**Слухай Сергій Васильович. Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації : Дис... д-ра екон. наук: 08.01.01 / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К., 2005. — 495арк. : табл. — Бібліогр.: арк. 408-449**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Слухай С.В. Міжурядові трансферти в умовах системної економічної трансформації. – Рукопис.**  Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук за спеціальністю 08.01.01 – економічна теорія. – Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005.  Дисертаційна робота присвячена дослідженню міжурядових трансфертів в умовах переходу до ринкової економіки. З’ясована природа та сутність міжурядових трансфертів, проаналізовані їхні форми, вплив на субнаціональні уряди та економіку в цілому.  Проаналізована ретроспектива дослідження трансфертних відносин в контексті розвитку економічної теорії та основні складові сучасної парадигми теорії міжурядових трансфертів.  Показано, що особливості оформлення трансфертної системи впливають на ефективність функціонування сектору суспільного управління. Аналіз тенденцій розвитку міжурядових фінансових відносин показав, що темпи економічного зростання та макроекономічна збалансованість національної економіки справляють суттєвий вплив на структуру трансфертних відносин.  З’ясовані здобутки та проблеми розвитку міжурядових трансфертів в Україні, сформульовані рекомендації щодо вдосконалення державної трансфертної політики. | |
| |  | | --- | | Проведене дослідження надає змогу сформулювати наступні принципові положення, висновки та пропозиції стосовно використання трансфертів в якості інструменту регулювання відносин між урядами, які мають теоретичну та практичну спрямованість:  1. Формування ринкової системи відносин в трансформаційній економіці вимагає проведення реформування міжурядових фінансових відносин та такого їхнього компоненту, як міжурядові трансферти; відставання в реформуванні сектору суспільного управління може стати суттєвим гальмом суспільного прогресу. Нагальність розбудови дієвих важелів впливу на поведінку субнаціональних урядів ставить перед економічною наукою завдання з’ясування змісту основних компонентів системи міжурядових трансфертів, механізмів їхнього функціонування, проблемних аспектів застосування різноманітних інструментів трансфертної політики в умовах незавершеності ринкової трансформації. Без цього неможливе не лише ефективне функціонування суспільних фінансів країни в цілому, а й подальша демократизація суспільного життя, просування шляхом інтеграції до світової спільноти.  2. Питання функціонування міжурядових фінансових відносин у країнах з транзитивною економікою віднедавна перетворилася на предмет активного наукового пошуку вітчизняних та зарубіжних фахівців. Незважаючи на чималу кількість публікацій, які з’явилися останніми роками, низка питань, які мають принципове значення, все ще залишається малодослідженими, насамперед з теоретичної точки зору. До таких належать, зокрема, особливості міжурядових фінансових відносин у транзитивній економіці, чинники, які зумовлюють структуру трансфертних відносин, взаємозв’язок між трансфертною політикою та іншими видами державної політики, вплив оформлення трансфертної політики на мікро-, мезо- та макроекономічний рівні економіки, ефективність трансфертної політики тощо.  3. Сучасна теорія фіскального федералізму, збагачена здобутками неоінституціональної теорії, надає вихідну наукову основу для пошуку шляхів реформування міжурядових фінансових відносин не лише в розвинутих, а й у трансформаційних країнах; її висновки стосовно основних вимог до ефективної, функціонально спроможної системи міжурядових трансфертів як одного з визначальних елементів МФВ, є універсальними. Ключові положення розробленої нею теорії трансфертів, які визначають принципові підходи до дизайну системи МТ конкретної країни, зводяться до наступного.  По-перше, трансферти, залежно від їхнього типу, спроможні спричиняти різний вплив на поведінку одиниць субнаціонального рівня. Залежно від цілей, які переслідує держава і до виконання яких вона хоче спонукати уряди всіх рівнів, слід вибирати й адекватні трансфертні інструменти. По-друге, з тих самих причин, необхідно забезпечувати сумісність окремих компонентів трансфертної системи. По-третє, надання трансфертів тягне за собою певні макроекономічні наслідки, без урахування яких розбудова трансфертних відносин може ставити під загрозу економічну стабільність країни.  4. Наріжним каменем системи МТ є розмежування функціональних повноважень (і відповідних видатків) між різними рівнями ССУ та надання СНУ стабільних джерел власних доходів згідно принципам вертикального розподілу державних доходів. Проведений аналіз свідчить, що у цій галузі країни з трансформаційною економікою ще мають пройти досить довгий шлях, тому що видаткові повноваження часто не відповідають закріпленим дохідним джерелам.  Роль СНУ у секторі суспільного управління трансформаційних країн, особливо в регіоні СНД, може бути вагомішою. Держава в цих країнах, за невеликим виключенням, ще не готова надати СНУ ті повноваження у галузі видаткової та дохідної політики, які дозволили б у повній мірі реалізувати переваги децентралізованого територіального управління. Як показало дослідження, розмежування видаткових повноважень між рівнями ССУ у цих країнах все ще вимагає уточнення. Необхідно чіткіше визначити сферу компетенції СНУ різного рівня, враховуючи їхній економічний та адміністративний потенціал, а також намагатися обмежити коло спільних повноважень та фінансування одних і тих самих функцій з різних джерел, що може сприяти неефективному використанню суспільних коштів. Власні доходи СНУ у більшості аналізованих країн все ще є неадекватними видатковим повноваженням.  5. Система трансфертів у трансформаційних країнах характеризується нестабільністю, оскільки її основні параметри визначаються в ході щорічного бюджетного процесу, тобто залежать від поточного співвідношення політичних сил у країні. Незважаючи на те, що низка трансформаційних країн знаходиться на стадії реалізації реформ, спрямованих на забезпечення прозорості та стабільності системи передачі коштів в рамках ССУ, ця проблема все ще залишається надзвичайно актуальною. У багатьох країнах, особливо регіону СНД, система МТ базується на застарілих підходах, є недостатньо реформованою і потребуватиме в найближчі роки пильної уваги з боку дослідників та практиків.  6. Проведений економетричний аналіз впливу окремих факторів на структуру системи МТ трансформаційних країн показав, що останній залежить як від інституціональних та структурних особливостей субнаціонального рівня ССУ, так і від загальних економічних та фінансових чинників. Дослідження виявило, що наявність самоврядування на регіональному та районному рівнях сприяє посиленню зовнішньої залежності СНУ. Збереження теперішньої ролі державної територіальної адміністрації сприятиме збільшенню трансфертної залежності СНУ. Розвиток процесів демократизації обумовлює відносне зростання тієї частки МТ, яка надходить до бюджетів розвитку.  Економічні та фінансові фактори також справляють певний вплив на розвиток МТ країн з трансформаційною економікою. Було показано, що, якщо макроекономічна ситуація буде поступово виправлятися, а національні уряди будуть послідовними в проведенні ринкових економічних реформ, які приноситимуть народу результати у вигляді зростання добробуту і підвищуватимуть ефективність функціонування державного апарату в центрі та на місцях, то можна очікувати на те, що рівень зовнішньої залежності СНУ знижуватиметься. Можна очікувати також на те, що разом із прогресом ринкових відносин відбудеться стабілізація розподілу доходів у суспільстві, а подекуди і зниження нерівномірності розподілу, що також сприятиме зменшенню рівня зовнішньої залежності СНУ від непрямих трансфертів. Було виявлено, що основні фактори системи МТ мають однаковий напрям дії в більшості країн, проте відзначаються певні відмінності в інтенсивності їхньої дії в окремих субрегіонах.  7. Дослідження показало, що в багатьох транзитивних країнах значна частина елементів системи трансфертів може бути вдосконалена. Зокрема, варто було б приділити більше уваги забезпеченню її відповідності таким вимогам, як об’єктивність, стабільність, прозорість. Важливою складовою успішного реформування МФВ має стати стабілізація правил гри їх суб’єктів; для цього основні компоненти МФВ мають визначатися не щорічними законами про бюджет, а більш вагомими – системними, рамковими законодавчими актами. Стабілізація нормативів відрахувань від національних податків, переліку критеріїв розподілу трансфертних фондів – все це позитивно вплине не тільки на прогнозованість бюджетних доходів СНУ, але й створить умови для запровадження й підвищення надійності середньострокового бюджетного планування на субнаціональному рівні.  8. Узагальнення досвіду окремих країн ЦСЄ та СНД дозволяє, на наш погляд, сформулювати деякі загальні рекомендації щодо реформування системи МФВ в окремо взятій країні.  По-перше, здійсненню реформ має передувати значна підготовча робота, яка насамперед стосується розробки нових за змістом законів про самоврядування та місцеві фінанси, які розмежували б власні повноваження рівнів влади і джерела їх фінансування, і якнайшвидше змінили б успадкований від попереднього періоду статус СНУ. По-друге, дуже важливо не зводити децентралізацію ССУ до простого перекладання відповідальності національного рівня на нижчий рівень влади, як це робиться в більшості країн; добровільність, переговори, стимулювання є кращими засобами, аніж адміністративний примус. По-третє, досвід країн ЦСЄ та деяких країн СНД свідчить про те, що важливою умовою успішного реформування системи МТ є уникнення процесів фрагментації територіальних громад, тому що це робить неефективним функціонування багатьох з них. Важливим викликом для України стало б укрупнення СНУ базового та районного рівня, стимулювання розвитку кооперації між СНУ у наданні окремих послуг шляхом матеріального заохочення та певних примусових заходів. По-четверте, розбудова місцевого самоврядування на базовому рівні не повинна здійснюватися коштом ліквідації чи значного послаблення проміжних рівнів СНУ – регіонального та районного.  9. Проведений в роботі аналіз трансфертних відносин в Україні дозволив сформулювати рекомендації щодо їх оформлення.  По-перше, оскільки різні види прямих трансфертів надаються з метою реалізації різних цілей, система трансфертів повинна включати в себе як загальні, так і цільові МТ, повні та часткові.  По-друге, розподіл вирівнювальних трансфертів має здійснюватися за набором кількісних індикаторів, встановлених для окремого рівня ССУ, які дозволяють визначити стандартизовані видаткові потреби, а також розрахувати потенційні доходи. Для функціонування субнаціональних бюджетів є шкідливим здійснення повного фінансового вирівнювання; з іншого боку, коефіцієнт вирівнювання не повинен бути нижчим, ніж 0,5.  По-третє, необхідно, щоб обсяги МТ, що надаються з державного бюджету, були консистентними відносно загальних умов функціонування економіки, відповідати потребам забезпечення макроекономічної та фінансової стабільності, економічного зростання.  Нарешті, по-четверте, зроблений завдяки прийняттю Бюджетного кодексу крок у напрямі реформування МФВ, зокрема, нові рамкові умови функціонування одиниць ССУ, слід поширити на рівень села, селища, міста районного значення. Адже без надійної системи МФВ та трансфертів на базовому рівні самоврядування запроваджена система не має міцного підґрунтя.  Останні тенденції розвитку в державі показують, що українська політична еліта все більше повертається обличчям до вирішення нагальних проблем МФВ. Їх система, побудована за врахування рекомендацій економічної науки та світової практики, надасть нового поштовху реформуванню багатьох сфер суспільного життя, зробить можливим подальше підвищення суспільного добробуту.  Застосування рекомендованих у дисертації принципів, підходів і заходів сприятиме оптимізації структури міжурядових трансфертів та підвищенню ефективності державної трансфертної політики незалежної України. | |