

*Бондарук Ігор Сергійович,
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри маркетингу та управління бізнесом;
Уманський державний педагогічний університет
імені Павла Тичини*

ТРАНСФЕРТИ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Україна сьогодні знаходиться в якісно новому періоді оптимізації структури і функцій державних інститутів, що дає можливість констатувати подальше зростання ролі державного регулювання національної економіки, пріоритетним напрямом якого є згладжування просторової економічної поляризації на трансфертній основі. У цих умовах вимоги до трансфертної політики підвищуються, оскільки вона стає головною передумовою ефективності державного управління як на рівні місцевого самоврядування, так і країни в цілому.

В сучасних умовах основним інструментом, що дозволяє використовувати позитивні моменти від децентралізації і мінімізувати негативні ефекти від децентралізованого використання деяких повноважень, є державна фінансова допомога бюджетам нижчого рівня, тобто міжбюджетні трансферти.

Поточні офіційні трансферти включають грошові кошти, які одержували бюджети нижчих рівнів за недостатньої ефективності доходних джерел. Капітальні офіційні трансферти передбачали цільове використання одержаних коштів переважно для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. До бюджетних трансфертів належать не лише кошти, які одержують місцеві бюджети з державного бюджету, а й перерахування коштів від місцевих бюджетів до державного бюджету. Трансферти є однією з форм фінансування соціально-економічного розвитку, інструментом його регулювання, одним із джерел поповнення місцевих бюджетів.

Згідно з Бюджетним кодексом України міжбюджетні трансферти – це «кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого» [1]. Бюджетний кодекс України поділяє міжбюджетні трансферти на чотири види [1]: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації.

Дотація вирівнювання – «міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує» [1]. Дотації вирівнювання бюджетам Автономної Республіки Крим, обласним, районним, міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення надаються з державного бюджету України. З бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського та обласного значення надаються дотації бюджетам районів у містах, сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

Дотації можуть розраховуватися, наприклад, залежно від чисельності населення, податкового потенціалу або від потреб у витратах. Вони можуть бути пов'язані з податковим зусиллям одержувача такою залежністю, коли

збільшення суми місцевих податків веде до збільшення розміру дотацій місцевим органам влади. Втім, зніввідношення може бути і зворотним, коли посилення місцевого податкового навантаження негативно впливає на розмір дотацій, що виділяються.

Наступний вид трансфертів – субвенції, визначаються в Бюджетному кодексі України як «міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції» [1]. Вони можуть надаватися як державним, так і місцевими бюджетами і передбачають цільове використання одержаних коштів. З державного бюджету України субвенції можуть надаватися на здійснення програм соціального захисту; на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування у зв'язку з виконанням власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою; виконання інвестиційних проектів. З місцевих бюджетів надаються субвенції на утримання об'єктів спільного користування або ліквідацію негативних наслідків діяльності таких об'єктів; виконання власних повноважень територіальної громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань; інші цілі.

Трансферти третього виду – це передача коштів до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Вони використовуються у випадках, коли прогностичні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення бюджетів перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету [1].

Необхідно відокремлювати трансферти, які місцеві бюджети одержують з державного бюджету, і трансферти, які місцеві бюджети перераховують до державного бюджету. Останні за своєю природою для місцевих бюджетів є від'ємними. Тому виділяють так звані «чисті трансферти», які є різницею між міжбюджетними надходженнями і вилученнями. У багатьох країнах загальний обсяг чистого трансферту встановлюється законом як частка від доходів державного бюджету [2].

До четвертого виду міжбюджетних трансфертів належать інші дотації, які надаються з державного бюджету місцевим бюджетам.

Таким чином, за сучасних умов трансферти посідають важливе місце у міжбюджетних відносинах, вони є основним методом бюджетного регулювання.

Сучасне ставлення до трансфертної політики характеризується такими особливостями.

По-перше, сьогодні міжрегіональні контрасти в Україні досягли граничного рівня з позиції забезпечення національної економічної безпеки. Внаслідок цього скорочення відмінностей у соціально-економічному розвитку регіонів країни є стратегічно важливою державною задачею, вирішення якої вимагає трансформації системи управління трансфертними потоками. Актуальність цього аспекту загострює ту обставину, що низка питань, які стосуються міжбюджетних відносин, дотепер залишається відкритою. Так,

триває дискусія про те, яким шляхом – переважної централізації або децентралізації – повинні будуватися взаємовідносини між центром і регіонами.

По-друге, бюджет сьогодні є найважливішим джерелом фінансування соціально-економічних програм розвитку територій. Тенденція децентралізації бюджетних коштів не передбачає значного розширення податкових прав органів місцевого самоврядування, посилює залежність темнів економічних перетворень у регіонах від державної фінансової допомоги. Першочерговою задачею децентралізації є вирівнювання бюджетної забезпеченості територій. При цьому декларується принцип пріоритетного фінансування витрат, пов'язаних із забезпеченням мінімальних державних соціальних стандартів, що підкреслює важливість трансфертної політики.

По-третє, закріплені за територіями джерела податкових надходжень не дають достатню кількість коштів для виконання бюджетних зобов'язань. Внаслідок цього території потрапляють в залежність від трансфертів по лінії бюджетного вирівнювання.

Трансферти в бюджетних системах зі стійким розподілом доходів і повноважень щодо витрат є основним механізмом гармонізації міжбюджетних відносин.

Розрізняють два основні типи міжбюджетних трансфертів: вертикальні (від бюджетів вищестоящого до бюджетів нижчестоящого рівня) і горизонтальні (між бюджетами одного рівня). Вертикальні міжбюджетні трансферти, у свою чергу, поділяються на загальні (вирівнюючі) і цільові (спеціальні) трансферти [3, с. 370]. Загальний, або вирівнюючий, трансферт призначений для згладжування відмінностей регіонів у бюджетній забезпеченості доходами щодо потреб у витратах, що витікають з бюджетних повноважень. Сума трансферту розподіляється місцевими органами влади. Цільові (спеціальні) трансферти призначаються для здійснення певних задач державної регіональної політики [3, с. 370].

Вітчизняний вчений І. О. Луніна висловлює думку щодо поділу трансфертів для місцевих бюджетів на декілька видів [4, с. 375]: дотації – трансферти для короткострокового збалансування фінансових можливостей бюджетів; дотації вирівнювання – трансферти для вирівнювання фінансових можливостей регіонів; субвенції – трансферти для участі державного бюджету у фінансуванні вирішення певних регіональних та місцевих проблем.

Трансферти першого виду надаються у випадках, коли доходи й видатки бюджетів різних рівнів змінюються по-різному, що призводить до виникнення фінансових труднощів, а також у разі необхідності внесення певних змін в первинний розподіл доходів [4, с. 375]. Другий вид трансфертів надається у випадках, коли вони не мають спеціального цільового спрямування, їх надання не порушує самостійності місцевих органів влади, тобто одержувач коштів залишається вільним у своїх рішеннях. Трансферти третього виду можуть надаватися для фінансування певного напрямку діяльності, тобто мати цільовий характер. Надання цільових трансфертів є економічно виправданим, якщо при розподілі завдань між різними рівнями влади не вдалося порівняти корисність

регіональних і місцевих товарів і послуг, а через оподаткування не вдалося досягти фіскальної еквівалентності, тобто привести у відповідність перелік користувачів блага і тих, хто платить податки до відповідного бюджету [4, с. 376].

Дотації та субвенції не є повністю взаємозамінними, оскільки їх частка у розмірі перерахованих сум залежить від важливості цілей. Так, дотації будуть більш доречними в тому випадку, якщо треба здійснити вирівнювання: в більшості випадків держава надає такі дотації, які дозволяють вирівняти одночасно як горизонтальну, так і вертикальну податкову нерівність. Якщо ж мета тільки одна – заповнити розриви між місцевими витратами і власними податковими надходженнями, то слід вдаватися до дотацій, оскільки субвенції більшою мірою, ніж дотації, обмежують свободу дії місцевих органів влади, коли для цього немає виправданих підстав. Тому дотації використовуються лише в тих випадках, коли потрібно заповнити фінансування поточних витрат муніципальних утворень, на які бракує коштів, а не для фінансування капітальних витрат.

У тих випадках, коли йдеться про фінансування послуг, на надання яких органи місцевого самоврядування уповноважені державою, або про стимулювання органів місцевого самоврядування до надання послуг, що дають переваги нерезидентам, або про надання допомоги в тих випадках, коли послуги відповідають мінімальним державним нормам, спеціальні субвенції здаються більш відповідними, ніж дотації. Це стосується і тих випадків, коли поставлено завдання здійснення певних видів капіталовкладень для управління розвитком у заданому напрямі.

Надання міжбюджетних трансфертів в Україні відбувається на тлі суттєвої диференціації стану соціально-економічного розвитку територій, її зростання в останні роки [5, с. 383]. Так, співвідношення між показниками максимального і мінімального регіонального ВВП складає 16:1. Виробництво валової доданої вартості на душу населення окремими областями також відрізняється в кілька разів, тоді як за міжнародними стандартами цей показник не повинен перевищувати 20%. До речі, в Австралії співвідношення ВВП в розрахунку на душу населення для найвідсталіших і найрозвинутіших штатів складає 1:1,4, для канадських провінцій – 1:1,8, швейцарських кантонів – 1:2,2.

Використання міжбюджетних трансфертів супроводжується як позитивними, так і негативними наслідками. Серед позитивних моментів можна виділити: зменшення дисбалансу між відповідальністю за видатки, що покладена на органи місцевого самоврядування, і надходженням податків на їх території; формування доходних надходжень бюджетів у кількості, що дозволяє покрити необхідні видатки; ефективне планування можливих видатків; сприяння ліквідації касових розривів при виконанні державного і місцевих бюджетів; створення механізму надання фінансової допомоги регіонам; наявність реальних важелів регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [6].

Серед негативних моментів відзначимо те, що міжбюджетні трансферти не лише позбавлені стимулюючих властивостей, а й формують у місцевих органів влади утриманські настрої, що перешкоджає розвитку їх власної ініціативи, знижує їх вплив на економічні процеси, призводить до недостатньої уваги державної влади до питання ефективності використання наданих їй місцевих бюджетів.

Отже, міжбюджетні відносини, як необхідна складова бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування, перебувають нині в Україні на стадії подальшого становлення. З метою інтенсифікації цього процесу у напрямі сприяння економічному розвитку територій та подолання соціальних диспропорцій необхідно вжити заходи адміністративного характеру, які передбачають як удосконалення нормативно-правової бази міжбюджетних відносин, так і здійснення загальноекономічних трансформацій на рівні держави і окремих її територій. Такі заходи сприятимуть підвищенню ефективності міжбюджетних відносин.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>
2. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [моногр.] / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
3. Ганущак Ю. Кодекс «бюджетного» правописання / Ю. Ганущак // Зеркало недели. – 2001. – № 41. – С. 7. (Ганущак Ю. Особливості місцевого бюджетування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/380/33776/>)
4. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин України / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
5. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К. : Ін-т екон. та прогнозування, 2009. – 608 с.
6. Асадчев В. М. Моделювання горизонтального вирівнювання бюджетів / В. М. Асадчев // Економіст. – 2002. – № 10. – С. 68–71.