

УДК336.14

**Пивторак М. В.**, к.е.н., доцент кафедри фінансів Білоцерківського інституту економіки та управління

## **АНАЛІЗ СУЧАСНОГО МЕХАНІЗМУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ**

У статті проаналізовано класифікацію міжбюджетних трансфертів згідно нової редакції Бюджетного кодексу. Охарактеризовано їх вплив на весь механізм формування місцевих бюджетів у 2015 році. Визначено найважливіші зміни, які пов'язані з тим, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Проаналізовано склад та кількість дотаційних бюджетів, щодо яких застосовано базову та реверсну дотацію. Визначено частку базових дотацій, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі базових дотацій. Розглянуто діючий порядок перерахування міжбюджетних трансфертів. З'ясовано, що трансферти не виконують покладених на них функцій та є неефективними в сьогоденнішому їх вигляді. Підкреслено необхідність вдосконалення міжбюджетних відносин в сторону розширення фінансової бази місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** бюджетна система, міжбюджетні трансферти, фонд вирівнювання, місцеві бюджети, базова дотація, реверсна дотація, освітня субвенція, медична субвенція, індекс податкоспроможності.

Табл. 1, літ. 8.

**Пивторак М.В.**

## **АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОГО МЕХАНИЗМА МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ.**

В статье проанализировано классификацию межбюджетных трансфертов согласно новой редакции Бюджетного кодекса. Охарактеризованы их влияние на весь механизм формирования местных бюджетов в 2015 году. Определены важнейшие изменения, которые связаны с тем, что выравнивание осуществляется не по расходам, а по доходам местных бюджетов. Проанализировано состав и количество дотационных бюджетов, в отношении которых применено базовую и реверсную дотацию. Определено долю базовых дотаций, которая направляется в соответствующую группу бюджетов, в общей сумме базовых дотаций. Рассмотрены действующий порядок перечисления межбюджетных трансфертов. Выяснено, что трансферты не выполняют возложенных на них функций и неэффективны в сегодняшнем их виде. Подчеркнута необходимость совершенствования межбюджетных отношений в сторону расширения финансовой базы местных бюджетов.

**Ключевые слова:** бюджетная система, межбюджетные трансферты, фонд выравнивания, местные бюджеты, базовая дотация, реверсная дотация, образовательная субвенция, медицинская субвенция, индекс налоговоспособности.

**Pivtorak M.V.**

## **ANALYSIS OF THE CURRENT MECHANISM OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS.**

The article analyzes the classification of intergovernmental transfers under the new version of the Budget Code. Characterized by their impact on the entire mechanism of the formation of local budgets in 2015. Identified the major changes that are related to the fact that the alignment is not at the expenses and income of local budgets. Analyzed the composition and quantity of subsidized budgets, for which basic and applied reversnuju subsidy. Determine the proportion of basic subsidies, which is directed to the appropriate group of budgets, the total amount of basic subsidies. Consider the action of the order of the intergovernmental transfers. Found that transfers do not perform their assigned functions and ineffective in today's their form. Emphasized the need to improve inter-budgetary relations towards expanding the financial base of local budgets.

**Keywords:** budget system, intergovernmental transfers, equalization fund, local budgets, the basic subsidy, Reversible subsidy, education subsidy, medical subsidy, the index of fiscal capacity.

**Постановка проблеми.** За роки незалежності в Україні було побудовано та неодноразово реформовано бюджетну систему, основні складові якої – державний та місцеві бюджети. Разом з тим можна спостерігати високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, що призводить до обмеження фінансових можливостей місцевого управління та залучення досить великих об'ємів міжбюджетних трансфертів.

Як наслідок, маємо проявлення значних диспропорцій в соціально-економічному розвитку окремих регіонів та загальну непрозорість бюджетного процесу, що обумовлено особливостями вітчизняної практики управління бюджетами на різних рівнях. Для того, щоб уникати розбалансованості бюджетів на різних рівнях застосовують різноманітні схеми, серед яких типовими є використання трансфертних

механізмів. Зважаючи на потужний негативний вплив внутрішніх та зовнішніх чинників на економічний потенціал країни цілому та її регіонів зокрема, що викликало рецесійні процеси в економіці, питання бюджетного вирівнювання є особливо актуальними.

Проблеми, пов'язані з нерівномірністю забезпечення різних регіонів фінансовими ресурсами знайшли своє відображення в багатьох працях вітчизняних і зарубіжних науковців. Значний внесок у даному напрямі здійснили провідні вчені-економісти: В. Андрущенко, О. Василик, І. Івахненко, В. Кравченко, І. Луніна, К. Павлюк, С. Слухай, В. Федосов, С. Юрій та багато інших.

Метою статті є аналіз сучасного механізму застосування міжбюджетних трансфертів.

Результати дослідження. Система трансфертних інструментів визначає взаємодію між державним і регіональними бюджетами, яка дозволяє кожному громадянину держави отримувати певний рівень суспільних послуг незалежно від того, на території якого регіону він проживає.

Дисбаланс у фінансовому забезпеченні регіонів, безумовно, вимагає відповідного реагування з боку держави, яка повинна забезпечити додержання встановлених соціальних гарантій. Можна погодитись з думкою А. Є. Буряченко, який вважає за доцільніше замість подальшого вдосконалювання міжбюджетних відносин з використанням дотацій вирівнювання забезпечити рівноцінний розподіл фінансових функцій та зобов'язань між центром і регіонами, що суттєво скоротило б міжбюджетні потоки та уможливило значне підвищення фінансової автономії місцевих бюджетів [5].

Як стверджують Л. Баранник, Т. Рудянова, частка грошей, створених в регіоні та формуючих місцевий бюджет, повинна бути значно більшою, ніж є на сьогодні. Збільшення фінансової бази місцевих бюджетів дасть змогу передати вирішення багатьох завдань з державного бюджету до місцевих і повноцінно здійснювати ними соціальне забезпечення територіальних громад [4].

Проведені Ю. Радіоновим дослідження розвитку міжбюджетних відносин та ефективності використання трансфертів з державного бюджету дали змогу встановити три основні групи чинників, які негативно впливають на ефективність використання бюджетних коштів, а саме:

- недосконалість законодавства;
- неповнота нормативно-правового забезпечення;
- суспільно-психологічний аспект [7, с. 60].

На думку автора, якщо перші дві групи формують характер міжбюджетних відносин, то третя – створює середовище, в якому функціонують і розвиваються міжбюджетні відносини та їх складова – трансферти з державного бюджету. До цієї групи переважно належать так званий людський фактор (професійність і відповідальність посадовців), а також суспільні відносини, пов'язані з розвитком соціально-економічних відносин.

Один із провідних представників західної фінансової школи Х. Ціммерманн розглядає фіскальне (фінансове) вирівнювання як інструмент досягнення оптимального розподілу ресурсів країни. Він вказує на те, що передумовою застосування інструментів фінансового вирівнювання є оптимальний розподіл компетенцій із прийняття рішень щодо надання суспільних благ та послуг між різними рівнями органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування [8].

На сьогодні дохідна частина місцевих бюджетів усіх регіонів України не відповідає обсягу запланованих видатків і саме тому трансферти стають важливими інструментами забезпечення сталого їх розвитку. За допомогою бюджетних трансфертів вирішується цілий ряд проблем, серед яких:

- оцінка потреб регіонів у бюджетних ресурсах;
- розмежування відповідальності між регіонами і їх суб'єктами за фінансування соціально-значимих видатків;
- вироблення критеріїв для визначення обсягу регіональної допомоги по поточних витратах [6]

До сьогодні в Україні існували такі основні форми трансфертів, що було передбачено Бюджетним кодексом України (ст. 96). Це - 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, затверджені Верховною Радою 28 грудня 2014-го року, використання цих видів трансфертів було призупинено [1].

Згідно нової редакції міжбюджетні трансферти поділяються на:

- базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- субвенції;
- реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій);
- додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою).

Такі зміни суттєво вплинули на весь механізм формування місцевих бюджетів у 2015 році. Найважливіші зміни пов'язані з тим, 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 йде за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів та податком на доходи фізичних осіб для 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 в розмірі 80% різниці до цього порога. Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється. А в тих, хто має цей індекс податкоспроможності понад 1,1 вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію.

Згідно додатку 6 Закону України Про Державний бюджет України на 2015 рік базова та реверсна дотації становлять 5 357 985,4 та 3 644 169,9 тис. грн. відповідно. [2]. На основі даних таблиці 1 проаналізуємо склад дотаційних бюджетів.

Таблиця 1.

## Склад місцевих бюджетів і міжбюджетні трансферти

| Група місцевих бюджетів | Кількість бюджетів |                                      |  |  | Частка базових дотацій, яка спрямовується до відповідної групи бюджетів, у загальній сумі базових дотацій, % |
|-------------------------|--------------------|--------------------------------------|--|--|--|
|                         | Усього             | Щодо яких застосовано базову дотацію | Щодо яких вирівнювання не здійснюється | Щодо яких застосовано реверсну дотацію |  |
| Бюджети районів         | 474                | 422                                  | 27                                     | 25                                     | 72,9   |
| Бюджети областей        | 24                 | 18                                   | 0                                      | 6                                      | 19,3   |
| Бюджети інших міст      | 169                | 60                                   | 38                                     | 71                                     | 7,8  |
| Усього                  | 667                | 500                                  | 65                                     | 102                                    | 100,0  |

Як видно з таблиці, кількість дотаційних бюджетів на рівні бюджетів районів і бюджетів областей становить 89 % і 75% відповідно. При цьому частка районних бюджетів з рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 становить 6%. А в таких, хто має індекс податкоспроможності понад 1,1 - близько 5%.

Тільки з 6 обласних та 25 районних бюджетів вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію.

Відповідно і загальна сума базових дотацій вирівнювання з державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (72,9 %) і бюджетами областей (19,3 %). Значно краща ситуація з бюджетами інших міст (до яких віднесено і обласні центри). Серед них є майже 23 %, щодо яких вирівнювання не здійснюється, та 42% , що має індекс податкоспроможності понад 1,1, на них припадає 7,8 % загальної суми базових дотацій. Найменш фінансово залежний при формуванні власної фінансової бази бюджет міста Києва, 6% районних та 22% бюджети інших міст.

Різні види трансфертів мають різне значення для розвитку та реалізації міжбюджетних відносин у країні. Так, найбільша їх частка припадає саме на освітню та медичну субвенцію в розмірі 43 719 443,0 та 46 466 042,7 тис. грн. відповідно. Тобто у всій структурі трансфертів переважають субвенції, розподіл яких значно диференційований в межах регіонів України. Частина видатків, на фінансування яких спрямовуються субвенції, можуть бути регулярними видатками бюджетів відповідних рівнів.

Згідно діючого порядку перерахування міжбюджетних трансфертів, базова дотація, медична та освітня субвенції з державного бюджету, перераховуються Казначейством місцевим бюджетам щодаки рівними частинами в останній день декади відповідно до розпису державного бюджету. Реверсна дотація до державного бюджету з місцевих бюджетів перераховується щодаки рівними частинами в останній день декади відповідно до розпису державного бюджету за рахунок фактичних надходжень доходів загального фонду місцевого бюджету [3].

Висновки та пропозиції. Механізм застосування міжбюджетних трансфертів, що реалізується через сукупність інструментів та системи інституційно-правових структур, є перерозподілом фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи та має на меті стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

Метою запровадження системи фінансового вирівнювання є забезпечення ефективного виконання повноважень щодо надання суспільних послуг їх споживачам, при цьому систему фінансового вирівнювання формують трансферти вирівнювання на виконання делегованих органам місцевого самоврядування та місцевим органам державної влади повноважень.

Отже, можна зробити висновок про підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів. Базова дотація матиме компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

#### СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page>
2. Про Державний бюджет України на 2015 рік Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 5, ст.37
3. Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів Офіційний вісник України, 2010 р., № 96, ст. 3399
4. Баранник Л. Б. Розвиток фінансової бази місцевих бюджетів як необхідна умова посилення соціальної захищеності населення регіону / Л. Б. Баранник, Т. М. Рудянова // Економічний вісник Національного гірничого університету . - 2013. - № 1. - С. 92-104. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evngu\\_2013\\_1\\_14.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/evngu_2013_1_14.pdf)
5. Буряченко, А. Є. Стан і перспективи фінансової взаємодії бюджетів [Текст] / А. Є. Буряченко // Ринок цінних паперів України. - 2009. - № 9-10. - С. 33-40.
6. Івахненко І. С. Оцінка рівня розвитку фінансового потенціалу регіону/ І. С. Івахненко // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2009. – №. 19. – С. 203-208.
7. Радіонов Ю. Причини і наслідки неефективного використання міжбюджетних трансфертів / Ю. Радіонов //Економіка України. – 2012. – №. 3. – С. 59-69.
8. Циммерман Х. Муниципальные финансы: Учебник / Х. Циммерман / Пер. с нем. – М.: Издательство «Дело и Сервис». – 2003. – С. 271.