

УДК 351.72

Н. І. БАЛДИЧ

## **ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ**

*Розроблено методичні підходи до оцінювання державної політики фінансового вирівнювання. Запропоновано та розраховано показники для визначення результативності та економічної ефективності державної політики регулювання фіскальних дисбалансів місцевих бюджетів.*

*In the article it is developed the methodical approaches to evaluating of public policy financial equalization. The indicators for evaluating the effectiveness and efficiency of public policy on regulation of local budgets fiscal imbalances are proposed and calculated.*

Головна мета здійснення державою політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів полягає, насамперед, у перерозподілі бюджетних коштів для забезпечення відповідності ресурсів територіальних органів управління до потреб громадян відповідної місцевості в задоволенні їхнього попиту на певні види суспільних благ. Завданням держави є розроблення й запровадження таких вирівнювальних процедур, які б якомога повніше відповідали запитам суспільства та не суперечили іншим економічним цілям.

Проведений аналіз здійснення фінансового вирівнювання в Україні після законодавчого впровадження багатьох його аспектів у Бюджетному кодексі України засвідчує низку недоліків та прогалин, що заважають ефективному функціонуванню механізму фінансового вирівнювання. У процесі застосування норм Кодексу постала необхідність внесення коректив, що сприяли б удосконаленню фінансового вирівнювання. Важливою умовою розроблення таких заходів є оцінювання державної політики фінансового вирівнювання з метою покращання якості державних рішень у цій сфері, перебудови механізму вирівнювання, удосконалення застосовуваного інструментарію, визначення реального ступеня досягнення мети фінансового вирівнювання.

У вітчизняній науковій літературі започатковано розроблення засад оцінювання політики фінансового вирівнювання, зокрема обґрунтовано теоретичні основи оцінки системи міжбюджетних відносин із використанням принципів вирівнювання та економічної ефективності [4, с. 84], висунуто загальні вимоги щодо системи показників виконання бюджетних програм [5], запропоновано методи оцінки ефективності управління міжбюджетними трансфертами [7]. Та слід зазначити, що на сьогодні в Україні не здійснюється оцінювання дієвості заходів фінансового вирівнювання. Тому вважаємо за доцільне розробити методичні підходи до оцінювання та формування адекватної системи показників.

Оцінюванню приділяється значної уваги у процесі вироблення та реалізації державної політики. На страді розроблення політики після прийняття політичного

рішення стосовно цілей та завдань оцінювання застосовується для визначення реального стану справ, ідентифікації проблем та вибору найкращого варіанта їхнього розв'язання.

Оцінювання також застосовується на таких стадіях: а) опрацювання інструментів політики для забезпечення їхньої дієвості під час виконання завдань політики; б) вимірювання результатів для з'ясування реального впливу здійсненої політики на проблемну ситуацію, ступеня досягнення поставлених цілей та прийняття рішень щодо коригування майбутніх заходів політики в цій сфері [6, с. 7].

У результаті оцінювання встановлюється ефект упроваджених заходів та з огляду на це коригуються майбутні рішення щодо розв'язання певних суспільних проблем. У працях зарубіжних та вітчизняних дослідників із питань аналізу державної політики вироблено загальні підходи, принципи та методи оцінювання, застосування яких щодо певної сфери державної політики дозволяє створити специфічну для неї схему та систему показників вимірювання її дієвості.

Оцінюючи політику фінансового вирівнювання варто розглядати певні ключові аспекти, що визначаються її цілями. Зокрема, необхідно дослідити, як і які саме суспільні послуги фінансуються місцевими органами за рахунок отриманих коштів вирівнювання; наскільки забезпечується доступність населення до найважливіших суспільних послуг та чи досягається визначений державою мінімальний гарантований рівень їхнього надання для всіх громадян країни; до яких наслідків привело здійснення фінансового вирівнювання з урахуванням мультиплікативності його ефекту для місцевої економіки та змін в економічній поведінці місцевих органів управління.

Зазначене дозволяє виділити такі напрями оцінювання політики фінансового вирівнювання:

- оцінка ступеня досягнення рівномірності споживання основних суспільних послуг у різних адміністративно-територіальних одиницях;
- вимірювання змін у міжтериторіальній диференціації бюджетних доходів;
- оцінювання інтегрального впливу фінансового вирівнювання на економічні процеси в регіонах.

Необхідною умовою якісного оцінювання державної політики фінансового вирівнювання є визначеність щодо понять результативності та ефективності в цій сфері. Виходячи з розуміння результативності в аналізі державної політики як ступеня досягнення поставлених цілей політики, стосовно фінансового вирівнювання результативність означає досягнення певного вирівнювального ефекту, порівняно з попереднім станом (до здійснення вирівнювання). Тоді ефективність вимірюватиметься як відношення витрачених ресурсів до досягнутого ступеня вирівнювання. Державна політика фінансового вирівнювання є ефективною за умови отримання максимального зниження фіскальних дисбалансів за мінімальних витрат бюджетних ресурсів.

Оцінювання ефективності сполучено з проблемою визначення обсягу витрачених ресурсів. Під витратами ресурсів тут можна розглядати сальдо між доходами місцевих бюджетів від закріплених загальнодержавних податків і зборів, міжбюджетними трансфертами з державного бюджету та сумою коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного. Розрахований показник використовуватиметься для подальших розрахунків ефективності державної політики фінансового вирівнювання, причому для обрахунку ефективності

вирівнювання як доходів, так і видатків, оскільки і розподіл загальнодержавних податків і зборів між місцевими бюджетами, і формула розрахунку міжбюджетних трансфертів спрямовані одночасно на вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів. Тому практично неможливо поділити витрачені на фінансове вирівнювання кошти за напрямками вирівнювання: доходів чи видатків.

На основі аналізу проведених розрахунків можна зазначити, що протягом п'яти років (2002 – 2006) витрати бюджетних коштів на фінансове вирівнювання зросли більше ніж утричі. Необхідно зауважити, що в цей період найбільше зріс обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, – у 3,9 раза. Особливо швидкими темпами зростає обсяг трансфертів із державного бюджету в останні три роки – у середньому на 42,3 % щороку. Натомість обсяг коштів, які передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету, упродовж цього періоду знизився майже наполовину (на 46,5 %), що свідчить про переважання тенденції зростання кількості дотаційних місцевих бюджетів.

Для врахування повних витрат необхідно також оцінити трансакційні видатки, пов'язані з обслуговуванням системи фінансового вирівнювання. Тут також виникає ускладнення в обрахунку адміністративних видатків, оскільки з управлінської діяльності важко виокремити саме ті роботи, що безпосередньо стосуються обслуговування системи фінансового вирівнювання.

Оскільки одним із головних завдань державної політики фінансового вирівнювання є забезпечення рівномірного споживання основних суспільних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура і мистецтво, фізична культура і спорт) територією країни, варто проаналізувати рівень їхнього фінансування в різних адміністративно-територіальних одиницях у розрахунку на одну особу населення. У середньому рівень видатків місцевих бюджетів на фінансування всіх розглянутих послуг в Україні стабільно зростає протягом п'яти років. Однак рівень видатків на фінансування основних суспільних послуг значно варіює в різних регіонах.

Аналіз розрахованих коефіцієнтів варіації розміру видатків на одну особу в різних регіонах показує збільшення нерівномірності у споживанні основних видів суспільних послуг територією країни: коефіцієнт видатків на освіту збільшився у 4,9 раза, охорону здоров'я – 3,6, соціальний захист та соціальне забезпечення – 4,4, культуру і мистецтво – 4,3, фізичну культуру і спорт – у 3,9 раза. На підставі цього можна дійти висновку про недосягнення головної мети фінансового вирівнювання і нерезультативну державну політику в цій сфері.

Для розрахунку загального показника варіації видатків на фінансування основних суспільних послуг, що й пропонується використовувати для оцінювання загальної результативності вирівнювання видатків місцевих бюджетів, необхідно зважити визначені коефіцієнти варіації за окремими видами видатків та їхню частку у видатках місцевих бюджетів. Зроблені розрахунки дозволяють дійти висновку, що протягом 2002-2003 рр. спостерігалось зменшення загального показника варіації видатків місцевих бюджетів до 15,2 %, водночас у 2004 р. він різко зріс у 4,8 раза, до 72,2 %, у наступні два роки спостерігалось незначне зменшення – до 65 % у 2006 р.

Про результативність вирівнювання загальних видатків місцевих бюджетів може також свідчити зміна коефіцієнта варіації видатків без сум отриманих міжбюджетних

трансфертів та з урахуванням цих сум. Слід зазначити, що в цьому разі існує можливість розрахувати ступінь вирівнювання видатків окремо за допомогою прямих і непрямих трансфертів та разом. Аналізуючи розраховані коефіцієнти варіації, можна дійти висновку, що за вирахуванням сум отриманих міжбюджетних трансфертів спостерігається найвищий ступінь диференціації – 63,5 % у 2006 р. Надання центральним урядом непрямих трансфертів (закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів) знижує коефіцієнт варіації на 16,8 %. Тоді як прямі міжбюджетні трансферти забезпечують зниження варіації на 34,4 %. Це підводить висновок, що загальнодержавні податки і збори незначним чином усувають міжтериторіальні відмінності у фінансуванні основних суспільних послуг, що є наслідком нерівномірності розподілу податкової бази територією країни.

Здійснення фінансового вирівнювання спрямовано також на зменшення міжтериторіальної асиметрії в розподілі бюджетних доходів. Основними індикаторами результативності вирівнювання доходів місцевих бюджетів можуть бути показники варіації до і після здійснення вирівнювальних процедур, а також їхня динаміка в часі. Розраховані коефіцієнти варіації доходів без міжбюджетних трансфертів, із прямими та непрямими міжбюджетними трансфертами підтверджують таку ж закономірність, що і в разі вирівнювання видатків: прямі трансферти забезпечують більший ступінь вирівнювання, порівняно з непрямими трансфертами. Однак, на відміну від видатків, за загальними доходами місцевих бюджетів (включаючи прямі та непрямі міжбюджетні трансферти) спостерігається доволі стійка тенденція до зниження диференціації регіонів: із 2002 р. по 2006 р. – у 2 рази. Тобто політика вирівнювання дохідної частини місцевих бюджетів характеризується вищим ступенем результативності.

Розраховані показники ефективності політики фінансового вирівнювання наведено в таблиці.

Наведені розрахунки свідчать про загалом однакову динаміку показників економічної ефективності вирівнювання видатків і доходів місцевих бюджетів. Так, економічна ефективність вирівнювання видатків протягом п'яти років знизилась у 7 разів, доходів – у 5,9 раза. Зниження економічної ефективності за обома показниками підводить висновок, що введення Бюджетного кодексу України не забезпечило підвищення економічної ефективності державної політики фінансового вирівнювання.

Причинами цього багато в чому є часті зміни формули розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, що не дозволяє досягти ефективності перерозподілу бюджетних ресурсів. Модифікації окремих складових механізму фінансового вирівнювання здійснюються неузгоджено, без урахування тенденцій у бюджетній забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць, визначення впливу змін на ступінь вирівнювання доходів і видатків та обсяг необхідних бюджетних ресурсів.

Зважаючи на це зазначимо, що запровадження системи оцінювання державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів дозволить вже на стадії розроблення політики розраховувати вплив рішень, що готуються, на результативність та економічну ефективність вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів. Таку ж систему показників можна застосовувати і для розрахунку показників результативності та ефективності вирівнювання бюджетів місцевого самоврядування в межах району, бюджетів районів у містах.

Показники економічної ефективності державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні у 2002 – 2006 рр.\*

Показник	Значення за роками					
	2002	2003	2004	2005	2006	
1. Бюджетні ресурси, витрачені на фінансове вирівнювання місцевих бюджетів, млн грн	20636,60	26700,40	32910,00	44637,00	62499,60	
2. Коефіцієнт в арації видатків місцевих бюджетів у розрахунок на одну особу населення без отриманих міжбюджетних трансфертів, %	121,90	79,70	82,60	65,00	63,50	
3. Коефіцієнт в арації видатків місцевих бюджетів у розрахунок на одну особу населення з отриманими міжбюджетними трансфертами, %	21,60	25,50	22,70	22,80	20,30	
4. Зниження коефіцієнта в арації видатків за рахунок фінансового вирівнювання (ряд. 2 - ряд. 3), %	100,30	54,20	59,90	42,20	43,20	
5. Показник економічної ефективності вирівнювання видатків (ряд. 1 / ряд. 4), млн грн на 1 % зниження	205,70	492,60	549,40	1057,70	1446,75	
6. Коефіцієнт в арації доходів місцевих бюджетів у розрахунок на одну особу населення без отриманих міжбюджетних трансфертів, %	116,30	62,40	65,20	56,40	57,90	
7. Коефіцієнт в арації доходів місцевих бюджетів у розрахунок на одну особу населення з отриманими міжбюджетними трансфертами, %	39,90	29,90	19,20	21,60	18,50	
8. Зниження коефіцієнта в арації дох одів за рахунок фінансового вирівнювання (ряд. 6 - ряд. 7), %	76,40	32,50	46,0	34,80	39,40	
9. Показник економічної ефективності вирівнювання дох одів (ряд. 1 / ряд. 8), млн грн на 1 % зниження	270,10	821,60	715,43	1282,70	1586,28	

\*Розраховано за даними: [1 – 3].

Із метою оцінювання комплексної дії заходів фінансового вирівнювання доцільно встановити наслідки їхнього впливу на соціально-економічне становище кожної окремої території. Варто оцінити, наскільки збільшилося виробництво місцевих суспільних послуг, як це позначилося на зайнятості місцевого населення, його добробуті, збільшенні обсягів виробництва і як ці зміни відбилися на надходженнях місцевих і державного бюджетів. Певне ускладнення з виявленням таких наслідків пов'язано з виокремленням ефекту вирівнювальних процедур з-поміж наслідків впливу від здійснення регуляторних заходів держави в інших сферах. Успішне розв'язання цієї проблеми можливе шляхом встановлення кореляційного зв'язку між обсягами наданих коштів вирівнювання й різними соціальними та економічними індикаторами.

На підставі викладеного можна дійти висновку, що впровадження процедур оцінювання результативності та ефективності фінансового вирівнювання сприятиме більш раціональному використанню бюджетних коштів та цільовому їх спрямуванню на скорочення суттєвої диспропорційності міжтериторіального розвитку. Особливо велике значення оцінюванню політики фінансового вирівнювання має надаватися в умовах здійснення в Україні низки суспільно-економічних реформ, що вимагатиме адаптації розробленої системи показників до нових завдань державної політики фінансового вирівнювання та потребуватиме подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

#### Література:

1. Бюджет України за 2002 рік : стат. зб. / М-во фінансів України. – К., 2003. – 264 с.
2. Бюджет України за 2003 рік : стат. зб. / М-во фінансів України. – К., 2004. – 277 с.
3. Бюджет України за 2006 рік : стат. зб. / М-во фінансів України. – К., 2007. – 301 с.
4. *Корчинський В. Є.* Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин / В. Є. Корчинський, С. Ю. Колодій // Фінанси України. – 2004. – № 2. – С. 84 – 93.
5. *Левицька С. О.* Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів / С. О. Левицька // Фінанси України. – 2004. – № 12. – С. 7 – 22.
6. Оцінка впливу як спосіб удосконалення інструментів політики. Теорія та практика державного управління // Програма SIGMA. – К. : КМ “Академія”, 2002. – Вип. 31. – 58 с.
7. *Пильтай О. В.* Територіальна модель децентралізованого управління міжбюджетними трансфертами : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / О. В. Пильтай ; Ін-т екон. прогнозування. – К., 2004. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 24.04.2008 р.*