

УДК 336.143

Бутурлак Т.О.*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів і банківської справи
Ужгородського національного університету***Майдич І.І.***аспірант кафедри фінансів і банківської справи
Ужгородського національного університету*

ЦІЛЬОВЕ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЗА РАХУНОК СУБВЕНЦІЙ

TARGET FUNDING OF LOCAL BUDGETS BY THE MEANS OF SUBVENTIONS

АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовано сучасний стан і тенденції бюджетного регулювання за допомогою основних інструментів фінансового вирівнювання – міжбюджетних трансфертів. Особливу увагу приділено механізму використання дотацій і субвенцій у процесі збалансування місцевих бюджетів Карпатського регіону. Здійснено оцінку ступеня фінансової незалежності регіону та ефективності фінансового вирівнювання в сучасних умовах.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотації вирівнювання, субвенції, фінансова незалежність регіону, бюджетне регулювання, фінансове вирівнювання.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы современное состояние и тенденции бюджетного регулирования с помощью основных инструментов финансового выравнивания – межбюджетных трансфертов. Особое внимание уделено механизму использования дотаций и субвенций в процессе сбалансирования местных бюджетов Карпатского региона. Осуществлена оценка степени финансовой независимости региона и эффективности финансового выравнивания в современных условиях.

Ключевые слова: местные бюджеты, межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, дотации выравнивания, субвенции, финансовая независимость региона, бюджетное регулирование, финансовое выравнивание.

ANNOTATION

In the article modern condition and trends of budget regulation within major tools of fiscal equalization – intergovernmental transfers – are analyzed. Particular attention is paid to budget mechanism of grants and subsidies in the process of balancing of local budgets in Carpathian region. Evaluation of financial independence of the region and effectiveness of the fiscal equalization in modern conditions is given.

Keywords: local budgets, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, fiscal equalization, intergovernmental transfers, financial independence of the region, budgetary regulation, financial equalization.

Постановка проблеми. Бюджетне регулювання і фінансове вирівнювання є одними із найефективніших та найбільш широко використовуваних фінансових механізмів держави, які застосовуються з метою подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні регіонів, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки областей через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин.

За часи незалежності України роль та характер міжбюджетних відносин в державі змінювалися. В останні роки ми спостерігали масштаб-

ні наслідки централізованості у сфері місцевих фінансів, зменшення фінансової незалежності місцевих органів влади та зростання дотаційності місцевих бюджетів. Перераховані вище процеси породжують проблеми функціонування дієвого місцевого самоврядування, реалізації місцевої політики та бюджетної безпеки в цілому, чим привертають значну увагу науковців та практиків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми міжбюджетних відносин та збалансування місцевих бюджетів широко досліджувалися у вітчизняній економічній науці. Серед праць українських науковців варто виділити внесок В.В. Поліщука, В.М. Федосова, І.Я. Чугунова, С.І. Юрія, О.Д. Василика, В.М. Геєця, І.О. Луніної, О.П. Кириленко, О.А. Музики-Стефанчук, С.В. Слухая, О.О. Сунцової та інших.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Незважаючи на досить ґрунтовні дослідження проблем організації і вдосконалення міжбюджетних відносин та певний вітчизняний досвід у цій сфері, на нашу думку, досі недостатньо вивченою є їх специфіка в традиційно «депресивних» регіонах-реципієнтах – у західних областях, зокрема в Карпатському регіоні. До нього належать чотири найбільш дотаційні області країни, де роль міжбюджетних трансфертів є найбільш затребуваною і має остаточне значення для збалансування місцевих бюджетів.

Мета статті. Метою статті є аналіз стану та тенденцій у сфері застосування інструментарію бюджетного регулювання з метою фінансового вирівнювання розвитку регіонів за допомогою міжбюджетних трансфертів та визначення ролі дотацій і субвенцій як ключового фінансового засобу збалансування бюджетів.

Виклад основного матеріалу. За роки незалежності роль міжбюджетних трансфертів в Україні зростала, як в бюджетній сфері так і в фінансовій системі загалом. Зараз трансферти є основою місцевих фінансів, важливим інструментом бюджетної політики та засобом вирівнювання дисбалансів в розміщенні продуктивних сил та розвитку регіонів. В останні роки відбулися суттєві зміни в бюджетній сфері

України, для їх більш чіткого розуміння проаналізуємо динаміку власних доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, представлену на рисунку 1.

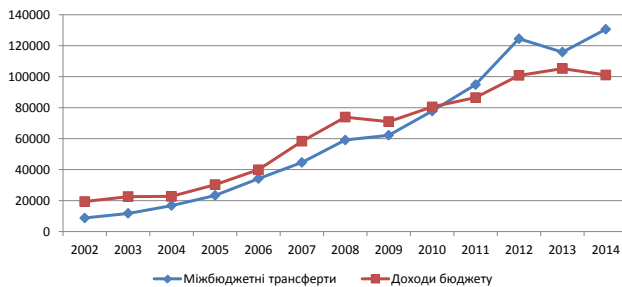


Рис. 1. Динаміка доходів місцевих України та міжбюджетних трансфертів у 2010–2014 рр., млн грн [2; 7; 8]

Як видно з рисунка 1, обсяг міжбюджетних трансфертів та власних доходів місцевих бюджетів має стійку тенденцію до зростання. Після 2010 року крива зростання міжбюджетних трансфертів перетнулася з кривою зростання доходів місцевих бюджетів і почалося переважання кількості отримуваних трансфертів над доходами. Це означає посилення фінансової залежності регіонів від перерозподілу фінансових ресурсів з державного бюджету.

У наступному році спостерігалася зворотна тенденція, доходи місцевих бюджетів зросли на 4,32%, а міжбюджетні трансферти зменшилися на 6,92%. Однак уже в 2014 році розрив між трансфертами та власними доходами почав збільшуватись, і досягнув рекордних 29 513,1 млн грн, тобто переважання становило 29,2%. Проведений аналіз свідчить, що без зміни умов фінансування та наповнення місцевих бюджетів тенденція до трансфертозалежності зберігатиметься і в майбутньому.

В Україні існує традиційний розподіл міжбюджетних трансфертів на два основні види – дотації і субвенції. Також у складі місцевих бюджетів присутня стаття – інші трансферти. Дотації мають суттєву різницю порівняно з субвенціями. Дотація – це безвідплатна, безповоротна допомога з бюджету вищого рівня, яка не має цільового характеру та надається для вирівнювання перевищення видатків над доходами. Субвенції мають чітко визначене цільове призначення. Ця особливість дає місцевим органам влади більше свободи у розпорядженні коштами отриманими у вигляді дотацій.

Дослідивши динаміку на загальнодержавному рівні, важливим буде сконцентрувати увагу на стані справ у Карпатському регіоні, оскільки сюди входять чотири з найбільш дотаційних областей України (найбільш фінансово забезпечена з них Львівська область). Структура бюджетів областей Карпатського регіону представлена у таблиці 1.

Як видно з таблиці, у всіх аналізованих областях відбувалися незначні коливання часток доходних статей, які не призвели до значних структурних зрушень. Характерним трендом, який є спільним для всіх чотирьох областей, є зниження питомої ваги власних доходів бюджету в середньому на 4%. Це супроводжується відповідним посиленням частки цільових трансфертів у вигляді субвенцій. Також, станом на 2014 рік, у Закарпатській та Львівській областях відбулося зменшення рівня дотацій у структурі бюджету в середньому на 2% порівняно з 2010 роком. У Карпатському регіоні частка субвенцій в структурі зведених бюджетів коливається від 28,84% у Чернівецькій області до 30,35% в Івано-Франківській. Тільки у Львівській області обсяг власних доходів перевищує рівень дотацій чи субвенцій, однак у сумі міжбюджетні трансферти тут становлять

Таблиця 1

Структура зведених бюджетів областей Карпатського регіону в розрізі загальних доходів і трансфертів [3; 4; 5; 6]

Область	Стаття	2010	2011	2012	2013	2014
Закарпатська	Дотації	48,45%	45,88%	47,56%	47,41%	46,82%
	Субвенції	24,37%	28,58%	28,16%	29,23%	29,49%
	Доходи бюджету	27,18%	25,54%	24,28%	23,37%	23,69%
	Разом	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Івано-Франківська	Дотації	42,88%	40,45%	41,88%	42,76%	42,81%
	Субвенції	26,19%	28,08%	29,56%	29,15%	30,35%
	Доходи бюджету	30,93%	31,47%	28,57%	28,09%	26,84%
	Разом	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Львівська	Дотації	36,87%	33,13%	34,16%	35,42%	34,14%
	Субвенції	22,36%	26,86%	27,35%	26,78%	29,05%
	Доходи бюджету	40,78%	40,00%	38,49%	37,79%	36,81%
	Разом	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Чернівецька	Дотації	44,87%	42,89%	44,37%	44,56%	45,05%
	Субвенції	24,14%	26,85%	27,83%	27,19%	28,84%
	Доходи бюджету	30,99%	30,26%	27,79%	28,25%	26,11%
	Разом	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

63,19% усього зведеного бюджету області, а окремо субвенції – 29,05%. В інших областях Карпатського регіону ситуація з фінансовою самостійністю ще гірша. В Івано-Франківській області власні доходи бюджетів складають приблизно 26,84%, решта – 73,16% – становлять міжбюджетні трансферти. Чернівецька область забезпечує себе доходами на 26,11%, при тому, що міжбюджетні трансферти, усього, становлять 73,89% бюджету. Найбільше дотаційною областю Карпатського регіону у 2014 році була Закарпатська, власні доходи тут становили всього 23,64%, решта 76,56% – міжбюджетні трансферти.

Наведені вище дані свідчать про низьку фінансову самостійність місцевих бюджетів Карпатського регіону. Щоб точніше визначити тренди місцевих фінансів Карпатського регіону, проаналізуємо динаміку субвенцій, представлену на рисунку 2.

Як видно з рисунка 3, протягом останніх п'яти років субвенції зростали у всіх без виключення областях Карпатського регіону, що співпадає з загальноукраїнськими тенденціями. Найбільше зростання відбулося у 2011

році, тоді найвищі темпи показала Львівська та Закарпатська область – 34% і 32% відповідно, Чернівецька область продемонструвала 26,93% зростання, а Івано-Франківська – 21,26%. У наступному, 2012, році першість у зростанні обсягу субвенцій взяла Івано-Франківська область – 29,62%, натомість Закарпатська знизилася свої темпи майже вдвічі, до 17,69%, обсяг субвенцій у Чернівецькій області зріс на 24,82%, у Львівській 22,3%. 2013 рік показав різнобіжні

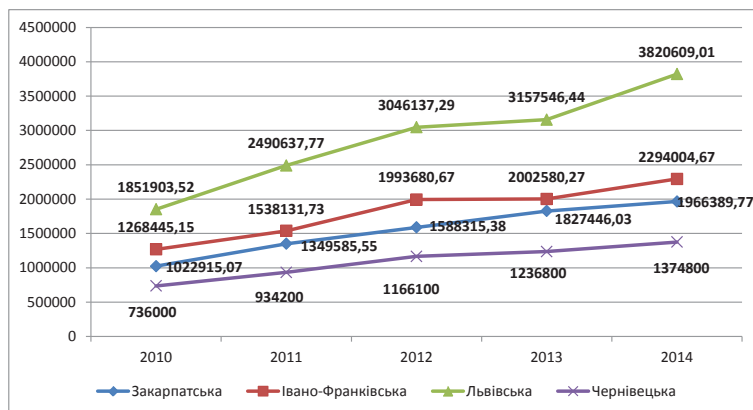
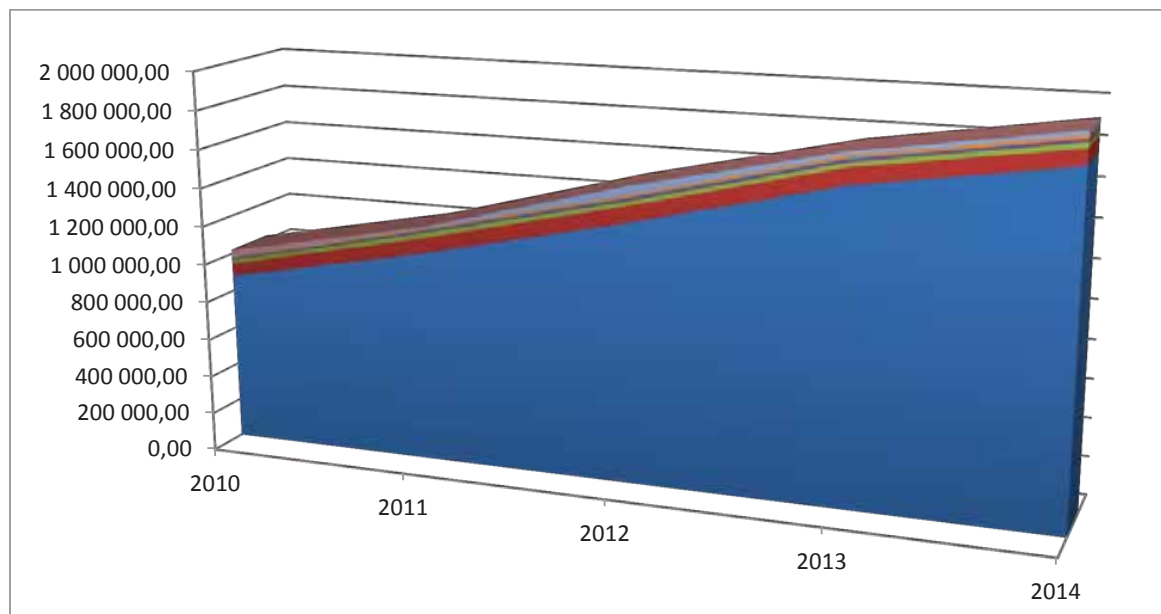


Рис. 2. Динаміка субвенцій по областях Карпатського регіону у 2010–2014 рр., тис. грн [3; 4; 5; 6]



	На виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим, дітям-інвалідам		На надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг, у тому числі компенсації втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників ТЗ та збільшенням ставок акцизного податку з пального для фіз.осіб
	На надання пільг та житлових субсидій населенню		На виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування
	На проведення виборів депутатів ВР, АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів		На надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу
	На придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії		На погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, що затверджувалися

Рис. 3. Динаміка субвенцій Зведеного бюджету Закарпатської області, фінансування яких здійснювалося постійно у 2010–2014 рр., грн [3; 4; 5; 6]

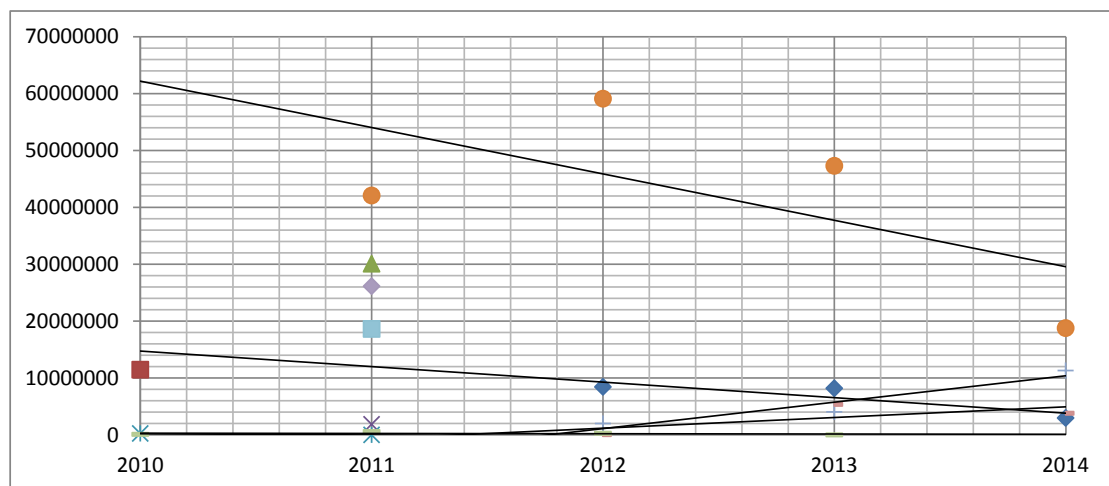
тенденції стосовно субвенцій у Карпатському регіоні, всі області, за виключенням Закарпатської, показали зниження темпів зростання. У Чернівецькій області воно становило усього 6,06%, у Львівській 3,66%, в Івано-Франківській менше ніж піввідсотка. Натомість у Закарпатті вони майже не знизилися і показали 15% зростання, що дозволило наблизити їх рівень до обсягу субвенцій у Івано-Франківській області. Однак уже у 2014 році ситуація змінилася на протилежну, темпи збільшення субвенцій на Закарпатті зменшилися вдвічі, у Львівській області зросли на 17,4% і становили 21% зростання, в Івано-Франківській – 14,55%, у Чернівецькій – 11,06%.

У цілому така динаміка призвела до зростання питомої ваги субвенцій в структурі зведених бюджетів областей Карпатського регіону. Воно в середньому становило 4-7% за період з 2010 по 2014 рр. Ця тенденція свідчить, що у світі збільшення дотаційності місцевих бюджетів збільшується також централізованість сфери місцевих фінансів, оскільки субвенції – та частини міжбюджетних трансфертів, яка має цільове призначення і місцеві органи влади не можуть розпоряджатися ними за власним рішенням.

Для більш повного розуміння суті субвенцій проаналізуємо їх на прикладі Закарпатської області, яка показала найбільш стійку та рівномірну динаміку. Оскільки за останні 5 років структура субвенцій зведеного бюджету області сильно змінювалася, для зручності розділимо їх статті на дві групи: 1 – ті, фінансування яких

відбувалося постійно і які доступні для аналізу неперервної динаміки за останні 5 років; 2 – ті, які протягом аналізованого періоду не завжди були присутні, з'являлися або зникали в період з 2010 по 2014 рр., тобто не мали постійного фінансування. Аналіз динаміки першої групи представлено на рисунку 3.

Як видно з рисунка, найбільшу питому вагу займають субвенції, що здійснюються з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим, дітям-інвалідам. Ця стаття показувала стабільне зростання у 2010–2013 рр. на рівні 20-23%, сповільнення в двічі відбулось тільки у 2014 році, до рівня 10,43%. Другою за розміром статтею субвенцій Закарпатської області є надання пільг та житлових субсидій населенню. Найбільше зростання вони показали у 2011 році – 19%, уже в наступному році воно сповільнилося до 8%, а у 2014 стаття зменшилась на 6,81%. Третя по величині питомої ваги стаття – субвенції на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг, у тому числі компенсації втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та збільшенням ставок акцизного податку з пального для фізичних осіб. Вони показали доволі значну амплітуду коливань, продемонструвавши у 2011 році 30% зростання, а вже у 2012 році – зменшення на 15,78% з подальшим нарощуванням темпів росту до 20,32% у 2014 році. Інші статті показували ще більшу амплітуду коливань, зокрема



●	На будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах	▲	На соціально-економічний розвиток регіонів
◆	На придбання медикаментів для швидкої медичної допомоги	■	На придбання сучасного високовартісного лікувального та діагностичного обладнання для закладів охорони здоров'я
◇	На реалізацію пріоритетів розвитку регіонів	×	На збереження середньої зарплати на період працевлаштування посадових осіб місцевого самоврядування
■	На соціально-економічний розвиток регіонів за напрямом, які закріплені за Міністерством	□	На часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою

Рис. 4. Динаміка субвенцій Зведеного бюджету Закарпатської області, фінансування яких здійснювалося не постійно у 2010–2014 рр. [3; 4; 5; 6]

у 2012 році субвенції на погашення заборгованості з різниці у тарифах на теплову енергію, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії тарифам, що затверджувалися зросли на 407,61%, субвенції на проведення виборів депутатів ВР, АРК, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів збільшились на 205,82%, однак їхній загальний обсяг та питома вага незначні і не мали суттєвого впливу на загальну динаміку субвенцій. Решта статей, які мали непостійне фінансування, представлені на рисунку 4.

Серед статей, присутність яких була не постійною у структурі субвенцій Зведеного бюджету Закарпатської області, у першу чергу варто виділити субвенції на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Вони з'являються у 2011 році і стають найбільшою статтею в цій групі. У 2012 році цей тип субвенцій зріс на 40,47%, а у наступні роки зменшувався на 20% та 60,26% відповідно, зберігаючи при цьому найбільшу питому вагу в групі. Також варто відзначити субвенції на соціально-економічний розвиток, які закріплені за Міністерством регіонального розвитку та будівництва, які надавалися тільки у 2010 році і змінилися у 2011 році субвенціями на реалізацію пріоритетів розвитку регіонів та на соціально-економічний розвиток регіонів. Важливу роль також відігравали субвенції медичної сфери: на придбання медикаментів для швидкої медичної допомоги; на придбання сучасного високоартісного лікувального та діагностичного обладнання для закладів охорони здоров'я; на часткове відшкодування вартості лікарських засобів для лікування осіб з гіпертонічною хворобою. У цілому, виходячи з даних, отриманих у ході аналізу, можна зробити висновок, що субвенції мають чітко сформульований соціальний напрям. Меншою стабільністю відзначило їх фінансування медичної сфери. Нестабільність у фінансуванні регіонального та економічного розвитку має вплив на ефективність та доцільність такого стимулювання. Виходячи з цього, на нашу думку, своєчасними та необхідними наразі є заходи з децентралізації фіскальної та бюджетної системи.

Згідно з новим законодавством, з держбюджету можуть надаватися місцевим бюджетам такі види трансфертів: 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 [1]. Ефективність таких змін у плані стимулювання розвитку регіонів та їхній вплив на фінансову незалежність місцевих бюджетів можна буде проаналізувати лише згодом, однак поки є усі підстави очікувати позитивних зрушень.

Висновки і пропозиції:

1) В Україні міжбюджетні трансферти є основним важелем бюджетного регулювання у сфері місцевих фінансів, важливим інструментом бюджетної безпеки та засобом вирівнювання фіскальних дисбалансів та розвитку регіонів.

2) В останні роки відбулися суттєві зміни в бюджетній сфері України, починаючи з 2010 року відбувається збільшення розриву між кількістю отримуваних місцевими бюджетами трансфертів і обсягом їх власних доходів.

3) У структурі міжбюджетних трансфертів субвенції відіграють важливу роль. На загальнонаціональному рівні їхня частка у Зведеному бюджеті України становить понад 37%, на рівні бюджетів Карпатського регіону: Львівська область – 29,05%, Івано-Франківська – 30,35%, Закарпатська – 29,49% та Чернівецька 28,84%.

4) Проведений аналіз показав, що зведені бюджети цих областей є трансфертозалежними на понад дві третини і понад 30% їхніх доходів становлять цільові трансферти у вигляді субвенцій, що свідчить про значний рівень централізованості місцевих фінансів в регіоні.

5) У своїй основі субвенції носять соціально направлений характер, однак ефективність їх використання для стимулювання соціально-економічного та регіонального розвитку викликає сумнів у силу нестабільності фінансування та доцільність їхнього цільового направлення.

6) Децентралізаційні процеси у сфері місцевих фінансів є необхідними та своєчасними, оскільки дозволять підвищити рівень бюджетної та фінансової безпеки через підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів та можливість визначати пріоритети розвитку регіонів на місцях.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України. Редакція від 20.09.2015 р.
2. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В.В., Самчинська І.В., Рудник А.Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
3. Річний звіт про виконання бюджетів Закарпатської області за 2010–2014 рр.
4. Річний звіт про виконання бюджетів Івано-Франківської області за 2010–2014 рр.
5. Річний звіт про виконання бюджетів Львівської області за 2010–2014 рр.
6. Річний звіт про виконання бюджетів Чернівецької області за 2010–2014 рр.

7. Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. «Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік» /; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
8. Щербина І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Черевиков С.Л. «Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2007 рік» / ІБСЕД, Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні» RTInternational. – К., 2009. – 136 с.