

О. Ф. Кобилецька,
викладач кафедри "Фінанси", Одеський Державний Економічний Університет

ВДОСКОНАЛЕННЯ ТРАНСФЕРТНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ОДНІЄЇ ІЗ ЗАСАД СТИМУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЩОДО ФОРМУВАННЯ ЇХ ДОХІДНОЇ ЧАСТИНИ

Міжбюджетні трансферти звичайна практика як для розвинутих країн, так і для тих, що розвиваються. Оптимальної моделі не існує, однак існують єдині мотиви щодо надання міжбюджетних трансфертів. Обсяг та структура трансфертів перебувають у стані безперервного розвитку, змінюючись під впливом ряду об'єктивних та суб'єктивних чинників.

Interbudgetary transfers a usual practice both for the developed countries, and for the countries which develop. The optimum model does not exist, but there are uniform motives, grantings of interbudgetary transfers. The volume and structure of transfers are in a condition of constant development, изменяясь under influence of some objective and subjective factors.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, доходи місцевих органів влади, децентралізація, формула міжбюджетних трансфертів.

ВСТУП

Дослідження міжбюджетних трансфертів почало здійснюватися в рамках теорії фіскального федералізму. Воно розвивалося у багатьох напрямках, але особливої уваги заслуговує дослідження впливу окремих видів грантів на поведінку субцентральних урядів.

Крах соціалістичної соціально-економічної системи надав нового поштовху теоретичним дослідженням з цієї проблематики, оскільки у країнах колишнього Радянського Союзу та Східної Європи нагальною стала розбудова принципово нової системи міжбюджетних відносин, що відповідала б потребам ринкової економіки [1, с. 35—38].

На порядку денному стоїть формування нової системи міжбюджетних трансфертів, оскільки успадкована від соціалізму була явно непридатною для розв'язання нових завдань сектора державного управління.

Теоретичні аспекти набувають гострішої дискусії та обговорення серед фінансистів та економістів. Одна з причин цього полягає в тому, що система міжбюджетних відносин (і міжбюджетних трансфертів як один із її елементів) знаходиться під впливом різних груп чинників як економічної, так і неекономічної природи, вагоме значення має широкий спектр внутрішніх чинників окремої трансформаційної країни. До останніх належать особливості економічної (зокрема, рівень розвитку економіки, ступінь зрілості ринкових відносин та інтенсивність дер-

жавного втручання на мікро- і макрорівні) і політичної системи країни (зокрема, укоріненість інститутів демократії, інституціональне оформлення сектора державного управління), традиції правового регулювання відносин між державою та місцевих органів влади, фінансової дисципліни тощо.

Міжбюджетні трансферти звичайна практика як для розвинутих країн, так і для тих, що розвиваються. Оптимальної моделі не існує, однак існують єдині мотиви щодо надання міжбюджетних трансфертів, вони для усіх країн працюють, на відміну від суб'єктивних чинників, що зводяться до економічних та неекономічних. Щодо останніх, то вони притаманні країнам, що тільки відбудовують свої міжбюджетні стосунки між різними рівнями влади.

Над теоретичними основами трансфертної політики працювали такі зарубіжні економісти, як Р. Масгрейв, В. Уотс, Дж. Стігліц. З 90-х років ХХ ст. проблемами міжбюджетних трансфертів починають активно займатися економісти з країн СНД. Великий внесок у вивчення трансфертної політики зробили вітчизняні економісти О. Кириленко, М. Кульчицький, І. Луніна, С. Слухай та інші. У Росії — це праці Бежаєва О., Богачової О., Ігудіна А., Колесова А., Крилова Г., Лексина В., Любимцева Ю., Подпоріної І., Христенка В., Швецова А. Проте на сьогодні у вітчизняній економічній науці, зокрема у сфері міжбюджетних відносин, є питання, які потребують подальшого доопрацювання.

ПОСТАНОВКА ЗАДАЧІ

Визначити сучасний стан та проблеми, які супроводжують трансфертну політику як в Україні, так і у зарубіжних країнах. Розробити рекомендації щодо удосконалення діючого механізму міжбюджетних трансфертів, використовуючи теоретичні методи дослідження, а саме статистичний, узагальнюючий та метод систематизації.

РЕЗУЛЬТАТИ

Гармонізація інтересів центру та інших суб'єктів міжбюджетних відносин відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні стабільного та динамічного розвитку суспільства. В Україні, починаючи з 1996 року, під впливом прискореного розвитку місцевого самоврядування активно розпочалися процеси децентралізації бюджетних ресурсів з метою підвищення ефективності державного управління. Важливе місце серед засобів досягнення цієї мети посідає надійна, раціональна система фінансових відносин між різними рівнями держави [2, с. 131—137].

Значення міжбюджетних відносин як фактора суспільного прогресу зростає разом з перерозподілом функцій держави на користь регіональних та місцевих урядів, що відбувається у більшості трансформаційних країн, тобто з прогресом децентралізації у різних її формах. Основним завданням міжбюджетного регулювання в конкретних економічних та політичних умовах є вибір найефективнішої моделі, яка надасть кінцевим споживачам рівний доступ до бюджетних послуг [3, с. 151—156]. Так, шлях, який вибрала Україна (децентралізації), не лише збільшує роль місцевих органів влади у наданні окремих суспільних благ, а й породжує необхідність нових підходів до здійснення фінансового вирівнювання — тобто забезпечення місцевих органів влади фінансовими ресурсами відповідно до видаткових функцій.

Головним інструментом проведення фінансового вирівнювання є бюджетні трансферти. Міжбюджетні трансферти виконують одночасно дві функції: поліпшення стану за доходом та управління витратною поведінкою одержувача. В економіці міжбюджетні трансферти викликають як ефект доходу, так і ефект заміщення, бо є рухом матеріальних коштів.

На практиці, особливо із досвіду зарубіжних країн, можна прослідкувати, що навіть розвинуті країни (для прикладу, США та Швейцарія) широко використовують міжбюджетні трансферти, тобто власних ресурсів виявляється недостатньо для фінансового забезпечення приписаних їм завдань.

Поняття "міжбюджетні трансферти" не можна обмежувати окремими формами міжбюджетних трансфертів, наприклад, прямими грошовими трансфертами. У широкому розумінні, до такої категорії входять як непрямі трансферти, представлені найбільш широко надходженнями від розщеплення державних податків, так і прямі трансферти різних типів [4, с. 29—30].

Міжбюджетні трансферти як інструменти фінансового регулювання у секторі державного управління — явище багатопланове. Їхній поділ за різними критеріями на прямі й непрямі, грошові та реальні, загальні та цільові, поточні, капітальні й інші свідчить про неоднозначність та складність досліджуваного явища. Активність, з якою економісти досліджують цей елемент системи міжбюджетних відносин, зумовлена значенням структури міжбюджетних трансфертів для функціонування субцент-

рального сектора державного управління. Як справедливо зазначив Анвар Шах, "дизайн цих трансфертів має критичне значення для ефективності та справедливості надання місцевих суспільних послуг і фінансового здоров'я субнаціональних урядів" [5].

Під тиском і за фінансової й технічної допомоги міжнародних організацій ряд країн успішно здійснює реформування своєї системи міжбюджетних трансфертів. Незважаючи на це, досить важкою справою виявляється теоретичне запровадження рекомендацій щодо реформування міжбюджетних відносин у цих країнах, де їх нормальний розвиток був відсутній впродовж багатьох десятиліть, де фінанси субцентральних урядів, в силу особливостей сектора державного управління вважаються інтегрованою частиною державних фінансів, субцентральні бюджети — частиною державного бюджету [6].

Проте, попри всі ці труднощі, практичні проблеми державобудування вимагають реформування сектора державного управління, успадкованого від минулого, надмірного за розміром, до того ж неефективного і відтак, обтяжливого для економіки, яка йде шляхом ринкових реформ. І тут не можна обмежитися буквальним втіленням рекомендацій, які випливають із досвіду країн із розвинутими і усталеними відносинами у секторі державного управління. Звичайно, загальні принципи фіскального федералізму мають значення для економік перехідного періоду, проте без до уваги специфічного набору внутрішніх та зовнішніх чинників, притаманних окремій країні, навряд чи можна побудувати ефективну систему міжбюджетних відносин [1, с. 61].

Якщо згрупувати економічні мотиви держави щодо надання фінансової допомоги субцентральних урядів, то їх можна об'єднати у відому за Р. Масгрейвом стосовно завдань держави тріаду: ефективність розміщення, розподіл та стабілізація [1, с. 211—217].

Чинна система міжбюджетних відносин в Україні пройшла два основних етапи свого розвитку. Перший етап (з 1992 по 2001 рік) характеризувався домінуванням суб'єктивного підходу в розділі доходів і видатків між окремими ланками бюджетної системи (нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та зборів), та після 2001 року і по сьогоднішній час з прийняттям Бюджетного кодексу, згідно якого міжбюджетні трансферти почали обраховуватися згідно формули [7, с. 36—37].

Динаміка обсягу, розподілу та структури є індикатором державної політики. Сьогоднішні міжбюджетні трансферти у більшості випадків спрямовуються на покриття частини коштів (дефіциту доходів), якої не вистачає, для виконання власних і делегованих функцій місцевих органів влади та самоврядування, тобто в основному надаються у вигляді дотацій вирівнювання.

В Україні історично склалися як вертикальні, так і горизонтальні фіскальні дисбаланси, на нашу думку, це пов'язано із нерівномірністю розміщення податкової бази. Вона, в свою чергу, є наслідком ряду причин, головна з яких — нерівномірне розміщення продуктивних сил по території держави. В умовах масштабної урбанізації намітилась така тенденція, що сільські місцевості спустошуються, більшість мешканців покидає територію заради облаштування свого власного життя у перспективніших районах, тому виникають, так звані бідні і багаті території.

Для успішного вирішення питання горизонтального

дисбалансу, на нашу думку, необхідна солідарність та готовність до співпраці (так, наприклад, об'єднання НДР та ФРН в єдину державу привело до значного зростання горизонтального перерозподілу в країні: кошти на користь східних земель передавали як землі, так і місцеві уряди "старих земель"), тоді як у відносинах між одиницями одного рівня за наявності зовнішніх ефектів виникає так званий "синдром безбілетника".

Згідно даним табл. 1, найгірше фінансове забезпечення мають бюджети районів областей (99% з них є дотаційними) і АРК Крим, трохи краще — бюджети областей. І хоча 23 з 24 областей є дотаційними, частка дотації у розрахунковому обсязі доходів областей на кілька порядків нижча, ніж у доходах бюджетів районів, — 68,9% проти 277%. Найменш фінансово залежними є бюджети обласних центрів: 14 з 24 бюджетів претендують на дотації, частка якої у розрахунковому обсязі доходів становить 13,4%. Відповідна загальна сума дотації вирівнювання з державного бюджету розподіляється в основному між бюджетами районів (66,3%) і бюджетами областей (19,4%) [7, с. 39—40].

Необхідним є введення такого виду непрямого трансферту, як передача податку на прибуток підприємств, внаслідок чого буде піднятий рівень диверсифікації доходних джерел для місцевих органів влади. Тим паче збирання цього податку не більше, ніж розмір офіційних міжбюджетних трансфертів, у 2005 році доходи від податку на прибуток підприємств склали більш ніж 23 млрд грн. кожний, у 2006 — 26,1 млрд грн, та трансферти — 36 млрд грн., у 2007 році — 34,4 млрд грн. та 44,6 млрд грн. відповідно [8, с. 56].

Виходячи із потреб, то районам та обласним місцевим бюджетам потрібно найбільше коштів. Відповідно 60% податку на прибуток підприємств треба зараховувати до загального фонду місцевих бюджетів районів, 20% — до бюджетів розвитку областей. Зарахування податку, на наш погляд, повинно здійснюватися виключно до загального фонду місцевих бюджетів для районів. Так, лунає думка, що з метою залучення суб'єктів господарювання до участі у соціально-економічному розвитку регіонів, а також підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування у співпраці із платниками податку варто передбачити зарахування 15% податку на прибуток підприємств до бюджету розвитку обласних бюджетів та 5% — до бюджетів розвитку бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів [9, с. 48].

Найгостріші проблеми, які підіймаються українськими науковцями точуться щодо складових формули вирахування міжбюджетних трансфертів, а саме:

1. Індексу відносної падатокоспроможності адміністративно-територіальних одиниць, який є індикатором рівня збирання податків; якщо він більший, то менша кількість трансфертів буде надана цієї місцевості. "Ін-

Таблиця 1. Склад дотаційних бюджетів, що мають міжбюджетні відносини з державним бюджетом, і значення дотації вирівнювання у формуванні розрахункового обсягу їх дохідної частини

Група місцевих бюджетів	Кількість дотаційних бюджетів		Частка дотації вирівнювання у розрахунковому обсязі доходів бюджетів, %	Частка дотації вирівнювання, що спрямовується до відповідної групи бюджетів у загальній сумі дотації, %
	Усього	У % до кількості бюджетів відповідної групи		
Бюджети районів	483	99	227	66,3
Бюджети АР Крим	1	100	100,7	1,8
Бюджети областей	23	95,8	68,9	19,4
Бюджети інших міст	123	80,9	55,6	10,2
Бюджети Севастополя	1	100	25,2	0,3
Бюджети обласних центрів	14	58,3	13,4	2
Разом	645	93,3	113,3	100

Дані із матеріалу : [7, С.40]

декс податокоспроможності є відносним показником, а тому в окремих випадках взагалі може давати викривлені результати" [10, с. 39]. Далі пояснюється: бо прив'язка до загального рівня збирання податків із загального по Україні. Так, згідно чинного законодавства доходи місцевих бюджетів прогноуються за допомогою цього індексу. Можна констатувати, що разом із недосконалістю обчислення індексу тягне за собою необгрунтоване планування доходів місцевих бюджетів.

2. Єдиних нормативів видатків по галузях, що розраховуються в середньому по Україні, при цьому не враховуються суттєві розбіжності у витратах на ідентичні цілі як по регіонах, так і в середині областей та районів [10, с. 230].

Ми пропонуємо скористатися зарубіжним досвідом щодо надання трансфертів. Перерозподіл серед місцевих органів влади робиться через систему трансфертів, тобто через трансфертну політику. Існування місцевого самоврядування може розглядатися лише у контексті функцій, які покладаються на ці органи, відповідно вони мають "видаткові завдання", котрі за будь-яких обставин будуть існувати в унісон із функціонуванням місцевих органів влади.

Так, згідно діючої формули обчислення трансфертів виходить ситуація, що місцеві органи влади свої прямі видаткові повноваження виконують неналежним чином, бо коефіцієнт вирівнювання коригує видатки прямопропорційно на цей коефіцієнт. Таким чином порушується мотив "ефективності розміщення", задля чого надаються трансферти. Видатки — це більш прогнозована величина, на відміну від доходів, тому доцільно використовувати наступну формулу:

$$T(i) = V(i) - \alpha \times (i) \times D(i),$$

де $V(i)$ — розрахунковий показник обсягу видатків;
 $D(i)$ — обсяг доходів, закріплених за відповідним бюджетом місцевого самоврядування;
 $\alpha(i)$ — коефіцієнт вирівнювання.

Україна на етапі трансформації повинна поставити за мету реформування трансфертної політики, тим самим вона зможе забезпечити гармонізацію економічного розвитку регіонів та їх економічного зростання, які на даний час фактично виведені поза сферу впливу трансфертної політики, оскільки субвенції на виконання інвестиційних проектів є несуттєвими або ж інвестування здійснюється у невиробничу сферу. Крім того, в Україні сьогодні невідпрацьовані концептуальні засади надання таких субвенцій, у зв'язку з чим невідомо, які інвестиційні проекти слід фінансувати і в яких регіонах першочергово.

ВИСНОВКИ

Важливу роль у формуванні нової парадигми щодо міжбюджетних трансфертів могли б відіграти порівняльні студії досвіду трансформаційних країн. Проте таких студій поки що явно недостатньо, хіба що кілька досліджень, здійснених фахівцями Всесвітнього банку.

Можна виділити наступні кроки щодо удосконалення чинної системи трансфертної політики як однієї з заasad стимулювання місцевого самоврядування щодо формування їх дохідної частини у таких напрямках:

1. Розбудову системи фінансового вирівнювання потрібно розпочинати з вирішення питання розмежування функціональних повноважень між різними рівнями влади та надання стабільних джерел власних доходів згідно Хартії місцевого самоврядування. Бюджетний кодекс України сприяє цьому, але видаткові повноваження не відповідають закріпленим дохідним джерелам.

2. Наступний крок — складання місцевих бюджетів за програмно-цільовими методом, це середньострокове планування дасть змогу бачити перспективу подальшого розвитку конкретного регіону. Адже неможливо скласти план видатків на кілька років вперед, не маючи фінансової основи для проведення таких видатків — відповідної дохідної бази.

3. Умовою успішного реформування міжбюджетних трансфертів також є адміністративно-територіальна реформа, яка повинна зачепити базовий рівень та районний рівень (за рахунок укрупнення), бо чим більшим за розміром вони будуть, тим видатки будуть меншими, що у свою чергу відобразиться на дохідній частині місцевих бюджетів.

4. Необхідно впровадити формулу (1), яка була нами запропонована, котра значною мірою покращить стан забезпечення фінансовими ресурсами місцевих органів влади, неодмінно стане стимулюючим фактором до ефективного збирання податків на території своєї юрисдикції.

5. Регіони повинні впровадити інвестиційний паспорт та показник податкового потенціалу, який дасть змогу підвищити ефективність бюджетно-податкового планування та сприятиме поліпшенню фінансового становища місцевого самоврядування [11, с.71].

6. Необхідним є введення такого виду непрямого трансферту, як передача податку на прибуток підприємств, чим буде піднятий рівень диверсифікації доходних джерел для місцевих органів влади.

7. Створення фонду задля розвитку регіонів, який буде формуватися за рахунок стабільних доходних джерел на постійній основі, з опрацьованими напрямками та механізмом витрачання коштів Фонду, котрі повинні виключати суб'єктивізм центральних органів влади під час

планування та безпосереднього фінансування регіонів. Наприклад Європейський фонд розвитку українського села (мета — соціально-економічне відродження сільської місцевості України як одна з передумов її успішного просування до Європейського співтовариства)[12].

Відповідні перетворення здатні у майбутньому справити значний вплив на підвищення ефективності регіональної політики держави взагалі та міжбюджетних трансфертів зокрема.

Якщо робити перетворення не лише в системі міжбюджетних відносин, а й на макроекономічному рівні (впровадження економічних реформ, направлених на розвиток приватної власності, справедливого оподаткування тощо), то це без сумніву буде позначатися на добробуті не лише кожного громадянина, а й на державному рівні в цілому. Тому можна очікувати від органів місцевого самоврядування розвиток підвласних їм територій, забезпечення соціальними послугами, розширення соціально-культурної та інженерної інфраструктури тощо. Із впровадженням запропонованих нами пропозицій стабілізується не лише дохідна база місцевого самоврядування, а й оптимізується фінансовий стан держави загалом.

Література:

1. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. — К.: Артк, 2002. — С. 416.
2. Толуб'як В.С. Регіональні аспекти реформування міжбюджетних відносин / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Міжбюджетні відносини центру та регіонів" (26 червня 2004 року). — К.: [ННЦІАЕ], 2004. — С. 131—137.
3. Алієва В.Ш. Особливості міжбюджетних відносин // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції "Міжбюджетні відносини центру та регіонів" (26 червня 2004 року). — К.: [ННЦІАЕ], 2004. — С. 151—156.
4. Слухай С. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання // Наукові праці НДФІ. — 1998. — Вип.6. — С. 29—37.
5. Anwar S. Lessons from International Practices of Fiscal Equalization Transfers: <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/AnwarShahEN.pdf>
6. Щодо реформи системи формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Громадське обговорення: www.icps.com.ua/doc/budget_reform_ukr.doc
7. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи // Фінанси України. — № 2. — 2009. — С. 36—47.
8. Клияненко Б., Гречаная С. Використання моделі німецького бюджетного федералізму в Україні // Економіка України. — №6. — 2008. — С. 48—57.
9. Демків О.І. Напрями поглиблення бюджетної реформи в Україні // Фінанси України. — № 3. — 2009. — С. 46—54.
10. Нестеренко І.В. Питання удосконалення міжбюджетних взаємовідносин (на прикладі Одеської області) // Вісник соціально-економічних досліджень. — № 14. — 2005. — С. 228—232.
11. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. — №8. — 2007. — С. 63—72.
12. Європейський Фонд розвитку українського села: http://www.agroconf.org/uk/efrus_uk

Стаття надійшла до редакції 07.11.2009 р.