

*Казюк Я. М.*⁴²

Система фінансового вирівнювання та особливості методик визначення міжбюджетних трансфертів: досвід європейських країн

У статті висвітлено методи, форми, основні складові системи фінансового вирівнювання та причини через, які виникають бюджетні дисбаланси територій. Розглянуто особливості формульного підходу щодо розрахунку трансфертів вирівнювання, звернено увагу на важливість вибору критеріїв та коефіцієнтів, які використовуються при розрахунках у європейських країнах. Наведено приклад розрахунку бюджетних трансфертів.

⁴² Казюк Яніна Мирославівна, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування, Херсонський національний технічний університет

Ключові слова: фінансове вирівнювання, бюджетні ресурсів, бюджет, вертикальний та горизонтальний дисбаланс, формула вирівнювання, нормативи витрат, критерії розрахунку, коефіцієнти.

У європейських країнах під фінансовим вирівнюванням визначають систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу ресурсів по вертикалі системи бюджетів і по горизонталі між територіальними одиницями.

Система перерозподілу бюджетних ресурсів спрямована на зближення можливостей органів місцевого самоврядування надавати населенню суспільні послуги. Основними складовими системи фінансового вирівнювання є система вирівнювання доходів місцевих бюджетів та система вирівнювання бюджетних видатків.

Вирівнювання видатків (потреб) – орієнтація міжбюджетних трансфертів на вирівнювання рівнів послуг для різних органів місцевої влади та забезпечення отримання всіма громадянами однакового рівня послуг і вертикального балансу місцевих ресурсів.

Вирівнювання доходів (ресурсів) – орієнтація міжбюджетних трансфертів на вирівнювання податкоспроможності органів місцевої влади та забезпечення горизонтального вирівнювання фіскальних ресурсів [6].

Вертикальне вирівнювання трактується як процес досягнення збалансованості між обсягом зобов'язань влади кожного рівня по витратах з потенціалом його дохідних джерел, серед яких акцент робиться на податкові надходження. Вертикальна збалансованість покладає на місцеві органи влади, по-перше, відповідальність за фінансове забезпечення виконання закріплених за ними функцій і надання населенню чи безпосередньо державним установам відповідних послуг; по-друге, зобов'язання ефективного та використання своїх прав по збереженню і збільшенню власного дохідного потенціалу [2; с. 102].

Проте, вертикальне вирівнювання не вирішує усіх проблем бюджетного регулювання. Воно має взаємодіяти з процесом горизонтальної збалансованості бюджетів. Горизонтальне вирівнювання означає пропорційний розподіл податків між місцевими бюджетами за затвердженою формулою для усунення або зниження нерівності в податковому потенціалі територій. Метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення єдиного стандартного рівня споживання державних послуг жителями різних регіонів країни [5, с. 100–109]. Отже, механізм горизонтального вирівнювання зорієнтований на вирішення таких питань, як вирівнювання рівня споживання державних послуг населенням, що проживає в різних адміністративно-територіальних одиницях країни, так і вирівнювання вартості державних послуг у межах рівня влади з урахуванням індексу бюджетних витрат.

У розвинених країнах бюджетне вирівнювання має різні види і здійснюється за допомогою різних способів, як шляхом перерахування коштів, так і відступлення податків [8].

Основною причиною для виділення трансфертів бюджетів нижчестоящого рівня є, як правило, виникнення вертикального дисбалансу бюджетної системи, тобто дефіцитності окремих субнаціональних бюджетів. Однак просте покриття дефіциту нижчестоящих бюджетів не повинне бути метою політики виділення трансфертів, тому що вертикальний дисбаланс може виникнути як результат бюджетної політики на рівні субнаціонального органа влади. Наприклад, внаслідок прийняття рішень про збільшення витрат або відмови від підвищення податкових ставок.

Таким чином, централізоване фінансування розриву між власними доходами і витратами може призвести до дестимулювання фіскальних зусиль субнаціональних органів влади, а також їхніх намірів здійснювати ефективну політику управління витратами на регіональному рівні. Під час відсутності системи об'єктивних критеріїв розподілу трансфертів з національного бюджету, виділення коштів на покриття вертикального дисбалансу, ймовірно за все, створить проблеми для проведення єдиної макроекономічної політики, а також може призвести до виділення грантів на основі неформалізованого торгу між центральними і регіональними органами влади [10, с. 88].

Виділення трансфертів з національного бюджету може проводитися також з метою вирівнювання міжрегіональної диференціації фіскального потенціалу територій, тобто горизонтального дисбалансу. На практиці тільки деякі країни застосовують методика оцінки фіскального потенціалу територій на регулярній основі з метою розрахунку трансфертів (найбільш далеко в цьому напрямку просунулися: серед федеративних держав – Австралія, Канада і Німеччина, серед унітарних – Данія і Великобританія) [1].

Єдиної встановленої методики визначення трансфертів, яка застосовувалася би в усіх країнах, немає. Кожна країна йде своїм власним шляхом розробки системи уряду з урахуванням національних цінностей, культури та соціально-економічних умов, які формують політичну систему країни. Вказане

стосується і України.

Міжнародна практика передбачає групування показників за трьома основними сферами. Перша група – це потреби у видатках, використовується як основа визначення трансфертів загального призначення. Друга група критеріїв – це фіскальна результативність, у якій увагу зосереджено на джерелах доходів, доступних для органів місцевої влади, обсяг збору податків та отримання доходів кожним органом місцевої влади часто порівнюється із середнім значенням по країні і, виходячи з різниці – позитивної або негативної, визначається, чи будуть виділені кошти відповідному органу місцевої влади. Третя група застосовуваних критеріїв часто відображає рівень доходів органів місцевої влади.

Кількість показників, які застосовуються різними країнами у формулах для розрахунку трансфертів, дуже різняться. Кількість показників необхідно оцінювати, виходячи з наявності та якості даних, які будуть використовуватися, для цього необхідно мати значний досвід.

Формула фінансового вирівнювання дає змогу об'єктивно оцінити потребу в централізованій підтримці. Слід звернути увагу на те, що важливим є набір елементів, що входять до складу формули, оскільки ступінь реальності основних показників є необхідною умовою ефективного використання формули. З цією метою застосовується науково обґрунтована система коригуючих коефіцієнтів. Відповідно до європейських стандартів коефіцієнти мають бути об'єктивними і не контролюватися безпосередньо органами місцевого самоврядування, не впливати на вільний вибір ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні, сприяти раціоналізації управління служб місцевого самоврядування в цілях підвищення їх ефективності. Також вони не повинні створювати штучних стимулів до здійснення кроків, що суперечать цілям місцевої відповідальності та ефективності в наданні послуг, враховувати демографічні, географічні, соціальні та економічні особливості, що обумовлюють відмінність у рівні витрат.

Встановлення різних критеріїв і визначення коефіцієнтів у межах цих критеріїв є однією з найбільш складних і важких задач розробки формул для міжбюджетних фіскальних трансфертів. Існують значні відмінності у застосуванні критеріїв та визначенні конкретних коефіцієнтів, які мають бути включені до формул. Проблема ускладнюється ще й тим, що до різних критеріїв і показників застосовуються різні вагові коефіцієнти з метою вирішення їхнього значення при розрахунку трансфертів. Наприклад, даним щодо кількості населення у формулах може надаватися більша вага порівняно з деякими іншими демографічними показниками – такими, як демографічний розподіл за віковими категоріями населення при визначенні загальних трансфертів. Однак при визначенні формули розподілу коштів у сфері охорони здоров'я розподіл населення за віком і статтю вважається більш важливим для визначення того, як має розподілятися трансферт, ніж просто розподіл кількості населення [6, с.128].

Наприклад, формульний підхід, який застосовується в Україні, відрізняється від підходів в інших європейських країнах, оскільки в Україні використовуються групи вхідних нормативів витрат. Більшість країн, такі як Франція, Німеччина, Данія, Норвегія, Польща використовують для формули розрахунку трансферту показник на душу населення. В Німеччині застосовуються розриви в кількості населення на основі показника на душу населення з урахуванням розподілу населення за групами, у Великобританії використовуються демографічні та фізичні характеристики, а в Нідерландах застосовується 40 соціально-економічних показників у якості бази для розрахунку трансфертів для певних галузей – таких, як охорона здоров'я та освіта [6, с.88].

Крім того, Україна має середній рівень об'єктивності коефіцієнтів, що ґрунтуються на застосуванні стандартних показників населення та демографії, які підлягають верифікації і не піддаються впливу статистичних похибок або коливань. Інші країни мають високий рівень об'єктивності коефіцієнтів.

Найбільш складні формули існують в Україні, Великобританії та Нідерландах, також ці країни мають формули з високим рівнем вимог до даних.

Так, наприклад, складна формула для розрахунку бюджетних трансфертів використовується британською системою надання фінансування органам місцевої влади. Формула прагне досягти повного вирівнювання і визначити відмінності в потребах, витратах і ресурсах у більш комплексний спосіб. Британська система відома як “Дотація стимулювання надходжень” і являє собою механізм визначення та вирівнювання потреб і місцевої податкоспроможності.

Британський підхід працює в системі, в якій існують великі адміністративно-територіальні одиниці з точки зору кількості населення. Ці одиниці залежать від кількох великих і продуктивних податків, ставки яких встановлюються на місцевому рівні, виходячи з податкової бази, визначеної на державному рівні, і ці податки стягуються на державному рівні. Дотація розподіляється

безпосередньо з державного бюджету органам місцевої влади без проміжного етапу. При визначенні дотацій враховуються сфери відповідальності органів місцевої влади за надання різних послуг. Дотацією органу місцевої влади є сума його стандартної оцінки видатків, за вирахуванням його частки загальної суми комерційних ставок по країні, мінус надходження, які він міг отримати, якби ним було встановлено розрахункову стандартну національну ставку муніципального податку.

Формула стандартної оцінки видатків враховує причини змін у видатках органу місцевої влади, а саме: кількість населення, кількість учнів, кількість літніх громадян, густоту населення, довжину доріг, показники погіршення становища соціальних груп та коливання вартості праці. Формули значною мірою ґрунтуються на статистичному (регресивному) аналізі попередніх видатків. Дані, які використовуються в розрахунках стандартної оцінки видатків, беруться з різних джерел, найважливішим з яких є національний перепис населення. При цьому ставиться за мету забезпечити високий рівень їх якості і системності. Розподіл дотації створює непрямий стимул до забезпечення ефективності, оскільки орган місцевої влади не може змінити своєї дотації прийняттям власних рішень стосовно витрачання коштів, у зв'язку з цим зберігаються будь-які зекономлені кошти [6, с.97-98].

Отже, якщо за допомогою програми трансфертів центр намагається вирішити проблему горизонтальних дисбалансів між територіями, викликаних перерахованими вище факторами, то йому буде необхідно оцінити видаткові потреби кожної території в порівнянні з іншими територіями. Такі видаткові потреби часто також називаються "нормативами витрат". Отримані шляхом розрахунків такі нормативи можуть потім використовуватися при визначенні обсягів фінансової допомоги, що розподіляється центром між органами влади нижчого підпорядкування.

У світовій практиці існує декілька способів визначення нормативів витрат. Один з них заснований на визначенні необхідних стандартів послуг за допомогою експертної оцінки. Інший спосіб складається в розрахунку питомої собівартості мінімального, або стандартного, обсягу конкретних бюджетних послуг у репрезентативному регіоні. У цьому випадку звичайно вважається, що норматив залежить від різних територіальних особливостей, або факторів, таких як чисельність визначених груп населення або кількість об'єктів інфраструктури, після чого цим факторам привласнюються ваги, що відбивають їхню відносну значимість. Велика кількість країн застосовує саме цей підхід, хоча формулювання, які використовуються ними, мають значні розбіжності.

Норматив витрат по статті „i” можна вважати залежним від безлічі факторів X_{ij} , яким привласнюються ваги w_{ij} , так що норматив N_i у розрахунку на душу населення буде дорівнювати $iw_{ij}X_{ij}$. Даний норматив може бути також скорегованим на вартісні розбіжності. Тут необхідно прийняти нелегке рішення про вибір факторів X_{ij} та їх ваги w_{ij} [7 с. 423–445]. Різні країни підходять до цього вибору по-різному. Найбільш досконалі методи використовуються в Австралії та Великобританії.

Розрахунок нормативів витрат потребує великих зусиль, зваженого підходу та взаємодії між різними гілками влади. При виборі системи методів необхідна велика обережність, щоб уникнути небажаних перекосів. Часто більш оптимальним є спрощений, але при цьому більш зрозумілий та заснований на використанні легко доступних даних, підхід, навіть якщо досягнутий з його допомогою ефект вирівнювання неповний, а можливості впливу на поведінку органів нижчого підпорядкування влади обмежені.

Таким чином, слід підкреслити, що рзробляючи програми трансфертів, різні країни використовують у цілому однакову методологію. Відмінності лежать у площині таких питань: що саме вирівнюється, ступінь вирівнювання, вибір фінансових інструментів, за допомогою яких сподіваються досягти вирівнювання, та способи визначення фіскальних розбіжностей.

Цілком погоджуємося з основними вимоги щодо побудови системи бюджетних трансфертів, які сформульовані Дж. Мак-Мастером. Вона повинна враховувати відмінності у фінансових потребах територій за умов чітко визначеної сфери їхньої відповідальності, компенсувати відмінності між владою одного рівня щодо потенційної можливості фінансування видатків, створити стимули для зростання ступеня використання місцевими органами власного дохідного потенціалу, не заохочувати немотивоване витрачання суспільних коштів [6].

Європейський досвід регулювання міжбюджетних відносин далеко не безперечний з погляду його простого запозичення. Використання тих або інших методів та форм бюджетного вирівнювання залежить, насамперед, від соціально-економічного положення кожної країни і від характеру змін, що відбуваються в ній.

Досвід різних країн засвідчує, що частка податків, закріплених за місцевими бюджетами, може бути і не високою, але в цьому разі можна говорити не про розширення самостійності місцевих

органів влади, а про те, що вони відповідають за обмежене коло питань, а в іншому разі є виконавцями централізованих рішень. Ситуація в Україні дещо інша. Сьогодні в Україні існує перш за все політична нерозв'язаність проблеми розподілу компетенції та відповідальності за виконання конкретних функцій центральних, регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування, а як наслідок – і умови фінансування відповідних витрат.

Отже, розробка функціональної системи міжбюджетних відносин є досить складним процесом, який вимагає високого рівня збору, аналізу та перегляду даних, а також зосереджується на формуванні бачення того, що повинні робити місцеві органи влади та які ресурси вони можуть мати у своєму розпорядженні. Основним моментом є те, що ці міжбюджетні системи постійно змінюються під впливом нових тенденцій економічного розвитку та політичних рішень органів влади.

Література

1. Балтина А. М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: [монографія] / А. М. Балтина, В. А. Волохина. – Оренбург.: ОГУ, 2004. – 197 с.
2. Бежаев О. Г. Межбюджетные отношения: теория и практика реформирования / О. Г. Бежаев; под ред. д.э.н. М. А. Яхьяева. – М.: Экзамен, 2001. – 128 с.
3. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. – К.: НДФІ, 2007. – 299 с.
4. Казюк Я. М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення / Я. М. Казюк // Економіка & держава. – 2009. – № 1. – С. 100-102.
5. Корчинський В. Є. Використання інформації про виконання місцевих бюджетів для оцінки політики горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні / В. Є. Корчинський, С. К. Колодій // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 10. – С. 100 – 109.
6. Мельник С. І. Складання, розгляд та затвердження місцевих бюджетів на основі положень Бюджетного кодексу України : навч. посіб. / С. І. Мельник, І. Ф. Щербина. – К.: Міленіум, 2002. – 276 с.
7. Остаточний звіт. Консультативна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.google.com.ua/#hl=ru&tbo=d&output=search&scient=psy-ab&q>.
8. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: навч. посібник / Ю. В. Пасічник. – 2-е вид, переробл. і допов. – К.: Знання-Прес, 2003. – 523 с.
9. Kay Cecil Spearman, David W. Tees. Operating Budget // LGFM. Book 5.- Bratislava, Slovakia, 2000. – 92 p.
10. Edel R., Varfalvi I., and Varga S. Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities / Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary / ed. by L. Borkos, J.-J. Dethier., The World Bank, Washington, D.C., 1998. – p. 423-445.

System of the financial smoothing and feature of methods of determination of interbudgetary transfertiv: experience of the European countries

Kazyuk Y.

Kherson National Technical University, Kherson, Ukraine

The article highlights methods, forms, and the basic elements of financial equalization and the reasons due to which budgetary imbalances arise in certain areas. The features of the formula based approach are considered in relation to the calculation of smoothing of equalization, importance of choice of criteria and coefficients which are used for calculations in the European countries are highlighted. The example of calculation of budgetary transfertiv is given.

Keywords: *financial smoothing, budgetary resources, budget, vertical and horizontal disbalance, smoothing formula, norms of charges, criteria of calculation, coefficients.*