

*М. М. Ставнича,
аспірант кафедри фінансів і банківської справи, Полтавський
національний технічний університет ім. Ю. Кондратюка*

ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ ІНСТРУМЕНТІВ У СВІТОВІЙ ПРАКТИЦІ РЕГУЛЮВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

У статті проаналізовано закордонний досвід використання бюджетних трансфертів у якості інструментів вирішення проблем нерівномірності соціально-економічного розвитку регіонів.

Ключові слова: регіональний розвиток, бюджетні механізми, нормативно-розрахункові методи, міжбюджетні трансферти, загальний (вирівнюючий) трансферт, спеціальний (цільовий) трансферт.

ВСТУП

Створення політично стабільних суспільства і національної економіки, що стійко зростає, неможливе без вирішення проблем вирівнювання міжрегіональних відмінностей, подолання кризових явищ і відставання в розвитку окремих територій. Накопичений за кордоном досвід застосування в цих цілях бюджетних механізмів може виявитися корисним і для України.

Основними причинами нерівномірного розвитку і економічної відсталості окремих регіонів служать: тривалі циклічні кризи надвиробництва, руйнування виробничої і господарської структур, низький рівень галузевої диверсифікації і залежність від зовнішніх ринків, зокрема зарубіжних, невідповідність факторів виробництва вимогам сучасної НТР, несприятливі природні і кліматичні умови, екологічні катастрофи і стихійні лиха, історичні і соціокультурні особливості, зв'язані, зокрема, із концентрацією корінного населення, несприятливі демографічні тенденції (наприклад, швидке скорочення чисельності населення).

Існує низка досліджень з приводу державної фінансової підтримки проблемних регіонів, серед яких роботи А. Задувайло, Л. Петкової, В. Швець, О. Шевченко та ін. Однак, недостатньо розробленими на даний час залишаються проблеми підвищення ефективності бюджетних інструментів регулювання соціально-економічного розвитку регіонів.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Відмінності в характері економічних проблем, з якими стикаються ті або інші регіони, зумовлюють і різні підходи до їх вирішення в зарубіжних країнах. Ними використовується величезний арсенал прямих і непрямих засобів державної дії, серед яких важливе місце належить специфічним бюджетним механізмам. Неefективність політики бюджетного вирівнювання в Україні порушує питання про необхідність реформування механізмів надання міжбюджетних трансфертів. З огляду на це, важливим завданням сучасної економічної науки є аналіз бюджетних інструментів, які використовуються за кордоном з метою подолання відмінностей у розвитку регіонів та визначення можливостей їх застосування в Україні.

РЕЗУЛЬТАТИ

Бюджетні механізми подолання регіональної асиметрії з певною умовністю можна підрозділити на дві основні групи: нормативно-розрахункові методи і особливі бюджетні режими [1].

До групи нормативно-розрахункових методів входять різні види трансфертів, які отримують бюджетні території з головного бюджету відповідно і на умовах, закріплених в національних конституціях, бюджетних законах і нормативних актах державних виконавчих органів.

Особливі бюджетні режими включають комплекс податково-бюджет-

них заходів, спрямованих на створення в депресивних і відсталих районах сприятливого інвестиційного клімату в цілях активізації приватного національного і залучення іноземного капіталу.

Види і склад бюджетних інструментів залежать не тільки від специфіки "проблемних" районів, але також і від таких найважливіших чинників, як:

— національна стратегія економічного розвитку (чи узятий курс на досягнення прискореного розвитку або на забезпечення стабільних помірних неінфляційних темпів економічного зростання);

— тип національної системи бюджетного федералізму (чи є дана модель бюджетного федералізму децентралізованою, такою, що передбачає розширену автономію функціонування бюджетів різного рівня, або кооперативною, для якої характерні тісніші міжбюджетні відносини);

— розклад політичних сил в країні і їх готовність до компромісів (як ставиться суспільство до проблем бюджетного донорства, надання допомоги депресивним і відсталим територіям, яка міра свободи державних органів у виборі бюджетних важелів і маневруванні ними) [3].

Найважливішим елементом нормативно-розрахункових методів служать міжбюджетні трансферти. Згідно з визначенням, прийнятим в міжнародній практиці (яке використовується, зокрема, Постійним комітетом Ради Європи у справах регіональних і місцевих органів влади), трансферти (гранти) — це надходження фінансових коштів з бюджетів одного рівня до бюджетів іншого, окрім надходжень, виражених у формі спільних (пайових) податків і звичайних позик [1]. Безпроцентні позики з терміном погашення більше 10 років або з невстановленим терміном погашення розглядаються як трансферти.

Бюджетні трансферти допомагають вирішувати різноманітні задачі, найважливішими з яких є:

— згладжування горизонтальних бюджетних відмінностей, тобто забезпечення збалансованості податкового потенціалу окремих регіонів щодо їх об'єктивних потреб у фінансових коштах, обумовлених виконуваними функціями. При цьому ставиться завдання вирівнювання фінансових можливостей регіонів надавати державні послуги населенню певного стандартного (або мінімально гарантованого) рівня незалежно від місця фактичного проживання при відносно однаковому рівні оподаткування. Це завдання виконує система загальних (універсальних, або вирівнюючих) трансфертів;

— реалізація національних пріоритетів відповідно до прийнятих

різних соціально-економічних програм (освіти, охорони здоров'я, господарської і транспортної інфраструктури, охорони навколишнього середовища і т.д.). У цих цілях використовується система цільових, або спеціальних, трансфертів.

Для розвитку "проблемних" територій в багатьох країнах застосовують обидві трансфертні системи з тією різницею, що в країнах, що надають особливе значення згладжуванню регіональних соціально-економічних відмінностей і зміцненню національно-державної єдності, загальний трансферт використовується частіше, ніж в тих, які орієнтуються на прискорення загальноекономічного зростання і більш децентралізовану систему державного управління.

У межах системи загального (вирівнюючого) трансферту інтереси депресивних і відсталих регіонів враховуються шляхом:

- введення в розрахункові формули показників загальних і специфічних бюджетних потреб регіонів;
- виділення частини загального трансфертного фонду для надання підтримки "проблемним" територіям;
- формування спеціального фонду соціально-економічного розвитку депресивних і відсталих регіонів.

Як приклад першого варіанта може служити досвід Японії, де у формулі вирівнюючого трансферту робиться спроба максимально врахувати об'єктивні бюджетні потреби території. Вирівнюючий трансферт отримують більшість японських префектур і муніципалітетів. Його величина визначається різницею між розрахунковими величинами їх бюджетних потреб і податкового потенціалу. Максимальне наближення до реальних об'єктивних потреб територій досягається шляхом складання модельних бюджетів (окремо для префектури і муніципалітету) і їх подальшого ригування за допомогою коефіцієнтів модифікації, що відображають економічну, соціальну, природно-кліматичну і інституційну специфіку регіонального розвитку.

Для розрахунку величини вирівнюючого трансферту більшість країн застосовують менш складні математичні конструкції. У формулах використовуються передусім такі індикатори бюджетних потреб, як чисельність населення і показник, зворотний душевому доходу, а також специфічні показники відсталості або депресивного стану економіки регіону, наприклад: частка корінних жителів, рівень розвитку яких відстає від сучасного, в загальній чисельності населення; питома вага населення, що живе за межею бідності; показник, зворотний обся-

гу душевого ВВП регіонів.

Іноді розраховуються сукупні індекси бюджетних потреб. Так, в Португалії такий показник застосовується для розподілу засобів інвестиційного фонду муніципалітетів, що фінансує витрати на основний капітал господарської і соціальної інфраструктури. Сукупні індекси інвестиційних бюджетних потреб окремих муніципалітетів розраховуються як середні геометричні індексів специфічних бюджетних потреб (вони включають: показники, зворотні величини непромислового споживання електроенергії і душевого споживання води; питому вагу будинків без ванних кімнат; обсяг запланованого житлового будівництва; чисельність дітей до 5 років; чисельність осіб старше 65 років; різницю між фактичною і цільовою забезпеченістю населення лікарями), зважених на основі питомої ваги відповідних статей капіталовкладень в муніципальних інвестиційних бюджетах (електроенергетика, водопостачання і каналізація, житлове і дорожнє будівництво, дитячі установи і установи по обслуговуванню старезних, охорона здоров'я).

У формулі загального трансферту особливе значення надається чинникам розвитку в країнах третього світу (зокрема, в нових індустріальних державах), що мають величезну територію, характеризуються значними міжрегіональними відмінностями і стикаються з складними етнічними проблемами. До таких держав слід віднести передусім Індію, що широко застосовує різні види загальних трансфертів для вирішення регіональних проблем. Так, трансферт, що субсидує поточні витрати штатів, фінансовим джерелом якого служить особистий прибутковий податок (85% збору), розподіляється між ними за формулою, що враховує такі фактори: розрив у рівні середньодушевого доходу в порівнянні з багатшими штатами (його частка в розрахунковій величині трансферту складає 45%); чисельність населення штату (22,5%); ступінь відсталості (11,25%), яка визначається за числом членів зареєстрованих каст і племен і чисельності сільськогосподарських робочих; показник, зворотний добутку середньодушевого особистого доходу на чисельність населення (11,25%); внесок штату в загальний обсяг податкового збору за ряд років (10%) [1].

Фінансові потреби депресивних і відсталих районів можуть враховуватися і шляхом безпосереднього виділення частини вирівнюючого фонду на їх потреби. В цьому відношенні так само показовий досвід Індії. Разом із загальними трансфертами, що субсидують поточні бюджетні витрати штатів, в Індії використовується і інвестиційний загальний трансферт,

так звані планові відрахування. 10% його фонду резервується за "штатами особливої категорії" (у число яких входить політично нестабільний Пенджаб), інші розподіляються в наступних пропорціях: 60% — за чисельністю населення; 10% — по показнику рівня збирання податків; 20% — за ступенем відсталості, вимірюваним розривом в рівні душевого доходу до середнього по країні. Диференційований підхід застосовується і при наданні цих фінансових коштів: допомога найбільш біднішим штатам на 90% здійснюється у вигляді субсидій і на 10% — у вигляді позик, тоді як для решти штатів субсидії і позики розподіляються в пропорції 3:7.

У деяких країнах при рішенні питань регіонального розвитку значна увага приділяється формуванню окремих фондів загального (вирівнюючого) трансферту "проблемних" територій. Це характерно перш за все для Німеччини, що накопичила великий досвід використання таких трансфертів, які отримали назву "Федеральні додаткові відрахування". Даний метод використовувався і в її нових Східних землях, які із-за їх специфіки не могли бути відразу включені в систему бюджетного горизонтального вирівнювання, що діє на решті території країни. У 1990—1994 рр. вони отримували фінансову допомогу із спеціально створеного фонду "Німецька єдність". Її загальний обсяг за цей період склав 160,7 млрд марок, з них 49,6 млрд було виділено з бюджету федерації, 16,1 млрд — з бюджетів федеральних земель і 95 млрд — у вигляді державних позик на кредитному ринку. Федеральний уряд і власті старих земель в рівній мірі беруть участь в погашенні кредиту. При цьому платежі старих земель здійснюються у формі відмови на користь федерації від частини частки, що належить ним, в зборі ПДВ. Засоби фонду розподілялися між Східними землями пропорційно чисельності населення і потрапляли в їх повне розпорядження з єдиною умовою передачі 40% сум своїм общинам для гарантії їх фінансового забезпечення.

У країнах з децентралізованою системою управління і широкими бюджетними повноваженнями регіональних властей особливо важлива роль у вирішенні проблеми розвитку депресивних і відсталих територій належить цільовим (спеціальним) трансфертам. Основний обсяг таких трансфертів припадає на фінансову допомогу, що йде на розвиток соціальної і господарської інфраструктур і субсидування особливих бюджетних потреб перш за все в засобах на погашення заборгованості по кредитах територіальних властей.

Формування системи цільових трансфертів багато в чому залежить

від загального рівня економічного розвитку країни, характеру її міжбюджетних відносин, ступеня розробленості бюджетного законодавства, а також від конкретних завдань, що вирішуються за допомогою цих трансфертів. Так, перші цільові бюджетні гранти (субсидії місцевим властям на підтримку правопорядку) були запроваджені у Великобританії ще в 1835 р., і за півтора століття вона накопичила багатий досвід застосування формульних трансфертів.

Типовим прикладом країни, де регіональні проблеми вирішують переважно шляхом використання цільових трансфертів, служать США. У 1964—1966 рр. в період проведення політики "творчого федералізму", націленої на будівництво "великого сусільства", було введено 240 програм і відповідних їм спеціальних трансфертів. До 1981 р. їх число зросло до 539, а в наступні роки, в основному у зв'язку з угрупованням в "блокові" гранти, воно зменшилося до приблизно 400. Важко переоцінити значення програми будівництва міжштатних шосейних доріг в ліквідації відставання в розвитку окремих територій і підвищенні загальноекономічного потенціалу США. Згідно з цією програмою, розрахованою на 1956—1990 рр. (її вартість склала близько 100 млрд дол.), було побудовано 42,5 тис. миль автомобільних доріг. Федеральні трансферти покрили 90% цих витрат.

У США застосовуються всі основні види спеціальних грантів: формульні, проектні, проектно-формульні, гранти з відкритим фінансуванням і особливі гранти. Більшість цільових грантів носить характер закритого фінансування із заданими верхніми межами сум, що обумовлене необхідністю обмеження зростання федеральних витрат. Проте щоб не ослабити стимули властей штатів до нарощування власних бюджетних витрат, центральним органам доводиться йти на значне підвищення своєї частки у фінансуванні відповідних видів витрат, зменшуючи вимоги по стрічному фінансуванню. У США частка федерального бюджету в спеціальних грантах досягає в середньому 80% і по багатьом програмам (особливо за програмами проектування і будівництва шосейних доріг і мостів) вважається завищеною.

Для найважливіших соціальних програм передбачається відкрите фінансування. У США до них відносяться лише дві найбільші програми — допомога сім'ям з дітьми (AFDC) і медична допомога (Medicaid). Частка федерального бюджету у витратах на "Медікейд" варіює в межах 50—83%, при цьому розмір гранту обернено пропорційний індексу податкового потенціалу штату, що розраховується як відношення величини особистих

душових доходів населення штату до середнього їх рівня по країні.

У багатьох країнах використовуються цільові трансферти, які спеціально призначені для розвитку "проблемних" територій. Так, в Німеччині в 1995 р. введена в дію десятирічна програма "Відновлення Сходу", згідно з якою нові федеральні землі щорічно отримуватимуть додаткову допомогу у розмірі 6,6 млрд марок на розвиток господарської інфраструктури. Крім того, на період 1994—1998 рр. було запроваджено спеціальні трансферти в обсязі 3,4 млрд марок в рік для тих земель, що зазнають фінансові труднощі. Допомога призначена для погашення їх кредитної заборгованості і обумовлена суворими умовами оздоровлення бюджетів.

Особливо широко даний метод застосовується в країнах, що розвиваються. Це пов'язано з тим, що багатством з них ще не доступні інші інструменти горизонтального бюджетного вирівнювання, або ж узятий курс на прискорення загальноекономічного зростання відсуває на другий план завдання нівеляції регіональних відмінностей.

У Бюджетному кодексі України передбачено, що з Державного бюджету України місцевим бюджетам може надаватися дотація вирівнювання, а також субвенції на здійснення програм соціального захисту, субвенція на виконання інвестиційних програм та інші субвенції [2].

Державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів не повинна замикатися на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, а має бути спрямована на підтримку "точок зростання", оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання всіх у бідності" [4].

ВИСНОВКИ

Узагальнюючи досвід різних з погляду економічного розвитку з державного устрою зарубіжних країн по підйому господарства "проблемних" територій, можна виділити ряд аспектів, важливих для вироблення національної програми розвитку депресивних і відсталих районів.

Як показує світова практика, найбільший ефект досягається при комплексному використанні в цих цілях різних бюджетних механізмів. В Україні, де фактично кожен регіон може розглядатися як депресивний або відсталий, особливо важливо знайти оптимальне поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів. Створюючи систему бюджетної допомоги територіям на даному етапі, очевидно, слід виходити з пріоритетів стабілізації і прискорення загальноекономічного зрос-

тання щодо вирівнювання міжрегіональних відмінностей. Це припускає орієнтацію на бюджетну самостійність регіонів у вирішенні їх внутрішніх соціально-економічних проблем.

Формуючи нові бюджетні механізми, важливо дотримуватися принципів відвертості, "прозорості" відносин між центром і окремими територіями, обмежуючи використання індивідуально-договірних форм. У зв'язку з цим особливе значення має вдосконалення нормативно-розрахункових бюджетних методів.

Загальний (вирівнюючий) трансферт може стати корисним механізмом підтримки депресивних і відсталих районів. Для цього розрахункові формули трансфертів регіонам, що мають потребу, повинні точніше відображати їх об'єктивну бюджетну спроможність і потреби. Корисним може бути також зарубіжний досвід формування окремого фонду загального трансферту для "проблемних" територій.

Вітчизняна практика використання цільових (спеціальних) трансфертів вимагає проведення кардинальної реформи. Необхідно створити якісно нову систему адресних трансфертів, що мають міцну правову основу і механізми контролю, замість діючої громіздкої і неефективної системи взаємних розрахунків і бюджетних дотацій. Може знайти застосування такий бюджетний метод підтримки відсталих районів, як фонд спеціальних інвестиційних трансфертів, що формується за рахунок засобів центрального бюджету економічно сильних регіонів. Це підвищило б зацікавленість регіонів-донорів в контролі за витрачанням фінансових ресурсів, що виділяються у вигляді допомоги бюджету, і відповідальність одержуючих її територій.

Література:

1. Богачева О. Бюджетные механизмы в мировой практике развития депрессивных и отсталых регионов // Вопросы экономики. — 1996. — № 6. — С. 100—110.
2. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001р. № 2542-III // ВВР. — № 37—38. — С. 189.
3. Марченко Г.В., Мачульская О.В. Финансовые механизмы межрегионального выравнивания // Финансы и кредит. — 2000. — № 1.
4. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів // Фінанси України. — 2005. — № 5. — С. 23—31.
5. Шевченко О., Іванова І. Бюджетне регулювання регіонального розвитку // Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки — 2006/ За ред. А.С. Гальчинського. — К.: НІДС, 2006. — С. 399—408.

Стаття надійшла до редакції 28 грудня 2008 р.