем сучасної системи трансфертних платежів, зокрема ролі суб'єктивних чинників, формування пропозицій щодо удосконалення існуючої системи.

Виклад основного матеріалу. Місцеві бюджети виконують роль провідника державної бюджетної політики на місцях і здійснюють видатки соціального спрямування, які становлять понад 80% загального обсягу видатків місцевих бюджетів і постійно збільшуються.

Коли місцевий бюджет незбалансований, тобто видатки перевищують доходи, виникає потреба у міжбюджетних трансфертах.

Україна, згідно з Конституцією, є унітарною державою, але історично склалося, що рівень економічного розвитку областей різний, тому для стабільного соціального забезпечення необхідно застосовувати механізми перерозподілу між доходами і видатками областей через Державний бюджет. Така ж ситуація існує і всередині самих областей між їхніми містами та районами [2, с.69].

Згідно з Бюджетним кодексом України, міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [1, ст.2 п.32]. Але у вітчизняній практиці вчені, зокрема С. Слухай, у своїх дослідженнях як синонім міжбюджетних трансфертів використовують поняття «міжсекторальні трансферти», оскільки вони йдуть до кінцевого адресата через представників органів місцевого самоврядування [7].

Основне завдання трансфертів полягає у вирішенні проблем незбалансованості, що виникають внаслідок невідповідності між відповідальністю за видатками та податкоспроможністю. Джерелами виплат міжбюджетних трансфертів здебільшого є відрахування частини надходжень від одного або кількох податків або щорічні асигнування з відповідного бюджету, що нині є найпоширенішим і не дає змоги надавати трансферти на розвиток економіки.

Міжбюджетні трансферти, згідно з Бюджетним кодексом, поділяють на чотири види:

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;
- інші дотації [1, ст. 96].

Перший вид міжбюджетних трансфертів — дотації вирівнювання, які надаються з державного бюджету місцевим. Мета цих трансфертів полягає у вирівнюванні дохідної спроможності бюджету-реципієнта. Обсяг дотації визначається шляхом зіставлення видатків відповідних місцевих бюджетів, визначених із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості і коригуючих коефіцієнтів та доходів (кошику доходів), які згідно з Бюджетним кодексом, надходять до місцевих бюджетів.

Вважається, що вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів необхідне для виконання соціальних зобов'язань держави і запобігання процесам неефективного переміщення капіталу, праці та інших факторів виробництва [3, с.27].

Наступним видом міжбюджетних трансфертів є субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції.

Третій вид трансфертів — передача коштів до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. У випадках, коли прогностичні показники доходів бюджету, обласних і районних бюджетів, міських бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, в такому випадку встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету України.

Характерною особливістю сучасного вітчизняного трактування бюджетних трансфертів є те, що до них належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів, що перераховують у зворотному напрямі – від місцевих бюджетів до державного бюджету [10, с.288]. Такі трансферти називають «чистими», вони є різницею між міжбюджетними надходженнями і вилученнями. У багатьох країнах загальний обсяг чистого трансферту встановлюється законом як частка від доходів державного бюджету [8].

Четвертий вид міжбюджетних трансфертів — дотація з державного бюджету, спрямована на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів для компенсації втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг суб'єктам господарської діяльності. Органи місцевого самоврядування можуть передбачати додаткові дотації у відповідних бюджетах.

У Бюджетному кодексі України передбачено спеціальний механізм міжбюджетних трансфертів, які базуються на відповідних коригуючих коефіцієнтах та фінансових нормативах бюджетної забезпеченості.

Порядок перерахування дотації вирівнювання, додаткової дотації на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 року №1132 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» [4].

Визначення обсягів додаткової дотації з державного бюджету передбачає внесення змін до закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період.

Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів) затверджується Кабінетом Міністрів України і повинна враховувати такі параметри:

- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригувальні коефіцієнти до них;
- кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету — коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні в розрахунку на одну людину, визначається на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди;
- розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- коефіцієнт вирівнювання;
- норматив кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення [1, ст.98, п.3].

Якщо до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на плановий бюджетний період відбувається внесення змін, проект таких змін та аналітичні розрахунки й порівняльні таблиці щодо їх впливу подаються разом із проектом Закону про Державний бюджет України, що його схвалив Кабінет Міністрів України.

Встановлений порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій із державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами дає змогу забезпечити своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту їхнього перерахування.

Для аналізу міжбюджетного регулювання розглянемо динаміку міжбюджетних трансфертів:

Таблиця 1. Міжбюджетні трансферти, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2007-2010 рр. [5].

Міжбюджетні трансферти	2007р.	2008р.	2009р.	План, 2010р.	Факт, 2010р.
Усього млн. грн., у т.ч.:	41338,3	44 655,9	59 112,7	63 563,8	62 180,1
загальний фонд	38295,4	43 210,7	55 022,0	57 280,4	56 489,4
спеціальний фонд	1002,5	1 445,2	4 090,7	6 283,4	5 690,7

Проаналізувавши табл. 1. можна зробити висновок, що за підсумками останніх років в Україні, частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів постійно зростає, що свідчить про залежність місцевих бюджетів від державного.

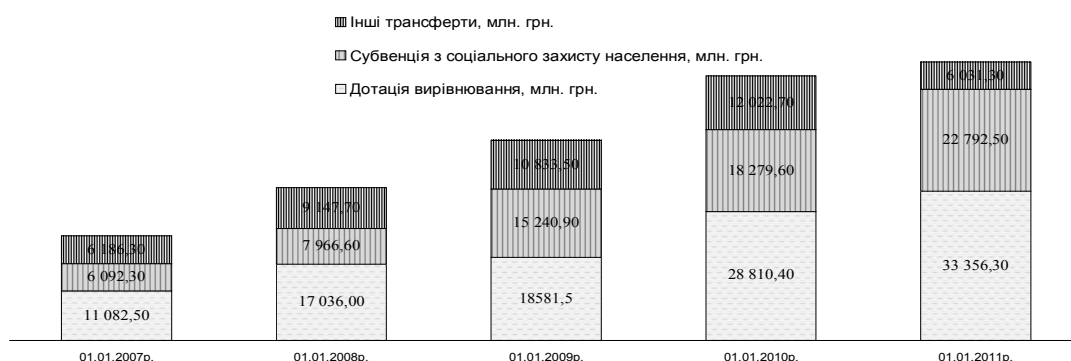


Рис. 1. Трансферти з державного бюджету до місцевих [5].

Серед трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих найбільше займає дотація вирівнювання – 33 356,3 млн. грн.. (на 01.01.2009 р. вона становила 28 810,4).

Порівняно з показником 2010 р. у 2011 р. зросла частка субвенцій з соціального захисту населення на 27% (з 18 279,6 млн. грн. до 22 792,5 млн. грн.) і на 50% зменшилася частка інших трансфертів (з 12 022,7 млн. грн. до 6 031,3 млн. грн.) (рис. 1).

Співвідношення дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів зумовлене збалансуванням дохідної та витратної частини місцевих бюджетів. Навантаження значної частки соціальних функцій держави на місцеві бюджети призводить до дефіциту коштів на розвиток регіонів, що послаблює їхню інвестиційну привабливість.

Частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів на 01.01.2011 р. становила 46,7%, що на 2,2% більше, ніж у попередньому році (рис. 2).

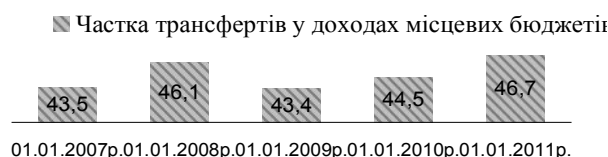


Рис. 2. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів [5].

Для більш повного аналізу показників міжбюджетних трансфертів розглянемо табл. 2 у розрізі регіонів України:

Згідно табл. 2, очевидно, що Тернопільська область є найбільш дотаційною. Дотації до її бюджету майже в 2 рази перевищують власні доходи. До трійки найбільш дотаційних регіонів входять Волинська та Закарпатська області, в яких дотації перевищують власні доходи майже на 80%. Найбільш успішними з точки зору дотаційності є Донецька, Дніпропетровська, Київська області та АР Крим.

Зростання питомої ваги трансфертів у дохідних джерелах місцевих бюджетів призводить до збільшення кількості дотаційних областей. Зростання кількості дотаційних областей зумовлюється високою залежністю органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів. Натомість в регіонах-донорах постійно вилучаються вільні кошти, які потрібно інвестувати у соціально-економічний розвиток цієї території.

Така політика стримує розвиток розвинутих регіонів і позбавляє стимулу розвитку регіонів з від'ємними економічними показниками, забезпечуючи їх дотаціями.

Таблиця 2. Показники міжбюджетних трансфертів у 2010 р. [6].

Регіони	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (2010 р.)	Дотації вирівнювання з Державного бюджету	Коефіцієнт дотаційності (п.3/п.2)	Рівень дотаційності за рейтингом
1	2	3	4	5
АР Крим	1 222 827,7	138 201,9	(0,11)	26
Вінницька	353 754,6	411 258,0	(1,16)	13
Волинська	191 610,4	339 997,4	(1,77)	2
Дніпропетровська	1 404 645,7	158 621,3	(0,11)	25
Донецька	1 613 309,6	490 266,4	(0,30)	22
Житомирська	281 518,5	398 213,4	(1,41)	8
Закарпатська	208 823,1	369 520,0	(1,77)	3
Запорізька	624 947,7	381 691,3	(0,61)	20
Івано-Франківська	267 414,1	347 388,9	(1,30)	11
Київська	632 182,2	127 603,1	(0,20)	24
Кіровоградська	228 095,2	295 687,2	(1,30)	10
Луганська	584 553,8	534 983,7	(0,91)	17
Львівська	631 654,5	803 407,8	(1,27)	12
Миколаївська	306 287,8	349 761,6	(1,14)	14
Одеська	733 069,4	368 384,3	(0,50)	21
Полтавська	456 547,6	315 343,3	(0,69)	19
Рівненська	230 633,6	338 039,8	(1,46)	7
Сумська	290 569,2	293 650,5	(1,01)	15
Тернопільська	162 367,9	322 856,8	(1,99)	1
Харківська	857 176,0	613 740,5	(0,72)	18
Херсонська	215 494,6	371 760,6	(1,72)	5
Хмельницька	269 371,3	420 795,7	(1,56)	6
Черкаська	326 030,5	319 384,8	(0,98)	16
Чернівецька	151 628,5	265 898,4	(1,75)	4
Чернігівська	243 074,2	337 726,9	(1,39)	9
м. Київ	11 915 973,9	–	–	–
м. Севастополь	532 614,1	144 512,6	(0,27)	23

У 2011 році зростання обсягів трансфертів, що надходять з державного бюджету, становило 5,2%, при цьому власні доходи місцевих бюджетів демонструють скорочення обсягів щодо попереднього року: темп зростання дорівнює 96,2%. Зазначимо, що це найменші показники за останні роки (рис. 3).



Рис. 3. Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів у 2006-2011 рр. [5].

За даними Державного казначейства України, дотація вирівнювання у 2011 році була перерахована у повному обсязі у сумі 33,4 млрд. грн. (рис. 4).

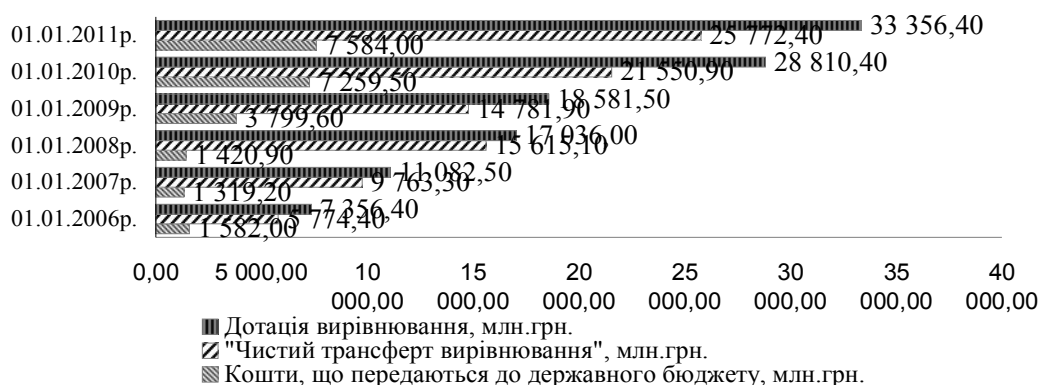


Рис. 4. Дотація вирівнювання та кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих, у 2006-2011 рр. [5].

Дані останніх років демонструють щорічне збільшення номінальних обсягів дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим. При цьому на 01.01.2011 р. приріст становив 15,8% обсягу, перерахованого упродовж попереднього року. Зріс також обсяг коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного (на 4,5%). Відповідно до цього «чистий трансферт вирівнювання» становив 25,8 млрд. грн., що на 19,6% більше, ніж за попередній рік.

Як бачимо з рис. 4 частка дотацій вирівнювання з кожним роком зростає. Це зумовлено зобов'язанням держави надавати гарантовані нею соціальні послуги на однаковому рівні незалежно від території. Значне вирівнювання територіальних диспропорцій шляхом перерозподілу фінансових ресурсів від регіонів-донорів до регіонів-реципієнтів стримує зростання і знижує ефективність економіки загалом, зменшує зацікавлення місцевих органів влади нарощувати податковий потенціал та збільшувати власні доходи, що призводить до збільшення зустрічних фінансових потоків.

Висновки. Отже, нині трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах. Разом з введенням у дію Бюджетного кодексу України вони стали основним методом бюджетного регулювання.

Прийняття нового Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 розширило повноваження місцевих органів самоврядування щодо розмежування доходів і видатків між бюджетами. Не зважаючи на всі позитивні зміни, остання редакція Бюджетного кодексу досі залишається недосконалою. Для вдосконалення потрібно зробити зміни щодо зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів шляхом розширення податкової бази, зважаючи на специфіку податкового потенціалу і враховуючи індивідуальний підхід до кожного регіону, розширення переліку власних доходів, забезпечення прозорого механізму надання субвенцій, упорядкування повноважень між місцевими бюджетами з центром. Також необхідно вдосконалити формульний підхід до визначення розміру трансфертів шляхом спрощення показників та окремих формул, внесення змін до Формул розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів щодо індексів відносних видаткових потреб, перейти на диференційований підхід у політиці надання дотацій, розробити та профінансувати цільові програми для регіонів з великою часткою дотацій у структурі доходів з метою збільшення їхньої інвестиційної привабливості та соціально-економічного розвитку.

Отже, актуальність питання вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні дуже перспективна та потребує подальшого реформування.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
2. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України: Навч. посіб. – 2-ге вид. / Ю.В. Пасічник. – К.: Знання, 2008. – 670 с.
3. Єпіфанов А.О. Бюджет і фінансова політика України: [Навч. посібник] / А.О. Єпіфанов, І.В. Сало, І.І. Д'яконова. – К.: Наукова думка, 1997. – 304 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку перерахування міжбюджетних трансфертів» №1132 від 15 грудня 2010 р.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / Сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
6. Мельник С.В. Тенденції регіонального розвитку соціальної політики в Україні / С.В. Мельник. – Луганськ, 2011, НДІ соціально-трудових відносин. – с. 19-20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lir.lg.ua/anal_T.doc.
7. Слухай С.В. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорій до реалій: Монографія / С. Слухай. – К.: «АртЕк», 2002. – 288 с.
8. Ганущак Ю.С. Адмінреформа, бюджетний аспект / Ю.С. Ганущак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irf.kiev.ua.
9. Луніна І.О. Міжбюджетні відносини в Україні: Концептуальні підходи до реформування / І.О. Луніна // Економіка України. – 2008. – №2. – С. 10-16
10. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: [Підручник] / О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677 с.