

УДК 005.915:341.221.27

С. М. Фролов,
д.е.н., професор кафедри фінансів, Сумський державний університет
М. А. Деркач,
к.е.н., заступник, Сумська ОДА

РОЗВИТОК СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ВПРОВАДЖЕННЯ МАКРОРЕГІОНІВ

Анотація: Досліджено особливості міжбюджетних відносин в Україні з урахуванням специфіки фінансування розвитку прикордонних територій і запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин на основі впровадження макрорегіонів.

Abstract: There are examined the features of intergovernmental relations in Ukraine with specifics of funding border areas' development. Also an algorithm of intergovernmental relations' development based on the implementation of macro regions is proposed in the paper.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетні відносини, бюджетний процес, макрорегіони.

I. Вступ. Розвиток прикордонних територій є важливим аспектом регіональної політики держави, реалізація якого неможлива без адекватного фінансування. Важли джерелом фінансування розвитку прикордонних територій є кошти місцевих бюджетів. Втім, даний інструмент фактично не використовується, що пов'язано з багат факторами, у тому числі і з недосконалістю поточної системи міжбюджетних відносин. При наявності значної кількості зобов'язань у місцевих бюджетах з фінансува соціальної сфери (до 80% обсягів витрат місцевих бюджетів становлять саме видатки на соціальні програми) і обмеженості власної дохідної бази, місцеві органи влади мають можливість проводити самостійну політику розвитку, повністю залежачи від держави та її політики. Відсутність або обмеженість власних фінансових ресурсів озна неможливості реалізовувати стратегічні програми економічного розвитку. Фактично місцевий бюджет з механізму розвитку регіонів перетворився на інструмент, який л забезпечує їхнє виживання. При чому мова йде про виживання лише сьогодні, з повною невизначеністю щодо майбутніх перспектив. Відсутність прогнозованос стабільності, недостатній рівень доходів, надмірне витратне навантаження – це лише незначна частка проблем, що накопичились у місцевих бюджетах та міжбюджет відносин, без вирішення яких гармонійний розвиток регіонів та прикордонних територій неможливий.

Незважаючи на цілу низку реформ на протязі багатьох років, сфера міжбюджетних відносин на сьогоднішній день характеризується цілим рядом невирішених пробл аналіз яких дає підстави для визначення концептуальних засад розвитку міжбюджетних відносин.

Теоретичні і методологічні аспекти побудови ефективної бюджетної політики на рівні держави і регіонів, становлення міжбюджетних відносин досліджені в пра українських вчених І.Алексєєва, С.Буковинського, П.Буряка, А.Буряченка, О.Василика, В.Геця, Ю.Глушенко, О.Гордея, М.Долішнього, А.Спіфанова, В.Кравченка, М.Круг О.Кузьміна, М.Кульчицького, О.Лилика, І.Луїної, А.Лук'яченка, В.Опаріна, К.Павлюка, М.Паля, І.Руденко, Л.Тарангул, І.Чугунова, М.Чумаченка, С.Юрія. Прот наукових праць основний акцент здійснюється на теорії, формуванні методології та ефективного механізму бюджетного регулювання, та мало уваги приділяєт практичним питанням забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування.

II. Постановка задачі. Дослідити міжбюджетні відносини в Україні, проаналізувати особливості бюджетного процесу та його проблеми з урахуванням специф фінансування розвитку прикордонних територій. Запропонувати один із алгоритмів розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні на основі впровадже макрорегіонів.

III. Результати.

Головною і фундаментальною проблемою досліджуваного комплексу питань є невідповідність задекларованої в бюджетному законодавстві самостійності місце бюджетів фактичному стану даної самостійності, що полягає у неможливості проводити власну політику. Така ситуація пов'язана з дисбалансом доходів і витрат місце бюджетів. Дохідна база місцевих бюджетів у більшості випадків не відповідає обсягу витрат, які б дозволили виконати покладені на них зобов'язання, частки міжбюджет трансфертів в доходах місцевих бюджетів середньому по Україні становить близько 47% і має тенденцію до зростання. При чому, якщо виключити дані по м. Київ (рег донор), середній показник буде складати більше 50%. Таким чином, місцеві органи влади не мають іншого виходу як фінансувати необхідні соціальні витрати і сподіватис отримання трансфертів від держави на покриття інших необхідних витрат соціального плану. При такому стані речей про економічний розвиток регіону, особлив середньостроковий перспективи говорити не приходиться. Це обумовлює появу ще однієї проблеми – виключно короткострокового характеру формування бюджетів.

Спірними є джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів, пропоновані в Бюджетному кодексі. Наприклад, доходи від частки податку на прибутт прибуткового податку з громадян дуже залежні від рівня соціально-економічного розвитку конкретного регіону. Таким чином, створюються умови для поглибле регіональної диференціації в Україні і незбалансованості місцевих бюджетів через непостійність такого джерела, як податок на прибуток [1].

Слід зазначити, що існуючий розподіл доходів і видатків, згідно з експертною оцінкою фахівців Рахункової палати України за цілим рядом позицій не відпови законодавчим актам України. Зокрема, норми Бюджетного кодексу України не узгоджені з вимогами Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" й передбачають поділ доходів і видатків місцевих бюджетів на здійснення власних та делегованих повноважень [2].

При існуючому механізмі організації міжбюджетних відносин, а, точніше, за його фактичною розбалансованістю, джерела покриття навіть поточних вит залишаються невизначеними та непрогнозованими у часі і залежать від рішень та політики центральної влади. Таким чином, ми маємо справу з чіткою тенденц концентрації ресурсів розвитку регіонів на рівні центральної влади. Уряд вирішує кому, скільки і на які потреби виділяти кошти. Виходячи з загальної тенденції скороченню капітальних видатків, перспективи розвитку регіонів, а особливо прикордонних територій, фактично зводяться до нуля. Так, з початком світової економіч кризи були скасовані раніш заплановані субвенції на стимулювання розвитку депресивних територій в розмірі 150 млн. грн. [3].

Наведений підхід є доволі спрощеним, який не враховує особливостей конкретного регіону.

Таким чином, реальні потреби того чи іншого місцевого бюджету будуть враховані не в повній мірі. Фактичні витрати на одного мешканця різняться залежно від регі проживання, що пов'язано з демографічними, економічними, екологічними, природними та іншими особливостями регіонів. Наприклад, існуюча формула розподілу обс міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами жодним чином не врах екологічних особливостей того чи іншого регіону при розрахунку нормативів витрат на охорону здоров'я. Очевидно, що промислові міста і зони зеленого туризму мають принцип різні екологічні умови, а, отже, рівень захворюваності і специфіка хвороб теж будуть різні, що, безумовно, повинно відобразатис на обсягах фінансування даної сфери.

Вказана формула не враховує ряду супутніх витрат за деякими з базових статей. Наприклад, при визначенні обсягу видатків на освіту не враховуються витрати утримання закладів позашкільної освіти, логопедичних пунктів, методичних кабінетів тощо.

Деякі складові даної формули на думку фахівців вимагають перегляду та уточнення. Наприклад, не визначені у повному обсязі державні соціальні стандарти нормативи, які, відповідно до Закону України "Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії", повинні бути базою для розрахунку видатків на соціальні

та визначення обсягів міжбюджетних трансфертів [2].

Перелічені фактори в кінцевому підсумку призводять до значної необґрунтованої регіональної диференціації доходів і витрат на душу населення.

За даними Державного Казначейства України станом на 01.12.2010, доходи місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) на душу населення в середньому Україні склали 1575 грн, в той час як для Закарпатської області цей показник дорівнював 821 грн., для Волинської області – 904 грн, а, наприклад, для м. Київ його значе складало 4757 грн., тобто перевищувало в 6 разів показники менш розвинених в економічному плані регіонів. За видатками диференціація не настільки значна, втім середньому обсязі видатків на душу населення в 2888 грн, в Сумській області цей показник склав 2674 грн, а в Черкаській – 3391 грн. (різниця більше 20%, при тому, що регіони досить близькі за рівнем соціально-економічного розвитку).

Підсумовуючи аналіз проблем в сфері міжбюджетних відносин України, можна запропонувати їх класифікацію, представлену на рис.1. При цьому виділі фундаментальну причину існування більшості з вказаних проблем – це невідповідність доходів і витрат [4].

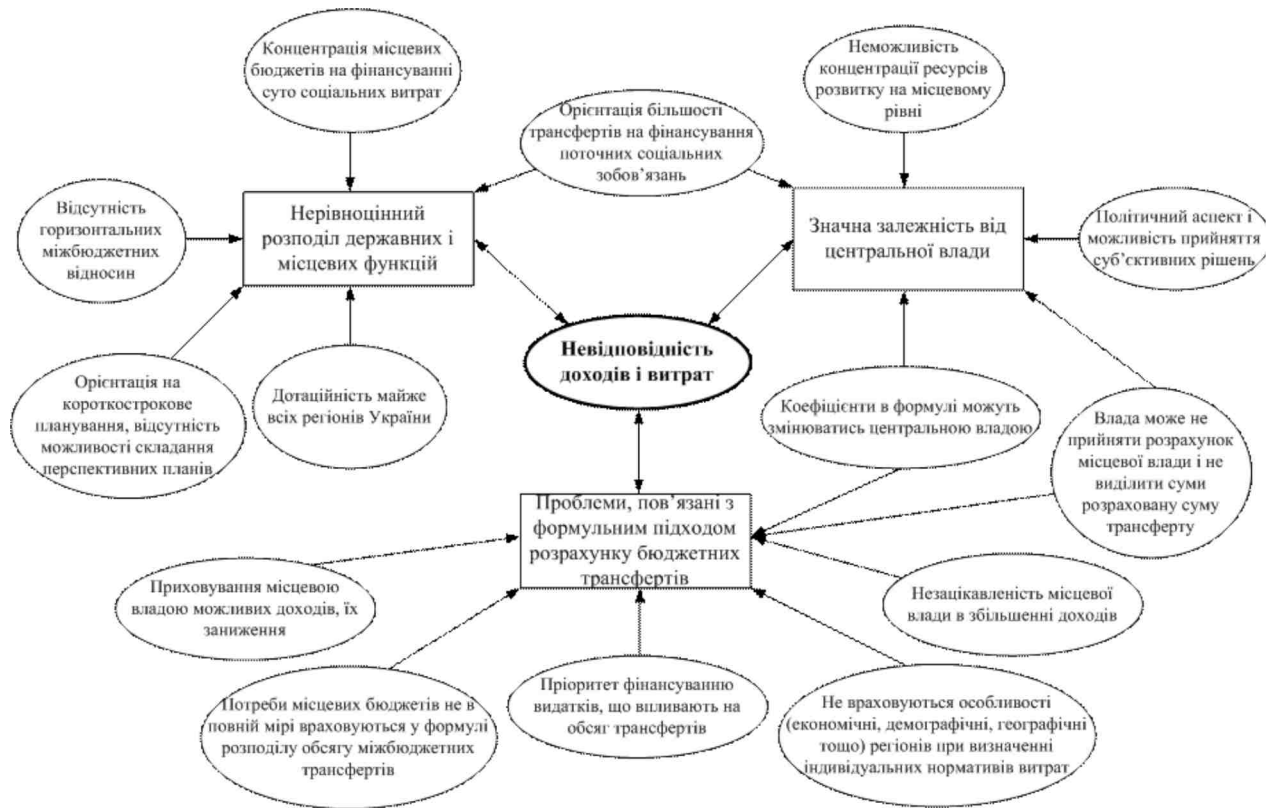


Рис.1. Проблеми в сфері міжбюджетних відносин

Значна кількість проблем в системі міжбюджетних відносин України, невідповідність законодавчо закладених базових принципів функціонування бюджетної системи і системи міжбюджетного вирівнювання реальному стану речей вимагають комплексної перебудови, реформування і подальшого розвитку міжбюджетних відносин в Україні для чого пропонується наступний алгоритм (етапи) розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні (рис. 2).

Окремо зупинимось на третьому етапі, а саме на принципово новій концепції бюджетних макрорегіонів, оскільки до сьогодні в економічній літературі даний під не досліджувався.

Аналіз місцевих бюджетів (доходів та витрат) дозволяє зробити висновок про дуже значну диференціацію регіонів України, що свідчить про непрацездатні поточної системи регіонального розвитку України, основою якого є бюджетна система та міжбюджетні відносини. Це суперечить статті 7 Бюджетного кодексу України конкретно принципу справедливості, за яким бюджетна система будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами територіальними громадами.

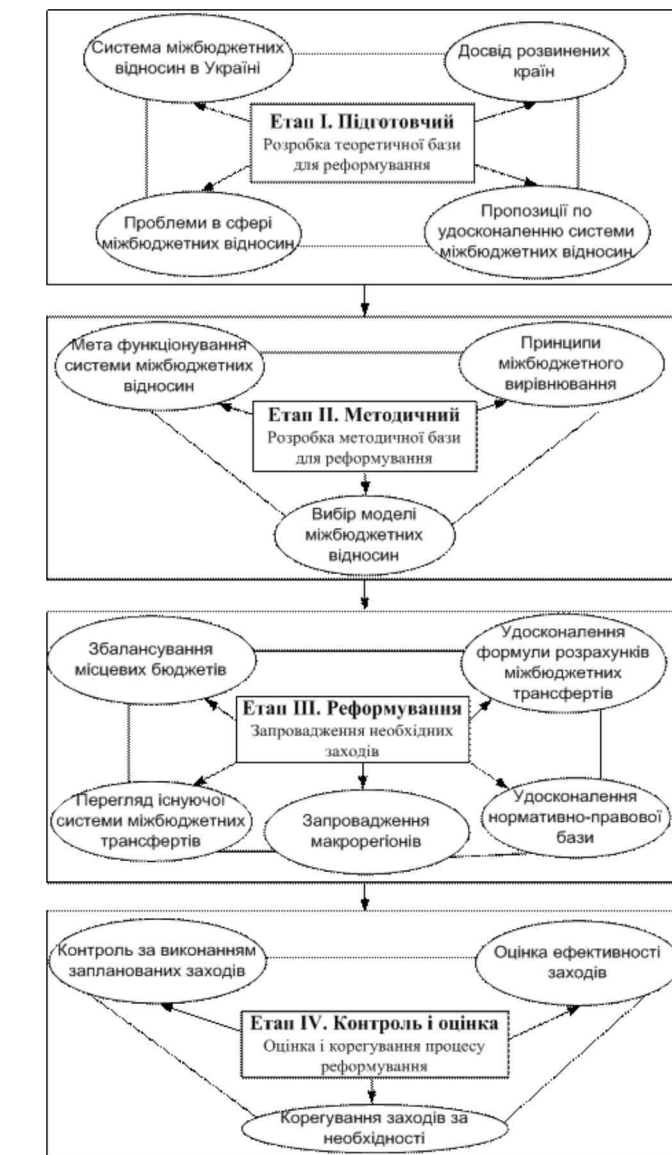


Рис. 2. Етапи реформування системи міжбюджетних відносин України

В таблиці 1 наведено дані по обсягах доходів і витрат місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів на душу населення, та розрахований н коефіцієнт співвідношення доходів місцевих бюджетів до їх витрат, щоб визначити рівень невідповідності між зобов'язаннями місцевої влади та її фінансові можливостями.

Таблиця 1.
Доходи (без врахування міжбюджетних трансфертів) і витрати місцевих бюджетів України на душу населення, станом на 01.12.2010 р.

№	Область України	Доходи місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Витрати місцевих бюджетів на душу населення (грн.)	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів
1	Автономна Республіка Крим	1874	3291	0.57
2	Вінницька	1029	2772	0.37
3	Волинська	904	3176	0.28
4	Дніпропетровська	1890	2809	0.67
5	Донецька	1713	2610	0.66
6	Житомирська	1060	2887	0.37
7	Закарпатська	821	2965	0.28
8	Запорізька	1619	2873	0.56
9	Івано-Франківська	953	3066	0.31
10	Київська	1681	2987	0.56
11	Кіровоградська	1094	2828	0.39
12	Луганська	1282	2458	0.52
13	Львівська	1183	2809	0.42
14	Миколаївська	1263	2844	0.44
15	Одеська	1545	2861	0.54
16	Полтавська	1537	2866	0.54
17	Рівненська	1011	3072	0.33
18	Сумська	1150	2674	0.43
19	Тернопільська	788	2785	0.28
20	Харківська	1424	2664	0.53
21	Херсонська	1019	2803	0.36
22	Хмельницька	1016	2921	0.35

23	Черкаська	1730	3391	0.51
24	Чернівецька	936	3002	0.31
25	Чернігівська	1027	2758	0.37
26	м.Київ	4757	3508	1.36
27	м.Севастополь	1952	2964	0.66
В середньому по Україні		1575	2888	0.55

Як бачимо, диференціація в рівні фінансового забезпечення між регіонами є дуже значною. За таких умов фінансова автономність регіонів неможлива, що не відповідає заявленій позиції держави щодо необхідності забезпечення фінансової автономності регіонів як необхідної складової їх розвитку.

Необхідно наголосити, що перш ніж проводити реформи в системі міжбюджетних відносин – розширяти дохідну базу, корегувати формулу розрахунку обсягів бюджетних трансфертів, необхідно створити умови, за яких ці заходи будуть працювати. Головною умовою цього є вирівнювання регіонів України за рівнем фінансового забезпеченості, показником чого, власне, і є коефіцієнт співвідношення доходів і витрат місцевих бюджетів. Звичайно, що за поточної організації бюджетного процесу неможливо, тому пропонується переглянути структуру бюджетного процесу з метою створення проміжної ланки між державним і місцевими бюджетами у вигляді бюджету макрорегіонів.

Бюджетний макрорегіон може бути визначений як розрахункова сукупність бюджетів декількох сусідніх регіонів (областей), метою чого є вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат на душу населення.

Сутність запровадження концепції бюджетних макрорегіонів полягає в розгляді (комплексно) бюджетів декількох регіонів з метою забезпечення вирівнювання їх за рівнем доходів і витрат на основі їх аналізу і співвідношення. Це створить передумови для здійснення подальших рівномірних змін в обсягах доходів та витрат на регіональному рівні розширенні дохідної бази місцевих бюджетів.

Посадження більш розвиненого регіону з менш розвиненим хоча б на стадії проведення розрахунків вже повинні створити регіон з середніми показниками. Оскільки держава виступає за гармонійний розвиток регіонів та відсутність значної регіональної диференціації – такий захід повністю відповідає державній політиці.

Фактично запропонована концепція макрорегіонів пропонує перерозподіляти ресурси не на рівні центральної влади держави, а на рівні бюджетного макрорегіону. Суть новачки полягає в тому, щоб об'єднати бюджети географічно схожих регіонів (областей) в єдиний бюджетний макрорегіон на базі одного-двох потужних в соціально-економічній плані регіонів. В підсумку таких регіонів в державі має бути декілька.

У концепції макрорегіонів пропонується звести до мінімуму потоки коштів з рівня регіонів на центральний рівень, а в перспективі, з впровадженням новачки швидкого балансування доходів і витрат місцевих бюджетів – взагалі відмовитись від основної маси державних трансфертів з рівня центральної влади. Тобто сконцентрувати міжбюджетні відносини на регіональному (місцевому) рівні.

Що стосується конкретних рекомендацій щодо створення макрорегіонів, то вони наведені нижче. В якості початкового плану можна обрати систему територіальної організації діяльності Рахункової палати України, яка нараховує вісім територіальних управлінь, що охоплюють області України та м. Київ і Севастополь.

Спробуємо проаналізувати, яким чином зміниться розмір доходів і витратків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на душу населення, а також рівень забезпеченості власними ресурсами у випадку механічного впровадження макрорегіонів за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України (табл. 2).

Таблиця 2.

Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при механістичному впровадженні макрорегіонів за схемою організації територіальних управлінь Рахункової палати України

№	Макрорегіон	Центр макрорегіону	Склад макрорегіону	Доходи, грн	Витатки, грн	Чисельність населення, осіб	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів	Доходи на душу населення на рік, грн.	Витрати на душу населення на рік, грн.
1	АРК	Севастополь	м. Севастополь, АРК	4427104228	7598414888	2346545	0.58	1887	32
2	Столичний	Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська	19495470116	22370577005	6915421	0.87	2819	32
3	Західний	Львів	Львівська, Волинська, Ровенська, Тернопільська	5979347915	17034679798	5830108	0.35	1025	29
4	Закарпатський	Івано-Франківськ	Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	3183177930	10637392795	3529201	0.30	902	30
5	Слобожанський	Харків	Харківська, Сумська, Полтавська	7622841656	14860345278	5459423	0.51	1395	27
6	Донбас	Донецьк	Донецька, Луганська	10658228091	17409001528	6805313	0.61	1565	25
7	Дніпровський	Дніпропетровськ	Дніпропетровська, Запорізька	9301081025	14671336181	5181332	0.63	1795	28
8	Центральний	Житомир	Житомирська, Вінницька, Хмельницька, Кіровоградська	5548024215	15111813725	5305396	0.37	1045	28
9	Причорноморський	Одеса	Одеська, Миколаївська, Херсонська	6318090020	13307093012	4680592	0.47	1350	28
Разом				72533365195	133000654211	46053331	0.55	1575	28

Як бачимо, розрахунковий розподіл рівня забезпеченості власними ресурсами став більш рівномірним, втім все рівно є декілька явних аутсайдерів – Центральний макрорегіон (0,37), Західний (0,35) і Закарпатський (0,3). При цьому Столичний макрорегіон має показники значно вищі за решту регіонів. Співвідношення доходів і витрат по Столичному регіону значно перевищує середні за Україною показники і складає 0,87. В основному таке значення коефіцієнту обумовлене відносно великим рівнем доходів, що генерує даний макрорегіон. Інші макрорегіони характеризуються показниками, що наближені до середніх, що і становить кінцеву ціль створення макрорегіонів.

Тому необхідно переглянути склад макрорегіонів з метою більш рівномірного розподілу як за показниками бюджетними, так і за чисельністю населення. Такий чином отримаємо перелік макрорегіонів та їх показників представлений у таблиці 3.

Таблиця 3.

Доходи і витрати місцевих бюджетів України на душу населення при механістичному впровадженні макрорегіонів за удосконаленою схемою

№	Макрорегіон	Центр макрорегіону	Склад макрорегіону	Доходи, грн	Витатки, грн	Чисельність населення, осіб	Коефіцієнт співвідношення доходів до витрат місцевих бюджетів	Доходи на душу населення на рік, грн.	Витрати на душу населення на рік, грн.
1	Чорноморський	Одеса	Одеська, Миколаївська, Херсонська, м. Севастополь, АРК	10745194247	20905507900	7027137	0.51	1529	2975
2	Столичний	Київ	м. Київ, Київська, Черкаська, Чернігівська, Житомирська, Вінницька,	23925047271	34590962253	11198413	0.69	2136	3085

			Хмельницька						
3	Західний	Львів	Львівська, Волинська, Ровенська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська	9162525844	27672072594	9359309	0.33	979	2957
4	Слобожанський	Харків	Харківська, Сумська, Полтавська	7622841656	14860345278	5459423	0.51	1396	2727
5	Донбас	Донецьк	Донецька, Луганська	10658228091	17409001528	6805313	0.61	1566	2558
6	Дніпровський	Дніпропетровськ	Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська	10419528085	17562764658	6203736	0.59	1680	2831
	Разом			72533365195	133000654211	46053331	0.55	1575	2888

Таким чином, розподіл бюджетних макрорегіонів, що представлений в таблиці 3 є оптимальним з точки зору поставленої мети – первинного вирівнювання бюджетних регіонів за рівнем доходів і витрат та їх співвідношенням, що відкриває можливості для ефективної реалізації необхідних реформ у сфері міжбюджетних відносин без негативних наслідків для регіонів України

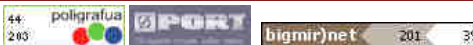
IV. Висновки. Аналіз, проведений в роботі, показав на критичну масу недоліків наявних в поточній організації міжбюджетних відносин в Україні, а головне на те, її фактичний стан не відповідає принципам бюджетної та регіональної політики України, які декларують фінансову самостійність регіонів та необхідність їх гармонійного рівномірного розвитку. В роботі запропоновано алгоритм розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні, що складається з чотирьох етапів. Принциповою новітньою пропозицією щодо впровадження бюджетних макрорегіонів, головною метою яких є первинне бюджетне вирівнювання, тобто ліквідація значного розриву в соціально-економічному розвитку.

Запровадження бюджетних макрорегіонів створить необхідне підґрунтя для реалізації комплексу заходів по удосконаленню системи міжбюджетних відносин в Україні, як-то розширення дохідної бази місцевих бюджетів, оптимізація та уточнення витрат місцевих бюджетів, зміна структури бюджетних трансфертів, децентралізація міжбюджетних відносин тощо.

Література

1. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 50-51, ст.572.
2. Централізація в міжбюджетних відносинах гальмує розвиток регіонів [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/art/1433597?cat_id=411
3. Бураковський І. 100 днів діяльності української влади в новому форматі: оцінка дій в контексті дотримання демократичних цінностей [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://zgroup.com.ua/article.php?articleid=521>
4. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

Стаття надійшла до редакції 12.12.201



ТОВ "ДКС Центр"