

СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ПРЯМИХ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ ТА ЇХ МОЖЛИВЕ ЗАПОЧАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

І.С.Волохова

Одеський державний економічний університет (м. Одеса)

З метою побудови в Україні демократичного, соціального та правового суспільства, а також інтеграції нашої країни до Європейської Спільноти, актуальним стає вивчення та узагальнення світового досвіду реформування системи міжбюджетних відносин і міжнародних стандартів її побудови: визначення основних шляхів оптимального розподілу повноважень по вертикалі державного управління, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, реформування системи фінансового регулювання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. При цьому слід підкреслити, що хоча проблеми та задачі, які стоять перед країнами співпадають, їх рішення в різних країнах можуть відрізнятися в залежності від державного устрою, конкретних соціальних, економічних та культурних особливостей. Тому важливим є знайдення власних шляхів удосконалення міжбюджетних відносин, зокрема системи фінансового вирівнювання.

У світовій практиці існує дві форми фінансового вирівнювання: вертикальне та горизонтальне, яке відрізняється виходячи із суб'єктів, які беруть в ньому участь.

Необхідність проведення горизонтального фінансового вирівнювання обумовлено суттєвою відмінністю в об'єктивних можливостях здійснювати власні та делеговані повноваження. На ці можливості впливають: рівень соціально - економічного розвитку певної території, природно - кліматичні умови, різні демографічні умови, господарська спеціалізація, рівень екологічного навантаження тощо. Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання ми не будемо у нашому дослідженні намагатися чітко відокремити у часі через постійне існування потреби використовувати обидві ці форми.

Основним ж методом фінансового вирівнювання є метод міжбюджетних трансфертів, який включає в себе (за досвідом іноземних країн) наступні інструменти: прямі (гранти) та непрямі (податкові розщеплення) трансферти; цільові та загальні трансферти (гранти); поточні та капітальні трансферти (гранти). Також трансферти можуть бути одноразовими чи строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування, чи будь-які умови (наприклад, у Швеції центральний уряд скорочує розмір державних субсидій комунам у випадку завищення податкового навантаження з місцевого комунального податку), або не передбачати жодних вимог [1, с.500-501].

Поєднання інструментів міжбюджетних трансфертів у різних країнах несхоже. Воно залежить від задач, що стоять перед органами влади під час бюджетного вирівнювання. Досить суттєво відрізняється механізм їх надання

та термінологія, яка при цьому використовується. Так, прямиї загальні трансферти, що має постійний характер у Німеччині називається додатковою дотацією для земель та ключовою дотацією для комун, у Польщі – генеральною субвенцією; у Швеції – незв’язаною субсидією, у Латвії – бюджетною субсидією, у Литві – дотацією, в Естонії – субсидією [2, с.17]. Для нашого ж дослідження головним є винайдення (виходячи з аналізу зарубіжного досвіду) оптимального механізму надання прямих міжбюджетних трансфертів.

Механізми надання прямих міжбюджетних трансфертів можна розділити за ступенем об’єктивності на:

- розподіл за формулою;
- диференційований підхід (досить відомим прикладом є невдалий досвід використання міжбюджетних трансфертів для фінансового вирівнювання територій в Україні до прийняття Бюджетного кодексу. Серед республік колишнього СРСР яскравим прикладом є фінансове вирівнювання бюджетів в Грузії, Молдові, Узбекистані та Таджикистані);
- встановлення спеціальних (особливих) правил стосовно вирівнювання специфічних територіальних утворень (в Україні, наприклад, до цієї категорії можна віднести Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь, взаємовідносини центральної влади з якими додатково регулюються спеціальними законодавчими актами).

Досвід фінансового вирівнювання за допомогою формули має багато країн. Серед республік колишнього СРСР формульний підхід до розподілу фонду міжбюджетних трансфертів використовується в Естонії, Латвії, Литві, Вірменії, Киргизстані, Росії та з 2001 року в Україні [3, с.52].

Проте, сучасна практика формульних розрахунків в Україні під час визначення обсягу та напрямку руху прямих, загальних та поточних міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання або коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів), як і система цільових трансфертів, містить в собі багато вад, що потребує дослідження шляхів їх подолання.

Взагалі, вирівнювання здійснюють або для створення всім учасникам однакових стартових умов – вирівнювання податкового потенціалу (характерно для країн з розвинутою децентралізованою системою правління), або для забезпечення рівного розподілу між ними кінцевих результатів – досягнення стандартного рівня споживання державних послуг на всій території країни (характерно для країн, які дотримуються унітарних традицій), або намагаються вирішувати обидва завдання [4, с.59]. Після окреслення цілей вирівнювання фінансових можливостей територій визначають показники, що підлягають вирівнюванню, особливості їх розрахунків, систему коригуючих коефіцієнтів, які здатні максимально врахувати відмінності в умовах існування регіонів. Також встановлюються середні показники по країні та діапазон, в межах якого вирівнювання буде здійснюватись. Проте, намагаючись розробити механізм міжбюджетних трансфертів, який би враховував специфічні особливості адміністративно-територіальних утворень, уряд вимушений створювати складні математичні моделі.

Дослідженню світової практики розподілу бюджетних трансфертів між ланками бюджетної системи присвячено досить багато праць вчених, серед

яких: Чугунов І.Я., Слухай С.В., Луніна І.О., Кравченко В.І., Пасічник Ю.В., Миргородська Л.О. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про існування розрізаних (несистемних) поглядів щодо особливостей використання позитивного іноземного досвіду у реформуванні вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів, зокрема сучасної системи формульних розрахунків.

Цілком зрозуміло, що суб'єкти, які беруть участь у перерозподільному процесі, прагнуть встановити систему стабільних та чітких правил щодо фінансового регулювання, за наявності яких істотно зменшується боротьба довкола розподілу ресурсів і враховуються інтереси всіх сторін [5, с.627]. Саме тому головним завданням цієї статті ми вважаємо дослідження досвіду іноземних держав щодо розподілу міжбюджетних трансфертів (особливо формульного механізму) та його врахування у побудові власної системи фінансового вирівнювання, яка б відповідала принципам прозорості, об'єктивності та неупередженості, економічної ефективності.

Так, наприклад, у Японії формула фінансового вирівнювання розраховується як різниця між сумарними базовими фінансовими потребами та базовими доходами кожної території. В свою чергу для розрахунку базових фінансових потреб певної адміністративно-територіальної одиниці необхідно базові фінансові потреби стандартної території (префектура вважається стандартною із чисельністю населення 1,7млн. чоловік та площею 6900км², стандартний муніципалітет – 100тис.осіб та площею 160км²) скоригувати на коефіцієнти модифікації. Коефіцієнти модифікації враховують демографічні, соціально-економічні, інституціональні, зонально-кліматичні відмінності територій, економію за масштабами бюджетної діяльності та інше.

Вирівнювання здійснюється за рахунок Фонду фінансового вирівнювання в обсязі 80% базових фінансових потреб префектур та 75% базових фінансових потреб муніципалітетів [6, с.128-129; 4, с.59].

За рахунок частини надходжень податку на додану вартість формується Федеральний фонд фінансового вирівнювання у ФРН. Процес фінансового вирівнювання проходить кілька етапів:

1) вертикальне фінансове вирівнювання. Включає розподіл надходження податку на додану вартість між федерацією, землями і частково громадами згідно договору, який закріплюється федеральним законом;

2) горизонтальне фінансове вирівнювання між землями та між громадами. На цьому етапі слабші у фінансовому відношенні землі забезпечуються фінансовими ресурсами у розмірі 95% від середнього рівня податкових надходжень на душу населення за рахунок відрахувань частини доходів, розмір яких перевищує середній рівень для земель з доходами на душу населення від 102% до 110% середнього рівня в обсязі 70%, а для земель з доходами понад 110% перераховується 100% суми надлишку;

3) розподіл податку на додану вартість під час горизонтального вирівнювання фінансового потенціалу різних земель. Між бюджетами земель 75% податку на додану вартість розподіляють пропорційно чисельності населення з використанням спеціальних коефіцієнтів, що враховують особливості економічної та демографічної ситуації. Решта податку та 2% від ПДВ, що зараховується до федерального бюджету надходить до Фонду

фінансового вирівнювання земель для надання додаткових субсидій землям та громадам, у яких фінансові можливості становлять менше 95% середнього фінансового потенціалу;

4) вирівнювання фінансового потенціалу східних земель за допомогою перерозподілу внесків з федерального бюджету, бюджетів земель та інших джерел (наприклад, спеціальної надбавки солідарності до податку на прибуток і корпоративного податку) через Фонд німецької єдності [6, с.155-158; 7, с.67].

Механізм розподілу фонду міжбюджетних трансфертів (Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації) в Росії також складається із декількох етапів:

1) визначення розміру доходу консолідованого бюджету у розрахунку на душу населення;

2) визначення індексу бюджетних видатків для кожного регіону або їх груп за єдиною методикою виходячи з об'єктивних параметрів: прожитковий мінімум, бюджетна забезпеченість, співвідношення розрахункових доходів та витрат і т.і.;

3) приведення за допомогою індексу бюджетних видатків доходних показників бюджетів суб'єктів Федерації до порівняних. Проте, для оцінки можливостей регіону мобілізувати необхідний обсяг доходів розраховується індекс податкового потенціалу, що визначається як обсяг виготовленої на території регіону доданої вартості на душу населення, віднесений до середньоросійського показника, який коригується відповідно галузевої структури економіки суб'єкта Федерації;

4) розрахунок трансфертів та частки регіонів у Федеральному фонді з метою доведення показника приведенного бюджетного доходу на душу населення регіонів, що отримують трансферти, до максимально можливого при обсязі Федерального фонду, який проектується [8, с.141-146; 6, с.235-238; 4, с.60; 9, с.138-142].

Особливу увагу хочемо звернути на той факт, що у Російській Федерації зроблено багато позитивних зрушень під час реформування системи міжбюджетних відносин, серед яких:

- запроваджено з 2000 року вирівнювання подушних податкових потенціалів територій замість вирівнювання доходів бюджетів у розрахунку на душу населення;
- створено Фонд компенсацій, через який регіони отримують цільову фінансову допомогу для забезпечення виконання законодавчих актів;
- створено Фонд реформування регіональних фінансів, ресурси якого перерозподіляються за конкурсом в регіони, які успішно реалізували програми бюджетного реформування.

Серед бюджетних грантів, що використовуються під час міжбюджетного вирівнювання у США лідируюче положення належить їх цільовій частині.

Основним ж видом безумовної фінансової підтримки є програма міжбюджетного дохідного вирівнювання, заснована на виділенні трансфертів, розрахованих згідно із законодавчо затвердженою формулою, яка враховує видаткові потреби і фіскальний потенціал [6, с.113].

Досвід розвинутих країн нам доводить необхідність уникнення повного вирівнювання фінансових можливостей територіальних утворень з метою

стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку резервів збільшення власних доходів та жорсткої економії бюджетних ресурсів. Під час перерозподілу міжбюджетних трансфертів слід враховувати інтереси не тільки центральної влади країни та регіонів – реципієнтів, а також регіонів – донорів для попередження появи утриманських тенденцій з боку перших та послаблення активності з боку других.

ВИСНОВКИ

Враховуючи проведені дослідження особливостей розрахунків прямих міжбюджетних трансфертів в іноземних країнах, удосконалення власної системи міжбюджетних трансфертів повинно відбуватися у наступних напрямках:

1) спрощення формульного розрахунку, забезпечення його чіткості та прозорості. Наявність громіздких математичних моделей робить сам механізм заплутаним, який провокує на свідомі помилки з боку посадових осіб з метою отримання неофіційних доходів;

2) забезпечення стабільності формульних розрахунків, що надасть можливість органам місцевого самоврядування передбачувати дії органів центральної влади та здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування;

3) запровадження вирівнювання дохідних потенціалів регіонів. Тобто доцільно, з метою активізації діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку нарощування дохідної бази власних бюджетів (кошика закріплених доходів, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів), проводити розрахунок прогнозного показника обсягу доходів враховуючи обсяг виробленої доданої вартості відповідної території. Крім того, слід враховувати, з метою адекватного відображення рівня можливого акумулювання доходів (виходячи із досвіду фінансового вирівнювання у Швеції), основні фактори, що безпосередньо впливають на прогнозний показник обсягу доходів: рівень зайнятості населення, рівень та структуру доходів населення, вікову структуру населення, особливості розміщення продуктивних сил по регіонах країни. Із впровадженням в Україні податку на нерухоме майно доцільним також є врахування структури забудови адміністративно-територіальних одиниць;

4) створення додаткового фонду фінансових ресурсів з метою стабільного забезпечення ресурсами надання соціальних пільг, які встановлюються органами державної влади;

5) запровадження конкурсного механізму під час надання субвенцій на виконання інвестиційних проектів як з Державного бюджету України, так і із місцевих бюджетів;

6) при розрахунку показника обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, необхідно додатково враховувати: по-перше, коефіцієнт економії за масштабами надання соціальних послуг, що приводять до збільшення або зменшення їх вартості та, відповідно, розміру необхідних видатків бюджету певної території; по-друге, коефіцієнт інституціональної відмінності з метою забезпечення повноцінного функціонування існуючої мережі бюджетних установ; по-третє, коефіцієнт екологічного навантаження, за допомогою якого враховується необхідність надання додаткових суспільних благ населенню

екологічно небезпечних районів держави; у четвертих, необхідно враховувати необхідність здійснення додаткових витрат малозаселених районів;

7) відмова від жорсткого зрівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Реформування системи фінансового регулювання слід здійснювати у напрямку зменшення гарантованого рівня забезпечення бюджетними ресурсами місцевих органів влади слабких у фінансовому плані територій до 90% середнього по країні рівня. При цьому, якщо орган місцевого самоврядування певної території за рахунок власних зусиль поліпшує фінансову ситуацію, обсяг міжбюджетних трансфертів не повинен зменшуватись на відповідний розмір. Доречним є, з метою стимулювання подальшої активної діяльності місцевої влади у напрямку зростання надходжень до власних бюджетів, встановлювати додатковий розмір дотації вирівнювання в обсязі 30% розміру надолуженої фінансової бази. За цих умов система фінансового вирівнювання не повинна збільшувати фінансову базу відповідної адміністративно-територіальної одиниці до розміру, що перевищує середній по країні рівень. Так, наприклад, територія має рівень фінансового забезпечення 65% від середнього рівня. Система фінансового регулювання збільшує її базу до 90%, тобто на 25 відсоткових пункти. Якщо через певний час місцева влада поліпшує свій фінансовий стан, який за нових умов оцінюється у 70% від середнього по країні рівня, її фінансова база зростає через дотацію вирівнювання на 21,5 відсоткових пункти ($90\% - 70\% + 30\% \times (70\% - 65\%)$). Адміністративно-територіальні одиниці ж, чий фінансовий стан знаходиться в межах від 90% до 105% середнього рівня не повинні брати участі у фінансовому вирівнюванні. Для територіальних утворень, фінансова база яких перевищує середній рівень більше, ніж на 5 відсоткових пункти, необхідно застосовувати регресивну систему фінансового регулювання: при зростанні фінансової бази частка міжбюджетного трансферту зменшується. Таким чином, запропонована система фінансового вирівнювання враховує одночасно інтереси як регіонів – реципієнтів, так і регіонів – донорів.

1. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі /Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. – 542с.
2. Слухай С.В. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання в зарубіжних країнах //Наукові праці НДФІ. – 1998. - №6. – С. 14-24.
3. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів //Фінанси України. – 2002. - №9. – С. 48-55.
4. Чугунов І., Буряченко А. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів //Економіст. – 2001. - №6. – С. 58-60.
5. Бланкарт Шарль Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки /Пер. з нім. – К.:Либідь, 2000. – С.626-634.
6. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 240с.
7. Карл Х. Тренер Реформирование межбюджетных отношений в Германии //Финансы. – 2003. - №1. – С. 66-70.
8. Вышегородцев М.М. Управление бюджетом: Курс лекций. – М.: Дело и Сервис, 2002. - 160с.
9. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб.пособие. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 368с.