

УДК 336.14

*Л. Б. Рябушка, канд. екон. наук, доц.,
А. Є. Лапа, магістрант,
ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ"*

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті досліджено теоретичні засади механізму міжбюджетних відносин у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку. Запропоновані напрямки удосконалення оцінки ефективності механізму міжбюджетних відносин.

Ключові слова: механізм, міжбюджетні відносини, бюджетні асиметрії, трансферти, регіони, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Питання зміцнення фінансової автономності та незалежності місцевих бюджетів, підвищення ефективності фінансування витрат соціальної сфери, стимулювання органів місцевого самоврядування до активного пошуку додаткових фінансових ресурсів залишаються основними проблемами бюджетної системи України, що обумовлюють пошук нових шляхів удосконалення механізму міжбюджетних відносин.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика міжбюджетних відносин у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку окреслена в багатьох працях вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких слід відмітити: В. М. Федосова, С. І. Юрія, В. І. Кравченко, О. П. Кириленко, В. Я. Швеця, В. Г. Дем'янишина, І. С. Волохову, Г. Б. Поляка, Ш. Бланкарта, Р. Масгрейва, Р. Міллера, Дж. Бюкенена, У. Оутса. Різноманітні аспекти механізму міжбюджетних відносин, як інструменту соціально-економічного розвитку регіонів, досліджували: С. М. Фролов, В. Бодрова, Н. В. Борисова, О. В. Гончаренко, Н. В. Корень, Т. О. Смірнова, І. В. Тельнова та ін. Віддаючи належне наявним науковим доробкам з окресленої проблематики, потребують поглиблення теоретично-прикладні засади механізму міжбюджетних відносин як інструменту соціально-економічного розвитку регіонів.

Мета статті. Опираючись на сучасні положення фінансової теорії та доробки вчених, систематизувати теоретичні засади механізму міжбюджетних відносин та розробити практичні рекомендації щодо подальших шляхів його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Механізм міжбюджетних відносин є найбільш динамічною частиною бюджетної політики, який активно використовується державою для регулювання соціально-економічних

процесів у суспільстві. Узагальнення теоретичних положень до визначення сутності терміна “механізм міжбюджетних відносин” [1–10] дозволяють сформулювати власне теоретичне розуміння об’єкта дослідження (рис. 1).

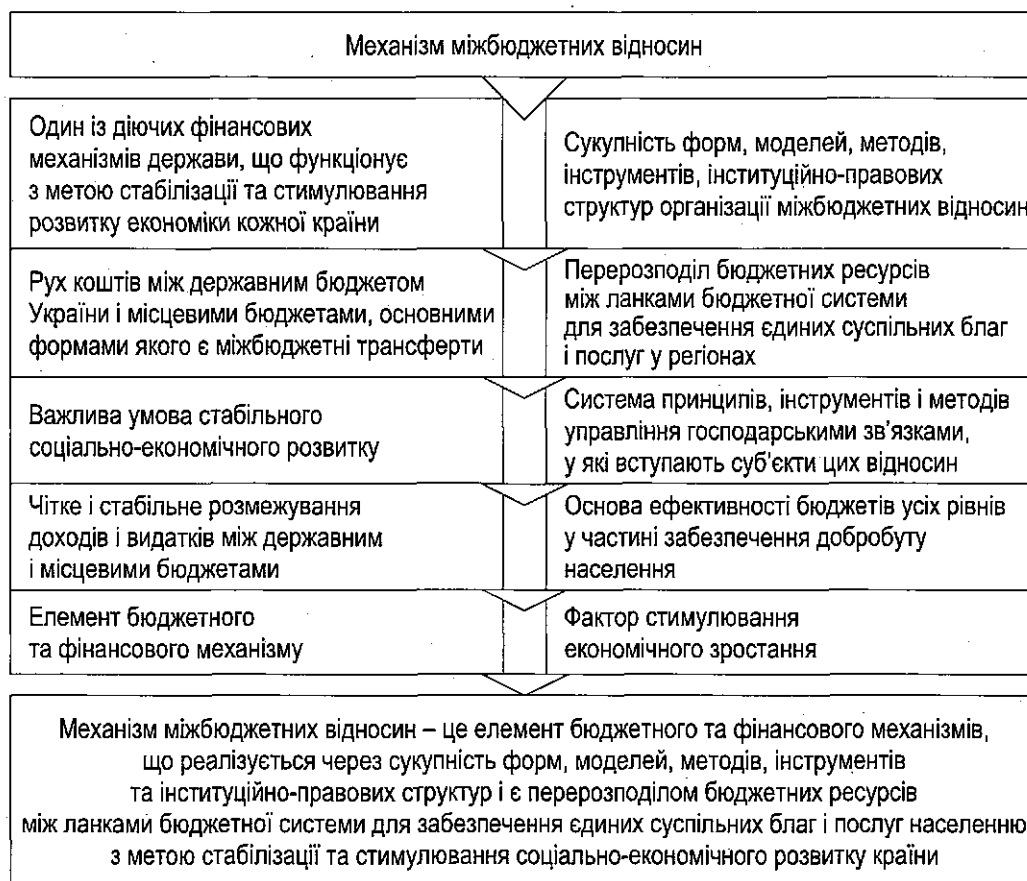


Рисунок 1 – Графічне подання терміна “механізм міжбюджетних відносин”

Як активний елемент системи державного регулювання соціально-економічного розвитку, механізм міжбюджетних відносин має бути узгодженим, як за об’єктами бюджетних асигнувань на всіх рівнях бюджетної системи, так і за суб’єктами виконання бюджетних зобов’язань при визначенні взаємодії державних органів влади, місцевих органів влади, територіальних громад.

Механізм міжбюджетних відносин яскраво розкриває регіональні бюджетні асиметрії, що характеризують соціально-економічний розвиток регіонів України (табл. 1) [11].

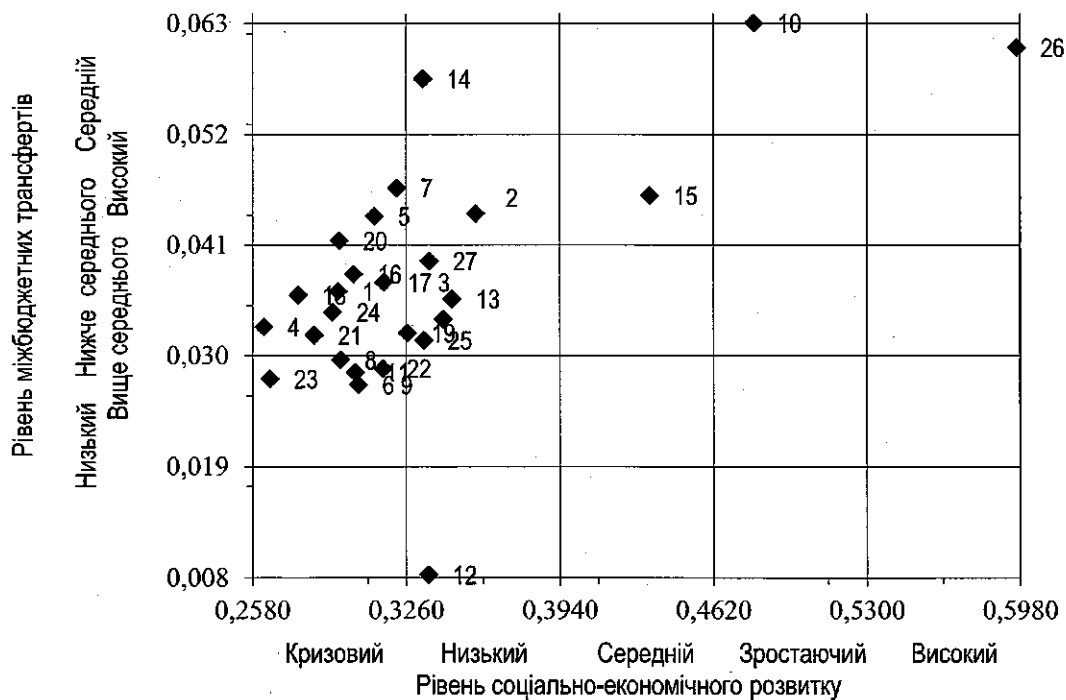
Таблиця 1 – Розмах регіональних бюджетних асиметрій

Індикатори	Рік						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Видатки місцевих бюджетів	40,4	33,6	25,9	24,6	10,2	11,0	10,8
Доходи місцевих бюджетів	24,9	58,3	31,0	93,7	26,2	25,5	24,8
Трансферти (субсидії, субвенції)	12,0	13,2	13,3	14,0	52,4	2,0	7,3
Трансферти (дотації вирівнювання)	23,3	26,7	20,4	30,9	30,7	93,2	6,81

За видатками місцевих бюджетів найбільша амплітуда бюджетних асиметрій у регіонах України була в 2006 році та становила 40,4 раза. Але при цьому за сім років досліджуваного періоду розмах асиметрії зменшився в 3,7 раза і на кінець 2012 року становив 10,8 раза. Найбільша амплітуда бюджетних асиметрій за доходами місцевих бюджетів була в 2009 р. – 93,7 раза та 58,3 – в 2007 році.

У 2006 та 2012 рр. регіони мали практично однаковий мінімальний розмах асиметрії доходів місцевих бюджетів. Найбільший розмах асиметрій за субсидіями і субвенціями наданими місцевим бюджетам був у 2010 році – 52,4 раза, найменший у 2011 році – 2,0. Амплітуда бюджетних асиметрій за дотаціями вирівнювання впродовж 2006–2010 рр. мала тенденцію до поступового збільшення, зокрема в 2011 році збільшилась майже в 93,2 раза, а в 2012 році мала мінімальний розмах 6,81. Проведений аналіз доводить неефективність існуючого механізму міжбюджетних відносин. Присутній суб'єктивізм у розподілі бюджетних ресурсів, що зумовлений політичною заангажованістю державних і місцевих органів влади, посилює поляризацію соціально-економічного розвитку регіонів. В якості обґрунтування зазначених проблем, вважаємо за доцільне скористатися методом взаємозалежності між часткою фінансової допомоги місцевим бюджетам і рівнем соціально-економічного розвитку регіонів на основі побудови матриці. Для її розрахунку трансформовано методику, запропоновану Є. Д. Ігнат'євою, Л. М. Аверіною та І. Е. Гімаді. Методика охоплює декілька етапів. *Перший етап* – визначення переліку показників і критеріальних характеристик, що враховують потенційні економічні, фінансові, бюджетні, соціальні, демографічні можливості розвитку регіонів; *другий* – проведення якісної оцінки вибраних критеріїв і здійснення стандартизації вихідних даних для розрахунку інтегральних показників; *третій* – розрахунок узагальнюючого інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіону та розрахунок фінансової допомоги (частки міжбюджетних трансфертів), що отримує кожен місцевий бюджет з Державного; *четвертий* – економічна і графічна інтерпретація одержаних результатів

(побудова матриці впливу трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів). Результати методичного підходу були отримані на основі статистичної інформації за період 2006–2012 років [11]. На рис. 2 наведені середні значення за аналізований період. Слід зазначити, найбільш позитивно міжбюджетні трансферти впливають на розвиток Донецької області. Збалансований вплив міжбюджетних трансфертів на соціально-економічний розвиток мають також м. Київ та Дніпропетровська область. Відсутній вплив міжбюджетних трансфертів у Сумській, Миколаївській, Кіровоградській, Чернігівській, Чернівецькій областях, а також у м. Севастополь. Решта регіонів мають негативний вплив міжбюджетних трансфертів на соціально-економічний розвиток. Складається ситуація, коли уявне бюджетне вирівнювання фактично породжує дискримінаційні механізми соціально-економічного розвитку в регіонах.



Умовні позначення областей:

1	АР Крим	8	Запорізька	15	Одеська	22	Хмельницька
2	Вінницька	9	Івано-Франківська	16	Полтавська	23	Черкаська
3	Волинська	10	Київська	17	Рівненська	24	Чернівецька
4	Дніпропетровська	11	Кіровоградська	18	Сумська	25	Чернігівська
5	Донецька	12	Луганська	19	Тернопільська	26	м. Київ
6	Житомирська	13	Львівська	20	Харківська	27	м. Севастополь
7	Закарпатська	14	Миколаївська	21	Херсонська		

Рисунок 2 – Матриця впливу трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів

З метою додаткового аналітичного обґрунтування фактичного впливу трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів вважаємо за доцільне використати значення кривої Лоренца та коефіцієнта Джині, розраховані показники наведено в таблиці 2. Найбільший рівень диспропорційного розподілу трансфертів за регіонами був у 2009 році, найменший – у 2011 р.

Таблиця 2 – Асиметрії в розподілі “трансферти – соціально-економічний розвиток”

Індикатори	Рік						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Площа під кривою Лоренца	12,85	12,26	12,77	13,23	11,14	7,7	11,5
Коефіцієнт Джині	0,188	0,181	0,191	0,196	0,163	0,116	0,175

За результатами дослідження доведено, що існуючий механізм міжбюджетних відносин практично нівелює принцип бюджетної системи щодо справедливості та неупередженості в розподілі трансфертів. Так, частка Донецької області у ВВП України в 2010 р. становила 12 %, а загальна сума, отриманих цим регіоном трансфертів, становила в 2010 р. – 21 %, у 2011 р. – 27 % від загальної суми переданих з Державного бюджету трансфертів. До того ж частка Дніпропетровській області в створенні ВВП становить 11 %, сума одержаних трансфертів за 2010 р. лише 2 та 3,8 % в 2011 році. Такі ж диспропорції в застосуванні механізму бюджетного вирівнювання мали більшість областей України, за винятком м. Києва, де ці показники приблизно однакові: частка у ВВП – 18 %, частка трансфертів – 16 та 18,3 % в 2010 та 2011 рр. Загалом, у 2011 р. три регіони – м. Київ, Донецька та Луганська області – одержали 56 % від усього обсягу наданих місцевим бюджетам трансфертів.

Варто відмітити, що місцеві бюджети мають спільну задачу, – необхідність нарощення власної дохідної бази, а більшість регіонів потребують інноваційної стратегії регіонального розвитку, тому державні та місцеві органи влади повинні створити умови для залучення інвестицій у регіони, стимулювати ділову активність, фінансову незалежність місцевих бюджетів, підвищити якість надання суспільних послуг.

На нашу думку, механізм міжбюджетних відносин, перш за все, повинен сприяти: забезпеченню обґрунтованого розподілу дохідних джерел і видаткових повноважень між рівнями бюджетів; створенню дієздатної системи горизонтального і вертикального бюджетного

вирівнювання; гармонійному соціально-економічному розвитку з урахуванням потенційних економічних, фінансових, бюджетних, соціальних, демографічних можливостей регіонів; стимулювати діяльність місцевого самоврядування за рахунок фондів фінансової та інвестиційної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів. Тому на сучасному етапі механізм міжбюджетних відносин перебуває в процесі динамічної трансформації під дією потреб вирішення завдань соціально-економічного зростання адміністративно-територіальних одиниць і держави в цілому. Заходи, передбачені Національним планом дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [12], охоплюють також реформування міжбюджетних відносин на основі запровадження дієвих фінансових інструментів підтримки регіонального розвитку. Як наслідок, вже другий рік поспіль в Україні функціонує державний фонд регіонального розвитку (ДФРР), головною метою якого є забезпечення справедливого і прозорого розподілу бюджетних коштів між регіонами. Бюджетним Кодексом України встановлено, що 70 % інвестиційних субсидій ДФРР спрямовується відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні; 30 % – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких зазначений показник становить менш ніж 75 % середнього показника по Україні). Ця частина коштів спрямовується на підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості регіонів, зокрема на фінансування інвестиційних програм (проектів), які сприяють розвитку інфраструктури, створенню нових робочих місць, енергозбереженню та захисту навколишнього природного середовища. За даними [13] згруповано регіони за рівнем соціально-економічного розвитку та рівнем фінансової допомоги з ДФРР і наведено в таблиці 3. Прослідковується чітка тенденція: ті області, які мають середній і зростаючий рівень соціально-економічного розвитку в 2012 році отримали 7,1 % та відповідно 12 % фінансової допомоги з ДФРР.

Високий рівень інвестиційних субвенцій з ДФРР отримала також Автономна Республіка Крим – 9,1 %. Проте не більше 5 % з ДФРР фінансової допомоги отримали 22 регіони. Отже, за результатами дослідження доведено – пріоритети державної політики у сфері міжбюджетних відносин трансформуються. Уряд держави замість політики регіонального вирівнювання запроваджує політику поляризації для підтримки регіонів – “локомотивів”, які в майбутньому, мабуть, будуть забезпечувати зростання економіки.

Таблиця 3 – Групування регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку та рівнем фінансової допомоги з ДФРР

Рівень соціально-економічного розвитку, %	Регіони	Рівень фінансової допомоги з ДФРР, %	Регіони
Кризовий 25,80–32,60	Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська (16 регіонів)	1–3	Волинська, Житомирська, Закарпатська, Кіровоградська, Миколаївська, Полтавська, Рівненська, Тернопільська, Чернівецька, м. Севастополь (10 регіонів)
Низький 32,61–39,40	Автономна Республіка Крим, Запорізька, Київська, Львівська, Одеська, Полтавська, Харківська, м. Севастополь (8 регіонів)	3,1–5	Вінницька обл., Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Одеська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, м. Київ (12 регіонів)
Середній 39,41–46,20	Дніпропетровська	5,1–7	Львівська, Харківська
Зростаючий 46,21–53	Донецька	7,1–9	Дніпропетровська
Високий 53,1–59,80	м. Київ	9,1–12	Автономна Республіка Крим, Донецька (12 %)

Слід зазначити, таким методом користувалися майже всі країни, що пройшли період економічного і соціального зростання. На думку експертів і практиків, використання цього методу забезпечить у майбутньому ефект масштабу й ефект агломерації, та з часом ці регіони потягнуть за собою розвиток інших. Слід відмітити, регіон можна вважати “локомотивом”, якщо він задовольняє таким умовам: спостерігається стійка тенденція до зростання пасажиро- і вантажопотоку; наявність у регіоні науково-освітнього центру світового чи державного значення; сформована стратегічна ініціатива, що має значення для всієї країни; а також регіон повинен мати високий науково-технічний, інтелектуальний, кадровий і соціально-економічний потенціал; вже здійснює вагомий внесок у приріст ВВП країни; існує або може скластися стратегічне партнерство влади, громадянського суспільства та бізнесу; у перспективі такий регіон може стати опорним для сусідніх

територій і стимулювати їх розвиток. Сукупність регіонів “локомотивів зростання” може бути утворена не тільки областями, а й містами та міськими агломераціями, пов’язаними спільністю господарського та соціального життя. За результатами дослідження (рис. 2 і табл. 3) до регіонів “локомотивів зростання” можна віднести м. Київ, Донецьку, Дніпропетровську, Львівську, Харківську області та Автономну Республіку Крим.

Отже, отримані результати дозволяють сформулювати практичні рекомендації до удосконалення механізму міжбюджетних відносин у напрямках: коригування механізмів надання фінансової допомоги регіонам України з метою підвищення її ефективності; створення стимулів з нарощування дохідної бази регіональних і місцевих бюджетів; вдосконалення системи розмежування видаткових зобов’язань між рівнями бюджетної системи. Саме схвалений Урядом України проект Указу “Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади” [13] на сьогоднішній день є концептуальною основою побудови нової моделі співпраці у форматі “центр – регіон”, що сприятиме посиленню правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, розвитку ефективної територіальної організації влади та органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів і положень Європейської хартії місцевого самоврядування, створенню умов для запровадження доступних адміністративних, соціальних та інших суспільних послуг.

Висновки. Механізм міжбюджетних відносин як елемент бюджетного механізму, що реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, системи інституційно-правових структур, є перерозподілом фінансових ресурсів між ланками бюджетної системи та має на меті стимулювання соціально-економічного розвитку регіонів. Аналіз бюджетних асиметрій на регіональному рівні показав, що збільшення фінансової допомоги у вигляді міжбюджетних трансфертів суперечить меті бюджетного вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів. Причиною зазначеної ситуації є особливості чинної методики розподілу дотацій. Тому виникає необхідність у застосуванні науково обґрунтованого практичного інструментарію до підвищення оцінки ефективності механізму міжбюджетних відносин, що враховує фінансовий, економічний, соціальний, інституційно-політичний, демографічний стан регіонів, дозволяє виявити регіональні проблеми та їх причини, визначити потреби та резерви регіонів, а також визначити напрямки їх стратегічного розвитку.

Список літератури

1. Бодрова В. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід : наукова монографія / В. Бодров, О. Кириленко, Н. Балдич, О. Дацій. – К : В-во НАДУ, 2006. – 296 с.
2. Борисова Н. В. Проблеми міжбюджетних відносин в Україні та шляхи їх подолання [Електронний ресурс] / Бібліотека ім. Вернадського В. І. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/2009_11/borisova.html. – 17.01.2013. – Назва з екрана.
3. Гончаренко О. В. Механізм організації міжбюджетних відносин в Україні / О. В. Гончаренко // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 4. – С. 67–75.
4. Корень Н. В. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / Н. В. Корень // Формування ринкових відносин в Україні. – 2011. – № 11. – С. 48–52.
5. Салямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини як фінансовий механізм держави / К. Д. Салямон-Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – С. 19–25.
6. Смірнова Т. О. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання / Т. О. Смірнова // Науковий вісник НЛТУ України. – 2009. – № 18. – С. 24–28.
7. Смірнова Т. О. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання [Електронний ресурс] / НБУ ім. Вернадського. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/18_6/224_Smiarnowa_18_6.pdf. – Назва з екрана.
8. Тельнова І. В. Механізм міжбюджетних відносин як фактор стимулювання економічного зростання [Електронний ресурс] / Буковинська державна фінансова академія. – Режим доступу : <http://www.rusnauka.com/41803.doc.htm>. – Назва з екрана.
9. Толопіло М. Механізм вирівнювання дохідної забезпеченості місцевої влади та особливості його використання в Україні / М. Толопіло, К. Бойченко // Економічний аналіз. – 2011. – № 8. – С. 329–333.
10. Фролов С. М. Бюджетний менеджмент і проблеми розвитку прикордонних територій : монографія / С. М. Фролов. – Суми : Вид-во СумДУ, 2010. – 316 с.
11. Офіційний сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstst.gov.ua>. – Назва з екрана.
12. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/128/2013>. – Назва з екрана.
13. Звіт про використання коштів державного фонду регіонального розвитку за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>. – Назва з екрана.
14. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. – Назва з екрана.

Отримано 17.01.2014