

Шишко О.В.,

кандидат економічних наук,
завідувач відділу місцевих фінансів
Науково-дослідного фінансового інституту
ДННУ “Академія фінансового управління”

НАПРЯМИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН УКРАЇНИ В СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Проаналізовано методичні вимоги й рекомендації щодо формування системи міжбюджетних відносин, зокрема міжбюджетних трансфертів. Запропоновано пріоритетні напрями розвитку інструментів міжбюджетного регулювання на середньострокову перспективу за умов реалізації в Україні соціально-економічних реформ.

The methodological requirements and recommendations to the intergovernmental fiscal transfer system are analyzed. Implementation of socioeconomic reforms establishes new requirements for developments' priorities of intergovernmental transfer system for the medium term in Ukraine.

Ключові слова: місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, трансферний фонд.

Система міжбюджетних відносин є важливою складовою бюджетної системи як у федеративних, так і в унітарних країнах. Досвід зарубіжних країн свідчить, що ефективне функціонування системи міжбюджетних відносин забезпечує зменшення вертикального й горизонтального фіскального дисбалансу, стимулює органи місцевого самоврядування до проведення політики, що відповідає інтересам центральних (регіональних) органів влади, забезпечує рівний доступ громадян до суспільних послуг. Необхідними умовами ефективного функціонування системи міжбюджетних відносин є узгоджене, збалансоване застосування міжбюджетних трансфертів різних типів (податкових розщеплень, дотацій вирівнювання, цільових субвенцій) та впорядкована методологія розподілу обсягу трансфертів вирівнювання (формули вирівнювання). Для досягнення мети фіскальної децентралізації в сучасних соціально-економічних умовах розробляються нові підходи до визначення місця міжбюджетних відносин у бюджетній системі держави, впорядковується склад застосовуваних міжбюджетних трансфертів або запроваджуються нові їх типи, що забезпечить реальне підвищення ефективності бюджетних видатків. Тому одним із найскладніших завдань у сфері державних і місцевих фінансів є формування системи міжбюджетних трансфертів, адекватної суспільним потребам.

Дослідженню проблематики ефективного застосування міжбюджетних трансфертів як інструментів міжбюджетного регулювання присвячено праці вітчизняних і зарубіжних науковців А.Є. Буряченка, В.В. Зайчикової, В.І. Кравченка, І.О. Луїної, В.М. Опаріна, І.Я. Чугунова, Е. Ахмада, Р. Берда, Р. Бодвея, П. Свяневича,

Х. Ціммерманна, А. Шаха¹. Втім, необхідність упорядкування елементів бюджетного процесу, зокрема впровадження програмно-цільового методу бюджетування при складанні й виконанні місцевих бюджетів, реалізація адміністративної реформи, а також реформ у галузях соціальної сфери зумовлює потребу в уточненні пріоритетів розвитку системи міжбюджетних відносин на середньострокову перспективу.

Основну увагу слід приділити якісним параметрам кожного інструменту міжбюджетних трансфертів, що використовуються для фінансування певного виду повноважень (функцій) органів місцевого самоврядування, для встановлення критеріїв застосування й можливостей/умов упровадження. Так, міжбюджетні трансферти надаються головним чином із метою:

— *коригування вертикальних фіскальних дисбалансів* — покриття фіскального розриву між видатковими потребами і плановими обсягами закріплених доходів місцевих бюджетів. Трансферти використовуються з метою забезпечення достатнього рівня доходної спроможності місцевих бюджетів для виконання як власних, так і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, за умови, що закріплені загальнодержавні податки і збори не можуть забезпечити необхідний обсяг фінансових ресурсів;

— *фінансування, компенсації витрат (втрат) місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією загальнодержавної політики*, в т. ч. виконання централізованих державних програм, повноваження на виконання яких делеговані органам місцевого самоврядування;

— *коригування горизонтальних фіскальних дисбалансів (фінансового вирівнювання)*. Трансферти використовуються для вирівнювання фінансових умов надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування та забезпечують максимально однакові можливості надання базових суспільних послуг їх кінцевим споживачам. Критеріями надання фінансової допомоги є фінансовий (фіскальний) потенціал адміністративно-територіальних одиниць та/або нормативний обсяг видатків місцевих бюджетів;

¹ Буряченко А.Є., Палій М.П. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // *Фінанси України*. — 2003. — № 8. — С. 13—18; Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. — К.: НДФІ, 2007. — 299 с.; Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во “Знання”; КОО, 1999. — 487 с.; Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. — К.: Наук. думка, 2006. — 432 с.; Опарін В.М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // *Фінанси України*. — 2000. — № 9. — С. 126—133; Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: Навч. посіб. — К.: НДФІ, 2005. — 259 с. — Бібліогр.: С. 251—258; Ahmad E., Searle B. On the Implementation of Transfers to Subnational Governments // IMF Working Paper. — WP/05/130. — June 2005; Bird R.M., Vaillancourt F. Perspectives on fiscal federalism // Library of congress cataloging in publication data. — Washington, 2006; Boadway R., Shah A. Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice // Library of congress cataloging in publication data. — Washington, 2007; Сеяневич П. Основы фискальной децентрализации: Справочное руководство для стран с переходной экономикой. — Будапешт: Инициатива реформирования местного самоуправления и сферы государственных услуг; Институт открытого общества, 2003. — 85 с.; Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учеб. Пер. с нем. — М.: Дело и Сервис, 2003. — 350 с.; Shah A. Budgeting and budgetary institutions // Public sector governance and accountability series. — Washington, 2007: [Електр. ресурс]. — <http://www.worldbank.org>.

— *коригування зовнішніх ефектів, що виникають при наданні суспільних послуг або впливають на якість їх надання*, — для компенсації органам місцевого самоврядування витрат на суспільні послуги, надання яких спричиняє позитивний та/або негативний вплив на інші адміністративно-територіальні одиниці. Такі трансферти найкраще підходять для сфер освіти, охорони здоров'я та захисту навколишнього середовища. Діяльність органів місцевого самоврядування зосереджена насамперед на власних повноваженнях, реалізація яких також може призвести до зовнішніх ефектів, зокрема до неоптимального надання у країні певних суспільних послуг;

— *координації, гармонізації витрат місцевих бюджетів, що пов'язані з реалізацією державних цільових програм*. Здійснюються для непрямого стимулювання органів місцевого самоврядування до участі в реалізації заходів у пріоритетних галузях державної політики. Надання трансфертів має забезпечити управлінську гнучкість і фінансову автономію органів місцевого самоврядування та не повинне призводити до встановлення адміністративного контролю пріоритетів витрачання коштів місцевих бюджетів;

— *забезпечення ефективності справляння місцевих податків і зборів, фінансового управління на місцевому рівні*. Умови надання трансфертів місцевим бюджетам мають забезпечити мінімізацію ризиків утворення негативних стимулів для органів місцевого самоврядування при формуванні доходів і проведенні видатків місцевих бюджетів. Водночас надання трансфертів може стимулювати діяльність органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного чи податкового менеджменту;

— *забезпечення гнучкості реалізації макроекономічної й соціальної політики центрального уряду*. Необхідний рівень ділової активності в пріоритетних галузях економіки адміністративно-територіальних одиниць може забезпечуватися й підтримуватися через використання міжбюджетних трансфертів або їх комбінацій. Обмеженість застосування міжбюджетних трансфертів як інструментів соціально-економічного регулювання пов'язана з їх нестабільною ефективністю, складністю в забезпеченні прозорості впливу на фінансову політику органів місцевого самоврядування².

Серед найважливіших цілей застосування міжбюджетних трансфертів слід виділити коригування вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів та фінансування витрат місцевих бюджетів на реалізацію заходів державної політики. Інші цілі є другорядними: можливість і доцільність їх установаження визначаються після успішної реалізації першочергових.

Для досягнення кожної із зазначених цілей використовується відповідний тип трансферту. В теорії й практиці не може існувати єдиної класифікації міжбюджетних трансфертів, зате можлива їх типологізація за умовами надання, порядком формування, визначенням обсягу трансферного фонду та порядком його розподілу.

² *Shah A.* Theory and practice of intergovernmental transfers // *Reforming China's Public Finances.* — 1995. — P. 215—234; *Boadway R., Shah A.* Зазнач. праця.

За умовами надання трансферти поділяються на цільові (наданий обсяг фінансових ресурсів може бути використаний лише на чітко визначені цілі) й безумовні (кошти, що надаються у вигляді трансферту, використовуються для фінансування широкого спектра суспільних послуг). У кожній категорії можна виділити поточні й капітальні трансферти. Важливим чинником вибору типу трансферту є методичний підхід до врахування видаткових потреб місцевого бюджету. Трансферти можуть надаватися з метою повного покриття видаткових потреб або ж покриття лише певної їх частки. Додатково може враховуватися показник дохідної спроможності місцевого бюджету.

Обсяг трансфертів може бути фіксованим (фіксовані трансферти) або розраховуватися на пайовій основі, що передбачає обов'язкову участь органів місцевого самоврядування у фінансуванні видатків, на покриття яких спрямоване надання трансферту. Як правило, обсяг фінансування з місцевих бюджетів становить меншу частину загального обсягу видаткової потреби (до 30 %). Окрім того, порядок надання фіксованих трансфертів і трансфертів пайової участі може враховувати фіскальну (фінансову) спроможність органів місцевого самоврядування та якісні характеристики результатів надання суспільних послуг. Обсяг пайових трансфертів може бути обмежений (обмежені пайові трансферти); у разі відсутності обмежень обсяг трансферту залежить лише від норм і нормативів, що використовуються при визначенні видаткової потреби, а також від обсягів фінансування з місцевих бюджетів. Трансферти можуть бути класифіковані також за необхідністю формування, обсягом трансферного фонду та критерієм його розподілу (табл. 1).

Таблиця 1. Типи міжбюджетних трансфертів за критерієм формування й розподілу трансферного фонду

Метод розподілу трансферного фонду між реципієнтами	Критерії формування трансферного фонду			
	Відрахування загальнодержавних податків і зборів	Фінансування цільових програм	Відшкодування профінансованих видатків	Розподіл на основі оцінки обсягу загальної видаткової потреби та дохідного потенціалу АТО
Врахування податкових джерел	A	—	—	—
Формульний метод	B1	F	—	B2
Повне або часткове відшкодування	C1	G	K	—
Спеціальні урядові програми	D	H	—	L
Комплексний метод (включає 1—3 методи)	M	—	—	N

Джерело: складено автором за: Steffensen J. Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems — an international comparison of allocation criteria // Nordic Consulting Group. — 2007. — 49 p.

Розрахунок обсягу трансфертів (цільових чи безумовних) бюджетам місцевого самоврядування може ґрунтуватися на формулі (тип B1, B2 або F). Окрім того, трансферти можуть надаватися при реалізації цільових урядових програм (тип D, H чи L) та з метою повного або часткового покриття планових видаткових потреб місцевих бюджетів (типи C, G, K). Формульний підхід, що використовується при

визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, може ґрунтуватися на детальних розрахунках загального обсягу видаткових потреб (тип В2); розрахунок обсягу трансферного фонду також може враховувати видаткові потреби всіх потенційних реципієнтів (тип L), хоча реалізація останнього підходу є технічно й організаційно складною.

Трансферти можуть бути представлені у формі податкових розщеплень: за бюджетами місцевого самоврядування закріплюється частка загальнодержавних податків (зборів), які сплачуються в межах відповідної території (тип А). Податкові розщеплення вважаються однією з форм трансфертів у тому разі, якщо за органами місцевого самоврядування, по-перше, не закріплено функції контролю формування бази оподаткування, повноти сплати податкових платежів тощо, по-друге, не визначено повноваження, що передбачають можливість зміни (встановлення додаткових) ставок загальнодержавних податків³.

Найвищу продуктивність застосування системи міжбюджетних трансфертів забезпечує комплексний підхід до їх використання (типи М і N), в основі об'єкту обсягу яких, як правило, деталізований алгоритм розрахунку видаткових потреб (варіант типу N).

Необхідність обґрунтування порядку визначення обсягу трансферного фонду більшою мірою стосується цільових трансфертів та полягає в узгодженні/врахуванні таких чинників, як:

- характерні особливості делегованих органам місцевого самоврядування повноважень;
- додаткове використання регулюючих загальнодержавних податків;
- використання показників дохідної спроможності й видаткових потреб місцевих бюджетів як критеріїв для визначення обсягу трансферту;
- ступінь імплементації програмно-цільового методу бюджетування або методу бюджетування результативності для державного й місцевих бюджетів.

Важливими чинниками вибору типу трансферту є критерії розмежування видаткових повноважень між державою та органами місцевого самоврядування, а також їх делегування⁴. Зокрема, враховуючи унікальність зазначених критеріїв, слід виокремити три підходи до організації діяльності з надання суспільних послуг, повноваження на надання яких закріплено (делеговано) за органами місцевого самоврядування⁵:

- виконання агентських функцій: органи місцевого самоврядування лише організують надання суспільних послуг, не впливаючи на їх обсяг і якість. Тобто органи місцевого самоврядування як агенти виконують функції від імені центрального уряду;

³ *Boadway R., Shah A.* Зазнач. праця.

⁴ *Lopez A.N.* The relationship between central and local authorities // Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). — Spain, 2007.

⁵ *Steffensen J.* Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems — an international comparison of allocation criteria // Nordic Consulting Group. — 2007. — 49 p.

— виконання обмежених агентських функцій: органи місцевого самоврядування справляють лише частковий вплив на рівень і якість наданих ними суспільних послуг. Зокрема, враховуються не лише нормативи й стандарти, дотримання яких контролюється центральним урядом, а й місцеві пріоритети;

— виконання дискреційних функцій: органи місцевого самоврядування вповноважені самостійно забезпечити контроль обсягу та якості суспільних послуг.

Взаємозалежність підходів до організації діяльності з надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування та джерел фінансування їхніх повноважень ілюструє табл. 2.

Таблиця 2. Зв'язок між організаційними підходами до виконання повноважень органів місцевого самоврядування та джерелами їх фінансування

Організаційні підходи	Джерела фінансування	
	Власні фінансові ресурси	Фінансові ресурси держбюджету, в т. ч. трансферти
Агентські функції	Обмежене використання	Цільові трансферти для забезпечення можливостей надання послуг (особливо за умов використання мінімальних стандартів надання суспільних послуг)
Обмежені агентські функції	Спільне фінансування (в частині капітальних видатків)	Цільові трансферти
Дискреційні функції	Виключне фінансування	Додаткове фінансування через безумовні трансферти з коригування горизонтального фіскального дисбалансу (трансферти вирівнювання)

Джерело: складено автором за: Steffensen J. Introduction to the Principles for Design of Intergovernmental Fiscal Transfer Systems — an international comparison of allocation criteria // Nordic Consulting Group. — 2007. — 49 p.

Організація виконання делегованих органам місцевого самоврядування повноважень на надання суспільних послуг здійснюється через агентські функції. Так, проведення видатків за державними соціальними програмами ґрунтується на відповідних держстандартах, що унеможлиблює втручання органів місцевого самоврядування у фінансування зазначених програм та, в свою чергу, зумовлює виконання ними виключно агентських функцій. Хоча надання суспільних послуг освіти, охорони здоров'я, культури ґрунтується на стандартизованих нормативах витрат, при цьому потрібно враховувати особливості кожної адміністративно-територіальної одиниці. До речі, фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень у більшості випадків реалізується через цільові трансферти. Використання безумовних трансфертів обмежене допоміжним фінансуванням власних видаткових повноважень органів місцевого самоврядування у формі трансфертів вирівнювання.

Органам державної влади необхідно забезпечити формування сталого алгоритму розрахунку обсягу фінансової допомоги (шляхом законодавчого закріплення або укладення угод) із метою забезпечення соціальної й економічної стабільності, ефективної співпраці органів державного управління всіх рівнів. Протягом бюджетного року (бюджетного періоду) загальний обсяг фінансової допомоги не

повинен переглядатися: зміни можуть бути внесені тільки в разі об'єктивної соціально-економічної потреби.

Критерії розподілу обсягу трансфертів мають бути чітко визначені законодавчо, відповідати положенням бюджетного устрою. Це дасть змогу органам місцевого самоврядування проводити розрахунок планових обсягів фінансової допомоги у вигляді загальних трансфертів, приймати місцеві бюджети на стабільній фінансовій основі, а також забезпечити безперервність бюджетного процесу.

Будь-який значний перерозподіл обсягів фінансових ресурсів між місцевими бюджетами в результаті істотних змін у критеріях надання фінансової допомоги (зміни в методології розрахунку обсягів субсидій, складі закріплених податків або формул фінансового вирівнювання) має здійснюватися поступово, протягом достатнього періоду, що надасть можливість органам місцевого самоврядування привести показники місцевих бюджетів у відповідність із новими правилами надання фінансової допомоги.

Аналіз міжбюджетних трансфертів в Україні за період 2008—2011 рр. вказує на те, що основним типом міжбюджетних трансфертів, який використовується в бюджетній системі, є дотація вирівнювання (табл. 3).

Таблиця 3. **Обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам із загального фонду (2008—2011 рр.), тис. грн**

Міжбюджетні трансферти	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік
Дотація вирівнювання з державного бюджету	28810449,4	33356349,5	43640459,5	43582246,2
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	720261,2	667127,0	167127,0	667127,0
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	19564835,7	20439569,2	28492601,4	35701531,8
Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)	3214127,6	129868,6	170324,5	1374668,8
Інші додаткові дотації та субвенції	2487290,9	576818,3	245693,1	990134,9
Разом	54796964,8	55169732,6	72716205,5	82315708,8

Джерело: розраховано автором на основі законів України про Державний бюджет на відповідні роки.

Використання цього типу міжбюджетного трансферту обумовлене Бюджетним кодексом (ст. 97, 98), зокрема для обласних, районних бюджетів, бюджету АРК і міст обласного значення, міст Києва й Севастополя. Аналіз міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам за їх типами вказує на те, що основною дотаційною групою є районні бюджети (табл. 4).

Внесення змін до Бюджетного кодексу в частині типів міжбюджетних трансфертів, що надаються місцевим бюджетам із державного, (ст. 97) розширило можливість застосування дотації вирівнювання для інших, окрім зазначених, бюджетів місцевого самоврядування. Зокрема, було передбачено можливість надання

Таблиця 4. Обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам із загального фонду, за типами місцевих бюджетів (2008—2011 рр.), тис. грн

Міжбюджетні трансферти	2008 рік			2009 рік			2010 рік			2011 рік		
	обласні бюджети	районні бюджети	бюджети місцевих самоврядувань	обласні бюджети	районні бюджети	бюджети місцевих самоврядувань	обласні бюджети	районні бюджети	бюджети місцевих самоврядувань	обласні бюджети	районні бюджети	бюджети місцевих самоврядувань
Дотація вирівнювання з державного бюджету	6109025,8	19098600,0	3602823,6	7169729,1	21428973,0	4757647,4	9114193,6	27091606,0	7434659,9	9821331,0	26962153,0	6798762,3
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	720261,2			667127,0			167127			667127,0		
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	18360103,6		1204732,1	19312944,5		1126624,7	26795581,7		1697019,7	33477435,3		2224096,5
Субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів)	2472684,2	30129,9	711313,5		215,8	129652,8	99673,1	247,2	70404,2	253000,0	183770,5	937898,3
Інші податкові дотації та субвенції	869598,7	3640,0	1614052,2	455527,1	400,0	120891,2	118308,9	430,4	126953,8	684441,1	27468,7	278225,1
Разом	28531673,5	19132369,9	7132921,4	27605327,7	21429588,8	6134816,1	36294884,3	27092283,6	9329037,6	44903334,4	27173392,2	10238982,2

Джерело: розраховано автором на основі законів України про Державний бюджет на відповідні роки.

дотації вирівнювання іншим бюджетам місцевого самоврядування, якщо це закріплено Законом України про Державний бюджет. Внесення змін до зазначеної статті пов'язане з необхідністю переведення на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом бюджетів міст районного значення, більшість яких є дотаційними.

Крім цього, протягом 2010 р. Мінрегіонбудом розроблялися проекти законів “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про державну регіональну політику”, а також “Про державну підтримку сільських територіальних громад”. Останнім проектом передбачалося надання протягом трьох років додаткової субвенції з державного бюджету для формування відповідної інфраструктури об'єднаної сільської територіальної громади. Цілком імовірно, що в разі успішної реалізації проектів державної інфраструктурної підтримки новоутворені сільські територіальні громади також перейшли б на безпосередні міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У грудні 2010 р. на урядовому засіданні всі зазначені законопроекти були відхилені, а останній — повернено на доопрацювання. Основним критичним зауваженням до даного законопроекту є визначення обмеженої кількості категорій, зокрема лише тих, що пов'язані з поняттям “сільська територіальна громада”. Натомість поняття “територіальна громада” й типи таких громад у ньому не визначені.

Що стосується іншого типу міжбюджетних трансфертів — субвенції, то з державного бюджету передбачене її надання місцевим бюджетам на здійснення державних програм соціального захисту та на виконання інвестиційних програм (проектів). Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів за рахунок субвенцій із держбюджету визначено відповідними постановами уряду.

На відміну від субвенції дотація вирівнювання обчислюється як співвідношення обсягу видатків та кошика доходів відповідних місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Водночас використання дотації вирівнювання як основного інструменту фінансування делегованих органам місцевого самоврядування повноважень не може забезпечити ефективності їх виконання. Методика обчислення видаткової потреби у Формулі вирівнювання ґрунтується на фінансовому нормативі бюджетної забезпеченості, що не враховує стандартів надання суспільних послуг. Визначення і прогнозування фіскального потенціалу місцевих бюджетів також ускладнене багатьма факторами, зокрема диспропорцією в розміщенні бази оподаткування загальнодержавних податків і зборів, що зараховуються до місцевих бюджетів та беруться до уваги при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Огляд методологічних підходів⁶ до розробки й функціонування системи міжбюджетних трансфертів показав велику різноманітність цих інструментів. При цьому існують загальноновизнані підходи до застосування міжбюджетних трансфертів, котрі можуть використовуватись як при створенні нових бюджетних систем, так і при їх реформуванні. Хоча міжбюджетні трансферти виступають здебільшого

⁶ *Boadway R., Shah A.* Зазнач. праця; *Steffensen J.* Зазнач. праця.

інструментом надання фінансової підтримки, критерієм ефективності функціонування системи таких трансфертів має бути постійне підвищення ефективності використання бюджетних коштів і бюджету-донора, й бюджету-реципієнта.

Оскільки збільшення вертикального фіскального дисбалансу зумовлює зростання ризику горизонтальних фіскальних диспропорцій, що, у свою чергу, ускладнює досягнення необхідного ефекту від надання міжбюджетних трансфертів, постає потреба в системному перегляді переліку інструментів міжбюджетного регулювання. Першочерговим заходом стабілізації бюджетної системи повинне стати впорядкування видаткових повноважень між рівнями державного управління та джерел їх фінансування.

Пріоритетним напрямом розвитку інструментів міжбюджетного регулювання в Україні на середньострокову перспективу є запровадження нових типів міжбюджетних трансфертів. Фінансова допомога центрального уряду органам місцевого самоврядування на виконання делегованих їм повноважень має надаватися переважно у формі блокових субсидій (цільових трансфертів). Загальний обсяг таких трансфертів повинен:

- забезпечувати покриття стандартизованої вартості виконання делегованих повноважень органам місцевого самоврядування й тимчасові касові розриви (структурний дефіцит) місцевих бюджетів;

- враховувати такі чинники, як демографічні зміни, економічна ділова активність (економічні рецесія і зростання), особливо якщо обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та здатність впливати на їх збільшення не дають змоги повною мірою забезпечити покриття бюджетних витрат, викликаних соціально-економічними факторами;

- встановлюватися з урахуванням прийнятих на загальнодержавному рівні змін у розмірах основних соціальних показників, зокрема мінімальної заробітної плати, мінімальних стандартів надання суспільних послуг, відрахувань до фондів соціального страхування, соціальної допомоги різних видів, пільг тощо, які впливають на обсяг витрат місцевих бюджетів⁷.

Спеціальні трансферти обмежують органи місцевого самоврядування у прийнятті рішень щодо визначення напрямів використання фінансових ресурсів, наданих у вигляді таких міжбюджетних трансфертів. Використання останніх у ролі інструментів фінансового вирівнювання менш поширене у зв'язку з нижчою ефективністю їх застосування, ніж загальних трансфертів⁸. Перехід від застосування загальних трансфертів до спеціальних зазвичай пов'язаний із необхідністю досягнення визначеного переліку цілей:

- фінансування (співфінансування) капітальних витрат як частина збалансованої, стійкої регіональної політики в конкретній сфері суспільних відносин;

⁷ Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2005 at the 912th meeting of the Ministers' Deputies.

⁸ Fiscal equalization in OECD countries. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government // COM/СТРА/ECO/GOV/WP, 2007. — № 4.

— забезпечення надання специфічних місцевих суспільних послуг, мінімальні стандарти для яких визначено на загальнодержавному рівні та котрі надаються в стандартному обсязі по всій території країни;

— компенсація будь-яких витрат, що впливають на обсяг та/або якість місцевих суспільних послуг, у разі якщо такі витрати не були відшкодовані наданням фінансової допомоги в системі фінансового вирівнювання (вирівнювання горизонтальних фінансових дисбалансів);

— фінансування визначеного переліку суспільних послуг, надання яких забезпечують органи місцевого самоврядування від імені держави, компенсація витрат органів місцевого самоврядування при виконанні повноважень, делегованих їм іншими органами державної влади. В цьому випадку фінансування через загальні трансферти може бути ефективнішим, тому центральні органи влади повинні розглянути, який варіант є кращим, із урахуванням державного устрою, обсягів повноважень місцевого самоврядування⁹.

Методика обрахунку обсягів спеціальних трансфертів має ґрунтуватися на об'єктивних і прозорих критеріях, пов'язаних із видатковими потребами. Органи місцевого самоврядування повинні мати рівний доступ до інформації про обсяг, наявність коштів, рівні права на надання субсидій; методика розподілу обсягу трансфертного фонду має містити прозорі, зрозумілі критерії і процедури визначення одержувачів таких міжбюджетних трансфертів. Якщо надання спеціальних трансфертів передбачає співфінансування з місцевих бюджетів, методика визначення розміру внесків із місцевих бюджетів повинна забезпечити гнучкість розрахунків при визначенні їх фінансової спроможності. Центральні органи влади мають враховувати наслідки застосування спеціальних трансфертів, особливо в частині їх впливу на фінансові зусилля органів місцевого самоврядування. Фінансова підтримка, що надається у вигляді спеціальних трансфертів, не повинна впливати на зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні фінансової спроможності місцевих бюджетів.

Отже, за умови впровадження нормативів надання суспільних послуг, ефективного застосування програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів можливий перехід від використання дотації вирівнювання до надання цільових субвенцій місцевим бюджетам для фінансування повноважень, делегованих органам місцевого самоврядування.

⁹ Recommendation Rec(2005)1 of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, adopted by the Committee of Ministers on 19 January 2005 at the 912th meeting of the Ministers' Deputies.