

УДК 311.17:336.14:352(477)

Т. Г. Бондарук,

доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри фінансів,
E-mail: bondaruk55@ukr.net;

І. О. Мельничук,

E-mail: moe1970@ukr.net;

Національна академія статистики, обліку та аудиту

Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України

Досліджено сучасний стан джерел формування доходів місцевих бюджетів України, оцінено вплив міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів. Розкрито проблеми, що виникають при формуванні міжбюджетних відносин.

Ключові слова: місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, джерела формування доходів, міжбюджетні трансферти, міжбюджетні відносини.

Т. Г. Бондарук,

доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой финансов;

И. А. Мельничук;

Национальная академия статистики, учета и аудита

Роль межбюджетных трансфертов в формировании доходов местных бюджетов Украины

Исследованы особенности формирования доходов местных бюджетов в Украине, оценено влияние межбюджетных трансфертов на доходную часть местных бюджетов. Раскрыты проблемы, возникающие при формировании межбюджетных отношений.

Ключевые слова: местные бюджеты, доходы местных бюджетов, источники формирования доходов, межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения.

T. H. Bondaruk,

DSc in Economics, Professor,
Head of Finance Department;

I. O. Melnichuk;

National Academy of Statistics, Accounting and Audit

The Role of Official Transfers in Generating Revenues of Local Budgets in Ukraine

A peculiar feature of the budgetary relations in Ukraine is large and increasing share of official transfers in local budgets revenues (52% in 2013). The study aims to analyze the impact of official transfers on local budgets' revenues in Ukraine using the official statistical data on official transfers, by transfer category (2010–2014), share of local budgets revenues in the Ukrainian GDP, share of official transfers in the central budget (1996–2014).

The study shows upwards tendency regarding nearly all the category of official transfers, which is an indication of their heavy impact on local budgets revenues in Ukraine compared with local tax revenues. The period under study features the stably increasing share of official transfers in the central budget and high volatility of the share of local budgets in the Ukrainian GDP with the overall upward trend. Basically, the results give evidence on high level of centralization of the budgetary system in Ukraine with the accordingly high dependence of local budgets on the central budget, entailing high financial dependence of local administration bodies in Ukraine.

Key words: local budgets, local budgets revenues, sources of revenues, official transfers, budgetary relations.

Доходи місцевих бюджетів є важливим інструментом фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Економічна самостійність місцевих органів влади та рівень розвитку місце-

вої інфраструктури значною мірою залежать від джерел наповнення бюджетів. З моменту ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України та прийняття Податкового кодексу України у 2010 р. відбулися суттєві зміни у механізмі наповнення дохідної частини бюджету. Такі зміни насамперед передбачали розширення прав місцевої влади у сфері бюджетних відносин та збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів. Проте на практиці реалізація зазначених завдань виявила низку проблем, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів. Тому необхідним є створення ефективної моделі формування доходів місцевих бюджетів.

Вагомий внесок у дослідження впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів України зробили такі вчені, як О. Кириленко [1; 2], І. Луніна [2; 3], К. Павлюк [4] та ін. Праці вказаних науковців забезпечили підґрунтя дослідження проблемних аспектів формування доходів місцевих бюджетів, що уможливило здійснення їх поглибленого оцінювання.

Метою дослідження є аналіз впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів України.

Система формування доходів місцевих бюджетів – це сукупність грошово-економічних відносин суспільства, що забезпечують формування, розподіл і використання фінансових ресурсів на регіональному рівні та оптимальний, ефективний розвиток регіонів за результатами діяльності місцевих органів влади за умов децентралізованого управління. Доходи місцевих бюджетів є мотивуючим інструментом розвитку країни в цілому та фінансовою основою місцевого самоврядування. Тобто це не лише процес акумуляції фінансових ресурсів суспільства, які мобілізуються на відповідній території, а й важливий інструмент елімінування фінансово-економічних ризиків розвитку країни, що особливо актуально в умовах сучасної кризи.

Запорукою сталого соціально-економічного розвитку країни загалом та регіонів зокрема, його мотивуючим важелем є ефективна і збалансована система міжбюджетних відносин, що розглядаються як важливий інструмент забезпечення грошово-економічних відносин між різними ланками бюджетної системи країни. Ефективна і збалансована система міжбюджетних відносин сприяє досягненню соціально та економічно важливих цілей, а саме: забезпечення стійкого економічного зростання кожного з регіонів завдяки оптимальному використанню бюджетно-податкового потенціалу; зростання якості життя населення; поліпшення соціального захисту та результативності функціонування інституту місцевого самоврядування [5, с. 29].

Міжбюджетні трансферти як одна з форм реалізації засад міжбюджетного регулювання висту-

пають інструментом формування бюджетної політики та організації бюджетного процесу в Україні в умовах передачі повноважень щодо використання ресурсів від бюджетів одного рівня до бюджетів іншого рівня [6]. Необхідність міжбюджетних трансфертів – додаткових коштів, переданих із державного бюджету до місцевих бюджетів, – виникає внаслідок невідповідності між розподілом повноважень між органами управління і розподілом дохідних джерел на їх виконання [7, с. 3]. Саме за допомогою міжбюджетних трансфертів на місцевому рівні вирішуються питання компенсації бюджетам нижчого рівня витрат на виконання делегованих повноважень, вартість яких перевищує бюджетні можливості місцевих органів влади, а також розв'язуються проблеми, зумовлені нерівномірністю у мобілізації доходів бюджету, та соціальні проблеми, пов'язані зі специфікою розвитку регіонів і їх економічною спроможністю [6].

Відповідно до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно й безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [8]; при цьому трансферти трактуються як кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротної основі [8].

У статті аналізуються трансферти, які передаються з державного до місцевих бюджетів та залежно від цільового спрямування коштів поділяються на дотації (не мають цільового спрямування коштів) та субвенції (надаються на конкретно визначені цілі).

З Державного бюджету України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам:

- 1) базова дотація;
- 2) субвенції на здійснення державних програм соціального захисту;
- 3) додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою;
- 4) субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів);
- 5) освітня субвенція;
- 6) субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- 7) медична субвенція;
- 8) субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру;
- 9) субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- 10) субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%);
- 11) інші додаткові дотації та інші субвенції [8].

СТАТИСТИКА ТА СУМІЖНІ ГАЛУЗІ ДОСЛІДЖЕНЬ

Законодавством закріплена достатньо велика кількість трансфертів, без яких місцеві бюджети не зможуть мати достатній розмір доходів для надання громадянам суспільних благ [5, с. 204]. Доходи місцевих бюджетів формуються коштом по-

даткових, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, цільових фондів та трансфертів (табл. 1, за даними Державної казначейської служби України [9]).

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів)

Доходи	2010 р.		2011 р.		2012 р.		2013 р.		2014 р.	
	Сума, млрд грн	Частка, %	Сума, млрд грн	Частка, %	Сума, млрд грн	Частка, %	Сума, млрд грн	Частка, %	Сума, млрд грн	Частка, %
Податкові надходження	68,7	43,1	73,1	40,3	85,9	38,1	91,2	41,3	87,3	37,6
Неподаткові надходження	8,8	5,5	10,9	6,0	12,6	5,6	12,1	5,5	12,3	5,3
Доходи від операцій з капіталом	2,6	1,6	1,8	1,0	1,8	0,8	1,4	0,6	1,1	0,5
Цільові фонди	1,6	1,0	0,8	0,4	0,6	0,3	0,5	0,2	0,4	0,2
Трансферти	77,8	48,8	94,9	52,3	124,5	55,2	115,8	52,4	130,6	56,4
Усього доходів	159,5	100,0	181,5	100,0	225,4	100,0	221,0	100,0	231,7	100,0

За даними табл. 1 видно, що у структурі доходів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) значну частину складають офіційні трансферти. У 2011–2014 рр. їх частка у загальних надходженнях перевищувала 52%. Податкові надходження протягом 2010–2013 рр. демонстрували стійку тенденцію до зростання, проте у 2014 р. мало місце їх зменшення та скорочення доходів загалом за незначного збільшення обсягу міжбюджетних трансфертів. Щодо часток, то офіційні трансферти у загальних надходженнях склали 56,4% (зростання щодо 2013 р. на 4,0 в. п.), частка податкових надходжень за цей період скоротилася на 3,7 в. п. до 37,6%.

Останніми роками загалом зростає обсяг та частка трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів. За даними Державного казначейства України, у 2014 р. було перераховано 130,6 млрд грн міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 94,9% річного плану. З них до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 97,2% річного плану. До спеціального фонду надійшло 79,2% від запланованого на рік обсягу. Динаміку міжбюджетних трансфертів у 2010–2014 рр. наведено в табл. 2 (за даними Державної казначейської служби України [9]).

Таблиця 2

Міжбюджетні трансферти, передбачені розписом на 2010–2014 рр.

(млн грн)

Доходи	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Дотація вирівнювання	43 640,5	43 630,0	51 649,9	55 695,4	60 922,4
Усього субвенції соціального захисту населення	26 772,4	36 508,9	43 731,9	49 543,5	52 570,7
Додаткові дотації	582,8	4 483,6	8 976,3	5 524,9	3 953,8
Усього трансферти загального фонду	73 243,9	90 639	117 653	115 421	120 136
Усього трансферти спеціального фонду	8 080,96	5 877,24	10 772,2	6 544,4	17 452,7
Усього загальний та спеціальний фонди	81 324	96 516	128 425	121 965	137 588
Кошти, що надходять з місцевих бюджетів до державного бюджету	7 089,89	2 507,12	1 137,23	1 469,2	2 003,2

Як видно з таблиці, майже всі види трансфертів із кожним роком збільшуються. Зокрема, обсяг дотацій вирівнювання у 2014 р. становив 60,9 млрд грн, що на 9% більше порівняно з 2013 р. та на 40% – порівняно з 2010 р. Величина субвенцій на соціальний захист населення відповідно збільшилася на 6% та на 96%. Цей показник є важливим, оскільки в економічному сенсі через систему соціального захисту відбувається вторинний перерозподіл доходів у суспільстві з метою максимально можливого забезпечення рівності всіх верств населення, підтримка вразливих прошарків населення, які тимчасово чи постійно потребують особливої уваги з боку суспільства [10, с. 340].

Соціальні трансферти є потужним інструментом перерозподілу доходів та інструментом реалізації перерозподільчої політики держави. Трансфертні платежі впливають на розподіл сукупного доходу суспільства між його членами. Внутрішня

структура соціальних трансфертів різниться залежно від особливостей моделі соціальної політики та має три узагальнених елемента: соціальне страхування, соціальну допомогу, дитячу допомогу [11].

Як доводять дослідження фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, механічне збільшення частки соціальних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів не має пропорційної залежності від ступеня нерівності у суспільстві. Недосконала політика надання соціальних трансфертів призвела до того, що соціальні виплати не зменшують, а навпаки, збільшують нерівність у розподілі доходів [12, с. 204].

Динаміку міжбюджетних трансфертів протягом 2010–2014 рр. характеризують показники, наведені в табл. 3 (за даними Державної казначейської служби України [9]).

Таблиця 3

Динаміка міжбюджетних трансфертів, 2011–2014 рр.

Міжбюджетні трансферти	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2013 р.	2014 р.
Усього, млн грн, у т. ч.	77 766,2	94 875,0	124 459,6	115 848,3	130 600,7
Темп приросту, %	–	22,00	31,18	–6,92	12,73
– загальний фонд	72 375,1	89 743,8	114 625,4	113 116,1	116 782,3
Темп приросту, %	–	24,00	27,73	–1,32	3,24
– спеціальний фонд	5 391,1	5 131,2	9 834,2	2 732,2	13 818,4
Темп приросту, %	–	–4,82	91,65	–72,22	405,76

За даними табл. 3 видно, що протягом 2010–2012 рр. величина міжбюджетних трансфертів демонструвала стійку тенденцію до зростання. Проте у 2013 р. мало місце незначне їх зменшення – на 7% порівняно з 2012 р. У 2014 р. спостерігалось зростання міжбюджетних трансфертів на 12,7% порівняно з 2013 р., передусім унаслідок надхо-

джен до спецфонду у розмірі 13 818,4 млн грн. Частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів становила 56,4%, що на 4,0 в. п. більше, ніж у 2013 р. [13, с. 66].

Окремі характеристики міжбюджетних трансфертів за період 2008–2014 рр. подано на рис. 1 (за даними Державної казначейської служби України [9]).

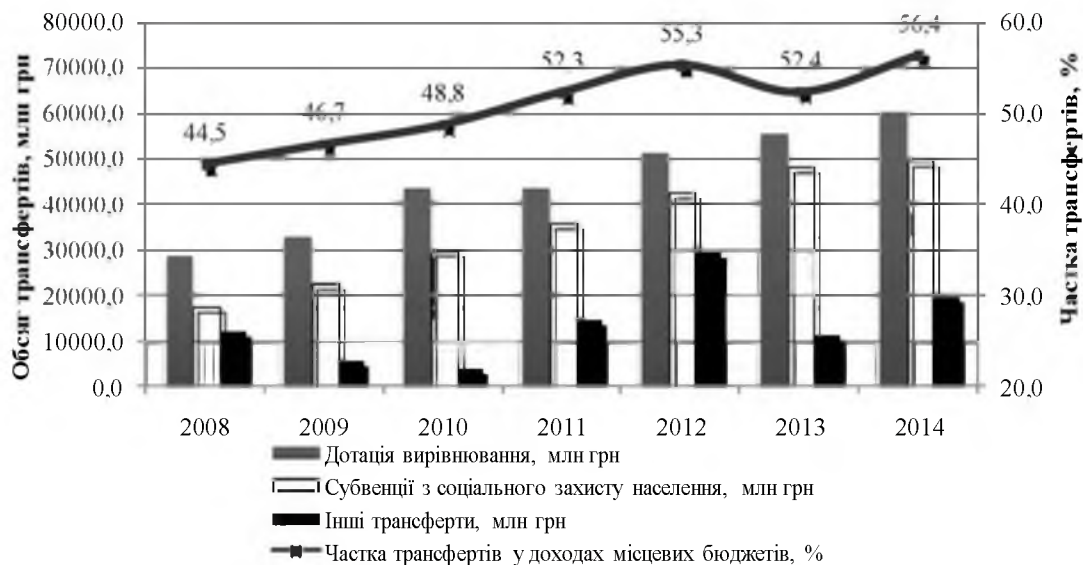


Рис. 1. Динаміка міжбюджетних трансфертів, 2008–2014 рр.

Зауважимо, що зростання обсягів міжбюджетних трансфертів відбувалося більш високими темпами, ніж зростання доходів місцевих бюджетів (рис. 2, за даними Державної казначейської

служби України [9]) [13, с. 67]. Збільшення обсягу трансфертів вказує на залежність місцевих бюджетів від додаткових коштів, що надходять з державного бюджету країни.



Рис. 2. Темпи зростання міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів, 2008-2014 рр.

Проаналізуємо структуру трансфертів у 2014 р. (рис. 3, за даними Державної казначейської служби України [9]). Традиційно її найбільшу частку – 46,3% – складає дотація вирівнювання. У 2013 р.

вона становила 48,1%, тобто зменшення дорівнює 1,8 в. п., водночас частка інших субвенцій зросла на 7,2 в. п. і становила 12,4% [13, с. 67].

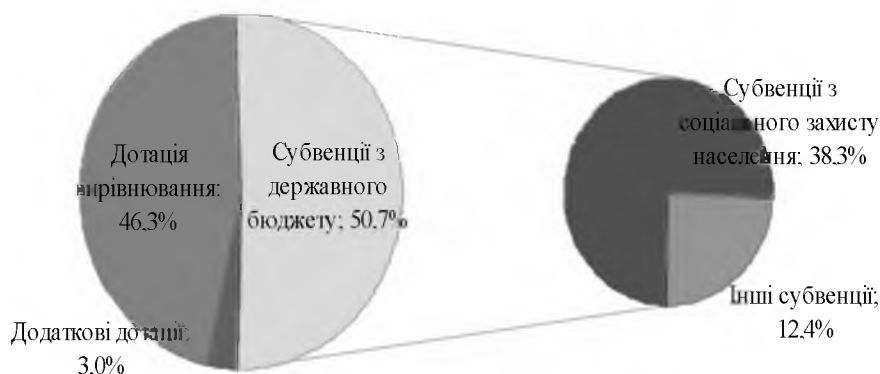


Рис. 3. Структура міжбюджетних трансфертів, 2014 рік

Наразі відсутнє чітке обґрунтування економічної сутності рівня децентралізації, який має бути в Україні. Рівень децентралізації можна вимірювати таким показником, як частка валового внутрішнього продукту (ВВП), яка перерозподіляється через місцеві бюджети. В Україні рівень перерозподілу ВВП через бюджети усіх рівнів не може знижуватися, а навпаки, має підвищуватися. Вважаємо, що передусім це стосується місцевих бюджетів [14, с. 10].

Для проведення поглибленого економіко-статистичного аналізу впливу міжбюджетних трансфертів на дохідну частину місцевих бюджетів доцільно використовувати частки доходів місцевих бюджетів у ВВП (табл. 4, за даними Державної казначейської служби України [9] та Міністерства фінансів України [15]) та частки трансфертів з державного бюджету у ВВП, які відображають місце і роль місцевих бюджетів у системі перерозподілу ВВП.

Частка доходів місцевих бюджетів України у ВВП, 1996 – 2013 рр.

Роки	ВВП (у фактичних цінах), млн грн	Доходи місцеві бюджетів		Трансферти з державного бюджету	
		млн грн	% від ВВП	млн грн	% від ВВП
1996	81519	12138,6	14,9	1186,2	1,5
1997	93365	14615,0	15,7	2476,8	2,7
1998	102593	15413,6	15,0	2202,8	2,1
1999	130442	16094,8	12,3	2942,4	2,3
2000	170070	18689,8	11,0	4378,0	2,6
2001	204190	24972,7	12,2	7237,1	3,5
2002	225810	28247,4	12,5	8818,1	3,9
2003	267344	34306,5	12,8	11729,1	4,4
2004	345113	39593,1	11,5	16819,4	4,9
2005	441452	53677,3	12,2	23361,1	5,3
2006	544153	75895,2	13,9	34150,3	6,3
2007	720731	107050,5	14,9	48701,5	6,8
2008	948056	137455,3	14,5	63583,2	6,7
2009	914720	134552,4	14,7	63523,7	6,9
2010	1094607	159397,1	14,6	78881,3	7,2
2011	1314000	181600,0	13,8	94900,0	7,2
2012	1411238	225273,4	16,0	124459,6	8,8
2013	1454931	221019,4	15,2	115848,3	8,0
2014	1566728	231702,0	14,8	130160	8,3

Аналіз доходів місцевих бюджетів України показує, що їхня частка у ВВП збільшилася з 14,9% у 1996 р. до 15,7% у 1997 р., проте в наступні роки вона знижувалася, склавши 11,0% у 2000 р. Але з 2005 по 2013 р. спостерігаються загалом стійка висхідна динаміка номінальних показників доходів, а також найвищі після 2001 р. темпи їх щорічного зростання. Якщо у 2011 р. частка доходів місцевих бюджетів у ВВП не перевищувала 14%, то у 2012 р. вона склала 16,0%, у 2013 р. – 15,2% і дещо знизилася у 2014 р. (до 14,8%). Останнє свідчить про певне послаблення ролі місцевих бюджетів у розподілі ВВП.

Показником зростання залежності місцевих бюджетів від державного бюджету є збільшення частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Так, за вказаний період частка трансфертів з державного бюджету зростає з 1,5% ВВП у 1996 р. до 8,8% ВВП у 2012 р., тобто майже у шість разів. У 2013 р. вона знизилася до 8,0%, але у 2014 р. підвищилася на 0,3 в. п. Значні коливання частки доходів місцевих бюджетів у ВВП не дозволяють зробити висновок про її чітку тенденцію (зменшення чи збільшення). Виявити тенденцію можна за допомогою побудови лінії тренду (рис. 4, за даними Державної казначейської служби України [9]).

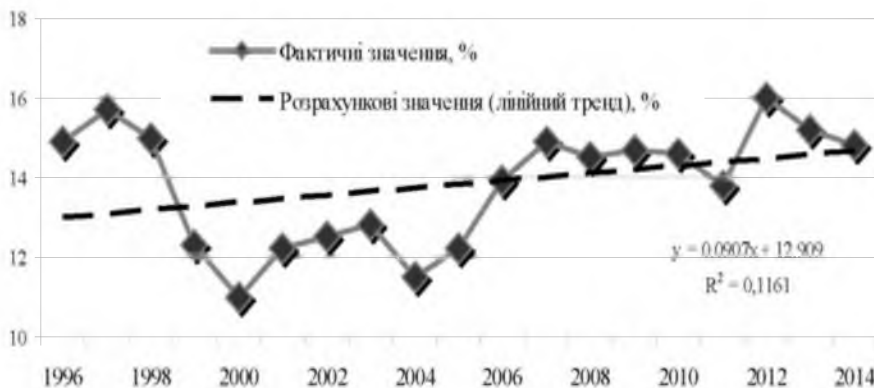


Рис. 4. Частка доходів місцевих бюджетів у ВВП України, 1996 – 2014 рр.

Побудована лінія тренду показує, що, незважаючи на різкі коливання частки доходів місцевих бюджетів у ВВП України протягом аналізованого періоду, її загальний тренд у цей період є висхідним.

Отже, проведене дослідження показало тенденцію до збільшення обсягів майже всіх видів міжбюджетних трансфертів, що свідчить про їх значний вплив на дохідну частину місцевих бюджетів України порівняно з податковими надходженнями. Протягом періоду дослідження спо-

стерігалася стійка тенденція до збільшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, а також висока волатильність частки доходів місцевих бюджетів у ВВП України із загальним висхідним трендом. Отримані результати свідчать про високий рівень централізації бюджетної системи України і, відповідно, суттєву залежність місцевих бюджетів від центрального, що зумовлює значну фінансову залежність органів місцевого самоврядування в Україні.

Список використаних джерел

1. Кириленко О. П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2001. – № 1. – С. 34–39.
2. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [І. О. Луніна, О. П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. І. О. Луніної ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К. : Ін-т екон. та прогнозув., 2010. – 320 с.
3. Луніна І. О. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні [Електронний ресурс] / І. О. Луніна // Дзеркало тижня. – 03 черв. 2006. – № 21. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/newspaper/articles/46884#article>.
4. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : [моногр.] / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
5. Рябушка Л. Б. Оцінка впливу міжбюджетних трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів / Л. Б. Рябушка // Вісник Сумського державного університету. Сер.: Економіка. – 2013. – № 3. – С. 29–38.
6. Палійчук Р. П. Значення міжбюджетних трансфертів для місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Р. П. Палійчук. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/9_KPSN_2011/Economics/3_78303.doc.htm
7. Лисенко О. Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення / О. Ю. Лисенко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2011. – № 1. – С. 1–8.
8. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI, станом на 19.12.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
9. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index> – Назва з титул. екрана.
10. Герасименко Г. В. Організаційні засади та фінансове забезпечення системи соціальної підтримки населення в Україні / Г. В. Герасименко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 1. – С. 339–346.
11. Щодо основних напрямків реформування трансфертної політики держави. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/595/>
12. Кузьминчук Н. В. Аналіз видів міжбюджетних трансфертів щодо вирішення регіональних проблем формування бюджетів / Н. В. Кузьминчук, О. Г. Зима // Проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 198–205.
13. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 р. / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К., 2015. – 77 с.
14. Бондарук Т. Г. Економіко-статистичний аналіз формування доходів місцевих бюджетів / Т. Г. Бондарук // Статистика України. – 2013. – № 4. – С. 7–15.
15. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/> – Назва з титул. екрана.

Посилання на статтю:

Бондарук Т. Г. Роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України / Т. Г. Бондарук, І. О. Мельничук // Статистика України. – 2015. – № 4. – С. 46–52.