

УДК 336.131

Є.О. Балацький, канд. екон. наук, доц.,
ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ"

МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ І ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

У статті розглядаються питання теорії міжбюджетних трансфертів і різних варіантів державної політики при їх застосуванні.

Ключові слова: бюджет, вирівнювання бюджетів, трансферти.

Постановка проблеми. Як відомо, подальший розвиток системи міжбюджетних трансфертів вимагає її наближення до головних принципів та засад функціонування аналогічних систем у економічно розвинутих країнах та врахування національних, регіональних особливостей та умов формування місцевих бюджетів та специфіки завдань, що постають перед ними. Трансфертна політика в Україні спрямована переважно на здійснення горизонтального перерозподілу, хоча в останні роки очікується посилення ролі і вертикального перерозподілу.

Аналіз останніх досліджень. Сьогодні глибоко розроблено такі теоретичні проблеми, як роль і значення державного та місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин, делегування повноважень і відповідальності на територіальний рівень, застосування різних форм фінансового вирівнювання, пошук методів та інструментів впливу держави на місцеві бюджети.

Питання бюджетного менеджменту і застосування трансфертів висвітлюються у працях вітчизняних та зарубіжних вчених [1-7].

Мета статті – дослідження питання теорії і практики застосування трансфертів для вирівнювання бюджетів.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб не виникало дисбалансів у бюджетах різних рівнів, застосовуються схеми розподілу податкових доходів і видаткових зобов'язань, але це не може повною мірою забезпечити відсутність дисбалансів. Горизонтальний дисбаланс виникає через наявність різниці у власних фіскальних потенціалах субнаціональних (регіональних і локальних) органів влади на одному рівні бюджетної системи, наприклад, на рівні областей. Вирішується вказана проблема через застосування трансфертних механізмів або запозичень.

Міжбюджетні трансферти слід розглядати як важливу складову міжбюджетних відносин, що безпосередньо впливає на забезпеченість громадян суспільними послугами, вирівнювання рівня бюджетної забезпеченості, виконання важливих економічних і соціальних програм.

При передачі ресурсів від одного рівня бюджетної влади до іншого може бути використано розподіл доходів або систему грантів. При цьому може бути використаний рентний або соціальний підхід.

Рентний підхід передбачає врахування соціальної специфіки природно-кліматичних і демографічних умов, наявності природних ресурсів, розрахунок поправочних коефіцієнтів і на їх основі коригування обсягів фінансової допомоги конкретним регіонам.

Грант (субсидія) на бюджетне вирівнювання – це фонд, який виділяється центральним урядом субнаціональним владам з метою поповнення тих місцевих бюджетів, у яких доходи на душу населення є низькими у порівнянні з іншими. Виділення грантів може відбуватися двома шляхами, зокрема у вигляді нецільових або цільових трансфертів, які можуть бути фіксованими або такими, котрі можна пролонгувати.

Основні механізми виділення трансфертів з національного бюджету розподіляють на дві групи – цільові і нецільові трансферти. До цільових трансфертів належать гранти, які надаються на умовах спільного фінансування, звичайні цільові трансферти і зблоковані трансферти. Нецільові трансферти – це відрахування від податкових доходів у субнаціональні бюджети або прямі трансферти у фіксованому (може бути пролонгованим) обсязі.

Основний чинник, на основі якого представляється трансферт – це наявність вертикального дисбалансу бюджетної системи, тобто дефіцитність окремого субнаціонального бюджету. При цьому слід враховувати, що надання трансфертів може привести до дестимуляції фіскальних зусиль субнаціональних органів влади, до руйнування ефективної політики управління доходами і видатками окремої території.

Отже, відсутність або слабкість системи розподілу трансфертів з національного бюджету може обумовити виникнення проблем з проведенням єдиної макроекономічної політики у державі.

При розрахунку і прийнятті рішення про надання трансфертів деякі розвинені країни застосовують результати оцінки фіскального потенціалу територій, які проводяться на базі спеціальних методик. Серед федеративних держав певний досвід у цьому питанні є у Австралії, Канади, Німеччини, а серед унітарних – у Данії і Великобританії.

Використання в Україні з 2001 р. нової процедури фінансового вирівнювання виявило деякі проблеми, а саме: нецільовий характер трансфертних засобів, що надаються на вирівнювання, призвів до недофінансування деяких об'єктів соціально-економічної сфери і до невиконання частини делегованих повноважень; наявна система міжбюджетних відносин не створює значних фінансових стимулів для

місцевих органів влади; істотних змін у мережі бюджетних установ, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, не відбулося; обласні органи влади не завжди використовують фонди вирівнювання для розподілу між органами влади на підвідомчій території, а спрямовують їх для фінансування установ обласного рівня; у міжбюджетних відносинах панують лоббізм і суб'єктивізм.

Вважається, що у частині міжбюджетних трансфертів, які здійснюються для вирівнювання вертикального або горизонтального дисбалансів, можна виокремити три варіанти державної політики:

- перший варіант передбачає застосування окремих механізмів вирівнювання дисбалансів. Вирівнювання дефіциту субнаціональних бюджетів здійснюється шляхом розподілу податкових доходів і виділення трансфертів з національного бюджету, а вирівнювання фіскального потенціалу виконується з допомогою горизонтальних платежів з регіонів з високою бюджетною забезпеченістю у малозабезпечені регіони. Дана схема успішно застосовується у Німеччині;
- другий варіант відрізняється тим, що і горизонтальний, і вертикальний дисбаланс вирівнюються за допомогою єдиної комплексної системи трансфертів і спеціальних грантів. Схема використовується у Австралії і Канаді;
- третій варіант вирівнювання стосується вирівнювання тільки вертикального дисбалансу бюджетної системи. Як і у першому варіанті, субнаціональні бюджетні дефіцити вирівнюються за допомогою закріплення податків регулювання і трансферів вирівнювання, але при цьому не застосовуються окремі заходи щодо вирівнювання горизонтального дисбалансу. Міграція капіталу виникає у цьому випадку внаслідок різниці у доходах субнаціональних утворень і наявності чистої фіскальної вигоди в окремих регіонах. У межах цього варіанта можливим є виділення спеціальних грантів, які опосередковано можуть зумовити горизонтальний вирівнюючий ефект. Цей варіант застосовується у США.

Здійснення міжбюджетних трансфертів повинно базуватися на кількох основних принципах, а саме:

- орієнтація на забезпечення макроекономічної стабільності і контроль з боку уряду за економічною ситуацією в регіоні;
- відповідність методики розподілу вирівнюючих трансфертів загальній фіскальній політиці країни у довгостроковій перспективі;
- чітке формулювання цілей конкретних трансфертів, наявність регулярного моніторингу їх використання з обов'язковим дотриманням

усіх умов, на яких даний трансферт були виділено, а також застосування санкцій у разі невиконання цих умов;

- врахування ресурсів, які отримуються реципієнтом по інших каналах.

Висновки. Дослідження системи міжбюджетних трансфертів повинно здійснюватися з урахуванням того, що вона є доволі складною і характеризується тісним взаємозв'язком і взаємозумовленістю окремих її елементів. При прийнятті управлінських рішень у сфері міжбюджетних відносин необхідно враховувати всі чинники, які впливають на той чи інший результативний показник, їх взаємозв'язок і взаємозумовленість, визначати потенційно можливі наслідки реалізації певних практичних кроків.

У найближчі роки удосконалення механізму надання трансфертів з держбюджету місцевим бюджетам великою мірою визначатиметься новими підходами до реалізації політики бюджетного вирівнювання, вдосконаленням процедур розрахунку трансфертів, використанням нових методів горизонтального вирівнювання бюджетів, застосуванням методів визначення загальних і поточних трансфертів місцевим бюджетам з держбюджету.

Список літератури

1. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Лук'яненко, І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти [Текст] / І. Г. Лук'яненко. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2004. – 542 с.
3. Луніна, І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст] : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
4. Опарін, В. М. Бюджетна система [Текст] : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисц. / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – 208 с.
5. Старостенко, Г. Г. Бюджетна система [Текст] : навч. посіб. / Г. Г. Старостенко, Ю. В. Булгаков. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 240 с.
6. Чугунов, І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання [Текст] : навч. посіб. / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
7. Христенко, В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы [Текст] / В. Б. Христенко. – М. : Дело, 2002. – 608 с.

Summary

The article studies the issues relating to the theory of interbudgetary transfers and different types of state policies during their use.

Отримано 15.12.2009