

ДІАЛЕКТИКА РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ

Анотація

У статті досліджено теоретичні засади та напрями розвитку системи міжбюджетних трансфертів, розглянуто підходи до класифікації міжбюджетних трансфертів. Виявлено, що призначення міжбюджетних трансфертів як основної компоненти бюджетного регулювання полягає у виконанні економічних та суспільно-політичних завдань, що реалізуються у збалансуванні бюджетів, вирівнюванні бюджетних диспропорцій та гарантуванні однакового рівня надання суспільних послуг населенню на всій території держави, фінансовому забезпеченні виконання делегованих повноважень, сприянні прискоренню розвитку окремих територій, впливу на органи місцевої влади з метою забезпечення реалізації фінансової політики держави.

Ключові слова: бюджет, міжбюджетні трансферти, система міжбюджетних трансфертів, бюджетне регулювання, фінансове вирівнювання.

К.М. Ткач, к.э.н., А.А. Москалев,

Черновицкий торгово-экономический институт КНТЭУ, г. Черновцы

ДИАЛЕКТИКА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ

Аннотация

В статье исследованы теоретические основы и направления развития системы межбюджетных трансфертов, рассмотрены подходы к классификации межбюджетных трансфертов. Выявлено, что назначение межбюджетных трансфертов как основной компоненты бюджетного регулирования заключается в выполнении экономических и общественно-политических задач, реализуемых в сбалансировании бюджетов, выравнивании бюджетных диспропорций и обеспечении одинакового уровня предоставления общественных услуг населению на всей территории государства, финансовом обеспечении выполнения делегированных полномочий, содействию ускорению развития отдельных территорий, влияния на органы местной власти с целью обеспечения реализации финансовой политики государства.

Ключевые слова: бюджет, межбюджетные трансферты, система межбюджетных трансфертов, бюджетное регулирование, финансовое выравнивание.

Постановка проблеми. В умовах побудови правової та демократичної держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою виникає необхідність перегляду стратегії і тактики бюджетної політики та розробки шляхів удосконалення механізму бюджетного вирівнювання в частині посилення ролі важливого методу бюджетного регулювання – міжбюджетних трансфертів. Зміна підходів до усунення відмінностей у фінансовому забезпеченні адміністративно-територіальних одиниць вимагає удосконалення засад надання міжбюджетних трансфертів та врегулювання їхнього впливу на соціально-економічний розвиток територій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності та організації міжбюджетних відносин присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад розвитку системи міжбюджетних трансфертів здійснили: О. Близнюк [3], Т. Бондарук [2], І. Луніна [9], О. Кириленко [12], В. Кравченко [1], А. Лучка [12], О. Музика [3], С. Слухай [6] та ін.

Формування цілей статті. Метою наукової статті є дослідження теоретичних положень, розкриття напрямів розвитку системи міжбюджетних трансфертів та формування висновків щодо можливості вирішення завдань економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць за допомогою основної компоненти бюджетного регулювання – міжбюджетних трансфертів.

Виклад основного матеріалу. Ретроспективний аналіз міжбюджетних відносин свідчить, що система міжбюджетних трансфертів України пройшла історичний шлях, основним надбанням якого стала законодавча регламентація механізму функціонування інструментів бюджетного регулювання.

З прийняттям Бюджетного кодексу завершилось становлення системи міжбюджетних трансфертів, у результаті чого запроваджено єдиний механізм формування доходів і видатків місцевих бюджетів та формульні підходи у бюджетному регулюванні. Проте чинна практика функціонування системи міжбюджетних трансфертів забезпечує концентрацію значних фінансових ресурсів, а також адміністративних важелів на центральному рівні.

Сучасну систему міжбюджетних трансфертів як найважливішої складової механізму бюджетного регулювання можна трактувати як сукупність визначених чинним законодавством міжбюджетних трансфертів, що використовуються для збалансування місцевих бюджетів усіх рівнів, вирівнювання бюджетних диспропорцій, а також фінансового забезпечення виконання власних та делегованих державою повноважень органами місцевого самоврядування.

В. Кравченко вважає, що трансферти – головний інструмент організації міжбюджетних взаємовідносин, проведення державної регіональної політики, а дотації, субсидії та субвенції є інструментами міжбюджетних відносин, які регулюють доходи місцевих бюджетів [1, с. 260].

З точки зору Т. Бондарук, міжбюджетні трансферти слід розглядати:

1) як систему фінансових відносин між державним і місцевими бюджетами різних рівнів, між місцевими бюджетами і господарюючими суб'єктами й домогосподарствами з приводу планування, формування, розподілу і використання певних бюджетних ресурсів та контролю за їх витрачанням;

2) як організаційно-правову форму мобілізації частини фінансових ресурсів одних рівнів у розпорядження бюджетів інших рівнів як за допомогою податкового розщеплення, так і прямого надання коштів [2, с. 147].

Міжбюджетні трансферти визначають також як кошти, що передаються з одного бюджету до іншого у формі дотацій, субвенцій та в інших формах субсидій на підставі бюджетно-правового акта з метою збалансування та вирівнювання доходів і видатків бюджетів-отримувачів, а також для виконання визначених законодавством програм і заходів [3, с. 207].

В економічній літературі щодо класифікації та організації надання міжбюджетних трансфертів не вироблено однозначних підходів.

Спробу класифікації трансфертів у 1986 році здійснила група експертів Ради Європи під керівництвом Дж. Лотца. У спеціально підготовленій доповіді групи замість терміну «трансферти» вживалося поняття «субсидія», під яким розуміли переміщення коштів від вищих до нижчих органів влади [4].

Відповідно до цієї класифікації всі субсидії поділяються на дві основні групи. Перша група субсидій – це субсидії загального призначення, які можуть використовуватися як власні податкові надходження місцевих органів влади. Друга група субсидій – це спеціальні субсидії, які мають бути витрачені на конкретно визначені цілі. Кожна з груп включає окремі види субсидій, що відрізняються порядком їх розрахунку або розподілу.

Ще одну групу субсидій у доповіді названо дискреційними – це субсидії, що розподіляються на розсуд уряду відповідно до різних обставин, але без жодних критеріїв.

Через десять років у базовому звіті «Місцеві фінанси у державах – членах Ради Європи», підготовленому Робочим комітетом з місцевих і регіональних органів влади з нагоди 11-ї конференції європейських міністрів з питань місцевих урядів у Лісабоні 10-11 жовтня 1996 року, зроблено іншу класифікацію трансфертів. Згідно зі звітом, трансферти поділяються на чотири групи:

- 1) розподілені податки;
- 2) гранти;
- 3) субвенції;
- 4) субсидії [5, с. 71].

Найбільш загальним критерієм класифікації трансфертів є їх поділ за наявністю обмеження сфери використання на загальні та цільові. Загальні міжбюджетні трансферти характеризуються тим, що отримані кошти можуть використовуватися субцентральною владою на будь-яку законну мету без

жодних обмежень. Цільові міжбюджетні трансферти передбачають широке (наприклад, капіталовкладення) чи вузьке (окремі проекти чи функції) обмеження сфери використання коштів [6, с. 26].

Дослідник фінансових питань В. Твердохлебов, що займався проблемами міжбюджетних фінансових відносин на початку ХХ століття, пропонував надавати перевагу цільовим трансфертам від центру, а не загальним, виступаючи за формульний підхід при їх розподілі, який враховував би платоспроможність території [7, с. 283].

Така ж точка зору була і у М. Сірінова, який зазначав, що коли допомога надається у загальній формі, без спеціального призначення, вирівнювання буде лише арифметичним, а не економічним [8, с. 137].

За висновками Р. Масгрейва, якщо з допомогою трансфертів має вирішуватися завдання збільшення обсягів або якості певних видів (виду) суспільних благ, то надання спеціальних цільових трансфертів, за умови власної фінансової участі місцевого бюджету – отримувача коштів, як правило, є ефективнішим, ніж використання загальних (нецільових) трансфертів [9, с. 28].

У наш час поширеною в зарубіжних країнах є тенденція використання формульного методу розрахунку вирівнювальних трансфертів, який передбачає врахування об'єктивних факторів і критеріїв. Його застосування сприяє раціональному та справедливому розподілу фінансових ресурсів між територіями та запобігає прийняттю суб'єктивних рішень.

Досить часто формули враховують не тільки загальноприйняті соціальні стандарти, а й певні національні особливості та пріоритети. В одних країнах вирівнюється лише дохідна спроможність територіальних одиниць (Канада, Естонія) або видаткові потреби (Іспанія, Італія), в інших – перше і друге (Австралія, Великобританія, країни Скандинавії, Японія).

Виконуючи роль фінансового інтегратора держави, трансферти не позбавлені деяких побічних негативних ефектів. Так, виконані у США емпіричні дослідження показали, що кожен долар, отриманий у формі гранту певним субнаціональним бюджетом, викликає зростання видатків цього бюджету на суму вищу, ніж можна очікувати від еквівалентного збільшення доходів на місцевому рівні. За розрахунками, субсидований долар забезпечує збільшення витрат на суспільні блага локального споживання на 40 центів, а додатковий долар приватних доходів місцевої общини – лише на 10 центів [10, с. 564].

У результаті такий підхід дестимулює бюджетні обмеження, посилюючи тенденцію до фінансування програм штатного і локального значення радше за рахунок міжбюджетних трансфертів, аніж коштів оподаткування приватних доходів чи запозичень на відповідних територіях.

Р. Масгрейв розробив і узагальнив моделі розподілу трансфертних коштів: фактичне вирівнювання видатків на душу населення; вирівнювання результативності діяльності місцевих органів влади; забезпечення однакового рівня послуг, встановленого центром; вирівнювання фінансової спроможності через фіскальні збори; забезпечення однакового рівня послуг на одиницю зібраних податків; вирівнювання різниці у фінансових потребах та фінансовій спроможності; підтримка за однаковою нормою видатків або доходів [11, с. 23].

Залежно від того, які цілі ставить перед собою держава щодо нижчих гілок влади, можна обрати будь-який підхід, і результат застосування його суттєво відрізнятиметься від іншого. З наведеного узагальнення Р. Масгрейв зробив висновок, що найкраще застосовувати варіант вирівнювання різниці у фінансових потребах та фінансовій спроможності, оскільки він пропонує найбільш узагальнюючий підхід до вирівнювання [11, с. 23].

З інших моделей міжбюджетних відносин варто відзначити модель, запропоновану Дж. Б'юкененом та Дж. Бреннаном, за якою місцеві органи влади формують своєрідний «податковий картель», що створюється з метою уникнення міграції індивідів у пошуку більшого фіскального затишку. Уряд забезпечує адміністрування картелю, до повноважень якого входить збирання та розподіл податкових надходжень, пропорційно зібраним з територій, а також фінансове покарання місцевих органів влади шляхом зменшення податкового навантаження території власної юрисдикції, в результаті чого вони отримують певну компенсацію послуг у вигляді фіксованих відрахувань від податкових навантажень.

Існування такої системи можливе лише при відсутності значних стимулів у місцевих органів влади зменшувати податкові ставки на своїй території з метою привернення додаткових об'єктів оподаткування. Щоб надати можливість членам картелю діяти таким чином, уряд повинен запровадити трансферти на вирівнювання, які мають отримувати всі місцеві органи влади, що характеризуються так званою «рентою від місцезнаходження» (мається на увазі різниця у фіскальному потенціалі території). Таким чином, менші за розміром місцеві органи влади завдяки цим трансфертам будуть отримувати більші бюджетні надходження на душу населення, ніж більші.

Уявляючи, що в цій моделі одержувачами послуг держави є місцеві органи влади, а не індивіди, то одразу ж виникають певні тлумачення традиційних інструментів фінансового вирівнювання, наприклад, таких, як непрямі трансферти.

Для зазначених моделей характерним було те припущення, що обсяг цільових міжбюджетних трансфертів та частки місцевого фінансування є екзогенним фактором, хоча насамперед вони часто виступають об'єктом

торгів між місцевими органами влади та центром. Отже, міжбюджетні трансферти та їх складові необхідно розглядати як ендогенні фактори. У зв'язку з цим виникає необхідність вивчення впливу відносин, що виникають між надавачами та одержувачами міжбюджетних трансфертів, на обсяги трансфертів.

Ситуація необхідності надання фінансової допомоги тим бюджетам, у яких відносно слабка дохідна база порівняно з їхніми видатками, характерна практично для всіх країн світу, оскільки в кожній із них є економічно розвинуті і відносно відсталі регіони.

Відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць мають об'єктивний характер і зумовлені:

- різним рівнем економічного розвитку господарських комплексів адміністративно-територіальних одиниць і їх спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов; різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема, адміністративних центрів;
- насиченістю шляхами сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їх станом тощо [12, с. 259].

Зазначені чинники зумовлюють значну диференціацію в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів країни, різну вартість суспільних послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, існування істотного розриву в рівнях податкоспроможності та відповідного бюджетного забезпечення на одну особу в розрізі адміністративно-територіальних одиниць.

Висновки з даного дослідження. Узагальнюючи вищенаведене, можна зробити висновок, що призначення міжбюджетних трансфертів як основної компоненти бюджетного регулювання полягає у виконанні економічних та суспільно-політичних завдань, що реалізуються у збалансуванні бюджетів, вирівнюванні бюджетних диспропорцій та гарантуванні однакового рівня надання суспільних послуг населенню на всій території держави, фінансовому забезпеченні виконання делегованих повноважень, сприянні прискоренню розвитку окремих територій, впливу на органи місцевої влади з метою забезпечення реалізації фінансової політики держави.

У науковій літературі і світовій практиці не сформовано єдиної, придатної для всіх ідеальної моделі бюджетного вирівнювання. На характері бюджетної системи і міжбюджетних відносин позначається політичний устрій держави (федеративний чи унітарний), але основним фактором є ступінь децентралізації державного управління, заснований на використанні

прозорого механізму розподілу фінансової допомоги місцевим органам влади. При цьому реальні можливості органів місцевого самоврядування щодо вирішення завдань економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць збільшуються при послабленні трансфертної залежності місцевих бюджетів та зміцненні власної фінансової бази органів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К. : Т-во "Знання" : КОО, 1999. – 487 с.
2. Бондарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Бондарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 146-153.
3. Місцеві фінанси в Україні: правове регулювання : [навч. посіб.] / О. С. Близнюк, Н. Л. Губерська, О. А. Музика, Р. А. Усенко. – К. : Дакор : КНТ, 2007. – 316 с.
4. Політика субсидування органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Програма сприяння парламенту ІІ. – Режим доступу : <http://www.pdp.org.ua/2009-02-09-14-31-13/i-/966-90-a5->.
5. Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. / Л. О. Миргородська. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 320 с.
6. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій : монографія / С. Слухай. – К. : АртЕк, 2002. – 288 с.
7. Твердохлебов В. Местные финансы / В. Твердохлебов. – Одесса : Издательство А. А. Ивасенко, 1919. – 304 с.
8. Сиринов М. А. Местные финансы / М. А. Сиринов. – М.-Л. : Государственное издательство, 1926. – 216 с.
9. Луніна І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління / І. О. Луніна // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 24-34.
10. Rosen H. S. Public Finance. 3-d ed. Burr Ridge etc., IRWIN, 1992. – 657 p.
11. Musgrave R. A. Approaches to a Fiskal Theory of Political Federalism (1961) // Public Finance in a Democratic Society. Collected Papers. – Brighton, U.K. : Wheatsheaf Books Ltd, 1986. – Vol. 2. – Pp. 9-32.
12. Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.

Kseniya Tkach, Candidate of Economic Sciences, **Anatoliy Moskalev**,
Chernivtsi Trade and Economic Institute of KNTEU, Chernivtsi

DIALECTICAL DEVELOPMENT OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS

Annotation

This article explores the theoretical principles and directions of development of intergovernmental transfers, considered approach to the classification of intergovernmental transfers. It is found that the appointment of intergovernmental transfers as a basic component of fiscal adjustment is performed by the economic and socio-political objectives, implemented in balancing budgets, aligning budget imbalances and ensuring the same level of provision of public services to citizens throughout the state, funding delegated responsibilities, promoting accelerate the development of certain areas, the impact on local authorities to ensure the implementation of financial policies.

Keywords: budget, intergovernmental transfers, the system of intergovernmental transfers, budgetary control, financial equalization.

References:

1. Kravchenko, V.I. (1999). *Miscevi finansy Ukrainy* [Local finance in Ukraine]. Knowledge, Kyiv, 487 p. (in Ukr.).
2. Bondaruk, T.Gh. (2008). The efficiency of transfer policy in the system of intergovernmental relations. *Aktualjni problemy ekonomiky* [Recent economic problems], vol. 5(83), pp. 146-153 (in Ukr.).
3. Blyznjuk, O.S., Ghubersjka, N.L., Muzyka, O.A., Usenko, R.A. (2007). *Miscevi finansy v Ukraini: Pravove rehuljuvannja* [Local finance in Ukraine: legal regulation]. Dakor, Kyiv, 316 p. (in Ukr.).
4. Parliamentary Development Project II (2009). *The policy of subsidizing local governments*. Available at: <http://www.pdp.org.ua/2009-02-09-14-31-13/i-/966-90-a5-> (in Ukr.).
5. Myrghorodsjka, L.O. (2008). *Finansovi systemy zarubizhnykh krajin* [The financial systems of foreign countries]. Centr uchbovohoji literatury, Kyiv, 320 p. (in Ukr.).
6. Slukhaj, S. (2002). *Mizhbjudzhetni transferty u postsocialistychnykh krajinakh: vid teoriji do realij* [Intergovernmental transfers in the post-socialist countries]. ArtEk, Kyiv, 288 p. (in Ukr.).
7. Tverdokhlebov, V. (1919). *Mestnye finansy* [Local finance]. Published A. A. Ivasenko, Odessa, 304 p. (in Russ.).
8. Sirinov, M.A. (1926). *Mestnye finansy* [Local finance]. State Publishing House, Moskva, Leningrad, 216 p. (in Russ.).
9. Lunina, I.O. (2011). Capital transfers to local budgets: approaches to creating an effective management system. *Finansy Ukrainy* [Finance of Ukraine], vol. 2, pp. 24-34 (in Ukr.).
10. Rosen, H.S. (1992). *Public Finance*, 3rd ed. Burr Ridge etc., IRWIN, 657 p.
11. Musgrave, R.A. (1986). Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. *Public Finance in a Democratic Society. Collected Paper*, vol. 2, pp. 9-32.
12. Kyrylenko, O.P., Kvasovsjkyj, O.R., Luchka, A.V. (2006). *Miscevi finansy* [Local finance]. Knowledge, Kyiv, 677 p. (in Ukr.).

