

УДК 336.145.1(477)

Сорговицька Я. Г.
*аспірант кафедри економіки
та управління національним господарством
Одеського національного економічного університету*

Sorgovytska Y. G.
*Postgraduate of Economics
and Management of National Economy Department
Odessa National Economic University*

ТЕОРІЯ І ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ

THEORY AND PRACTICE OF FINANCE EQUALIZATION OF UKRAINE

Анотація. У статті розглянуто сутність фінансового вирівнювання. Розкрито теоретичні аспекти вертикального та горизонтального фінансового вирівнювання. Проаналізовано механізм бюджетного регулювання фіскальних дисбалансів та напрями запровадження вертикального й горизонтального фінансового вирівнювання в бюджетну сферу України. Запропоновано комплексні підходи до розвитку механізму бюджетного регулювання.

Ключові слова: фінансове вирівнювання, вертикальне вирівнювання, горизонтальне вирівнювання, міжбюджетні трансферти, міжбюджетні відносини.

Вступ та постановка проблеми. Протягом усього періоду незалежності України спостерігається асиметричний соціально-економічний розвиток територій. Для коригування наявних диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій необхідно застосовувати різні інструменти бюджетного регулювання. Найпоширенішим інструментом бюджетного регулювання для усунення дисбалансів між бюджетами різних рівнів є застосування трансфертів.

На сьогодні потребують вирішення проблеми міжбюджетних трансфертів, що це дасть можливість ефективно функціонувати системі вертикального та горизонтального фінансового вирівнювання. Створення такої системи як складової частини бюджетного регулювання системи міжбюджетних відносин сприятиме підвищенню рівня життя населення та якості суспільних послуг, які надаються населенню.

Незважаючи на кризову ситуацію, яка спостерігається в економіці України, питання ефективного розпо-

ділу бюджетних коштів між рівнями бюджетної системи за допомогою вертикального та горизонтального фінансового вирівнювання є дуже актуальним, та як від цього залежить рівень соціального захисту населення, покращення рівня його життя та соціально-економічного розвитку регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблеми фінансового вирівнювання та міжбюджетних трансфертів зробили такі зарубіжні вчені, як Дж. Стігліц, Г. Райт, Р. Берд та інші. Також дослідженню проблеми фінансового вирівнювання та подолання асиметрії забезпеченості регіонів країни фінансовими ресурсами присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, а саме: І. Чугунова, О. Сунцовой, В. Кравченка, І. Луніної, О. Кириленко та інших.

Виділення не вирішених раніше частин проблеми. Ураховуючи значку кількість напрацьованих вітчизняних учених цієї проблематики, слід зазначити, що низка про-

блем залишаються поза увагою, а саме: розвиток депресивних і відсталих регіонів, залучення інвестицій для розвитку підприємницької діяльності, подолання дисбалансів між видатковими та дохідними частинами місцевих бюджетів, які можна вирішити лише під час аналізу та вирішенні наявних проблем вертикального фінансового вирівнювання.

Метою статті є визначення сутності поняття фінансового вирівнювання й міжбюджетних трансфертів у системі фінансового вирівнювання та проблеми практичного застосування цього механізму в Україні.

Результати дослідження. Органи місцевого самоврядування, як і держава в цілому, за допомогою сукупності економічних важелів управляє соціально-економічним розвитком територій.

Основними елементами економічного управління територіями є:

- бюджетне регулювання;
- податкове регулювання;
- інвестиційне регулювання [1, с. 47].

Згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні», поняття «бюджетне регулювання» є синонімічним поняттю «фінансове вирівнювання», що характеризується як процес перерозподілу ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної дохідної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. Фінансове вирівнювання не є абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а лише в цілому [2].

На сьогодні існує безліч трактувань поняття «фінансове вирівнювання». Так, на думку вітчизняного науковця А. Загороднього, фінансове вирівнювання – це процес перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами державної влади на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатнього обсягу власних доходів [3, с. 411].

Для того, щоб усунути дисбаланс між бюджетами, необхідно вирішити такі завдання:

- узгодити урядові функції з різними рівнями виконавчої влади;
- використати економіко-математичні методи у процесі перерозподілу фінансових ресурсів для фінансового вирівнювання територій.

Одним із головних завдань державної регіональної фінансової політики щодо зближення рівня соціально-економічного розвитку територій є подолання вертикальних і горизонтальних дисбалансів та фінансове вирівнювання. О. Романенко вважає, що фінансове вирівнювання – це процес усунення вертикальних

і горизонтальних дисбалансів, головною метою якого є перерозподіл фінансових ресурсів на користь тих владних рівнів, які мають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси [4, с. 200–201].

О. Кириленко трактує поняття «фінансове вирівнювання» як спосіб приведення витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) відповідно до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, усунення значних диспропорцій у здійсненні видатків окремих територій [5, с. 563].

Необхідність фінансового вирівнювання зумовлена такими об'єктивними причинами, як:

- 1) різниця в податкових надходженнях муніципалітетів;
- 2) різниця між делегованими видатковими повноваженнями територіальних одиниць;
- 3) різниця між обсягами необхідних видатків для виконання однакового набору делегованих повноважень органами місцевого або регіонального самоврядування;
- 4) межа між обсягами видатків місцевих або регіональних бюджетів та загальним обсягом доходів, які враховуються під час фінансового вирівнювання;
- 5) межі адміністративно-територіальних одиниць визначені не оптимально, внаслідок чого існує значна різниця в рівнях їх економічного розвитку;
- 6) компенсація видатків на надання суспільних благ із значними зовнішніми ефектами;
- 7) надання субвенцій з метою стабілізації економічної кон'юнктури, вирівнювання доходів населення та інші загальнодержавні цілі, внаслідок яких держава втручається в місцеву чи регіональну структуру виробництва та надання суспільних благ, компенсаційні видатки, зумовлені зовнішніми ефектами від надання суспільних благ [6, с. 325].

У міжнародній практиці бюджетного регулювання виділяють декілька основних форм фінансового вирівнювання (див. рис. 1).

Розглянемо більш детально вертикальне фінансове вирівнювання, яке характеризується як рух бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня.

Вертикальне фінансове вирівнювання в міжнародній практиці здійснюється завдяки:

- зменшенню видаткової частини того рівня влади, де виник вертикальний дисбаланс шляхом передачі частини зобов'язань владі більш вищого територіального рівня;
- введенню додаткових податків на тій території, де є дисбаланс;
- передачі частини податкових надходжень з центрального бюджету до місцевих бюджетів;
- наданню центральною владою трансфертів [4, с. 199].

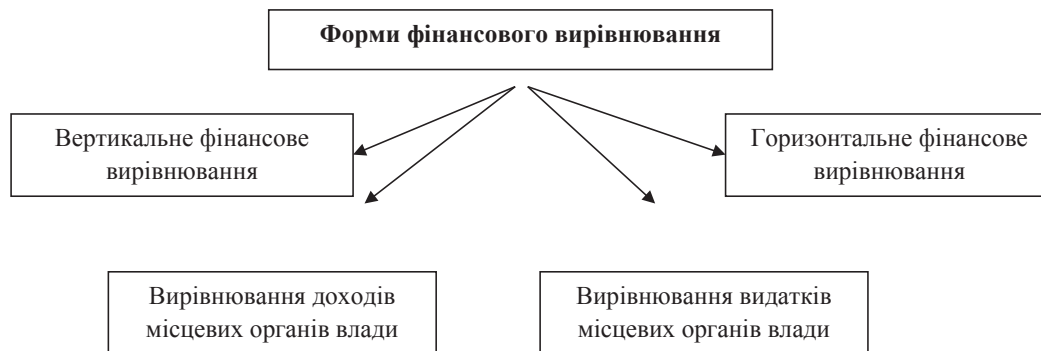


Рис. 1. Форми фінансового вирівнювання

Джерело: побудовано автором на основі [7, с. 70]

Вибір одного із шляхів вертикального фінансового вирівнювання залежить від політики фінансового вирівнювання, що здійснюється в тій чи іншій країні.

В Україні активно застосовується трансфертний спосіб подолання вертикальних дисбалансів. Згідно з чинним законодавством, трансферти – це кошти, що передаються з Державного бюджету України до місцевих бюджетів або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах [2].

Головне завдання трансфертів полягає у розв'язанні проблеми вертикальної незбалансованості – наслідок невідповідності між відповідальністю за видатки та податкоспроможністю. Система формування доходів місцевих бюджетів, яка базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою системою міжбюджетних взаємовідносин з наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які отримують кошти [8, с. 55].

У міжнародній практиці бюджетні дотації, субсидії та субвенції вважаються основними видами прямих бюджетних трансфертів, а трансфертні платежі – це невідплатні та безповоротні платежі, які не є придбанням товарів чи послуг, наданням кредиту або виплатою непогашеного боргу.

Інструментами державної політики в галузі міжбюджетних трансфертів є гранти та внески. У більшості країн головним інструментом є гранти.

Гранти можна розділити на дві групи: специфічні гранти (субвенції), які мають цільовий характер, та генеральні гранти, які не зумовлені конкретною метою їх витрачання [9, с. 112].

Міжбюджетні трансферти також можна вважати інструментом, який доповнює податковий інструментарій, так як чим більше недоліків є в системі податкових відносин між різними рівнями бюджетів, тим з'являється більша потреба в упровадженні різних форм бюджетної підтримки.

До трансфертів, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам, згідно зі статтею 97 Бюджетного кодексу України, відносять:

- базову дотацію бюджету окремих територіально-адміністративних одиниць;
- субвенцію на здійснення програм соціального захисту населення;
- субвенцію на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень унаслідок надання пільг, встановлених державою;

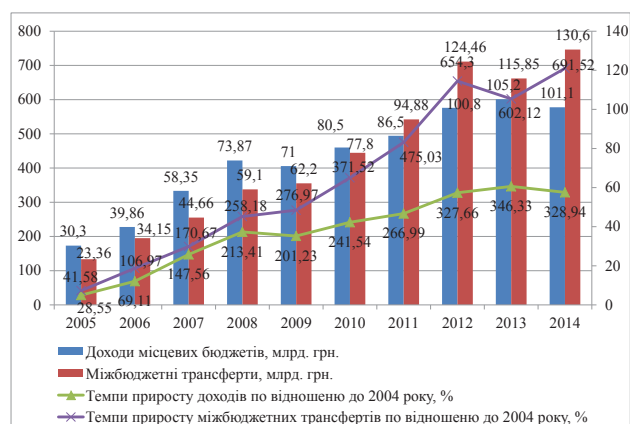


Рис. 2. Темпи зростання обсягів міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів за 2005–2014 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [11–14]

– субвенцію на виконання інвестиційних проектів тощо [10].

Ситуація, яка склалася сьогодні у сфері фінансового забезпечення розвитку територій, доводить, що дії, здійснені в процесі реформування бюджетної сфери, не привели до фінансової міцності та самостійності органів місцевого самоврядування. Фінансова залежність адміністративно-територіальних одиниць зазначається в місцевих бюджетах, зважаючи на загальнодержавні трансферти. Аналізуючи наукові публікації та нормативно-правову базу формування місцевих бюджетів, можна зробити висновок, що в Україні переважають трансфертні методи збалансування. Про це свідчать дані, подані на рис. 2, на якому зображено динаміку темпів зростання доходів та міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів відносно 2004 р. та фактичні обсяги доходів та міжбюджетних трансфертів протягом 2005–2014 рр.

З рис. 2 видно, що в Україні протягом значного періоду спостерігається тенденція росту обсягів міжбюджетних трансфертів та доходів місцевих бюджетів, але темпи зростання міжбюджетних трансфертів є вищими за темпи зростання доходів місцевих бюджетів. Також зазначимо, що протягом 2012–2014 рр. міжбюджетні трансферти перевищують доходи місцевих бюджетів.

При цьому найбільша частка в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів припадає на дотації коливання (див. рис. 3). Протягом 2004–2014 рр. частка дотації вирівнювання коливається в межах 41–56%. Найбільша частка дотації вирівнювання в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів спостерігалась у 2010 р. і становила 56,1%, а в 2014 р. цей показник зменшився до 46,3%.

Також необхідно звернути увагу на тенденцію зростання частки в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів субвенцій соціального захисту населення, оскільки найбільшу питому вагу в загальному обсязі витрат місцевих бюджетів припадає саме на реалізацію соціальних програм, а саме: на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту та охорону здоров'я. У 2013 р. вони становили 42%, а в 2014 р. цей показник зменшився до 38,3%.

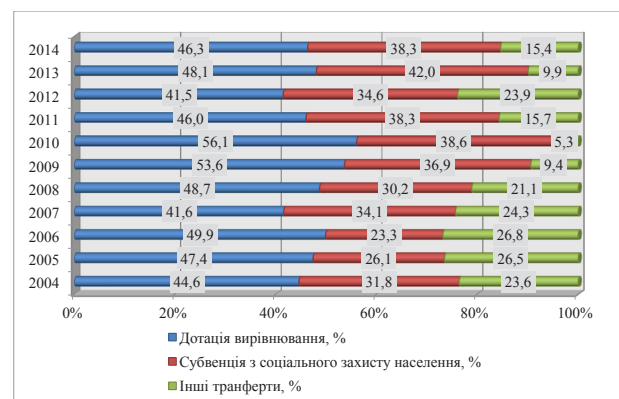


Рис. 3. Структура міжбюджетних трансфертів за основними напрямками у 2004–2014 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [11–14]

Аналізуючи дані, наведені на рис. 3, можна зробити висновки, що на сьогодні в Україні надається перевага лише поточним, а не капітальним (цільовим) трансфертам.

Отже, наявний вертикальний фіскальний дисбаланс є недоліком системи розподілу податкових надходжень, який не повинен вирішуватися за допомогою міжбюджетних трансфертів. Цю проблему можливо усунути шляхом закріплення за місцевими органами влади додаткових податкових надходжень. Тобто доцільним є впровадження

в українській унітарній бюджетній системі елементів бюджетного федералізму з метою зміцнення місцевого самоврядування.

У 2015 р. з прийняттям нового Бюджетного кодексу України систему балансування замінено на систему бюджетного вирівнювання, завданням якої є виправлення наявних горизонтальних фіскальних дисбалансів за допомогою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс – це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або декількох територіальних одиниць одного рівня й обсягами завдань, які на них покладаються й забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня [4, с. 200]. Тобто передача частково надлишкових фінансових ресурсів від «багатої» території до «бідної».

Виникнення горизонтальних фіскальних дисбалансів пов'язане з:

- відмінностями розташування територіальних одиниць унаслідок історичних, географічних, економічних, природних та інших особливостей розвитку;
- асиметрія податкового потенціалу територій;
- відмінність потреб в обсягах соціальних послуг між територіями одного рівня;
- відмінність у вартості державних та громадських послуг у межах однієї території відносно іншої території одного рівня [1, с. 355; 4, с. 200].

Внесення змін до Бюджетного кодексу України поклато початок фінансової децентралізації місцевих бюджетів. Фінансова децентралізація реалізується шляхом передачі доходів державного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування, що веде до збільшення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Цими змінами збільшуються фінансові ресурси місцевих бюджетів для виконання покладених на них повноважень.

Проблему дисбалансу між бюджетами одного рівня неможливо вирішити проведенням розмежування доходної та видаткової частини їхніх бюджетів, досягнення збалансованості є можливим лише у разі застосування перерозподільних процесів у межах усієї бюджетної

системи. Головним завданням фінансового вирівнювання на сьогодні є підвищення ефективності бюджетного регулювання та усунення фіскальних дисбалансів. Це можливо лише в результаті комплексного застосування вертикального й горизонтального фінансового вирівнювання, шляхом надання фінансових ресурсів «бідним» та «відсталім» територіям у формі міжбюджетних трансфертів (дотацій, субсидій, субвенцій) за допомогою фінансових ресурсів, як вилучатимуться у «багатих» територій.

Висновки. В умовах затяжної економічної кризи фінансових ресурсів завжди не вистачає, тому питання щодо підвищення ефективності їх перерозподілу, застосування всіх наявних інструментів фінансового вирівнювання доходів місцевих бюджетів, створення ефективної системи міжбюджетних трансфертів залишаються для України досить актуальними і потребують ґрунтовних досліджень. Для побудови ефективної моделі фінансового вирівнювання необхідно вирішити такі завдання:

1) збалансувати фінансові потреби з фінансовими можливостями;

2) зменшити обсяги фінансового вирівнювання для збільшення доходів місцевих органів самоврядування.

Також покращення системи фінансового вирівнювання в Україні можливо у разі повільного впровадження елементів бюджетного федералізму його елементів, зокрема, фіскальної автономії.

Виконання вищезгаданих завдань та рекомендацій сприятиме сталому соціально-економічному розвитку, так як зміни в чинному законодавстві поки що не вирішили в повному обсязі ключових проблем бюджетного регулювання та не враховують інтереси місцевого самоврядування, в результаті чого гальмують процес формування самодостатніх територіальних громад.

Розглянуті питання є основою подальших, більш глибоких та прикладних розробок для вдосконалення наявної системи фінансового вирівнювання, для доопрацювання деяких законодавчих норм, що створить передумови для підвищення ефективності використання бюджетних коштів та подальшого реформування територіальних фінансів в Україні.

Список використаних джерел:

1. Сунцова О. Місцеві фінанси : [навч. посібник] / О. Сунцова. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 488 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page3>.
3. Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – К. : Знання, ЛБІНБУ, 2002. – 462 с.
4. Романенко О. Фінанси : [підручник] / О. Романенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 312 с.
5. Кириленко О. Місцеві фінанси : [підручник] / О. Кириленко, О. Квасовський, А. Лучка. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
6. Волохова І. Фінансове вирівнювання в Україні: пошук ефективної моделі / І. Волохова // Проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 324–330. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2013-4_0-pages-324_330.pdf.
7. Яценко Ю. Світовий досвід основ організації фінансового вирівнювання: уроки для України / Ю. Яценко // Економіка України. – 2011. – № 6. – С. 66–77.
8. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України. – 2011. – № 5. – С. 54–58.
9. Слухай С. Міжбюджетні трансферти в постсоціалістичних країнах: від теорії до реалії : [монографія] / С. Слухай. – К. : АртЕк, 2002. – 288 с.
10. Про Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page10?nreg=2456-17&find=10&text=&x=0&y=0>.
11. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2014 р. / [І. Щербина, А. Рудик, В. Зубенко, І. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, проект «Реформи місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2015. – 77 с.
12. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2011 р. / [І. Щербина, А. Рудик, В. Зубенко, І. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, проект «Реформи місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2011. – 96 с.
13. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2008 р. / [І. Щербина, А. Рудик, В. Зубенко, І. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, проект «Реформи місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2009. – 156 с.
14. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання зведеного та державного бюджету України за 2004 р. / [І. Щербина, А. Рудик, В. Зубенко, І. Самчинська та ін.] ; ІБСЕД, проект «Реформи місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К., 2005. – 135 с.

Аннотация. В статье рассмотрена сущность финансового выравнивания. Раскрыты теоретические аспекты вертикального и горизонтального финансового выравнивания. Проанализирован механизм бюджетного регулирования фискальных дисбалансов и пути внедрения вертикального и горизонтального финансового выравнивания в бюджетную сферу Украины. Предложены комплексные методы по развитию механизма бюджетного регулирования.

Ключевые слова: финансовое выравнивание, вертикальное выравнивание, горизонтальное выравнивание, межбюджетные трансферты, межбюджетные отношения.

Summary. The article deals with the essence of the financial equalizing. Theoretical aspects of vertical and horizontal financial equalizing. Analyzed the mechanism of budgetary control fiscal imbalances and areas of implementation of the vertical and horizontal fiscal equalization in the public sector of Ukraine. Offered complex directions on development of mechanism of the budgetary adjusting.

Key words: financial equalizing, vertical equalizing, horizontal equalizing, intergovernmental transfers, intergovernmental fiscal relations.