

Розглядаються можливі моделі фінансового вирівнювання для використання в Україні. Показано вплив і наслідки горизонтального та вертикального вирівнювання. Подано список загальних рекомендацій щодо розробки власного механізму фінансової еквілізації.

МОЖЛИВІ МОДЕЛІ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ НА ШЛЯХУ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Вступ. Програма Економічних реформ на 2010 – 2014 роки від Комітету з економічних реформ при Президенті України передбачає й реформу міжбюджетних відносин в Україні. Необхідність цієї реформи обумовлюється низькою якістю послуг, що надаються на місцевому рівні, а також зношеною інфраструктурою. Причина цих явищ – низька фінансова незалежність місцевих органів влади, недостатньо прозорий розподіл міжбюджетних трансфертів, обмеженість у доступі до запозичень (чинне законодавство унеможливає для більшості місцевих бюджетів використання запозичень для інвестицій), нечіткий розподіл і брак повноважень (органи місцевого самоврядування обмежені в можливостях оптимізувати ресурси), брак контролю за витратою коштів на місцях. В результаті ставляться завдання підвищення якості послуг, що надаються за рахунок місцевих бюджетів та підви-

щення частки інвестиційних видатків на місцях.

Досягнення цілей задекларованих реформою передбачає вирішення таких завдань:

- підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів та ефективності використання бюджетних коштів;
- упорядкування відносин місцевих бюджетів з центром (оптимізація розподілу видаткових повноважень, удосконалення порядку розподілу трансфертів);
- збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів.

Серед одних із основних кроків називається зміна правил і принципів надання міжбюджетних трансфертів на основі врегулювання порядку розрахунків міжбюджетних трансфертів (поліпшення методики розрахунків видатків на делеговані повноваження, організація збирання даних щодо вартості послуг у регіонах) [1].

На сьогоднішній день розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів між державним і місцевими бюджетами визначається на основі формули, яка затверджується Кабінетом Міністрів України. Такий формульний підхід є широко розповсюдженим у світовій фінансовій практиці, оскільки формули дають змогу об'єктивніше оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці. У деяких країнах система бюджетних трансфертів доповнюється горизонтальними бюджетними трансфертами, що характеризують відносини між бюджетами одного рівня. Такі системи горизонтального вирівнювання існують насамперед у розвинутих країнах [2].

Розглянемо модель застосування як горизонтального, так і вертикального вирівнювання (рисунок).

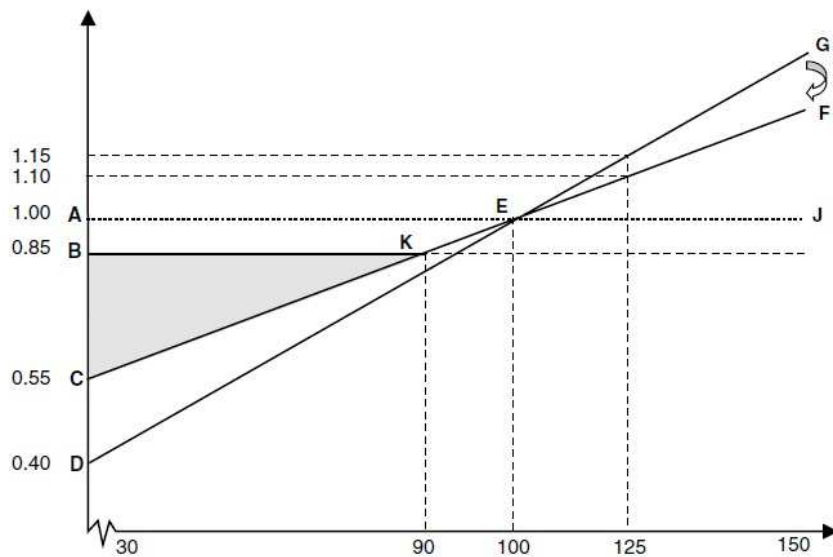


РИСУНОК. Вирівнювання фінансової спроможності

Оскільки розміри і кількість населення адміністративних утворень різні, то й обсяг перерозподілених коштів не може бути однаковим для кожного бюджету-реципієнта. По вертикальній осі Y відображено показники доходів на душу населення. По горизонтальній осі X представлено муніципалітети за ступенем власних доходів. Умовно позиціонуємо найбідніші регіони в районі за показниками від 30 до 150 (найбідніші-бідні-багаті-найбагатші). Основна концепція

звучить наступним чином: багаті регіони отримують менше (платять більше), бідні регіони отримують більше (платять менше). На рисунку середній дохід представлено числом 100. Заради спрощення для найбідніших бюджетів присвоємо значення 30. Пряма DG показує початковий стан до застосування будь-якого вирівнювання. Пряма CF показує стан після застосування горизонтального вирівнювання. Пряма AJ – так звана ідеальна ситуація, коли всі без виключення муніципалітети отримують однаковий дохід.

Точка E на рисунку представляє собою нейтральну позицію, яка не потребує вирівнювання. Перебуваючи в цій точці, муніципалітет не віддає і не отримує коштів. Як показує закордонний досвід, ціллю вирівнювання не обов'язково може бути ця точка, хоча в такому випадку можна зіштовхнутись з конфліктними ситуаціями. Наприклад, в кінці 90-х років три найбагатші федеральні землі Німеччини звернулись до Конституційного суду у зв'язку із занадто високим станом вирівнювання. Пряма BK характеризує стан речей після застосування спочатку горизонтального, а потім вертикального вирівнювання.

Як видно, без вирівнювання всі «бідні» муніципалітети отримуватимуть значно менше за середній показник доходів по країні, а «багаті» муніципалітети (пряма DG). Після застосування будь-якої формули фінансового вирівнювання рівень доходів «бідних» бюджетів зросте, «багатих» – знизиться (пряма CF). Ефективність формули вирівнювання можна побачити, порівнявши прямі CE і CD . Тобто для представників бюджетів-реципієнтів середній дохід з 0,40 зросте до 0,55 за середніми показниками по країні. А от для бюджетів-донорів середній дохід знизиться з 1,15 до 1,10. Безумовно, правильне вирівнювання вимагає, щоб отримані кошти (трикутник CDE) збігалися з відданими коштами (трикутник GEF). Якщо після проведення горизонтального вирівнювання рівень доходів «бідних» бюджетів все-одно не достатній, його можна підняти застосувавши вертикальне вирівнювання (пряма BK). В цьому випадку кошти надаються з вищестоячого бюджету, оскільки «багатші» муніципалітети вже віддали свої кошти при горизонтальному вирівнюванні. Важливо зазначити, що для спрощення рисунок не вказує скільки рівнів бюджетів беруть участь у вирівнюванні. Проте його можна застосувати і для дво- та трьохрівневих систем [3]. Взагалі розрізняють чотири види формул для міжбюджетних трансфертів.

Формула А. Ця формула розглядає не тільки вирівнювання фінансових спроможностей, але й видаткових потреб регіонів. Цей тип застосовують в Австралії, Німеччині, Кореї, Великобританії. Формула вимоглива в плані даних, особливо тих, що стосуються видаткових потреб.

$$TR_i = N_i - C_i - OTR_i, \quad (1)$$

де N – фінансова потреба регіону, C – фінансова спроможність регіону, $N-C$ – різниця між потребами та спроможностями, OTR – інші цільові трансферти, які регіон отримує з головного бюджету.

Формула показує, що уряд покриватиме фінансову різницю в регіоні, щоб гарантувати спроможність влади забезпечити всі суспільні потреби. В такому випадку постає питання, як порівняти величину вищеобчислених трансфертів з величиною наявних коштів. Нехай TT – загальний фонд, тоді сума виділеного трансферту для регіону буде обчислюватись як

$$ATR_i = (TT / \sum_i TR_i) TR_i, \quad (2)$$

де TR_i – трансферт на регіон обчислений за формулою (1), ATR_i – реальна сума трансферту.

Другий спосіб зрівняти потреби з реальними фінансовими можливостями – це використання вирівнюючого коефіцієнта альфа

$$TR_i = \alpha(N_i - C_i) - OTR_i, \quad (3)$$

де α підбирається таким чином, щоб $TT = \sum_i TR_i$.

Інший варіант застосування цього коефіцієнта (коефіцієнт застосовується лише до фінансової потреби регіону)

$$TR_i = \alpha N_i - C_i - OTR_i, \quad (4)$$

де α також підбирається таким чином, щоб $TT = \sum_i TR_i$.

Третій спосіб вирішення проблеми відповідності включення до формули так званого «стандартного трансферту», який обчислюється шляхом множення населення регіону на душу величин трансферту прийняту в країні

$$TR_i = ST_i + N_i - C_i - OTR_i. \quad (5)$$

Стандартний трансфер може приймати як додатну, так і від'ємну величину. Він підбирається таким чином, щоб

Формула В. Цей тип формули розглядає вирівнювання лише фінансових спроможностей. Вона менш вимоглива до вхідних даних та простіша в плані обчислень. Такий механізм застосовує Канада.

Стандартний запис формули виглядає наступним чином:

$$TT = \sum_i TR_i, \quad (6)$$

де TR_i – трансферт, який отримає регіон; P_i – кількість населення регіону; P – кількість населення в країні; B_i – податкова база в регіоні; B – податкова база в країні. Ця формула відповідає за те, що центральний уряд допомагає регіонам, фінансовий рівень яких нижчий за середній рівень у країні. В Канаді, наприклад, регіони $TR_i > 0$ отримують трансферти, водночас як регіони з $TR_i < 0$ не просто не отримують трансферти, але й змушені віддавати кошти, беручи участь у загальнодержавному пулі. Вирівнювання за цією формулою передбачає, що фінансові потреби на душу населення у всіх регіонах однакові, але на практиці таке припущення не завжди відповідає дійсності та є спрощенням.

Формула С. Формули цього типу передбачають вирівнювання, базуючись на потребах. Фінансова спроможність в цих формулах не розглядається, оскільки ці дані важко отримати. Країни, що використовують даний тип формули – Індія, Італія, Іспанія. Існує цілий ряд різноманітних індикаторів потреб, які залежать не тільки від економічних, а часто й від історичних та політичних факторів. Найчастіше використовують: рівень доходу на душу населення; індекс бідності; рівень безробіття; густота населення; площа; тривалість життя; рівень інфраструктури тощо.

Формула Д. Найменш точний, але найбільш простіший вид формул, який використовує вирівнюючі трансферти, що базуються на рівності величини фінансової допомоги на душу населення. Такі формули частково застосовуються в Німеччині, Канаді, Великобританії. Найпростіший варіант формули виглядатиме наступним чином:

$$TR_i = P_i(TT / P), \quad (7)$$

де TT – загальна величина фонду трансфертів, P – кількість населення, яка враховується при фінансовому вирівнюванні [4].

На основі світового досвіду фінансового вирівнювання, варто виділити кілька загальних рекомендацій для систем фінансового вирівнювання:

- правила фінансового розподілу мають бути чіткі й відкриті, а також спиратись на законодавчий фундамент. Не можна переглядати та змінювати їх щорічно;
- застосування набору різних видів податків як показника для фінансового вирівнювання є більш надійним та захищеним, аніж просте використання щорічної величини доходів бюджету;
- ніколи не потрібно змішувати безумовні трансферти і гранти на певні цілі;
- варто заснувати спеціалізовану незалежну організацію, яка моніторитиме успішність фінансового вирівнювання, даватиме поради уряду. Публікація та обговорення всіх даних пов'язаних з процесом вирівнювання теж позитивно впливатимуть на результат [5].

Висновки. Оптимізація існуючої системи міжбюджетних відносин – це одне з основних завдань на шляху до фінансового благополуччя країни. Це складна і комплексна задача однією із складових якої є покращення механізму фінансового вирівнювання. Світовий досвід показує, що існують різноманітні варіанти використання формул та моделей фінансової еквілізації. Вибір оптимальної стратегії залежить від місцевих особливостей країни. Однак слід наголосити, що обрання одного з уже існуючих та апробованих механізмів має значно більші шанси на успіх.

А.В. Гудыма

ВОЗМОЖНЫЕ МОДЕЛИ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ
НА ПУТИ К ОПТИМИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Рассматриваются возможные модели финансового выравнивания для использования в Украине. Показано влияние и результаты горизонтального и вертикального выравнивания. Представлен список общих рекомендаций касательно разработки собственного механизма финансовой эквализации.

A.V. Hudyma

POSSIBLE MODELS OF FINANCIAL EQUALIZATION THAT CAN BE USED
FOR OPTIMIZATION OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

The possible models of financial equalization for Ukraine are examined. An influence of the effects of horizontal and vertical equalization is described. A list of general recommendations on own financial mechanism developing is given.

1. *Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», Комітет з економічних реформ при Президентіві України 2010. – 87 с. [Електронний ресурс] / – Режим доступу http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf*
2. *Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С., Панасюк С.А. / За заг. ред. Азарова М.Я. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 480 с.*
3. *Dafflon B. and Vaillancourt F. «Problems of Equalisation in Federal Systems» // In Federalism in a Changing World: Learning from Each Other, ed. R. Blindenbacher and A. Koller. – Kingston, Canada: Queen's University Press. – 2003. – P. 395 – 411.*
4. *Intergovernmental fiscal transfer in nine countries : lessons for developing countries, Policy Research Working Paper Series 1822, The World Bank. – Jun Ma, 1997.*
5. *Dafflon B. Fiscal Capacity Equalization in Horizontal Fiscal Equalization Programs // In R. Boadway and A. Shah (eds), Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice, The World Bank, Washington, DC. – 2007. – P. 361 – 396.*

Одержано 10.12.2012

Про автора:

Гудима Андрій Віталійович,

аспірант Інституту кібернетики імені В.М. Глушкова НАН України.