ЛОБОДІНА
Зоряна Миколаївна
zoryanatyk@ukr.net

к.е.н., доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія, Тернопільський національний економічний університет

УДК 336.14

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ: РЕАЛІЇ НАДАННЯ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ В КОНТЕКСТІ ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS: REALITIES OF PROVIDING AND WAYS OF IMPROVEMENT IN THE CONTEX OF STRENGTHENING OF THE LOCAL GOVERNMENT FINANCIAL FRAMEWORK

У статті розглянуто роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів, виявлено недоліки при здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів. Розроблено рекомендації щодо удосконалення порядку надання міжбюджетних трансфертів в контексті зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

В статье рассмотрена роль межбюджетных трансфертов в формировании доходов местных бюджетов, выявлены недостатки при осуществлении горизонтального выравнивания налогоспособности бюджетов. Разработаны рекомендации по совершенствованию порядка предоставления межбюджетных трансфертов в контексте укрепления финансовой базы органов местного самоуправления.

In the article the role of intergovernmental transfers in the formation of local budgets was reviewed, shortcomings in the implementation of horizontal fiscal equalization of budgets were found. Recommendations for improving the procedure of intergovernmental transfers in the context of strengthening the financial base of local governments were developed.

Ключові слова: *міжбюджетні відносини, бюджетне вирівнювання, система міжбюджетних трансфертів, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування*

Ключевые слова: *межбюджетные отношения, бюджетное выравнивание, система межбюджетных трансфертов, финансовое обеспечение органов местного самоуправления*

Keywords: *Intergovernmental relations, budget equalization system of intergovernmental transfers, financial support of bodies of local self*

ВСТУП

Важливою передумовою соціально-економічного розвитку держави загалом та адміністративної території зокрема є формування фінансово самодостатніх територіальних громад та їх об'єднань. Проте, в умовах децентралізації управління поряд із передачею значних функцій держави на місцевий рівень спостерігається недостатність обсягу власних та закріплених доходів місцевих бюджетів для фінансування виконання повноважень органів місцевого самоврядування. А тому при розробці та реалізації бюджетної політики держави виникає необхідність використання такого важелю бюджетного механізму як міжбюджетні трансферти.

Дослідженню сутності та проблематики міжбюджетних трансфертів присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців: Дж. Б'юкенена, О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луніної, Р. Масгрейва, У. Оутса, К. Павлюк, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія та ін.

У наукових працях основний акцент фокусується на теоретичних засадах та практичних питаннях організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування, недоліках організації міжбюджетних відносин до початку їх реформування у 2015 році. Недостатня увага приділяється оцінці сучасної системи міжбюджетних трансфертів та їх впливу на соціально-економічний розвиток адміністративних територій.

МЕТА РОБОТИ полягає у пошуку напрямів зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування шляхом удосконалення порядку надання міжбюджетних трансфертів.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною та теоретичною основою дослідження є фундаментальні положення світової економічної та фінансової наук, наукові розробки вітчизняних та зарубіжних вчених з питань місцевих фінансів та регулювання міжбюджетних відносин. При проведенні дослідження використано діалектичний метод наукового пізнання та системний підхід до вивчення міжбюджетних трансфертів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Одним із елементів бюджетного механізму соціально-економічного розвитку держави та інстру-

ментом міжбюджетних відносин є міжбюджетні трансферти. Відповідно до статті 1 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти – це «... кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого» [1].

За напрямком руху бюджетних ресурсів міжбюджетні трансферти можна поділити на такі групи:

1) трансферти, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам: базова дотація, субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; медична субвенція; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%); стабілізаційна та інші додаткові дотації; інші субвенції;

2) трансферти, які надаються з місцевих бюджетів державному бюджету: реверсна дотація, субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів;

3) трансферти, які надаються з одного місцевого бюджету до іншого місцевого бюджету: субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; субвенції на виконання інвестиційних проектів, у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; дотації та інші субвенції.

Як свідчить вітчизняна практика, у 2016 р. окремі об'єднані територіальні громади, міста, які змінили статус з районного значення на обласний, передають зі своїх бюджетів до інших місцевих бюджетів (здебільшого районних) отримані з державного бюджету медичну, освітню та інші субвенції. Зазначене суперечить основним принципам реформи децентралізації влади та, зокрема, концепції побудови міжурядових фінансових відносин – субсидіарності. Проте, таке явище, сподіваємося, носитиме тимчасовий характер доки не відбудеться передача районними радами із спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст у власність об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, бюджетних установ, розташованих на їхній території, відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України.

Від початку здійснення бюджетних реформ, які повинні були покращувати фінансову базу та підвищувати фінансову самостійність органів місцевого самоврядування, збільшувався обсяг централізації ВВП безпосередньо до Державного бюджету України. Свідченням цього є стійка тенденція до зниження частки доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів Зведеного бюджету України з 47,9% у 1993 р. до 18,5% у 2015 р. (за винятком 2006, 2007, 2009, 2012, 2013 років, коли збільшення зазначеного показника порівняно із попереднім роком було незначним і коливалось в межах 0,6 – 1,2 %, у 2007 р. – 3,3 %, що практично ніяк не вплинуло на означену тенденцію).

Фактично близько $^{4}/_{5}$ обсягу грошових коштів, які надійшли до бюджету держави у результаті розподілу ВВП, зосереджені у розпорядженні центральних органів державної влади і лише згодом у формі міжбюджетних трансфертів передаються органам місцевого самоврядування до місцевих бюджетів. За період проведення бюджетних реформ в Україні виявлено доволі стійку тенденцію до зростання частки міжбюджетних трансфертів у складі доходів місцевих бюджетів (з 31,2 % у 2002 р. до 59,1 % у 2015 р.) та зниження частки податкових надходжень (з 58,3 % у 2002 р. до 33,4 % у 2015 р.).

Про відсутність фіскальної децентралізації в Україні на практиці та низьку податкоспроможність більшості регіонів України свідчать і результати співставлення темпів приросту доходів місцевих бюджетів та трансфертів : за останні 14 років темп приросту обсягу трансфертів не перевищував темп приросту обсягу доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів) місцевих бюджетів (за винятком 2007 р. та 2013 р.).

Підсумовуючи вище наведене, констатуємо, що існуючий порядок формування місцевих бюджетів недостатньо стимулює місцеві органи влади до активних дій щодо наповнення бюджетів і є чинником ризику для соціально-економічного розвитку регіонів та національної економіки. Крім того, формування доходної частини місцевих бюджетів в основному за рахунок трансфертів з Державного бюджету України впливає і на структуру їх видатків, оскільки більшу частку (95,8%) у структурі трансфертів становлять субвенції, які надаються під конкретно визначені цілі.

Детальніше зупинимося на аналізі нового механізму горизонтального бюджетного вирівнювання (вирівнювання податкоспроможності бюджетів, у процесі якого для розрахунку обсягу базової (реверсної) дотації враховуються надходження податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (для обласних бюджетів) та податку на доходи фізичних осіб (для обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад)), який було запроваджено з 2015 року у рамках реформи міжбюджетних відносин. Так, місцеві бюджети з індексом податкоспроможності нижче 0,9 (середнього показника по Україні) отримують базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас бюджети з індексом податкоспроможності понад 1,1 перераховують до державного бюджету 50% перевищення (реверсна дотація). У інших випадках вирівнювання не проводиться.

Під час розрахунку запланованого обсягу базової (реверсної) дотації на наступний бюджетний період

враховуються такі параметри як кількість наявного населення, обсяг надходження податку на доходи фізичних осіб (15% до обласного бюджету, 60% до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад), податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10% до обласних бюджетів) за останній звітний (попередній) бюджетний період, індекс податкоспроможності відповідного бюджету окремо за надходженнями зазначених вище податків. Наприклад, у 2015 р. для визначення обсягів базової та реверсної дотації на 2016 р. використовувались дані Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України щодо наявного населення станом на 01.01.2015 р. та фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток підприємств за 2014 р.

Таким чином, з 2015 р. замість дотації вирівнювання (коштів, що передавалися до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів), при визначенні якої враховувалися розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів на утримання органів управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, з державного бюджету надається базова дотація (або ж до державного бюджету перераховується реверсна дотація), обсяг якої не залежить від видатків місцевого бюджету. Зазначене, на відміну від колишнього механізму вирівнювання, стимулюватиме місцеві органи влади залучати додаткові надходження до місцевих бюджетів та розширювати базу оподаткування.

У правових актах, які регламентують бюджетні відносини, не передбачено можливість перегляду у звітному бюджетному періоді планового обсягу базової (реверсної) дотації, розрахованого у попередньому році. Фактично, запланований у 2015 р. на 2016 р. обсяг зазначених видів трансфертів у 2016 р. не перераховується. Внаслідок цього, під впливом певних чинників (наприклад, зміна місця обліку та реєстрації великих платників податків) при виконанні окремих місцевих бюджетах спостерігаються відхилення від запланованого обсягу податкових надходжень та отримання чи передача некоректного обсягу дотації.

Наприклад, при зміні місця обліку та реєстрації у листопаді 2015 р. одного з найбільших платників податків з міста Тернополя Тернопільської області – ТОВ «ТК «Мегаполіс-Україна» на Одеську, обласний бюджет Тернопільської області у 2016 р. не отримає близько 32 млн. грн. податку на прибуток підприємств, 3 млн. грн. податку на доходи фізичних осіб. Що ж стосується базової дотації з державного бюджету обласному, то у 2016 р. її обсяг буде приблизно на 29 млн. грн. менший, ніж обсяг, який був би визначений із урахуванням зменшення надходження зазначених податків до обласного бюджету у зв'язку із зміною місця обліку та реєстрації згаданого платника. Тобто у підсумку зазначені дії суб'єкта господарювання призвели до втрати близько 6% запланованого на 2016 р. обсягу доходів обласного бюджету Тернопільської області, а неможливість уточнення розрахунку базової дотації на 2016 р. стала причиною зменшення обсягу зазначеного трансферту на 35% та втрати близько 3% запланованого на 2016 р. обсягу доходів обласного бюджету. Щодо бюджету міста Тернополя, то якби при розрахунку реверсної дотації на 2016 р. було враховано зняття з обліку згаданого платника, було б передано до державного бюджету на 28% менше зазначеного трансферту.

Отже, діючий порядок розрахунку обсягу базової (реверсної) дотації на звітний бюджетний період в окремих випадках є причиною зменшення доходів місцевих бюджетів при їх виконанні. І хоча загальний обсяг базової (реверсної) дотації по усіх місцевих бюджетах України від таких відхилень не змінюється, для окремого місцевого бюджету зазначене є суттєвою проблемою, оскільки не дає можливості у належному обсязі здійснювати видатки на виконання повноважень органів місцевого самоврядування.

Для розв'язання розглянутих проблем при збереженні діючого механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів доцільно перераховувати запланований обсяг базової (реверсної) дотації на звітний бюджетний період при уточненні показників державного та місцевих бюджетів у звітному бюджетному періоді із використанням показників надходження податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки за попередній бюджетний період у зв'язку із високою ймовірністю зміни надходження обсягів зазначених податків у звітному та попередньому бюджетних періодах, зумовленою змінами місць обліку та реєстрації великих платників податків.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження дають підстави констатувати зростаючу роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів, що супроводжується одночасним зниженням фінансової самостійності органів місцевого самоврядування і свідчить про відсутність фіскальної децентралізації в Україні на практиці та низьку податкоспроможність більшості регіонів України. Незважаючи на позитиви від проведеної у 2015 р. реформи міжбюджетних відносин, мають місце недоліки при здійсненні горизонтального вирівнювання податкоспроможності бюджетів. З метою розв'язання окресленої проблеми обґрунтовано доцільність удосконалення порядку надання міжбюджетних трансфертів шляхом перерахунку Міністерством фінансів України запланованого обсягу базової (реверсної) дотації на звітний бюджетний період при уточненні показників державного та місцевих бюджетів у звітному бюджетному періоді.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

2. Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2002–2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.treasury.gov.ua.