

ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПОГЛЯДІВ НА МІЖБЮДЖЕТНІ ТРАНСФЕРТИ В СИСТЕМІ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

У статті висвітлено генезис теоретичних уявлень про міжбюджетні трансферти, їх роль у системі міжбюджетних відносин, погляди світових економістів на організацію міжбюджетних відносин з метою підвищення ефективності надання суспільних благ.

В статье отражен генезис теоретических представлений о межбюджетных трансфертах, их роль в системе межбюджетных отношений, взгляды мировых экономистов на организацию межбюджетных отношений с целью повышения эффективности предоставления общественных благ.

In the article genesis of theoretical pictures is reflected of interbudgetary transferti, their role in the system of interbudgetary relations, looks of world economists to organization of interbudgetary relationships with the purpose of increase of efficiency of grant of public benefits.

Ключові слова: міжбюджетні відносини, трансферти, трансфертні інструменти, бюджетна система, бюджетна політика, фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання.

Організація міжбюджетних відносин, зокрема перерозподіл бюджетних ресурсів, викликаний відмінностями соціально-економічного розвитку територій з метою забезпечення конституційних гарантій населенню, є найважливішим завданням державних фінансів будь-якої країни. Причиною перерозподілу бюджетних ресурсів є розбіжності у акумульованих коштах до бюджетів різних рівнів та потребою в них.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і складі та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць [2].

Це, в свою чергу, визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що надають місцеві органи влади з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільних процесів у межах бюджетної системи [2].

Однією з форм такого бюджетного регулювання є система трансфертів. Основне завдання трансфертів – розв'язувати проблему вертикальної

незбалансованості – наслідок невідповідності між відповідальністю за видатки та податкоспроможністю. Система трансфертів сприяє також згладженню нерівностей між адміністративно-територіальними одиницями (нерівності по горизонталі), зумовлених соціально-економічними особливостями та можливостями кожного регіону [3, с.18].

Проблематикою міжбюджетних трансфертів у системі міжбюджетних відносин займалися такі визначні економісти, як Й.Попітц, Д.Бьос, Т.Кун, Р.Масгрейв, В.Оутс, Е.Скотт, Х.Смекал, Г.Ціммерман, А.Бретон, Дж.Б'юкенен, М.Олсон та інші.

Розвиток теорії міжбюджетних трансфертів має давню історію, яка розвивалась від усвідомлення необхідності застосування різноманітних трансфертних інструментів (з кінця ХІХ до початку ХХ ст.) до аналізу наслідків державної трансфертної політики (з середини ХХ ст.).

Систематичний виклад теоретичних поглядів на систему трансфертних відносин почався у Німеччині у першій третині ХХ ст., де на рівні держава – земля міжбюджетні трансферти набули певного розвитку, тоді як вирівнювання місцевих бюджетів не було впорядкованим.

Потреба ефективного фінансового вирівнювання вперше була теоретично обґрунтована в 1920-1930 роках на рівні комун Й. Попітцем. Рекомендації та висновки, зроблені ним у своїй експертизі щодо системи фінансових відносин між рівнями держави в Німеччині, стали підставою для першого закону Пруссії про фінансове вирівнювання (1938), а з 1944 року головні його положення були розповсюджені на всю територію країни [4].

Пропозиція Й.Попітца стосувалася, в першу чергу, потреб впровадження окремого механізму міжкомунного вирівнювання, який він вбачав у тому, що, незважаючи на оптимальний розподіл завдань та доходів, високу ефективність надходжень з місць, між територіальними об'єднаннями у горизонтальному і вертикальному напрямках буде наявна різниця у фінансовій спроможності окремих комун, що сприятиме дисбалансу між їхніми доходами та суспільно визнаними видатками. Ця фінансова нестача має заповнюватись з бюджетів вищого рівня на підставі формульного підходу: трансфертний фонд у розмірі 50% має розподілятися пропорційно до скоригованої чисельності мешканців комун, друга частина – відповідно до відношення несамостійно зайнятого населення до загальної чисельності комуни.

Внесок економістів цього теоретичного напрямку полягає у розбудові принципів справедливого розподілу трансфертних коштів держави (так званий «дистрибутивний підхід»). Особливо це проявилось в Німеччині та Австрії, починаючи з 70-х років ХХ ст. Дослідниками, наприклад, вивчалися причини тієї чи іншої міри перерозподілу, що спостерігався в окремій країні.

Проблема розподілу коштів між місцевими органами влади знайшла своє вираження в застосуванні різних аналітичних інструментів, зокрема в апараті кривих Лоренца, що відображає розподіл середньодушових бюджетних доходів між громадянами. Аналіз такого напрямку викладений у працях відомих дослідників, а саме: Д.Бьоса [6] Т.Куна [8], Х.Смекала [11] та деяких інших. На підставі цих досліджень робилися висновки про ступінь реалізації дистрибутивної мети трансфертної політики окремої країни.

У США науково-прикладне дослідження ефектів міжбюджетних трансфертів почалося на початку 50-х років ХХ ст., коли науковці за допомогою методу множинної регресії намагалися вивчити вплив певних факторів, включно з міжбюджетними трансфертами, на видатки місцевих органів влади. Перші спроби економетричного аналізу 50-60-х років ХХ ст. мали певні недоліки, оскільки вони не враховували взаємовпливи трансфертів та видатків, будучи, по суті, емпіричними студіями статистичного матеріалу, не спираючись при цьому на певну теоретичну концепцію поведінки місцевих органів влади і не роблячи розмежування між різними типами міжбюджетних трансфертів.

Дослідження впливу міжбюджетних трансфертів на бюджет отримувача є похідними від традиції, біля витоків якої стоїть відомий дослідник Е.Скотт [12]. Він поширив паретіанський аналіз поведінки споживача на поведінку місцевих органів влади. Місцеві органи влади при бюджетному обмеженні прагнуть досягти найвищого рівня корисності. Головною умовою, що визначає реакцію місцевих органів влади на отримання міжбюджетних трансфертів, як вважає Е. Скотт, є їх уподобання, відносні ціни приватних та суспільних благ, величина власного бюджету.

Відповідно до цих теоретичних положень було виявлено, що різні типи міжбюджетних трансфертів неоднаково впливають на видатки місцевих органів влади – загальні міжбюджетні трансферти мають лише ефект доходу, тоді як цільові ще й ефект заміщення. Також виявилось, що місцевих органів влади з приводу пропорцій розподілу коштів між приватним та суспільним споживанням не є рівнозначним вибору медіанного виборця, внаслідок чого вдалося виявити так званий «ефект липучки» для загальних міжбюджетних трансфертів

Ці дослідження, потрібно зауважити, не були комплексними і не могли давати відповідну оцінку впливу трансфертів на місцеві органи влади, недостатньо вони відбивали й інституціональний контекст, у якому функціонують місцеві органи влади. В подальшому ці проблеми були розглянуті у працях П.Елса [7], Л.Оуласвірта [10] та інших дослідників.

З усіх інших моделей треба вказати на модель міжбюджетних відносин, запропоновану Дж.Б'юкененом та Дж.Бреннаном. Особливості цієї моделі в тому, що місцеві органи влади формують своєрідний «податковий

картель», який створюється з метою уникнення міграції індивідів у пошуку більшого фіскального затишку. Уряд забезпечує адміністрування картелю, до повноважень якого входить збирання та розподіл надходжень податкових сум, пропорційно зібраних з територій, а також фінансове покарання місцевих органів влади, зменшуючи податкове 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 додати можливості 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 будуть отримувати завдяки цим трансфертам більші бюджетні надходження на душу населення [6].

Вивчаючи трансфертну політику, економісти дійшли висновку, що держава має можливість вибору при здійсненні фінансового вирівнювання з двох об'єктів: індивіди (домогосподарства); територіально локалізовані групи індивідів і їх об'єднання: таким чином доходи громадян локалізовані на території місцевих органів влади або бюджети самих місцевих органів влади можуть виступати об'єктами вирівнювання. Державна політика в цьому напрямку, незалежно від того, який підхід, має бути спрямована на забезпечення справедливого розподілу доходів та багатства між індивідами. Відмінність у підходах має свої особливості. У першому випадку місцеві органи влади будуть прагнути забезпечити горизонтальну справедливість розподілу, виділяючи фінансову допомогу домогосподарствам незалежно від того, де вони локалізовані, тоді як у другому – вирівнювання досягається через зміну фінансової спроможності місцевих органів влади, а не окремих домогосподарств. Перші через надання суспільних благ справлятимуть вирівнювальний вплив на добробут мешканців території їхньої юрисдикції [6, 9].

Ці два підходи до фінансового вирівнювання мають відповідну назву: перший – індивідуалістичний (розроблявся прихильниками теорії суспільного вибору), другий – територіальний (розроблявся прихильниками теорії суспільних фінансів).

Фінансове вирівнювання при традиційному розумінні полягає у використанні міжбюджетних трансфертів для вирівнювання фінансового стану територіальних одиниць за однакової податкової ставки. Таким чином, воно ґрунтується на територіальному підході. «Вирівнювання фінансової спроможності» - так можна назвати цю модель. Передача

коштів від території з вищим доходом на душу населення і нижчими потребами на користь територіальних одиниць з протилежними характеристиками – ось що лежить в її основі.

Індивідуалістична ж концепція прагне застосовувати правило горизонтальної рівності між індивідами як на національному рівні, так і в межах окремих територіальних одиниць. Цей підхід аргументується тим, що ставлення фіскальних органів держави до індивіда має бути однаковим незалежно від місця проживання. «Вирівнюванням з метою досягнення горизонтальної рівності» - так можна назвати цей підхід.

Ринкові відносини в Україні, що розвиваються, спонукають і до реформування міжбюджетних відносин. Все це сприяє появі наукових праць, де досліджуються нові риси міжбюджетних відносин, відбувається критика старих, що залишилися з тоталітарного минулого. В наукових працях розглядаються бюджетні права органів влади всіх рівнів, основні стадії бюджетного процесу та взаємовідносини, що складаються між бюджетами вищого та нижчого рівнів на кожній його стадії. Звичайно, точки зору авторів на деякі питання організації відносин між бюджетами різних ланок бюджетної системи є різними, але це дає можливість для дискусії та подальшого наукового пошуку.

Список використаних джерел:

1. Гаєк Ф. А. Конституція свободи / Ф. А. Гаєк: [переклад з англ.] – Львів: Літопис, 2002. – 556 с.
2. Кириленко О. П. Місцеві фінанси / О. П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – с.257.
3. Сунцова О. О. Місцеві фінанси / О. О. Сунцова. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – с.18.
4. Popitz J. Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengesellschaft für der Finanzausgleich / J.Popitz.– Berlin, 1932. – 257 S.
5. Brennan G., Buchanan J. The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution / G. Brennan., J Buchanan. – Cambridge: Cambridge University Press, 1980. – 231 p., с.182-183.
6. Bös D. Eine ökonomische Theorie des Finanzausgleichs / D. Bös/– Wien-New York: Springer Verlag, 1971. - 147 S.
7. Else P. Changing Perceptions of the Role of Local Government with Particular Reference to the United Kingdom / P. Else // Developments in Local Government Finance / Ed. by G. Pola, G. France, R. Levaggi. – Cheltenham, UK, Brookfield, US: Edward Elgar, 1996. – P. 159-178.
8. Kuhn Th. Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Kommunen / Th. Kuhn. – Frankfurt-am-Main – Bern – New York – Paris: Verlag Peter Lang, 1988. □ 209 S.
9. Musgrave R. A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism (1961) / R. A. Musgrave Public Finance in a Democratic Society. Collected Papers. –Brighton, U.K.: Wheatsheaf Books Ltd, 1986. – Vol. 2. – P. 9-32., с. 9.
10. Oulasvirta L. Real and Perceived Effects of Changing the Grant System from Specific to General Grants / L. Oulasvirta // Public Choice. – 1997. – Vol. 91. – P. 397-416.
11. Smekal Ch. Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) / Ch. Smekal. Ziele und Ausgestaltungsprobleme // Probleme des Finanzausgleichs II / Hrsg von D. Pohmer. – Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge. – Bd 96/II. – Berlin: Dunckler und Humblot, 1980. – S. 151-210.
12. Scott A. The Evaluation of Federal Grants / A. Scott // Econometrica, N.S. – 1952. – Vol. 19. – P. 377-394.