

УДК 336.144.382

А. Є. Буряченко, канд. екон. наук, доцент,
докторант,
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

ВПОРЯДКУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ

У статті обґрунтовано важливість приділення уваги таким інструментам бюджетного регулювання, як бюджетні позижки та кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Здійснено аналіз їх використання в Україні за останні роки.

В статье обосновывается необходимость обратить внимание на такие инструменты бюджетного регулирования, как бюджетные займы та денежные средства, которые передаются в Государственный бюджет Украины и местные бюджеты из других местных бюджетов. Проводится анализ их использования в Украине за последние годы.

The article emphasizes the importance of such budget regulation measures as budget loans and money inflows to the State and local budgets. The author analyses its usage in the Ukraine during the latest years.

Ключові слова: бюджетне регулювання, міжбюджетний трансферт, фінансовий потенціал, місцевий бюджет, міжбюджетні відносини, дотація вирівнювання, субвенція, бюджетна позижка, внески коштів до Державного бюджету.

Ключевые слова: бюджетное регулирование, межбюджетный трансферт, финансовый потенциал, местный бюджет, межбюджетные отношения, дотация выравнивания, субвенция, бюджетный займ, взносы денежных средств в Государственный бюджет.

Key words: budget regulation, intergovernmental transfer, financial potential, local budget, intergovernmental relations, clearing down allowance, subvention, local loan, money inflow to the State budget.

Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, є основою міжбюджетних відносин в Україні. Безперечно, виконання покладених на них повноважень залежить значною мірою від наявної системи міжбюджетних відносин. При цьому важливою передумовою справедливого розподілу доходів є вирівнювання фінансового потенціалу територій, а без належного розподілу функцій між рівнями державної влади щодо надання суспільних благ не може бути ефективного розподілу ресурсів (фінансових, трудових та ін.).

Для досягнення максимальної ефективності у сфері розподілу видаткових зобов'язань у загальному вигляді керуються такими принципами: прерогативою центральної влади є перерозподіл доходів, надання таких суспільних благ, які мають національне значення та зовнішні ефекти від яких поширюються за межі певних територій; місцеві органи влади повинні відповідати за надання суспільних благ, користь від яких мають лише мешканці окремої території; місцеві органи влади мають нести відповідальність за фінансування тих суспільних благ, які є важливими для місцевих мешканців. Виходячи з цих принципів видатки місцевих бюджетів поділяються на такі, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і такі, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Варто наголосити, що завдяки бюджетному регулюванню (за допомогою перерозподільних процесів у межах бюджетної системи — надання коштів депресивним територіям у формі дотацій і субвенцій та вилучення коштів у відносно економічно розвинутих територій у формі внесків з відповідних бюджетів до державного) досягається остаточне збалансування бюджетів одного рівня.

Проблема бюджетного регулювання завжди перебувала в центрі уваги науковців і органів державного управління, які постійно ведуть науково-практичні дискусії щодо оптимізації цього процесу. Слід зазначити, що на даний час здійснені важливі кроки щодо збалансованості бюджету та ефективного використання формульного підходу у процесі міжбюджетного регулювання, запровадження програмно-цільового методу планування видаткової частини бюджету тощо. З-поміж учених, які провадять дослідження в даному напрямку, відзначимо праці С. Буковинського [1], В. Зайчикової [2], О. Кириленко [3], Т. Куценко [4], І. Луїної [5], К. Павлюк [6], С. Слухая [7], І. Чугунова [8; 9]. Утім, не заперечуючи фундаментального характеру їхніх досліджень, зауважимо, що головний акцент ці автори роблять на таких інструментах бюджетного регулювання, як дотація вирівнювання та субвенція, не приділяючи достатньої уваги аналізу використання бюджетних позичок та коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів.

Одним з інструментів бюджетного регулювання, як відомо, є застосування міжбюджетних трансфертів. Відповідно до ст. 96 Бюджетного кодексу України [10] вони поділяються на дотацію вирівнювання, субвенцію, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Виходячи з напрямку руху коштів для місцевих бюджетів ми можемо класифікувати їх як вхідні, або аверсні трансферти (дотація вирівнювання, субвенція, бюджетні позички та інші дотації), та вихідні, або реверсні (кошти, що передаються до Державного бюджету, та бюджетні позички). Як бачимо, залежно від напрямку руху коштів, бюджетні позички належать як до першої категорії, так і до другої, оскільки надання їх місцевим бюджетам має зворотний характер.

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і провадження збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту (профіциту) бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

З прийняттям Бюджетного кодексу України відбувся перехід до застосування єдиних і групових нормативів у бюджетному регулюванні, а також закріплення ПДВ за державним бюджетом України, що загалом зумовило посилення централізації бюджетних ресурсів, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів і зростання їхньої залежності від державного бюджету.

За сучасних умов важливе місце у процесі бюджетного регулювання належить трансфертам. Із запровадженням Бюджетного кодексу вони стали основним методом бюджетного регулювання. Такі зміни відповідають ліпшому досвіду зарубіжних країн, який підтверджує стійку тенденцію до зростання ролі бюджетних трансфертів, що відбивається у збільшенні їхньої частки в сукупних доходах місцевих бюджетів [3, с. 282–283].

Проте варто зазначити, що розмежування доходів, проведене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає змоги збалансувати всі бюджети у зв'язку зі значними відмінностями у формуванні доходів та в складі й обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені різним економічним потенціалом, станом соціальної інфраструктури, кількістю та віковим складом населення, природно-кліматичними умовами, екологічним станом територій тощо.

Значною мірою на нерівномірність розвитку регіонів України впливає її адміністративно-територіальний устрій. Зокрема, області дуже різняться між собою за розмірами та кількістю населення, що в них мешкає. Найбільшою за територією є Одеська область, яка охоплює 33,3 тис. км², або 5,5 % території України, а найменшою — Чернівецька область — 8,1 тис. км² (1,3 % території) [11].

Також є відмінності, спричинені концентрацією населення в містах і селах різних областей. У східних областях більшість населення зосереджена в містах (Доне-

цька — 90,3 % міського населення, Луганська — 86,3 %, Дніпропетровська — 83,3 %, Харківська — 79,2 %). У західних областях, навпаки, характерною є висока частка сільського населення (Закарпатська — 62,9 %, Чернівецька — 59,0 %, Тернопільська — 57,2 %, Івано-Франківська — 57,5 %, Рівненська — 52,8 %) [11].

Поняття «бюджетне регулювання» зазвичай розглядають як засіб перерозподілу фінансових ресурсів між державним, місцевими бюджетами та між місцевими бюджетами з метою фінансового вирівнювання. За своєю суттю воно повинно мати на меті розв'язання таких головних завдань: збалансування дохідної та видаткової частин бюджетів різних рівнів; перерозподіл фінансових ресурсів між територіями, різний рівень бюджетного забезпечення яких пояснюється неоднаковими економічними, демографічними, природно-кліматичними, екологічними та іншими умовами; заінтересованість органів місцевого самоврядування у збільшенні дохідної частини відповідних бюджетів та ефективному витрачанні власних та наданих фінансових ресурсів; здійснення фінансового вирівнювання для рівноправного доступу мешканців усіх адміністративно-територіальних одиниць до бюджетних послуг.

Через касові коливання бюджету (наприклад, нерівномірне надходження доходів і регулярні фінансові зобов'язання за видатками, такими як оплата праці робітникам бюджетних установ) місцеві фінансові органи намагаються «згладити» виконання бюджету і стабілізувати фінанси за допомогою запозичення в межах попередньо визначених лімітів. Ст. 73 Бюджетного кодексу [10] передбачає можливість здійснення місцевими органами влади запозичень терміном до трьох місяців у поточному році для покриття короткострокових касових розривів.

За казначейського обслуговування місцевих бюджетів за видатками надання короткострокових позичок може здійснюватися управлінням Державного казначейства тимчасово вільними залишками коштів на рахунках Держказначейства. Позички надаються за рахунок і в межах залишку коштів місцевих бюджетів на безвідсотковій основі для покриття тимчасових касових розривів, які виникають у процесі їх виконання, на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, на соціальні виплати і розрахунки за електроносії строком до трьох місяців.

Розглянемо ситуацію з надання короткострокових позичок за останні п'ять років (рис. 1). Як бачимо, проти 2004 р. у 2008-му обсяг їх збільшився більше ніж у 3,5 разу, що викликано слабкою фінансовою дисципліною місцевих органів влади та недостатньо обґрунтованим фінансовим плануванням.

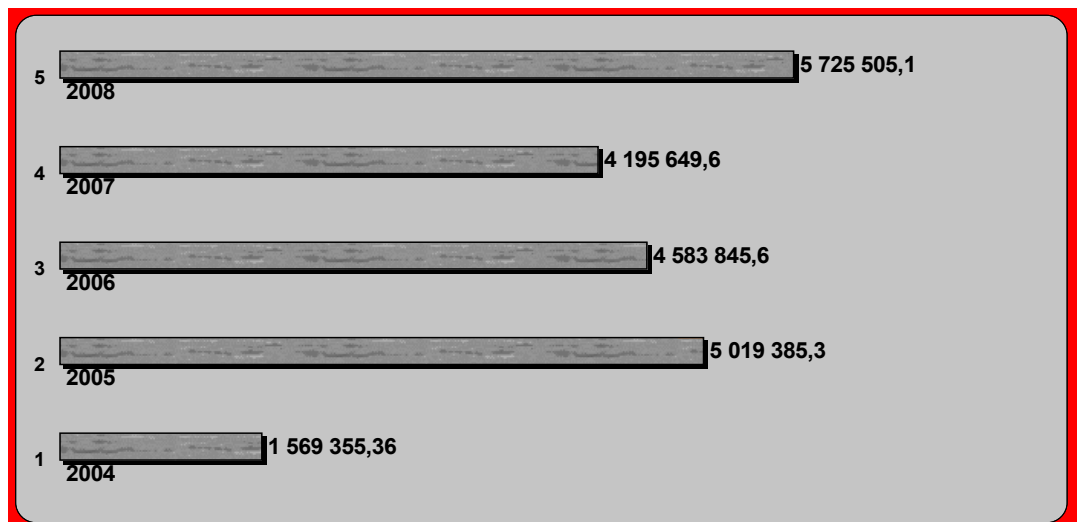


Рис. 1. Обсяг короткострокових позичок, наданих з єдиного казначейського рахунку у 2004—2008 рр., тис. грн

Можемо наголосити, що бюджетні позички зі складу міжбюджетних відносин фактично виключені, оскільки визначено, що для покриття тимчасових касових розривів, які виникають під час виконання бюджетів, відповідні органи управління можуть одержувати кредити у фінансово-кредитних установах (на строк до трьох місяців) у межах поточного бюджетного періоду. А надання ж позичок з одного бюджету іншому забороняється [10, ст. 73, п. 2].

Взаємні розрахунки між бюджетами виникають під час перерозподілу доходів і видатків між бюджетами після їх затвердження. Перерозподіл доходів може відбуватись унаслідок зміни податкового законодавства або зміни нормативів розподілу доходів. При цьому один бюджет втрачає доходи, другий — одержує додаткові, не передбачені планом, надходження. Оскільки така зміна дохідної бази не відображає ні прорахунків однієї сторони, ні зусиль другої, то здійснюються взаємні розрахунки, за якими передаються додаткові, не передбачені планом доходи від одного бюджету до іншого. При цьому в одному бюджеті відбувається вивільнення доходів, утворюється їх відносний надмір, а в другому, навпаки, не вистачає доходів для фінансування непередбачених видатків. Для усунення дисбалансу необхідно передати на суму перерозподілених видатків доходи з одного бюджету до іншого. Взаємні розрахунки в Бюджетному кодексі не виділяються, що пов'язано з досить чітким розподілом доходів і видатків між бюджетами. Однак у розробленій згідно з його змістом бюджетній класифікації [12] взаємні розрахунки зафіксовані.

Як уже зазначалось, існує і такий інструмент міжбюджетних взаємозв'язків, як внески коштів окремих територіальних одиниць до Державного бюджету. Внески до Державного бюджету України — це кошти, що передаються адміністративно-територіальними одиницями до Державного бюджету в обсягах, визначених законом про Державний бюджет України на поточний рік.

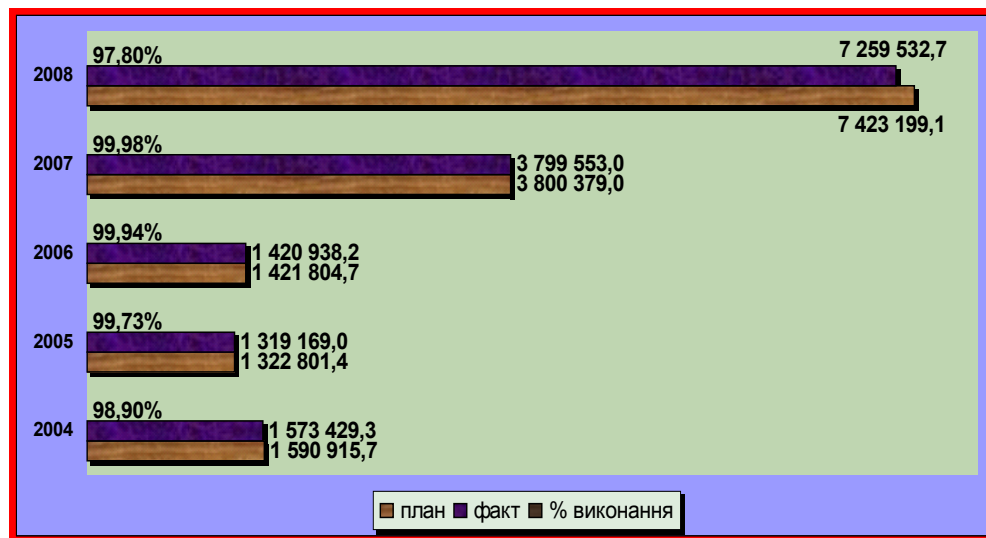


Рис. 2. Динаміка обсягів і частка виконання місцевими бюджетами зобов'язань за коштами, що передаються до Державного бюджету, тис. грн

Основна причина невиконання місцевими бюджетами зобов'язань за коштами, що передаються до Державного бюджету, — це недонадходження доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, порівняно з розрахунковими показниками Міністерства фінансів України.

Як виявилось у результаті аналізу, серед місцевих бюджетів, які мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом, переважна більшість (понад 90 %) є до-таційними (табл. 1).

Таблиця 1

СКЛАД БЮДЖЕТІВ, ЯКІ МАЮТЬ МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ З ДЕРЖАВНИМ БЮДЖЕТОМ

Показник	2004	2005	2006	2007	2008
Усього бюджетів, що мають відносини з Державним бюджетом	689	690	690	691	691
з них: бюджетів-донорів, усього	56	55	41	46	46
у т.ч. бюджетів міст — обласних центрів	12	12	10	10	11
бюджетів інших міст	37	38	27	32	28
бюджетів областей	3	2	1	1	1
бюджетів районів	3	2	2	2	5
бюджету Києва	1	1	1	1	1
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	8,1	8,0	5,9	6,7	6,7
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	91,9	92,0	94,1	93,3	93,3
Частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету, %	2,26	1,39	1,18	2,62	2,56

Джерело: дані Міністерства фінансів України.

У динаміці спостерігається дальше збільшення частки дотаційних бюджетів і, відповідно, скорочення бюджетів-донорів. Так, у 2004 р. налічувалося 56 бюджетів-донорів, а до 2008-го їх залишилося тільки 46. Бюджети-донори в різні роки забезпечували від 1,18 % до 2,62 % дохідної частини Державного бюджету. Основними бюджетами-донорами є бюджети міст: у 2008 р. таких було 40 із 46. При цьому внесок різних бюджетів є неоднаковим, що унаочнює табл. 1.

У табл. 2 включено бюджети, частка яких у загальній сумі вилучень із місцевих бюджетів хоча б за один з розглядуваних періодів дорівнювала або перевищувала 2 %.

Таблиця 2

ОСНОВНІ БЮДЖЕТИ-ДОНОРИ ТА ЇХ ЧАСТКА У ЗАГАЛЬНІЙ СУМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ (2004–2008 рр.), %

Місцевий бюджет	2004	2005	2006	2007	2008
Київ	49,7	73,0	76,1	35,4	28,7
Запоріжжя	5,7	2,8	2,2	8,9	8,7
Донецька	6,7	3,9	4,5	3,6	7,2
Маріуполя	6,3	2,9	1,8	5,2	6,9
Харкова	5,4	2,1	1,3	5,3	6,7
Дніпропетровська	6,0	3,9	3,9	5,0	6,7
Дніпропетровської області	1,5	—	—	3,6	3,9
Кривого Рогу	—	—	—	2,9	3,3
Львова	2,3	1,6	1,2	2,6	3,0
Одеси	—	—	—	4,2	1,5
Донецької області	—	—	—	—	1,4
Миколаєва	—	—	—	2,1	—
Разом за наведеними бюджетами	83,7	90,2	91,1	79,0	78,0

Джерело: дані Міністерства фінансів України.

Найбільшу частку в складі міжбюджетних трансфертів дохідної частини державного бюджету за всі наведені роки забезпечував бюджет Києва (від 28,7 % до 76,1 %), вагомим також був внесок бюджетів таких обласних центрів, як Запоріжжя, Донецьк, Харків, Дніпропетровськ та деяких інших. У цілому проаналізовані бюджети в різні роки забезпечували від 78 % до 91,1 % трансфертних надходжень Державного бюджету. У 2008 р. найбільша частка — понад 75 % усіх коштів, що перераховували у Державний бюджет, припала на бюджет м. Києва, ще 7 % — на Донецьку область, 6 % — на Дніпропетровську, а на всі інші разом — близько 11 %.

Підсумувавши аналітичні дані, викладенні в статті, можна зробити висновок, що в побудові системи міжбюджетних відносин вкрай потрібно забезпечити об'єктивне вирівнювання фінансового становища місцевих бюджетів у такий спосіб, щоб кожен орган місцевого самоврядування міг гарантувати відповідний рівень бюджетних послуг на підлеглий території. При цьому також необхідно вельми ретельно підійти до врахування різноманітних факторів, що супроводжують процес надання таких послуг.

При формуванні міжбюджетних відносин у країні обов'язково дотримання розумного вирівнювання фінансового становища місцевих бюджетів таким чином, щоб кожен орган місцевого самоврядування міг забезпечувати відповідний рівень суспільних послуг на підлеглий території. При цьому потрібно врахування широкого спектру різноманітних факторів, що впливають на потреби при наданні бюджетних послуг. Дійсно, точно оцінити відмінності в потребах на практиці завжди проблематично, і це може обумовити неефективне надання суспільних послуг.

Отже, важливим завданням системи міжбюджетних відносин є забезпечення стабільного та прозорого механізму фінансування для перерозподілу бюджетних ресурсів від більш заможних до бідніших регіонів у межах країни. Це завдання треба реалізувати в такий спосіб, щоб стимулювати як одержувачів (реципієнтів) фінансової допомоги до збільшення власних доходів, так і регіони-фінансові донори — до забезпечення їхнього стійкого економічного зростання.

Література

1. Буковинський С. А. До питання здійснення бюджетної політики в Україні // Фінанси України. — 2007. — № 10. — С. 5–32.
2. Зайчикова В. В. Інституційні засади формування європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні // Наукові праці НДФІ. — 2003. — № 2. — С. 103–112.
3. Місцеві фінанси: Підручник / За ред. О.П. Кириленко. — К.: Знання, 2006. — 677 с.
4. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика: Навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. — К.: КНЕУ, 2002. — 256 с.
5. Луїна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: Монографія. — К.: Ін. екон. прогнозування, 2006. — 393 с.
6. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: Монографія. — К.: НДФІ, 2006. — 584 с.
7. Слухай С. В. Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації: Автореф. дис... д-ра екон. наук / С.В. Слухай; Київський університет ім. Т. Шевченка. — К., 2005. — 35 с.
8. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / Міністерство фінансів України; Науково-дослідний фінансовий інститут. — К.: НІОС, 2003. — 488 с.
9. Чугунов І. Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: Автореф. дис... д-ра екон. наук: 08.04.01 / І.Я. Чугунов; НАН України; Ін-т екон. прогнозування. — К., 2003. — 37 с.
10. Бюджетний кодекс України від 21.06.01 № 2542-III // <http://www.zakon.rada.gov.ua/>
11. <http://www.ukrstat.gov.ua/>
12. Про бюджетну класифікацію та її запровадження: Наказ Міністерства фінансів України від 27.12.01 № 604 (зі змінами, внесеними згідно з Наказом Міністерства фінансів України від 14.07.09 № 885) / <http://www.minfin.gov.ua/>

Надійшла до редакції: 22.01.2010