

Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку

Досліджено стан міжбюджетних відносин як складової бюджетного регулювання. Проаналізовано вплив новацій, впроваджених новою редакцією Бюджетного кодексу України, на формування та виконання місцевих бюджетів та обґрунтовано пропозиції з удосконалення міжбюджетних відносин.

Ключові слова: економічне зростання, бюджетна система, бюджетна децентралізація, міжбюджетні відносини, місцеві бюджети, міжбюджетні трансферти.

Выполнен анализ межбюджетных отношений как инструмента бюджетного регулирования. На основе оценки новаций Бюджетного кодекса Украины, их влияния на формирование и исполнение местных бюджетов обоснованы предложения по повышению эффективности межбюджетных отношений.

Ключевые слова: экономический рост, бюджетная система, бюджетная децентрализация, межбюджетные отношения, местные бюджеты, межбюджетные трансферты.

The analysis of interbudgetary relations as instrument of the budgetary adjusting is executed. On the basis of estimation of innovations of the Budgetary code of Ukraine, their influences on forming and execution of local budgets the author substantiated her offers on the increase of efficiency of interbudgetary relations.

Keywords: economy growing, the budgetary system, budgetary decentralization, interbudgetary relations, local budgets, intergovernmental transfers.

Постановка проблеми. Основною передумовою існування міжбюджетних відносин є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи для забезпечення єдиних суспільних благ та послуг у регіонах внаслідок відмінностей фінансових потенціалів адміністративно-територіальних одиниць, що не дозволяє збалансувати бюджети одного рівня лише шляхом узгодження їх дохідних та видаткових статей [1, с. 290–291]. Ефективна реалізація реформи міжбюджетних відносин, яка триває на нинішньому етапі, спрямована на підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень, упорядкування відносин між місцевими та державним бюджетами, підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Важливим кроком у забезпеченні досягнення визначених цілей стало прийняття 8 липня 2010 року Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України», яким затверджено нову редакцію Бюджетного кодексу України,

що набрав чинності 01.01.2011 р. (положення п. 2 ч. 2 ст. 60 та пп. 3 і 5 ч. 2 ст. 61 набирають чинності з 1 січня 2013 року). Урегулювання всього бюджетного процесу нормами одного акту з урахуванням численних нововведень спрямоване на вдосконалення механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку. Втім, незважаючи на досягнення ряду позитивних результатів, не всі проблеми міжбюджетних відносин були розв'язані, що зумовлює необхідність подальшого удосконалення механізмів планування, розподілу та використання трансфертних ресурсів.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Наукова і прикладна проблематика розвитку міжбюджетних відносин постійно перебуває в центрі уваги вітчизняних науковців, у тому числі С. Буковинського, О. Лилик, І. Луніної, В. Опаріна, Ю. Радіонова, К. Павлюк та інших. Водночас потреба забезпечення системності трансформаційних змін в бюджетній політиці зумовлює необхідність виявлення ймовірних ризиків та обґрунтування напрямів підвищення ефективності міжбюджетних трансфертів, які є основними важелями забезпечення відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування та обсягом фінансових ресурсів на їх забезпечення.

Метою статті є дослідження новацій у сфері міжбюджетних відносин, запроваджених чинною редакцією Бюджетного кодексу України, та обґрунтування напрямів подальшого удосконалення нормативно-правових важелів планування, розподілу та використання міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу. Світова практика доводить, що основою сталого соціально-економічного розвитку є ефективно державне управління. Одним із важливих його складових виступає управління процесами розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання державних функцій, зокрема соціальної справедливості. Досягнення останньої потребує перерозподілу бюджетних коштів між регіонами для вирівнювання можливостей громадян отримувати єдині суспільні блага та послуги, що надаються державою.

В Україні вже протягом десяти років міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць, що перетворило їх із засобу надання фінансової допомоги в інструмент забезпечення перерозподільних процесів. Як свідчить практика бюджетного регулювання, збільшення обсягів дотаційних ресурсів призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок,

МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІКИ

низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин [2, с. 10]. Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризується такими факторами:

- високий рівень централізації бюджетних коштів;
- незбалансованість місцевих бюджетів як у цілому, так і в розрізі окремих їх видів;
- відсутність дієвих засобів стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- неузгодженість нормативно-правового забезпечення планування, розподілу та контролю за розподілом міжбюджетних трансфертів.

Зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету, суперечить принципам бюджетної децентралізації. У 2002–2010 роках (період дії попередньої редакції Бюджетного кодексу України) частка офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів щорічно зростала. У 2002 році цей показник становив 31,2%, у 2009 році – 47,2%, у 2010 році – 49,5%. Аналіз розмежування міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетної системи дозволяє констатувати, що найбільша частка трансфертів, майже 80–85%, має місце у доходах районних бюджетів. Близько 50% доходів сільських бюджетів та від 30 до 40% доходів обласних, міських, селищних бюджетів, бюджету АР Крим, міст Києва та Севастополя формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів. Слід зазначити, що внаслідок делегування великого спектру повноважень органам місцевого самоврядування та викривлення їх структури частка власних доходів у бюджетах міст не перевищує 20%, а у сільських бюджетах – 1% [3, с. 312–313]. Різний ступінь дотаційної залежності обумовлений діючим механізмом розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів.

За аналізований період відбулася зміна структури міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів (див. табл.). Найбільшу частку в їхній структурі становить дотація вирівнювання. У загальному обсязі міжбюджетних трансфертів її частка за період 2002–2009 років знизилася з 48,2% у 2002 році до 38,2% у 2007 році, але в період подолання наслідків світової фінансово-економічної кризи частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів зросла і становила у 2008 році 45,3%, а у 2010 році – 55,3%. Виступаючи інструментом бюджетного регулювання, вона дає змогу забезпечувати збалансування бюджетів та стійкість бюджет-

ної системи протягом бюджетного року (строк дії права на отримання дотації).

Незважаючи на те що суть дотаційної системи полягає в тому, що центр надає регіонам додаткові бюджетні ресурси, трансферти надаються не лише з державного бюджету місцевим, а й з місцевих бюджетів до державного та інших місцевих бюджетів згідно з положеннями ст. 100 та ст.101 Бюджетного кодексу України. Аналізуючи динаміку частки міжбюджетних трансфертів у доходах державного та місцевих бюджетів, доходимо висновку, що при збільшенні частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів частка трансфертів у доходах державного бюджету зменшується, і навпаки. Динаміка частки міжбюджетних трансфертів в доходах державного бюджету наведена на рисунку. Коливання цього показника зумовлене насамперед змінами податкового законодавства та розподілу податків та зборів між рівнями бюджетів, а також низькою фінансовою достатністю органів місцевого самоврядування. Трансферти, що передаються з місцевих бюджетів до державного, по суті, є вилученням понадпланових сум їх доходів. Ці кошти зараховуються до загального фонду державного бюджету, а отже спрямовуються на поточні видатки. Таким чином, ресурс, який сформувався у визначеному регіоні, практично ніколи не спрямовується на розвиток цього регіону. З огляду на ймовірність втрат місцевих бюджетів, зокрема місцевих податків і зборів у сумі 526,3 млн. грн. [4, с. 65], внаслідок впровадження норм Податкового кодексу України та необхідність підвищення фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування доцільним є обґрунтування визначеного періоду, протягом якого понадпланові суми надходжень будуть залишатися у доходах місцевих бюджетів. Для розв'язання завдань бюджетної політики цей ресурс варто було б зараховувати до бюджету розвитку місцевих бюджетів.

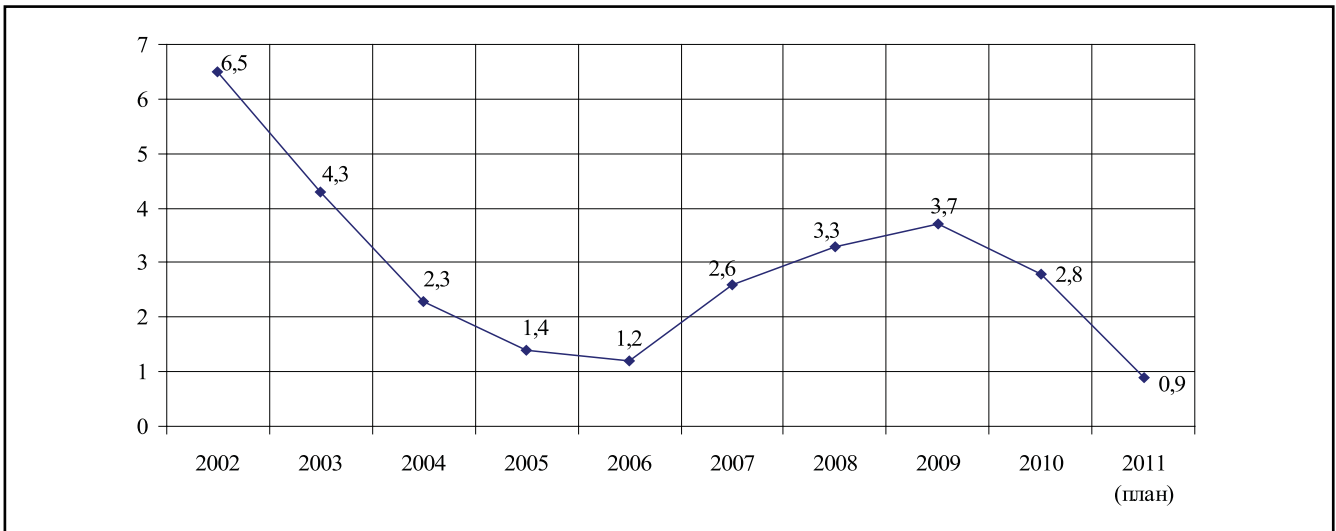
В економічній літературі виділяють такі принципи міжбюджетних відносин:

- правове визначення розмежування дохідних джерел, видаткових повноважень та відповідальності між різними рівнями бюджетів;
- рівність бюджетів у взаємовідносинах із державним бюджетом та узгодження інтересів усіх учасників міжбюджетних відносин;
- обґрунтованість показників потреб місцевих бюджетів у додаткових ресурсах;
- рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування;

Динаміка офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів, %

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (план)
Дотація вирівнювання	48,2	50,3	43,7	47,4	47,3	38,2	45,3	52,5	55,3	50,5
Додаткова дотація	4,6	4,9	11,6	14,4	3,0	9,7	2,6	4,3	0,7	0,8
Субвенції	47,2	44,5	43,7	38,2	44,5	43,8	45,1	41,1	42,5	48,3
Інші трансферти	0,017	0,3	1,0	–	5,2	8,3	7,0	2,1	1,4	0,4
Разом	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: складено за даними Державного казначейства України.



Динаміка частки міжбюджетних трансфертів в доходах державного бюджету

– ефективність контролю за характером використання міжбюджетних трансфертів [5, с. 19–160].

Нормами чинного Бюджетного кодексу України вдосконалено систему міжбюджетних відносин, а запроваджені новації орієнтовані на забезпечення визначених принципів. Утім про їхню ефективність можна буде зробити висновок лише по завершенню бюджетного року. Крім того, ряд новацій потребують подальшого вдосконалення. Так, зокрема, згідно зі ст. 101 розрахунки трансфертів з районного бюджету до бюджетів міст районного значення, сіл, селищ здійснюються за формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, що затверджується Кабінетом Міністрів України. Використання формульного підходу при визначенні дотації вирівнювання місцевим бюджетам сприяло оптимізації обсягів видатків місцевих бюджетів, які пов'язані з виконанням делегованих повноважень: забезпечення галузей освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення. Але основним недоліком методики розрахунку є відсутність ув'язки з основними показниками розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Також недосконалість формульного підходу зумовлена необґрунтованістю коригувальних коефіцієнтів.

Згідно з п. 3 ст. 94 Бюджетного кодексу України планування видатків бюджетів має базуватися на основі державних соціальних стандартів чи нормативів. Ця новація є дуже важливою для забезпечення соціальної справедливості, оскільки сприятиме вирівнюванню надання суспільних послуг та підвищенню продуктивності регіональних економік. Використання нормативів бюджетної забезпеченості, на основі яких розраховуються обсяги міжбюджетних трансфертів, не сприяє рівномірному розподілу суспільних благ та послуг між регіонами. Проте нині Законом України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» не повною мірою визначено соціальні норми та нормативи, а розрахунки бюджетних показників базується на визначенні се-

редніх витрат на одного споживача послуг, що не забезпечує рівномірного фінансування та надання суспільних благ та послуг [6, с. 90]. Для підвищення ефективності управління бюджетними коштами, розрахунки бюджетних показників та міжбюджетних трансфертів повинні базуватися на чітко визначених державних соціальних стандартах.

Чинним Бюджетним кодексом України встановлюється додаткова дотація на вирівнювання фінансової забезпеченості, яка розподіляється обласними радами між обласним бюджетом, бюджетами міст обласного значення, районними бюджетами. Це додатковий важіль фінансового вирівнювання, але визначити його ефективність нині неможливо, оскільки відсутні методика визначення обсягу цієї додаткової дотації та критерії її надання. Впровадження цього важеля перерозподілу бюджетних коштів потребуватиме додаткових заходів контролю за їх використанням. Недоліком є те, що обсяги вказаної дотації можуть перерозподілятися між бюджетами в процесі виконання бюджетів.

Важливою складовою міжбюджетних трансфертів є субвенції – міжбюджетні трансферти, які використовуються на визначені цілі соціально-економічного розвитку в порядку, що визначений органом, який прийняв рішення про надання субвенції. Їхня частка в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів за аналізований період має незначні коливання, і у середньому цей показник становить 39,2%. Значну частку в їхній структурі складають субвенції соціального спрямування. Якщо у період 2003–2006 років їхня частка знизилася з 40,4 до 23,3%, то в подальшому вона зростала, і у 2009 році цей показник становив 36,7%. Зростання питомої ваги субвенцій соціального спрямування (номінальний обсяг збільшився на 7,3 млрд. грн.) зумовлене збільшенням виплат на допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам і тимчасової державної допомоги дітям внаслідок як збільшення рівня виплат відповідним категоріям одержувачів, так і у зв'язку із переходом у 2007 році на облік до органів праці та

соціального захисту населення певних категорій одержувачів, яким раніше виплачувалася соціальна пенсія органами Пенсійного фонду. У 2008 році частка субвенцій соціального характеру зменшилася і становила 30,9%. Її зростання у 2009 році до рівня 36,7% обумовлене змінами напрямів фінансування при плануванні бюджету 2009 року [7].

У чинному Бюджетному кодексі України закріплено щорічну практику надання субвенцій на соціальний захист населення. Субвенції надаються через обласний рівень, який перерозподіляє їх між бюджетами міст обласного значення та районними бюджетами. Оскільки кошти проходять через місцеві бюджети транзитом, органи самоврядування не матимуть впливу на їх надходження та порядок використання, що спричинятиме зарегульованість зазначеного ресурсу. Вказані програми, по суті, є державними і мають фінансуватися з державного бюджету.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» від 23.12.2010 р. №2857-VI (зі змінами) збільшено обсяг субвенцій, що передаються до місцевих бюджетів, на 2,6 млрд. грн., а плановий обсяг дотацій перевищує показник минулого року лише на 0,2 млрд. грн. Така зміна структури трансфертних ресурсів спрямована на підвищення ефективності управління бюджетними коштами. Але, незважаючи на удосконалення системи міжбюджетних відносин шляхом закріплення прозорих формалізованих процедур використання трансфертів у Бюджетному кодексі України, тривалий час механізм виділення цільових субвенцій місцевим бюджетам потребує подальшого вдосконалення. Його неефективність є причиною безсистемного розподілу бюджетних ресурсів між регіонами, створюючи різні інвестиційні можливості та посилюючи диспропорції соціально-економічного розвитку. Практика доводить, що забезпечення вирівнювання регіональних диспропорцій за рахунок субвенцій повноцінно не використовується, розподіл капітальних трансфертів, які є передумовою забезпечення певного рівня якості відповідних суспільних благ та послуг, відбувається без врахування регіональних відхилень. Має місце значна, понад 10 разів, регіональна диференціація забезпеченості видатків, що спрямовуються на розширене відтворення [8].

Як свідчить практика зарубіжних країн, ефективно управління капітальними трансфертами, що надаються місцевим бюджетам, завжди є компромісом між забезпеченням принципів соціальної справедливості, економічної ефективності та нейтральності [9, с. 4, 5]. У Бюджетному кодексі України визначено принципи та засади надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам, а також критерії їх розподілу між місцевими бюджетами, що підвищить рівень об'єктивності та неупередженості при їх розрахунку. Втім не визначено загального обсягу таких субвенцій відповідно до основних параметрів державного бюджету, що не дозволятиме органам місцевого самоврядування розраховувати обсяги державної підтримки при плануванні та реалізації інве-

стиційних проектів, що негативно впливатиме на показники середньострокового планування.

Частка інших трансфертних ресурсів у доходах місцевих бюджетів у середньому за аналізований період становить 20,5%. У 2006 році цей показник був максимальним – 26,8%, а у 2009 році мінімальним – 9,7%. Практика бюджетного регулювання останніх років свідчить, що обсяг фінансування річних планових показників трансфертів не завжди забезпечується у повному обсязі, а інколи кошти не були перераховані взагалі. Поширення набула практика, коли кошти перераховувалися в кінці бюджетного року і тому залишилися невикористаними. За 2010 рік офіційні трансферти профінансовано в обсязі 95,4%. І якщо дотації профінансовано повністю, рівень фінансування субвенцій становив 90,3%. Зокрема, субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я профінансована на 75,0%, субвенція на здійснення заходів щодо соціального розвитку регіонів, яка у 2011 році розділена на кілька окремих субвенцій, – на 92,5%, важлива субвенція на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання суспільних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – на 86,4% [10]. Негативним чинником, який також знижує ефективність використання трансфертів як елементів бюджетного регулювання, є щорічна зміна правил їх одержання. Як наслідок, знижується ефективність використання бюджетних ресурсів та результативність надання суспільних благ та послуг.

Слід зазначити, що новації з удосконалення системи міжбюджетних трансфертів здебільшого були орієнтовані лише на забезпечення необхідного рівня видатків місцевих бюджетів, при цьому не було забезпечено чіткого розподілу відповідальності між рівнями влади. Питання відповідальності місцевих органів влади, а також обґрунтування механізмів підвищення їх зацікавленості у збільшенні дохідної частини бюджетів потребують подальшого вирішення.

Висновки

Для забезпечення ефективного реформування міжбюджетних відносин та досягнення визначених цілей важливим є врегулювання таких позицій:

- визначення оптимальних пропорцій розподілу загальнодержавних податків та зборів за рівнями бюджетної системи;
- зміцнення матеріальної та фінансової забезпеченості місцевих бюджетів;
- запровадження цільового спрямування понадпланових сум доходів, що вилучаються до державного бюджету;
- затвердження державних соціальних стандартів;
- визначення критеріїв надання та методики розрахунку додаткової дотації місцевим бюджетам;

- вдосконалення системи бюджетного планування;
- проведення розмежування державного та комунального майна;
- узгодження механізму надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям із їх виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку.

Досягнення соціальної справедливості неможливе без децентралізації бюджетної системи та впровадження дієвих механізмів взаємодії між бюджетами різних рівнів, що є однією із важливих умов стабільного соціально-економічного розвитку. Удосконалення системи міжбюджетних відносин дасть змогу забезпечити ефективність середньострокового бюджетного планування, що закріплене Бюджетним кодексом України, як на регіональному, так і державному рівнях, та виконання державних функцій.

Література

1. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: моногр. / Л.В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
2. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: наук. моногр. / В.Г. Бодров, О.П. Кириленко, Н.І. Балдич та ін.; за ред. В.Г. Бодрова. – К.: НАДУ, 2006. – 296 с.

3. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: у 3 т. Т. 1: Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / А.І. Даниленко, О.М. Алимов, О.І. Барановський та ін.; за ред. А.І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.

4. Прогнозування макроекономічних наслідків упровадження Податкового кодексу України / Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко, С.Л. Лондар та ін.; за заг. ред. Ф.О. Ярошенка. – К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2010. – 368 с.

5. Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): моногр. / О.А. Музика. – К.: Атіка, 2006. – 256 с.

6. Стефанюк І.Б., Крисюк Н.Е. Актуальні аспекти міжбюджетних відносин у світлі нової редакції Бюджетного кодексу України / І.Б. Стефанюк, Н.Е. Крисюк // Фінанси України. – №2. – 2011. – С. 86–96.

7. Бюджет та економіка. Основні тенденції 2007 року / Щербіна І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В., Самчинська І.В. – К.: ІБСЕД, 2008. – 15 с.

8. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербіна І.Ф., Рудик А.Ю., Зубенко В.В. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.

9. Луніна І.О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І.О. Луніна І.О. // Фінанси України. – №2. – 2011. – С. 1–11.

10. Звіт про виконання Державного бюджету України у 2010 році [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

А.М. МАГОМЕДОВА,
аспірантка, Київський національний університет ім. Т. Шевченка

Франчайзинг в Україні: проблеми теорії та практики

У статті розглянуто франчайзинг як одну з форм партнерських підприємницьких відносин. Визначено сутність та тенденції його поширення на ринку України. З'ясовано основні проблеми розвитку франчайзингу та можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: франчайзинг, франчайзер, франчайзі, франшиза, партнерські підприємницькі відносини.

В статье рассматривается франчайзинг как одна из форм партнерских предпринимательских отношений. Определена сущность и тенденции его распространения на рынке Украины. Выявлены основные проблемы развития франчайзинга и возможные способы их решения.

Ключевые слова: франчайзинг, франчайзер, франчайзи, франшиза, партнерские предпринимательские отношения.

The paper deals with franchising as one of forms of partnerships among business entities. The determination of this form is identified and trends in its spread in Ukraine are examined. Crucial problems of franchising development and ways of their solution are considered.

Keywords: franchising, franchiser, franchisee, franchise, partnerships among business entities.

Постановка проблеми. Для української економіки питання розвитку підприємництва вирішується протягом двох десятиліть, проте ще й досі не втратило своєї актуальності. Постійні спроби зблизити сектор малого та великого бізнесу, полегшити процедуру започаткування власної справи, зробити бізнес доступнішим для громадян України і таким чином зменшити рівень безробіття та підвищити добробут населення – всі ці спроби уряду мали місце, однак особливим успіхом не увінчалися. Справжнім каталізатором, що дасть змогу принаймні частково вирішити проблеми підприємництва в національній економіці, може бути франчайзинг. Діяльність на умовах франчайзингу – відносно не нове явище для вітчизняного бізнесу, але, як підкреслюють експерти, надзвичайно перспективне. Це той ефективний інструмент, який дасть змогу національним суб'єктам господарювання розширити межі своєї підприємницької діяльності, перейняти досвід іноземних партнерів, а також навчить адаптуватися до постійно мінливих умов ділового середовища.