

Волохова І.С., викладач кафедри фінансів  
Одеського державного економічного університету

Сучасний стан справ у відносинах між бюджетами нам доводить відсутність залежності витрат місцевих бюджетів від їх власних фінансових можливостей, від стану виконання місцевих бюджетів регіонів у попередніх періодах. Тобто, регіони забезпечуються бюджетними ресурсами в обсягах відповідних досягнутому рівню видатків (при відсутності аналізу їх ефективності) на утримання нерівномірно розміщеної мережі бюджетних установ, що склалась історично. Останнє посилюється недостатнім об'ємом державних капітальних вкладень та їх низькою ефективністю. Через це, сьогоденну ситуацію можна охарактеризувати наступним чином: розміри затверджених видатків місцевих бюджетів надають можливість виконувати місцевою владою певні функції по-різному: від недофінансування до неефективного витрачання бюджетних коштів.

В Україні проблематикою відносин між ланками бюджетної системи займається досить значне коло науковців, серед яких С.Буковинський, О.Василик, О.Кириленко, В.Кравченко, І.Луніна, Ц.Огонь, В.Опарін, М.Пабат, К.Павлюк, Д.Полозенко, С.Слухай, В.Федосов, І.Чугунов, С.Юрій. Проте, на нашу думку, недостатнім є аналіз сучасного стану міжбюджетних відносин.

За допомогою найбільш загальних показників, що характеризують рівень видатків місцевих бюджетів відносно надходження податків і платежів до бюджетів усіх рівнів по регіонах України, ми пропонуємо визначати ступінь ефективності функціонування бюджетної системи України, оцінити фактичну відповідність принципу фіскальної еквівалентності. З цією метою вводимо коефіцієнт відносної доходу - та видаткоспроможності регіонів:

$$K_{dvij} = R_{vnij} / R_{vj}, \text{ де}$$

$K_{dvij}$  - коефіцієнт відносної доходу - та видаткоспроможності  $i$ -ї адміністративно-територіальної одиниці у  $j$  - ому році;

$R_{vnij}$  - розмір видатків місцевих бюджетів  $i$ -ї адміністративно-територіальної одиниці відносно надходження податків та платежів до бюджетів усіх рівнів з адміністративно-територіальної одиниці у  $j$  - ому році;

$R_{vj}$  - розмір видатків місцевих бюджетів України відносно надходження податків та платежів до зведеного бюджету у  $j$  - ому році.

Отримані результати щодо розрахунку коефіцієнтів відносної доходу - та видаткоспроможності регіонів (табл. 1) порівнюються з одиницею: чим ближче значення отриманих коефіцієнтів до одиниці (тобто середнього значення по Україні), тим існує більша залежність обсягу видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць від податків, зборів та платежів, що надходили за цей період до бюджетів всіх рівнів з їх територій.

Таблиця 1.

Коефіцієнт відносної доходу - та видаткоспроможності по деяких адміністративно-територіальних одиницях України за 1999 - 2003 роки\*

| Регіони      | 1999 рік | 2000 рік | 2001 рік | 2002 рік | 2003 рік |
|--------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Волинська    | 1,764    | 1,530    | 2,189    | 2,452    | 2,335    |
| Донецька     | 0,887    | 0,949    | 1,237    | 1,087    | 1,000    |
| Закарпатська | 2,130    | 1,991    | 2,229    | 2,421    | 2,207    |
| Запорізька   | 1,091    | 1,064    | 1,033    | 0,953    | 0,733    |
| Луганська    | 1,246    | 1,147    | 1,187    | 1,056    | 1,107    |
| Львівська    | 1,008    | 1,015    | 1,005    | 1,179    | 1,221    |
| Одеська      | 0,960    | 0,919    | 0,995    | 1,147    | 0,995    |
| Полтавська   | 0,763    | 0,553    | 0,577    | 0,569    | 0,606    |
| Сумська      | 1,034    | 0,908    | 0,820    | 0,921    | 0,946    |
| Харківська   | 0,860    | 0,801    | 0,769    | 0,797    | 0,842    |
| Черкаська    | 1,123    | 1,164    | 1,333    | 1,613    | 1,676    |
| м. Київ      | 0,458    | 0,633    | 0,506    | 0,443    | 0,458    |

\*без урахування трансфертів

Взагалі за п'ять років, що досліджуються коефіцієнт не перевищував одиниці в Полтавській, Харківській областях та м. Києві. Якщо ж з дослідження виключити м. Київ, то до цієї групи можна

додати Дніпропетровську, Чернігівську, Сумську, Запорізьку, Одеську та Львівську області – основні регіони-донори. Більш суттєві коливання коефіцієнту спостерігаються в підпорядкованих адміністративно-територіальних одиницях. Прикладом слугують розрахунки коефіцієнта відносної доходо- та видаткоспроможності районів та міст обласного значення Одеської області: у 2003 році амплітуда коливань коефіцієнту досягла 39,2 рази. Наведені результати наочно показують відсутність будь-якої залежності при визначенні розміру видатків регіонів від їх вкладу до загальних бюджетних ресурсів країни. Цей факт означає відсутність стимулів для адміністративно-територіальних одиниць наповнювати бюджети всіх рівнів, зокрема власні, а також економно та найбільш ефективно витратити бюджетні кошти – здійснює вплив на реальне виконання бюджетів.

Щорічно під час розробки проектів бюджетів фінансовими органами робились спроби зрівняти середньодушові витрати бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. Їх виконання, навпаки, поглиблювало міжрегіональні відмінності. Тому підтвердження оцінка розбіжностей по регіонах рівня видатків їх місцевих бюджетів від середнього рівня по Україні шляхом розрахунку індексу видатків місцевих бюджетів за останні роки. Запропонований індекс обчислено як відношення розміру видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця певної адміністративно-територіальної одиниці на середній по країні показник. Дослідження динаміки цього індексу довело відсутність залежності рівня видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця регіонів від рівня їх економічного розвитку: рівень видатків нижче середнього як по деяких територіях економічно розвинутого промислового Сходу, так і деяких регіонах економічно більш слабкого сільськогосподарського Заходу. Розрахунок індексу видатків для територіальних одиниць Одеської області підтверджує цей висновок.

Слід надати належне тому, що система вирівнювання доходів місцевих бюджетів все ж зазнала деяких позитивних змін, що окреслені в положеннях Бюджетного кодексу та проаналізовані автором. Проте, досліджено, що цей підхід до формування дотацій вирівнювання, крім позитивних сторін, має багато негативного, що підсилюється збільшенням питомої ваги трансфертів в загальній сумі доходів місцевих бюджетів. Для визначення ступеню ефективності міжбюджетного розподілу запропоновано запровадження коефіцієнту оцінки фінансового вирівнювання:

$$K_{ij} = \frac{I_{vij} - Id_{zvj}}{Id_{ij}}, \text{ де}$$

*I<sub>vij</sub>* - індекс надходжень до зведеного бюджету в *i*-ї адміністративно – територіальній одиниці в *j*-му році;

*I<sub>vij</sub>* - індекс видатків *i*-ї адміністративно – територіальній одиниці в *j*-му році;

*I<sub>dij</sub>* – індекс податкоспроможності *i*-ї адміністративно – територіальній одиниці в *j*-му році.

Завдяки його розрахунку надається можливість проаналізувати залежність обсягу видатків від обсягу надходжень податків, зборів та обов'язкових платежів до місцевого та зведеного бюджетів в розрахунку на одного мешканця певного регіону відносно середнього по країні рівня: ступінь фінансового вирівнювання у різних за розвитком регіонах значно відрізняється один від одного, але ніяким чином не проявляється зв'язок між відношеннями кількості видатків на одного мешканця певної території до середнього по країні рівня, обсягом надходжень до зведеного бюджету, що приходить на одного мешканця цієї ж території до середнього рівня по Україні та індексом відносної податкоспроможності.

Значне коливання коефіцієнта, що спостерігалось протягом останніх років у майже половині регіонів свідчить про неефективну політику фінансового вирівнювання, яка не стимулює органи місцевого самоврядування до пошуку ефективних шляхів використання бюджетних ресурсів, їх економії, пошуку додаткових джерел надходжень доходів до місцевих бюджетів, не сприяє їх зацікавленості в збільшенні обсягу надходжень до зведеного бюджету; не надає змоги місцевим органам влади здійснювати ефективне прогнозування своєї діяльності терміном більше, ніж на один рік; посилює залежність від „центру” та його суб'єктивних міркувань щодо поточного та подальшого перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи; загострює напругу між органами місцевого самоврядування, як одного рівня, так і різних рівнів влади.

Отже, можна зробити висновок, що жорстке фінансове вирівнювання, яке здійснюється з використанням формульного розрахунку не дозволяє ефективно функціонувати всій системі міжбюджетних відносин. В результаті значна частина делегованих повноважень органів місцевого самоврядування залишається недостатньо підкріпленою бюджетними ресурсами, що загострює відносини між органами влади, які іноді набувають політичного характеру.

Таким чином, додатковий, більш поглиблений аналіз за допомогою індексів, що запропоновані, надасть можливість виявити вади діючої системи міжбюджетних відносин, оцінити загальну ефективність функціонування системи, зробити певні практичні рекомендації з їх усунення.