

Труфен А.О.,

к.е.н., доцент кафедри обліку і аудиту,

Чернівецький торговельно-економічний інститут

Київського національного торговельно-економічного університету

## ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

**Анотація.** У статті охарактеризовано та проаналізовано формульну систему вирівнювання, порядок обчислення планових показників доходів місцевих бюджетів, індекс податкоспроможності, вказано на проблеми ефективності міжбюджетних трансфертів та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** міжбюджетні трансферти, місцеві бюджети, податкоспроможність, фінансове вирівнювання, бюджетні реформи, місцеві органи влади, фіскальний дисбаланс.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день, необхідно вдосконалити порядок надання міжбюджетних трансфертів. У новому трансфертному механізмі потрібно передбачити участь держави у фінансуванні витрат, яка буде виражатися часткою коштів, одержаних у вигляді субвенцій до загальної суми передбачених витрат на певну мету. Дотації та субвенції потрібно надавати на основі єдиних для всіх суб'єктів міжбюджетних відносин засадах, зрозумілої та простої методики.

При побудові механізму фінансового вирівнювання необхідно заздалегідь зробити політичний вибір щодо ступеня перерозподілу бюджетних коштів з боку центрального уряду, орієнтації на вертикальне або/та горизонтальне вирівнювання, вирівнювання доходів чи/ї витрат, встановлення меж зменшення міжтериторіальних диспропорцій на основі узгодження цілей забезпечення соціальної справедливості та економічної ефективності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми міжбюджетних трансфертів в Україні розглядали у своїх працях такі українські вчені, як Т. Боголіб, О. Кириленко, І. Луніна, І. Чугунов, В. Швець та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Зазначені науковці досліджували деякі проблеми міжбюджетних трансфертів, а ще є питання, які потребують подальших досліджень, серед яких: вирішення проблеми реформування системи міжбюджетних трансфертів в Україні, що забезпечить ефективне функціонування системи вертикального фінансового вирівнювання; проблемні питання стосовно міжбюджетних трансфертів, які впливають на величину надходжень до бюджетів різних рівнів.

**Мета статті.** Охарактеризувати та проаналізувати проблеми ефективності міжбюджетних трансфертів.

**Виклад основного матеріалу.** Міжбюджетні трансферти використовуються з метою скорочення вертикального й горизонтального фіскальних дисбалансів, стимулювання місцевих органів влади до проведення політики, що відповідає інтересам центральних (регіональних) органів влади, для забезпечення рівного доступу громадян до бюджетних послуг.

Формульна система є основним компонентом вирівнювання, який цілісно поєднує відповідний інструментарій. Методологія застосування формульних підходів передбачає два підходи: вирівнювання фінансової спроможності на одну особу

населення та вирівнювання витраткових потреб муніципалітету на одну особу населення. За першого підходу розглядається податкоспроможність на одну особу населення; алгоритм вирівнювання ґрунтується на податковій базі муніципалітету, враховує фіскальне навантаження. В даному випадку формула вирівнювання простіша й зрозуміліша, проте зрештою досягається виконання лише обмеженого переліку завдань.

За другого підходу система вирівнювання базується на відмінностях витраткових потреб у розрахунку на одного мешканця, що враховує демографічні, соціально-економічні та інші відмінності між муніципалітетами. В цьому випадку формула вирівнювання складніша, зате водночас виконується більше завдань.

Імплементация європейських принципів фінансового вирівнювання в Україні полягає в застосуванні міжбюджетних трансфертів та формули з урахуванням рекомендацій щодо використання цих інструментів фінансового вирівнювання. Формульні підходи ґрунтуються на певних принципах. Основні з цих принципів та їх значення наведено в табл. 1.

Формула, що використовується при визначенні й оцінці витраткових повноважень, має відповідати таким вимогам:

- розрахунок впливу окремих показників у загальному алгоритмі розрахунку обсягу витрат повинен об'єктивно відображати ступінь впливу наведених факторів (показників);
- модель (формула) має бути простою, що забезпечить її прозорість і зрозумілість для інших учасників бюджетного процесу, та водночас завершеною й функціональною;
- зміни, що вносяться до формули, повинні мати чітке підґрунтя, оскільки стабільність моделі дасть змогу здійснювати середньо- й довгострокове прогнозування показників як державного, так і місцевих бюджетів [2, с. 988].

Слід наголосити на необхідності періодичного моніторингу моделі фінансового вирівнювання в умовах зміни характеру впливу різних явищ, а також виникнення нових факторів, що впливають на систему вирівнювання. Функціонування моделі має бути орієнтоване хоча б на вирівнювання фінансової спроможності надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування – з метою розширення фінансових можливостей за однакових ставок закріплених податків. Система фінансового вирівнювання повинна враховувати можливість органів місцевої влади збільшувати базу оподаткування, а також створювати стимули до підвищення його ефективності. При розробці норм і нормативів витратків, які враховуються в процесі фінансового вирівнювання, треба максимально забезпечити всі види послуг, що входять у компетенцію органів місцевого самоврядування.

З метою запровадження єдиної методології функціонування системи фінансового вирівнювання в ході бюджетної реформи 2001 р. було введено Формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів:

$$T_i = \alpha_i (V_i - Dizak)$$

## Принципи застосування формульних підходів

Принцип	Значення
Оптимальності	Формула вирівнювання має забезпечити оптимальне джерело фінансових ресурсів муніципалітетів, що в певному розумінні збалансує національні пріоритети й місцеву автономію
Справедливості	Формула вирівнювання повинна забезпечити справедливий перерозподіл ресурсів – на користь муніципалітетів із нижчою податковою спроможністю або вищими видатковими потребами
Стабільності	Трансфери вирівнювання мають бути передбачуваними, незважаючи на їх залежність від багатьох факторів фінансового й нефінансового характеру. Формула повинна бути стабільною протягом певного періоду часу для планування доходів та формування бюджету
Системного інструментарію	З метою ефективного фінансового вирівнювання система міжбюджетних трансфертів повинна оптимально поєднувати дотації, що надаються на вирівнювання, а також безпосередньо цільові трансфери – з метою ліквідації горизонтальних і вертикальних диспропорцій
Простоти та прозорості	Алгоритм формули вирівнювання має бути простим і прозорим. Основний підхід – використання формули лише з метою вирівнювання, що випливає з фінансових потреб і можливостей. Формула має бути зрозумілою для всіх учасників бюджетного процесу та не бути об'єктом політичних маніпулювань
Підтримки фіскальної ініціативи	Формула вирівнювання не повинна отримувати ініціативу муніципалітетів у пошуку джерел збільшення їхньої дохідної бази
Універсальної фінансової підтримки	Трансфери мають бути безумовними грантами в універсальній фінансовій підтримці місцевого самоврядування. Мета вирівнювання найкраще досягається самими муніципалітетами з допомогою системи грантів, що розглядаються як еквівалент власних доходів органів самоврядування, які, в принципі, можуть використовуватися без будь-яких обмежень

Джерело: Rio N. *Intergovernmental fiscal relations in developing countries. A review of issues* / N. Rio, T. Søreide, B. Tungodden; Odd-Helge Fjeldstad Chr. Michel-sen Institute Development Studies and Human Rights. – WP 2015:11.

де  $\alpha_i$  – коефіцієнт вирівнювання;  $T_i$  – плановий обсяг дотації вирівнювання з державного бюджету до місцевого бюджету або коштів, що передаються з цього бюджету до державного бюджету;  $V_i$  – розрахунковий показник обсягу видатків місцевого бюджету;  $Dizak$  – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету.

Методологія проведення розрахунків планових показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначена Бюджетним кодексом України [2, с. 1000]. Зокрема, він регламентує обов'язкове застосування індексу відносної податкоспроможності АТО. Власне порядок розрахунку таких показників закріплено у Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (Формула вирівнювання).

Обрахунок планових показників доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, здійснюється в такому порядку:

На попередньому етапі прогнозний показник доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, розподіляється між групами місцевих бюджетів, які беруть участь у системі фінансового вирівнювання. Розподіл здійснюється за нормативами, встановленими ст. 64-66 Бюджетного кодексу України [1].

На першому етапі проводиться розрахунок індексу податкоспроможності АТО. Він обраховується для кожного місцевого бюджету в межах групи, до якої цей бюджет віднесено. Визначено три групи місцевих бюджетів, що беруть участь у фінансовому вирівнюванні:

- бюджети міст республіканського й обласного значення;
- районні бюджети;
- обласні бюджети.

На другому етапі обчислюється прогнозний показник обсягу доходів місцевого бюджету, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів. На цьому етапі використовуються процедури, з допомогою яких коригуються прогнозні показники доходів місцевих бюджетів, розраховані на попередньому етапі (попередні прогнозні показники).

Відповідно до наведеного вище порядку проведено аналіз методології обрахунків за трьома складовими: елементом обрахунку індексу податкоспроможності, елементом актуалізації та елементом стимулювання Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перші зміни в елементі обрахунку індексу податкоспроможності пов'язані з уведенням у 2004 р. податку з доходів фізичних осіб замість прибуткового податку з громадян. Із метою забезпечення відповідності Формули вирівнювання новим умовам оподаткування доходів громадян додатково були введені поправний коефіцієнт та коефіцієнт приведення до нових умов законодавства. Для підвищення якості прогнозних показників для обрахунку індексів було застосовано методи математичної статистики: середньої ковзної та екстраполяції.

Визначення об'єктивного рівня податкового потенціалу окремого бюджету порівняно з іншими місцевими бюджетами здійснюється з допомогою індексу відносної податкоспроможності. Цей показник відображає рівень розвитку податкової

бази та не створює в органів місцевого самоврядування негативних стимулів до нарощування податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Індекс податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування визначається як відношення середньодушового кошика доходів, котрі враховуються при визначенні обсягу трансфертів бюджету, до аналогічного кошика в середньому по місцевих бюджетах України. Після того як індекси відносної податкоспроможності визначено, їх не можна переглядати частіше, ніж раз на три роки: це має стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування доходів.

Отже, запровадження індексу відносної податкоспроможності в розрахунку міжбюджетних трансфертів надає органам місцевого самоврядування низку переваг у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів. Так, підвищується їх зацікавленість:

- у скороченні податкових недоїмок. Через стабілізацію індексу відносної податкоспроможності стягнення останніх не повинне позначитися на обсязі трансфертів або обсязі вилучення коштів із місцевих бюджетів у наступному бюджетному періоді;

- в ефективнішому використанні наявної податкової бази, зокрема у відмові від надання необґрунтованих податкових пільг та введенні нових чи скасуванні діючих місцевих податків і зборів, стосовно яких органи місцевого самоврядування користуються таким правом;

- у скороченні тіншової економіки, в т. ч. шляхом виявлення незареєстрованих платників податків, упорядкування роздрібною торгівлі, посилення контролю подання декларацій фізичними особами і звітності підприємств;

- у виявленні й реєстрації таких платників податків, що зареєструвалися на податковий облік на іншій території, але здійснюють економічну діяльність на території даного місцевого бюджету (це стосується і структурних підрозділів підприємств, зареєстрованих як платники податку на інших територіях).

Використання будь-яких статистичних методів у даному елементі обмежене п'ятьма роками: плановий, поточний і три роки, що передують поточному. При цьому показники планового року обраховуються на основі фактичних показників доходів місцевих бюджетів за три роки, які передують поточному. Об'єктивна відсутність показників фактичних доходів місцевих бюджетів у поточному році зумовлює низьку ефективність застосування статистичних методів, котрі призначені для обрахунку прогнозних значень абсолютних величин соціально-економічних явищ. Застосування таких методів до відносних величин також знижує якість прогнозу [2, с. 1002].

Сучасна українська модель міжбюджетних відносин потребує змін. Діючий механізм перерозподілу бюджетних коштів є недостатньо ефективним, тому з метою його вдосконалення необхідно оцінити переваги та недоліки його функціонування.

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. Отже, потрібно чітко розподілити повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування. Потім, на цій основі, здійснити розмежування

доходів і видатків кожного виду бюджетів таким чином, щоб забезпечити відповідність між видатками, покладеними на цей бюджет, і необхідними для їхнього фінансування дохідними джерелами [4, с. 4].

До питання удосконалення міжбюджетних взаємовідносин слід підходити з позиції захисту прав місцевих бюджетів, оскільки фінансова самостійність і незалежність регіонів – це перший крок до покращення економічного становища країни. Звідси випливає нагальна потреба зміцнення доходної бази місцевих бюджетів. Досягнення цієї мети не повинно проводитись за рахунок збільшення кількості місцевих податків і зборів, які часто не відіграють суттєвої фіскальної ролі, а виступають лише доповненням до загальнодержавних податків.

Зважаючи на незначні обсяги надходжень від окремих податків і зборів, слід приділити увагу необхідності пошуку додаткових джерел власних доходів територіальних громад та необхідності скасування непрацюючих податків та зборів. Вдосконалити принципи та систему адміністрування тих місцевих податків і зборів, що залишаться, та запровадити кращі надбаня світового досвіду: доповнити перелік місцевих податків та зборів новими, зокрема, податком на нерухомість або податком на будівлі та споруди, туристичним податком, податком із платних розважальних закладів, будівельним збором тощо [3, с. 63]. Вирішення цієї проблеми сприятиме зацікавленості місцевих органів влади в розбудові економіки на принципах самостійності та ефективності, що в свою чергу дозволить забезпечити соціально-економічний розвиток регіонів.

**Висновки.** Фактично, на сьогоднішній день більшість регіонів України є дотаційними, тому цю ганебну практику слід припинити. На жаль, нині на процес визначення конкретних розмірів дотацій впливають не об'єктивні, а суб'єктивні фактори, що посилює залежність органів місцевого самоврядування від рішень центру, а це, певна річ, не підвищує ефективності роботи органів місцевого самоврядування. 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 урахуванням індексу відносної податкоспроможності території та розміру необхідних бюджетних видатків, розрахованих згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, різниця між якими заповнюється саме трансфертними надходженнями.

#### Список літератури:

1. Бюджетний Кодекс України. – К., 2016 – 126 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012-2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України: у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління»; за ред. Ф. О. Ярошенка. – К., 2011.; Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ. – 2011. – 920 с.
3. Мельник В. М. Податок на нерухоме майно: фіскально-адміністративні проблеми запровадження в Україні / В. М. Мельник, М. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 3. – С. 61-67.
4. Фролов С.М., Воліна І.М.. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://lib.uabs.edu.ua/library/visnik/numbers/2\\_27\\_2009/27.1.04.pdf](http://lib.uabs.edu.ua/library/visnik/numbers/2_27_2009/27.1.04.pdf).

**Труфен А.О. Проблемы эффективности межбюджетных трансфертов**

**Аннотация.** В статье охарактеризовано и проанализировано формульную систему выравнивания, порядок расчета плановых показателей доходов местных бюджетов, индекс налогоплательщиков, указано на проблемы эффективности межбюджетных трансфертов и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** межбюджетные трансферты, местные бюджеты, налогоплательщик, финансовое выравнивание, бюджетные реформы, местные органы власти, фискальные дисбалансы.

**Trufen A.O. Problems of efficiency of interbudgetary transfers**

**Summary.** The article describes and analyzes the formula system alignment, the calculation targets revenues of the local budgets fiscal capacity index, given the problems of the efficiency of intergovernmental transfers and propose solutions.

**Keywords:** intergovernmental transfers, local budgets, equalization, fiscal reform, local authorities, fiscal imbalances.