

УДК 336.1

Козенко А.О.

Київський Національний університет ім. Тараса Шевченка

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВЕРТИКАЛЬНОГО ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ

В статті розглядається сутність міжбюджетних трансфертів та їх використання в Україні. Встановлено, що міжбюджетні трансферти є основним інструментом вертикального фінансового вирівнювання в Україні. Запропоновано заходи покращення ефективності використання міжбюджетних трансфертів для збалансування місцевих бюджетів.

Ключові слова: міжбюджетні трансферти, вертикальне фінансове вирівнювання, органи місцевого самоврядування.

Kozenko A.O.

INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS AS IMPLEMENT OF VERTICAL FINANCIAL EQUALIZING.

In the article reviews essence of intergovernmental transfers and their application in Ukraine. It is ascertain that intergovernmental transfers are the basic instrument of the vertical financial equalizing in Ukraine. We offered the measures of improvement efficiency application of intergovernmental transfers for balancing of local budgets.

Keywords: intergovernmental transfers, vertical financial equalizing, local self-government.

Kozenko A.A.

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ВЕРТИКАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ

В статье рассматривается сущность межбюджетных трансфертов и их использования в Украине. Установлено, что межбюджетные трансферты являются основным инструментом вертикального финансового выравнивания в Украине. Предложены мероприятия улучшения эффективности использования межбюджетных трансфертов для збалансування місцевих бюджетов.

Ключевые слова: межбюджетные трансферты, вертикальное финансовое выравнивание, органы местного самоуправления.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями. Одним з недоліків бюджетної системи будь-якої держави полягає в тому, що при будь-якій стратегії розподілу податкових і неподаткових доходів і видаткових повноважень, виникає вертикальний дисбаланс між суб'єктами міжбюджетних відносин. Роль інструментів регулювання цих дисбалансів виконують міжбюджетні трансферти, податки і збори. Для того, щоб не виникали вертикальні дисбаланси у бюджетах різних рівнів, застосовуються схеми розподілу податкових доходів і видаткових зобов'язань, але це не може повною мірою забезпечити відсутність дисбалансів. Вирішується вказана проблема через застосування трансфертних механізмів.

У вітчизняній літературі досі відсутнє усталене визначення сутності і змісту вертикального фінансового вирівнювання, не дається всебічна характеристика його інструментарію. Потребують вирішення проблеми реформування системи міжбюджетних трансфертів в Україні, що забезпечить ефективне функціонування системи вертикального фінансового вирівнювання.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Сучасні теоретичні проблеми вертикального фінансового вирівнювання та міжбюджетних трансфертів досліджували такі відомі економісти, як Р. Берд, Р. Масгрейв, У. Оутс, Г. Райт, Дж. Стігліц, А. Шах та інші.

Проблеми міжбюджетних трансфертів в Україні розглядалися у працях таких українських вчених, як О. Кириленко, І. Луніна, І. Чугунов, В. Швець та інших. Проте питання дослідження вертикального фінансового вирівнювання в Україні, ще не розроблене належним чином у дослідженнях вітчизняних економістів. Лише у невеликій кількості публікацій таких дослідників, як В. Зайчикова, В. Кравченко, С. Слухай аналізуються проблеми вертикального фінансового вирівнювання та формулюються конкретні пропозиції щодо врегулювання існуючих проблем.

Цілі статті. Дослідження теорії та практики міжбюджетних трансфертів в системі вертикального фінансового вирівнювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У системі бюджетного федералізму грошовий потік означає переміщення бюджетних коштів від одного суб'єкта або рівня бюджетної системи до іншого. У зарубіжній фінансовій літературі цей рух грошових коштів виражається поняттям "трансферт". Під трансфертом розуміють процес передачі майнових цінностей між економічними суб'єктами на незворотній та безоплатній основі, за якого відбувається передача права власності на кошти.

При розробці системи трансфертів важливо визначити співвідношення не лише між цілями вирівнювання, але також і між видами трансфертів. Як вже згадувалося вище, основні механізми виділення трансфертів з національного бюджету можна розділити на дві групи: умовні трансферти (чи цільові платежі) і безумовні (нецільові) трансферти. До групи умовних трансфертів входять гранти, що надаються на умовах спільного фінансування, прості цільові трансферти і блокові гранти, причому кожен з цих видів трансфертів, у свою чергу, може виділятися як у фіксованій сумі, так і з можливістю пролонгації. Безумовні трансферти виділяються у вигляді відрахувань від податкових прибутків до місцевих бюджетів або у вигляді прямих трансфертів у фіксованій сумі або що підлягають пролонгації. У більшості країн світу для вирішення різних макроекономічних і бюджетних завдань використовується комбінація усіх форм міжбюджетних трансфертів.

Основне завдання трансфертів - розв'язувати проблему вертикальної незбалансованості – наслідок невідповідності між відповідальністю за видатки та податкоспроможністю.

Система формування доходів місцевих бюджетів, що базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою систему міжбюджетних взаємовідносин з наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів [2].

Міжбюджетні відносини забезпечують узгодженість складових бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими та фінансовими відносинами між органами державної влади і місцевого самоврядування щодо встановлення та розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов'язків та відповідальності в ході бюджетного процесу.

Головна проблема міжбюджетних відносин в сучасній Україні – дефіцитність різних рівнів бюджетів.

Загалом існує три варіанти державної політики в області міжбюджетних трансфертів для вирівнювання вертикального дисбалансу:

1) Застосування окремих механізмів вирівнювання вертикального і горизонтального дисбалансів. Вирівнювання дефіциту місцевих бюджетів здійснюється

шляхом розподілу податкових доходів і виділення трансфертів з національного бюджету, а вирівнювання фінансового потенціалу робиться з допомогою горизонтальних платежів з регіонів з високою бюджетною забезпеченістю в слаборозвинуті регіони. Подібна система застосовується у Федеральній Республіці Німеччини.

2) Комплексна система трансфертів. Як вертикальний, так і горизонтальний дисбаланси вирівнюються за допомогою єдиної системи трансфертів і спеціальних грантів. Подібний підхід використовується в бюджетних системах Австралії і Канади.

3) Вирівнювання тільки вертикального дисбалансу бюджетної системи. Як і при використанні першого варіанту бюджетної політики, місцеві бюджетні дефіцити вирівнюються за допомогою закріплення регулюючих податків і трансфертів, але не приймаються заходи щодо вирівнюванню горизонтального дисбалансу. У цьому випадку міграція капіталу і робочої сили виникає як результат різниці в прибутках в місцевих групувань, а також чистої фіскальної вигоди (net fiscal benefit) в регіонах (чистої вигоди від державних витрат і податків). При такому варіанті бюджетної політики можливе виділення спеціальних грантів, які серед інших цілей, можуть мати горизонтальний вирівнюючий ефект. Подібний підхід широко поширений в США [4].

За допомогою трансфертів як у зарубіжних країнах, так і в Україні:

- проводиться фінансове вирівнювання між різними районами, регіонами, фінансуються так звані агентські послуги (делеговані повноваження);
- забезпечуються місцевою владою послуги нарівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів;
- забезпечуються місцевою владою послуги нарівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів;
- дотуються окремі галузі народного господарства.

Фахівці Світового банку визначають міжбюджетні трансферти у якості необхідного доповнення до децентралізації, стверджуючи що „Вони дають можливість скористатися перевагами децентралізації, і в той же час скасувати певні її потенційні побічні ефекти”.

Інструментами державної політики в галузі міжбюджетних трансфертів є гранти та внески.

У більшості країн домінуючим інструментом є гранти, особливо в країнах з декількома рівнями сектору економіки, а в країнах з перехідною економікою, особливо в країнах СНД частіше зустрічаються внески.

Гранти поділяються на дві групи:

- специфічні гранти (субвенції), які мають цільовий характер;
- генеральні гранти, що не обумовлюються конкретною метою їхнього витрачання[3].

Трансфертні системи міжбюджетної підтримки і механізми пайової участі є інструментом, який доповнює податковий інструментарій. Чим більше вад міститься в системі податкових стосунків різних бюджетних рівнів, тим, за інших рівних умов, вище потреба в розвитку різних форм міжбюджетної підтримки.

У більшості високорозвинених країн (Західна Європа, США), де досягнута відносна вертикальна збалансованість, інструменти пайової участі мають набагато менше значення, чим міжбюджетні трансферти.

До складу міжбюджетних трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, згідно з статтею 97 Бюджетного кодексу України, відносяться дотація вирівнювання бюджету окремих територіально-адміністративних одиниць, субвенція на здійснення програм соціального захисту, субвенція на

компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою, субвенція на виконання інвестиційних проектів та інші субвенції [1].

Нормативно-правова база міжбюджетних відносин в Україні впродовж років зазнала значної трансформації. Зокрема, 1 липня 2004 року було схвалено Закон України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань”. Цим законом було зроблено важливий крок – законодавчо забезпечено подальшу децентралізацію бюджетної системи.

Однак, сучасна ситуація у сфері фінансового забезпечення регіонального розвитку доводить, що, незважаючи на дієві кроки, здійснені впродовж реформування бюджетної сфери, фінансова міцність органів місцевого самоврядування значною мірою залишається декларативною. Однією із вагомих проблем фінансового забезпечення регіонів є залежність місцевих бюджетів від загальнодержавних трансфертів.

Аналіз наукових публікацій та нормативно-правової бази формування місцевих бюджетів дозволяє стверджувати, що переваги у збалансуванні місцевих бюджетів надаються трансфертним методам регулювання. Складання проекту місцевого бюджету на плановий рік починається із визначення обсягу міжбюджетних трансфертів шляхом зіставлення кошику доходів і видатків загального фонду певного бюджету відповідно до формул, затверджених Кабінетом Міністрів України. І лише у подальшому місцеві фінансові органи формують план надходжень і видатків власних централізованих фінансових ресурсів. Такий підхід до бюджетного планування суперечить принципам функціонування місцевого самоврядування як інституту і не сприяє зміцненню фінансової бази для забезпечення його власних повноважень.

Що ж до України то за підсумками 2002–2012 років темп приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим був вищим за темпи приросту доходів місцевих бюджетів (рис.1).

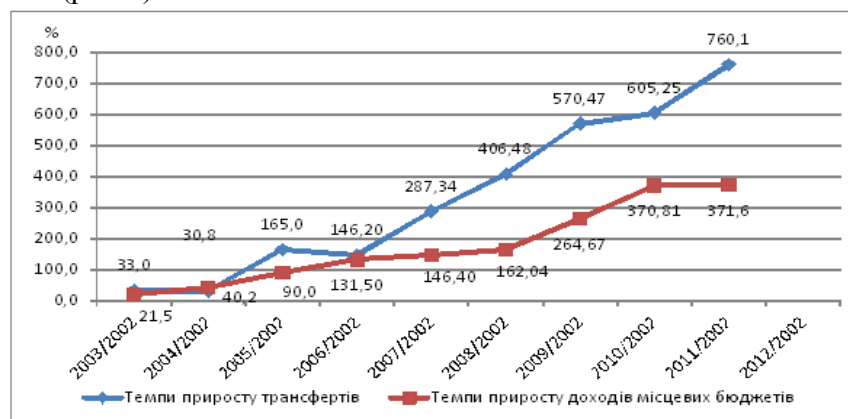


Рис.1. Темпи приросту обсягів трансфертів по відношенню до 2001 р. до місцевих бюджетів і доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) за підсумками 2002–2012 років [5,6].

При цьому слід звернути увагу на те, що найбільша частка в загальному обсязі трансфертів припадає на дотації вирівнювання (рис. 2). У 2011 році частка таких дотацій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів становила 50,2%, що на 1,5% більше від відповідного показника у 2008-му році.



Рис. 2.9 Структура міжбюджетних трансфертів за основними напрямками у 2003 - 2012 років [5,6].

Суттєвого значення з кожним роком набувають також субвенції соціального значення, оскільки найбільша питома вага в загальному обсязі витрат місцевих бюджетів припадає саме на реалізацію соціальних програм (соціальний захист і соціальне забезпечення, освіти та охорону здоров'я). У 2012 році вони становили 47%. Виходячи з даних, наведених на рис. 2.9, можна зробити висновки, що сьогодні в Україні перевага надається поточним (короткостроковим), а не капітальним (цільовим) трансфертам.

Висновки. Проведений аналіз показав, що існує значна залежність місцевих бюджетів різного рівня від міжбюджетних трансфертів; система надання додаткових коштів є недостатньо врегульованою і значною мірою залежить не від встановленої формули, а від рішень органів виконавчої влади. Розподіл міжбюджетних трансфертів для громад залежить від рішень районної та обласної влади, і хоча також визначається на основі формули, може зазнавати впливу суб'єктивних чинників, будуватися на врахуванні інтересів держави та регіонів, а не базових одиниць адміністративно-територіального поділу.

Наразі ж з метою формування у розпорядженні органів місцевого самоврядування реальних важелів впливу на соціально-економічний розвиток територій доцільно встановити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, та обсягом власних доходів місцевих бюджетів. Інші видатки необхідно фінансувати за рахунок закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

Подальше дослідження проблеми удосконалення міжбюджетних трансфертів є перспективним з точки зору вирішення таких завдань:

1. Спрощення механізму міжбюджетних відносин;
2. Передачу більшої частини повноважень щодо прийняття рішень у сфері формування і виконання бюджетів на регіональний рівень управління;
3. Розвиток основних форм управління бюджетним процесом у регіонах;

На нашу думку, особливо важливим завданням, яке стоїть на сьогодні перед центральною владою, є проведення реформи місцевого самоврядування. Саме вона повинна забезпечити децентралізацію, делегування повноважень із центру регіонам, закріплення за ними достатньої кількості джерел власних фінансових надходжень, головну частину яких має забезпечити оновлена система місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний Кодекс : Закон [від 08.07.2010 р. № 2456-VI] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.

Budgetary code:

2. Радіонов Ю. А. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин [Текст]/Ю. Радіонов // Економіка України. – 2011. – №5. – С. 54-58.

- Radionov Y.A., "Actual problems of development intergovernmental relations", *Economic of Ukraine*, no.5, pp.54-58
- 3.Слухай С.В. Міжбюджетні трансферти в постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. Монографія [Текст]/ Слухай С.В. // – К.: «АртЕк», 2002. –
- Sluhai S.V. Intergovernmental relations in post-socialist countries: from theory to practice, Kyiv, 2002,
- 4.Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання: Навч. посіб. [Текст]/ Чугунов І.Я. // – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.
- Chugunov I.Y. Theoretical base of the system budgeting regulation, Kyiv, NDFI, 2005, 259 p.
- 5.Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2012 рік [Текст]/ [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В. та ін.]. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. - К.: 2013. - 73 с.;
- Scherbina I.F., Rudik A.Y., Zubenko V.V., Budgeting monitoring administration of the budget for 2012 year, USAID, Kyiv, 2011, 73 p.
- 6.Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2009 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В., Самчинська І. В. та ін.]. ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. - К.: 2010. - 77 с.;
- Scherbina I.F., Rudik A.Y., Zubenko V.V., Budgeting monitoring administration of the budget for 2009 year, USAID, Kyiv, 2010, 77 p.

Рецензент Слухай С.В.