

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ: АНАЛІТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто теоретичні та практичні аспекти використання міжбюджетних трансфертів в Україні. Проаналізовано склад доходів місцевих бюджетів та їх структуру. Обґрунтовано необхідність та запропоновано напрямки подальшого удосконалення міжбюджетних відносин.

Ключові слова

Бюджет, місцевий бюджет, доходи бюджету, трансферти, дотація, субвенція.

В умовах економічних трансформацій міжбюджетні відносини є одними з найважливіших і найскладніших регуляторів соціально-економічного розвитку держави. Організація міжбюджетних відносин значною мірою залежить від того, як розмежовані доходи між державним і місцевими бюджетами, а також від розподілу повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У вітчизняній практиці характерний досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що призводить до обмеження фінансових можливостей місцевого самоврядування, і відповідно, до значної частки дотацій та субвенцій у дохідній частині місцевих бюджетів. Тому, одним з найважливіших завдань сучасної фінансової науки та практики є реформування системи міжбюджетних відносин.

Питання побудови міжбюджетних відносин посідають значне місце у вітчизняній економічній літературі. Ключові аспекти перерозподілу доходів між різними видами бюджетів в Україні ґрунтовно дослідженні в наукових працях С. Буковинського, О. Василика, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, В. Опаріна, Ц. Огня, К. Павлюк, В. Федосова, С. Юрія та інших.

Метою дослідження є з'ясування теоретичних основ використання міжбюджетних трансфертів, визначення їх ролі у фінансовому забезпеченні місцевих органів влади, аналіз практичних реалій використання дотацій та субвенцій, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення вітчизняної системи

міжбюджетних відносин. Аналіз проведено на матеріалах місцевих бюджетів Тернопільської області.

На органи місцевого самоврядування покладено виконання як власних так і делегованих повноважень. Однак, вітчизняна практика свідчить, що дохідна база місцевих бюджетів є недостатньою для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб.

В умовах обмеженості бюджетних ресурсів регулювання видатків місцевих бюджетів здійснюється через міжбюджетні відносини. Відповідно до Бюджетного кодексу України міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень [1, с. 39].

Держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій [2, с. 52].

Бюджетний кодекс України систематизував види трансфертів і порядок їхнього визначення.

Статтею 96 передбачено розподіл міжбюджетних трансфертів на чотири види:

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що перераховуються з одного бюджету в інший;
- інші дотації.

Дотація вирівнювання – це міжбюджетний трансферт на вирівнювання дохідної спроможності бюджету, який його отримує. Дотації є безповоротною фінансовою допомогою місцевим бюджетам і створюють можливості для усунення соціально-економічної диференціації територій. Цей вид трансфертів не обмежує свободу дій місцевої влади у власній сфері відповідальності, дозволяє гасити тимчасові дефіцити місцевих бюджетів, не звертаючись до органів державного казначейства за позиками.

На відміну від дотацій, характерною ознакою субвенцій є цільове використання одержаних коштів, основними напрямками якого є: здійснення програм соціального захисту; компенсація втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів; утримання об'єктів спільного користування чи ліквідація негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

З державного бюджету місцевим бюджетам останніми роками надаються субвенції:

- на соціально-економічний розвиток регіонів;
- виконання заходів щодо попередження аварій та катастроф;
- виконання інвестиційних проектів;
- на різноманітні соціальні програми [3, с. 290].

У випадку, коли прогнозні показники доходів бюджету перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, встановлюється обсяг коштів, що підлягає передачі до державного бюджету, чи до місцевого бюджету вищого рівня.

Отже, через використання міжбюджетних трансфертів центральна влада повинна розв'язувати проблеми, які пов'язані із значними територіальними відмінностями у рівнях економічного та соціального розвитку й добробуту населення. Нині у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції.

В Україні місцеві бюджети в значній мірі залежні від трансфертів, оскільки їх частка в окремих бюджетах сягає 95 %. Понад 90 % усіх бюджетів дотаційні і лише 8 % – це бюджети, які є донорами іншим бюджетам в умовах чинної системи бюджетного регулювання [4, с. 7].

Обсяги дотацій, субвенцій та їх питому вагу у складі місцевих бюджетів Тернопільської області наведено у таблиці 1.

Як видно із таблиці 1, загальна сума дотацій по області у 2006 р. становила 801 297 267 грн., що на

420 596 842,98 грн., або у 2,1 рази більше 2004 р. Зросла і частка цих трансфертів у дохідній частині місцевих бюджетів з 39,54% у 2004 році до 44,03 % у 2006 році. Найбільший рівень дотаційності притаманний сільським та районним бюджетам. Якщо у 2004 р. частка дотацій у сільських бюджетах складала 64,29 %, то у 2005 р. – 65,6 %, у 2006 р. – 66,66 %, а за січень – червень 2007 р. – 71,06 %. Питома вага дотацій у районних бюджетах також зростає: у 2004 р. – 59,32 %; у 2005 р. – 62,32 %; у 2006 р. – 63,70 %. Зазначені показники дотаційності для інших видів місцевих бюджетів є значно нижчими і у 2006 р. становили: для обласного бюджету – 26,34 %; для селищних бюджетів – 34,64 %; для бюджетів міст – 10,22 %; для бюджету м. Тернополя – 13,33 %.

Варто зазначити незначне зменшення питомої ваги дотацій у дохідній частині обласного бюджету (27,00 % - у 2004 р., 30,47% - у 2005 р., 26,34 % - у 2006 р.) та бюджетів міст (9,38 % - у 2004 р., 14,05 % - у 2005 р., 10,22 % - у 2006 р.). Якщо детальніше розглянути види дотацій, то варто зазначити, що за січень – червень 2007 року обласний бюджет отримав 62 382 022,29 грн. дотації вирівнювання, що одержується з державного бюджету, 4 916 100,00 грн. додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та 2 872 000,00 грн. додаткової дотації з державного бюджету на забезпечення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ у зв'язку із підвищенням розміру мінімальної заробітної плати, запровадження II етапу Єдиної тарифної сітки, підвищенням розмірів посадових окладів та додаткової оплати за окремі види педагогічної діяльності у співвідношенні до тарифної сітки, на виплату стипендій і допомоги учням та студентам навчальних закладів. Відповідні дотації отримали районні бюджети та бюджет м. Тернопіль.

Сільські, селищні та міські (крім бюджету м. Тернополя) бюджети отримали дотацію вирівнювання, що одержується з районних бюджетів на суму 45 583 930,29 грн., додаткову дотацію, що одержується з районних бюджетів – 4 146 357,00 грн. та 1 336 914,00 грн. додаткової дотації з державного бюджету на забезпечення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ у зв'язку із підвищенням розміру мінімальної заробітної плати та підвищенням розмірів посадових окладів.

Загальний обсяг субвенцій наданих місцевим бюджетам області з кожним роком зростає: 332 601 881,83 грн. – у 2004 р., 446 419 576,47 грн. – у 2005 р., 609 945 382,52 грн. – у 2006 р., 414 478 465,69 грн. – за січень – червень 2007 р.

Однак варто зазначити, що за період 2004 – 2006 рр. питома вага субвенцій у дохідній частині обласного бюджету, районних бюджетів та бюджету м. Тернополя знижується, а бюджетів міст, сіл та селищ зростає.

Таблиця 1. Міжбюджетні трансферти у складі доходів місцевих бюджетів Тернопільської області*

Показники	2004 р.		2005 р.		2006 р.		січень – червень 2007 р.	
	Сума, грн.	Частка у доходах, %	Сума, грн.	Частка у доходах, %	Сума, грн.	Частка у доходах, %	Сума, грн.	Частка у доходах, %
Загальна сума дотацій, у т. ч.:	380 700424,49	39,54	605 289014,36	44,17	801297267,47	44,03	428 505 124,65	39,44
обласний бюджет	89 003 440,85	27,00	132 767300,00	30,47	153 688 100,00	26,34	70 170 122,29	19,77
бюджет м. Тернопіль	7 266 900,00	5,60	23 009 900,00	12,56	28 526 000,00	13,33	14 354 778,14	10,35
районні бюджети	247 687 200,0	59,32	389 250700,00	62,32	529 142 000,00	63,70	292 913 022,93	59,14
бюджети міст	2 464 082,00	9,38	4 845 182,00	14,05	5 729 350,00	10,22	2 953 828,09	12,41
селищні бюджети	2 576 526,00	24,61	4 452 580,00	30,55	6 587 293,00	34,64	3 519 385,09	32,02
сільські бюджети	31 702 275,64	64,29	50 963 352,36	65,60	77 624 524,47	66,66	44 593 988,11	71,06
Загальна сума субвенцій, у т. ч.:	332 601 881,83	34,54	446 419 576,47	32,58	609 945 382,52	33,30	414 478 465,69	38,15
обласний бюджет	174 518 619,20	52,95	229 356 264,66	52,64	321 907 371,61	55,16	220 186 707,37	62,03
бюджет м. Тернопіль	31 050 625,84	23,94	39 661 712,70	21,66	44 156 549,20	20,64	37 564 840,17	27,08
районні бюджети	126 598 492,79	30,32	176 507 875,75	28,26	223 429 737,00	26,90	156 255 295,15	31,55
бюджети міст	200 000,00	0,76	388 176,21	1,13	8 029 087,71	14,32	155 497,00	0,65
селищні бюджети	224 144,00	2,14	128 581,21	0,88	369 329,01	1,94	130 966,00	1,19
сільські бюджети	10 000,00	0,02	376 965,94	0,49	8 053 307,99	6,92	185 160,00	0,30

Якщо у 2004 р. бюджети міст отримали 200 000,00 грн. субвенцій, а бюджети сіл – 10 000 грн., то у 2006 р. відповідно 8 029 087,71 грн. і 8 053 307,99 грн. Таке стрімке зростання зумовлене наданням субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на збереження історичної забудови міст, об'єктів історико-культурної спадщини, впорядкування історичних населених місць України; субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Питома вага субвенцій у дохідній частині міських, сільських та селищних бюджетів (крім 2006 р.) не перевищує 2,5 %. Основна частина субвенцій припадає на обласний та районні бюджети. Так, у 2006 р. субвенції отримані обласним бюджетом становили 321 907 371,61 грн., що становить 55,16 % дохідної частини бюджету. Питома вага субвенцій у дохідній частині районних бюджетів за період 2004 – 2006 рр. знизилась з 30,32 % до 26,90 %. Отже, у бюджетах області спостерігається абсолютне збільшення обсягу отриманих субвенцій, але їх питома вага у дохідній частині дещо знижується.

Якщо розглянути суму коштів, яку отримують районні бюджети від бюджетів міст, сіл та селищ в результаті перевищення дохідної частини над видатковою, то у 2004 р вони склали 5 865 356,15 грн., у 2005 р. – 6 143 288,17 грн., у 2006 р. – 4 467 340,18 грн., а за січень – червень 2007 р. – 3 227 987,36 грн. Їх питома вага у дохідній частині районних бюджетів відповідно становить: 1,4 % у 2004 р.; 0,98 % у 2005 р.; 0,54 % у 2006 р.; 0,65 % за січень – червень 2007 р. Така низька частка даного виду трансфертів у районних бюджетах області зумовлена тим, що більшість бюджетів дотаційні, і лише 5 % бюджетів виступають “донорами”.

Якщо розглянути питому вагу усіх трансфертів у дохідній частині бюджетів за 2004-2006 рр., то найбільша вона у районних бюджетах (91,05 % – 91,57), дещо нижча у обласному бюджеті (74,69 % – 77,88 %), ще нижча у бюджетах сіл (64,31 % – 73,58 %), у селищних бюджетах (26,75 % – 36,58 %), у бюджеті м. Тернополя (29,54 % – 34,22 %), та найнижча у бюджетах міст (10,14 % – 24,54 %).

Розглянувши розмежування трансфертів між окремими видами місцевих бюджетів (рис. 1) можна зазначити, що 53,63 % усіх бюджетних трансфертів спрямовується до районних бюджетів, 33,69 % – до обласного бюджету, 6,07 % – до бюджетів сіл, 5,15 % – до бюджету м. Тернополя, 0,97 % – до бюджетів міст (крім м. Тернопіль), 0,49 % – до селищних бюджетів. Отже, з отриманих результатів ми бачимо, що трансферти займають значну частку у дохідній базі місцевих бюджетів і протягом останніх років питома вага трансфертів зростає набагато швидше, ніж надходження до бюджетів. Особливо збільшення питомих ваги трансфертів спостерігається у бюджетах міст, сіл

та селищ. Це свідчить про те, що хоча й спостерігається абсолютне збільшення доходів місцевих бюджетів, фінансовий стан місцевого самоврядування з кожним роком погіршується, і, відповідно, посилюється їхня фінансова залежність від трансфертів.

Головним недоліком нинішньої системи надання місцевим бюджетам дотацій і субвенцій є те, що насправді вона не має ніякого стосунку до вирівнювання територій в економічному та соціальному розвитку, оскільки кошти, які виділяються, спрямовуються виключно на фінансове забезпечення мінімальних поточних видатків місцевих бюджетів [5, с. 14]. Державна підтримка має бути додатковим, а не головним джерелом фінансових ресурсів, що залучатимуться на регіональному та місцевому рівнях. Державна бюджетна політика через систему трансфертів повинна спрямовуватися на підтримку “точок зростання”, а не замикатися на вирівнюванні соціально-економічного розвитку територій, оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до “вирівнювання усіх у бідності” [6, с. 26].

Ще одним суттєвим недоліком чинної системи міжбюджетних відносин в Україні є незацікавленість місцевої влади у нарощуванні дохідної бази на своїй території.

Причина недосконалості міжбюджетних відносин полягає і в недосконалості законодавства. Перш за все в Україні й досі відсутній чіткий розподіл функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням робить неможливим формування доходів місцевих бюджетів за рахунок законодавчо закріпленого переліку податкових надходжень, як у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків, так і податків і зборів, які повністю мають надходити до місцевих бюджетів.

Тому, на нашу думку, для ефективного реформування системи міжбюджетних відносин необхідно:

- 1) вдосконалити законодавчу базу, зокрема стосовно розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів;
- 2) поглибити процес децентралізації;
- 3) застосувати механізми стимулювання органів місцевої влади у збільшенні надходжень як до державного, так і до місцевого бюджету. Потрібно залишати частку суми перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади, а не повністю вилучати до бюджетів вищого рівня. Таким чином, має бути посилена стимулююча роль міжбюджетних відносин;

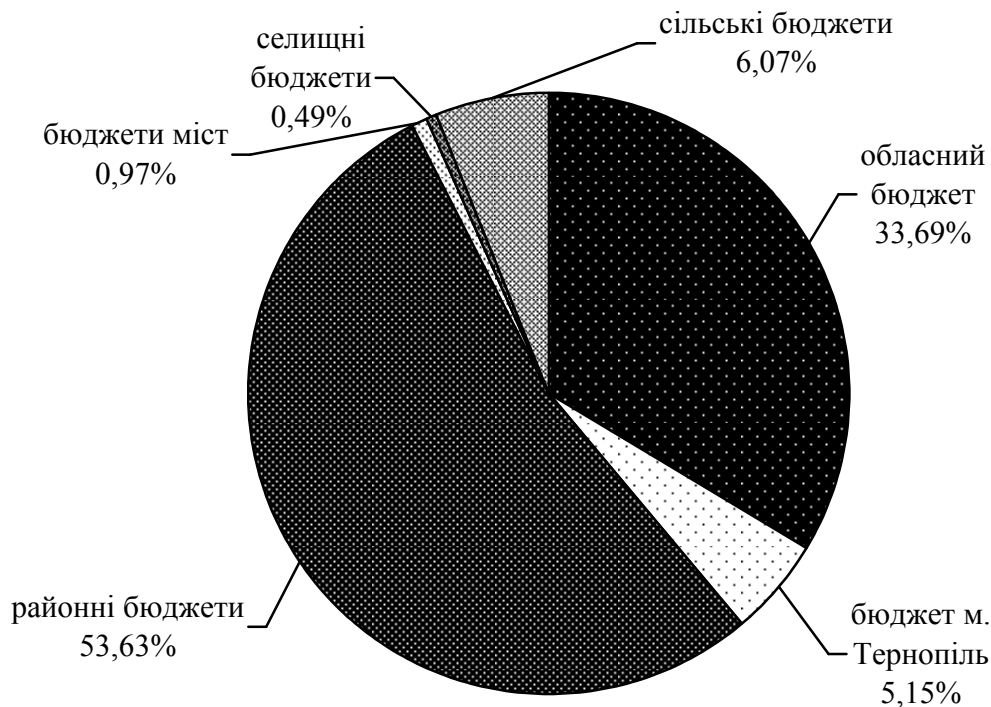


Рис. 1. Розподіл трансфертів між місцевими бюджетами Тернопільської області у 2006 році

4) збільшити власну дохідну базу місцевих бюджетів, а саме:

- надати більше прав місцевим органам влади у справлянні місцевих податків і зборів;
- надати статусу місцевих податків окремим загальнодержавним;
- запровадити податок на нерухомість, як місцевий податок, що дозволить збільшити роль місцевих податків у наповнюваності місцевих

бюджетів.

Міжбюджетні відносини повинні стати серйозним фактором зростання, формування самодостатності адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, підсумовуючи вище викладене, можна зробити висновок, що міжбюджетні відносини необхідно реформувати у напрямку зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – С. 189.
2. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" № 280/97- ВР від 21.05.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24.
3. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006 – 677 с.
4. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрямки їх реструктуризації // Фінанси України. – № 5. – 2006. – С. 3-11.
5. Буковинський С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання // Вісник НБУ. – лютий 2007 р. – С. 9-15.
6. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи між бюджетних відносин // Фінанси України. – № 3. – 2005. – С. 23-31.