

Казюк Я.М.,
к. держ. упр.,
доцент кафедри державного
управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного
технічного університету

ПОРІВНЯЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ ІНСТРУМЕНТІВ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

В статті розглянуто порівняльні характеристики системи міжбюджетних трансфертів України та європейських країн, їх особливості та спільні риси. Висвітлено особливості формульного підходу фінансового вирівнювання різних країн, вплив рівня централізації системи фінансового забезпечення на рівень місцевої автономії, спроможність надання послуг населенню території та розкрито особливості використання дотацій.

В статье рассмотрены сравнительные характеристики системы межбюджетных трансфертов Украины и европейских стран, их особенности и общие черты. Отражены особенности формульного подхода финансового выравнивания разных стран, влияние уровня централизации системы финансового обеспечения на уровень местной автономии, возможность предоставления услуг населению территории и раскрыты особенности использования дотаций.

Comparative descriptions of the system of interbudgetary transfertiv of Ukraine and European countries, their features and general lines, are considered in the article. The features of formul'nogo approach of the financial smoothing of different countries are reflected, influence of level of centralization of the system of the financial providing on the level of local autonomy, possibility of grant of services the population of territory and the features of the use of grants are exposed.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В європейських країнах під фінансовим вирівнюванням визначають систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу ресурсів по вертикалі системи бюджетів і по горизонталі між територіальними одиницями.

Метою фінансового вирівнювання є досягнення ситуації, коли обсяг податків відтворює лише результат власного вибору громади і не яким чином не позначається на рівні наданих місцевою владою послуг, ефективності використання ресурсів або на економічному результаті діяльності місцевої влади [2, с.41]. Основними складовими системи фінансового вирівнювання є система вирівнювання доходів місцевих бюджетів та система вирівнювання бюджетних видатків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливе значення для формування теоретичної думки міжбюджетних відносин відіграють праці таких вітчизняних вчених: В. Андрущенко, В. Асадчева, Н. Балдич, С. Буковинського, О. Василика, В. Геєця, А. Дегтяря, В. Зайчикової, В. Кравченка, О. Кириленка, І. Луніної, В. Опаріна, Д. Полозенка, І. Розпутенка, Д. Слухая, В. Толуб'яка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія

тощо. Вони досліджують процес розвитку і реформування взаємовідносин бюджетів усіх рівнів, вивчають досвід розвитку міжбюджетних відносин провідних країн світу з метою його адаптації до України. Також розробці теоретичних основ організації та регулювання міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання, розвитку системи міжбюджетних трансфертів присвячені праці ряду зарубіжних учених: Р. Багла, Р. Берда, К. Едель, В. Лексина, Р. Масгрейва, Д. Стігліца та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Фінансові ресурси завжди обмежені, а питання щодо ефективного їх перерозподілу, використання інструментів фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів або вирівнювання бюджетних видатків, створення та існування ефективної системи міжбюджетних трансфертів залишаються в Україні досі відкритими і потребують ретельних досліджень.

Формулювання цілей статті. За наявності висвітлення окремих аспектів зазначеної проблеми виявляється важливим дослідити систему міжбюджетних трансфертів розвинених європейських країн, їх особливості, методи та інструменти фінансового вирівнювання з метою запровадження в Україні окремих елементів, які б сприяли досягненню цілей економічної стабільності країни та місцевого самоврядування, а також не позбавляли б економічно сильні території інтересу до активізації їх діяльності в оподаткуванні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Згідно з європейськими стандартами, при застосуванні такого інструменту фінансового вирівнювання, як трансферти, перевага надається дотаціям. Сукупний обсяг дотацій повинен визначатися на основі критеріїв, що враховують низку таких чинників, як економічне зростання і збільшення рівня витрат, особливо в тих випадках, коли обсяг власних ресурсів органів місцевої влади та їхні можливості вільно маніпулювати цими ресурсами не дають змоги скоригувати рівень ресурсів для компенсації зростання витрат. Держава повинна гарантувати місцевим органам влади певну стабільність сукупного обсягу дотацій, надати можливість місцевим органам влади наперед розраховувати суму дотацій, яку вони отримують, і відповідно скоригувати свої бюджети. Критерії виділення дотацій мають бути чітко сформульовані, відповідати правовій базі і не носити довільного характеру [3, с.53].

Формула фінансового вирівнювання дає змогу об'єктивно оцінити потребу в централізованій підтримці. Слід звернути увагу на те, що важливим є набір елементів, що входять до складу формули, оскільки ступінь реальності основних показників є необхідною умовою ефективного використання формули. З цією метою застосовується науково обґрунтована система коригуючих коефіцієнтів. Відповідно до європейських стандартів коефіцієнти мають бути об'єктивними і не контролюватися безпосередньо органами місцевого самоврядування, не впливати на вільний вибір ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні, сприяти раціоналізації управління служб місцевого самоврядування в цілях підвищення їх ефективності. Також вони не повинні створювати штучних стимулів до здійснення кроків, що

суперечать цілям місцевої відповідальності та ефективності в наданні послуг, враховувати демографічні, географічні, соціальні та економічні особливості, що обумовлюють відмінність у рівні витрат.

Щодо цільових трансфертів у формі субвенцій (субсидії цільового призначення), то у документах Ради Європи відзначається, що вони обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і не є такими ефективними, як дотації. Використання субвенцій обмежується випадками, коли вони необхідні для досягнення окремих цілей, а саме: спільне фінансування капіталовкладень у рамках політики збалансованого і стійкого територіального розвитку; забезпечення надання певних видів державних послуг на місцевому рівні; компенсація за виконання певних обов'язків на користь центральних органів управління, що може призвести до скорочення деяких місцевих видів послуг для населення; фінансування певних видів послуг населенню, які органи місцевого самоврядування надають від імені держави, або компенсація витрат, які органи місцевого самоврядування вимушені нести при здійсненні повноважень, делегованих їм іншими органами влади [7].

Також у європейських країнах досить ефективно використовується такий інструмент, як муніципальні запозичення. Урядами країн визначається й заохочується доступ муніципалітетів до національного і міжнародного ринків капіталу, проте наголошується на чіткому закріпленні у національному законодавстві процедури таких запозичень та їх спрямування виключно на капіталовкладення [8]. Існує низка причин, що обумовлює створення та існування ефективної системи міжбюджетних трансфертів незалежно від форми уряду – федерального чи унітарного, від кількості урядових рівнів, від ступеню централізації, деконцентрації або децентралізації.

Серед західноєвропейських унітарних країн розрізняють інтегровані та не інтегровані системи. В інтегрованих системах – англосаксонській та скандинавській моделях – місцеві уряди мають розмір, оптимальний для ефективного забезпечення публічними місцевими благами. У неінтегрованій моделі – французькій та більшості середньо морських країн – принципи автономії та забезпечення надання послуг розділені, кожен населений пункт має власний муніципалітет та існує багато невеликих місцевих урядів [3, с.109].

Для того, щоб краще зрозуміти особливості міжбюджетних відносин в Україні, необхідно порівняти українську систему міжбюджетних трансфертів з аналогічними системами в інших країнах. У Таблиці 1 подано порівняння систем міжбюджетних трансфертів восьми економічно розвинених європейських країн.

Перш за все слід зазначити, що із переліку розглянутих країн лише Україна та Франція не мали адміністративно-територіальної реформи. Проте всі країни, включаючи Україну, розробили нормативно-правову базу, в якій визначено систему трансфертів, коефіцієнти та формули для розрахунку сум трансфертів, а також забезпечено стабільність цих законів протягом кількох років.

Таблиця 1.

Порівняння систем міжбюджетних трансфертів

Країна	Адміністративно-територіальна реформа	Кошти трансфертів	Формульна основа	Складність формул	Рівень вимог до даних
Україна	Ні	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	Групи вхідних нормативів витрат	Високий	Високий
Великобританія	Так	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	Демографічні та фізичні характеристики	Високий	Високий
Нідерланди	Так	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	40 соціально-економічних показників	Високий	Високий
Німеччина	Так	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	На душу населення Групи даних щодо населення	Середній	Середній
Франція	Ні	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	На душу населення	Середній	Середній
Данія	Так	У більшості розподіляються у вигляді загальних дотацій	На душу населення	Середній	Середній
Норвегія	Так	У більшості розподіляються у вигляді спеціальних галузевих дотацій	На душу населення	Середній	Середній
Польща	Так	Поєднання загальних і спеціальних дотацій	На душу населення	Середній	Середній

Джерело: [6].

В таких країнах, як Великобританія, Франція, Данія, Норвегія та Україна система розподілу міжбюджетних трансфертів між урядом та місцевими бюджетами більше орієнтується на надання загальних дотацій з центрального рівня бюджету. Уряд Нідерландів, Німеччини та Польщі поєднує надання місцевим бюджетам як загальних, так і спеціальних дотацій.

Формульний підхід, який застосовується в Україні, відрізняється від підходів в інших проаналізованих країнах, оскільки в Україні використовуються групи вхідних нормативів витрат. Більшість розглянутих країн використовують для формули розрахунку трансферту показник на душу населення. В Німеччині застосовуються розриви в кількості населення

на основі показника на душу населення, у Великобританії використовуються демографічні та фізичні характеристики, а в Нідерландах застосовується 40 соціально-економічних показників у як базис для розрахунку трансфертів для певних галузей – таких, як охорона здоров'я та освіта.

Крім того, Україна має середній рівень об'єктивності коефіцієнтів, які ґрунтуються на застосуванні стандартних показників населення та демографії, які підлягають верифікації і не піддаються впливу статистичних помилок або коливань. Інші країни мають високий рівень об'єктивності коефіцієнтів.

Найбільш складні формули існують в Україні, Великобританії та Нідерландах, також ці країни мають формули з високим рівнем вимог до даних. Так, наприклад, складна формула для розрахунку бюджетних трансфертів використовується британською системою надання фінансування органам місцевої влади. Формула прагне досягти повного вирівнювання і визначити відмінності в потребах, витратах і ресурсах у більш комплексний спосіб. Британська система відома як “Дотація стимулювання надходжень” і являє собою механізм визначення та вирівнювання потреб і місцевої податкоспроможності.

Британський підхід працює в системі, в якій існують великі адміністративно-територіальні одиниці з точки зору кількості населення. Ці одиниці залежать від кількох великих і продуктивних податків, ставки яких встановлюються на місцевому рівні, виходячи з податкової бази, визначеної на державному рівні, і ці податки стягуються на державному рівні. Дотація розподіляється безпосередньо з державного бюджету органам місцевої влади без проміжного етапу. При визначенні дотацій враховуються сфери відповідальності органів місцевої влади за надання різних послуг. Дотацією органу місцевої влади є сума його стандартної оцінки видатків, за вирахуванням його частки загальної суми комерційних ставок по країні, мінус надходження, які він міг отримати, якби ним було встановлено розрахункову стандартну національну ставку муніципального податку. Формула стандартної оцінки видатків враховує причини змін у видатках органу місцевої влади, а саме: кількість населення, кількість учнів, кількість літніх громадян, густоту населення, довжину доріг, показники погіршення становища соціальних груп та коливання вартості праці. Формули значною мірою ґрунтуються на статистичному (регресивному) аналізі попередніх видатків. Дані, які використовуються в розрахунках стандартної оцінки видатків, беруться з різних джерел, найважливішим з яких є національний перепис населення. При цьому ставиться за мету забезпечити високий рівень їх якості і системності. Розподіл дотації створює непрямий стимул до забезпечення ефективності, оскільки орган місцевої влади не може змінити своєї дотації прийняттям власних рішень стосовно витрачання коштів, у зв'язку з цим зберігаються будь-які зекономлені кошти.

Основна загальна дотація визначається на підставі формули, при цьому не діють жодні суб'єктивні коригування окремих органів місцевої влади. В даний час встановлено трирічний мораторій на внесення суттєвих змін до

методики визначення видатків. Так, органи місцевої влади знають загальну суму дотацій, яку уряд має намір розподілити протягом наступних 2 років, і те, що зміни в методиці розподілу протягом цього періоду малоімовірні. Таким чином, вони можуть робити досить точні розрахунки своїх дотацій, але точні суми залежатимуть від змін у даних, зокрема, таких, як кількість населення [6, с.97].

В європейських країнах проводиться щорічне уточнення формули фінансового вирівнювання відносного розподілу трансфертного фонду між контингентами.

Міжбюджетні відносини різних країн побудовані в залежності від структури їх систем місцевого самоврядування, тому пропонуємо розглянути і порівняти данні вже вище запропонованих країн (Таблиця 2).

Таблиця 2.

Порівняння систем місцевого самоврядування країн

Країна/ форма територіального устрою	Рівень місцевої автономності	Рівень делегування функцій	Спроможність надавати послуги	Податко-спроможність	Залежність від трансфертів*	Рівень децентралізації
Україна/ унітарна	низький	низький	низька	низька	середня	низький
Великобританія/ унітарна	високий	високий	висока	висока	висока	високий
Нідерланди/ унітарна	високий	високий	висока	висока	висока	високий
Німеччина/федеральна	високий	високий	висока	середня	середня	середній
Франція/ унітарна	низький	низький	низька	низька	висока	низький
Данія/ унітарна	високий	високий	висока	висока	низька	середній
Норвегія/ унітарна	високий	високий	висока	висока	середня	середній
Польща/ унітарна	середній-високий	низький	середня	низька	висока	середній

* Примітка: високий – надається понад 50% надходжень органу місцевого самоврядування; середній – надається 30-50% надходжень органу місцевого самоврядування; низький – надається менш ніж 30 % надходжень органу місцевого самоврядування.

За структурою системи місцевого самоврядування Україна дуже подібна до Франції. Сім порівнюваних країн, включаючи Україну, є країнами з унітарною формою уряду. Німеччина – єдина з вибірки, яка має федеральну систему уряду. Україна має таку ж кількість рівнів місцевого самоврядування, що й Великобританія, Німеччина, Франція та Польща [6].

Також паралельно розглянемо порівняння систем дотаційного фінансування вказаних вже країн (Таблиця 3).

Таблиця 3.

Порівняння систем дотаційного фінансування

Країна	Дотації як відсоток надходжень органів місцевої влади	Рівень використання загальних дотацій	Рівень використання спеціальних дотацій	Рівень вирівнювання потреб	Рівень вирівнювання ресурсів
Україна	40-45%	Високий	Середній	Високий	Низький
Великобританія	73%	Високий	Низький	Високий	Середній
Нідерланди	71-83%	Середній	Середній	Високий	Середній
Німеччина	46%	Середній	Середній	Середній	Високий
Франція	35%	Високий	Низький	Середній	Середній
Данія	18%	Високий	Низький	Високий	Високий
Норвегія	33-52%	Середній	Високий	Високий	Високий
Польща	50-60%	Середній	Низький	Високий	Середній

Джерело: [6].

Частка дотацій у надходженнях органів місцевої влади демонструє фіскальну залежність місцевих бюджетів від держави. За цим показником Україна (40-45%) займає таке ж місце, що й Німеччина (46%) та Норвегія (33-52%). Україна, як і Великобританія, Франція та Данія, значною мірою застосовує загальні дотації (дотації вирівнювання), тобто ті суми, які використовуються на розсуд органів місцевої влади, і на середньому рівні використовує спеціальні дотації, як Нідерланди та Німеччина.

Щодо обсягу дотацій, то такі країни, як Великобританія та Нідерланди мають рівень надходжень від трансфертів понад 70%, тобто мають велику залежність від надходжень з бюджету центрального уряду та високий рівень централізації державних фінансів. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування цих країн є централізованими, в той час як у Данії (18%), Франції (35%), Норвегії (33-52%) та Німеччині (46%), де трансферти складають менш ніж 50%, системи фінансового забезпечення можна вважати децентралізованими.

Проте слід зазначити, що рівень централізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування не впливає на рівень автономії органів місцевого самоврядування. Із таблиці 3 видно, що, наприклад, Великобританія, яка має високий рівень централізації управління та залежність від трансфертів також має високий рівень автономії місцевого самоврядування та делегування повноважень, високий рівень надання послуг та податкоспроможності території. І, навпаки, Франція, яка має достатньо невелику залежність місцевого самоврядування від уряду, має низький рівень автономії місцевого самоврядування та делегування повноважень, низький рівень надання послуг та податкоспроможності території.

Порівняльна система дотаційного фінансування дає можливість зробити висновок про те, що серед економічно розвинених європейських країн не існує єдиної політики щодо оптимального обсягу надання дотацій

місцевій владі.

Україна, як майже всі розглянуті країни, має високий показник вирівнювання потреб і в той же час, у порівнянні з іншими країнами, низький показник вирівнювання ресурсів, що означає низьку орієнтацію міжбюджетних трансфертів на вирівнювання податкоспроможності органів місцевої влади та забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів.

Існують різні міжнародні методики визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, які використовуються для забезпечення стабілізованого розподілу бюджетних коштів і правильного розрахунку фактичного зростання витрат. Розглянемо більш детально декілька країн із запропонованих.

Наприклад, Франція - унітарна республіка зі складною структурою адміністративно-територіального устрою. В результаті дії законів про децентралізацію утворено три рівні місцевої адміністрації: регіони (22 од.), традиційні адміністративні області (96 од.+ 4 од. поза межами Франції) та велику кількість малих громад – комун (36763 од.). Незважаючи на існування загального консенсусу стосовно того, що розмір комун (22 тисячі з яких мають до 500 мешканців) занадто малий для того, щоб вони були ефективними, об'єднання громад виявилось суперечливим питанням. Натомість державний уряд застосовує різні фіскальні механізми, і нещодавно було прийнято новий національний закон на підтримку спрощення та посилення співпраці між комунами. За французькою методикою, розподіл дотацій з державного бюджету визначається в законі щорічно. Основна загальна дотація надходжень встановлюється кожного року в бюджеті, який затверджується Парламентом на підставі пропозицій, поданих міністром внутрішніх справ. Франція застосовує процес, яким визначаються загальні державні бюджетні асигнування на кожен рівень та забезпечується певна передбачуваність і стабільність процесу виділення коштів. Ця методика застосовується до загальної дотації у зв'язку з поточними видатками, яка збільшується щороку на процентну частку і складає суму прогнозованого річного рівня інфляції та половину фактичного процентного зростання ВВП у разі, якщо ці значення позитивні.

Вказаний підхід забезпечує певну стабільність і прозорість процесу визначення річної суми міжбюджетних трансфертів для всіх адміністративно-територіальних одиниць, тож, утримуючи порівняно стабільну ситуацію з економічним зростанням, адміністративно-територіальні одиниці мають більшу впевненість в отриманні відповідних сум асигнувань. У практиці фінансового вирівнювання Франції використовуються такі показники, як щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів та фінансових платежів комуни, фіскальний потенціал комуни на душу населення тощо. Французька методика більш стабільна з точки зору передбачуваності трансфертів за умови сталого економічного зростання та відсутності несподіваних змін або негативних темпів зростання протягом більше ніж одного року. Методика не змінюється

з року в рік і не може бути легко змінена у будь-який момент. Зміни мають вноситися поза межами звичного бюджетного процесу і вимагають суттєвого рівня політичного консенсусу.

Цікавим є досвід Німеччини. Німеччина – федеративна республіка з сильним регіональним урядовим рівнем, федеральними землями, тобто землі та міста зі статусом землі – 16 од., які мають суттєву автономію у вирішенні своїх справ, та з двома нижчими рівнями урядування в межах їхніх відповідних територій – сільські округа – 323 од. та міські райони і міста – 112 од., а також муніципалітети – майже 15 тис.од.

Розподіл доходів у Німеччині відбувається на основі складної формульної системи, яка ґрунтується на частках розподілу надходжень від основних податків між федеральним урядом, землями й муніципалітетами, а також включає додаткові фінансові трансферти для забезпечення вирівнювання ресурсів і потреб. Стабільність забезпечується завдяки одночасному закріпленню часток податків на кілька років (раніше на 5 років, зараз на 3 роки). Розподіл обов'язків щодо використання видатків між федеральним рівнем і землями регулюється так званим Принципом фінансування, який передбачає, що в разі, якщо від федеральних земель вимагається виконання функцій федерального уряду, їм мають надаватися необхідні для цього кошти. Відмінності у фінансовій спроможності федеральних земель збалансовуються “горизонтальними взаємозаліками”, які частково здійснюються шляхом виділення різних часток ПДВ (податку на додану вартість), а частково – через додаткові надбавки, які надаються федеральним урядом. Аналогічний процес горизонтального вирівнювання між муніципалітетами здійснюється в межах кожної федеральної землі. Крім того, “вертикальні взаємозаліки” між федеральним рівнем, землями, округами й муніципалітетами забезпечують збалансування податкоспроможності та обов'язків щодо здійснення видатків різних урядових рівнів.

Метою розподілу надходжень у Німеччині є забезпечення єдиного стандарту життєвого рівня в усій федерації. Для вирівнювання надходжень 75% надходжень від ПДВ, закріплених за землями, розподіляється, виходячи з кількості населення. Решта (25%) розподіляється асиметрично між федеральними землями з метою вирівнювання ресурсів до 95% від середнього федерального показника. Формула розподілу передбачає розрахунок податкоспроможності федеральної землі, скоригований на спеціальні витрати порівняно із середнім загальнонаціональним показником і помножений на кількість населення, а також зваженої з урахуванням інтересів територій з більшою густотою населення. При визначенні ступеня таких спеціальних витрат застосовуються певні суб'єктивні оцінки. Фактично, це означає, що сильніші у фінансовому відношенні федеральні землі підтримують слабші землі без участі федерального уряду. Це явище отримало назву “братерської” моделі вирівнювання доходів.

Норвегія відноситься до скандинавських країн і є унітарною країною з конституційною монархією та парламентською демократією. В ній діє

дворівнева система місцевого самоврядування, яка складається з 19 районів і 435 муніципалітетів, включаючи місто Осло, яке також має статус району. Норвегія недавно провела реформу своєї системи місцевих податків, що, у свою чергу, вплинуло на функціонування державної системи розподілу дотацій. Існують значні відмінності в розмірах районів (кількість населення коливається від 75000 до 500000 мешканців) і муніципалітетів (від 250 мешканців до 500000), і це також відображається у значних коливаннях видатків різних органів місцевої влади [6]. Діяльність органів місцевої влади негативно обмежена в тому розумінні, що вони можуть взяти на себе будь-яку функцію, виконання якої ними не заборонено законом або яка не була прямо делегована іншим органам. Однак у той же час вони підпорядковуються загальному законодавству та верховенству права. Приблизно 40% надходжень органів місцевої влади (муніципалітетів і районів разом) надається у формі дотацій із державного бюджету. Розподіл державних трансфертів з точки зору співвідношення між спеціальними і загальними (блоковими) дотаціями відбувається приблизно у таких пропорціях: спеціальні дотації – муніципалітети 45%, райони 50% та блокові дотації – 65% і 50% відповідно.

Загальні або блокові дотації використовуються для вирівнювання податкових надходжень і потреб у видатках. Вирівнювання доходів досягається шляхом поповнення надходжень для муніципалітетів, які недоотримують податкові надходження. Усі муніципалітети, в яких податкові надходження на душу населення не перевищують певного порогу, отримують дотації для їх компенсації на рівні 90% різниці між їхніми власними надходженнями та контрольним рівнем. Схема вирівнювання також передбачає зменшення доходів для муніципалітетів із надзвичайно високими податковими надходженнями. Цей принцип застосовується аналогічно до підходів інших скандинавських країн [8, с.29-30]. Досвід фінансового вирівнювання Норвегії свідчить про те, що розподіл сфер відповідальності в галузі фінансового вирівнювання між законодавчою та виконавчою владою є достатньо ефективним.

Можна узагальнити вищевикладені матеріали та погодитися з думкою експертів [6], що ефективна система трансфертів має відповідати таким критеріям, як: 1) адекватність надходжень, тобто органи місцевої влади повинні мати достатні ресурси (в тому числі з урахуванням трансфертів), для виконання покладених на них повноважень; 2) забезпечення достатніх заходів з мобілізації податкових надходжень з боку органів місцевої влади і контролю за видатками на місцевому рівні, формули не повинні спричиняти фіскальні дефіцити; 3) рівномірність, тобто трансферт має змінюватися прямо пропорційно до місцевих фіскальних потреб і навпаки - пропорційно до місцевої податкоспроможності; 4) прозорість і стабільність.

Формули мають бути заздалегідь затверджені та прозорими, щоб кожна адміністративно-територіальна одиниця мала можливість спрогнозувати надходження (включаючи трансферти) та підготувати відповідний бюджет, мають бути стабільними протягом кількох років (3-5), щоб забезпечити

можливість середньострокового планування на місцевому рівні. Оскільки система дотацій і вирівнювання великою мірою діє за формулами, політичні рішення мають значення при визначенні загального ступеня вирівнювання та зваження в межах схем з різними демографічними та соціальними критеріями.

Наведений вище аналіз продемонстрував основні характеристики та різні підходи щодо запровадження системи міжбюджетних трансфертів. В розглянутих прикладах існують певні спільні риси, які необхідно враховувати при вдосконаленні існуючої системи міжбюджетних трансфертів в Україні. Проте, попри існування певних спільних аспектів і критеріїв розробки систем міжбюджетних трансфертів, кожна країна має творчо підходити до цього процесу, щоб створити систему та розробити формули, які відповідатимуть її особливим політичним, соціальним та економічним умовам.

Висновки з даного дослідження. Підсумовуючи, слід зазначити, що головним елементом класифікації систем фінансового забезпечення місцевого самоврядування є ефективність базової одиниці місцевого самоврядування, тобто великі одиниці краще використовують можливості для ефективного виробництва і надання місцевих благ, а невеликі мають більше можливостей для безпосереднього залучення громадян до управління, що сприяє кращому визначенню їх потреб.

Бюджетні ресурси для надання місцевим бюджетам завжди обмежені, а визначення прийнятної рівня фінансування міжбюджетних трансфертів є визначальним питанням. Головне, щоб трансферти мали стабільне джерело їх фінансування, чи то за рахунок частки ВВП, урядових видатків або часткових податків, органи місцевої влади мали можливість проводити середньострокове та довгострокове планування.

Щодо проблем ефективності дії інструментів фінансового вирівнювання в Україні, то в першу чергу, вважаємо, що слід зміцнити ресурсну базу органів місцевої влади, для повноцінного виконання покладених на них повноважень і функцій. Такими шляхами може стати укрупнення малочисельних сільських і селищних рад з метою посилення стабільності їх ресурсних можливостей та введення механізмів стимулювання органів місцевої влади до нарощування і розширення їх податкової бази. У свою чергу, місцеві органи влади повинні здійснювати ефективні заходи щодо мобілізації податкових надходжень та на кожному етапі процесу розподілу, перерозподілу ресурсів і використання бюджетних коштів повинні здійснювати неупереджений контроль.

Крім того, слід зазначити, що навіть велика залежність місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету не означає, що вони не є автономними і не є податкоспроможними. Вважаємо, що тут потрібно вказати на неефективність державного управління процесами розподілу бюджетних ресурсів між територіями країни. Так, в Україні система перерозподілу ресурсів спрямована тільки на вирівнювання потреб і має низьку орієнтацію на вирівнювання податкоспроможності території та

забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів. Також має місце великий політичний і суб'єктивний вплив на процеси перерозподілу міжбюджетних ресурсів.

Взагалі, фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов фіскальної децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, яке сприяє досягненню цілей економічної стабільності, проведенню політики стійкого та збалансованого розвитку територій, надає можливість запропонувати громадянам однаковий асортимент послуг і рівень обслуговування. Проте, слід зазначити, що фінансове вирівнювання не повинно позбавляти більш економічно сильні території стимулів до активізації їх діяльності в оподаткуванні та призводити до передачі зібраних коштів іншим адміністративно-територіальним одиницям.

Використані джерела інформації:

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08 липня 2010 року за № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Зайчикова В.В. Формула вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні // Наукові праці НДФІ. – 1999. – Вип. 7. – С. 39-47.
3. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
4. Казюк Я.М. Місцеві бюджети в системі міжбюджетних відносин України [Електронний ресурс] / Я. М. Казюк // Державне будівництво (електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ при Президентові Україн). – 2007. – № 1. Ч. 2. Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
5. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : [монографія] / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
6. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tbo=d&output=search&sclient=psy-ab&q>.
7. Recommendation on the equalization of resources between local authorities // Rec (1991) 4.: Council of Europe, 22.03.1991.
8. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on borrowing by local and regional authorities // Rec (1992) 5.: Council of Europe, 27.03.1992.

Рецензент: Розпутенко І.В., д.держ.упр., професор.