

УДК 336.02 (075.8)

О.Б. СНИСАРЕНКО, Е.В. КОТЕЛЕНЕЦЬ

Національний аерокосмічний університет ім. М.Є. Жуковського «ХАІ»

ОПТИМІЗАЦІЯ ТРАНСФЕРТНОЇ ПОЛІТИКИ НА РІВНІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Розглянуто питання про підвищення ефективності розподілу дотацій вирівнювання між бюджетами дотаційних територій. Вдосконалено формульний розрахунок обсягу міжбюджетних трансфертів, розглянуто особливості визначення депресивних територій, розроблено критерії для визначення бюджетів – «донорів», «реципієнтів» та нейтральних регіонів. Запропоновано шляхи оптимізації вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, що передбачає використання елементів бюджетного федералізму західноєвропейського зразку.

Ключові слова: *трансферти, дотація вирівнювання, депресивність територій, вирівнювання фінансової забезпеченості, бюджет, «донор», «реципієнт», нейтральний регіон.*

Вступ

Вдосконалення формульного розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів є важливим кроком в аспекті оптимізації їх розподілу в розрізі соціально-економічної диференціації регіонів на фоні слабкої бюджетної децентралізації.

Головним недоліком вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів є відсутність стимулюючих факторів розвитку їхньої доходної бази. Впровадження таких стимулів у практику, могло б забезпечити зростання автономії місцевих бюджетів.

Великого значення також набуває система вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів за допомогою трансфертів, що на думку вітчизняних науковців повинна полягати у створенні на державному та

регіональному рівні централізованих фондів фінансової підтримки територій, які стали б учасниками перерозподілу доходів Державного та місцевих бюджетів – «донорів» на користь бюджетів – «реципієнтів».

Постановка проблеми

Темі вдосконалення трансфертної політики та оптимізації міжбюджетних відносин присвячено праці багатьох вітчизняних науковців: О. Василика, В. Гейця, О. Кириленко та ін. Зокрема Т. Смірнова та О. Вівчар відводять центральне місце у формульному розрахунку фіскальним можливостям територій, критеріями визначення яких, на їхню думку, є співвідношення між рівнем податкоспроможності для даної території та середнім рівнем по регіону, а також врахуванням середньої ставки оподаткування дохідної бази [1].

Метою статті є розробка рекомендацій щодо формування механізмів стимулювання економічного зростання територій шляхом оптимізації моделі міжбюджетних відносин у сфері вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів.

Результати

Аналізуючи динаміку трансфертних перерахувань у сфері міжбюджетних відносин (рис. 1), слід зазначити, що протягом 2009–2011 років спостерігається тенденція до зростання дотаційного навантаження на Державний бюджет, що супроводжується скороченням його трансфертних надходжень з боку місцевих бюджетів – «донорів». Причиною зростання дотаційного навантаження на Державний бюджет продовжує залишатися значний розрив між обсягом доходів місцевих бюджетів та обсягом їх видатків. Це є результатом неефективної політики вирівнювання фінансової забезпеченості депресивних територій за рахунок більш розвинених в економічному плані територій, що не достатньо стимулює зростання дохідної бази регіонів, позбавляючи «донорів» зацікавленості нарощувати власну податкову базу та поширює утриманські настрої серед «реципієнтів» [2].

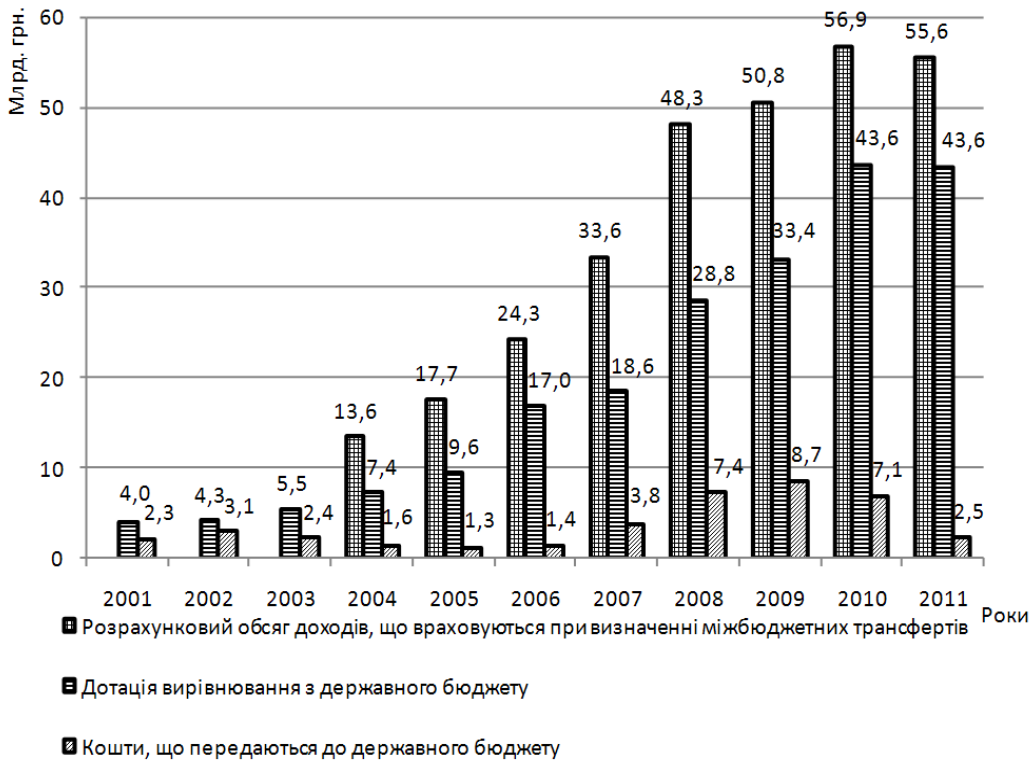


Рис. 1. Динаміка показників міжбюджетних трансфертів між державним та місцевими бюджетами.

Джерело: розраховано авторами на підставі законів про Державний бюджет України на 2001 – 2011 р.

З метою запобігання такій ситуації, вважаємо за потрібне провести оптимізацію моделі міжбюджетних відносин, що передбачає створення на загальнодержавному рівні Державного Фонду фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень, а на регіональному рівні – фондів фінансової взаємодопомоги [1].

Вперше таке питання розглянуто вітчизняними науковцями Т. Смірноюю та О. Вівчар. Але їхня модель потребує вдосконалення, оскільки автори побудували свою схему розподілу трансфертів за критерієм співвідношення податкоспроможності території до її середнього показника по регіону, адже податкоспроможність враховано у формульному розрахунку обсягів трансфертів, а кінцевим показником, що розподіляє бюджети на «донорів» та «реципієнтів» залишається різниця між обсягом

доходів та видатків, які враховують при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів [3].

Виходячи з вищесказаного, пропонуємо власну авторську модель розподілу бюджетних трансфертів на рівні місцевих бюджетів, яку наведено на рис. 2.

Таким чином, регіональні фонди будуть сформовані на рівні областей та Автономної Республіки Крим (АРК). Отже, загальна кількість їх буде складати 25. Що стосується міст республіканської форми підпорядкування – Києва і Севастополя, то вони будуть мати спільні фонди фінансової взаємодопомоги з тим регіоном, на території якого кожне з цих міст знаходиться.

Державний Фонд фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень буде наповнюватись з Державного бюджету. Розмір суми, яка у вигляді трансфертів буде перераховуватись до цього фонду буде залежати від загального обсягу потреб місцевих бюджетів у дотаціях та обсягу трансфертів, що будуть надходити до фондів фінансової взаємодопомоги на регіональному рівні від бюджетів донорів.

Фонди фінансової взаємодопомоги будуть формуватися за рахунок місцевих бюджетів-донорів, які згідно з алгоритмом формульного розподілу трансфертів перераховуватимуть свої «надлишкові» доходи кожен у своїй області. Аналіз Державного бюджету України 2011 року та попередніх років показав, що такі бюджети-донори знаходяться у більшості регіонів, хоча як правило, всі обласні бюджети є дотаційними. Але цих коштів недостатньо, вони можуть покривати до 10% потреб місцевих бюджетів – реципієнтів у дотаціях (за винятком Київської області, де за рахунок трансфертів з міського бюджету Києва у 2011 році можуть профінансуватися всі дотації, для місцевих бюджетів області, при цьому 379 млн. грн. залишаються нерозподіленими). Тому решта коштів буде перераховуватися до регіональних фондів з Державного Фонду фінансової підтримки адміністративно-територіальних утворень.

Стосовно таких регіонів, централізований фонд яких має нерозподілені кошти після задоволення потреб реципієнтів у дотаціях вирівнювання, то дана сума повинна перераховуватися до загальнодержавного фонду.

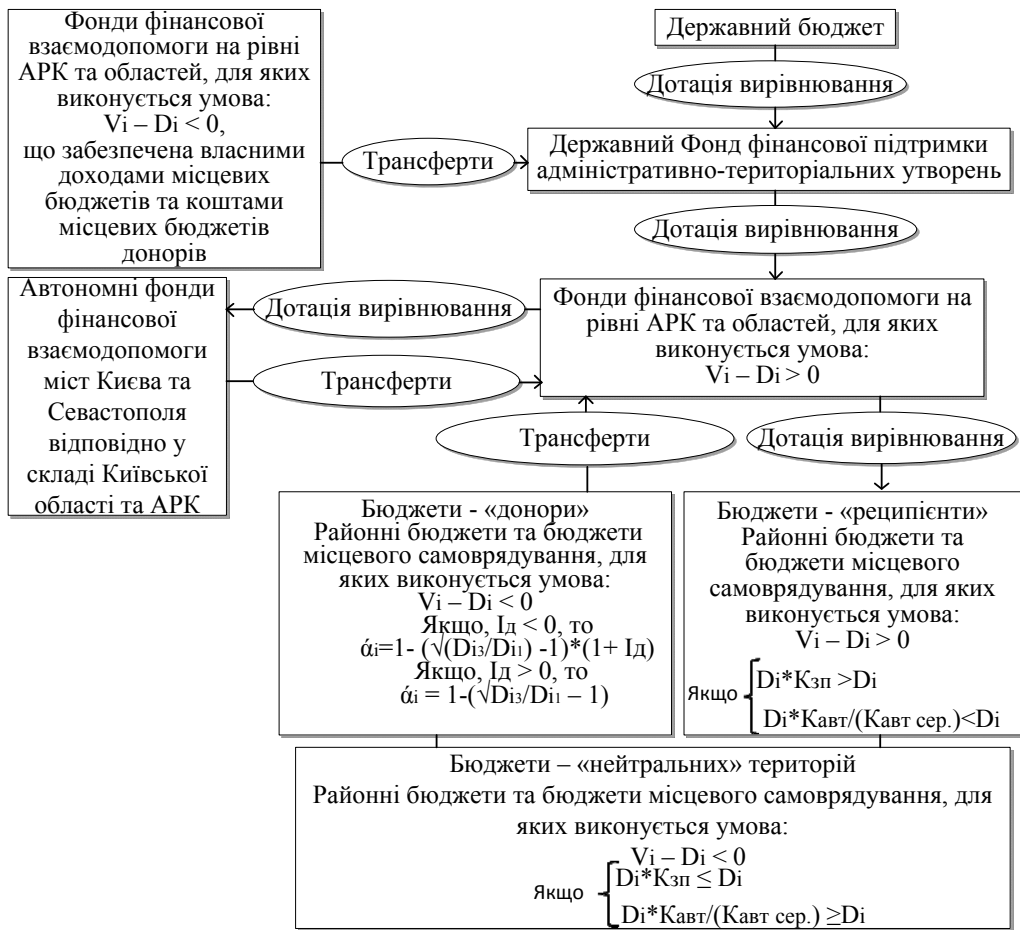


Рис. 2. Схема розподілу бюджетних трансфертів на рівні місцевих бюджетів, що беруть участь у перерозподілі доходів шляхом трансфертних виплат: «донорів», нейтральних регіонів та «реципієнтів»

Оптимізація системи вирівнювання фінансової забезпеченості територій неефективна без розробки критеріїв для визначення категорій V_i – розрахунковий обсяг видатків місцевого бюджету, що враховуються при визначенні обсягу трансфертів; D_i – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету, що враховуються при визначенні обсягу трансфертів (D_{i1} – базового року, D_{i3} – звітного року); α_i – коефіцієнт вирівнювання; I_d – коефіцієнт депресивності регіону; $K_{зп}$ – коефіцієнт збираємості податків; $K_{авт}$ – коефіцієнт автономії місцевого бюджету; $K_{авт\ сер.}$ – середнє значення коефіцієнта автономії для бюджетів регіону.

Мова йде про використання показників соціально-економічного розвитку територій в розрахунках щодо визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів.

На основі цих показників можна розрахувати інтегральний показник депресивності, що буде характеризувати ступінь соціально-економічного розвитку регіону, та який буде мати середнє значення для тих бюджетів, що належать до цього регіону. Оскільки всі регіони мають різний ступінь соціально-економічного розвитку та фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, то метою застосування дотації вирівнювання є забезпечення вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, що в довгостроковій перспективі повинно привести до вирівнювання диспропорцій соціально-економічного розвитку територій. Вважаємо, що використання інтегрального показника депресивності територій має важливе значення для підвищення ефективності перерозподілу трансфертів з Державного бюджету та бюджетів – «донорів» між всіма рівнями бюджетної системи України.

У дослідженні для визначення регіональних відмінностей рівня депресивності адміністративних одиниць України використано як базову методикку вітчизняного науковця М. Барановського [4]. Інформаційною основою проведеного дослідження стали дані статистичного збірника «Регіони України, 2010». Результати обрахунків представлені в табл. 1.

Загалом інтегральний показник депресивності території варіює в досить широких межах – від - 4,13 для Тернопільської області до +10,60 для м. Києва. На дев'яти територіях він має позитивне значення, а у інших вісімнадцяти – негативне. Найгіршими показниками депресивності території вирізняються переважно західні та північні регіони України. Помітно краща ситуація на сході України та в столиці. Основними депресантами виступають низькі показники валової доданої вартості та промислового виробництва при низьких доходах і високому рівні безробіття.

З метою стимулювання економічного розвитку дотаційних регіонів рекомендуємо враховувати у формулі розрахунку коефіцієнта вирівнювання інтегральний коефіцієнт депресивності регіону за умови, що коефіцієнт депресивності (I_d) даного регіону менше нуля:

$$I_d < 0.$$

Таблиця 1

Інтегральний показник депресивності територій

№ п/п	Регіон України	Ід	№ п/п	Регіон України	Ід
1	м. Київ	10,60	15	Львівська обл.	-2,39
2	Дніпропетровський	2,85	16	Закарпатський	-2,40
3	Донецький	1,86	17	Чернівецький	-2,41
4	Харківський	1,53	18	Чернігівський	-2,54
5	Запорізький	1,24	19	Кіровоградський	-2,70
6	Полтавський	0,69	20	Івано-Франківський	-2,85
7	Одеський	0,39	21	Хмельницький	-2,97
8	Київський	0,26	22	Херсонський	-3,20
9	м. Севастополь	0,18	23	Рівненський	-3,35
10	Луганський	-0,26	24	Волинський	-3,37
11	АРК	-0,50	25	Житомирський	-3,54
12	Вінницький	-1,76	26	Черкаський	-3,87
13	Миколаївський	-1,96	27	Тернопільський	-4,13
14	Сумський	-2,36			

Джерело: розраховано авторами на підставі статистичних даних збірника “Регіони України, 2010”

Такий коефіцієнт впливатиме прямо пропорційно на розмір коштів, що залишаються в розпорядженні бюджету «донора» після розрахунку обсягу трансфертів, тобто чим вище значення інтегрального коефіцієнта депресивності, тим більша частка «надлишкових» коштів залишиться у бюджеті, а, відповідно, знизиться коефіцієнт вирівнювання для даного бюджету.

Тому є виправданим, застосування такої формули при визначенні коефіцієнта вирівнювання для бюджетів-«донорів»:

$$\alpha_i = 1 - \left(\left(\sqrt{\frac{D_{i3}}{D_{i1}}} - 1 \right) + I_d * \left(\sqrt{\frac{D_{i3}}{D_{i1}}} - 1 \right) \right) = 1 - \left(\sqrt{\frac{D_{i3}}{D_{i1}}} - 1 \right) * (1 + I_d), \quad (1)$$

де D_{i1} , – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету базового року.

D_{i3} – розрахунковий обсяг доходів місцевого бюджету звітного року.

При цьому повинна виконуватись нерівність: $1 > \alpha_i > 0,6$.

Якщо інтегральний показник депресивності регіону має значення більше нуля ($I_d > 0$), то коефіцієнт вирівнювання для такого регіону повинен розраховуватися за законодавчо визначеним алгоритмом [5]:

$$\alpha_i = 1 - \left(\sqrt{\frac{D_{i3}}{D_{i1}}} - 1 \right). \quad (2)$$

При визначенні категорій місцевих бюджетів за участю в перерозподілі трансфертів пропонуємо враховувати коефіцієнт автономії, оскільки він показує ступінь забезпеченості бюджету власними фінансовими ресурсами:

$$K_{\text{авт}} = \frac{D_{\text{в}} + D_{\text{з}}}{D}, \quad (3)$$

де $D_{\text{в}}$ – обсяг власних доходів бюджету;

$D_{\text{з}}$ – обсяг закріплених доходів бюджету.

D – загальний обсяг доходів бюджету (з врахуванням трансфертних надходжень).

Даний коефіцієнт слід розрахувати для конкретного місцевого бюджету і знаходити його співвідношення із середнім значенням коефіцієнта ($\bar{K}_{\text{авт}}$) у зведеному бюджеті області.

Якщо для бюджету виконуються такі умови:

$$V_i - D_i < 0, \quad (4)$$

та

$$\frac{K_{\text{авт}}}{\bar{K}_{\text{авт}}} < 1, \quad (5)$$

то такий бюджет слід визначити нейтральним. А відхилення коефіцієнта від середнього значення у бік його зменшення повинно компенсуватися пропорційним до даного відхилення перевищенням закріплених доходів над видатками, що враховуються при визначенні трансфертів. Таким чином це стане основою зміцнення фінансової стійкості місцевого бюджету.

Потрібно також стимулювати і органи місцевої влади до повного забезпечення запланованих надходжень до місцевого бюджету у вигляді

закріплених податків. На нашу думку таке стимулювання можна реалізувати надаючи дотаційним бюджетам дотацію вирівнювання, коректуючи її на коефіцієнт збираємості закріплених податків ($K_{зп}$).

Розрахунок коефіцієнта збираємості податків зводиться до визначення співвідношення між фактичним та плановим надходженням податків:

$$K_{зп} = \frac{\sum \Phi Н}{\sum П Н}, \quad (6)$$

де $\sum \Phi Н$ – сума фактичних надходжень до місцевого бюджету від закріплених податків;

$\sum П Н$ – сума планових надходжень до місцевого бюджету від закріплених податків.

Якщо $K_{зп} < 1$, то це свідчить про те, що фіскальні органи не забезпечили на даній території повного обсягу податкових надходжень до місцевого бюджету.

Так критерієм для визначення категорії нейтральних регіонів слід вважати умову, коли обсяг закріплених доходів місцевого бюджету знаходиться в таких межах:

$$D_i \cdot K_{зп} \leq D_i \leq D_i \cdot \frac{K_{авт}}{K_{авт}}. \quad (7)$$

Для бюджетів «реципієнтів» повинні виконуватись наступні умови:

$$V_i - D_i < 0, \quad (8)$$

та

$$D_i \cdot K_{зп} \geq D_i \geq D_i \cdot \frac{K_{авт}}{K_{авт}}. \quad (9)$$

Даний критерій вважаємо доцільним при визначенні бюджетів реципієнтів, оскільки він враховує такі ключові показники як розмір потреби бюджету в дотації вирівнювання, ступінь автономії бюджету та ефективність збирання податків на місцях.

Висновки

В ході дослідження було проведено аналіз проблеми вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та внесено рекомендації щодо його оптимізації шляхом впровадження на регіональному та місцевому рівнях нової схеми розподілу дотації вирівнювання і вдосконалення формульного розрахунку її обсягів.

Дані рекомендації мають практичне значення для вдосконалення моделі міжбюджетних відносин у напрямку стимулювання підвищення фінансової забезпеченості місцевих бюджетів та макроекономічної стабілізації.

Література

1. Смірнова Т.О. Фінансовий механізм міжбюджетних відносин як чинник макроекономічної стабілізації та стимулювання економічного зростання [Текст] / Т.О. Смірнова // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.6. – С. 224-237.

2. Кириленко О.П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій [Текст] / О.П. Кириленко. – К.: КНЕУ, 2008. – 123 с.

3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

4. Барановський М.О. Депресивність регіонів України: теорія та практика досліджень [Електрон. ресурс] / М.О. Барановський. – Режим доступу: <http://ukr-tur.narod.ru/personalii/ukrgeo/b/webbaranovsk/depresregukr/depresregukr.htm>

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 8 грудня 2010 р. № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Поступила в редакцію 19.02.2011

Рецензент: д-р екон. наук, проф. кафедри міської і регіональної економіки **П.Т. Бубенко**, Харківська національна академія міського господарства, Харків.

ОПТИМИЗАЦИЯ ТРАНСФЕРТНОЙ ПОЛИТИКИ НА УРОВНЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Е.Б. Снисаренко, Э.В. Котеленец

Рассмотрен вопрос о повышении эффективности распределения дотаций выравнивания между бюджетами дотационных территорий. Усовершенствовано формульный расчет объема межбюджетных трансфертов, рассмотрено особенности определения депрессивных территорий, разработаны критерии для определения бюджетов – «доноров», «реципиентов» и нейтральных регионов. Предложены пути оптимизации выравнивание финансовой обеспеченности местных бюджетов, предусматривающей использование элементов бюджетного федерализма западноевропейского образца.

Ключевые слова: трансферты, дотация выравнивания, депрессивность территорий, выравнивание финансовой обеспеченности, бюджет, «донор», «реципиент», нейтральный регион.

OPTIMIZATION OF TRANSFER POLITICS ON THE LEVEL OF LOCAL BUDGET

E.B. Snisarenko, E.V. Kotelenec

The question about increase of grant levelling distribution effectiveness between the budgets of grant territories was studied. The calculation of formulas of inter-budget transfers volume is improved, the criteria for budget definition – “donors”, “recipients” and neutral regions are developed. Optimization ways are offered for levelling of financial supply of local budgets, which use the elements of budget federalism of West-European model.

Key words: transfers, grant levelling, territory depressiveness, levelling of financial supply, budget, “donor”, “recipient”, neutral region.

Снісаренко Олена Борисівна – канд. екон. наук, доцент кафедри фінансів Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», Харків.

Котеленець Едуард Вікторович – студент кафедри фінансів Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», Харків.