

В.А.Давидова,
Буковинський університет,
м. Чернівці

РОЛЬ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ У БЮДЖЕТАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОБЛАСТЕЙ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Міжбюджетні трансферти відіграють важливу роль у бюджетах місцевого самоврядування. В даній науковій статі досліджено стан міжбюджетних відносин, характерних бюджетам областей Карпатського регіону, які мають слабку власну фінансову базу і є потенційно дотаційними. Трансфертні надходження займають домінуюче місце як у дохідній, так і у видатковій частинах відповідних бюджетів місцевого самоврядування. Однак сучасний механізм міжбюджетних відносин є не досконалий та потребує законодавчого врегулювання.

Interbudget transfers play an important role in the budgets of local self-government. In the scientific article investigational the state of interbudgetary attitudes of characteristic to the budgets areas of district of Carpathians, which have a weak own capital base and are potentially a grant. Transfer receipts occupy a main place, as in profitable so in expense part of the proper budgets of local self-government. However imperfect a modern mechanism of interbudgetary attitudes is and needs legislative settlement.

У процесі організації міжбюджетних відносин широко використовується трансфертний механізм бюджетного регулювання, при якому головним інструментом збалансованості доходів та видатків бюджетів виступають трансферти. Механізм їх дії широко досліджувався в наукових працях провідних зарубіжних та вітчизняних вчених, зокрема: Й.М.Бескида, О.Д.Василика, В.Г.Дем'янишина, О.Б.Заверухи, В.В.Зайчикової, В.Є.Корчинського, О.П.Кириленко, В.І.Кравченко, В.М.Кульчицького, О.І.Луніної, Ц.Г.Огоня, Ю.В.Петленко, Г.Б.Поляка, В.М.Радіонової, П.Расела, І.Л.Сазонця, С.В.Слухая, О.О.Сунцової, В.М.Суторміної, Л.Л.Тарангул, В.Ф.Федосова, С.І.Юрія та інших. Проте на сьогодні в бюджетній практиці відсутній ефективний науково обґрунтований механізм перерозподілу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи, що обумовлює актуальність даної проблеми і спонукає до пошуку нових ефективніших підходів щодо її розв'язання.

В умовах обмеженості власних бюджетних ресурсів зростає роль трансфертних надходжень у бюджетах органів місцевого самоврядування. Виступаючи інструментом бюджетного збалансування, трансфертний механізм забезпечує органи місцевого самоврядування додатковими ресурсами,

необхідними для виконання ними як власних, так і делегованих повноважень. Діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів є недостатньо ефективним, тому з метою його вдосконалення необхідно оцінити переваги та недоліки його функціонування. При цьому основною метою даної наукової статті є оцінка практичної дії міжбюджетних відносин на прикладі бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону, а також визначення основних тенденцій руху трансфертних потоків та їх ролі в забезпеченні соціально-економічного розвитку територій

В умовах розвитку демократичного суспільства та становлення системи місцевого самоврядування забезпечення ефективного надання суспільних послуг населенню територіальних громад та виконання бюджетних програм розвитку відповідних територій можливе лише за умови збалансованості бюджетних доходів і видатків. Так, Конституцією України органам місцевого самоврядування гарантується державою право на фінансову базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних потреб, а також на забезпечення збалансованості своїх доходів з боку центральних органів влади [1].

У процесі бюджетного вирівнювання доходів та видатків виникають міжбюджетні відносини, які є основною формою взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням, щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [2].

В цілому механізм міжбюджетних трансфертів має:

- сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів;

- враховувати заінтересованість місцевих органів влади;

- базуватись не лише на нинішньому економічному стані регіонів, а й враховувати потенційні можливості [5, с.335].

Не можна не погодитись з думкою багатьох українських вчених про те, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги і збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, отже, фінансово «бідніші» [3, с.16].

Таким чином, слід зазначити, трансфертам належить

важлива роль у процесі бюджетного регулювання, оскільки в умовах високого рівня дотаційності бюджетів місцевого самоврядування трансферт є вагомим джерелом їх доходів, відповідно, значна частка бюджетних видатків покривається саме за рахунок трансфертних надходжень. Величина трансфертів характеризує ступінь залежності територіальних органів від влади вищого рівня. Чим вище у видатках перших частка трансфертних надходжень, тим обмеженіша свобода регіонів у вирішенні бюджетних питань на своїй території.

Крім того, доречно зауважити, що обсяг міжбюджетних трансфертів є прямо залежним від розміру доходів, що обраховуються з врахуванням індексу відносної податкоспроможності території та розміру необхідних бюджетних видатків, розрахованих згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, різниця між якими заповнюється саме трансфертними надходженнями.

Практика формування бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону усталена і структура їх доходів майже не змінна, про це свідчить динаміка показників, наведених у табл. 1.

Серед основних дохідних джерел бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону в період з **2005-2006** роки спостерігалось номінальне зменшення частки податкових надходжень, що в свою чергу, зумовило зміни в структурі доходів (табл. 1).

Так, питома вага податкових надходжень у **2006** році порівняно з **2005** роком зменшилась: по Львівській області з **34,8 %** до **32,2 %**; по Закарпатській області з **25,6%** до **23,2%**; по Чернівецькій області з **25,1%** до **21,3 %**, лише по Івано-Франківській області відбулось незначне зростання з **25,7 %** до **26,1%**. Скорочення частки податкових надходжень в основному було зумовлено зростанням частки офіційних трансфертів. У **2007** році спостерігалось незначне зростання даного показника в структурі доходів бюджетів всіх областей регіону, що зумовлене змінами в оподаткуванні доходів фізичних осіб, збільшенням ставок плати за землю та розширенням підприємницької діяльності, яка забезпечила зростання обсягів надходжень єдиного та фіксованого податків.

Динаміка обсягу і структури доходів бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону в розрізі джерел їх формування за 2005-2007 роки*

бласті	2005 рік		2006 рік		2007 рік	
	Сума, млн.грн.	Питома вага, %	Сума, млн.грн.	Питома вага, %	Сума, млн.грн.	Питома вага, %
Податкові надходження						
Львівська	996,0	34,8	1307,4	32,2	1857,1	34,9
Івано-Франківська	412,2	25,7	548,0	26,1	783,8	26,8
Закарпатська	352,5	25,6	456,3	23,2	656,6	24,8
Чернівецька	252,9	25,1	325,4	21,3	473,7	23,3
Неподаткові надходження						
Львівська	136,7	4,8	154,9	3,8	222,0	4,2
Івано-Франківська	72,5	4,5	99,9	4,8	109,4	3,7
Закарпатська	55,8	4,0	71,1	3,6	86,7	3,3
Чернівецька	46,2	4,6	56,2	3,7	69,4	3,4
Доходи від операцій з капіталом						
Львівська	114,0	4,0	177,2	4,4	237,2	4,5
Івано-Франківська	42,8	2,7	48,1	2,3	123,5	4,2
Закарпатська	56,0	4,1	68,3	3,5	94,6	3,6
Чернівецька	60,4	6,0	107,5	7,0	75,7	3,7
Цільові фонди						
Львівська	17,1	0,6	17,9	0,4	53,5	1,0
Івано-Франківська	23,6	1,5	18,2	0,8	43,8	1,6
Закарпатська	3,2	0,2	2,9	0,1	16,0	0,6
Чернівецька	18,1	1,8	28,4	1,8	61,4	3,1
Офіційні трансферти						
Львівська	1595,0	55,8	2400,2	59,2	2946,9	55,4
Івано-Франківська	1049,8	65,6	1384,5	66,0	1861,7	63,7
Закарпатська	913,5	66,1	1369,2	69,6	1791,2	67,7
Чернівецька	630,3	62,5	1013,4	66,2	1352,5	66,5
Всього доходів						
Львівська	2858,8	100	4057,6	100	5316,7	100
Івано-Франківська	1600,9	100	2098,7	100	2922,2	100
Закарпатська	1381,0	100	1967,8	100	2645,1	100
Чернівецька	1007,9	100	1530,9	100	2032,7	100

* Розраховано за даними звітності Міністерства фінансів України

Як джерело доходів у бюджетах місцевого самоврядування неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом та цільові фонди є невагомими, і хоча обсяг їх надходжень в абсолютних сумах має тенденцією до щорічного зростання, їх питома вага є незначною і протягом дослідженого періоду коливалася: по неподаткових надходженнях у межах 3,8-4,8% в Львівській, 3,7-4,8% в Івано-Франківській, 3,3-4,0% в Закарпатській та 3,4-4,6% в Чернівецькій областях; по

доходах від операцій з капіталом у межах 4,0-4,5% в Львівській, 2,3-4,2% в Івано-Франківській, 3,5-4,1% в Закарпатській та 3,7-7,0% в Чернівецькій областях; по цільових фондах у межах 0,4-1,0% у Львівській, 0,8-1,6% в Івано-Франківській, 0,1-0,6 % в Закарпатській та 1,8-3,1% в Чернівецькій областях.

Як засвідчують дані табл. 1 бюджети місцевого самоврядування областей Карпатського регіону є дотаційними та характеризуються щорічним зростання абсолютних обсягів трансфертних надходжень. Так, протягом 2005-2007 років обсяги офіційних трансфертів у Львівській та Івано-Франківській областях зросли майже в 1,8 рази, в Закарпатській області – у 2 рази та в Чернівецькій області – 2,1 рази.

Водночас у структурі доходів бюджетів місцевого самоврядування досліджуваних областей частка офіційних трансфертів є домінуючою та становить понад половину їх доходів. Високі темпи їх зростання забезпечені приростом як дотації вирівнювання, так і субвенцій, спрямованих на фінансування делегованих повноважень.

Таким чином, враховуючи особливості структури доходів бюджетів місцевого самоврядування, слід зазначити, що органи місцевої влади є фінансово залежними від центру, оскільки основну частину доходів відповідних бюджетів формують за рахунок офіційних бюджетних трансфертів.

Оскільки офіційні бюджетні трансферти є найвагомим джерелом формування бюджетів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне проаналізувати їх склад, враховуючи темпи приросту (табл. 2).

У складі офіційних трансфертів найбільші обсяги займають дотації, які по всіх областях зростали. Найбільші темпи приросту характерні 2006 року проти 2005 року, які відповідно становили: у Львівській області – 35,6%, Івано-Франківській – 29,7%, Чернівецькій – 42,1% та Закарпатській 39,0%. Відповідно в 2007 році порівняно з 2006 роком у Львівській області темп приросту знизився до 25,8%, в Івано-Франківській до 28,6%, в Закарпатській до 31,2% та в Чернівецькій до 31,4%.

Склад офіційних трансфертів бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону за 2005-2007 роки*

Назва	Абсолютна сума, МАН. ГРН.			Відхилення (+,-), МАН. ГРН.		Темп приросту (%)	
	2005 рік	2006 рік	2007 рік	2006 до 2005 року	2007 до 2006 року	2006 до 2005 року	2007 до 2006 року
Львівська область							
Офіційні трансферти:	1595,0	2400,2	2946,9	805,2	546,7	50,5	22,8
дотації	976,5	1323,9	1665,1	347,4	341,2	35,6	25,8
субвенції	618,5	1076,33	1281,8	457,8	205,5	74,0	19,1
Івано-Франківська область							
Офіційні трансферти:	1049,8	1384,5	1861,7	334,7	477,2	31,9	34,5
дотації	671,4	870,5	1119,8	199,1	249,3	29,7	28,6
субвенції	378,4	514,0	741,9	135,6	227,9	35,8	44,3
Закарпатська область							
Офіційні трансферти:	913,5	1369,2	1791,2	455,7	422,0	49,9	30,8
дотації	642,3	893,1	1172,1	250,8	279,0	39,0	31,2
субвенції	271,2	476,1	619,1	204,9	143,0	75,5	30,0
Чернівецька область							
Офіційні трансферти:	630,3	1013,4	1352,5	383,1	339,1	60,8	33,5
дотації	421,0	598,4	786,5	177,4	188,1	42,1	31,4
субвенції	209,3	415,0	566,0	205,7	151,0	98,3	36,4

* Розраховано за даними звітності Міністерства фінансів

Слід зазначити, що впровадження механізму щоденних відрахувань значно покращило порядок отримання дотацій, запланованих місцевим бюджетам. На нашу думку, перерозподіл бюджетних ресурсів через трансфертний механізм має кілька позитивних моментів, адже дозволяє збалансувати місцеві бюджети, вирівняти як вертикальні, так і горизонтальні диспропорції, що характерні для бюджетів місцевого самоврядування та забезпечує фінансування на локальному рівні низки заходів та надання суспільних послуг.

Вагоме місце в складі офіційних трансфертів належало субвенціям, абсолютний обсяг яких значно зріс за останні роки, зокрема через розширення їх видів. Особливо велике зростання розміру даних надходжень порівняно з попередніми роками характерне для 2006 року, коли у Львівській області темп приросту їх обсягів до попереднього року становив

74,0%, в Закарпатській області - 75,5%, в Чернівецькій області - 98,3%. Виняток складала Івано-Франківська область, де приріст обсягу субвенцій становив лише 35,8%.

Зростання обсягів як дотацій, так і субвенцій до бюджетів місцевого самоврядування дозволяє по мірі зростання потреб і обмеженості власних доходів відповідних бюджетів забезпечити фінансування передбачених видатків. Проте доречно зазначити, що трансфертний механізм має кілька вад. Одним із недоліків існуючого механізму перерозподілу бюджетних ресурсів, що призводить до фінансової залежності місцевих бюджетів від центру, є недосконалий розподіл доходів між різними рівнями бюджетної системи, оскільки як основні бюджетоформуючі податки відповідно до Бюджетного кодексу акумулюються в Державному бюджеті, водночас у місцевих бюджетах залишаються незначна частка загальнодержавних та низка малоефективних місцевих податків і зборів.

У даній ситуації досить логічним є прив'язання трансфертного платежу до доходів Державного бюджету, які збираються на відповідній території, що стимулює органи місцевого самоврядування до розширення доходної бази, через забезпечення економічного зростання, розвитку підприємницької діяльності та інвестиційної активності на відповідних територіях. Однак, на нашу думку, з метою оптимізації зустрічних бюджетних потоків та зміцнення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування необхідно переглянути нормативно-законодавчі активи щодо розподілу податкових надходжень між рівнями бюджетної системи та закріпити за місцевими бюджетами вагомі бюджетоутворюючі податки і збори, першочергово реформуючи при цьому систему місцевого оподаткування.

Позитивний вплив на наповненість доходної частини справляють суми трансфертів, що поступають у місцеві бюджети, оскільки при цьому збільшується обсяг бюджетних ресурсів відповідного бюджету. Негативний вплив на стан місцевих фінансів, безумовно, мають суми трансфертних платежів, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету, хоча ці суми в процесі перерозподілу використовуються для підтримки фінансово слабших

територій. Стан трансфертних потоків можна побачити на прикладі Чернівецької області (рис. 1).

Так, протягом **2005-2007** років бюджетам місцевого самоврядування Чернівецької області були притаманні як вхідні, так і вихідні бюджетні трансферти (рис. 1). Вагоме значення в міжбюджетних відносинах по області відіграють позитивні трансфертні надходження, оскільки збільшують доходи даних бюджетів та дають змогу забезпечити фінансування необхідних видаткових потреб. Характерною особливістю цих надходжень є притаманна їм тенденція до щорічного зростання, під впливом постійного зростання видаткових потреб, а відтак і потреб у фінансовому вирівнюванні.

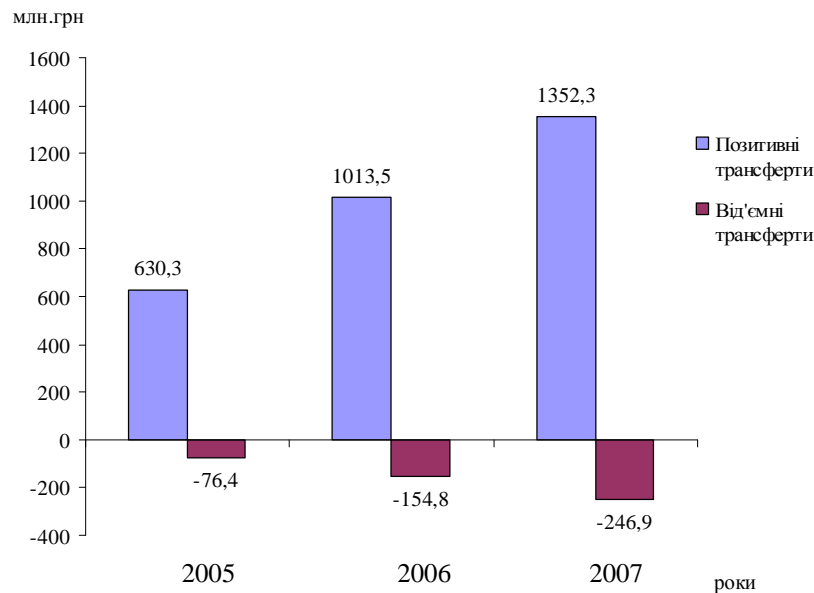


Рис. 1. Позитивні та від'ємні трансферти по Чернівецькій області*

* Розраховано за даними звітності Головного фінансового управління Чернівецької обласної державної адміністрації

Так, обсяг позитивних трансфертних надходжень протягом досліджуваного періоду зріс з **630,3** млн. грн. в **2005** році до **1352,3** млн. грн. у **2007** році.

Значно менший обсяг у трансфертних потоках області займають від'ємні трансферти, оскільки в цілому область є депресивним регіоном та потребує додаткових фінансових ресурсів. Тому передача коштів до інших бюджетів є незначною та здійснюється винятково з окремих бюджетів, де доходи перевищують видатки. Так, їх обсяг у **2005** році становив **76,4** млн. грн., у **2006** році збільшився до

154,8 млн. грн., у 2007 році – до 246,9 млн. грн.

У процесі бюджетного регулювання та збалансованості доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування вагоме значення належить дотації вирівнювання, динаміку частки якої в доходах бюджетів Карпатського регіону можна простежити на рис. 2.

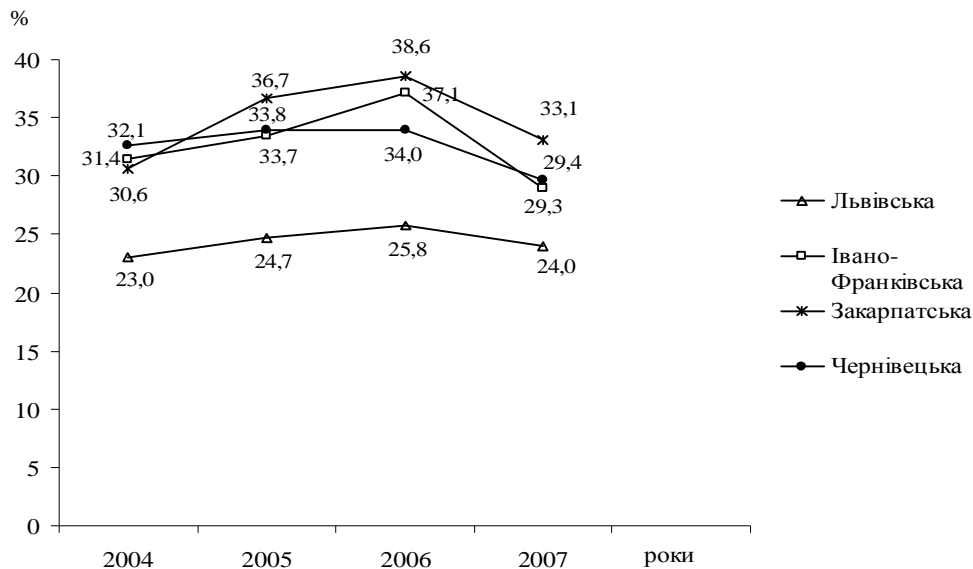


Рис. 2. Динаміка частки дотації вирівнювання, що виділяється з Державного бюджету в доходах бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону*

* Розраховано за даними звітності Міністерства фінансів України

Частка дотації вирівнювання в доходах бюджетів місцевого самоврядування свідчить про розбіжності між існуючими доходами та необхідними видатками. При цьому для збалансування бюджетів місцевого самоврядування з Державного бюджету виділялась дотація вирівнювання, яка протягом аналізованого періоду в загальному обсязі доходів Львівської області займала 23,0-25,8%, Закарпатської області 30,6-38,6%, Івано-Франківській 29,3 – 37,1%, Чернівецькій області 29,4-34,0%. Варто зазначити, що рівню розбалансованості бюджетів місцевого самоврядування, що покривався за рахунок дотації вирівнювання протягом 2004-2006 років, притаманне було зростання, однак з 2007 року відбулось зниження частки дотаційного вирівнювання.

Для порівняння ролі дотації вирівнювання в бюджетних доходах та видатках бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону доцільно розглянути її роль у

видатках відповідних бюджетів (рис. 3).

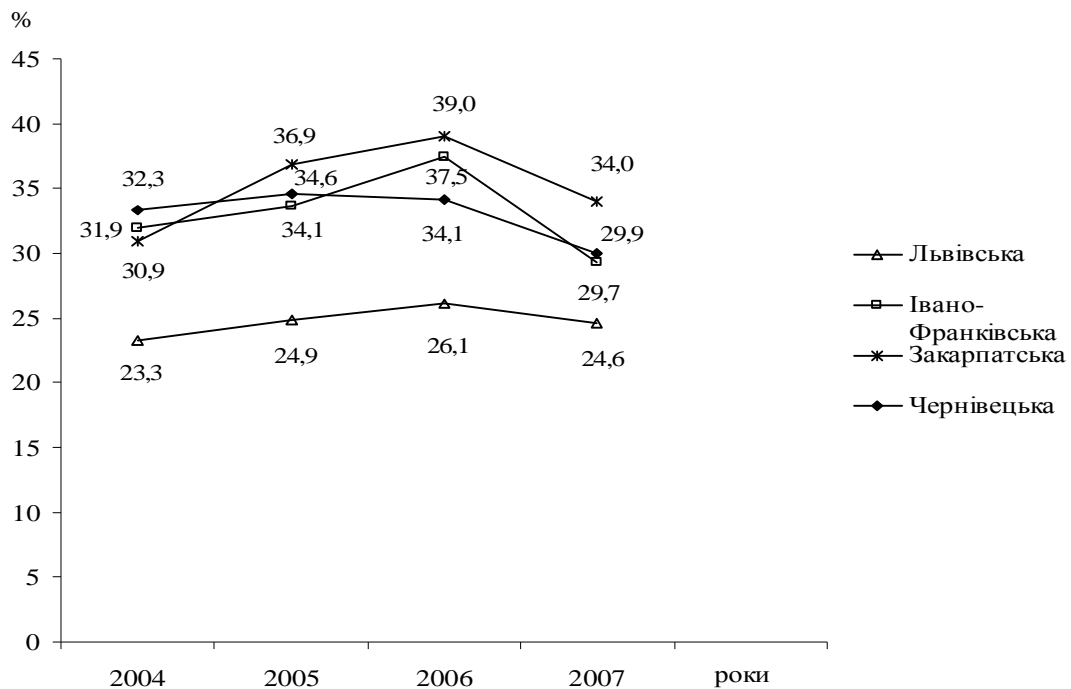


Рис. 3. Динаміка частки дотації вирівнювання в видатках бюджетів місцевого самоврядування областей Карпатського регіону*

* Розраховано за даними звітності Міністерства фінансів України

Виділені суми дотацій виступили фінансовим ресурсом органів місцевого самоврядування, з допомогою, якого покривались видатки в **2004-2007** роках відповідно в Закарпатській області на рівні **30,9-39,0%**, в Івано-Франківській – **29,7-37,5%**, в Львівській – **23,3-26,1%**, в Чернівецькій – **29,9-34,6%**.

Таким чином, дотація вирівнювання посідає вагоме місце у видатках бюджетів місцевого самоврядування, оскільки дає змогу вирівняти диспропорції між доходами і видатковими потребами та доповнюючи наявну фінансову базу забезпечує більш повне фінансування економічних і соціальних потреб територій.

Отже, враховуючи бюджетний ефект від надання міжбюджетних трансфертів, можна по-різному оцінити доцільність розширення чи скорочення обсягів міжбюджетних трансфертів. Так, з одного боку високий рівень трансфертів як у системі бюджетних доходів, так і в системі бюджетних видатків знижує рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, відповідно посилює фінансову

залежність від перерозподілу бюджетних ресурсів через центр. Тому, відповідно, бюджетне реформування в сфері міжбюджетних відносин має здійснюватись на засадах зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування через розширення обсягів власних доходів, забезпечення фінансової автономії та скорочення обсягів трансфертних надходжень.

З іншого боку, враховуючи нерівномірність розвитку різних територій України та необхідність їх фінансового вирівнювання, міжбюджетні трансферти є об'єктивно необхідними для фінансового вирівнювання територіального розвитку, оскільки розрив в економічному та соціальному розвитку територій є загрозливим як в економічному, так і політичному розумінні, тому що може викликати напруженість у відносинах між регіонами, пробуджує сепаратизмські настрої, прагнення до автономії та міграційні процеси. Тому, на нашу думку, доцільно законодавчо закріпити на довгостроковій основі за бюджетами місцевого самоврядування вагомі бюджетоутворюючі загальнодержавні податки та збори, що б дозволило оптимізувати обсяги трансфертних надходжень, забезпечити їх скорочення, а не повну ліквідацію, оскільки за державою має залишатись право часткового регулювання соціально-економічних процесів у державі.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 26 червня 1996. – К.: Право, 1996. – 42 с.
2. Бюджетний кодекс України. – К.: АТКА, 2002. – 41 с.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т.5. – 400 с.
4. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / М.Я. Азаров, В.А. Копилов, Л.К. Воронова та ін.; За заг. ред. М.Я.Азарова. – К.: НДФІ, 2006. – 632 с.
5. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч.посіб. – К.: Знання-Прес, 2002. – 495 с.