



**Дець В.Ф.**

*Державна податкова адміністрація у Вінницькій області*

## **КОМПЛЕКСНА ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто новий підхід до кількісного виміру ефективності міжбюджетного регулювання, що дозволяє оцінити ефективність як з позицій загальнонаціональних інтересів, так і з позицій регіонального розвитку.*

Економічна безпека держави у загальному вигляді визначається ступенем захищеності національних інтересів в економічній сфері від реальних і потенційних загроз внутрішнього і зовнішнього характеру. Реальний рівень економічної безпеки значною мірою залежить від якості управління державними фінансами як цілісної системи та ефективності управління окремими її складовими, серед яких важливе місце посідає бюджетна система. Такі проблеми бюджетної системи, як недосконалість нормативно-правової та методологічної бази, неузгодженість державної бюджетної та макроекономічної політики, недостатня прозорість та публічність прийняття управлінських рішень у бюджетній сфері, можуть становити реальну загрозу економічній безпеці держави.

З огляду на важливість межбюджетного регулювання в забезпеченні економічної безпеки держави особливого значення набуває всебічний аналіз ефективності такого регулювання, необхідний для своєчасного виявлення і відстеження виникаючих загроз і визначення напрямів і шляхів їх запобігання. Вірне та своєчасне визначення найвагоміших ризиків і небезпек є важливою передумовою прийняття ефективних управлінських рішень у системі економічної безпеки держави. Вирішення цих проблем у сфері міжбюджетних відносин потребує розвитку системи постійного моніторингу процесів міжбюджетного регулювання.

Розгляду проблем міжбюджетного регулювання присвячені роботи таких українських фахівців, як М.Азаров, Ф.Ярошенко, І.Луніна, І.Чугунов, А.Сухоруков та ін. Але теоретичні узагальнення встановили, що проблемам комплексного аналізу ефективності міжбюджетного регулювання приділяється недостатньо уваги в вітчизняній науковій літературі. Спробам теоретичної розробки цих питань присвячені наукові праці фахівців Науково-дослідного фінансового інституту при Міністерстві фінансів України [1–4]. На практиці виконання такого аналізу обмежується оцінкою окремих показників та визначенням на їх основі основних тенденцій розвитку міжбюджетних відносин [5].

Враховуючи важливість даної проблеми, основною метою статті є визначення нового підходу до оцінки ефективності міжбюджетного регулювання. Розроблена методика на основі порівняльного аналізу дозволяє оцінити ефективність міжбюджетних відносин як з позицій загальнонаціональних інтересів, так і з позицій регіонального розвитку, своєчасно виявити недоліки та визначити основні напрями удосконалення системи міжбюджетного регулювання.

Розроблена методика включає два основні етапи – це проведення комплексної оцінки ефективності міжбюджетного регулювання та аналіз отриманих результатів. В основі першого етапу лежить використання методу *порівняльного кількісного аналізу*, розробленого в Національному інституті стратегічних досліджень [6]. Вибір цього методу базується на таких теоретичних припущеннях.

У теорії економічного аналізу поняття комплексної оцінки служить показником ефективності прийнятих раніше управлінських рішень і повноти їх реалізації, основою вибору можливих варіантів розвитку. Незалежно від проблеми та об'єкта дослідження сама процедура комплексної порівняльної оцінки включає такі відносно самостійні етапи:

1. Визначення мети дослідження, вибір системи показників, організація збору вхідної інформації, розрахунок і оцінка значень окремих показників (їх вага, бали, коефіцієнти тощо).
2. Вибір конкретних методів розрахунку комплексних порівняльних оцінок.
3. Власне розрахунок комплексних оцінок, перевірка адекватності, їх аналіз і використання.

Для визначення комплексної оцінки надзвичайно важлива професійна реалізація кожного етапу. Неправильний вибір рішення на одному з етапів ставить під сумнів коректність отриманого результату в цілому. Від того, наскільки точно визначена мета дослідження, залежить вірний вибір системи показників. Від обробної системи показників багато в чому залежить вибір математичного методу розрахунку інтегрованої оцінки. А від вибору методу розрахунку залежить якість кінцевого результату, об'єктивність отриманих висновків.

Професійний рівень забезпечується за рахунок використання спеціально розроблених, науково-обґрунтованих і перевірених на практиці технологій експертного та статистичного оцінювання.

Для розрахунку комплексних оцінок можуть бути застосовані різні математичні методи. Наприклад, якщо система складається тільки з кількісних показників – можна зупинитися на методах обробки статистичних даних. Якщо ж система включає якісні показники (які не піддаються кількісному виміру) – необхідно залучати методи експертної оцінки [7].



Розроблена в Національному інституті стратегічних досліджень *методологія порівняльного кількісного аналізу* забезпечує єдиний науково-обґрунтований підхід до виконання процедури визначення комплексної оцінки. На концептуальному рівні вона поєднує методи обробки експертної та статистичної інформації і синтезує в єдиний технологічний цикл такі відомі методи, як аналіз ієрархій, аналітична оцінка рівня розвитку процесу та методика кон'юнктурних обстежень. Вперше ця методологія була запропонована О.Власюком у 1995 р. для розрахунку Індексу людського розвитку регіонів України і за цей час довела свою наукове та практичне значення [8].

Відмінною рисою методу порівняльного кількісного аналізу є високий рівень теоретичного обґрунтування, універсальність застосування та багатий досвід практичного використання. Універсальність методу пов'язана з тим, що він практично не обмежений кількістю вхідних показників. При цьому дозволяє оцінювати як кількісні, так і якісні показники, установлюючи їх пріоритети на основі застосування методу експертних оцінок. Крім того, метод О.Власюка дозволяє враховувати не тільки показники, що позитивно впливають на рівень інтегрального показника (стимулятори), але й оцінювати вплив на нього негативних факторів (дестимуляторів).

В узагальненому вигляді алгоритм застосування методу порівняльного кількісного аналізу складається з таких послідовних кроків:

- системний аналіз проблеми, її структуризація та представлення у вигляді дерева ієрархії;
- експертна оцінка пріоритетів ієрархії;
- визначення системи показників нижчого рівня ієрархії та їх чисельних значень.
- розрахунок комплексної оцінки загального стану проблеми.

Розраховані комплексні оцінки використовуються для виконання другого етапу – порівняльного аналізу отриманих результатів, в основі якого лежить модифікація методу порівняльного кількісного аналізу на основі використання ідей SWOT-аналізу – одного з самих поширених методів сучасної теорії менеджменту [9]. В цілому необхідно відзначити, що ідея використання SWOT-аналізу не тільки на рівні підприємств і маркетингових досліджень не нова. Так, у вітчизняній науковій літературі вже були спроби використовувати SWOT-аналіз для оцінки поточного стану кредитно-фінансової сфери і визначення загроз фінансової безпеки [10]. Однак запропонований підхід відрізняється тим, що він базується не на чистому використанні SWOT-аналізу, а на його синтезі з методом порівняльної кількісної оцінки, який, в свою чергу, має сильне теоретичне підґрунтя. Це підвищує об'єктивність і наукову обґрунтованість аналітичної роботи.

Виходячи з розглянутої методики, пропонується такий підхід до визначення ієрархії аналізу проблеми.



Загальна мета дослідження – оцінка ефективності міжбюджетного регулювання – перебуває на верхньому (першому) рівні ієрархії та становить так званий фокус проблеми.

Досягнення цієї мети обумовлюється ефективністю функціонування системи міжбюджетних відносин з двох позицій: держави і регіонів. Ці критерії становлять другий рівень ієрархічної структури.

Оцінка міжбюджетного регулювання з точки зору загальнонаціональних інтересів держави визначається ступенем втручання держави в процес вирівнювання розвитку та раціональним використанням міжбюджетних трансфертів. Головними складовими такої оцінки є:

- забезпечення міжбюджетного вирівнювання;
- раціональне використання міжбюджетних трансфертів (відповідно до їх структури та обсягів).

Ця група індикаторів оцінює процес вирівнювання фінансових можливостей регіонів за рахунок держбюджету для досягнення загальнодержавних інтересів. Вона становить третій рівень ієрархічної структури.

Що стосується регіонального рівня, то міжбюджетне регулювання, перш за все, повинно вплинути на зростання можливостей регіонального розвитку за рахунок внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів. Тому найважливішими складовими такої оцінки повинні стати:

- оцінка власних бюджетних ресурсів місцевих бюджетів регіонів, що характеризує рівень бюджетної самодостатності регіонального розвитку;
- оцінка ступеня бюджетної допомоги місцевим бюджетам регіонів.

Ці індикатори дають змогу оцінити бюджетний потенціал розвитку регіонів за рахунок власних фінансових резервів та за рахунок допомоги з державного бюджету. Вони розташовані на третьому рівні ієрархії.

У свою чергу, для кожного з наведених індикаторів існують свої критерії оцінки, які становлять четвертий рівень ієрархії.

Для визначення **ефективності міжбюджетного вирівнювання** необхідно визначити такі критерії оцінки, що стосуються загальних доходів, видатків місцевих бюджетів та їх збалансованості. Це можуть бути:

- *загальна бюджетна забезпеченість*, що характеризує фінансову забезпеченість місцевих бюджетів не тільки за рахунок власних ресурсів, але й за рахунок міжбюджетних трансфертів.
- *рівень загальних видатків місцевих бюджетів*, що характеризує ступінь вирівнювання регіонів стосовно забезпечення населення однаковим доступом до соціальних послуг і соціальних стандартів.
- *загальна бюджетна збалансованість*, що оцінює кінцевий результат міжбюджетного вирівнювання і показує рівень дефіцитності місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів.



Критерієм оцінки *структури міжбюджетних трансфертів* є *питома вага дотацій у трансфертах*, що характеризує рівень свободи регіонів у використанні наданої фінансової допомоги. Згідно з європейськими стандартами для забезпечення регіональної фінансової самостійності в структурі трансфертів частка дотацій повинна перевищувати субвенції [див. 3]. Іншими критеріями ефективності трансфертної системи з боку держави можуть бути оцінка *витрат держави на дотації вирівнювання*, що характеризує рівень централізованих фінансових витрат на забезпечення міжбюджетного вирівнювання, та *рівень дотаційного навантаження на держбюджет*.

Для оцінки *ефективності ресурсів* місцевих бюджетів без трансфертів особливо важливими є такі критерії, як *власна бюджетна забезпеченість*, *власна бюджетна збалансованість* та *рівень податкових надходжень у місцеві бюджети*. Ці критерії дозволяють визначити рівень фінансової самодостатності регіонів та оцінити, чи стимулює міжбюджетне регулювання розвиток власного доходного та податкового потенціалу регіонів.

Оцінка рівня *централізованої допомоги* місцевим бюджетам базується на використанні таким критеріїв, як:

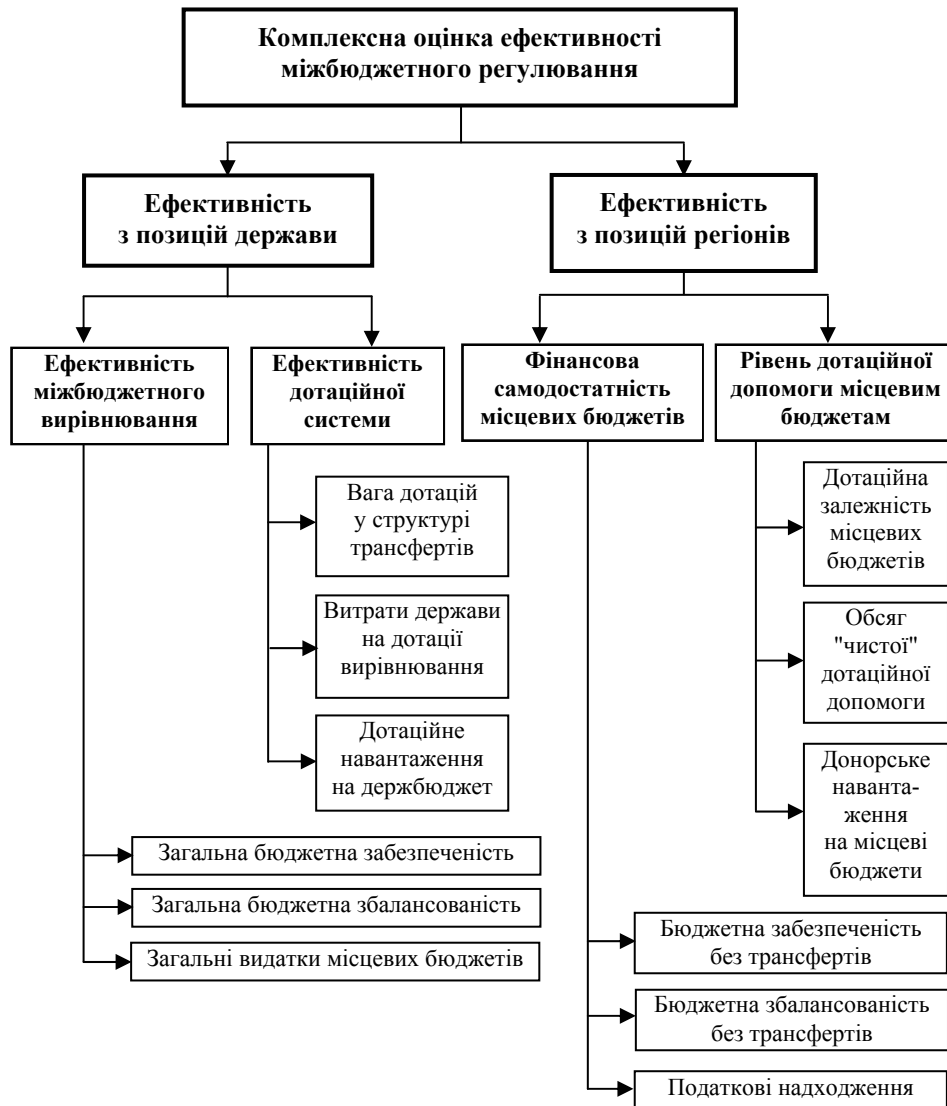
- *рівень дотаційної залежності місцевих бюджетів*, що характеризує бюджетну самостійність регіонів, ступінь їх залежності від центру;
- *обсяг "чистої" дотаційної допомоги*, що дозволяє порівняти обсяги централізованої фінансової допомоги;
- *ступінь донорського навантаження на місцеві бюджети*, що на регіональному рівні характеризує співвідношення між рівнями дотаційності та донорства місцевих бюджетів регіону.

У цілому ієрархічна структура аналізу проблеми оцінки ефективності системи міжбюджетного регулювання приведена на рис. 1.

Кожен рівень ієрархії характеризує проблему з різних точок зору та з різним ступенем деталізації. Крім того, він відрізняється різним ступенем впливу на кінцеву оцінку.

Кожному критерію оцінки, визначеному на четвертому рівні ієрархії, відповідає показник, чисельне значення якого розраховується на основі офіційних статистичних даних. Кількісні значення системи показників у цілому по Україні за 2001–2007 рр. приведені в табл. 1. Для їх розрахунку використовувалися офіційні статистичні дані Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Державного казначейства України.

Процедура розрахунку комплексної оцінки ефективності функціонування системи міжбюджетного регулювання в Україні протягом 2001–2007 рр. була виконана з використанням програмного забезпечення, розробленого в Національному інституті стратегічних досліджень. Результати розрахунку представлені в табл. 2–4.



**Рис. 1. Ієрархія аналізу проблеми ефективності міжбюджетного регулювання**

*Таблиця 1*

**Чисельні значення системи показників для розрахунку комплексної оцінки ефективності міжбюджетного регулювання**

Система показників	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1. Загальна бюджетна забезпеченість місцевих бюджетів України (загальні доходи на душу наявного населення, грн)	509,66	573,07	719,84	836,96	1143,07	1580,36	1974,29
2. Загальна збалансованість місцевих бюджетів України (частка загальних доходів у видатках, %)	100,35	101,86	101,59	98,04	100,26	100,36	101,71



**Комплексна оцінка ефективності системи міжбюджетного регулювання...**

Система показників	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3. Загальні видатки місцевих бюджетів на душу наявного населення, грн	507,88	562,6	708,59	853,71	1140,11	1574,64	1941,11
4. Питома вага дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, %	55,51	48,23	55,26	55,35	61,85	49,89	41,32
5. Середній обсяг витрат держбюджету на дотації вирівнювання (на душу населення, грн)	30,41	26,58	86,29	163,08	276,53	333,24	317,17
6. Рівень дотаційного навантаження на держбюджет (частка дотацій з держбюджету у загальному обсязі дотацій з держбюджету та надходжень до держбюджету, %)	61,38	59,1	73,24	85,39	90,8	92,26	83,02
7. Рівень бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів України без урахування трансфертів (доходи на душу населення без врахування трансфертів, грн)	361,96	394,17	473,73	481,52	645,59	851,14	1009,29
8. Питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України без трансфертів, %	83,2	84,7	82,4	80,4	77,8	77,6	77,5
9. Рівень бюджетної збалансованості без врахування трансфертів (частка доходів у видатках місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів, %)	79,33	78,38	71,9	58,72	58,22	55,12	54,28
10. Дотаційна залежність місцевих бюджетів (питома вага доходів місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, %)	28,98	31,22	34,19	42,47	43,53	46,14	48,88
11. Чиста дотаційна допомога місцевим бюджетам у розрахунку на душу населення, грн	30,41	26,58	86,29	163,08	276,53	333,24	317,17
12. Рівень донорського навантаження на місцеві бюджети (частка коштів, що передаються до держбюджету, в обсязі відрахувань з держбюджету та в держбюджет, %)	38,61	40,89	26,76	14,61	9,2	7,74	16,98

Джерело: Статистичний збірник Бюджет України 2004. – К.: Мінфін України, 2005; Оперативні дані Мінфіну про виконання Бюджету-2005 та Бюджету-2006 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство. – Доступний з: <<http://rada.gov.ua>>; Закон України "Про державний бюджет на 2007 рік" [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. Законодавство. – Доступний з: <<http://rada.gov.ua>>.



Таблиця 2

**Комплексна оцінка ефективності міжбюджетного регулювання  
за 2001–2007 рр.**

Роки	Комплексна оцінка
2001	0,49
2002	0,52
2003	0,51
2004	0,35
2005	0,46
2006	0,47
2007	0,51

Джерело: за власними розрахунками.

Таблиця 3

**Оцінки ефективності міжбюджетного регулювання за 2001–2007 рр.  
другого рівня ієрархії**

Роки	Ефективність міжбюджетного регулювання з позицій держави	Ефективність міжбюджетного регулювання з позицій регіонів
2001	0,53	0,46
2002	0,57	0,46
2003	0,54	0,48
2004	0,31	0,40
2005	0,45	0,46
2006	0,43	0,51
2007	0,57	0,46

Джерело: за власними розрахунками.

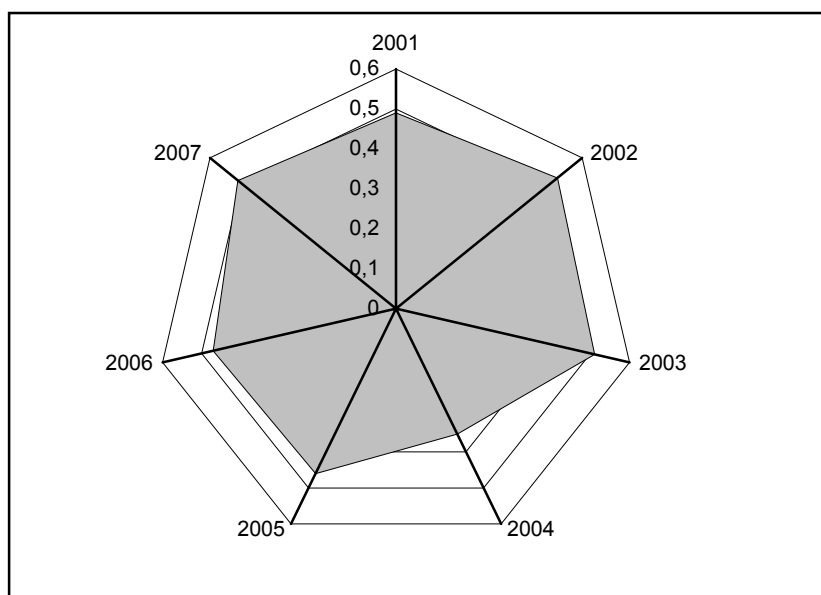
Таблиця 4

**Оцінки ефективності міжбюджетного регулювання за 2001–2007 рр.  
третього рівня ієрархії**

Роки	Ефективність міжбюджетного вирівнювання	Ефективність дотаційної системи	Фінансова самодостатність місцевих бюджетів	Дотаційна допомога місцевим бюджетам
2001	0,21	0,87	0,60	0,34
2002	0,37	0,78	0,67	0,27
2003	0,41	0,69	0,52	0,44
2004	0,15	0,48	0,25	0,53
2005	0,49	0,41	0,21	0,70
2006	0,69	0,14	0,27	0,73
2007	0,99	0,11	0,33	0,58

Джерело: за власними розрахунками.

Як показує аналіз, загальна оцінка ефективності діючої системи міжбюджетного регулювання в цілому по країні залишається далекою від оптимального рівня: протягом семи років вона змінювалася у діапазоні від 0,35 до 0,52 (рис. 2).



**Рис. 2. Комплексна оцінка загальної ефективності міжбюджетного регулювання у 2001–2007 рр.**

Згідно з отриманими результатами, найменш ефективним міжбюджетне регулювання було у 2004 р. – усього 0,35 від можливого максимального рівня. Виконані розрахунки показують, що найвищого рівня ефективності ця система досягала в 2002 та 2003 рр. (0,52 та 0,51 відповідно) і може досягнути такого ж рівня у 2007 р. (0,51).

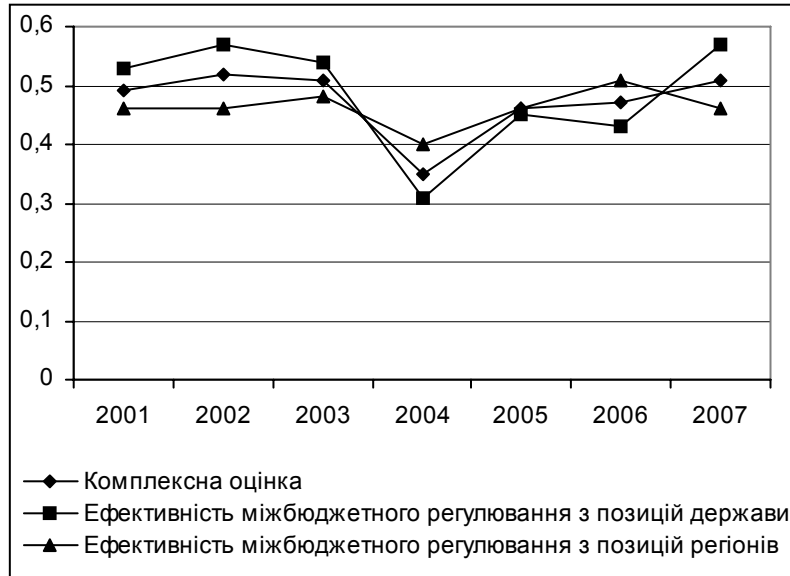
З позицій забезпечення загальнонаціональних інтересів ефективність системи міжбюджетного регулювання оцінюється на такому ж низькому рівні, змінюючись в інтервалі від 0,31 до 0,57. Якщо ж оцінювати діючу систему міжбюджетного регулювання "знизу", тобто з позицій регіонального розвитку, то її ефективність змінюється в більш вузькому діапазоні – від 0,4 до 0,51.

Отримані результати показують, що якщо до 2004 року міжбюджетне регулювання насамперед орієнтувалося на забезпечення інтересів центру, то в 2004–2006 рр. воно більш враховувало інтереси регіонів. Але в 2007 р. тенденція знову змінилася: аналіз планових показників свідчить, що в 2007 р. в загальній оцінці ефективності міжбюджетних відносин інтереси центру будуть ураховані значно більше, ніж інтереси регіонів (0,57 проти 0,46) (рис. 3).

Детальніший аналіз оцінок третього рівня ієрархії показує поступове зростання ефективності механізму міжбюджетного вирівнювання. Перші чотири роки (2001–2004) ефективність цього механізму була досить низькою. Досягнення загальнонаціональних інтересів забезпечувалося в основному за рахунок раціональної структури міжбюджетних трансфертів та порівняльно невеликих їх обсягів. Однак з кожним роком механізм формульного підходу все більш удосконалювався і поступово став відігравати все більш значну

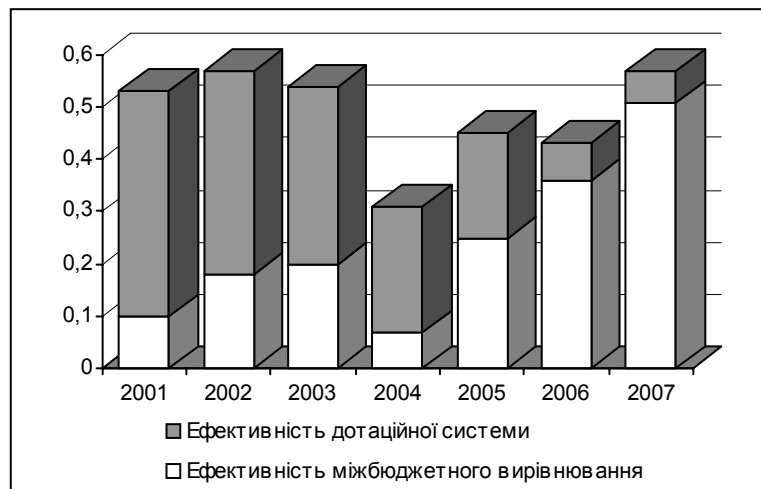


роль в міжбюджетному регулюванні, здійснюючу все вагоміший вплив на його ефективність. У 2005 р. міжбюджетне вирівнювання вже забезпечувало більш половини загальної оцінки ефективності, в 2006 та 2007 рр. інтереси центру в міжбюджетному регулюванні вже на 88–90% повинні бути забезпечені за рахунок якісного міжбюджетного вирівнювання.



**Рис. 3. Динаміка зміни оцінок ефективності діючої системи міжбюджетного регулювання за 2001–2007 рр.**

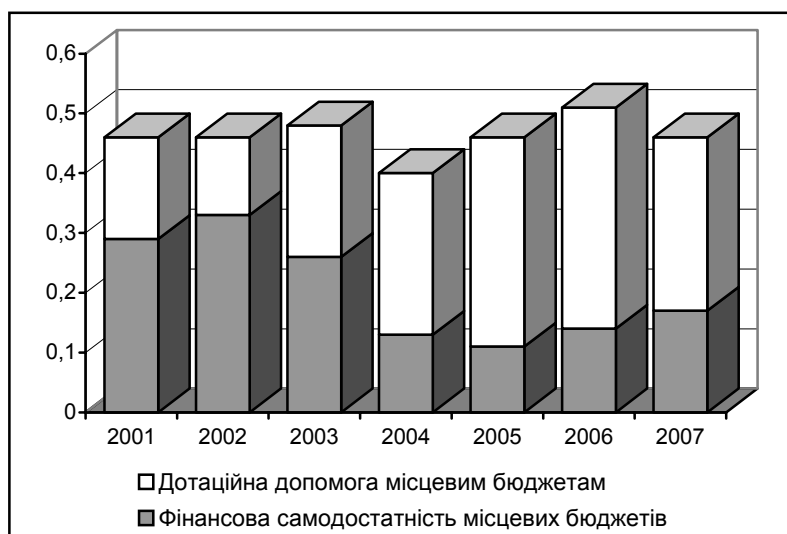
Таким чином, для підвищення ефективності міжбюджетного регулювання центральна влада все більш уваги приділяє удосконаленню механізму міжбюджетного вирівнювання, і все менше – шляхам удосконалення структури міжбюджетних трансфертів (рис. 4).



**Рис. 4. Структура оцінки ефективності міжбюджетного регулювання стосовно досягнення загальнонаціональних інтересів за 2001–2007 рр.**



З позицій регіонів тільки перші три роки (2001–2003) ефективність міжбюджетного регулювання значною мірою забезпечувалася за рахунок стимулювання розвитку власних ресурсів місцевих бюджетів. Починаючи з 2004 р. відбулося поступове зростання значення централізованої допомоги місцевим бюджетам у вигляді дотацій і субвенцій. Так, планові показники 2007 р. свідчать про зростання ролі дотаційної допомоги (0,27) та зменшення ролі фінансової самодостатності регіонів (0,17) у загальній оцінці ефективності міжбюджетного регулювання з позицій регіональних інтересів (рис. 5).



**Рис. 5. Структура оцінки ефективності міжбюджетного регулювання з точки зору досягнення регіональних інтересів за 2001–2007 рр.**

Запропонований підхід може бути використаний як основа для організації постійно діючого моніторингу ефективності міжбюджетного регулювання з метою виявлення загроз національній економічній безпеці і визначення пріоритетних напрямів їх усунення.

Комплексний аналіз ефективності системи міжбюджетного регулювання показав, що прийняття Бюджетного кодексу стало першим системним кроком, який заложив основи формування нової системи міжбюджетних відносин [11]. Однак прийняття Бюджетного кодексу не вирішило всіх проблем, пов'язаних з забезпеченням самостійності місцевих бюджетів та стратегічними цілями регіонального розвитку. Головною проблемою міжбюджетних відносин залишається значна централізація фінансових ресурсів. Все більше місцевих бюджетів стають залежними від міжбюджетних трансфертів, що надаються їм з державного бюджету. Серед основних проблемних питань, що набувають на сьогоднішній день особливої актуальності, слід, в першу чергу, відзначити:

– значну централізацію повноважень держави щодо розподілу міжбюджетних трансфертів;



- недоліки формульного підходу до розподілу обсягів міжбюджетних трансфертів;
- невизначеність у розподілі повноважень між владою різних рівнів;
- поглиблення диспропорцій регіонального розвитку;
- зниження стимулів регіонального економічного розвитку.

### **Література**

1. Азаров М.Я., Ярошенко Ф.О., Бодров В.Г. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. – К.: НДФІ, 2004. – 400 с.
2. Луніна І.О. Державні фінанси України в перехідний період. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.
3. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. – К.: НДФІ, 2005. – 257 с.
4. Сухоруков А.І. Сучасні проблеми фінансової безпеки України. – К.: НІПМБ, 2005. – 140 с.
5. Постанова Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 № 17 "Про результати аналізу формування і надання з Державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003–2004 роках". – Київ: Рахункова палата України, 2004. – Вип. 16.
6. Власюк О.С. Можливості застосування аналітичного планування для обґрунтування та підготовки рішень на вищих рівнях управління. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1995. – 72 с.
7. Замков О.О., Толстопятенко А.В., Черемных Ю.И. Математические методы в экономике. М.: МГУ, Изд-во "ДИС", 1997. – 360 с.
8. Власюк О.С., Пирожков С.І. Індекс людського розвитку: досвід України. – К.: Національний інститут стратегічних досліджень, 1995. – 83 с.
9. Котлер Ф. Маркетинг менеджмент. – СПб.: Питер Ком, 1998. – 896 с.
10. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. – К.: Київський нац. торг.-екон. ун-т, 2001. – 309 с.
11. Бюджетний кодекс України. – К.: Атака, 2002. – 80 с.