

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано сутність бюджетного регулювання та роль міжбюджетних трансфертів як інструменту похідної форми бюджетного регулювання. Проведено аналіз питомої ваги трансфертів у процесі формування доходів місцевих бюджетів, структури трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, рівня дотаційності по регіонах України та оцінено можливість дотацій вирівнювання забезпечити достатній рівень доходів місцевих бюджетів. Зроблено відповідні висновки та запропоновано заходи удосконалення бюджетного регулювання в Україні.

Ключові слова: бюджетне регулювання, міжбюджетні трансферти, дотації вирівнювання, субвенції, децентралізація.

Одним з найважливіших завдань економічної та фінансової політики України є забезпечення збалансованого й стабільного регіонального розвитку на засадах децентралізації владних повноважень та фінансових ресурсів. Соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних утворень та населених пунктів залежить від рівня фінансової автономії та ефективності місцевого самоврядування. Водночас нерівноцінність економічного потенціалу окремих регіонів об'єктивно потребує використання бюджетного регулювання.

У сучасній державі бюджетна система охоплює сукупність фінансово досить сильних та незалежних бюджетів на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Побудова бюджетної системи та організація бюджетного регулювання здійснюється у такий спосіб, щоб забезпечувати проведення єдиної бюджетної політики в країні. Необхідність бюджетного регулювання обумовлюється як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками. До об'єктивних належать, насамперед, нерівномірність економічного та фінансового потенціалу окремих регіонів та населених пунктів, а до суб'єктивних – фінансова політика, що здійснюється центральними органами державної влади та управління. Подібне переплетення окремих чинників та інтересів визначають надзвичайну складність бюджетного регулювання у його внутрішньому вимірі. Суть проблеми діалектичного взаємозв'язку між об'єктивними та суб'єктивними чинниками можна сформулювати так: чи сприяє чинне бюджетне регулювання зростанню валового регіонального продукту, нарощуванню та ефективному використанню фінансових ресурсів і, як наслідок, зростанню доходної бази місцевих бюджетів, чи, навпаки, формує ідеологію пасивної та утриманської тенденції, коли головне – не заробити, а «вибити» кошти з державного бюджету.

Оптимальний розподіл фінансових ресурсів в Україні між державним та місцевими бюджетами має вагоме значення для стабільного соціально-економічного розвитку регіонів. Важливу роль у цьому відіграє бюджетне регулювання з метою «підтягування» фінансово-економічного та

культурного рівня потенційно багатих регіонів, проте відсталих у власному розвитку в результаті певних історичних факторів: частково варварської політики царського правління, а потім і радянської влади з їх системою надмірної централізації.

Причинами необхідності бюджетного регулювання, з одного боку, був історично сформований географічний розподіл праці між різними регіонами, з іншого боку – процес централізації та надання окремим адміністративно-територіальним одиницям правової та матеріальної бази, необхідної для участі населення в розбудові радянського ладу. Складність проблеми полягає в тому, що за історично короткий період, 1990-і роки, в умовах значної фінансової дестабілізації були проведені кардинальні зміни всієї системи бюджетного регулювання – від централізованої організації з контролем фінансових потоків з союзного центру до децентралізованої. Цей факт порушував рівновагу в відношенні доходів та видатків, оскільки видатки передавались в розпорядження місцевих бюджетів раніше, ніж була можливість передачі в їх розпорядження доходних джерел. Як бачимо, характер цих причин є різним: одні виходили за межі бюджетних та фінансових взаємовідносин та обумовлювались довготривалими процесами життя всього народногосподарського організму, інші – пояснювались причинами, які більш-менш знаходяться у межах бюджетно-фінансової політики.

Нерівномірність ресурсного, трудового та матеріально-технічного потенціалів України спричиняють нерівномірність доходної бази місцевих бюджетів, що призводить до необхідності бюджетного регулювання. При цьому зміст бюджетного регулювання зводиться не лише до перерозподілу ВВП України, а, перш за все, до отримання кожним регіоном своєї частки загальнонаціонального багатства [5]. Необхідність бюджетного регулювання обумовлена тим, що обсяг видатків кожного бюджету не може обмежуватись лише розміром доходів від місцевих джерел надходжень, які не завжди достатні для повного покриття запланованого рівня видатків. Бюджетне регулювання має вагоме значення в процесі розподілу доходів між бюджетами, оскільки з його

допомогою здійснюється розподіл та перерозподіл національного доходу в територіальному перерізі, забезпечується формування доходів кожного бюджету та фінансова база органів місцевого самоврядування для фінансування заходів, передбачених та делегованих центром.

Бюджетне регулювання передбачає збалансування доходів та видатків бюджетів. Якщо так визначати поняття бюджетне регулювання, то воно охоплюватиме державний та місцеві бюджети. До цього часу воно розглядалось переважно у контексті збалансування органами вищого рівня бюджетів нижчого рівня. Однак, як вище зазначалось, це дещо

звужений і спрощений підхід. Вважаємо, що бюджетне регулювання є більш широким явищем, яке налічує дві складові: внутрішнє бюджетне регулювання (органами місцевого самоврядування з використанням місцевих позик, місцевих податків та зборів, оптимізації структури видатків та їх обсягів) та зовнішнє бюджетне регулювання (органами влади й управління вищого рівня з використанням відрахувань від регулювальних доходів або міжбюджетних трансфертів).

Міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам завжди посідали значну частку у формуванні місцевих бюджетів України (табл. 1).

Таблиця 1. Питома вага трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України у 2007-2010 рр.*

Показник	2007 р.		2008 р.		2009 р.		2010 р.	
	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів)	58,3	56,6	73,9	55,6	71,0	53,3	80,5	50,9
Трансферти з державного бюджету до місцевих, млрд. грн.	44,7	43,4	59,1	44,4	62,2	46,7	77,8	49,1
дотації	23,3	52,1	31,5	53,3	36,1	58,0	43,6	56,0
субвенції	21,4	47,9	27,6	48,7	26,1	42,0	34,2	44,0
Кошти, що передаються до бюджету розвитку	4,0		4,5		1,3		1,5	

* Розраховано автором за даними [8].

Від початку незалежності України до прийняття Бюджетного кодексу структура доходної частини місцевих бюджетів залишалась достатньо стійкою і становила від 29 до 35% доходів місцевих бюджетів. З 2002 р. спостерігається тенденція до зростання ролі державного бюджету у формуванні доходів місцевих бюджетів, зокрема, частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів невинно зростає: з 31,3% у 2002 р. [4] до 44,4% у 2008. У 2010 році до місцевих бюджетів з державного надійшло міжбюджетних трансфертів у сумі 77,8 млрд. грн., що більше за обсяги їх надходжень 2009 року на 25,1%. Як наслідок, зросла частка міжбюджетних трансфертів у загальній структурі доходів місцевих бюджетів – 49,1% проти 46,7% за результатами 2009 року.

У структурі трансфертів, що надходять з державного бюджету, найбільшу частку складає дотація вирівнювання - 56,1% у 2010 році, що на 2,5% більша за аналогічний показник у 2007 році. Загалом до місцевих бюджетів перераховано дотацій вирівнювання в обсязі 43,6 млрд. грн., що на 87,4% більше за відповідний показник 2007 року (рис. 1). Мета дотацій вирівнювання полягає в забезпеченні достатніх доходів місцевих бюджетів, виходячи з їх податкоспроможності та вирівнювання рівнів податкоспроможності місцевих бюджетів з різними обсягами доходів. Оскільки дотація вирівнювання є нецільовим ресурсом, місцеві органи влади можуть використовувати її на власний розсуд у межах делегованих їм повноважень.

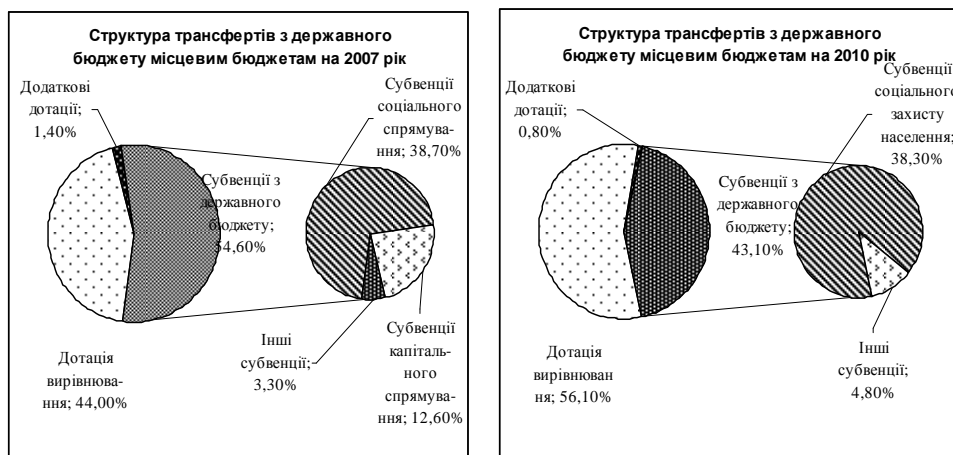


Рис. 1. Структура трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2007 та 2010 роки*
*Розроблено автором за даними [2].

Слід зазначити, що залежно від співвідношення між дотаціями вирівнювання та субвенціями визначається свобода органів місцевого самоврядування у використанні трансфертів. Чим меншою є частка бюджетних дотацій у загальних трансфертах, тим більшу свободу має орган місцевого самоврядування. Обсяг дотацій з Державного бюджету місцевим бюджетам щороку має тенденцію до зростання.

Протягом аналізованого періоду дотації вирівнювання були передбачені усім областям України, з них у 2009 році максимальний рівень дотаційності був у наступних областях – в Івано-Франківській області – (42,9%), в Тернопільській

області - (49,1%), в Закарпатській області - (47,7%), в Чернівецькій області – (43,9%), в Волинській області – (43,9 %) (табл. 2). Відсутність надійної методики оцінки об'єктивних потреб регіонів у видатках перешкоджало підвищенню об'єктивності розподілу дотацій вирівнювання, а також і оцінці вирівнюючого ефекту, бо невідомо, який саме обсяг видатків слід вважати мінімально необхідним у кожному конкретному регіоні. При розрахунку дотацій вирівнювання використовуються прогнозні оцінки обсягу доходів місцевих бюджетів, розраховані за останні три роки, що створює передумови для використання суб'єктивних чинників.

Таблиця 2. Структура доходів місцевих бюджетів по регіонах України у 2001, 2009 рр., %*

Регіони	Доходи без трансферти		Трансферти з державного бюджету		У тому числі			
	2001 р.	2009 р.	2001 р.	2009 р.	дотації		субвенції	
					2001 р.	2009 р.	2001 р.	2009 р.
АР Крим	92,8	53,3	7,2	45,8	0,58	28,3	6,6	17,5
Вінницька	50,9	38,0	49,1	61,4	40,7	41,5	8,4	19,9
Волинська	45,1	31,1	54,9	68,3	41,9	43,9	13,0	24,4
Дніпропетровська	83,7	66,6	16,3	33,1	0,4	13,4	15,9	19,7
Донецька	83,9	61,2	16,1	35,4	6,2	15,1	9,8	20,4
Житомирська	46,2	36,8	53,8	62,4	42,9	40,6	10,9	21,8
Закарпатська	43,5	29,8	56,6	69,2	45,8	47,7	10,8	21,5
Запорізька	85,9	55,7	14,1	43,8	2,3	23,1	11,8	20,7
Івано-Франківська	42,1	34,2	57,9	64,8	43,9	42,9	14,1	21,9
Київська	56,1	57,3	43,9	42,8	30,2	19,9	13,7	22,3
Кіровоградська	50,8	38,8	49,2	60,8	36,2	40,4	13,0	20,4
Луганська	63,9	50,8	36,1	47,9	21,1	25,2	14,9	22,7
Львівська	55,9	42,1	44,1	55,8	26,8	34,7	17,3	21,1
Миколаївська	65,8	46,3	34,2	53,2	25,4	34,6	8,7	18,6
Одеська	84,1	55,4	15,9	43,2	2,8	24,2	9,6	19,1
Полтавська	67,1	51,7	32,9	47,1	13,6	28,1	19,3	19,0
Рівненська	42,4	34,8	57,6	64,2	46,6	41,7	10,9	22,6
Сумська	61,5	44,0	38,5	55,4	22,5	35,9	16,0	19,5
Тернопільська	36,1	28,8	63,9	70,6	48,8	49,1	15,1	21,5
Харківська	68,6	54,6	31,4	44,6	9,4	23,1	22,0	21,5
Херсонська	52,7	37,1	47,3	62,5	39,4	42,6	7,9	19,9
Хмельницька	46,8	35,3	53,2	63,8	39,1	42,8	14,1	21,3
Черкаська	53,4	42,5	46,6	56,9	29,5	37,1	17,0	19,7
Чернівецька	46,4	33,7	53,6	65,4	45,5	43,9	8,1	21,5
Чернігівська	49,3	38,5	50,7	61,0	36,5	41,0	14,3	20,0
м. Київ	93,2	89,9	6,8	10,1	0,0	0,47	6,8	9,6
Всього	71,0	52,8	29,0	46,2	16,9	26,8	11,9	19,4

* Розраховано за даними [8].

Відповідно до законодавства України сума дотацій вирівнювання розраховується як різниця між потребою у видатках та розрахунковим обсягом доходів певного місцевого бюджету та фінансується за рахунок державного бюджету. Зростання питомої ваги дотацій вирівнювання в загальних трансфертах, наданих місцевим бюджетам, характеризує делегування значної частини повноважень органів державної влади місцевим органам влади та передачею відповідної кількості бюджетних ресурсів. Як результат – викривлена структура повноважень місцевих органів влади, де на частку власних припадає не більше 20% усіх повноважень і перетворення місцевих бюджетів на касу з виплати заробітної плати працівникам бюджетних установ.

Основна мета дотацій вирівнювання полягає в підвищенні рівня доходів найменш забезпечених бюджетів. У 2010 році коефіцієнт варіації доходів

місцевих бюджетів на особу по регіонах (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) (рис. 2) становив 19,52%, що за міжнародними стандартами свідчить про невисокий рівень вирівнювання доходів місцевих бюджетів.

Незрозумілим є той факт, що в 2009 році в Дніпропетровській області середній рівень доходів (без міжбюджетних трансфертів) на одну особу більший на 19,7% за середнє значення по Україні, в Івано-Франківській – на 37,6% менший; у той час, як середній рівень видатків (враховуючи міжбюджетні трансферти) на одну особу в Дніпропетровській області менший на 6,4% за середнє значення по Україні, а в Івано-Франківській області більший – на 7,9%.

Таку структуру видатків та темпи їх зростання можна охарактеризувати як нерівномірні, що має негативний бік – відсутність стимулів до

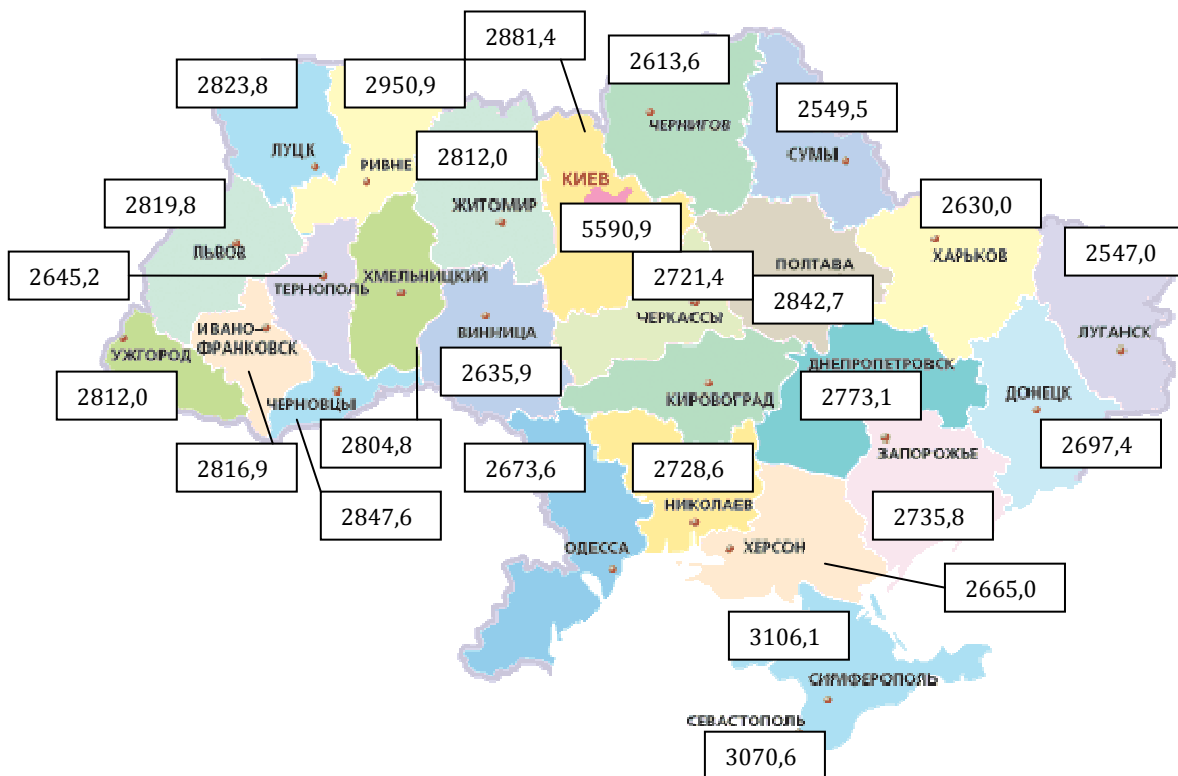


Рис. 2. Середній рівень доходів місцевих бюджетів по регіонах у розрахунку на одну особу наявного населення (враховуючи міжбюджетні трансферти, (грн. на одну особу)*

*Розроблено автором за даними [8].

економічного розвитку та формування «утриманства». Проведений аналіз свідчить, що існують значні відмінності між показниками місцевих бюджетів регіонів та середнім значенням по Україні. Завдяки системі бюджетного регулювання, зокрема, горизонтальному бюджетному вирівнюванню, ці відмінності частково усуваються, і хоча різниця між граничними значеннями зменшується, проте все ж залишаються міжрегіональні відмінності у рівні їх бюджетного забезпечення. Проведення політики горизонтального вирівнювання в Україні пов'язано з певними труднощами. Зокрема, вирішення завдання забезпечення кожному громадянину гарантованих державою послуг пов'язано з відмінністю економічного стану тих чи інших регіонів, з різним рівнем витрат та значною диференціацією бюджетних можливостей місцевих органів влади. Значний вплив на забезпечення кожному соціальних стандартів, гарантованих державою, мають ринкові процеси та наявна економічна криза, що спонукає підприємства відмовлятися від соціальних витрат та зменшувати чисельність працівників. Тому диференціація населення за рівнем грошових доходів, значні регіональні відмінності, різний рівень цін – усі ці фактори, поряд з географічними, повинні неодмінно враховуватись при організації горизонтального вирівнювання бюджетного забезпечення, що значно ускладнює і без того не просту задачу.

Отже, проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки. На сьогодні бюджетне регулювання розглядається переважно у звуженому контексті як система заходів органу влади вищого рівня стосовно збалансування бюджетів нижчого рівня і передбачає вирівнювання фінансових

можливостей через бюджет. Але за такого підходу не враховуються усі попередні законодавчі та організаційні процедури, що теж спрямовані на урівноваженість окремих бюджетів, проте дозволяють усунути причини фінансових дисбалансів. Чинна система бюджетного регулювання по суті є стратегічно безглуздою, оскільки без досягнення збалансованості фінансового потенціалу регіонів та населених пунктів, усунення їх фінансових дисбалансів буде безкінечним явищем. Вважаємо, що бюджетне регулювання повинно бути складовою фінансової стратегії держави. Основними інструментами мають стати власні доходи, а також державні цільові субсидії і субвенції на розвиток економіки та фінансового сектору регіонів.

Бюджетне регулювання не потрібно розглядати як суто механічну роботу. Для раціонального збалансування всіх місцевих бюджетів, забезпечення їх фінансової стійкості в процесі виконання необхідно враховувати економіку регіону, області, району, міста та села, а також особливості їх розвитку. Правильно здійснене бюджетне регулювання – це запорука успішного виконання кожного місцевого бюджету протягом року. Тому в процесі бюджетного регулювання повинні вирішуватись наступні завдання:

- забезпечення збалансування доходів кожного бюджету з його видатками;
- створення максимальної зацікавленості місцевих органів влади в виконанні планів надходжень загальнодержавних податків та платежів;
- забезпечення рівномірності надходжень доходів протягом року паралельно зі стійкістю та самостійністю кожного бюджету;

- закріплення зв'язку органів місцевої влади з підприємствами та галузями господарства.

Список літератури

1. Б'юкенен, Дж. М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Дж. М. Б'юкенен, Р. А. Масерейв: Пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с.
2. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2010 року / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – к.: ДГВПП «Зовнішторгвидав. України», 2010. – 12 с.
3. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; За заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
4. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 320 с.
5. Мацук, З. А Система бюджетного регулювання в Україні (на матеріалах Західного регіону): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.08 – Гроші, фінанси і кредит / З. А. Мацук. – К.: Знання, 2011. – 18 с.
6. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій: монографія / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, «Економічна думка», 2008. – 376 с.
7. Опарін, В. фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія. – Вид. 2-ге, без змін. – К.: КНЕУ, 2006. – 240 с.
8. Статистичний збірник «Бюджет України за 2009 рік / За ред. Парнюка В. О. підготовлено відділом економ. статистики Департаменту макроекономічного прогнозування МФУ. – К., 2010. – 303 с.
9. Фінанси України: інституційні перетворення та напрямки розвитку / За ред. І. Я. Чугунова. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
10. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т.: Т.1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.

РЕЗЮМЕ

Мацук Зоряна

Межбюджетные трансферты как инструмент бюджетного регулирования в Украине

Охарактеризована сутність бюджетного регулювання і роль межбюджетних трансфертов як інструмента производной форми бюджетного регулювання. Проведен аналіз удельного веса трансфертов в процесі формування доходів місцевих бюджетів, структури трансфертов из государственного бюджета місцевим бюджетам, уровня государственной помощи місцевим бюджетам по регионам Украины и оценок возможности дотаций выравнивания, для того чтобы обеспечить достаточный уровень доходів місцевих бюджетів. Сделаны соответствующие выводы и предложены меры совершенствования бюджетного регулювання в Украине.

RESUME

Matsuk Zoryana

Interbudgetary transfers as an instrument of budget regulation in Ukraine.

The nature of the budget and the role of the interbudgetary transfers as an instrument of the derivative forms of the budget are described. The share of transfers in the formation of revenues, the structure of transfers from the state budget to local budgets, the level of grant-in-aid to regions of Ukraine are analyzed. The possibility of leveling to ensure an adequate level of incomes of the local budgets is assessed. Corresponding conclusions are made. The measures to improve budgetary control in Ukraine are proposed.

Стаття надійшла до редакції 04.04.2012 р.