

УДК 336.14

С.П. Попова, ас., В.О. Буряк, студ. гр. ФК 08-1

Кіровоградський національний технічний університет

Сутність та необхідність фінансового вирівнювання в Україні

У статті розглядається економічна сутність поняття «фінансове вирівнювання», визначаються причини та необхідність здійснення фінансового вирівнювання, аналізується його сучасний стан та основні проблеми, які існують у цій сфері фінансової політики держави, а також пропонуються шляхи їх вирішення

міжбюджетні відносини, фінансове вирівнювання, бюджетне регулювання, місцеві бюджети

Постановка проблеми та її актуальність. Останнім часом в Україні набула великої актуальності проблема нестачі фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування. За таких умов серйозним чинником стабілізації економічної ситуації в країні має стати ефективне формування місцевих бюджетів, здатне перетворити територіальні громади з дотаційних на суб'єкти, які самостійно, за рахунок власних доходів, спроможні розв'язувати будь-які соціально-економічні проблеми. У розвинених країнах світу територіальні громади, котрі опираються на власні фінанси, є стабілізатором соціально-політичного ладу та фінансово-економічної ситуації у державі. Для розв'язання даних проблем постає необхідність створення умов для оптимальної економічної самостійності регіонів, вжиття організаційних, правових та економічних заходів для забезпечення ефективного регулювання процесів регіонального розвитку країни й координації міжрегіональних зв'язків, тобто опрацювання засад продуманої регіональної бюджетної політики, головним інструментом якої має стати науково обґрунтоване та справедливе фінансове вирівнювання економічного розвитку регіонів країни [9].

У цілому сучасний стан державного управління регіональним розвитком та процеси децентралізації гостро вирізняють проблему бюджетного регулювання регіонального розвитку. Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни можливе за умови проведення активної державної політики підтримки регіонів через механізм фінансового вирівнювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти фінансового вирівнювання та проблеми, що існують у цій сфері у своїх працях досліджувало багато науковців, зокрема Балацький Є.О. [8], Воліна І.М. [10], Заброцька О.В. [3], Івахненко І.С. [4], Ільашенко В.А. [5], Клівіденко Л.М. [9], Наркізов М.М. [6], Сенюк Г.А. [7], Фролов С.М. [10] та ін..

Л.М. Клівіденко досліджувала основні проблеми формування фінансових ресурсів місцевих органів влади та шляхи їх вирішення на основі вдосконалення формування доходів місцевих бюджетів і підвищення ефективності місцевих запозичень [9].

М.М. Наркізов розглянув особливості впливу фінансового вирівнювання на економічний потенціал регіонів [6].

С.М. Фролов та І.М. Воліна проаналізували проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання та обґрунтували напрями становлення такого механізму з метою підвищення ефективності державної регіональної економічної політики та зростання ролі місцевих органів влади у вирішенні проблем регіонального

розвитку [10].

Отже, дослідження різних сторін фінансового вирівнювання економічного розвитку регіонів – об'єкт інтересу багатьох дослідників, що черговий раз підтверджує актуальність цієї наукової проблеми.

Мета дослідження полягає у визначенні економічної сутності поняття «фінансове вирівнювання», необхідності та методів його здійснення, оцінці сучасного стану фінансового вирівнювання в Україні.

Виклад основного матеріалу. У межах будь-якої країни, навіть незначної за розмірами, завжди спостерігаються об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, а отже, і у можливостях задоволення різноманітних місцевих потреб [6, с. 195].

Необхідність згладжування відмінностей у фінансових потребах і фінансових можливостях регіонів зумовлюється як політичними, так і економічними причинами. Зокрема, стабільність держави спирається на підтримку більшості громадян у всіх регіонах. У нетоталітарній державі цього можна очікувати тоді, коли різні регіони несуть однакове податкове навантаження та мають досить узгоджені рівні забезпечення суспільними благами та послугами.

Як свідчить зарубіжний досвід, економічний розвиток більшості країн світу супроводжується зростанням територіальної компоненти та фінансів місцевих органів влади в розв'язанні соціально-економічних завдань розвитку регіонів. Таким чином, на сучасному етапі дедалі більше важелів впливу на фінансову базу переміщується на регіональний рівень. Запровадження ринкових відносин, зміцнення ринкового механізму господарювання зумовило загострення проблем фінансового забезпечення розвитку регіонів.

Поглибилась диференціація регіонів країни за рівнем фінансового забезпечення, збільшилася регіональна асиметрія у формуванні фінансових ресурсів регіону. На сьогодні в Україні місцеві бюджети демонструють низький рівень наповнення дохідної частини, що зумовлено:

- недосконалістю фінансового та податкового законодавства;
- проблематикою формування місцевого податкового поля;
- порушенням термінів сплати податків;
- тінізацією економіки;
- погіршенням розрахунково-платіжної дисципліни та наявністю

заборгованості підприємств перед бюджетом тощо.

У зв'язку з цим виникає потреба у фінансовому вирівнюванні.

Стаття 66 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» декларує, що місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. У разі, коли вичерпано можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів і при цьому не забезпечується покриття видатків, потрібних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих бюджетів шляхом передачі відповідно до закону необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій [2].

Для забезпечення принципу самостійності місцевих бюджетів і надання фінансової незалежності органам місцевого самоврядування при виконанні покладених на них функцій значна увага має бути надана саме вдосконаленню механізмів збалансування місцевих бюджетів, одним із яких виступає фінансове вирівнювання [7, с.108].

У Бюджетному кодексі серед одинадцяти принципів побудови бюджетної системи України є принцип збалансованості, який передбачає, що повноваження на здійснення витрат бюджету повинні відповідати обсягу надходжень до бюджету на відповідний бюджетний період [1].

Фінансове вирівнювання – приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів (за економічною та функціональною класифікаціями) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями [3, с. 5]. Мета фінансового вирівнювання – забезпечити виконання кількісних параметрів державних соціальних гарантій, публічних послуг. Сьогодні таких параметрів – стандартів та методології визначення вартості публічних послуг – в Україні немає, тому мета фінансового вирівнювання еквівалентна наближенню у розрахунку на душу населення видатків місцевих бюджетів до середнього рівня у країні. Розрахунком потреб населення відповідно до норм видатків визначається обсяг трансфертів з державного бюджету. Даний розрахунок є гарантією одержання місцевим бюджетом достатньої величини ресурсів для виконання визначеного рівня видатків.

За кордоном під фінансовим вирівнюванням розуміється система інструментів і заходів, за допомогою якої усуваються фіскальні дисбаланси шляхом перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями. При цьому метою фінансового вирівнювання є досягнення ситуації, коли обсяг місцевих податків відтворює лише результат власного вибору громади, але жодним чином не позначається на рівні наданих місцевою владою послуг, на ефективності використання ресурсів чи на економічному результаті діяльності місцевої влади.

Ми погоджуємося з думкою Заброцької О.В., що вирівнювання фінансового розвитку регіонів має здійснюватися у такому обсязі, щоб в органів місцевої влади залишалися стимули для покращення податкової бази та адміністрування податків [3].

При розподілі доходів необхідно забезпечити максимально можливу територіальну відповідність між тими економічними суб'єктами, які користуються суспільними благами, і тими, які сплачують податки для їх фінансування.

Фінансове вирівнювання є головним інструментом реалізації раціональної соціальної політики, використання якого здійснюється в рамках загального механізму сформованих відносин на базі принципів бюджетного федералізму. За допомогою бюджетного вирівнювання вирішуються такі проблеми, як:

- оцінка реальних потреб регіонів у бюджетних ресурсах;
- розмежування відповідальності між регіонами і їх суб'єктами за фінансування соціально-значимих видатків;
- вироблення критеріїв для визначення обсягу регіональної допомоги по поточних витратах [4, с. 204].

Унаслідок значних відмінностей у розвитку фінансової системи кожного окремо взятого регіону держава довгий проміжок часу збалансовувала регіональні фінансові системи лише за допомогою міжбюджетних розрахунків – надання дотацій і субвенцій, щоправда, останніми роками у визначених за допомогою ґрунтовних розрахунків обсягах. А пошук внутрішньорегіональних причин розбалансованості, на жаль, ще досі не проводився, як і не відбувалися спроби визначення величини збалансованості фінансової системи регіону.

Нині чи не єдиним способом збалансування місцевих бюджетів на регіональному рівні є застосування системи міжбюджетних розрахунків. Подібний метод далеко не розв'язує всіх проблем, а подекуди навіть і загострює їх. Регіони, що за економічним потенціалом спроможні самостійно покривати видатки свого бюджету, змушені спочатку перераховувати значну частку доходів до бюджетів вищого рівня, а

потім звертатися з проханнями повернути необхідні суми коштів для покриття поточних видатків, обов'язково детально обґрунтувавши доцільність їх проведення.

Подібна ситуація вигідна лише для економічно слабших регіонів, оскільки вони у такому разі отримують додаткові кошти понад зароблені на покриття видатків. При цьому на місцях немає будь-яких стимулів для пошуку шляхів додаткової акумуляції коштів, через що країна в цілому змушена постійно збільшувати як внутрішній, так і зовнішній борг для покриття хоча б першочергових видатків.

Фінансове вирівнювання у теорії державних фінансів визначається як процес перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами державної влади на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатніх власних доходів [6, с. 196].

Виділяють такі причини здійснення політики вирівнювання:

1) вертикальний фіскальний дисбаланс, який означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення суспільних послуг у межах його видаткових повноважень. Він обумовлений існуванням в будь-якій моделі бюджетної системи відмінностей у функціях різних рівнів влади;

2) горизонтальний фіскальний дисбаланс, що являє собою невідповідність між обсягами фінансових ресурсів територіальних одиниць, що мають однакові обсяги покладених на них завдань [7, с. 108].

Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли:

- одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів;
- існують так звані «бідні» і «багаті» території;
- деякі території мають більші потреби, ніж інші;
- існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій, проте це буде несправедливо щодо населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси у рамках політики фінансового вирівнювання;

3) надання суспільних послуг у сфері житлово-комунального, соціально-культурного та побутового обслуговування, охорони здоров'я та освіти на гарантованому державою рівні на підставі соціальних норм і нормативів, які є базою для розрахунку видатків та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів.

Водночас існуючі в Україні «єдині нормативи видатків» та «фінансові нормативи бюджетної забезпеченості» фактично не є нормативами для забезпечення потреб на рівні державних стандартів, оскільки визначаються окремо для кожної галузі, виходячи з загальних ресурсів зведеного бюджету та першочерговості соціальних видатків. Цих ресурсів недостатньо для фінансування надання на належному рівні суспільних послуг, а також компенсації зовнішніх ефектів та «міжмуніципальних ефектів «переливу», виникнення яких обумовлено нееквівалентністю між витратами і корисністю для регіонів, виробника суспільних благ і споживача «зовнішніх» ефектів;

4) макроекономічні цілі, для досягнення яких зусиль лише центрального уряду не вистачає. Оскільки їх досягнення є завданням центральної влади, то фінансування цих видатків на місцевому рівні повинно здійснюватись за рахунок централізованих коштів шляхом надання міжбюджетних трансфертів [6, с. 195].

У процесі фінансового вирівнювання здійснюються заходи з перерозподілу фінансових ресурсів між так званими «бідними» і «багатими» територіями.

Потреба запровадження фінансового вирівнювання в Україні, зумовлена низкою об'єктивних причин.

1. Нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, що зумовлює диференціювання податкової бази регіонів та територій України. Причому, як свідчить досвід, диференціація податкової бази зростає. Зміщуються центри її розміщення. Порівняно зменшується роль традиційних індустріальних областей і зростає значення столиці держави. Ще більш занепадає податкова база аграрних регіонів України.

2. Потреба фінансового вирівнювання зумовлюється значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги. З урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

3. Гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадян України зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів з забезпечення єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави.

У сучасних умовах такі стандарти не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, у міській і сільській місцевостях.

4. Потреба фінансового вирівнювання зумовлюється необхідністю передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій, що більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших [7, с. 109-110].

Потреба фінансового вирівнювання зумовлена і так званими зовнішніми ефектами соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких витрат.

В Україні немає розроблених нормативів фінансового забезпечення існуючих державних соціальних стандартів і, відповідно, неможливо визначити нормативи мінімального бюджетного забезпечення, саме тому видаткова частини місцевих бюджетів формується за галузевим принципом на формульній основі, на основі галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача соціальних послуг з коригувальними коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг різними адміністративно-територіальними одиницями із задіянням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Діюча модель фінансового вирівнювання не дає жодної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, вони залежать від розрахованого Мінфіном та місцевими державними адміністраціями обсягу дотації вирівнювання (або обсягу коштів, що вилучаються до державного бюджету) і не виконує головної функції – надання жителям соціальних послуг на рівні державних соціальних стандартів, незалежно від місця їх проживання.

На сьогодні постала нагальна потреба в організації бюджетного вирівнювання в Україні. Проблема досягнення збалансованості фінансової системи держави в цілому й кожного регіону є надзвичайно актуальною хоча б з огляду на нераціональність наявної політики урядових інституцій щодо акумуляції та розподілу бюджетних коштів.

Висновки. Отже, фінансове вирівнювання виступає складовою частиною міжбюджетних відносин у системі бюджетного регулювання. Воно відображає сукупність соціально-економічних процесів, які впливають на розвиток регіонального потенціалу та підвищення рівня життя населення, нівелює територіальні дисбаланси та згладжує розбіжності у фінансових можливостях територій, сприяє виконанню загальнодержавних цілей.

У межах системи фінансового вирівнювання розглядаються питання нівелювання різниці у фінансовій спроможності (в т. ч. місцевих баз оподаткування) та необхідних видатках. На сьогодні політика підтримки регіонального розвитку має спрямовуватися на активізацію усього ресурсного потенціалу регіонів як основи зміцнення їх конкурентоспроможності, що призведе до збільшення власних доходів регіонів. При цьому державна підтримка повинна бути додатковим джерелом фінансових ресурсів.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI зі змінами та доповненнями від 01 січня 2011 року.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР зі змінами та доповненнями від 12 березня 2011 р.
3. Заброцька О.В. Фінансове вирівнювання як фактор забезпечення локальної безпеки України // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – №2. – С. 1-9.
4. Івахненко І.С. Оцінка рівня розвитку фінансового потенціалу регіону // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2009. – №19. – С. 203-208.
5. Ільяшенко В.А. Бюджетне фінансування органів місцевого самоврядування України // Держава та регіони. – 2010. – №4. – С.118-123.
6. Наркізов М.М. Інститут фінансового вирівнювання як інструмент державного регулювання розвитку регіонів // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2010. – № 31. – С. 194-197.
7. Сенюк Г.А. Теоретичні основи збалансованості місцевих бюджетів // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. – 2010. – №1(2). – С. 105-111.
8. Балацький Є.О. Особливості бюджетного федералізму деяких країн світу // Вісник Української академії банківської справи. – №2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2009_2/27.3.06.pdf.
9. Клівіденко Л.М. Місцеві фінансові ресурси – основа самостійності місцевих органів влади // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2009. – Вип. 5. – Том.2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apre/2009_5_2/47.pdf.
10. Фролов С.М., Воліна І.М. Проблеми формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання в Україні та шляхи їх вирішення // Вісник Української академії банківської справи 2009. – №2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2009_2/27.1.04.pdf.

С. Попова, В. Буряк

Сущность и необходимость финансового выравнивания в Украине

В статье рассматривается экономическая сущность понятия «финансовое выравнивание», определяются причины и необходимость осуществления финансового выравнивания, анализируется его современное состояние и основные проблемы, существующие в этой сфере финансовой политики государства, а также предлагаются пути их решения.

S. Popova, V. Buryak

The essence and the need for financial equalization in Ukraine

The article deals with the economic essence of "financial equalization", determined by reasons and need for financial equalization, analyzed its current state and problems that exist in this area of financial policy, and suggests ways to address them.

Одержано 18.04.11