
РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

УДК 332:336.14:352/354

Л. В. Лисяк, д.е.н., професор,
М. К. Дяченко, аспірант**МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

Анотація. Досліджено сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні. Підкреслено їх значимість для забезпечення фінансової стабільності місцевого самоврядування. Запропоновано шляхи вдосконалення системи міжбюджетного перерозподілу ресурсів.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, збалансованість місцевих бюджетів, трансфертне навантаження, трансфертна залежність.

Л. В. Лысяк, д.э.н., профессор,
М. К. Дяченко, аспирант**МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ**

Аннотация. Исследовано современное состояние межбюджетных отношений в Украине. Подчеркнута их значимость для обеспечения финансовой стабильности местного самоуправления. Предложены пути усовершенствования системы межбюджетного распределения ресурсов.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, сбалансированность местных бюджетов, трансфертная нагрузка, трансфертная зависимость.

L. V. Lysiak, doctor of economic sciences, professor,
M. K. Diachenko, postgraduate student**INTERBUDGET TRANSFERS AS A TOOL TO SUPPORT REGIONS'
SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

Abstract. In the article it is researched the development of interbudgetary relations present-day condition in Ukraine. Their importance of local self-government financial stability providing is emphasized. The ways how to improve interbudgetary redistribution system are offered.

Keywords: interbudgetary transfers, local budget's equilibrium, transfer cargo, transfer dependence.

Постановка проблеми. У бюджетній системі будь-якої країни, незалежно від ступеня її децентралізації та моделі самої системи, постійно виникають відносини між бюджетами різних рівнів, які є важливою складовою бюджетного процесу. Підґрунтям для виникнення такого роду взаємовідносин є низка об'єктивних чинників, серед яких: і визначений у законодавстві держави розподіл повноважень між державною виконавчою владою й органами місцевого самоврядування, і гарантія з боку держави щодо фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування, а також фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків. Проблематика розробки дієвого механізму мобілізації та перерозподілу фінансових ресурсів у бюджетній системі країни, між різними її ланками, між різними видами та рівнями органів влади у державі, а також між окремими територіями є надзвичайно важливим й складним завданням. Основною метою побудови такого механізму є забезпечення сталого, рівномірного та гармонійного розвитку регіонів зокрема та країни загалом. Відтак, концентрація державою фінансових ресурсів на різних рівнях господарювання та управління призначена задовольняти населення суспільними благами. При цьому більша частина загальнодержавних суспільних видатків здебільшого має соціальне призначення та концентрується переважно на локальному рівні. Тому закономірно, що забезпечення місцевих бюджетів повноцінними обсягами фінансових ресурсів зумовлює необхідність раціональних підходів щодо встановлення доходів різних ланок

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

бюджетної системи, форм та методів їх мобілізації. На сьогодні в Україні склалася така ситуація, що діюча система бюджетного розподілу і перерозподілу суспільних коштів не вирішує повною мірою завдання щодо забезпечення реалізації цілей регіональної політики. Звідси і впливає актуальність досліджень у даному напрямку.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання підвищення фінансової спроможності місцевих бюджетів, вдосконалення трансфертної системи стимулювання регіонального розвитку вивчали провідні вітчизняні вчені та практики. Зокрема, цим проблемам присвячено наукові праці О. Кириленко, О. Василика, І. Луніної, С. Слухая, І. Чугунова, Н. Балдич, Л. Рябушки, В. Дороша, В. Кравченка, О. Гончаренко, Ю. Барського та інших. Згадані науковці засвідчили, що в Україні досі не вдалося вирішити завдання використання бюджету та міжбюджетних відносин як інструменту активного впливу на економічні процеси на регіональному рівні, стимулювання розвитку підприємництва, залучення інвестицій в економіку регіонів, пріоритетного розвитку депресивних та проблемних територій. При цьому фахівці зазначають, що існували й існують об'єктивні причини, які перешкоджають перетворенню місцевих бюджетів на вагомий інструмент соціально-економічного розвитку територій. Зокрема, наголошується на значних відмінностях у формуванні доходів та складу й обсягів видатків місцевих бюджетів, що пояснюється нерівномірністю економічного рівня розвитку територій, природними умовами, розвитком виробничої, соціальної інфраструктури, чисельністю населення, його зайнятістю. Водночас, поряд з цим існують й інші фактори, які за допомогою виваженої та науково обґрунтованої бюджетної і регіональної політики можуть бути подолані.

На думку Ю. Барського [2], потреби зміцнення засад місцевого самоврядування, фінансів місцевих органів влади зумовлюють необхідність використання у формуванні оптимальної моделі міжбюджетних відносин окремих принципів, що притаманні концепції субсидіарності. Науковець вважає за доцільне побудову міжбюджетних відносин на засадах унітаризму в поєднанні з окремими принципами федералізму. В. Дорош підкреслює, що на сьогодні визначення умов забезпечення ефективного процесу регулювання міжбюджетних відносин набуває особливої гостроти, оскільки вони є гарантом зростаючої ролі фінансів місцевих органів влади в контексті забезпечення самостійності місцевих бюджетів [4]. Л. Рябушка в контексті розгляду міжбюджетних відносин стверджує, що саме регіональний аспект є одним із стратегічних напрямків реалізації бюджетної політики. Науковець доходить висновку, що саме політика міжбюджетних відносин за своєю суттю є явищем, що охоплює різноманітні ланки бюджетної системи в єдине ціле. Також серед основних проблем бюджетної сфери країни визначено нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів, задекларовану державою низку соціальних зобов'язань, не забезпечених реальними фінансовими ресурсами, низьку ефективність планування видатків місцевих бюджетів та інше [5]. Отже, міжбюджетні відносини є надзвичайно складним явищем і поєднують в собі правові, економічні та політичні аспекти. При цьому поняття міжбюджетних відносин є ширшим за поняття трансфертів, адже включає в себе відносини як на етапі розподілу, так і на етапі перерозподілу бюджетних ресурсів.

Аналіз напрацьованих вітчизняних вчених дозволяє стверджувати, що питання трансфертного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів є актуальним та потребує пошуку варіантів його розв'язання.

Метою даної статті є дослідження проблем трансфертних відносин у сучасній бюджетній системі України та пошук шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Економічна безпека держави та регіонів у загальному вигляді визначається ступенем захищеності національних інтересів в економічній сфері від реальних і потенційних загроз внутрішнього та зовнішнього характеру. Такі проблеми бюджетної системи, як недосконалість нормативно-правової та методологічної бази, неузгодженість державної бюджетної та економічної політики, недостатня прозорість і публічність прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері, можуть становити реальну загрозу економічній безпеці держави. З огляду на важливість міжбюджетного регулювання в забезпеченні економічної безпеки держави особливого значення набуває всебічний аналіз ефективності такого регулювання, необхідний для своєчасного виявлення і відстеження виникаючих загроз і визначення напрямів запобігання їм.

Бюджетний механізм стимулювання регіонального розвитку має будуватися таким чином, щоб, по-перше, забезпечувати можливість місцевої влади активно впливати на розвиток підвідомчих територій, по-друге, слугувати уряду активним знаряддям ліквідації територіальних дис-

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

пропорцій соціально-економічного розвитку регіонів. У зв'язку з цим особливого значення набуває, з одного боку, вимога децентралізації бюджетної системи і передачі в розпорядження місцевих та регіональних органів влади достатніх власних фінансових ресурсів для впливу на регіональний розвиток, з іншого боку – узгодженість міжбюджетних відносин та створення механізмів пріоритетного розвитку так званих депресивних і проблемних територій. Однак, ні перше, ні друге завдання в Україні повною мірою не реалізоване. Адже досі не створено відповідного механізму формування місцевих бюджетів як основного важеля впливу в руках місцевих та регіональних органів влади на соціально-економічні процеси на підвідомчих територіях. А чинна бюджетна система не сприяє вирішенню завдань регіональної політики. Для підтвердження вищезазначеного наведемо показники, які наочно характеризують сучасний стан справ бюджетної системи України в контексті міжбюджетних відносин (табл. 1).

Таблиця 1

Оцінка показників міжбюджетних відносин України за 2005-2011 рр., %*

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1. Збалансованість місцевих бюджетів України до вирівнювання (відношення доходів без урахування трансфертів до видатків)	58,5	56,2	54,3	58,3	55,9	52,9	48,6
2. Загальна збалансованість місцевих бюджетів України (відношення загальних доходів до видатків)	100,4	100,0	102,2	98,9	98,7	99,8	100,3
3. Частка дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів	57,7	53,1	52,2	51,5	56,0	56,5	50,7
4. Рівень трансфертного навантаження на Держбюджет (частка трансфертів з Держбюджету у загальному обсязі видатків Держбюджету)	20,7	24,9	25,6	24,5	25,7	25,5	28,5
5. Рівень трансфертної залежності місцевих бюджетів (частка трансфертів у доходах)	43,5	45,0	43,4	44,5	46,7	49,1	52,3

*Джерело: розраховано на основі офіційних даних Міністерства фінансів України та Рахункової палати. Дані за 2011 рік – оперативні.

Бюджетна збалансованість характеризує рівень покриття власних і делегованих бюджетних видатків власними і закріпленими доходами місцевих бюджетів, визначає фіскальну достатність. При цьому загальна бюджетна збалансованість оцінює кінцевий результат міжбюджетного вирівнювання і показує рівень дефіцитності місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів. Як слідує з розрахункових даних, результат трансфертного збалансування місцевих бюджетів є задовільним – за рахунок низхідних потоків практично протягом усього періоду, що аналізується, нівелювалася бюджетна дефіцитність. Проте первинна збалансованість (без урахування отриманих/переданих трансфертів) коливалася і в кінцевому підсумку за весь період знизилася на 10 %, що є несприятливою для територій тенденцією. Така динаміка вказує на послаблення фінансових позицій місцевих та регіональних влад (рис. 1). У даній ситуації вбачається недосконалість системи розподілу доходів і видатків ще на етапі їх розмежування, що пом'якшується на етапі перерозподілу коштів за допомогою трансфертної політики.

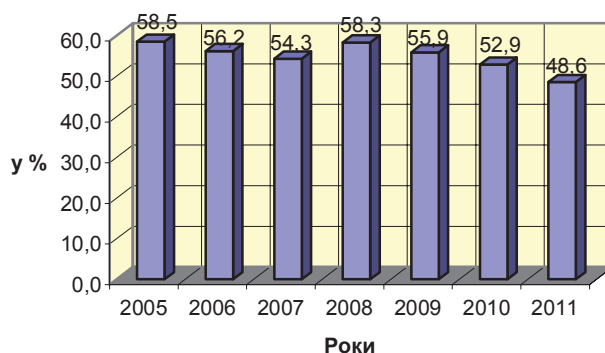


Рис. 1. Рівень збалансованості місцевих бюджетів України до вирівнювання

Критерієм оцінки структури міжбюджетних трансфертів є частка дотацій у трансфертах, що характеризує рівень свободи регіонів у використанні наданої фінансової допомоги. Згідно з європейськими стандартами для забезпечення регіональної фінансової самостійності в структурі трансфертів частка дотацій повинна перевищувати субвенції. Вітчизняна бюджетна статистика

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

говорить на користь трансфертів, адже протягом 2005-2011 рр. частка дотацій переважала. Але при цьому простежується тенденція до зближення обсягів дотацій і субвенцій. Тобто держава почала більше уваги приділяти цільовим трансфертам, що, в принципі, є позитивним явищем за умов дотримання балансу.

Іншими критеріями ефективності трансфертної системи з боку держави може бути оцінка витрат держави на трансферти, що характеризує рівень централізованих фінансових витрат на забезпечення міжбюджетного вирівнювання. Також критерієм є рівень трансфертного навантаження на Держбюджет – частка трансфертів у загальному обсязі видатків з державної скарбниці. Ці критерії дозволяють визначити рівень фінансової самодостатності регіонів та оцінити, чи стимулює міжбюджетне регулювання розвиток власного доходного потенціалу регіонів.

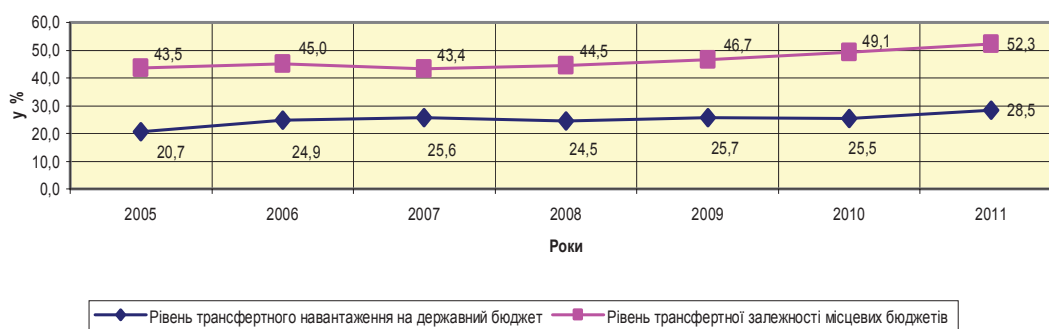


Рис. 2. Трансфертні параметри державного та місцевих бюджетів України

Як видно з рис. 2, впродовж останніх семи років систематично зростало як трансфертне навантаження на Державний бюджет, так і трансфертна залежність місцевих бюджетів. Висока частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про те, що попри декларацію розширення повноважень місцевого самоврядування та надання йому адекватних фінансових ресурсів, у дійсності все відбувається навпаки – місцеве самоврядування залишається надто залежним від центральних органів державної влади і, більше того, ця залежність посилюється. Основними небезпеками та ризиками того, що матеріально-фінансова база місцевого розвитку тривалий час залишається слабкою, є те, що такий стан гальмує не тільки економічний розвиток територій взагалі, а й є причиною розшарування регіонів за рівнями розвитку, зростання соціального напруження, посилення утриманських настроїв окремих регіонів стосовно держави і незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, пригнічення місцевої ініціативи, нерозвиненості інститутів місцевої демократії. Через недостатню ресурсну базу місцеві бюджети не в змозі повною мірою профінансувати потреби розвитку територій. При цьому за останній період в середньому четверта частина видатків Держбюджету витрачається на фінансову підтримку регіонам у вигляді дотацій та субвенцій. Це є ще одним поясненням причини значного зростання в доходах місцевих бюджетів низхідних трансфертів – недостатність бюджетних коштів на місцях, яка виникла внаслідок неадекватного розмежування дохідних та видаткових повноважень, а також зростання видатків випереджаючими темпами порівняно з доходами. Даний факт у поєднанні з високим ступенем централізації бюджетних коштів у вищій ланці бюджетної системи та значною залежністю місцевих бюджетів від фінансової підтримки з центру наводить на думку про необхідність перегляду чинної системи розмежування дохідних повноважень між вищими органами держави та органами місцевого самоврядування на користь останніх із наданням їм більших обсягів фінансових ресурсів при первинному розмежуванні надходжень, мобілізованих на певній території.

Постійний аналіз основних параметрів міжбюджетних відносин може бути використаний як основа для організації постійно діючого моніторингу ефективності міжбюджетного регулювання з метою виявлення загроз національній економічній безпеці і визначення пріоритетних напрямів їх усунення. Прийняття оновленого Бюджетного кодексу України стало системним кроком, який заклав основи формування нової системи міжбюджетних відносин. Однак його прийняття не вирішило всіх проблем, пов'язаних із забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку, оскільки трансфертна залежність місцевих бюджетів продовжила зростати, так само як і трансфертне навантаження на Державний бюджет. Головною

РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА

проблемою міжбюджетних відносин залишається значна централізація фінансових ресурсів. Все більше місцевих бюджетів стають залежними від міжбюджетних трансфертів, що надаються їм з Державного бюджету. Це негативно позначається на потенціалі регіонального розвитку.

Висновки. На сьогодні система міжбюджетних трансфертів характеризується структурними дисбалансами. Бюджетна система України недостатньо відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості проводити у межах своєї компетенції належну політику розвитку територій. Недостатність власної доходної бази породжує залежність від вказівок центральних органів влади, а неможливість проведення власної політики у задоволенні місцевих інтересів породжує зниження авторитету органів місцевого самоврядування. Це ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин не тільки на місцевому рівні, а й у масштабах всієї країни. Потрібна подальша реформа з метою посилення самостійності названих бюджетів.

Однією з основних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин є відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, розподілу повноважень щодо фінансування витрат між рівнями влади, розподілу доходів між видами бюджетів), якого має досягти Україна. Для подолання цих проблем та запобігання погіршенню показників бюджетної системи пропонуємо наступні напрями поглиблення бюджетної реформи:

- посилення фінансової бази місцевої влади через вдосконалення системи розподілу доходів і видатків бюджетів;

- перегляд формульного підходу до розподілу обсягів дотацій з метою впровадження вбудованого механізму заохочення місцевого самоврядування до наповнення місцевих та Державного бюджетів;

- удосконалення механізму надання інвестиційних субвенцій для підвищення стимулів регіонального економічного розвитку через забезпечення пріоритетності надання цільових субвенцій, збільшення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток, формування механізму запровадження конкурсних процедур фінансування місцевих програм;

- активізація господарської діяльності органів місцевої влади на підконтрольній території з метою збільшення частки власних та закріплених джерел доходів у місцевих бюджетах, а також збільшення загалом кількості регіонів, які не потребують трансфертів із Державного бюджету.

Подальше зміцнення матеріально-фінансових основ місцевого розвитку потребує суттєвих модифікацій механізму надання трансфертів і наповнення місцевих бюджетів, а це вимагає відповідних розрахунків та внесення змін до законодавчої бази, що є перспективою подальших досліджень.

Література

1. Балдич Н. Оцінювання результативності та ефективності державної політики фінансового вирівнювання [Електронний ресурс] / Н. Балдич // Теорія та практика державного управління – 2008. – Вип. № 3 (22). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2008_3/doc/3/09.pdf
2. Барський Ю. Теорія бюджетного стимулювання / Ю. Барський, Ю. Зінчук // Зб. наук. праць Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2011. – Вип. № 19. – С. 223-230.
3. Дець В. Комплексна оцінка ефективності системи міжбюджетного регулювання в Україні / В. Дець // Економіка і прогнозування. – 2007. – № 4. – С. 43-53.
4. Дорош В. Регулювання міжбюджетних відносин в Україні [Електронний ресурс] / В. Дорош // Економічний форум – 2011. – № 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_1/26.pdf
5. Рябушка Л. Концептуальні засади політики міжбюджетних відносин / Л. Рябушка // Вісник Сумського державного університету – 2011. – № 3. – С. 106-117.

Bibliography

1. Baldych N. Otsiniuvannia rezultatyvnosti ta efektyvnosti derzhavnoi polityky finansovoho vyrivniuvannia [Elektronnyi resurs] / N. Baldych // Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia – 2008. – Vyp. № 3 (22). – Rezhym dostupu : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2008_3/doc/3/09.pdf
2. Barskyi Yu. Teoriia biudzhethnoho stymuliuvannia / Yu. Barskyi, Yu. Zinchuk // Zb. nauk. prats Kirovohradskoho natsionalnoho tekhnichnoho universytetu. Ekonomichni nauky. – 2011. – Vyp. № 19. – S. 223-230.
3. Dets V. Kompleksna otsinka efektyvnosti systemy mizhbiudzhethnoho rehuliuвання v Ukraini / V. Dets // Ekonomika i prohnozuvannia. – 2007. – № 4. – S. 43-53.
4. Dorosh V. Rehuliuвання mizhbiudzhethnykh vidnosyn v Ukraini [Elektronnyi resurs] / V. Dorosh // Ekonomichni forum – 2011. – № 1. – Rezhym dostupu : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekfor/2011_1/26.pdf
5. Riabushka L. Kontseptualni zasady polityky mizhbiudzhethnykh vidnosyn / L. Riabushka // Visnyk Sumskoho derzhavnoho universytetu – 2011. – № 3. – S. 106-117.

Надійшла 19.04.2012