

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ З ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ДО МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ: МОНІТОРИНГ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

INTERBUDGETARY TRANSFERS FROM THE STATE BUDGET TO LOCAL BUDGETS: MONITORING AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT

Простебі Л.І.

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів, банківської справи та підприємництва,
Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

У статті здійснено моніторинг надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів у контексті вже здійснених реформ. Проведено аналіз динаміки та структури надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів України за 2015–2017 рр. Визначено проблемні питання та шляхи вдосконалення функціонування системи міжбюджетних трансфертів в Україні.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, базова дотація, реверсна дотація, субвенції, місцеві бюджети, децентралізація, доходи бюджету.

В статье осуществлен мониторинг поступлений межбюджетных трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты в контексте уже осуществленных реформ. Проведен анализ динамики и структуры поступлений межбюджетных трансфертов из государственного бюджета в местные бюджеты Украины за 2015–2017 гг. Определены проблемные вопросы и пути совершенствования функционирования системы межбюджетных трансфертов в Украине.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, базовая дотация, реверсная дотация, субвенции, местные бюджеты, децентрализация, доходы бюджета.

In the scientific article analyzes interbudgetary transfers from the state budget to local budgets in the context of implemented reforms. The analysis of dynamics and structure of revenues of interbudgetary transfers from the state budget to local budgets of Ukraine for 2015–2017 is carried out. Problematic issues and ways of improving the functioning of the system of intergovernmental transfers in Ukraine have been identified.

Key words: interbudgetary transfers, basic subsidies, reverse subsidies, subventions, local budgets, decentralization, budget revenues.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. У сучасних умовах розвитку економіки країни триває реформування бюджетної сфери в напрямі децентралізації. Цей процес пов'язаний із трансформацією міжбюджетних відносин, адже наявність фіскальних дисбалансів у різних регіонах держави зумовлює необхідність державного регулювання міжбюджетних відносин. Основним інструментом регулювання міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. Дослідження системи функціонування міжбюджетних трансфертів набуває надзвичайної актуальності як із теоретичного, так і з практичного погляду в умовах фіскальної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної про-

блеми і на які спирається автор. Дослідженням проблем функціонування системи міжбюджетних трансфертів присвятили свої праці такі вчені: Н. Власюк [1], Н. Криштоф [2], М. Ливдар [3], О. Кириленко [4], О. Макар, В. Письменний [5], О. Чубка [3], та багато інших. У наукових статтях цих авторів розглядаються теоретичні та практичні аспекти організації міжбюджетних відносин, проблеми й напрями організації міжбюджетних відносин у контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів країни, переваги і недоліки реформування системи міжбюджетних трансфертів в Україні тощо.

Проте, на нашу думку, практичні аспекти функціонування системи міжбюджетних трансфертів потребують подальших досліджень та пошуку шляхів удосконалення.

Формулювання цілей статті (**постановка завдання**). Метою статті є аналіз надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів у контексті здійснених реформ та визначення проблем і шляхів удосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Основною формою реалізації міжбюджетних відносин в Україні виступають міжбюджетні трансферти. Вони є важливим засобом бюджетного регулювання і фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

Види міжбюджетних трансфертів визначені бюджетним кодексом і представлені на рис. 1.

Ст. 97 Бюджетного кодексу [6] визначено перелік міжбюджетних трансфертів, які можуть передбачатися у держбюджеті для місцевих бюджетів. Обсяги міжбюджетних трансфертів щорічно затверджуються законом про держбюджет і надаються місцевим бюджетам, які мають взаємовідносини з державним бюджетом: обласним, бюджетам міст обласного значення, бюджетам об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, районним бюджетам. У 2017 р. взаємовідносини з державним бюджетом мали 998 бюджетів (без непідконтрольних територій – 34), у тому числі 24 обласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення, бюджет м. Києва, 459 районних бюджетів, 366 бюджетів об'єднаних територіальних громад [7].

В Україні з 2015 р. було запроваджено і реалізовано нову модель міжбюджетних відносин. Змінами до Бюджетного кодексу було скасовано дотацію вирівнювання, а для горизонтального

вирівнювання податкоспроможності територій застосовуються базова та реверсна дотації [2]. Крім того, було впроваджено механізм (діяв у 2015–2016 рр.), за якого держава шляхом передачі спеціальних трансфертів (субвенцій) повною мірою взяла на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфер, що належать до повноважень місцевих бюджетів і становлять значний обсяг у їхніх видатках [2]. Проте в 2017 р. кошти цих субвенцій мають спрямовуватися виключно на оплату праці з нарахуваннями педагогічних працівників, утримання професійно-технічних навчальних закладів, державної та комунальної власності в частині забезпечення видатків на здобуття повної загальної середньої освіти та оплати поточних видатків медичних закладів, окрім випадків на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Для фінансування інших видатків цих закладів уперше передбачено додаткову дотацію на фінансування переданих із державного бюджету видатків на утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

Дослідимо планові та фактичні показники надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів за 2015–2017 рр. (рис. 2).

У 2017 р. місцевим бюджетам було надано з державного бюджету України трансфертів в обсязі 272,6 млрд. грн., що становить 97,6% від планового обсягу. У 2016 р. виконання плану становило 99,3%, а в 2015 р. план було виконано на 98,6%.

За даними звітності Державної казначейської служби України проведемо аналіз надходжень міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів України за 2015–2017 рр. (табл. 1)



Рис. 1. Види міжбюджетних трансфертів

Звітні показники показують тенденцію зростання обсягів міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів за період дослідження. У 2017 р. до місцевих бюджетів надійшло офіційних трансфертів в обсязі 272 602,9 млн. грн., у 2016 р. – 195 395,4 млн. грн. та у 2015 р. – 173 980,4 млн. грн. Таким чином, у 2017 р. бачимо збільшення транс-

фертів в абсолютній величині на 77 207,5 млн. грн. (або на 39,5%), ніж у 2016 р., та на 98 622,5 млн. грн. (або на 56,7%) більше, ніж у 2015 р.

Показники табл. 1 показують, що майже всі види трансфертів із кожним роком зростають. Винятком є лише зменшення обсягів стабілізаційної дотації у 2017 р.

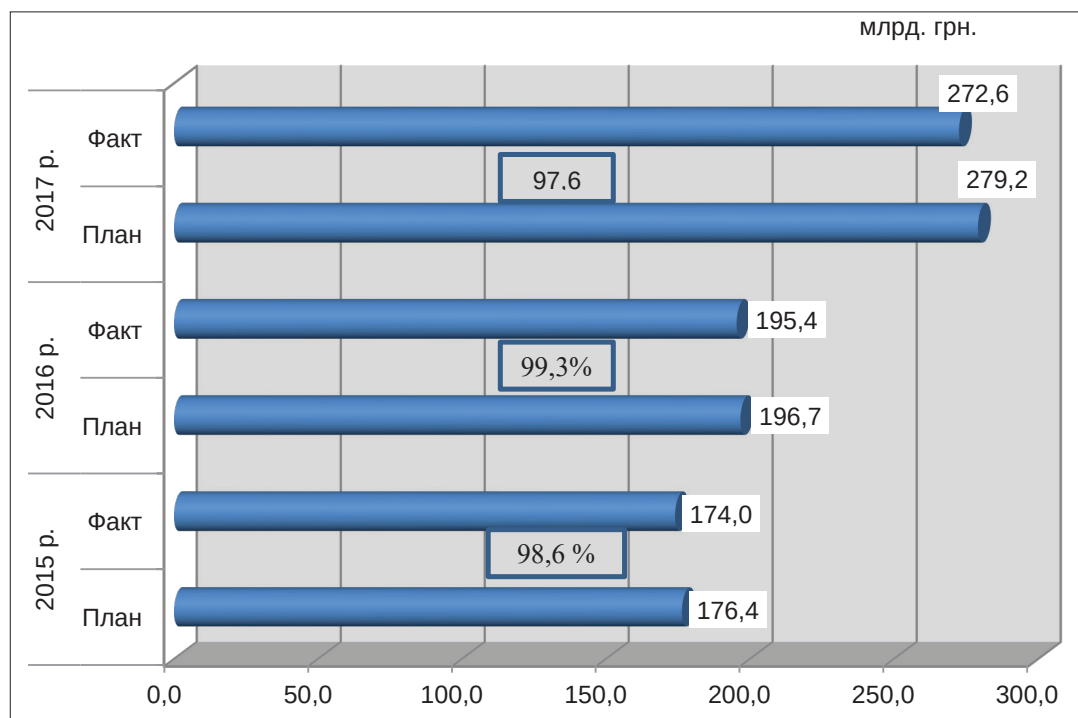


Рис. 2. Планові та фактичні показники надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів за 2015–2017 рр.

Джерело: розраховано на основі даних [8]

Таблиця 1

Динаміка надходжень міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів України за 2015–2017 рр., млн. грн.

Трансферти	Фактичні значення			Відхилення					
	2015 р.	2016 р.	2017 р.	Абсолютне, +/-			Відносне, %		
				2016 р./ 2015 р.	2017 р./ 2016 р.	2017 р./ 2015 р.	2016 р./ 2015 р.	2017 р./ 2016 р.	2017 р./ 2015 р.
Базова дотація	5261,9	4744,2	5815,4	-517,7	1071,2	553,5	-9,8	22,6	10,5
Стабілізаційна дотація	2000,0	2000,0	1137,8	0,0	-862,2	-862,2	0,0	-43,1	-43,1
Освітня субвенція	44085,3	44512,5	51487,6	427,2	6975,1	7402,3	1,0	15,7	16,8
Медична субвенція	46177,0	44433,7	56220,1	-1743,3	11786,4	10043,1	-3,8	26,5	21,7
Субвенція із соціального захисту населення	63282,5	94151,2	124678,4	30868,7	30527,2	61395,9	48,8	32,4	97,0
Інші	13173,7	5553,8	33263,6	-7619,9	27709,8	20089,9	-57,8	498,9	152,5
Всього	173980,4	195395,4	272602,9	21415,0	77207,5	98622,5	12,3	39,5	56,7

Джерело: розраховано на основі даних [8]

Значно зросли обсяги субвенцій із соціального захисту населення за період дослідження. У 2017 р. їх обсяг становив 124 678,4 млн. грн., а це на 30 527,2 млн. грн. більше, ніж у 2016 р., та на 61 395,9 млн. грн. більше, ніж у 2015 р. Позитивне відносне відхилення за 2015–2017 рр. становило аж 97%.

Відзначимо, що частка трансфертів у структурі доходної частини місцевих бюджетів України в 2015 р. становила 59,1%, у 2016 р. зменшилася на 5,7% і становила 53,4%, а в 2017 р. – 54,3%. Тобто спостерігаємо зменшення на 4,8% порівняно з 2015 р. (рис. 3).

Темп зростання обсягів трансфертів у 2017 р. є вищим за минулорічний показник. Зауважимо, що на протипагу ситуації минулого року їх зростання відбувалося вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів (рис. 4).

У структурі трансфертів, які передаються з державного бюджету до місцевих, вагому частку займають субвенції із соціального захисту населення (табл. 2). За 2017 р. вони становили 45,7% від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету. У 2016 р. ця частка становила 48,2%, а в 2015 р. – 36,4%.

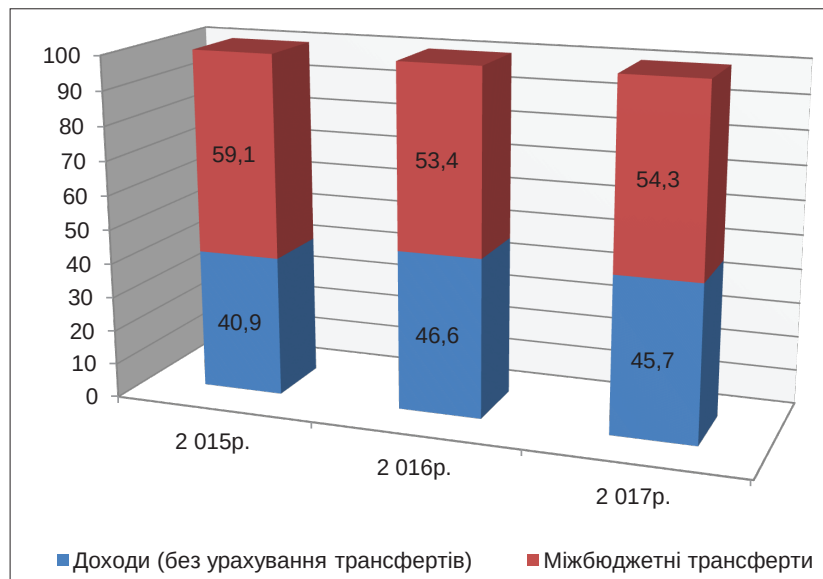


Рис. 3. Питома вага доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) та міжбюджетних трансфертів у структурі доходної частини місцевих бюджетів України за 2015–2017 рр. [8]

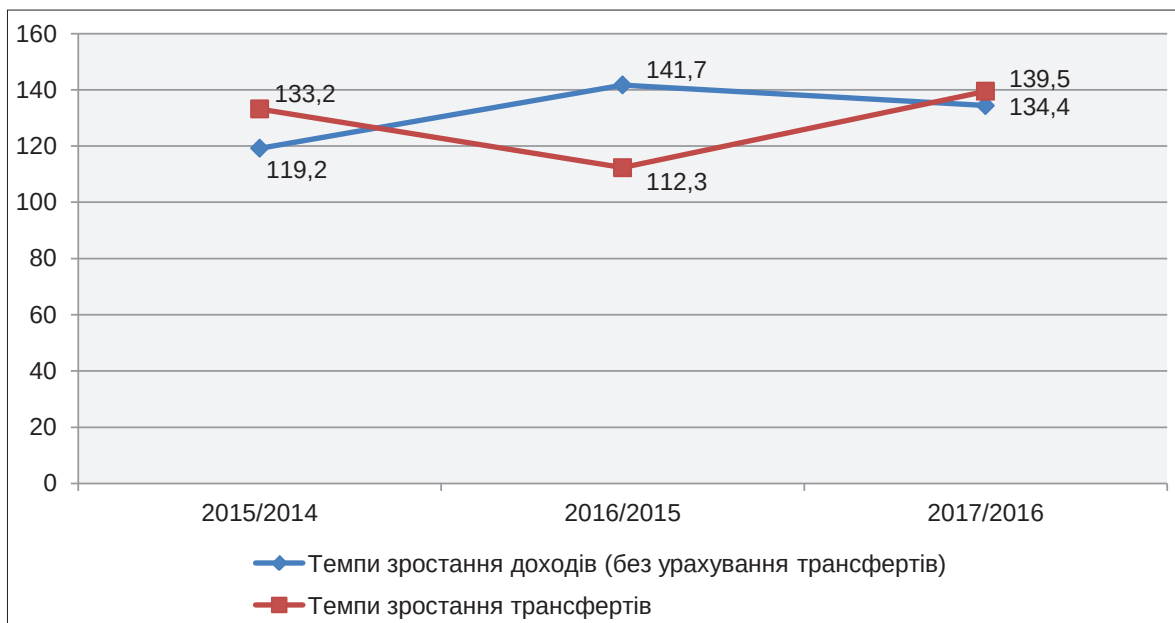


Рис. 4. Темпи зростання доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів за 2015–2017 рр. [8]

Значною є питома вага у структурі трансфертів медичної субвенції. У 2015 р. вона становила 26,5%, у 2016 р. – 22,7%, тобто зменшилася на 3,8% порівняно з 2015 р. У 2017 р. частка даних надходжень становила 20,6%, а це на 2,1% менше, ніж у попередньому році, та на 5,9% менше за показник 2015 р.

Частка освітньої субвенції теж значна: у 2015 р. – 25,3%, у 2016 р. – 22,8%, а в 2017 р. – 18,9%. Таким чином, із 2015 по 2017 р. спостерігаємо тенденцію до зменшення питомої ваги цього виду надходжень на 6,5%. Питома вага решти міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету, є незначною (від 1% до 12%).

Існує проблема щодо відсутності єдиного чіткого механізму розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я між усіма рівнями місцевих бюджетів.

Додаткова дотація спрямовується на ті видатки середньої освіти й охорони здоров'я, які не фінансуються за рахунок освітньої та медичної субвенцій, а саме: поточні видатки середньої освіти, включаючи заробітну плату непедагогічного персоналу, та оплата енергоносіїв в охороні здоров'я. Зауважимо, що такі видаткові повноваження, згідно зі статтями Бюджетного кодексу України, покладено на обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення та об'єднаних територіальних громад. Розподіл додаткової дотації між відповідними місцевими бюджетами в областях має здійснюватися у порядку, визначеному обласними державними адміністраціями, та затверджується рішенням про обласний бюджет [6].

У 2017 р. існував єдиний підхід до розподілу додаткової дотації між усіма місцевими бюджетами, що перейшли на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом та

мали відповідні видаткові повноваження (крім міст обласного значення). Такий механізм поставив більшість бюджетів у рівні умови та гарантував спрямування міжбюджетного трансферту до органів місцевого самоврядування. Практика розподілу її обласними державними адміністраціями в 2018 р. показала певні ризики та упередженість. Зокрема, протягом січня-березня об'єднані територіальні громади окремих областей для недопущення заборгованості із заробітної плати та енергоносіїв закладів середньої освіти та охорони здоров'я й уникнення соціальної напруги в бюджетній сфері змушені були спрямовувати на ці цілі лише власні ресурси, оскільки їм не була розподілена додаткова дотація. Це зумовило напруженість бюджетів та значно послабило їхню фінансову спроможність. Окрім того, така ситуація зумовлює зростання рівня політичної упередженості. З одного боку, надання права розподілу додаткової дотації на рівні областей має переваги в частині того, що на місцях краще видно окремі «провали» в бюджетах і є можливість вирівняти їх у частині вказаних видатків. Проте це не означає, що вся додаткова дотація має спрямуватися лише в окремі місцеві бюджети, а інші не отримують нічого [9].

Експерти групи фінансового моніторингу пропонують [9] або повернутися до розподілу додаткової дотації всім бюджетам на центральному рівні з урахуванням резерву для обласних бюджетів, або унормувати механізм розподілу обласними державними адміністраціями всім відповідним бюджетам області не менше 85% загального обсягу додаткової дотації, що передбачена на регіон, під час формування обласного бюджету на плановий період.

Моніторинг показав, що існує висока залежність місцевих бюджетів від фінансових ресурсів

Таблиця 2

Структура трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2015–2017 рр., тис. грн.

Трансферти	Роки						Відхилення структури, %		
	2015 р.		2016 р.		2017 р.		2016/ 2015	2017/ 2016	2017/ 2015
	Факт	Питома вага, %	Факт	Питома вага, %	Факт	Питома вага, %			
Базова дотація	5261,9	3,0	4744,2	2,4	5815,4	2,1	-0,6	-0,3	-0,9
Стабілізаційна дотація	2000,0	1,1	2000,0	1,0	1137,8	0,4	-0,1	-0,6	-0,7
Освітня субвенція	44085,3	25,3	44512,5	22,8	51487,6	18,9	-2,6	-3,9	-6,5
Медична субвенція	46177,0	26,5	44433,7	22,7	56220,1	20,6	-3,8	-2,1	-5,9
Субвенція із соціального захисту населення	63282,5	36,4	94151,2	48,2	124678,4	45,7	11,8	-2,4	9,4
Інші	13173,7	7,6	5553,8	2,8	33263,6	12,2	-4,7	9,4	4,6
Всього	173980,4	100,0	195395,4	100,0	272602,9	100,0			

державного бюджету, адже спостерігається суттєвий рівень дотаційності. Трансферти займають важливе місце в міжбюджетних відносинах, оскільки в сучасних умовах вони є основним джерелом фінансування місцевих бюджетів. На законодавчому рівні необхідно [10]: продовжувати процес децентралізації влади; створити стимули для нарощування власної доходної бази місцевих бюджетів; удосконалити систему міжбюджетних взаємовідносин.

Надмірне використання субвенцій може дещо дестимулювати органи місцевого самоврядування у збільшенні обсягу власних надходжень та пошуку альтернативних джерел формування ресурсної бази місцевих бюджетів. Велика частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів України є усталеною практикою сьогодення. З одного боку, держава повинна бути зацікавлена, щоб фінансування заходів соціально-економічного характеру відбувалося у належному обсязі та якості в усіх регіонах, виступаючи своєрідним «контролером» витрачання бюджетних коштів. З іншого боку, значний вплив міжбюджетних трансфертів ставить місцеву владу в пряму залежність від центральних органів державного управління. Ключовим чинником має стати ефективне формування системи місцевих фінансів, здатної перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які зможуть забезпечити суспільний добробут їх мешканців [5, с. 28].

Процес реформування системи міжбюджетних трансфертів певною мірою подолав суб'єктивний підхід та підвищив рівень прозорості під час визначення їх обсягів. Проте, враховуючи неухильне зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, цього недостатньо. Діяльність органів місцевої влади все ще перебуває у значній залежності від рішень вищих органів влади. Нині діюча система міжбюджетних трансфертів має низку переваг. Зокрема, запровадження спеціальних субвенцій сприяє поліпшенню якості надання послуг споживачам та їх належному фінансовому забезпеченню, гнучкості в управлінні бюджетними коштами у межах загального балансу ресурсів [1, с. 754].

Основні проблемні питання функціонування системи міжбюджетних трансфертів: політична та економічна криза, безперервне реформування всіх сфер економіки, корупція, неефективне державне управління, відсутність зацікавленості в органах місцевого самоврядування щодо акумулювання фінансових ресурсів, не закріплені законодавчо бюджетні повноваження між органами влади, відсутність

єдиного чіткого механізму розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я між усіма рівнями місцевих бюджетів тощо.

Трансформації міжбюджетних відносин неможливо розглядати відокремлено від реформування інших сфер державного управління. Для успішного здійснення реформи міжбюджетних відносин у контексті децентралізації, насамперед, потрібно забезпечити внутрішню політичну стабільність, урахувати об'єктивні закони суспільного розвитку та глобальні тенденції у світі. Зазначене свідчить про необхідність наукового обґрунтування ключових засад прийняття управлінських рішень та механізму бюджетного регулювання, який став би основою підвищення ефективності бюджетів усіх рівнів, що сьогодні є актуальним завданням науки державного управління [2, с. 160].

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Проведений аналіз показав високу залежність місцевих бюджетів в Україні від ресурсів державного бюджету. Протягом 2015–2017 рр. спостерігаємо досить високі абсолютні показники та високу питому вагу міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів в Україні. Темп зростання обсягів трансфертів у 2017 р. є вищим, ніж зростання доходів місцевих бюджетів.

Відзначимо, що проведені реформи ще повністю не забезпечують бюджетну децентралізацію, адже нині місцеві органи влади не володіють достатніми фінансовими ресурсами. Існує висока залежність місцевих бюджетів від фінансових ресурсів державного бюджету, тому на законодавчому рівні необхідно: продовжувати процес децентралізації влади; створити стимули для нарощування власної доходної бази місцевих бюджетів; забезпечити внутрішню політичну стабільність, урахувати об'єктивні закони суспільного розвитку та глобальні тенденції у світі; вдосконалити систему міжбюджетних взаємовідносин; чітко закріпити бюджетні повноваження і відповідальність влади під час формування місцевих бюджетів; підвищити контроль над використанням бюджетних коштів; сформувати на законодавчому рівні єдиний чіткий механізм розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я між усіма рівнями місцевих бюджетів тощо.

Найбільшу актуальність, на нашу думку, становитимуть подальші дослідження, спрямовані на дослідження проблем і напрямів реформування міжбюджетних відносин.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Власюк Н.І. Реформування системи міжбюджетних відносин в Україні: переваги і недоліки. Глобальні та національні проблеми економіки. 2016. Вип. 10. С. 751–754.
2. Криштоф Н. Трансформації міжбюджетних взаємовідносин у контексті децентралізації. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2017. Вип. 2. С. 154–160.
3. Проблеми та напрями організації міжбюджетних відносин в контексті підтримки соціально-економічного розвитку регіонів / М.В. Ливдар, О.П. Макар, О.М. Чубка. Молодий вчений. 2017. № 3(43). С. 780–783.
4. Муніципальні фінанси: навч. посіб. / За ред. д. е. н., проф. О.П. Кириленко. Тернопіль: Астон, 2015. 360 с.
5. Письменний В.В. Міжбюджетні трансферти як інструмент фінансового вирівнювання територій. Економіка та держава. 2017. № 6. С. 24–30.
6. Бюджетний кодекс України. URL: <http://zakon1rada.gov.ua/laws/show/2456-18>.
7. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: міжбюджетні трансферти. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/news/item/id/6571>.
8. Звітність про виконання бюджетів / Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477><http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
9. Механізм розподілу додаткової дотації на утримання закладів освіти та охорони здоров'я в областях: погляд експертів. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8790>.
10. Простебі Л.І. Стан доходної частини місцевих бюджетів в контексті трансформаційних процесів у бюджетній сфері. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». 2016. С. 154–158.