

УДК 336.1(477)

МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ

Міщенко Д.А., Сальник Б.В.

Університет митної справи та фінансів

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2018-12-64-147>

У даній статті було розглянуто сутність та загальне поняття механізму фінансового вирівнювання в Україні. Зазначено основні риси вертикального та горизонтального бюджетного вирівнювання. Показано, як саме за індексом податкоспроможності, визначають потребу у вирівнюванні доходів бюджету. Наведено дані по міжбюджетним трансфертам, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2014-2016 рр. Також увагу приділено підходам удосконалення міжбюджетних взаємовідносин та фінансового вирівнювання територій.

Ключові слова: механізм міжбюджетних відносин, дотації, субвенції, фінансове вирівнювання, міжбюджетні трансферти.

Постановка завдання: полягає в систематизації теоретичних засад фінансового вирівнювання, у пошуку шляхів вдосконалення розрахунку міжбюджетних трансфертів та механізмів вирівнювання місцевих бюджетів. Необхідно виконати такі завдання:

- розглянути поняття фінансового вирівнювання;
- проаналізувати динаміку показників дотацій вирівнювання в Україні;
- визначити напрями покращення та вдосконалення державного регулювання фінансового вирівнювання в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців-дослідників з питань міжбюджетних відносин і фінансового вирівнювання доходів територіальних бюджетів варто назвати: О.В. Заброцька, О.О. Сунцова, Я.М. Казюк, М.М. Наркізов. Серед іноземних дослідників слід відмітити: А.Н. Масгрейв, К.Ф. Ціммерман.

Вчені розглядають сучасні проблеми фінансового вирівнювання, розкривають можливості використання позитивного зарубіжного досвіду під час розрахунку міжбюджетних трансфертів

Метою статті є визначення поняття фінансового вирівнювання й міжбюджетних трансфертів у системі фінансового вирівнювання та проблеми практичного застосування цього механізму в Україні. Головною метою цієї роботи є дослідження теоретичних основ, практичного застосування та обґрунтування напрямів удосконалення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні. Проаналізувати зарубіжний досвід фінансового вирівнювання територій для використання в українській практиці.

Виклад основного матеріалу. У широкому розумінні фінансове вирівнювання відображає процеси економічного, соціального і політичного значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання щодо забезпечення динамічного зростання економіки, розвитку продуктивних сил, підвищення рівня життя для населення, усунення диспропорцій у рівнях розвитку окремих територій, фінансового забезпечення місцевого самоврядування, розв'язання національних проблем й тощо. Все це надає фінансовому, а в його складі бюджетному, вирівнюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у бюджетній системі, у тому числі й у міжбюджетних відносинах.

Фінансове вирівнювання – включає як складову бюджетне вирівнювання.

Механізм фінансового вирівнювання є підсистемою і складовою механізму міжбюджетних відносин, а отже і бюджетного механізму, який, у свою чергу, є таким стосовно фінансового механізму.

Органи державної влади розробляють та здійснюють державну політику фінансового вирівнювання.

За допомогою механізму фінансового вирівнювання держава регулює відносини зі створення, розподілу, перерозподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів (у складі державного та місцевих бюджетів).

Механізм фінансового вирівнювання являє собою сукупність спеціально розроблених, організаційно впорядкованих і нормативно врегульованих засобів зменшення розбіжностей у бюджетному забезпеченні окремих територій. Нормативно-правову складову механізму фінансового вирівнювання на сьогодні становлять Конституція України, Бюджетний кодекс України, щорічні закони про державний бюджет, основні напрями бюджетної політики на відповідний рік, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів, Державної казначейської служби, рішення обласних, районних, міських (районних у містах) рад.

Важливе місце в забезпеченні функціонування механізму фінансового вирівнювання займає організаційна структура, що включає сукупність органів управління, які взаємодіють між собою при здійсненні фінансового вирівнювання на різних стадіях бюджетного процесу: прогнозування, планування, виконання, звітування, контролю. Організаційну структуру складають вищі органи державної влади (Верховна Рада України, Президент, Кабінет Міністрів), центральні органи виконавчої влади та їх місцеві органи (Міністерство фінансів, Державна казначейська служба України, Державна служба статистики України та ін.), місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та їх виконавчі органи.

У теорії державних фінансів при розгляді механізму фінансового вирівнювання розрізняють напрями його застосування для вертикального і горизонтального фінансового вирівнювання, для вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів.

Вертикальне бюджетне вирівнювання являє собою розподіл доходів і видатків між бюджета-

ми різних рівнів, який проводиться відповідно до розмежування функцій і повноважень між органами державної влади й управління і органами місцевого самоврядування. Розподіл видаткових повноважень між бюджетами обумовлює певне розмежування між ними дохідних джерел, що потрібно для забезпечення бюджетів достатньою фінансовою базою для здійснення покладених на них повноважень. Основною метою вертикального бюджетного вирівнювання є баланс між доходами і видатками бюджетів усіх рівнів та видів.

Горизонтальне бюджетне вирівнювання являє собою вирівнювання видатків однотипних місцевих бюджетів (наприклад обласних, міських, селищних, сільських) у територіальному аспекті. Основною метою горизонтального бюджетного вирівнювання є забезпечення громадян країни однаковим рівнем суспільних послуг, які надаються за рахунок бюджетних коштів. Стосовно населення фінансово менш забезпечених громад, мова може бути про забезпечення надання на однаковому мінімально необхідному рівні передбачених Конституцією – суспільних послуг.

Як зазначав німецький вчений Клаус Ціммерман, що фінансове вирівнювання здійснюється на основі таких принципів [10]:

- урахування об'єктивних розбіжностей в економічному та соціальному розвитку територій, особливостей їхнього місцезнаходження, природно-кліматичних, екологічних та інших умов;
- визначення критеріїв і переліку депресивних територій, які потребують додаткових фінансових ресурсів;
- вирівнювання доходів місцевих бюджетів як необхідної умови створення рівних можливостей для функціонування всіх територіальних громад, тобто для здійснення ними однакових видатків;
- визначення ступеня вирівнювання доходів із метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування у зростанні дохідних джерел;
- вирівнювання видатків бюджетів органів місцевого самоврядування для забезпечення надання суспільних послуг на єдиному рівні, гарантованому законами України.

Крайня необхідність фінансового вирівнювання випливає з наступних причин:

- 1) різні муніципалітети в різні періоди часу отримували неоднакові доходи від податків, що розподіляються в рамках вертикального вирівнювання;
- 2) різниця між делегованими видатковими повноваженнями територіальних одиниць;
- 3) різниця між обсягами необхідних видатків при виконанні однакових делегованих повноважень органами місцевого / регіонального самоврядування;
- 4) фіскальний розрив між делегованими видатковими повноваженнями органів місцевого / регіонального самоврядування та закріпленими доходами на їхнє виконання в цілому по всіх адміністративно-територіальних одиницях (розрив між обсягами видатків місцевих / регіональних бюджетів та загальним обсягом доходів, що враховуються під час фінансового вирівнювання);
- 5) межі адміністративно-територіальних одиниць визначені не оптимально, внаслідок чого існує значна різниця в рівнях їхнього економічного розвитку;
- 6) компенсація видатків на надання суспільних благ із значними зовнішніми ефектами;

7) надання субвенцій із метою:

- стабілізації економічної кон'юнктури (для зростання сукупного попиту, стимулювання інвестиційної активності тощо);
- вирівнювання доходів населення;
- інші загальнодержавні цілі, внаслідок яких держава втручається в місцеву / регіональну структуру виробництва та надання суспільних благ;
- компенсаційні видатки, спричинені зовнішніми ефектами від надання суспільних благ.

Фінансове вирівнювання має бути проведене об'єктивно та прозоро.

До 2015 р. в Україні були наявні такі основні форми міжбюджетних трансфертів, передбачені Бюджетним кодексом України (стаття 96):

- дотації вирівнювання;
- субвенції;
- кошти, що передаються до державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, та інші дотації.

Проте після прийняття змін до Податкового та Бюджетного кодексів, затверджених Верховною Радою України 28 грудня 2014 р., використання цих видів трансфертів було призупинено.

Згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) базову дотацію – трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 2) субвенції;
- 3) реверсну дотацію – кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій;
- 4) додаткові дотації (на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, установлених державою).

Такі зміни дуже суттєво вплинули на механізм формування місцевих бюджетів. Одним з головних ознак є те, що вирівнювання здійснюється не за видатками, а за доходами місцевих бюджетів. Схожий підхід використовується в багатьох країнах Європи й світу та передбачає, що доходи на душу населення місцевих бюджетів після вирівнювання мають коливатися в межах 20-40%.

Формула вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію в розмірі 80% різниці до цього порога. Для місцевих бюджетів із рівнем надходжень у межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється.

Якщо індекс податкоспроможності становить понад 1,1, то вилучають до фонду вирівнювання половину коштів перевищення через реверсну дотацію.

В таблиці 1, що складалася за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень (ІБСЕД) [3], у 2017 р. було перераховано 224,4 млрд. грн. міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що є найбільшою сумою за останні роки.

У 2017 році практично вся сума надійшла до загального фонду місцевих бюджетів, що становило 98,4% (220,8 млрд. грн.). До спеціального фонду надійшло лише 1,6% (3,6 млрд. грн.). У 2016 році міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів було перераховано у сумі

Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2014–2017 рр.

Міжбюджетні трансферти	Факт за 2014 р.	Факт за 2015 р.	Факт за 2016 р.	Факт за 2017 р.
Усього, млн. грн. у т.ч.:	130 600,7	173 980,0	195 395,3	224 400,0
Загальний фонд	116 782,3	173 196,8	194 706,2	220 800,0
Спеціальний фонд	13 818,4	783,2	689,1	3 600,0

Джерело: [3]

195,4 млрд. грн. До загального фонду місцевих бюджетів 99,6% (194,7 млрд. грн.) та до спеціального 0,4% (0,7 млрд. грн.). У 2015 році міжбюджетних трансфертів було перераховано у сумі майже 174 млрд. грн. З яких до загального фонду 99,5% (173,2 млрд. грн.) та спеціального 0,5% (0,8 млрд. грн.). Відповідно у 2014 році міжбюджетних трансфертів перераховано у сумі 130,6 млрд. грн., до загального фонду 89% (116,8 млрд. грн.) та спеціального 11% (13,8 млрд. грн.).

Підсумовуючи порівняння міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів, починаючи з 2014 р. по 2017 р. включно, спостерігається значне зростання суми міжбюджетних трансфертів на 58% (93,8 млрд. грн.).

Р. Масгрейв довів, що надання трансфертів субнаціональним органам управління приводить до збільшення споживання приватних і суспільних благ на певній території через скорочення податків [9]. А це означає, що відбувається одночасне зниження податкового навантаження на місцеву економіку і збільшення споживчого попиту, що в сукупності виступають досить вагомим фактором економічного розвитку території.

Для цього в багатьох країнах використовується формульний підхід при наданні загальних трансфертів. Так, за рахунок фонду міжбюджетних трансфертів територіальні одиниці, де фінансові потреби перевищують фінансовий потенціал, отримують дотації. В іншому випадку – кошти передаються до бюджету вищого рівня.

Фінансове вирівнювання спрямоване на усунення територіальних відмінностей у наданні суспільних послуг населенню. В межах фінансового вирівнювання здійснюється перерозподіл фінансових ресурсів як між ланками системи бюджетів по вертикалі, так і між "бідними" і "багатими" у фінансовому сенсі територіями – по горизонталі. Мета фінансового вирівнювання полягає в перерозподілі фінансових ресурсів на користь тих територій, котрі мають вертикальні та горизонтальні фіскальні дисбаланси, які таким чином потрібно усунути [8].

У зарубіжних країнах моделі міжбюджетних відносин у чистому вигляді майже не зустрічаються та займають проміжне положення між двома полюсами централізації та децентралізації.

Отже, буде доцільним показати класифікацію моделей міжбюджетних відносин Г. Х'юзом і С. Сміта, яка визначається за такими ознаками: схожість підходів до регулювання міжбюджетних відносин, особливість сповідуваної філософії бюджетного федералізму, зіставлення ролей центральної та субнаціональної влади.

У результаті 19 країн ОЕСР були розбиті на чотири групи:

I група – країни, що характеризуються значною самостійністю регіональних і місцевих органів вла-

ди, яка базується на широких податкових повноваженнях (федеративні держави – Австралія, Канада і США та унітарні – Великобританія і Японія);

II група країн характеризується високою часткою участі субнаціональних органів влади у фінансуванні соціальних видатків (країни Північної Європи – Данія, Швеція, Норвегія, Фінляндія);

III групу склали країни Західної Європи (Австрія, Німеччина, Швейцарія), що характеризуються високим ступенем автономності бюджетів різних рівнів у поєднанні з розвинутою системою їх співробітництва;

до IV групи увійшли країни, що відрізняються досить великою фінансовою залежністю субфедеральних органів влади від федерального бюджету (південні та західні європейські країни – Бельгія, Франція, Греція, Італія, Нідерланди, Португалія та Іспанія).

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що не можна знайти еталон, повністю придатний для України. У кожній країні свої особливості застосування механізму регулювання міжбюджетних відносин разом із загальними підходами до ряду принципових питань.

Висновки. Об'єктивна необхідність фінансового вирівнювання пов'язана з нерівномірністю соціально-економічного розвитку територій країни, внаслідок чого спостерігаються досить значні відмінності у переліку та якості суспільних послуг, які надаються населенню.

За даними аналізу системи трансфертів видно, що на сучасному етапі проводиться динамічний процес децентралізації місцевого самоврядування, через що доходи місцевих бюджетів стрімко зростають, що позитивно впливає на державний бюджет.

Вдосконалення механізму фінансового вирівнювання території та проведення реформи міжбюджетних взаємовідносин в Україні може мати позитивні результати, коли метою їх проведення буде вирішення основних засад реформи бюджетної системи, таких як:

- чітке розмежування повноважень державними та місцевими органами влади;
- заохочення місцевих органів влади до розвитку своїх економічних можливостей щодо залучення додаткових джерел наповнення бюджетів;
- надання місцевим органам влади більше повноважень у формуванні та напрямках використання фінансових ресурсів, утворених у межах регіону;
- підвищення стабільності та передбачуваності потоку доходів місцевих бюджетів з метою поліпшення бюджетного планування та уникнення бюджетної заборгованості;
- місцеві органи влади всіх рівнів повинні мати орієнтовно однаковий рівень доходів для надання соціальних послуг, які на них покладено;
- оптимальний розподіл соціальних послуг у різних регіонах країни.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 26.04.2015 № 79-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>.
4. Заброцька О.В. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: автореф. дис. канд. екон. наук : 08.00.08 / О.В. Заброцька ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – 2011. – 20 с.
5. Міщенко Д.А. Податковий потенціал як основна складова бюджетних можливостей регіону / Д.А. Міщенко, А.В. Перетятко // Ефективна економіка – 2017. – № 12.
6. Міщенко Д.А. Application of cluster analysis to determine the level of the budget potential of the Ukrainian regions / Д.А. Міщенко, Л.О. Міщенко // Науковий вісник Полісся. – 2018. – № 2. – С. 179-185.
7. Наркізов М.М. Інститут фінансового вирівнювання як інструмент державного регулювання розвитку регіонів / М.М. Наркізов // Вісн. економіки транспорту і промисловості. – 2010. – № 31. – С. 194-197.
8. Сунцова О.О. Місцеві фінанси: навч. посібник. – Центр учбової літератури, 2010. – С. 311-355.
9. Musgrave R.A. and P.B. Public Finance in Theory and Practice / R.A. Musgrave, P.B. Musgrave. – 5th ed., McGraw-Hill, Inc., USA. – 1989. – P. 627.
10. Zimmermann K.F. Finanzwissenschaft. Eine Einführung in die Lehre von der öffentlichen Finanzwirtschaft / K.F. Zimmermann, 7. Aufl., Munchen, 1994. – P. 191.

Мищенко Д.А., Сальник Б.В.

Університет таможенного дела и финансов

МЕХАНИЗМ ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ В УКРАИНЕ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

Аннотация

В данной статье были рассмотрены сущность и общее понятие механизма финансового выравнивания в Украине. Указаны основные черты вертикального и горизонтального бюджетного выравнивания. Показано, как по индексу налогообеспособности, определяют потребность в выравнивании доходов бюджета. Приведены данные по межбюджетным трансфертам, поступивших из государственного бюджета в местные бюджеты, по 2014-2016 гг. Также внимание уделено подходам совершенствования межбюджетных отношений и финансового выравнивания территорий.

Ключевые слова: механизм межбюджетных отношений, дотации, субвенции, финансовое выравнивание, межбюджетные трансферты.

Mischenko D.A., Salnik B.V.

University of Customs and Finance

MECHANISM OF FINANCIAL ALIGNMENT IN UKRAINE AND ITS IMPROVEMENT

Summary

In this article the essence and general concept of the mechanism of financial equalization in Ukraine were considered. The main features of the vertical and horizontal budget alignment are indicated. It is shown how the need to equalize budget revenues is determined by the taxability index. The data on intergovernmental transfers received from the state budget to local budgets for 2014-2016 is given. Attention is also paid to approaches to improving inter-budgetary relations and financial equalization of territories.

Keywords: mechanism of interbudgetary relations, subsidies, subventions, financial equalization, intergovernmental transfers.