

УДК 336.132.11

DOI: 10.31891/2307-5740-2019-276-6-281-289

САВАСТЄЄВА О. М.

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

ШЛЯХИ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

В статті розглянуто перспективні напрямки регулювання міжбюджетних відносин з метою узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу в Україні, які передбачають проведення оцінки впливу міжбюджетних трансфертів на інтереси держави та регіонів, що дозволяє ідентифікувати можливі конфлікти, які зумовлені використанням трансфертів (базова дотація, реверсна дотація, субвенція й інші трансферти) та можливі шляхи їх розв'язання. Доведено, що узгодження інтересів є важливою умовою забезпечення результативності механізму регулювання міжбюджетних відносин. Залежно від механізму розподілу міжбюджетних трансфертів відповідних видів може бути або досягнуте узгодження інтересів сторін, або ж конфлікт між ними, який виникає у процесі розподілу бюджетних доходів та витрат. Запропоновано науково-концептуальний підхід до регулювання міжбюджетних відносин з метою узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу в Україні. Для забезпечення узгодження інтересів й запобігання конфліктам у випадку використання дотацій необхідно їх використовувати не лише для вирівнювання бюджетної забезпеченості певних регіонів, а у напрямку стимулювання місцевих бюджетів до ефективного використання фінансових ресурсів, сприяння підвищенню обсягів податкових й неподаткових надходжень, досягнення інших якісних і кількісних результатів. Використання методів моделювання дозволило встановити, що різні види міжбюджетних трансфертів викликають зміну інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин і спричиняють узгодження цих інтересів або конфлікти між ними. Найбільший вплив на зміну інтересів органів центральної влади та місцевого самоврядування мають дотації вирівнювання (базові дотації). Використання методу моделювання дозволило ідентифікувати конфлікти інтересів й розробити шляхи їх розв'язання: 1) розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування шляхом збільшення обсягів власних доходів; зростання частки податкових надходжень, які повинні залишатися на місцевому рівні; 2) використання базових дотацій, які містять стимулюючу складову; 3) відмова від використання реверсних дотацій, за виключенням м. Київ; 3) своєчасне і повне фінансування делегованих „зверху” повноважень місцевих органів влади; 4) організація проведення комплексної державної бюджетної політики на місцевому рівні в сфері інноваційно-інвестиційної діяльності.

Ключові слова: бюджетна політика, місцевий бюджет, бюджетний процес, фінансова децентралізація, міжбюджетні відносини, інтереси.

SAVASTIEIEVA O.

Odessa I.I. Mechnikov National University

WAYS OF AGREEMENT OF INTERESTS OF BUDGET PROCESSORS AT LOCAL LEVEL IN CONDITIONS OF TRANSFORMATION THE INTER-BUDGETARY RELATIONS

The article deals with the perspective directions of regulation of intergovernmental budget relations in order to reconcile the interests of budget process entities in Ukraine, which provide an assessment of the impact of intergovernmental transfers on the interests of the state and regions, which allows to identify possible conflicts caused by the use of transfers (basic grant, reversion subvention and other transfers) and possible ways to resolve them. It is proved that reconciliation of interests is an important condition for ensuring the effectiveness of the mechanism of regulation of intergovernmental budgetary relations. Depending on the mechanism of allocation of intergovernmental transfers of the respective types, either the parties' interests may be agreed or the conflict between them may arise in the process of allocation of budget revenues and expenditures. A scientific conceptual approach to the regulation of intergovernmental budget relations is proposed in order to harmonize the interests of the subjects of the budget process in Ukraine. To ensure reconciliation of interests and avoid conflicts in the use of subsidies, they should be used not only to equalize the budgetary security of certain regions, but also to stimulate local budgets to use financial resources efficiently, promote higher tax and non-tax revenues, and achieve other qualitative and quantitative results. The use of simulation methods has shown that different types of intergovernmental transfers cause changes in the interests of the subjects of intergovernmental relations and lead to the reconciliation of these interests or conflicts between them. Equalization grants (base grants) have the greatest impact on the change of interests of central government and local self-government. Using the simulation method, it was possible to identify conflicts of interest and to work out ways to resolve them: 1) expanding the financial base of local governments by increasing their own revenues; an increase in the share of tax revenues that should remain at the local level; 2) use of basic subsidies that contain a stimulating component; 3) refusal to use reverse subsidies, with the exception of Kyiv; 3) timely and full financing of delegated "top" powers of local authorities; 4) organization of comprehensive state budget policy at the local level in the field of innovation and investment activity.

Keywords: budget policy, local budget, budget process, financial decentralization, intergovernmental relations, interests.

Вступ. Узгодження інтересів є необхідною умовою забезпечення ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин. Регулювання міжбюджетних відносин на основі узгодження інтересів сторін дозволяє на основі зацікавленості як регіональної, так і державної влади ефективно використовувати наявні ресурси для досягнення спільних цілей розвитку. Конфлікти, що виникають в бюджетній сфері між її учасниками, навпаки, стримують соціально-економічний розвиток регіонів, знижують якість виконання покладених на державні органи влади функцій та завдань та ефективну

реалізацію бюджетної державної політики. Тому регулювання міжбюджетних відносин засновується на ефективній взаємодії органів центральної влади та місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретико-методологічні та прикладні аспекти щодо узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні досліджено у працях ряду науковців, серед яких Г. Возняк, В. Дем'янишин, Я. Жаліло, Т. Єфименко, В. Козюк, І. Луїна, М. Лучко, І. Лютий, М. Мироненко, О. Молдован, А. Роговий, Н. Ткаченко, С. Юрій та ін. Зважаючи на досить широке коло висвітлених питань, слід зауважити, що залишається ряд проблем, які не отримали належного висвітлення та розв'язання. Разом з тим залишаються недостатньо висвітленими та потребують подальших досліджень такі питання, як узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в умовах трансформації міжбюджетних відносин.

Поставка завдання. Метою дослідження є обґрунтування особливостей та перспектив регулювання міжбюджетних відносин з метою узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу в Україні.

Результати дослідження. Сутність економічних інтересів і проблема взаємодії економічних суб'єктів розглядаються багатьма вченими як передумова розвитку соціально-економічних систем різного масштабу. Проте проведений аналіз підходів до регулювання міжбюджетних відносин засвідчив, що жодний з них не враховує інтереси органів державної влади та місцевого самоврядування. В економічній літературі розглядаються зокрема проблеми розмежування дохідних джерел, видаткових повноважень, удосконалення методики розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, шляхи забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів [1–4]. Однак при цьому не враховуються власні інтереси органів місцевого самоврядування, їх реакція на отримання міжбюджетних трансфертів та можливі конфлікти з інтересами центральної влади. Це зумовило необхідність розробки підходу до оцінювання ступеня узгодженості цих інтересів, який дозволяє органічно поєднати фіскальні інтереси держави з інтересами регіонів і територіальних громад, забезпечивши їх рівноправну участь у бюджетному процесі.

Оцінка рівня погодженості інтересів є складним процесом, що вимагає визначення сутності поняття «інтерес» та виявлення найбільш значимих інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин. Поняття «інтерес» походить від лат. “interest” (має значення, важливо) та означає предмет зацікавленості, бажання й спонукальних мотивів дій економічних суб'єктів [2–5]. Під інтересом суб'єктів міжбюджетних відносин пропонується розуміти їх мотиви в соціально-економічній сфері, що реалізуються в рамках здійснення їхньої бюджетної політики. Тоді узгодження інтересів представляє собою процес аналізу можливостей держави формувати й реалізовувати таку систему регулювання міжбюджетних відносин, що дозволяє консолідувати «односпрямовані», тобто співпадаючі або взаємодоповнюючі один одного інтереси суб'єктів міжбюджетних відносин, а також згладжувати конфлікти інтересів, що є «різноспрямованими». Залежно від обраного механізму розподілу міжбюджетних трансфертів різних видів може бути або досягнуте узгодження інтересів сторін, або, навпаки, загострений конфлікт між ними, що виникає при розподілі бюджетних доходів і витрат.

Запропоновано науково-концептуальний підхід до регулювання міжбюджетних відносин з метою узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу в Україні (рис. 1). Для забезпечення узгодження інтересів й запобігання конфліктів у випадку використання дотацій необхідно їх використовувати не лише для вирівнювання бюджетної забезпеченості певних регіонів, а у напрямку стимулювання місцевих бюджетів до ефективного використання фінансових ресурсів, сприяння підвищенню обсягів податкових й неподаткових надходжень, досягнення інших якісних і кількісних результатів. Використання реверсних дотацій зазвичай провокує конфлікт фінансових інтересів та розглядається як дестимулятор для регіонів. У свою чергу процес розподілу субвенцій не є конфліктним для держави і її регіонів, якщо адекватно визначені відповідні повноваження та їх вартість, а також своєчасно передані необхідні фінансові ресурси. Виходячи з цього запропоновано підхід до оцінки ступеня узгодженості інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин щодо перерозподілу фінансових ресурсів на основі їх розмежування за рівнями бюджетної системи, аналізу впливу різних видів міжбюджетних трансфертів на інтереси суб'єктів міжбюджетних відносин і визначення умов їх узгодження. Це дозволяє виявити можливі конфлікти інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, зумовлені використанням різних видів міжбюджетних трансфертів, і знайти шляхи їх розв'язання.

В процесі регулювання міжбюджетних відносин врахувати всі види інтересів сторін неможливо, тому передбачається виявлення тільки базових інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин. Інтереси державних органів влади полягають у стабільному соціально-економічному розвитку країни відповідно до державних пріоритетів; зростанні обсягу доходів зведеного бюджету держави в поточному періоді та середньостроковій перспективі; ефективній реалізації покладених функцій; горизонтальному вирівнюванню бюджетної забезпеченості регіонів. Інтереси місцевих органів влади проявляються у розвитку територій відповідно до регіональних пріоритетів; зростанні обсягу доходів місцевого бюджету; ефективній реалізації покладених функцій [3].

Використання методів моделювання дозволило встановити, що різні види міжбюджетних трансфертів викликають зміну інтересів суб'єктів бюджетного процесу і спричиняють узгодження цих інтересів або конфлікти між ними (табл. 1). Найбільший вплив на зміну інтересів органів центральної влади та місцевого самоврядування мають дотації вирівнювання (базові дотації). Так, під час використання цього

інструменту регулювання міжбюджетних відносин органи місцевого самоврядування більше не зацікавлені в максимізації отриманих на їх території податкових і неподаткових доходів. Виникає зацікавленість в отриманні максимально можливого обсягу дотацій на безповоротній і безкоштовній основі, які можуть бути використані на власний розсуд без застосування будь-яких обмежень та вимог щодо їх діяльності. В цих умовах органи місцевого самоврядування можуть навіть штучно занижувати доходи та завищувати видатки, а саме доходи і видатки, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

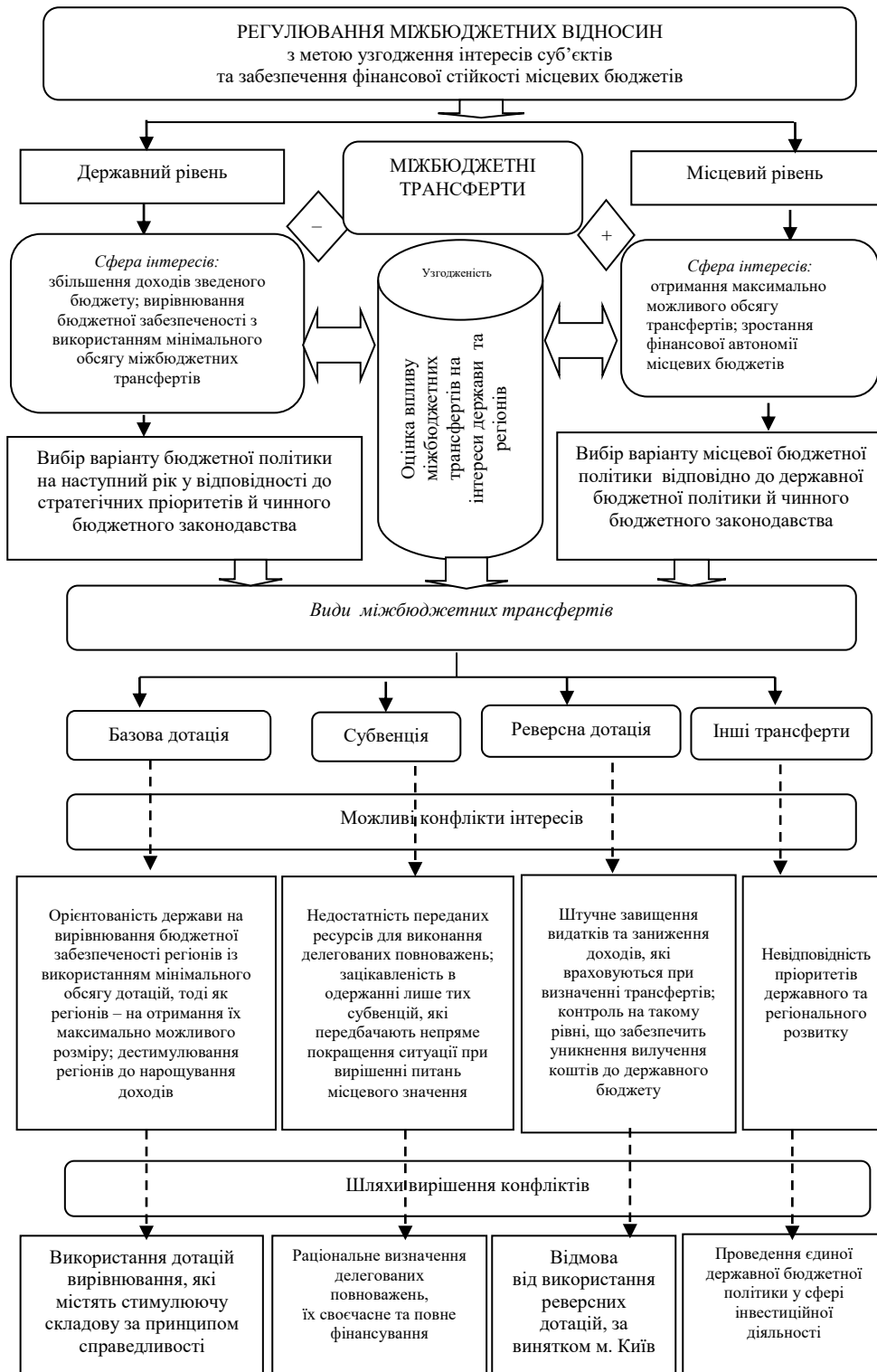


Рис.1. Схема регулювання міжбюджетних відносин з метою узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу в Україні*

* Джерело: розроблено автором

Таблиця 1

Оцінка впливу міжбюджетних трансфертів на інтереси суб'єктів бюджетного процесу

Рівні суб'єктів	Інтереси суб'єктів бюджетного процесу	Функція інтересів без використання міжбюджетних трансфертів	Функція інтересів з використання міжбюджетних трансфертів
Регіон I_R	розвиток відповідно до регіональних пріоритетів I_1	$I_1(p_1, p_2, \dots, p_x) \rightarrow \max$	$I_1(p_1, p_2, \dots, p_x, S_{bvi_y}) \rightarrow \max$
	зростання обсягу доходів місцевого бюджету I_2	$I_2(N_R, NN_R) \rightarrow \max$	$I_2(N_R', NN_R', T) \rightarrow \max$
	ефективна реалізація покладених функцій I_3	$I_3(f_1, f_2, \dots, f_m) \rightarrow \max$	$I_3(f_1, f_2, \dots, f_m, S_{bvs_s}) \rightarrow \max$
	Агрегований інтерес регіонального бюджету	$I_R = I_1 + I_2 + I_3 \rightarrow \max$	
Держава I_S	розвиток відповідно до державних пріоритетів I_1	$I_1(p_1', p_2', \dots, p_x') \rightarrow \max$	$I_1(p_1', p_2', \dots, p_x') \rightarrow \max$
	зростання обсягу доходів зведеного бюджету держави I_2	$I_2(N_S, NN_S, N_R, NN_R) \rightarrow \max$	$I_2(N_S, NN_S, N_R, NN_R) \rightarrow \max$
	ефективна реалізація покладених функцій I_3	$I_3(f_1', f_2', \dots, f_m') \rightarrow \max$	$I_3(f_1', f_2', \dots, f_m') \rightarrow \max$
	горизонтальне вирівнювання бюджетної забезпеченості територій I_4		$I_4 = (3, Dv) \rightarrow \min$
	Агрегований інтерес державного бюджету	$I_S = I_1 + I_2 + I_3 \rightarrow \max$	$\begin{cases} I_S = I_1 + I_2 + I_3 \rightarrow \max \\ I' = I_4(3, Dv) \rightarrow \min \end{cases}$

Умовні позначення: p_1, p_2, \dots, p_x (p_1', p_2', \dots, p_x') – пріоритети регіонального (державного) розвитку; N_R (N_S) – обсяг податкових доходів регіонального (державного) бюджету; NN_R , (NN_S) – обсяг неподаткових доходів регіонального (державного) бюджету; f_1, f_2, \dots, f_m (f_1', f_2', \dots, f_m') – функції органів регіональної (державної) влади; S_{bvi_y} – субвенції інвестиційного характеру; N_R', NN_R' – обсяг податкових і неподаткових доходів регіонального бюджету, що дозволять уникнути вилучення доходів до державного бюджету; T – надходження міжбюджетних трансфертів; S_{bvs_s} – субвенції соціального характеру; 3 – регіональна бюджетна забезпеченість; Dv – дотації вирівнювання.

*Джерело: розроблено автором.

Незацікавленість місцевої влади в збільшенні доходів місцевих бюджетів за рахунок податкових і неподаткових надходжень в умовах використання дотацій вирівнювання вступає в конфлікт з інтересом центральної влади, пов'язаним із максимізацією доходів зведеного бюджету. Крім того, центральні органи влади традиційно використовують дотації з метою вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів та збалансованості бюджетів нижчого рівня. У загальному випадку інтерес центральних органів влади, що розподіляють дотації, полягає в тому, щоб досягти поставленої мети, використовуючи мінімум бюджетних коштів. Саме тому в процесі регулювання міжбюджетних відносин на державному рівні виникає додатковий інтерес, пов'язаний із досягненням встановленого мінімального рівня бюджетної забезпеченості одержувачів дотацій із використанням мінімального обсягу дотацій. Таким чином, розподіл дотацій на вирівнювання бюджетної забезпеченості може розглядатися як процес, що у загальному випадку не тільки не забезпечує узгодження інтересів сторін, але й спричиняє конфлікти інтересів в бюджетній сфері [5].

Для узгодження інтересів та запобігання конфліктів у випадку використання дотацій пропонується використовувати їх не тільки для вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів, але і з метою стимулювання місцевих бюджетів до більш ефективного використання фінансових ресурсів, підвищення обсягу податкових і неподаткових доходів, досягнення інших якісних або кількісних результатів. Найбільш доцільним буде стимулювання місцевих бюджетів до збільшення податкових і неподаткових доходів, оскільки в такому випадку зацікавленість регіонів характеризується залежністю не тільки від обсягу міжбюджетних трансфертів, але також і від обсягу податкових N_R і неподаткових доходів NN_R місцевого бюджету. В цьому випадку місцеві бюджети зацікавлені як в зростанні доходів, так і в отриманні максимального обсягу трансфертів.

При цьому інтерес держави спрямований на максимізацію доходів зведеного бюджету, важливою складовою яких є податкові N_R і неподаткові доходи NN_R всіх місцевих бюджетів. Таким чином, у цьому випадку окремі змінні, що визначають інтереси центрального та регіонального рівнів, збігаються, а отже забезпечується процес узгодження інтересів в рамках розподілу міжбюджетних трансфертів даного виду

$$\text{Регіон} \quad I_2(N_R, NN_R, T) \rightarrow \max \quad (1)$$

$$\text{Держава} \quad I_2(N_S, NN_S, N_R, NN_R) \rightarrow \max \quad (2)$$

Особливим видом міжбюджетних трансфертів, який використовується на підставі Бюджетного кодексу України, є реверсні дотації – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, що в зарубіжній практиці отримали назву «від'ємних» трансфертів. Вони перераховуються із бюджетів найбільш фінансово стабільних і розвинених регіонів до державного бюджету з метою подальшого перерозподілу бюджетних коштів між регіонами, які характеризуються недостатнім обсягом податкових і неподаткових доходів для фінансування своїх повноважень.

Реверсні дотації є потенційним фактором виникнення бюджетних конфліктів, що закладений у самій системі регулювання міжбюджетних відносин. Цей механізм передбачає вилучення перевищення суми бюджетних доходів над бюджетними видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, створює ситуацію, коли розумний економічний суб'єкт не буде прагнути до перевищення цієї межі. У зв'язку з цим у місцевих органах влади виникає зацікавленість у підтримці такого максимально можливого рівня бюджетної забезпеченості, при якому до них не буде застосований механізм реверсних дотацій.

Використання реверсних дотацій провокує конфлікт фінансових інтересів і може розглядатися як інструмент «де стимулювання» регіонів, у яких, у випадку використання такого методу регулювання міжбюджетних відносин, формується зацікавленість у тому, щоб показники бюджетної забезпеченості не досягали того рівня, коли вони будуть змушені перераховувати частину коштів у державний бюджет, що, у свою чергу, провокує неефективні фінансові рішення при формуванні доходів місцевих бюджетів [6, 7].

Вплив реверсних дотацій проявляється досить сильно: замість зацікавленості в збільшенні податкових і неподаткових доходів до максимального рівня (N_R , NN_R) формується зацікавленість в їх зростанні до певної межі (N_R' , NN_R'), тобто до такого обсягу надходжень, що дозволить уникнути вилучення доходів у державний бюджет, при цьому забезпечивши найбільш можливий обсяг доходів місцевого бюджету. Дестимулюючий вплив реверсних дотацій підтверджується тим фактом, що кожним роком збільшується кількість дотаційних місцевих бюджетів та зменшується кількість бюджетів, що передають надлишок коштів до державного бюджету.

У випадку відсутності реверсних дотацій державні та регіональні інтереси узгоджуються більш повно, тому, на наш погляд, при наявності такої можливості державі слід відмовитися від даного методу регулювання міжбюджетних відносин. Виключення може становити м. Київ, який має спеціальний статус та неперівняно великі доходи бюджету.

Розглядаючи основні види субвенцій (на здійснення державних програм соціального захисту (соціальні) та на виконання інвестиційних проектів (інвестиційні), необхідно відзначити їх різний вплив на інтереси органів місцевого самоврядування. Так, розподіл субвенції на виконання інвестиційних проектів здійснюється на підставі формалізованих параметрів, що базуються на фактичних та прогнозних показниках економічного та соціального розвитку відповідної території (стаття 105 БКУ), тому вони напряму впливають на вибір пріоритетів регіонального розвитку. Розподіл субвенцій відповідно до пріоритетів регіонального та державного розвитку, визначених у відповідних програмах соціально-економічного розвитку територій, сприяє узгодженню інтересів сторін (табл. 2).

Таблиця 2

Конфлікти, обумовлені використанням міжбюджетних трансфертів, та шляхи їх розв'язання*

Вид трансфертів	Можливі конфлікти інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні	Шляхи розв'язання конфліктів
Базова дотація	Спрямованість держави на вирівнювання бюджетної забезпеченості регіонів з використанням мінімального обсягу дотацій, а регіонів – на отримання їх максимально можливого розміру; дестимулювання регіонів до нарощування максимального обсягу податкових і неподаткових доходів	Використання дотацій вирівнювання, які містять стимулюючу складову за принципом справедливості
Реверсна дотація	Штучне завищення видатків і заниження доходів, які враховуються при визначенні трансфертів; контроль над ними на такому рівні, що забезпечить уникнення вилучення коштів до державного бюджету	Відмова від використання реверсних дотацій, за винятком м. Київ
Соціальна субвенція	Недостатність переданих джерел доходів для виконання делегованих повноважень; зацікавленість в одержанні тільки тих субвенцій, які передбачають непряме поліпшення ситуації при вирішенні питань місцевого значення	Раціональне визначення делегованих повноважень, їх своєчасне та повне фінансування
Інвестиційна субвенція	Невідповідність пріоритетів державного та регіонального розвитку	Проведення єдиної державної бюджетної політики у сфері інвестиційної діяльності

*Джерело: складено автором.

Якщо обрані на рівні держави пріоритети підтримані і включені в програми соціально-економічного розвитку територій, державні інтереси узгоджуються із регіональними, а субвенції в цій ситуації дозволяють більш узгоджено фінансувати розвиток регіонів на основі консолідації ресурсів та спільного фінансування з бюджетів обох рівнів.

Основним аспектом, що забезпечує в цьому випадку узгодження інтересів, є співвідношення (збіг, взаємодоповнення, протиріччя) пріоритетів держави та регіону. Узгодження інтересів найбільш істотно за умови збігу зазначених пріоритетів, тобто коли $p_x = p_x'$, тому що загальні цілі дозволяють поєднувати ресурси для їхнього досягнення на основі взаємної зацікавленості в результатах. У випадку розбіжності пріоритетів необхідно оцінити, використовуючи експертні оцінки, ступінь відповідності пріоритету держави, що є метою фінансування, пріоритетам конкретного регіону, виявити протиріччя, незалежність або взаємодоповнення інтересів і забезпечувати їхнє узгодження.

Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту не включаються до складу власних доходів місцевих бюджетів і є інструментом

фінансування делегованих повноважень. Зацікавленість регіонів в одержанні субвенцій може бути пов'язана з можливістю непрямого поліпшення ситуації в рішенні питань місцевого значення. Проте, за інших рівних умов місцеві бюджети зацікавлені в одержанні субвенцій у меншому ступені, ніж дотацій, що є частиною власних доходів бюджету та які використовуються на виконання функцій місцевого самоврядування. У той же час тільки субвенції не впливають на регіональну бюджетну політику. Вони виділяються на фінансування державних повноважень, делегованих на регіональний рівень відповідно до принципу субсидіарності, коли існує можливість їх більш ефективної реалізації саме на цьому рівні державної влади. Процес розподілу субвенцій не є конфліктним для держави та регіонів, якщо адекватно визначені повноваження і їхня вартість, а також вчасно передані відповідні джерела фінансування. Для забезпечення даного завдання варто періодично повертатися до оцінки ефективності реалізації повноважень на різних рівнях бюджетної системи й забезпечувати своєчасний перерозподіл коштів. Конфлікти можуть виникнути за умови недостатнього або несвоєчасного виділення коштів [8].

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що повний збіг інтересів центрального та регіонального рівнів неможливий. Однак підвищення рівня погодженості інтересів, що досягається з використанням міжбюджетних трансфертів, можливо й доцільно для гармонізації бюджетної політики й соціально-економічного розвитку регіонів. Пріоритетним аспектом оцінки ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин є оцінка ступеня узгодженості інтересів, досягнута на даний момент часу. Вона показує, наскільки наявний стан справ відповідає очікуванням різних зацікавлених суб'єктів. Причому їхні потреби – різноманітні і різноманітні, варіюються від суб'єкта до суб'єкта. Тому критерій ефективності механізму регулювання міжбюджетних відносин повинен враховувати різні аспекти задоволення інтересів і виражатися інтегральним показником.

Оцінка рівня узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні передбачає формування системи нерівностей показників, що їх характеризують. Для об'єктивної оцінки пропонується використовувати не абсолютні значення показників, а темпи їх зростання. Основними показниками узгодженості інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин визначено такі: доходи державного бюджету ($D_{ДБ}$), доходи місцевого бюджету ($D_{МБ}$), податкові доходи місцевого бюджету ($ПД_{МБ}$), видатки місцевого бюджету ($B_{МБ}$), міжбюджетні трансферти (МТ). Ці показники відповідають вимогам, пред'явленим до оцінки ефективності регулювання бюджетного процесу на місцевому рівні. По-перше, ці показники відображають розвиток бюджетної системи і здатність механізму регулювання міжбюджетних відносин до адаптації, оскільки є вихідними при розрахунку всіх інших показників ефективності регулювання, їх зміна показує можливість механізму пристосовуватися до зміни параметрів зовнішнього середовища. По-друге, в умовах обмеженості інформації показники, що розглядаються, є найбільш доступними, в силу того, що є обов'язковими до опублікування в засобах масової інформації та в деяких економічних виданнях виходять у складі бюджетного моніторингу. По-третє, відображають найважливіші фінансові характеристики державних та місцевих бюджетів в рамках міжбюджетних відносин. По-четверте, дані показники легко піддаються упорядкуванню в динаміці.

Регулювання міжбюджетних відносин є динамічним, тому передумовою оцінки його ефективності є визначення умови узгодження інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин. Регулювання міжбюджетних відносин в країні, яке враховує інтереси його суб'єктів (держави та регіонів), можна представити у вигляді такої системи нерівностей показників, які впорядковано відповідно до еталонної норми їх розвитку:

$$\begin{cases} T(ПД_{МБ}) > T(D_{МБ}) > T(B_{МБ}) > 1 > T(МТ), \\ T(ПД_{МБ}) > T(D_{МБ}) > T(D_{ДБ}) \end{cases} \quad (3)$$

Перша складова нерівності $T(ПД_{МБ}) > T(D_{МБ})$ означає, що податкові доходи місцевих бюджетів повинні зростати більш високими темпами, ніж загальна сума доходів, та характеризує зростання регіональної економіки, розширення податкової бази. Друга складова нерівності $T(D_{МБ}) > T(B_{МБ})$ характеризує зацікавленість місцевих органів влади в нарощуванні власних доходів, темпи зростання яких повинні бути більшими, ніж темпи зростання видатків.

Нерівність $T(D_{МБ}) > T(B_{МБ})$ означає зацікавленість місцевих органів влади в нарощуванні власних доходів, темпи зростання яких повинні бути більшими, ніж темпи зростання видатків.

Нерівність $T(B_{МБ}) > 1 > T(МТ)$ означає, що економіка знаходиться в стані зростання, тому видатки місцевих бюджетів збільшуються. Проте темпи зростання видатків місцевих бюджетів перевищують темпи зростання міжбюджетних трансфертів у зв'язку з тим, що фінансування видатків повинно здійснюватися здебільшого за рахунок джерел, відмінних від фінансової допомоги з державного бюджету. При цьому передбачається зменшення з кожним роком загальної суми міжбюджетних трансфертів на підставі збільшення податкових доходів місцевих бюджетів.

Нерівність $T(D_{МБ}) > T(D_{ДБ})$ виходить з принципу зростання автономії органів місцевого самоврядування та підвищення фінансової самостійності їх бюджету. Вона означає, що для забезпечення максимізації доходів зведеного бюджету необхідними умовами є зростання як доходів місцевого бюджету, так і державного, але темпи зростання перших повинні перевищувати темпи зростання останніх.

Ланцюжок нерівностей (3) справедливий для бюджетної системи країни, орієнтованої на зростання фінансової стійкості місцевих бюджетів, збільшення їх фінансової самостійності та збалансованості.

Розрахунок показника ступеня узгодженості інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин базується на використанні математичного апарату теорії матриць і побудові графів, що дозволяють встановити ступінь відповідності фактичної динаміки вибраних показників місцевих бюджетів еталонній динаміці. Для цього задамо граф еталонного упорядкування в матричній формі:

$$M[EP] = \{\mu_{ij}\} \quad (4)$$

$$\mu_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{якщо } T^H(i) > T^H(j) \text{ та для } i = j, \\ -1, & \text{якщо } T^H(i) < T^H(j) \text{ та для } i = j, \\ 0, & \text{якщо упорядкування між } T^H(i) \text{ та } T^H(j) \text{ не визначено} \end{cases}$$

де μ_{ij} – елемент матриці еталонного впорядкування;

i, j – номери показників;

$T^H(i), T^H(j)$ – нормативні темпи зміни показників i, j .

Розглянутий граф будується в матричній формі за правилом (4) (табл. 3).

Відповідно до табл. 3 темп показника $ПД_{МБ}$ відповідно до еталонного порядку повинен бути найвищим. Отже, рядок матриці для показника $ПД_{МБ}$ буде містити майже всі одні одиниці, окрім останнього стовпця. Для показників $ПД_{МБ}$ і $Д_{ДБ}$ чітке співвідношення в еталонному порядку майже не встановлено, отже $\mu(ПД_{МБ} / Д_{ДБ}) = 0$. Наступний в нормативному порядку визначено показник $Д_{МБ}$, для нього в рядку матриці також стоять одиниці у всіх стовпчиках, крім стовпчика $ПД_{МБ}$. Для нього $T^H(Д_{МБ}) < T^H(ПД_{МБ})$, $\mu(Д_{МБ} / ПД_{МБ}) = -1$. Аналогічно заповнюються всі строки матриці. По головній діагоналі стоять одиниці.

Таблиця 3

Еталонна матриця графу узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу

Показник	$ПД_{МБ}$	$Д_{МБ}$	$В_{МБ}$	1	МТ	$Д_{ДБ}$
$ПД_{МБ}$	1	1	1	1	1	0
$Д_{МБ}$	-1	1	1	1	1	1
$В_{МБ}$	-1	-1	1	1	1	0
1	-1	-1	-1	1	1	-1
МТ	-1	-1	-1	-1	1	0
$Д_{ДБ}$	0	-1	0	1	0	1

*Джерело: розроблено автором

Для фактичного порядку показників узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні будується аналогічна матриця (5):

$$M[FP] = \{\eta_{ij}\} \quad (5)$$

$$\eta_{ij} = \begin{cases} 1, & \text{якщо } T^F(i) > T^F(j) \text{ та для } i = j, \\ -1, & \text{якщо } T^F(i) < T^F(j) \text{ та для } i = j, \\ 0, & \text{якщо упорядкування між } T^F(i) \text{ та } T^F(j) \text{ не визначено} \end{cases}$$

де η_{ij} – елемент матриці еталонного впорядкування;

i, j – номери показників;

$T^F(i), T^F(j)$ – фактичні темпи зміни показників i, j .

Фактичний порядок часто не збігається з еталонним. Необхідно обчислити ступінь відхилення фактичного порядку від еталонного. В 2018 р. фактичний граф упорядкованості показників узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні має вигляд:

$$T(МТ) \rightarrow (Д_{ДБ}) \rightarrow T(В_{МБ}) \rightarrow 1 \rightarrow T(Д_{МБ}) \rightarrow T(ПД_{МБ}) \quad (6)$$

Для фактичного порядку будується аналогічна матриця $M[FP]$, тільки замість планових темпів оцінюються фактичні (табл. 4).

Таблиця 4

Матриця фактичних показників узгодження інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні за 2018 р.

Показник	ПД _{МБ}	Д _{МБ}	В _{МБ}	1	МТ	Д _{ЛБ}
ПД _{МБ}	1	-1	-1	-1	-1	0
Д _{МБ}	1	1	-1	-1	-1	-1
В _{МБ}	1	1	1	1	-1	0
1	1	1	-1	1	-1	-1
МТ	1	1	1	1	1	0
Д _{ЛБ}	0	1	0	1	0	1

*Джерело: розроблено автором

Порядок показників (6) у порівнянні з еталонним (3) порушений. Так, $T^{\Phi}(D_{MB}) < 1$, $T^{\Phi}(PD_{MB}) < 1$, $T^{\Phi}(D_{MB}) < T^{\Phi}(V_{MB})$, а значить $\eta(D_{MB}/1) = -1$, $\eta(PD_{MB}/1) = -1$, $\eta(D_{MB}/V_{MB}) = -1$.

Відстань між $M[EP]$ і $M[FP]$ характеризує ступінь відхилення фактичного рівня показників, що характеризують учасників міжбюджетних відносин від необхідного еталонного та розраховується за формулою:

$$d = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |\mu_{ij} - \eta_{ij}|, \quad (7)$$

де μ_{ij} – елемент на перетині i -го рядки j -го стовпця $M[EP]$.

η_{ij} – елемент на перетині i -го рядки j -го стовпця $M[FP]$.

Абсолютна величина відстані між $M[EP]$ і $M[FP]$ малоінформативна, тому проведено нормування міри відмінності між цими матрицями за формулою:

$$R = \frac{d}{2 \times K} \quad (8),$$

де K – кількість ненульових клітин в $M[EP]$ за виключенням клітини головної діагоналі, нормована величина: $0 < K < 1$.

Міра подібності, що характеризує ступінь збігу фактичного рівня показників з еталонними, розраховується за формулою:

$$S = (1 - R) \times 100 \% \quad (9)$$

У нашому прикладі $d = 40$, $K = 24$, тоді

$$R = \frac{40}{2 \times 24} = 0,83$$

У нашому випадку міра відмінності між $M[EP]$ і $M[FP]$ в 2018 р. дорівнює 83%, а міра подібності складає 17 %, тобто фактичний напрямок розвитку збігається з рекомендованим на 17 %. У кращому випадку збіг був би 100%, в гіршому – нульове. Таким чином, ступінь узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в 2018 р. може бути охарактеризований як дуже низький за класом 3. Результати розрахунку показника ступеня узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні в 2013–2018 рр. та присвоєння класів наведені в табл. 5.

Таблиця 5

Розрахунок показника ступеня узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні

Показник	2013	2014	2015	2016	2017	2018
d	36	30	30	26	8	40
K	24	24	24	24	24	24
R	0,75	0,63	0,63	0,54	0,17	0,83
Показник ступеня узгодженості інтересів, %	25,0	37,5	37,5	45,8	83,3	16,7
Клас показника	3	2	2	2	1	3

*Джерело: розраховано автором

Результати аналізу показника рівня узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні свідчать, що він мав тенденцію до зростання та досяг максимального значення у 2017 рр., що пов'язано з прискореними темпами соціально-економічного розвитку регіонів. Проте в 2018 р. показник

ступеня узгодженості інтересів досяг критично низького рівня – 16,7 % – внаслідок порушення пропорцій зростання всіх показників. Оцінка рівня узгодженості інтересів суб'єктів бюджетного процесу на місцевому рівні є важливою складовою оцінювання ефективності механізму організації бюджетного процесу на місцевому рівні.

Висновки. Обґрунтовано, що регулювання міжбюджетних відносин повинне здійснюватися згідно із законодавчими нормами і не суперечити інтересам їх суб'єктів. Встановлено, що різні види міжбюджетних трансфертів впливають на зміну інтересів суб'єктів міжбюджетних відносин, спричиняючи цим самим їх узгодження або ж конфлікти. Найбільший вплив на зміну інтересів органів державної влади і місцевого самоврядування мають дотації вирівнювання. Використання методу моделювання дозволило виявити конфлікти інтересів і розробити шляхи їх розв'язання: 1) розширення фінансової бази місцевої влади через збільшення обсягів власних доходів місцевих бюджетів; зростання частки податкових надходжень, які мають залишатися на місцевому рівні; 2) використання базових дотацій, що містять стимулюючу складову, за принципом справедливості; 3) відмова від використання реверсних дотацій, за виключенням м. Київ; 3) своєчасне та повне фінансування делегованих „зверху” повноважень місцевих органів влади; 4) проведення єдиної державної бюджетної політики в сфері інвестиційної діяльності, спрямованої на стійкий інноваційний соціально-економічний розвиток регіону та збалансованість міжбюджетних відносин у вертикальному та горизонтальному вимірі.

Література

1. Фінанси регіону : [навчальний посібник / М.А. Коваленко та ін.]. – Херсон : Олді-плюс, 2011. – 312 с.
2. Возняк Г. Фінансова децентралізація та стале ендогенне зростання регіонів: формалізація напрямів впливу / Г. Возняк // Світ фінансів. – 2019. – № 2(59). – С. 49–59.
3. Мироненко М.Ю. Джерела формування фінансових ресурсів регіону / М.Ю. Мироненко, О.В. Гайдей // Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі. – 2018. – № 4(89). – С. 52–58.
4. Об'єднання громад. Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/region>.
5. Фінансова децентралізація: експерти розповіли про результати. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>.
6. Лучко М. Децентралізація: окремі питання методики аналізу ефективності управління коштами місцевих бюджетів / М. Лучко // Галицький економічний вісник. – 2018. – № 2(55). – С. 121–128.
7. Юрій С.М. Теоретичні питання інформаційної модернізації казначейського обслуговування бюджетів / С.М. Юрій // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. – 2019. – Вип. 1. – С. 196–204.
8. Savastieieva O.N., Butenko V.V., Zhuravlova T.O., Fic Daniel Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*: zb. nauk.prats, 2019. vol. 2, no. 29, pp. 403–411.

References

1. Finansy rehionu : [navchalnyi posibnyk / M.A. Kovalenko ta in.]. – Kherson : Oldi-plus, 2011. – 312 s.
2. Vozniak H. Finansova detsentralizatsiia ta stale endohenne zrostantnia rehioniv: formalizatsiia napriamiv vplyvu / H. Vozniak // Svit finansiv. – 2019. – № 2(59). – S. 49–59.
3. Myronenko M.Iu. Dzherela formuvannia finansovykh resursiv rehionu / M.Iu. Myronenko, O.V. Haidei // Naukovyi visnyk Poltavskoho universytetu ekonomiky i torhivli. – 2018. – № 4(89). – S. 52–58.
4. Obiednannia hromad. Detsentralizatsiia vlady. URL: <http://decentralization.gov.ua/region>.
5. Finansova detsentralizatsiia: eksperty rozpovily pro rezultaty. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10670>.
6. Luchko M. Detsentralizatsiia: okremi pytannia metodyky analizu efektyvnosti upravlinnia koshtamy mistsevykh biudzhativ / M. Luchko // Halytskyi ekonomichnyi visnyk. – 2018. – № 2(55). – S. 121–128.
7. Yurii S.M. Teoretychni pytannia informatsiinoi modernizatsii kaznacheiskoho obsluhovuvannia biudzhativ / S.M. Yurii // Visnyk Chernivetskoho torhovelno-ekonomichnoho instytutu. Ekonomichni nauky. – 2019. – Vyp. 1. – S. 196–204.
8. Savastieieva O.N., Butenko V.V., Zhuravlova T.O., Fic Daniel Analysis of basic conditions for implementation of decentralization reform in Ukraine and Poland. *Finansovo-kredytna diialnist: problemy teorii ta praktyky*: zb. nauk.prats, 2019. vol. 2, no. 29, pp. 403–411.

Рецензія/Peer review : 21.11.2019

Надрукована/Printed : 03.01.2020

Рецензент: д. е. н., проф. Гарфопова О. І.