

ВИЗНАЧЕННЯ ВИДАТКОВИХ ПОТРЕБ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СИСТЕМАХ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ КРАЇН СНД

Досліджено особливості методики визначення видаткових потреб місцевих бюджетів у системах фінансового вирівнювання країн СНД. Визначено прогресивний досвід пострадянських країн та можливість його застосування в Україні.

Исследованы особенности методики определения расходных потребностей местных бюджетов в системах финансового выравнивания стран СНГ. Определены прогрессивный опыт постсоветских стран и возможность его применения в Украине.

There were investigated aspects of methods for determining expenditure needs of local budgets in the financial equalization system of the CIS. It was defined progressive experience in post-Soviet countries and the possibility of its use in Ukraine.

Ключові слова: видаткові потреби, система фінансового вирівнювання, система фінансування суспільних послуг, стандарти суспільних послуг, міжбюджетні трансферти, муніципалітети.

Система фінансування суспільних послуг у пострадянських країнах постійно вдосконалюється. Вона характеризується тим, що структура та основні принципи фінансових відносин між органами влади всіх рівнів переглядається відповідно до потреб економіки, що розвивається. Побудова чіткої моделі міжбюджетних відносин у країнах з перехідною економікою потребує раціонального об'єднання історичних традицій, досвіду та знань у сфері місцевого фінансового управління та бюджетно-податкової політики.

Як показує емпіричний досвід, у країнах СНД проявляється тенденція до децентралізації, хоча і допускається певна асиметрія в цьому напрямі. Існує низка складних факторів, які роблять децентралізацію серйозною проблемою в країнах СНД: неефективність прийняття рішень, корупція та інші негативні явища. Зростання видаткової відповідальності місцевої влади і труднощі у формуванні доходів привели до зростання розбіжностей серед регіонів відносно їх здатності покривати їх власні видатки, що робить актуальною проблему фінансового вирівнювання у країнах СНД.

Системи фінансового вирівнювання місцевих бюджетів досліджувалися такими відомими зарубіжними вченими, як Е.Ахмад [1], Р.Берд [3], Дж.Боекс [4], Ю.Криворотько [13], Дж.Мартінез-Васкес [5], А.Шах [2], Х.Циммерман [23] та ін. Серед вітчизняних учених система фінансового вирівнювання стала предметом наукових досліджень С.Буковинського [6], В.Зайчикової [9], М.Карлін [10], В.Кравченка [11], В.Опаріна [17], Д.Полозенка [19], С.Слухая [21] та інших. Проте у наукових дослідженнях недостатньо уваги приділено вивченню питання вдосконалення методики оцінки видаткових потреб місцевих бюджетів.

Мета роботи полягає в дослідженні систем фінансового вирівнювання країн СНД з акцентом на вирівнювання за видатками та вивченні прогресивного досвіду визначення видаткових потреб місцевих бюджетів.

Країни колишнього Союзу, водночас зі слабкою фінансовою основою місцевих органів влади, успадкували нерівномірне територіальне розміщення галузей

промисловості. Їх потреба у фінансовому вирівнюванні величезна через територіальну нерівність в розподілі дохідної бази. У цих країнах регулюючи податки все ще залишаються потужним інструментом вирівнювання горизонтальних і вертикальних дисбалансів.

У Латвії фінансове вирівнювання здійснюється через Фонд вирівнювання [20]. Надходження до нього формуються за рахунок внесків місцевих бюджетів (самоуправління) та дотацій з державного бюджету. Внески до Фонду повинні здійснювати ті самоуправління, база доходів яких на 10% перевищує розраховані видаткові потреби. В такому випадку самоуправління повинні вкладати 45% від наднормового залишку, але не більше ніж 35% від прогнозованих доходів від податку з населення та податку на нерухомість. Із Фонду дотуються ті бюджети, доходи яких на рівні районів знаходяться нижче 100% від розрахованих видаткових потреб, міст республіканського підпорядкування – нижче 95%, краю – нижче 90%. Якщо внесків самоуправлінь не вистачає, до Фонду вирівнювання передається дотація з державного бюджету. Фінансові потреби розраховуються на основі таких критеріїв: 1) група самоуправлінь (міста республіканського значення і краю, самоуправління волості); 2) чисельність населення; 3) кількість дітей віком до 6 років; 4) кількість дітей та молоді віком від 6 до 18 років; 5) чисельність пенсіонерів.

Визначення видаткових потреб у Литві здійснюється за цією ж методикою [18].

Система фінансування суспільних послуг у Республіці Вірменії організована згідно з розподілом повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. З метою уникнення горизонтальних та вертикальних дисбалансів між бюджетами, у Вірменії як основний інструмент фінансового вирівнювання використовується дотація вирівнювання, яка виділяється із державного бюджету бюджетам муніципалітетів. Частка дотацій вирівнювання у доходах бюджетів муніципалітетів складає близько 40%. Розмір обсягу дотацій розраховується за бюджетами окремих муніципалітетів, виходячи із їх дохідної спроможності та середнього рівня дохідної спроможності по країні [15].

Основними показниками формули визначення обсягу дотації є рівень податку з нерухомості, земельного податку та податку на власність на душу населення муніципалітету та чисельність населення муніципалітету. При цьому видатковий елемент формули відсутній – фінансове вирівнювання за видатковими потребами муніципалітетів у Вірменії не здійснюється. В останні роки у Вірменії при підтримці міжнародних організацій USAID та UNDP у пілотних муніципалітетах впроваджуються методи програмного бюджетування та бюджетування, орієнтованого на результат.

У Грузії невисокий рівень децентралізації і високу частку доходів місцевих бюджетів складають державні трансферти. Бюджети місцевого самоврядування отримують з державного бюджету три види трансфертів: спеціальні (вирівнюючі) трансферти, цільові субвенції та субсидії [9, с.13]. Вирівнювання через цільові субвенції здійснюється для основних соціальних потреб тих місцевих бюджетів, які мають бюджетний дефіцит, а також регіональною диференціацією нормативів розподілу. Оцінка видаткових потреб у формулі визначення обсягу вирівнюючих

трансфертів не використовується. У Грузії відсутні прозорі процедури асигнування ресурсів.

У Чеській Республіці субсидії відіграють другорядну роль в системі фінансового вирівнювання країни. Основним інструментом системи вирівнювання є диференціація нормативів розподілу податків між центральним та нижчестоящими бюджетами і трансфертні платежі. Виділення субсидій нижчестоящим органам влади на конкретні цілі здійснюється на основі визначення потреби регіонів у бюджетних послугах за допомогою різноманітних показників, таких як кількість виданих свідоцтв про народження чи смерть, кількість початкових шкіл або кількість будинків для престарілих тощо.

Фінансове вирівнювання у Білорусії здійснюється у формі дотацій, субвенцій та інших міжбюджетних трансфертів [7]. Фінансові умови регіонів вирівнюються за рахунок диференціації нормативів розподілу загальнореспубліканських податків та деяких місцевих податків. Додатково вирівнюється різниця між нормативними видатками та видатковими потребами. Прогнозний обсяг видатків місцевого бюджету розраховується з урахуванням нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів.

Міжбюджетні відносини в Російській Федерації у пострадянський період неодноразово реформувалися. Труднощі становлення системи фінансового вирівнювання в Росії пояснюються значною диференціацією доходної спроможності та видаткових потреб регіональних та місцевих бюджетів. Процес реформування міжбюджетних відносин досі триває і характеризується складністю та різноманітністю інструментів фінансового вирівнювання. Вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів здійснюється через систему фондів фінансової підтримки відповідного рівня бюджетної системи. Оцінка видаткових потреб здійснюється за методикою та на основі затверджених урядом нормативів на наступний бюджетний рік [8].

У Словенії, Молдові, Таджикистані та Узбекистані процедури вирівнювання визначені нечітко. Механізм фінансового вирівнювання не враховує видаткові потреби місцевих бюджетів і формульний підхід в цих країнах не використовується. Вирівнювання здійснюється винятково через диференціацію нормативів розподілу податків і спрямоване на подолання вертикальних дисбалансів. В Естонії та Польщі вирівнювання здійснюється за формулою, що враховує чисельність населення та різницю між фактичними і середніми по країні доходами місцевих бюджетів на душу населення. Видатковий елемент формули визначення обсягу міжбюджетних трансфертів відсутній [12].

У Киргизькій Республіці вирівнювання здійснюється за допомогою вирівнюючих грантів, що враховують фінансові розриви між потенціалом доходів та фінансовими потребами місцевих бюджетів на забезпечення територіальної громади суспільними послугами. Обсяг вирівнюючого гранту складається з двох складових: перша частина дозволяє досягти середнього по країні рівня бюджетної забезпеченості, друга – залежить від рівня видаткових зобов'язань місцевих бюджетів [16]. При визначенні видаткових потреб застосовують коригуючі коефіцієнти: коефіцієнт рівня урбанізації, коефіцієнт високогірності та

віддаленості, коефіцієнт структури населення, коефіцієнт масштабу.

У Казахстані вирівнювання здійснюється за рахунок внесків більш забезпечених регіонів, з урахування розбіжностей в структурі видатків, з метою доведення видатків до рівня 90-115% над середнім по країні. За допомогою формульного підходу обсяг трансфертів загального характеру визначається як різниця між прогнозним обсягом доходів та витрат відповідного місцевого бюджету [14]. Прогнозний обсяг поточних витрат визначається в розрахунку на одного жителя із використанням коефіцієнта урбанізації, коефіцієнта дисперсності розселення, коефіцієнта масштабу, коефіцієнту вікової структури населення, коефіцієнта обліку надбавок за роботу в сільській місцевості, коефіцієнта густоти населення, коефіцієнта утримання доріг, коефіцієнта обліку бідності (на основі частки населення з доходами нижчими прожиткового мінімуму), коефіцієнта врахування тривалості опалювального сезону. Перелічені коефіцієнти враховують об'єктивні фактори, що впливають на вартість суспільних послуг у Казахстані.

Отже, в країнах СНД використовуються різноманітні методики та інструменти фінансового вирівнювання: починаючи від вирівнювання в «ручному режимі» (Молдова, Узбекистан, Словенія) і закінчуючи формульним підходом (Казахстан, Вірменія, Естонія, Польща). Вибір методик та інструментів фінансового вирівнювання залежить від рівня розвитку міжбюджетних відносин, ступеня централізації бюджетної системи, адміністративного устрою країни. У більшості країн СНД вирівнювання за видатками не здійснюється або слабо розвинуте. Видатковий елемент формули, як і в Україні, базується на фінансовому нормативі бюджетної забезпеченості, а не на стандартах суспільних послуг. Це означає, що видаткові потреби місцевих бюджетів оцінюються не об'єктивно. Окремі елементи програмно-цільового бюджетування та бюджетування, орієнтованого на результат, впроваджуються у Російській Федерації, Вірменії, Казахстані.

Список використаних джерел:

1. Ahmad E. Financing Decentralized Expenditures: An International Comparison of Grants, Cheltenham, England; Brookfield, Vermont: Edward Elgar, 1997, p. 53.
2. Anwar Shah. Fiscal need equalization: Is it worth doing? Lessons from international practices / A. Shah. – Measuring Local Government Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007. – p. 40-47
3. François Vaillancourt, Richard M. Bird Expenditure-Based Equalization Transfers // International Tax Program Paper 0512, Institute for International Business (University of Toronto), June 2005.
4. Jamie Boex, Jorge Martinez-Vazquez. Designing intergovernmental equalization transfers with imperfect date: concepts, practices and lessons // International Studies Program, Working Paper 04-21, – November, 2004.
5. Jorge Martinez-Vazquez, Bob Searle. Challenges in the Design of Fiscal Equalization and Intergovernmental Transfers, – 2007. – P. 501.
6. Буковинський С. А. Концептуальні засади управління бюджетними коштами в Україні / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2001. – № 5. – С. 23 – 33.
7. Бюджетный кодекс Республики Беларусь от 16.07.2008 № 412-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=hk0800412&p2={NRPA}>
8. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bdkodeks.ru/newsfull/bdkodeksru_novosti/byudzhetnyj_kodeks_rf_vylozhen_na_sajte_v_novoj_redaktcii.html
9. Зайчикова В.В. Місцеві фінанси України та європейських країн. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
10. Карлін М.І. Фінанси зарубіжних країн: Навчальний посібник. – К.: Кондор, 2004 – 284 с.
11. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. – К.: Т-во „Знання”, КОО, 1999. – 487с. – С.

12. Криворотько Ю.В. Финансовое выравнивания на постсоветском пространстве: гармония или разобщенность? / Ю.В. Криворотько // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2010. – №1. – С. 23-31.

13. Криворотько Ю.В. Финансовое выравнивания на постсоветском пространстве: гармония или разобщенность? / Ю.В. Криворотько // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2010. – №1. – С. 23-31.

14. О методике расчетов трансфертов общего характера: Постановление Правительства Республики Казахстан от 02.02.2010 года № 54 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.uchet.kz/zakon/index.php?SECTION_ID=25&ELEMENT_ID=16633

15. О финансовом выравнивании: Закон Республики Армения от 24.11.1998 №ЗР-262 // СДЗ РА 1998 г. том 2.

16. Об утверждении Инструкции по формуле расчета выравнивающих грантов: Постановление Правительства Киргизской Республики от 2 сентября 2005 года №403 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gov.kg/?p=619>

17. Опарін В.М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні / В.М. Опарін // Фінанси України. – 2000. – № 9. – С. 126 – 133.

18. Офіційний сайт Міністерства фінансів Литви – Latvijas Republikas Finanšu ministrija [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.fm.gov.lv/lv/sadala/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/2013_gada_pasvaldibu_budzeta_analize/

19. Полозенко Д.В. Видатки державного бюджету на соціальний захист сільського населення / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2011. – № 6. – С. 33-44.

20. Про вирівнювання фінансів самоуправлiнь: Закон Латвії від 05.03.1998 №72 (1133) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.likumi.lv/doc.php?mode=DOC&id=47361&version_date=01.04.1998.

21. Слухай С. В., Гончаренко О. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С.В. Слухай, О.В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12-20

22. Туманян Д. Местное самоуправление на Южном Кавказе: Текущая ситуация и перспективы развития / Давид Туманян, Давид Лосаберидзе, Маис Гюлалиев (под общей редакцией Давида Туманяна) // Ереван, 2007. – 124 с. – [9, с. 13]

23. Циммерман Х. Муниципальные финансы. Учебник / Пер. с нем. М.: Изда-тельство «Дело и сервис». – 2003. – 352 с.