

# ТРАНСФЕРТНІ ПЛАТЕЖІ У СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

Шевченко Ольга Валеріївна,  
кандидат економічних наук

• Досліджено проблеми сучасної системи міжбюджетних відносин в Україні, зокрема роль суб'єктивних чинників при прийнятті бюджетних рішень. Вказано на необхідність горизонтального бюджетного вирівнювання. Сформовано пропозиції щодо удосконалення міжбюджетних відносин.

*Ключові слова:* місцевий бюджет, міжбюджетні трансферти, бюджетний (податковий) федералізм, інституціональна теорія, бюджетне регулювання.

У бюджетній системі наявність трансфертних платежів обумовлена, по-перше, існуванням ієрархічної системи бюджетів (для України – державного, місцевих регіонального рівня та місцевих на рівні територіальних громад), а по-друге, недостатністю власних коштів, що і потребує їх додаткового перерахування з державного бюджету. Практика перерахування коштів до бюджетів іншого рівня в Україні довела неоптимальність чинної моделі надання трансфертів та обумовила потребу у зміні механізму їх надання для підвищення ефективності. Актуальність даної роботи зумовлена необхідністю пошуку теоретичних та практичних шляхів щодо вирішення таких проблем: недосконалість системи надання трансфертів, неврегульованість співвідношення цільових та нецільових коштів у трансфертах, невідповідність бюджетних прав управлінським повноваженням та необхідність внесення змін до чинного законодавства щодо унормування механізму здійснення трансфертних платежів.

Проблема трансфертних платежів у системі міжбюджетних відносин є предметом постійних наукових досліджень теоретиків та розробок практиків. Серед усього загалу наукових праць, присвячених питанням трансфертних платежів саме у бюджетній системі, варто виділити роботи В. В. Зайчикової, І. О. Луніної, О. А. Музики-Стефанчук, С. В. Слухая [6], О. О. Сунцової [7]. Предметом досліджень авторів є система міжбюджетних відносин, на-

дання міжбюджетних трансфертів і бюджетне вирівнювання, аналіз зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з метою вивчення можливостей його імплементації в реалії України.

На сьогодні значно загострилися дискусії стосовно механізмів надання міжбюджетних трансфертів. Причому на перший план виходять питання зростання суб'єктивізму у міжбюджетних відносинах, зокрема ролі рішень органів влади та органів місцевого самоврядування. Такі проблеми досліджені недостатньо внаслідок складностей щодо виявлення суб'єктивного чинника, що може проявитися під час формування рішень стосовно передання додаткових коштів з державного бюджету до бюджетів іншого рівня.

Окреслення нових методологічних засад з розбудови механізму міжбюджетних відносин, що враховували б не тільки об'єктивні економічні умови, а й низку суб'єктивних чинників у системі формування трансфертних платежів, є метою даної роботи. Досягнення мети ґрунтується на виконанні таких завдань: проаналізувати проблеми сучасної системи міжбюджетних відносин та трансфертних платежів у ній, зокрема роль суб'єктивних чинників; сформулювати пропозиції щодо удосконалення такої системи, також обґрунтувати можливості горизонтального бюджетного вирівнювання.

Необхідність міжбюджетних трансфертів – додаткових коштів, переданих із державно-

го бюджету до місцевих – виникає внаслідок невідповідності розподілу повноважень між органами управління до розподілу доходних джерел на їх виконання. З метою подолання недостатності власних коштів місцевих бюджетів для забезпечення повноважень застосовуються методи бюджетного регулювання. Цей механізм дозволяє оперативно реагувати на брак власних коштів і водночас не позбавляє місцеву владу ініціативи стосовно мобілізації надходжень, активізації виробничої ініціативи щодо залучення додаткових джерел надходжень. «Вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів, безумовно, є необхідним як для виконання соціальних зобов'язань держави, так і для попередження процесів неефективного міжрегіонального переміщення капіталу, праці, інших факторів виробництва» [1]. Наразі слід зазначити, що бюджетне регулювання є складовою усієї системи вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів: «Фінансове вирівнювання є ширшим поняттям і може здійснюватися не лише в межах бюджету – є ще кошти, які спрямовуються від міжнародних фінансово-кредитних установ на (місцевий) розвиток» [2]. Тому реальний стан справ стосовно потреб у коштах місцевих громад можна оцінити тільки на основі аналізу усієї сукупності фінансових джерел, що надходять до місцевих бюджетів.

Потреба в додаткових трансфертних платежах об'єктивно зумовлена у бюджетній системі будь-якої країни. Вона не залежить від коливань економічної кон'юнктури, принципів побудови бюджетної системи, ієрархії управління та адміністративно-територіального поділу країни. Така ситуація спричинена дією різних чинників: різним податковим потенціалом, фіскальною неспіввимірністю окремих територіальних одиниць, недоліками обрахування бюджетних потреб. Як правило, у стабільній системі ці недоліки можуть автоматично усуватися ініціативністю місцевої влади щодо активізації господарської діяльності і відповідно сприяти формуванню інших джерел доходів. Однак місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в Україні не мають таких прав.

По-перше, у бюджетній системі України не відбулася справжня децентралізація, що передбачала б існування автономних доходних джерел кожної ланки управління. По-друге, чинне законодавство унормовує суб'єктивізм з розподілу міжбюджетних трансфертів, що

виявляється в існуванні різних механізмів надання міжбюджетних трансфертів відповідно до різних типів місцевих бюджетів. Прямі відносини, що допускають тільки двох агентів – «державу» і «регіон», – встановлені між бюджетами держави, з одного боку, та АР Крим, областей, районів, м. Києва, м. Севастополя, міст обласного значення, з іншого. Натомість, опосередковані відносини між бюджетами збережені на лінії «держава – місто районного значення, селище, село та їх об'єднання», розподіл міжбюджетних трансфертів між бюджетами місцевого самоврядування на основі затвердженої формули [8] здійснюється районною адміністрацією, перевіряється обласною адміністрацією та затверджується районною радою [3]. Такий механізм є виправданим, однак усуває органи місцевого самоврядування базового рівня та їх представницькі органи від можливості впливати на рішення щодо обсягів необхідних трансфертів.

Значна роль суб'єктивного чинника щодо прийняття господарських рішень обґрунтовується у інституціональній економічній теорії, що стосується і бюджетного процесу. З погляду теорії, наявний суб'єктивізм бюджетних рішень можна розглядати як позитивну характеристику бюджетної системи і оцінювати як спробу узгодити інтереси всіх учасників бюджетного процесу, оскільки на субрегіональному рівні – рівні району – органи влади та місцевого самоврядування мають більше здатності обстоювати інтереси громад, ніж на рівні держави. Інше питання, яким чином цей суб'єктивізм може впливати на ефективність бюджетних рішень і чи забезпечує він узгодженість інтересів держави та громад на найбільш прийнятному рівні. Для усунення загроз щодо надання переваги місцевим інтересам перед державними або, навпаки, необхідним є внесення коректив до системи розподілу повноважень між органами влади і самоврядування щодо надання трансфертних платежів.

Ситуація з наданням міжбюджетних трансфертів демонструє низку недоліків. Так, залишається переважною частка реципієнтних регіонів серед усіх інших. Кількість регіонів-донорів у 2006–2009 рр. становить 25 (крім м. Києва і Дніпропетровської області), а ще на початку 2000-их років вона складала близько 20 регіонів. Крім того, у структурі доходів місцевих бюджетів частка трансфертів постійно зростає: у 2004 р. вона складала 41,0 %, у 2005 р. – 43,5 %, у 2006 р. – 46,2 %, у 2007 р. – 48,9 %. У 2008 р. вона була зменшена

до 44 %, однак за планом на 2009 р. має скласти 54,8 %, і за підсумками січня-вересня 2009 р. склала 45,1 %. Такі дані свідчать про залежність місцевих бюджетів від державного. Отже, чітко прослідковується тенденція до посилення зростання регулюючого впливу держави на регіони у бюджетній сфері.

У самій структурі трансфертів за 2008 р. зросла частка дотацій вирівнювання і зменшилася частка дотації на соціальний захист, що свідчить про зниження можливостей органів місцевої влади фінансувати весь обсяг видатків. За 9 місяців 2009 р. (порівняно з таким же періодом 2008 р.) частка дотацій вирівнювання зросла на 1,1 в. п. і становила 55,9 %. Натомість зросла частка субвенцій із соціального захисту населення на 10,2 в. п. до 39,0 % і зменшилася частка інших трансфертів (додаткових дотацій, інших субвенцій) на 10,8 в. п. до 3,9 % обсягу трансфертів [4]. Збільшення частки субвенцій із соціального захисту свідчить про зміцнення соціальної спрямованості видатків місцевих бюджетів.

Дані засвідчують, що зростання частки субвенцій у трансфертах позитивно впливає на соціальне становище регіонів та громад. Однак зростання частки самих трансфертів у доходах місцевих бюджетів говорить про виникнення передумов до зниження мотивації органів місцевої влади, до мобілізації джерел податкових надходжень та ініціативи щодо ефективного використання трансфертів.

Отже, можна виділити основні проблеми розрахунку і надання міжбюджетних трансфертів. По-перше, це збереження суб'єктивного підходу під час розподілу трансфертів і переважання його під час формування політики міжбюджетних відносин. По-друге, це недоліки існуючої системи надання трансфертів, слабке врахування потреб громад при їх обрахунку і недостатність прав щодо визначення їх обсягів.

Трансформація основ формування міжбюджетних відносин та трансфертних платежів потребує дослідження досвіду інших країн. Досвід країн Європи з унітарним устроєм, подібною до України ієрархією органів управління (Польща, Франція, Італія та ін.) у формуванні місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин свідчить, що ці країни мають подібні співвідношення переданих загальнодержавних доходів та власних місцевих надходжень, обсяги трансфертів. Найбільш поширеними є загальні нецільові трансферти – дотації, що доводять свою ефективність, дозволяючи міс-

цевим органам не тільки самостійно визначати пріоритетні напрями витрачання коштів, а й сприяти їх раціональному використанню. В Україні ж, як зазначалося вище, дотації також займають значну частку у структурі трансфертів. Однак не завжди їх використання є раціональним, і ефективнішим у нинішній ситуації було б збереження значної частки цільових трансфертів. Моделі прийняття рішень стосовно міжбюджетних трансфертів у вказаних країнах будуються на прямих відносинах між державним бюджетом та місцевими бюджетами і формульному підході до визначення обсягу трансфертів.

Вочевидь, що ще однією проблемою сучасної бюджетної системи в Україні є значний ступінь її централізації. Негативними наслідками централізації стали низька якість і недостатнє фінансування соціальних благ, що надаються на місцевому рівні (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальні послуги), неможливість вирішення питань власного господарського розвитку. Існуючі механізми бюджетного вирівнювання не стимулюють одні регіони до саморозвитку, до покращання показників економічної діяльності і посилюють утриманські настрої в інших. Зростає загроза неефективного витрачання коштів.

Механізмом, що дозволяє найбільш ефективно узгодити інтереси учасників бюджетного процесу – регіонів-донорів та регіонів-реципієнтів, місцевих бюджетів та державного бюджету, є бюджетний (податковий) федералізм, який так само зарекомендував свою ефективність в унітарних та федеративних країнах. Основою моделі бюджетного федералізму є чітка відповідність доходів та видатків місцевих бюджетів, що дає змогу зменшити обсяги трансфертів і зосереджувати кошти державного бюджету на виконанні завдань розвитку країни. Теорію бюджетного федералізму розвинули такі закордонні вчені, як В. Лексін та О. Швецов [9], Р. Масгрейв, У. Оатс [10], Ч. Тібу [11]. Основні положення теорії – бюджетна децентралізація, наявність різних рівнів бюджетної системи, існування автономних джерел надходжень, право самостійно розпоряджатися бюджетними коштами, забезпечення виконання делегованих повноважень відповідними доходними джерелами. Дотримання таких принципів дозволить значно спростити процес досягнення самодостатності кожного рівня бюджетної системи за рахунок оптимізації трансфертних платежів та зменшення їх обсягів. Головною метою за-

провадження окремих елементів бюджетного федералізму має стати те, що бюджетний федералізм зменшує роль суб'єктивного чинника при ухваленні бюджетних рішень і посилює значення моделей надання трансфертів.

На нашу думку, в Україні можливо поступово запроваджувати окремі елементи децентралізованої, а не кооперативної моделі бюджетного федералізму. Децентралізована модель передбачає розширену автономію функціонування бюджетів різного рівня, причому головна роль відводиться саме бюджетам низового рівня управління. Іншими словами, доцільно і надалі децентралізувати міжбюджетні відносини. Разом із встановленням прямих бюджетних відносин між державою та бюджетами місцевого самоврядування це значно зміцнить фінансову потужність територіальних громад міст, селищ і сіл та створить можливості для вирішення проблем місцевого розвитку.

Науковці справедливо зазначають, що реформа системи міжбюджетних відносин, і в тому числі, – встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування – потребує узгодження із реформою системи адміністративно-територіального устрою. Дослідники наголошують на важливості проведення реформи міжбюджетних відносин паралельно з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою [5]. Проте у тому, які саме органи виступають у ролі контрагентів бюджетних відносин, і полягає головна причина нерозв'язаності окремих проблем міжбюджетних відносин. Невирішеним залишається питання – до якого рівня має відбутися децентралізація права розподіляти кошти державного бюджету у вигляді трансфертів.

Як зазначалося вище, прямі відносини між державним бюджетом та місцевими бюджетами встановлені до рівня районів та міст обласного значення. Прямі відносини між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування досі в Україні не встановлені як і через технічні та організаційні складнощі – зокрема, неможливість визначити фіскальні параметри приблизно 800 селищних бюджетів та понад 10 тисяч сільських бюджетів, так і через загрозу посилення суб'єктивістського підходу до вирішення питання щодо розподілу трансфертів на рівні держави. Надання трансфертів бюджетам місцевого самоврядування здійснюється районами. Це переміщує суб'єктивний чинник розподілу коштів на рівень районів і спричинює конфлікти між районною радою

(яка не має виконавчого комітету і питання бюджетів делегує до районної адміністрації) та обласною адміністрацією, районною адміністрацією, а також між радами сіл, селищ, міст районного значення та районною владою. Однак ідеальна модель бюджетної централізації має будуватися на прямих відносинах усіх без винятку бюджетів із державним.

Серед усіх вертикальних відносин між бюджетами різних рівнів та горизонтальних відносин між бюджетами одного рівня з різних регіонів або районів суб'єктивний підхід у визначенні обсягу трансфертів найвиразніше проявляється у відносинах між державою та бюджетами місцевого самоврядування. Як правило, місцеві бюджети виступають у ролі реципієнтів. Натомість, неврегульованою залишається можливість горизонтального бюджетного вирівнювання, адже навіть у слабкорозвинених регіонах окремі місцеві бюджети – окремих міст, селищ – можуть виступати бюджетними донорами. Для задіяння цього важеля необхідним є опрацювання механізму встановлення договірних відносин між громадами різного рівня бюджетного забезпечення з метою проведення фінансового вирівнювання у межах одного регіону. Саме у таких відносинах роль суб'єктивного чинника є вирішальною щодо зацікавлення фінансово спроможних громад передавати на вигідних умовах кошти бюджетам, що зазнають брак коштів.

Таким чином, проведений аналіз показав, що існує значна залежність місцевих бюджетів різного рівня від міжбюджетних трансфертів; система надання додаткових коштів є недостатньо врегульованою і значною мірою залежить не від встановленої формули, а від рішень органів виконавчої влади. Розподіл міжбюджетних трансфертів для громад залежить від рішень районної та обласної влади, і хоча також визначається на основі формули, може зазнавати впливу суб'єктивних чинників, будуватися на врахуванні інтересів держави та регіонів, а не базових одиниць адміністративно-територіального поділу. Тому доречним є використання окремих елементів моделі бюджетного федералізму, що значною мірою усуває суб'єктивний підхід при необхідності визначення обсягів трансфертів. Насамперед, суб'єктивний чинник здатен підтвердити свою ефективність у встановленні міжбюджетних відносин на горизонтальному рівні – між бюджетами місцевого самоврядування у межах одного регіону. Наразі ж з метою формування у розпорядженні органів

місцевого самоврядування реальних важелів впливу на соціально-економічний розвиток територій доцільно встановити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, що спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів та обсягом власних доходів місцевих бюджетів. Інші видатки необхідно фінансувати за рахунок закріплених доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів.

Подальші дослідження методологічних засад міжбюджетних відносин доцільно прово-

дити на основі обґрунтування необхідності горизонтального вирівнювання між бюджетами місцевого самоврядування, розроблення моделей таких відносин та визначення ролі такого вирівнювання у формуванні дієздатних громад у контексті узгодження громадівських, регіональних та державних інтересів.

### Використані джерела

1. *Луніна, І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Наукове видання. – К. : Наукова думка, 2006. – С. 398.
2. *Музика-Стефанчук, О. А.* Міжбюджетні відносини та міжбюджетні трансферти: світовий досвід // Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. – К. : Правова єдність, 2009. – С. 98.
3. *Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань* : закон України від 1 липня 2004 року № 1953-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1953-15>. – Ст. 6.
4. *Дані Інституту* бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>
5. *Зайчикова, В. В.* Административная реформа в Украине и её влияние на развитие финансов местного самоуправления / В. В. Зайчикова, И. А. Хомра // Вестник Московского университета. – Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2007. – № 1; *Луніна, І. О.* Стратегія реформування міжбюджетних відносин в Україні у контексті адміністративно-територіальної реформи // Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К. : Наукова думка, 2006. – С. 393–406.
6. *Слухай, С. В.* Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації : дис... д. е. н. : 08.01.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2005. – 495 арк. : табл. – Бібліогр. : арк. 408–449.
7. *Сунцова, О. О.* Фіскальна ємність регіонів як основа системи міжбюджетних відносин / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2007. – № 2. – С. 137–144.
8. *Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин* : постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 1782, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://212.26.146.91/doc/?code=1782-2004-%EF9>;
9. *Лексин, В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : URSS. ЛКИ, 2007. – 366 с.
10. *Masgrave, R.* The Theory of Public Finance. – New York, McGraw-Hill, 1959; *Oats, W.* An Essay on Fiscal Federalism // Journal of Economic Literature. – 1999. – Vol. 37. – P. 1120–1149.
11. *Tiebout, C.* An Economic Theory of Fiscal Decentralization // NBER, Public Finances, Needs, Sources and Utilization. – Princeton (Univ.Press), 1961. – P. 79–96.