**Механізм міжбюджетних відносин як фактор стимулювання економічного зростання**

Питання, пов’язані зі стабілізацією нашої економіки, повинні розв’язуватись із урахуванням діючих фінансових механізмів, одним з яких є механізм міжбюджетних відносин.

Перш ніж визначити вплив міжбюджетних відносин на збільшення масштабів сукупного виробництва і споживання в країні, покажемо особливості механізму їх функціонування.

Механізм міжбюджетних відносин є певною системою принципів, інструментів та методів управління господарськими зв’язками, в які вступають суб’єкти цих відносин. До структури такої системи входять три блоки:

* принципи управління, які визначають певну ідеологію підходу до міжбюджетних відносин. Розрізняють два головних принципи міжбюджетного співробітництва: централізм та повна фіскальна децентралізація. В реальному житті ці принципи частіше застосовуються зараз у комбінованому вигляді, включаючому окремі елементи першого та другого підходів;
* сукупність конкретних методів та інструментів регулювання. До цього блоку належать, наприклад, дотації, субвенції, бюджетні позички тощо;
* інституційно-правові структури. Цю підсистему механізму складають різні правові норми, правила й угоди, які регламентують порядок здійснення міжбюджетного співробітництва.

Принципи управління, визначені у складі досліджуваного механізму, є однією з актуальних проблем, над розв’язанням якої працюють уряди кожної держави. Так, система бюджетного федералізму у США, побудована на основі децентралізованого поділу повноважень між федеральними і регіональними владами у фінансовій сфері цієї держави, але під головуванням федерації, формувалася десятки років у суперечливих умовах. І тільки протягом останнього десятиріччя склалася стабільна система фінансової взаємодії федерації, штатів і муніципалітетів.

Принцип централізму був покладений в основу механізмів міжбюджетних відносин в СРСР і в ряді країн Східної Європи. Він полягав, по-перше, у тому, що значна частина фінансових ресурсів зосереджувалася в руках державного бюджету (понад 50 %), а решта коштів була децентралізована, тобто знаходилась у розпорядженні місцевих і республіканських бюджетів союзних республік. По-друге, статті доходів і видатків державного бюджету, республіканського та місцевих бюджетів в основному співпадали.

У 90-ті рр. принцип централізму в названих країнах все більше поступається місцем принципу фіскальної децентралізації. Проявом повного досягнення децентралізованого підходу у формуванні міжбюджетного механізму було застосування при формуванні союзного бюджету колишнього СРСР у 1991 р. методу матрикулярних внесків. Цей хід у перебудові взаємовідносин бюджетів різних рівнів послугував одним з факторів розпаду союзної державності.

Поєднання принципів централізму і повної фіскальної децентралізації дало основу для розробки сучасних теоретичних концепцій організації міжурядових фінансових відносин, таких як бюджетний унітаризм, бюджетний федералізм та субсидарність. Якщо перші дві концепції будуються на ознаках відповідного державного ладу (федерального та унітарного), то остання враховує можливості кожної владної структури вирішувати проблеми найбільш ефективним чином за умови максимальної її наближеності до місця подій [1].

Досвід використання централізованого регулювання міжбюджетних відносин Україна має з часів, коли вона перебувала у складі Радянського Союзу. Рішення місцевих органів влади цілком залежали від директив вищестоящого державного центру [2]. Організація міжурядових фінансових відносин з доходів в той час здійснювалась за такою схемою (див. рис. 1).

Республіканський бюджет

Державні доходи і податки + кошти державного соціального страхування + інші неподаткові доходи

Відрахування від державних доходів і податків + місцеві податки і збори + доходи від підприємств і майна, підвідомчих органам влади цього рівня + інші неподаткові доходи

Централізована ланка місцевих бюджетів

(обласні і районні бюджети)

Базовий рівень місцевих бюджетів (сільські, селищні, міські, районні у містах бюджети)

*Рис. 1. Схема міжбюджетних відносин Української РСР*

Така модель фінансових відносин між рівнями влади по вертикалі стала значним гальмом у побудові нової фінансової системи суверенної України та забезпеченні її соціально-економічного розвитку. Зокрема, через залежність бюджетів від функціонування промислових і сільськогосподарських підприємств, які забезпечували бюджетну систему країни доходами не менш ніж на 90 %, відсутність у місцевих органів влади власної стабільної фінансової бази, нормативних актів, які визначали б порядок проведення взаєморозрахунків і надання дотацій, бюджетних позичок тощо.

Віддаляючись від принципу централізованого керування міжбюджетними відносинами було б недоцільно реалізовувати принцип децентралізації у крайньому його вираженні, тобто формувати бюджет “знизу догори”. Ми вже згадували про застосування такого підходу в СРСР у 1991 р. Застосування його в сучасних умовах на терені нашої країни остаточно зруйнувало б фінансову систему України. Не слід також вводити у бюджетну політику положення концепції бюджетного федералізму через причини функціонування в нашій державі унітарного ладу.

Інструментальну основу регулювання міжбюджетних взаємовідносин в Україні становить сукупність фінансових методів, до складу яких входять: власні доходні джерела, регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, закріплені доходи, бюджетні позички, дотації, субвенції, субсидії, взаєморозрахунки, перерахування до Державного бюджету України, передача коштів з Державного бюджету України обласним і районним бюджетам для розподілу їх між територіальними громадами або для виконання спільних проектів, кошти, залучені на договірних засадах з місцевих бюджетів до обласних і районних бюджетів для реалізації спільних програм.

На думку деяких вітчизняних дослідників, сфери державних фінансів України, окремі методи міжбюджетних відносин є непридатними для нових умов розвитку бюджетної системи нашої держави. Насамперед йдеться про використання регульованих дохідних джерел і нормативів відрахувань від цих надходжень. У своїх працях [3; 4] вони наводять такі аргументи необхідності скасування зазначених методів міжурядових фінансових взаємовідносин:

1. Спричинення цими методами наростання суперечностей між центральною владою, з одного боку, і місцевою та регіональною, з іншого, що призводить до порушення зарахування регульованих доходів у місцеві бюджети.
2. Породження розподілом прямих податків складних проблем при визначенні походження конкретних доходів і неможливість розщеплення непрямих податків між рівнями державної влади.
3. Щорічні зміни у нормативах відрахувань від регульованих доходів не дають можливості місцевим органам влади здійснювати повноцінне бюджетне планування на наступний рік.

На противагу цим аргументам висуваються тільки два докази на захист методів регульованих податків і встановлення нормативів відрахувань від цих платежів:

1. Диференціація часток розподілу податків сприяє посиленню впливу розщеплення платежів на стимули до збирання різних податків.
2. Застосування розподільчого методу є ефективним інструментом для уряду, завдяки якому він може змусити області-донори виконувати свої зобов’язання.

Вагомість двох останніх положень при формуванні механізму міжбюджетних відносин в Україні підтверджується аналізом скасування регульованих доходів у 1997 і 1998 рр. Зокрема, виключення у 1997 р. ПДВ з переліку податкових доходів місцевих органів влади призвело до зменшення надходжень з цього платежу в Державний бюджет 1998 р. порівняно з 1996 р. на 6 %. При цьому ті області, які одержували ПДВ повністю у 1996 р., виконали завдання щодо збирання цього платежу для Державного бюджету на 91 % в 1998 р., в той час як області, яким були встановлені менші частки відрахувань від ПДВ, забезпечили його надходження до бюджету центрального уряду 1998 р. на 97 % щодо відповідного показника 1996 р. Зацікавленість регіонів у збиранні податків зумовлюється подвійною підпорядкованістю місцевих відділень Державної податкової адміністрації України – формально вони підпорядковані тільки урядові, однак вплив на їхні дії місцевого органу влади, на території якого вони живуть і працюють, не слід недооцінювати.

В Україні розподіл регульованих податків має свої особливості. По-перше, починаючи з 1997 р., ПДВ до бюджету місцевих органів влади не надходить. По-друге, акцизний збір був неформально поділений на 2 види: від вітчизняних товарів та від продуктів іноземного виробництва. При цьому перший вид акцизного збору залишився регульованим податком, другий – закріпленим за Державним бюджетом. По-третє, незважаючи на повне виключення у 1997 р. з переліку дохідних джерел Державного бюджету прибуткового податку з громадян і податку на прибуток підприємств, ці платежі залишилися регульованими, про що свідчить встановлення нормативів відрахувань від цих доходів 1999 р. Зазначені особливості фіскального розподілу основних загальнодержавних податкових надходжень знайшли своє відображення у таблиці 1.

*Таблиця 1*

Розподіл регульованих загальнодержавних платежів між бюджетними рівнями України у 1997-1999 рр.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Показник | ПДВ | | | Податок на прибуток підприємств\* | | | Прибутковий податок з громадян\* | | | Акцизний збір з вітчизняних товарів \* | | |
| 1997 | 1998 | 1999 | 1997 | 1998 | 1999 | 1997 | 1998 | 1999 | 1997 | 1998 | 1999 |
| Державний бюджет | 100 | 100 | 100 | -- | -- | 14,1 | -- | -- | 13,5 | 50 | 100 | 54,4 |
| Місцеві бюджети | -- | -- | -- | 100 | 100 | 85,9 | 100 | 100 | 86,5 | 50 | -- | 45,6 |

\*У 1999 р. по податку на прибуток підприємств, прибутковому податку з громадян і акцизному збору були встановлені для місцевих органів влади індивідуальні ставки відрахувань.

Проведення аналізу необхідності подальшого використання у механізмі міжбюджетних взаємовідносин України методів регульованих податків і нормативів відрахувань від них засвідчує, що, незважаючи на їхні недоліки, переваги, які вони забезпечують, є більш вагомими у фіскальній політиці України. Незайвим було б нагадати, що регульовані доходи в структурі місцевих бюджетів складають не менше 70 % їхніх доходів, і тому вилучення цих платежів з переліку надходжень цих бюджетів відчутно позначиться на фінансовій самостійності регіонів.

Доцільно зберегти принцип зацікавленості центральних і місцевих органів влади у мобілізації загальнодержавних податків, зборів та інших обов’язкових платежів. Однак при цьому потрібно врахувати досвід інших країн, зокрема:

1. Нормативи відрахувань від регульованих доходів повинні встановлюватися шляхом використання єдиної методології.

2. Закріплення нормативів відрахувань від регульованих платежів на постійній основі (не менше трьох років) у законі про Державний бюджет України.

3. Слід встановити розміри мінімальних часток загальнодержавних податків для місцевих бюджетів найнижчого рівня.

4. Відновити регульований характер ПДВ і затвердити його за місцевими бюджетами в обсязі не менш як 5 % загальної суми надходжень від кожного регіону.

В умовах, коли закріплених і регульованих доходів недостатньо, збалансування міжбюджетних відносин проводиться за допомогою трансфертів. В Україні законодавством передбачається застосування трьох видів трансфертів: дотацій, субсидій та субвенцій. Проте трансферти поки що в Україні відігравали і продовжують відігравати незначну роль (див. табл. 2).

У порівнянні з 1992 р. відсоток трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 7 останніх років зріс на 12,2 % і склав 12,7 %.

*Таблиця 2*

**Питома вага трансфертів Державного бюджету в доходах місцевих бюджетів України і кількість дотаційних регіонів в 1992 — 1998 рр.**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Платежі | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Транс-ферти - всього, % | 0,5 | -- | 9,3 | 5,6 | 7,5 | 16,3 | 12,7 |
| В тому числі:  дотації, % | -- | -- | -- | 5,6 | 7,5 | 16,3 | 12,6 |
| субвен-ції, % | 0,5 | -- | 9,3 | -- | -- | -- | 0,1 |
| Кількість дотац. регіонів | 3 | -- | 22 | 14 | 12 | 20 | 22 |

Перевага серед видів трансфертних ресурсів останнім часом надається дотаціям, покликаним збалансувати дохідні і витратні частини місцевих бюджетів. Зростання питомої ваги трансфертів у дохідних джерелах місцевих бюджетів зокрема обумовлене тенденцією зростання числа дотаційних областей. У 1999 році дотуванню підлягають усі регіони України. За такими кроками центрального уряду простежується його намагання до вилучення і централізованого розподілу ресурсів.

Відображення питомої ваги трансфертів у доходах місцевих бюджетів дає узагальнену збалансовану картину отримання регіонами фінансової допомоги з центру і не враховує індивідуальних потреб у ній кожної обласної адміністративно-територіальної одиниці. За рівнем дотаційності бюджетів областей їх можна класифікувати на три групи: найменш дотаційні (0-20 % у загальному обсязі кожного бюджету області), середньодотаційні (20-40 %), надтодотаційні (40-60 %). До першої групи слід віднести Автономну Республіку Крим, Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Київську, Луганську, Львівську, Миколаївську, Одеську, Полтавську, Сумську, Харківську області, міста Київ і Севастополь; до другої – Вінницьку, Івано-Франківську, Рівненську, Херсонську, Хмельницьку, Черкаську, Чернівецьку, Чернігівську області; до третьої – Волинську, Житомирську, Закарпатську, Кіровоградську, Тернопільську області.

Диференціація регіонів України обумовлена їх різним рівнем економічного розвитку, передусім у промисловому плані. Більшість першої групи – менш дотаційних областей -- складають адміністративно-територіальні одиниці Сходу України. На Східний економічний макрорайон припадає 65 % виробництва промислової та 33 % сільськогосподарської продукції, 51,8 % експорту України. На противагу йому стоїть розвиток Західного економічного макрорайону, питома вага якого в товарній продукції промисловості України набагато нижча від зазначених вище показників і складає близько 37 %, сільського господарства, навпаки, вища – 52 % [5].

Перевищення частки промислової продукції над сільськогогосподарським товарним обсягом дає підстави говорити, що східні області України мають більш широку податкову базу, ніж західні, відповідно величина податкових і неподаткових надходжень буде більше саме у цих областей, і тільки вони спроможні найбільш повно надати товари суспільного вжитку мешканцям, які проживають на їх території.

В Україні продовжує застосовуватися порядок надання дотацій і субвенцій шляхом переливу коштів від “заможних” східних областей до “бідних” областей через Державний бюджет, який при цьому безпосередньо бере участь. Такий порядок не обумовлюється технічними деталями у нормативній базі нашої країни і проводиться безсистемним способом. На нашу думку, більш доцільним було б застосування такої схеми надання трансфертів, яка б передбачала створення фонду фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень (див. рис. 2).

Запровадження наведеного механізму трансфертування у бюджетній системі України передбачає використання формули, яка б враховувала фіскальні можливості і частково бюджетні потреби територіальних громад та їх об’єднань:

Ті = (Пср – Пі) + ((Ві – Вср) / Вср) \* Пср \* Сті,

де Ті – величина трасферту, який має одержати чи сплатити і-та область;

Пср – середня по областях податкоспроможність;

Пі – податкоспроможність і-тої області;

Ві – видатки і-тої області, необхідні для задоволення потреб населення, що проживає на її території, у суспільних товарах і послугах;

Вср – середні видатки в усіх областях;

Сті – середня ставка, за якою оподатковується дохідна база і-тої області.

Податкоспроможність є ключовою у фінансовому плані категорією, кількісні виміри якої відображають можливості регіону щодо виділення в бюджет країни грошових ресурсів після задоволення потреб власних відтворювальних процесів. Оскільки для економічного зростання регіону і країни в цілому необхідно не просте, а розширене відтворення для нарощування національного багатства та всіх процесів життєдіяльності суспільства, формалізовано податкоспроможність можна відобразити таким чином:

П = ВВП – Пв,

де П – податкоспроможність області;

ВВП – валовий внутрішній продукт області;

Пв – потреби на відтворювальні процеси в області.

Під середньою по областях податкоспроможністю треба розуміти обсяг доходів в межах України, що може бути об’єктом оподаткування закріпленими за громадами податками і припадає на одиницю адміністративно- територіального утворення (одну область). Ті громади, що мають доходи, нижчі рівня середньої податкоспроможності, потребуватимуть фінансової допомоги для надання послуг на відповідному рівні. Інша група громад матиме надлишок власних фінансових ресурсів для цих потреб і повинна їхню частину передати державі (критерії віднесення регіонів до групи “бідних” і “багатих”, а також місцевих бюджетів до категорій “донорів”, “реципієнтів” і “нейтралістів” подано у рис. 2).

Пропонована схема передбачає створення фондів фінансової підтримки як на рівні центральної влади, так і на регіональному рівні.

Фонд фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень на державному рівні повинен шомісячно нараховуватися від фактичних надходжень в Державний бюджет ПДВ і податку на прибуток підприємств, а також коштів, що отримують “багаті” регіони від прибуткового податку з громадян, за нормативом, встановленим Законом про Державний бюджет України. Формування ж регіональних фондів фінансової взаємодопомоги забезпечуватиметься перерахуванням грошових ресурсів від місцевих бюджетів “донорів” відповідно по податку на прибуток підприємств чи прибутковому податку з громадян (див. рис. 2) за нормативом, закріпленим окремим законом. Право на допомогу із цих фондів слід надавати тим регіонам, які мають податкоспроможність на рівні менше 5 % від середньої податкоспроможності в межах “багатих” областей та 8 % -- на території “бідних” областей. Внески до фондів мають здійснювати громади із податкоспроможністю, що перевищує 2 % від середньої податкоспроможності по регіонах країни в “багатих” областях та 10 % -- в ”бідних”.

Розглянувши особливості механізму міжбюджетних відносин в Україні, доцільно було б перейти до аналізу ролі цього механізму в процесі стимулювання економічного зростання в країні. Для пояснення механізму економічного зростання існують різні моделі, серед яких найбільш поширеними є моделі мультиплікатора. Узагальнюючим показником динаміки економічного зростання вважається збільшення валового внутрішнього продукту (ВВП). Як потужний інструмент забезпечення поступового росту ВВП представники кейнсіанства вважають бюджетну політику.

*Рис. 2. Надання трансфертів між ланками бюджетної системи, яку можна було б запровадити в Україні*

### Державний бюджет України

Фонд фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень

“Багаті” регіони, податкоспроможність яких вища за середню по областях України

“Бідні” регіони, податкоспроможність яких нижча за середню по областях України

Регіональні фонди фінансової взаємодопомоги

Регіональні фонди фінансової взаємодопомоги

Місцеві бюджети-“донори”, фіскальний потенціал яких перевищує середній по регіонах рівень податкоспроможно-сті на 2 %

Місцеві бюджети-“реципієнти”, фіскальний потенціал яких нижче середнього по регіонах рівня податкоспромож-ності на 5%

Місцеві бюджети-“донори”, фіскальний потенціал яких перевищує середній по регіонах рівень податкоспромож-ності на 10 %

Місцеві бюджети-“реципієнти”, фіскальний потенціал яких нижче середнього по регіонах рівня податкоспрожності на 8 %

Місцеві бюджети-“нейтралісти”, фіскальний потенціал яких складає від 95 до 102 % від середнього по регіонах рівня податкоспроможності

Місцеві бюджети-“нейтралісти”, фіскальний потенціал яких складає від 92 до 110 % від середнього по регіонах рівня податкоспроможності

У рівнянні ВВП бюджетні видатки G виступають як метод, за посередництвом якого державні органи влади намагаються досягнути стабільності у зростанні ВВП:

ВВП = C + I + G + Nx,

де C – витрати споживачів;

I – інвестиційні витрати;

G – державні витрати;

Nx – чистий експорт, який визначається як різниця між експортом та імпортом країни.

Ступінь впливу державних видатків на зростання ВВП можна оцінити за допомогою бюджетного мультиплікатора на ВВП:

mG = ΔВВП / ΔG = 1 / (1 – MPC),

де MPC – гранична схильність до споживання, що є реакцією витрат споживачів на зміну величини ВВП.

Представимо формулу бюджетного мультиплікатора у такому вигляді:

mG = ΔВВП / ΔG = 1 / (1 – (dC / d ВВП))

і визначимо з неї зміну ВВП:

Δ ВВП = 1 / (1 – (dC / dВВП)) \* ΔG.

Позначимо через ΔGД – зміну видатків Державного бюджету України, а через ΔGМ – зміну видатків місцевих бюджетів, тоді економічне зростання визначатиметься, як:

Δ ВВП = ΔGД / (1 – (dC / dВВП)) + ΔGМ / (1 – (dC / dВВП)).

Першу частину цього рівняння ΔGД / (1 – (dC / dВВП)) можна позначити через Δ ВВПД, а другу частину ΔGМ / (1 – (dC / dВВП)) через Δ ВВПМ.

Протягом 7 останніх років у структурі зведенного бюджету між видатками Державного і місцевих бюджетів встановилося співвідношення 61,6 : 38,4.

Завершенного вигляду формула економічного зростання набуде у такій формі:

Δ ВВП = Δ ВВПД + Δ ВВПМ = ΔGД / (1 – (dC / dВВП)) + ΔGМ / (1 – (dC / dВВП)) = 0,62 \* ΔG / (1 – (dC / dВВП)) + 0,38 \* ΔG / (1 – (dC / dВВП)).

З означеної формули можна вивести мультиплікатор Державного бюджету:

mД = ΔВВПД / ΔG = 0,62 / (1 – (dC / d ВВП)),

а також мультиплікатор місцевих бюджетів:

mМ = ΔВВПМ / ΔG = 0,38 / (1 – (dC / d ВВП)).

З огляду на одержані формули мультиплікаторів можна зробити висновок, що на економічне зростання в Україні більший вплив має Державний бюджет (майже в 1,6 раза, ніж місцеві бюджети). Крім того, уряд нашої країни притримується тієї концепції регулювання економіки, яка відводить у цьому процесі переважну роль Державному бюджету перед місцевими. Звичайно, у місцевих органів влади немає таких важелів регулювання економіки і соціальної сфери. Це стосується насамперед монетарної політики, валютного регулювання, контролю над інфляцією, митних тарифів, встановлення експортно-імпортних та інших квот, процентної та курсової політики, бюджетного механізму.

Оцінку впливу міжбюджетного розподілу державних функцій можна привести за допомогою показника еластичності ВВП з державних видатків:

ВВПt+1 – ВВПt

ВВПt

##### Е = --------------------,

### Gt+1 – Gt

Gt

де ВВП – валовий внутрішній продукт за період t+1 i t;

G – державні видатки за період t+1 i t.

Досить зручним є визначення цього показника з боку Державного і місцевих бюджетів.

За період 1992-1998 рр. зміна видатків Державного бюджету зумовила піднесення ВВП:

ЕД = ((103700 – 50,3) / 50,3) / ((15968,8 – 11,9) / 11,9) = 1,54.

Відповідний коефіцієнт еластичності ВВП по видатках місцевих бюджетів за цей же період часу складатиме:

ЕМ = ((103700 –50,3) / 50,3) / ((14537,6 – 7,2) / 7,2) = 1,02.

Залежність зміни ВВП від коливання видатків Державного бюджету більш еластична, ніж відповідний вплив на цей показник витратної частини місцевих бюджетів у 1,5 раза. Показник еластичності вказує на те, що зростання ВВП в 1,54 раза обумовлене підвищенням видатків Державного бюджету на одиницю. Найбільш яскраво еластичність ВВП підкреслюється реальним прикладом ситуації, що склалася у видатковій частині Державного бюджету. Починаючи з 1996 р., загальний обсяг витрат цього центрального фонду зменшується в порівнянні з показником попереднього року. Так, у 1997 р. Державний бюджет профінансував 20,6 млрд. гривень, що на 1,8 млрд. гривень менше за відповідну суму його видатків 1996 р., а в 1998 р. видатки склали 16 млрд. гривень, що на 22,3 % менше фактичного показника попереднього року. На фоні скорочення видатків величина ВВП з кожним роком зростала з перевищенням у 13 % у 1997 р. в порівнянні з 1996 р. і 12 % у 1998 р. на відміну від попереднього року.

Коефіцієнт еластичності ВВП з видатків місцевих бюджетів займає одиничну позицію, яка передбачає пропорційну зміну величини ВВП залежно від зміни розміру витрат місцевих бюджетів. Середній щорічний ріст ВВП і видаткового обсягу місцевих бюджетів становить 6,8.

Стимулювання економічного зростання за посередництвом державних видатків можна відобразити графічно. Найбільш ґрунтовні дослідження в цій ділянці економічної науки були проведені представниками кейнсіанського напряму. Скористаємося розробленим ними графіком “кейнсіанського хреста” (див. рис. 3).

Y=Е

ЕG2

#### Сукупні Е’G2

витрати, EG1

Е Е’G1

EД2

Е’Д2 ΔGД

ЕД1

Е’Д1

ЕМ1

ΔGД

Е’М1 ЕМ2

Е’М2

0 YМ2 YМ1 Y Д1 YД2 YG1 YG2 ВВП, Y

###### *Рис. 3. Зміна державних видатків у кейнсіанській моделі*

На графіку: Е’М2 = YМ2; Е’М1 = YМ1; Е’Д1 = YД1; Е’Д2 = YД2; Е’G1 = YG1; Е’G2 = YG2. ЕМ1 і ЕМ2 відображують початкове і кінцеве положення прямої сукупних витрат, яка містила б з державних витрат тільки видатки місцевих бюджетів. ЕД1 і ЕД2 – положення прямої сукупних витрат за умови включення до її складу з обсягу державних закупок фінансування державного бюджету на вихідній та заключній стадіях розміщення. ЕG1 i EG2 – встановлені прямі сукупних витрат, які включають державні видатки повністю до і після зміни їх становища. YМ1, YМ2, YД1, YД2, YG1, YG2 -- показники ВВП, які відповідають перетину прямих сукупних витрат з прямою Y = Е.

Припустимо, що пряма ЕG1 зберігає своє первинне положення досить тривалий проміжок часу. Як показує графік, зміна пропорцій у фінансуванні громадських послуг буде коливатися в межах до прямої ЕG1. Наприклад, зростання розміру видатків Державного бюджету у структурі консолідованого бюджету на суму ΔGД призведе до зміщенняпрямої ЕД1 в положення ЕД2 і зі зростанням ВВП на величину YД2 – YД1. Одночасно відбудеться зсув прямої ЕМ1 у становище ЕМ2 на ту ж саму величину ΔGД зі скороченням ВВП на величину YМ2 – YМ1. Тенденція у коригуванні обсягів видаткових частин Державного і місцевих бюджетів може бути оберненою, але рівень ВВП від сукупних державних витрат теоретично збережеться на рівні YG1.

Проте при цьому вплив на економічне зростання буде спостерігатися залежно від стабільності цього процесу і напрямів витрачання державних ресурсів. Важливе значення при цьому мають державні інвестиції, які на відміну від інших витрат уряду і місцевих органів влади безпосередньо впливають на економічне зростання. В Україні частка інвестицій у витратах зведеного бюджету залишається вкрай низькою, навіть скорочується. Якщо у 1992 році вона складала 12,6 %, у 1995 році -- 8,5 %, то в 1998 році -- лише 4,8 %. При цьому в 1992 р. у Державному бюджеті на капіталовкладення передбачалось 82,6% від інвестиційних витрат зведеного бюджету України, місцеві бюджети спрямовували на ці цілі 17,4 % обсягу інвестування держави. Досить стабільним залишався розподіл централізованих державних вкладень між бюджетами і у 1995 році: Державний бюджет – 84,3 %, місцеві бюджети – 15,7 %. Проте в 1998 р. спостерігається зміщення розподілу державних інвестицій в бік збільшення частки місцевих бюджетів – 33,8 % і зменшення -- Державного бюджету – 66,2 %.

Ці показники не дають повного уявлення про інвестиційну діяльність центральних і місцевих органів влади. Найповнішим показником є частка державних інвестицій у ВВП. Сукупні інвестиційні витрати Державного і місцевих бюджетів склали у 1998 році лише 1,42 % ВВП, з яких 0,48 % належить місцевим бюджетам і 0,94 % -- Державному бюджету. Отже, інвестиційна діяльність центральних і місцевих органів влади України поки що не стала впливовим і стимулюючим фактором економічного зростання. Більше того, загальний обсяг інвестицій як уряду, так і місцевих владних структур постійно зменшується. Скорочується частка інвестицій у ВВП, що вказує на наростання в Україні тенденцій проїдання національного багатства.

Повернемося до рис. 3. Уявімо собі більш реальну ситуацію, коли при зростанні обсягу Державного чи місцевих бюджетів підвищиться в структурі сукупних витрат частка державних закупок. У цьому випадку спостерігатиметься поступове переміщення прямої ЕG1 у положення EG2 з одночасним зростанням ВВП на суму YG2 - YG1. Зростання державних витрат є потужним важелем стимулювання економічного зростання.

Оскільки наша країна перебуває в стані економічного спаду, і її виробництво не досягає свого довготривалого потенційного рівня, то уряд може прийняти рішення про необхідність подолання кризи за рахунок стимулювання сукупного попиту. Припустимо, що економіка перебуває в стані падіння у точці А (див. рис. 4), яка розміщується з лівого боку від кривої сукупної пропозиції у довготривалій перспективі АSlp.

Ціна, Р АSlp

АS1

С

Р2 АS2

Р1 А

Р3 В

АD2

АD1

#### 0 Y1 Y2 ВВП, Y

*Рис. 4. Стимулювання економічного зростання за допомогою бюджетної політики*

Зростання видатків Державного і місцевих бюджетів пересуне криву АD1 вправо на рівень АD2. Сукупний попит збалансується з сукупною пропозицією в точці С. У цій точці сукупна пропозиція рівна природному рівню виробництва Y2, але загальний рівень цін зріс з Р1 до Р2. Тим самим за допомогою державного стимулювання економічного зростання досягається рівновага, але за рахунок спалаху інфляції.

В той же час замість стимулювання економічного зростання за рахунок видатків Державного і місцевих бюджетів у державних органів влади є альтернатива: пустити макроекономічне коректування на самоплив. Те, що вихідна точка А міститься на рівні Y1, що нижче природного рівня ВВП, означає відсутність попиту на товари, загальний економічний спад. У цій ситуації під впливом ринкових сил рано чи пізно загальний рівень цін почне поступово падати з Р1 до Р3,і в міру його падіння крива АS1 короткострокової пропозиції буде рухатися донизу на рівень АS2. В цьому випадку довгострокова рівновага виникне в точці В за більш низького, ніж початковий, загального рівня цін Р3. Слід зазначити, що у відкритій економіці падіння загального рівня цін збільшує сукупний попит не тільки тому, що товари на внутрішньому ринку стають більш доступними для місцевих споживачів, але й тому, що змінюється пропорція між внутрішніми і світовими цінами, в результаті чого росте експортний попит і покращується платіжний баланс.

В результаті перед державною владою країни, яка перебуває в ситуації економічного спаду, стоїть складний вибір: чи дати імпульс економіці за рахунок росту державних видатків, розуміючи, що це призведе до інфляції, чи дозволити їй пройти цикл автоматичної адаптації, який рано чи пізно все одно виведе на рівень макроекономічної рівноваги? Відповідь на це запитання не стосується економіки, а полягає в політичній можливості здійснення жорстких заходів економічного коректування. Якщо соціальна і політична ситуація перебуває біля небезпечної межі, якщо уряд користується довірою та підтримкою населення, жорсткі коригувальні заходи можливі. Якщо уряд слабкий, політичного консенсусу в суспільстві немає, то скоріше за все вибір буде зроблений на користь поступового автоматичного коректування за допомогою ринкових сил.

Таким чином, загальний висновок нашого дослідження такий: проблему міжбюджетних відносин слід розглядати з точки зору окремого фінансового механізму, що має власні принципи, інструменти, методи, правові нормативні акти, що регулюють його діяльність. Це забезпечить систематизоване бачення внутрішніх проблем бюджетної системи, що виникатимуть при її побудові, і надасть необхідні рекомендації щодо їх вирішення. В свою чергу, впорядкування процесу міжбюджетного регулювання сприятиме досягненню стану макроекономічної стабілізації і поступовому переходу національної економіки у фазу економічного зростання.

Література

Кравченко В. І. Місцеві фінанси Украни: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 249 – 254.

Демченков В. С. Регулирование местных бюджетов: распределение доходов между бюджетами. – М.: Финансы, 1975. – С. 19—21, 28.

Бюджетний і податковий огляд. Четвертий квартал 1998 р. Річний звіт 1998 р. Аналітичні статті, коментарі, таблиці. – К., 1999. – С. 69 – 78.

Кравченко В. І. Місцеві фінанси Украни: Навч. посіб. – К.: Т-во «Знання», КОО, 1999. – С. 266 – 269.

Горленко І. О., Тарангул Л. Л. Економічні райони України: Посібн. – К., 1999. – С. 60.