

Т. Ю. Черняєв,  
аспірант, Класичний приватний університет

## ФІНАНСОВЕ ВИРІВНЮВАННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ

*У статті автором досліджується система фінансового вирівнювання регіонів, його економічні інструменти, зарубіжний досвід міжбюджетних відносин у спектрі фінансового вирівнювання центру та регіонів.*

*The author examines the system of the financial smoothing of regions, its economic instruments, foreign experience of interbudgetary relations in the spectrum of the financial smoothing of center and regions in the article.*

### ВСТУП

Основним завданням регіональної політики є зменшення дисбалансів у рівнях соціально-економічного розвитку регіонів. У зв'язку з тим що доходний потенціал держави переважно розподілений нерівномірно у її регіонах, виникає необхідність у фінансовій підтримці місцевих бюджетів із відносно слабшою доходною базою. Така фінансова підтримка надається у вигляді міжбюджетних трансфертів, які можуть набувати різноманітних форм (субсидії, дотації, субвенції тощо).

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Дослідити питання фінансового вирівнювання розвитку регіонів в Україні.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Проблеми становлення та розвитку міжбюджетних відносин, а також державної регіональної фінансової політики досліджують Андрущенко В.А., Буковинський С.А., Василик О.Д., Данилов О.Д., Ермошенко М.М., Заблоцький Б.Ф., Кашенко О.Л., Кириленко О.П., Кравченко В.І., Луніна І.О., Мошенець О.С., Опарін В.М., Павлюк К.В., Полозенко Д.В., Тарангул Л.А., Юрій С.І. та ін.

Науково-методичне розв'язання проблем забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України з урахуванням їх природоресурсного потенціалу міститься в працях Амоші О.І., Данилишина Б.М., Долішнього М.І., Дорогунцова С.І., Куценко В.І., Лисецького А.С., Міщенко В.С., Решетілової Т.Б., Чернюк Л.Г. та ін.

Вперше заходи щодо вирівнювання розвитку регіонів було впроваджено у Великобританії у 1928 році з метою зменшення рівня безробіття у деяких регіонах. Ці заходи зводились переважно до надання центрального урядом кредитів і грантів для виконання відповідних програм у проблемних регіонах. Пізніше був розроблений закон про спеціальні території, що потребували допомоги і були визначені як депресивні. У 50—60-ті роки подібні заходи

набули поширення практично у всіх країнах Європи.

При дослідженні фінансового вирівнювання слід відмітити вибір між цілями загальнодержавної ефективності та міжрегіональної справедливості. Проте на практиці така пріоритетність не є чітко визначеною. Київським центром інституту "Схід-Захід" проведений такий аналіз основних цілей регіональної політики у країнах Європи та ЄС взагалі [5, с. 19—21]. Так, у Голландії довготривалі цілі регіональної економіки полягають у скороченні розбіжностей у рівнях розвитку регіонів та у збільшенні внеску кожного регіону у благополуччя всієї нації [5, с. 19]. У Скандинавських країнах особлива увага приділяється пріоритетам міжрегіональної справедливості [5, с. 20]. У Норвегії найбільша увага приділяється забезпеченню рівності умов життя у всіх частинах країни. У Швеції основними цілями регіональної політики є створення регіонів, рівних в економічному, екологічному, промисловому і соціальному відношеннях. У Фінляндії пріоритетним вважається збалансований регіональний розвиток.

У багатьох країнах пріоритети загальнонаціональній ефективності надавались у періоди застою та економічного спаду, а міжрегіональній справедливості — в період економічного росту.

Таким чином, при формуванні системи фінансового вирівнювання регіонів перед державою стоїть завдання створення таких умов господарювання на місцевому та регіональному рівнях, які б сприяли рівномірному розвитку як регіонів, так і держави в цілому.

З точки зору фіскального федералізму, основними причинами, що спонукають до запровадження міжрівневих фінансових трансфертів, виділяють наступні:

— існування фіскальної незбалансованості по вертикалі, що спостерігається, коли центральний уряд зберігає за собою всі основні та найпродуктивніші податкові бази, залишаючи недостатні фінансові ресурси місцевій владі;

— необхідність надання місцевими

владами однакового рівня суспільних благ для індивідуума кожної окремої політичної юрисдикції, незважаючи на рівень податкоспроможності територій, а також необхідність забезпечення мінімального обсягу суспільних благ для кожної території, незалежно від кредитоспроможності;

— нейтралізація зовнішніх ефектів та міжтериторіальних ефектів "переливання" на інші політичні юрисдикції;

— внесення в політику стабілізації та економічний розвиток із боку місцевої влади шляхом реалізації програм зайнятості місцевого населення та програм, спрямованих на перерозподіл ресурсів;

— необхідність досягнення макро-економічних цілей за рахунок централізованих засобів, тобто ефективна система міжбюджетних трансфертів повинна відповідати таким критеріям: достатність доходів, спрямованість на стягнення податків і контроль витратків, справедливість, прозорість і стабільність [1, с. 25—26].

Для здійснення фінансового вирівнювання застосовується широкий спектр економічних інструментів. Так, Експертною комісією з проблем місцевих та регіональних фінансів Ради Європи було розроблено класифікацію субсидій (трансфертів) для місцевих урядів. Виділяють наступні групи субсидій: субсидії загального призначення, спеціальні субсидії та дискреційні субсидії [3].

Під субсидіями загального призначення розуміють такі переміщення коштів органам місцевого самоврядування, які вони можуть вважати власними і використовувати на власний розсуд. При наданні таких субсидій органи державної влади можуть вказувати тільки характер використання коштів (на поточні чи капітальні витрати), але не конкретне призначення. Тут також виділяються субсидії, які пов'язані з об'єктивними критеріями та з обсягами власних податків. Перші розподіляються відповідно до певних показників податкоспроможності та/або витраткових потреб, а при розподілі других використовується принцип, при якому збільшення рівня місцевого оподаткування для органу влади має наслідком зростання суми субсидії для такого органу влади.

Всі інші субсидії носять спеціальний характер. При наданні обумовлених субсидій їх сума, що розглядається як надходження кожного органу влади, залежить від витратків того ж органу.

До дискреційних субсидій належать субсидії, які уряд може розподіляти чи ні, і які розподіляються на розсуд уряду у відповідності з конкретними обставинами, у яких діє зацікавлений орган місцевого самоврядування. Як правило, жодних загальних критеріїв розподілу таких субсидій не існує.

Крім вищезгаданих трансфертів, існують також ще й гранти, субвенції, розподілені податки та ін.

Таким чином, держава може надавати регіонам фінансову допомогу для їх соціально-економічного розвитку відповідно до розподілу повноважень та їх рівня розвитку. Тому, говорячи про фінансове вирівнювання, необхідно вид-

іляти такі дві його схеми, як горизонтальне та вертикальне вирівнювання.

При забезпеченні горизонтальної рівності передбачається зменшення відмінностей у розвитку регіонів шляхом надання коштів багатшими органами влади біднішим. При цьому мова йде про вирівнювання доходних потенціалів бюджетів одного рівня. Вертикальне ж фінансове вирівнювання передбачає забезпечення фінансовими ресурсами різних ланок бюджетної системи відповідно до розподілу повноважень між різними рівнями влади. Тут фінансові потоки спрямовуються від бюджетів вищого рівня до нижчого.

У різних країнах можуть використовуватись кожна із схем або їх комбінація. У міжнародній практиці існує багато різноманітних форм надання фінансової підтримки регіонам. Їх застосування залежить від фінансової системи та регіональної політики країни, а тому їх частка у доходах місцевих бюджетів дуже відрізняється.

Субсидії використовуються органами державної влади не тільки як засіб вирівнювання, але і засіб контролю. Надаючи спеціальні субсидії, уряд має можливість контролювати структуру витратків місцевого самоврядування. Велика частка таких субсидій свідчить про значний контроль діяльності органів місцевого самоврядування та обмеженість у прийнятті власних рішень на місцях, тоді як надання субсидій загального призначення носить нейтральний характер. Останнім часом у більшості країн Європи спостерігається тенденція до збільшення частки субсидій загального призначення. А спеціальні субсидії носять здебільшого інвестиційний характер.

У Франції, наприклад, застосовуються такі види загальних субсидій: загальна субсидія на поточні витатки, загальна інвестиційна субсидія та загальна субсидія на підтримку децентралізації. При цьому загальна субсидія на поточні витатки є інструментом горизонтального вирівнювання. Вона використовується як: грошова допомога населенню; грошова допомога на вирівнювання різниці у податкових надходженнях; спеціальна допомога органам місцевої влади, розташованим у місцевостях — об'єктах туризму, прибережних муніципалітетах або у гірських місцевостях. А загальна субсидія на підтримку децентралізації надається при передачі сфер компетенції від центрального уряду до місцевої влади і слугує фактично вертикальному вирівнюванню [3, с. 12].

Взагалі субсидії є вагомим інструментом фінансового механізму регулювання соціально-економічних відносин у регіонах. Політика субсидування у тій чи іншій формі застосовується у кожній країні. Вид субсидій та їх частка у доходах місцевих бюджетів дає можливість зробити висновки щодо характеру відносин держави та регіонів. Якщо місцеві фінанси мають високу частку у ВВП, якщо місцеві бюджети формуються переважно за рахунок власних податкових надходжень, а основна частка субсидій, що надаються з державного бюджету, мають загальне призначення, то це свідчить про децентралізацію державного сектору. Такі відносини спостерігаються у Норвегії, Швеції, Данії.

Так, у Норвегії близько 70% субсидій мають загальне призначення [6]. Кошти надаються округам та муніципа-

літетам без регламентації щодо їх використання, і органи місцевої влади можуть самостійно вирішувати, як їх краще розподілити. При цьому враховуються відмінності у потребах коштів і податкових надходженнях округів і муніципалітетів.

Особливо цікавий досвід створення фонду розвитку регіонів у Норвегії. Він має на меті сприяння заходам, які б стимулювали стале зростання самокупної зайнятості у регіонах, де особливо важко знайти роботу або де слаборозвинена економічна база. Правління фонду та місцеві органи з'ясовують можливості економіки у таких регіонах, і своїми ініціативами, внесенням поправок, участю у плануванні та узгодженні планів впливають на те, щоб ці можливості повністю використовувалися.

Кошти фонду складаються з: сум, асигнованих парламентом; грошових вкладів, які парламент дає право приймати під державні гарантії; прибутків від капіталу та інших прибутків фонду. Вони використовуються на:

- а) надавання позик;
- б) покриття гарантійних зобов'язань;
- в) в особливих випадках — на передплату на акції;
- г) в особливих випадках — на оплату дослідних робіт, планування заходів та фінансування проектних робіт, безпосередньо не пов'язаних з конкретними проектами;
- д) оплату керівництва влаштуванням на місці та покриття витрат на переїзд і спеціальну підготовку робочої сили;
- е) покриття витратків адміністрації фонду.

Фонд надає субсидії тоді, коли усі інші джерела фінансування використані.

У Швеції політика субсидування має багато спільного із Норвегією. Важливою особливістю цієї системи вирівнювання є те, що, починаючи з 1996 року, субсидії формуються за рахунок коштів самих комун, а не з бюджету центрального уряду. Вона передбачає створення в комунах і регіонах рівних економічних передумов для проведення своєї діяльності незалежно від рівня державних субсидій. Регіони і комуни повинні мати рівні економічні можливості для проведення своєї діяльності в нормальному обсязі і відповідно до середніх стандартів. Вирівнювання доходів та витрат здійснюється шляхом перерозподілу доходів між колективами комун. Вирівнювання доходів здійснюється у вигляді добавок чи відрахувань від податкових надходжень. В основі таких добавок (відрахувань) лежить середня по країні податкоспроможність. При вирівнюванні витратків визначаються сфери діяльності та фактори впливу на них. Комуни з високими витратами отримують субсидії, а ті, у кого вони малі, роблять внески. Вирівнювальні трансферти отримують комуни, податкоспроможність яких є меншою за 95% від середньої по країні, а внески роблять комуни з податкоспроможністю понад 110% від середньої [2, с. 324].

У Великобританії фінансове вирівнювання також здійснюється за допомогою виділення субсидій загального призначення. Хоча схеми вирівнювання у країнах Об'єднаного Королівства дещо відрізняються між собою, основною їх метою є зменшення відмінностей у витраткових потребах і податкоспро-

можності місцевої влади, щоб вона могла фінансувати порівнянні рівні обслуговування за однакової ставки місцевого податку. Так, центральний уряд Англії, враховуючи соціальні, економічні і географічні особливості, проводить оцінку потреби у витратах кожного органу місцевої влади для забезпечення стандартного рівня послуг, а вже після цього визначає рівень спільної ставки місцевого податку, яку місцеві органи можуть застосовувати для фінансування витратків. Витатки за рахунок субсидій місцевої влади обчислюються за спеціальною формулою. В її основі лежить розрахункова нормативна вартість надання місцевою владою різноманітних послуг споживачам, яка коригується з урахуванням особливостей тих сфер відповідальності місцевої влади, які впливають на відмінності у вартості надання послуг. Хоча формула включає показники, які пов'язані з вартістю надання окремих послуг, субсидія сплачується для підтримання послуг місцевого органу загалом; місцева влада має свободу у визначенні своїх пріоритетів щодо витрат у межах послуг і між ними. Далі уряд зобов'язує місцеві органи встановлювати ідентичну ставку місцевого податку для забезпечення схожих стандартів обслуговування незалежно від їхніх податкових ресурсів. Це здійснюється через запровадження загальнодержавних відрахувань на субсидії. Ці загальнодержавні відрахування описані розподіляються між рівнями місцевого самоврядування по кожній сфері відповідно до різних обсягів послуг, що їх вони надають [4, с. 30].

Дещо інша схема вирівнювання застосовується у країнах із федеральним устроєм (Німеччина, Австрія, Швейцарія).

У Австрії та Німеччині політика субсидування проводиться як на федеральному рівні, так і на рівні земель. Так, наприклад, у Австрії центральний уряд надає субсидію загального призначення тим органам місцевої влади, чия податкоспроможність нижча середнього показника надходжень для відповідної рівня влади. А регіональним урядом надаються спеціальні субсидії, які також носять вирівнювальний характер податкових надходжень.

У Німеччині земельні бюджети здійснюють виплати на вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого самоврядування, що поповнюють недостатні надходження від місцевих податків і одночасно вирівнюють особливі витатки, які лягають на громади. Щорічно визначається частина загальних податків, яку мають одержати общини: податковий податок, податок з корпорацій, податок з обороту та промисловий податок. Федерація також при посередництві земель бере участь у такому вирівнюванні, фінансуючи інвестиційні програми з поліпшення інфраструктури в окремих общинах. Окрім вирівнювання в межах земель, в Німеччині існує також система горизонтального вирівнювання, тобто переміщення коштів між землями, коли "фінансово сильніші" землі надають допомогу "фінансово слабким".

Таким чином, здійснений аналіз досвіду розвинених країн Європи дає можливість зробити наступні висновки.

Схеми фінансового вирівнювання є унікальною у кожній країні і формується відповідно до її державного та адміністративно-територіального устрою,

рівня децентралізації та особливостей розвитку регіонів. Особливого поширення в останній часом набула практика надання субсидій загального призначення, що сприяє розвитку автономії органів місцевого самоврядування. Обсяги таких субсидій визначаються на основі чітко сформованих об'єктивних критеріїв, які мають різні значення при вирівнюванні видаткових потреб округів чи муніципалітетів. За кількістю таких критеріїв відповідно формується система вирівнювання. Ресурси для фінансового вирівнювання можуть формуватися як за рахунок коштів центрального бюджету, так і за рахунок коштів самих регіонів, які акумулюються у відповідних фондах.

Загалом, слід відмітити, що з позицій усупільнення ВВП у бюджеті розрізняють три моделі державних фінансів, відповідно до яких формуються системи фінансового вирівнювання. Це американська (США, Великобританія, Канада, Ізраїль, Індія, Таїланд та ін.), західноєвропейська (Німеччина, Франція, Італія та ін.) і скандинавська (Швеція, Норвегія) [7, с. 3].

Окрім регіональної політики в межах кожної країни Європи, така політика також проводиться в рамках Європейського Союзу. Для цього створені спеціальні Структурні фонди. До них відносяться Європейський фонд регіонального розвитку, Європейський соціальний фонд, Європейський сільськогосподарський орієнтаційно-гарантійний фонд та ін. [5, с. 36]. Велика частина видатків Європейського Союзу у бюджеті ЄС припадає на допомогу несприятливим регіонам.

Відповідно до програми комплексного пакету документів "Агенда — 2000" (2000—2006 рр.) у Структурних фондах виділяються 3 цільові категорії: I категорія — найвищий ступінь сприяння тим регіонам, де ВВП на душу населення становить менше 75% ВВП в середньому по ЄС;

II категорія — регіони із високим рівнем безробіття (мета — підтримка структурно слабких регіонів);

III категорія — здійснення підтримки ініціатив в освіті, перекваліфікації (мета — розвиток людських ресурсів) [5, с. 37].

Необхідно також відмітити спрямованість регіональної політики Європейського Союзу при здійсненні фінансового вирівнювання на забезпечення якомога ефективного використання вже наявних ресурсів і можливостей регіонів.

В Україні до початку реформи міжбюджетних відносин 2000 року фактично не існувало чіткої схеми фінансового вирівнювання. Розмір трансфертів безпосередньо залежав від планового обсягу власних і закріплених доходів. Чим вищі були ці доходи, тим менше коштів отримували місцевий бюджет у вигляді субсидій. Фактично місцеві органи місцевого самоврядування не були зацікавлені у нарощенні власної фінансової бази, і часто свідомо занижували її розміри, щоб отримати більше коштів із державного бюджету. Обсяг міжбюджетних трансфертів органам місцевого самоврядування повністю залежав від рішень вищого органу і базувався на суб'єктивних критеріях оцінювання. Основними критеріями виділення трансфертів була наявна мережа за галузями та досягнутий рівень видатків. При цьому

трансферти спочатку надавалися обласним бюджетам, а ті, в свою чергу, розподіляли їх між бюджетами міст та районів. Застосовувалась система вирівнювання, яка не властива унітарним державам. Обласні бюджети за своєю суттю не могли здійснювати фінансового вирівнювання.

Починаючи з 2001 року, в Україні застосовується нова модель фінансового вирівнювання. Вона базується на основі розподілу міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, обсяги яких обчислюються як різниця між прогнозним обсягом доходів та видатків, скоригована на коефіцієнт вирівнювання. Доходи та видатки, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначаються у Бюджетному кодексі. Прогнозний обсяг доходів розраховується на основі індексу податкоспроможності кожного місцевого бюджету.

При розрахунку видатків місцевого бюджету застосовується фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів послуг [2, ст. 94]. Видатки нормуються окремо за галузями (освіта, соціальний захист, охорона здоров'я тощо).

На сьогоднішній день Міністерство фінансів України планує обсяги трансфертів безпосередньо для 686 бюджетів, тобто для всіх, крім бюджетів районів у містах, сіл та селищ.

Таким чином, розглянувши європейський досвід, можна зробити висновок, що проблема фінансового вирівнювання розвитку регіонів повинна розглядатися у контексті цілей регіональної політики. Очевидним є те, що єдиної моделі фінансового вирівнювання не існує. Тому в процесі її формування в Україні необхідно враховувати власні регіональні особливості, цілі загальної стратегії розвитку держави та концепції регіональної політики.

## ВИСНОВКИ

Фінансові відносини регіонів та центру в Україні здійснюються за відсутності належного рівня врахування факторів економічної залежності регіонального бюджету від результативності регіональної економіки, досягнутого рівня розвитку соціальної інфраструктури, а також територіального і демографічного потенціалу рівнів.

На сьогоднішній день міжбюджетні відносини в Україні формуються без врахування регіональних особливостей соціально-економічного розвитку.

В Україні досі не створено ефективною системи фінансового вирівнювання. При цьому, насамперед, важливо здійснити вибір між цілями загальнодержавної ефективності та міжрегіональної справедливості.

Загалом при формуванні системи фінансового вирівнювання регіонів перед державою стоїть завдання створення таких умов господарювання на місцевому та регіональному рівнях, які б сприяли ефективному і рівномірному соціально-економічному розвитку як регіонів, так і держави в цілому.

У міжнародній практиці фінансового вирівнювання існує багато економічних інструментів, досвід використання яких є дуже корисним для України. Так, в Європі широко використовуються наступні групи субсидій: субсидії загаль-

ного призначення, спеціальні субсидії та дискреційні субсидії, а також гранти, субвенції, розподілені податки та ін.

Держава може надавати регіонам фінансову допомогу для їх соціально-економічного розвитку відповідно до розподілу повноважень та їх рівня розвитку. Тому, розглядаючи фінансове вирівнювання, необхідно виділяти такі дві його схеми, як горизонтальне та вертикальне вирівнювання.

Схема фінансового вирівнювання є унікальною у кожній країні і формується відповідно до її державного та адміністративно-територіального устрою, рівня децентралізації та особливостей розвитку регіонів. А ресурси для фінансового вирівнювання можуть формуватися як за рахунок коштів центрального бюджету, так і за рахунок коштів самих регіонів, які акумулюються у відповідних фондах.

Система фінансового вирівнювання в Україні на сьогоднішній день знаходиться у процесі формування. Розподіл міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету, обсяги яких обчислюються як різниця між прогнозним обсягом доходів та видатків, що скоригована на коефіцієнт вирівнювання, потребує подальшого удосконалення. Доходи та видатки, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, визначаються у Бюджетному кодексі, а прогнозний обсяг доходів розраховується на основі індексу податкоспроможності кожного місцевого бюджету.

Подальше удосконалення міжбюджетних відносин в Україні потребує їх розгляду у регіональному розрізі з врахуванням специфічних особливостей соціально-економічного розвитку.

## Література:

1. Дем'янюк А.В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів // Фінанси України. — 2001. — № 10. — С. 23—28.
2. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: Навч. посіб. — К.: Т-во "Знання", КОО, 1999. — 487 с. — (Вища освіта XXI століття).
3. Політика субсидування органів місцевого самоврядування / Рада Європи. Доп. Експертної комісії з проблем місцевих та регіональних фінансів Керівного Комітету з регіональних та муніципальних питань, м. Старсбург, 1986 р.; Упоряд. К. Лотц; Фонд "Україна-США". Програма сприяння парламентам України. — 31 с.
4. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік. Послання Президента України Л.Д. Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України // Фінанси України. — 2001. — № 8. — С. 3—15.
5. Регіональна політика в країнах Європи. Уроки для України: [Проект Київського центру Ін-ту Схід-Захід]. С. Максименко, Є. Кіш, М. Ленд'єл, І. Студенников; за ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — 72 с.
6. Фінанси органів місцевого самоврядування у Норвегії / М-во Королівства Норвегії у справах місцевого самоврядування та праці. — 1995. — Лютий; Фонд "Україна-США". Програма сприяння парламентам України. — 34 с.
7. Шевчук В.О. Державні фінанси зарубіжних країн // Фінанси України. — 2002. — № 2. — С. 3—12.

Стаття надійшла до редакції 05.11.2008 р.