

УДК 336.02

## СУТНІСТЬ І СТАН ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ У БЮДЖЕТНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

**Сагайдак І.В.***Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

У статті розглядається економічна сутність поняття «фінансове вирівнювання», проаналізована питома вага міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів, сучасний стан та проблеми фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні. Підкреслено значимість фінансового вирівнювання у здійсненні перерозподілу фінансових ресурсів для забезпечення фінансової стабільності бюджетної системи та його роль у розвитку територій. Розкритий механізм, система та наданні рекомендації щодо вдосконалення механізму фінансового вирівнювання.

**Ключові слова:** фінансове вирівнювання, механізм фінансового вирівнювання, система фінансового вирівнювання, міжбюджетні трансферти, бюджетна система, місцеві бюджети.

The following article examines the economic essence of the concept of “fiscal equalization”; proportion of intergovernmental transfers in the income of local budgets and the current state and problems of financial equalization of local budgets in Ukraine are analyzed. The importance of financial equalization in the process of the redistribution of financial resources to ensure the financial stability of the fiscal system and its role in the development of the territories was explained. The mechanism and the system of financial equalization is explained, recommendations for improvement listed.

**Keywords:** financial equalization, mechanism of financial equalization, system of financial equalization, intergovernmental transfers, the budget system, the local budgets.

**Актуальність проблеми.** З моменту набуття Україною незалежності, традиційно спостерігається проявлення диспропорцій у соціально-економічному розвитку її територій.

Для досягнення збалансованого соціально-економічного розвитку одночасно всіх територій країни, потрібно застосування різних інструментів державного регулювання, серед яких важливе місце надається механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Оскільки фінансове

вирівнювання є складовою частиною міжбюджетних відносин у системі бюджетного регулювання, саме створення ефективного механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів сприятиме підвищенню рівня суспільних благ для населення та розвиток господарського сектору територій.

Тому, в після кризових умовах та сучасних тенденцій спаду виробництва, що негативно пливає на економічний стан та перспективи розвитку України, питання ефективності розподілення бюджетних коштів між регіонами, через фінансове вирівнювання стає вкрай актуальним, оскільки саме від цього залежить соціальний захист населення, зниження локальних ризиків та перспективи саморозвитку територій.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Дослідження різних аспектів фінансового вирівнювання та проблем пов'язаних з нерівномірним забезпеченням різних регіонів країни фінансовими ресурсами, присвячені праці багатьох науковців, зокрема: В. Кравченка, І. Луніної, С. Слухая, О. Кириленко, О. Василика, І. Чугунова, Н. Балдич, О. Сунцової, В. Дороша, В. Кравченка, О. Гончаренко, Ю. Пасічника, Ю. Барського та інших.

Незважаючи на значний науковий вклад українських вчених з даної проблематики, в Україні досі існують недоліки в системі міжбюджетних відносин та перелік невирішених завдань таких як, залучення інвестицій в економіку регіонів, стимулювання розвитку підприємництва, розвитку депресивних та проблемних територій, значних відмінностей у формуванні доходів та складу й обсягів видатків місцевих бюджетів, які можливо вирішити систематизувавши та вдосконаливши механізм фінансового вирівнювання.

**Мета роботи** полягає у визначенні економічної сутності поняття «фінансове вирівнювання» та оцінці сучасного стану фінансового вирівнювання у бюджетній системі України.

**Викладення основного матеріалу дослідження.** Потрібно зауважити, що сучасна бюджетна система України є недосконалою у часті стимулювання впливу на інноваційні процеси економіки країни, а механізм фінансового вирівнювання слабо впливає на зміцнення фінансової базу місцевого самоврядування, у наслідок чого фінансування регіонального розвитку виконується не в повному обсязі.

Вперше поняття “вирівнювання” в українському законодавстві з’явилося у 1996 році у Законі України “Про бюджетну систему України”, яке на тоді фактично означало лише виділення коштів для покриття поточних потреб. Зараз же виокремлюється поняття “фінансове вирівнювання”, яке має значення: механізм регулювання міжбюджетних взаємовідносин, спрямований на вирівнювання фінансових потенціалів регіонів і адміністративно-територіальних одиниць, за допомогою якого досягається баланс інтересів різних рівнів влади. [1]

Згідно Указу Президента України, фінансове вирівнювання - процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної доходної бази. Цей процес забезпечується центральними органами державної влади. Синонім поняття “бюджетне регулювання”. Фінансове вирівнювання є не абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, а лише в цілому [2].

На думку вітчизняного науковця О. Кириленко термін «фінансове вирівнювання» - приведення у відповідність витрат місцевих бюджетів до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на одного мешканця, ліквідація значних диспропорцій у здійсненні бюджетних видатків за окремими територіями [3].

А. Загородній визначає міжбюджетне фінансове вирівнювання у теорії державних фінансів, як процес перерозподілу фінансових ресурсів центральними органами державної влади на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатніх власних доходів [4].

Мета фінансового вирівнювання – забезпечити виконання державних соціальних гарантій публічних послуг по всій країні та усунення фіскальних дисбалансів за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів на користь тих територій, які мають в цьому потребу.

Державну політику фінансового вирівнювання, розробляють та здійснюють центральні органи державної влади.

Механізм фінансового вирівнювання складається з нормативно-правової бази, за допомогою якої відбувається усунення диспропорцій у бюджетному забезпеченні територій. Механізм фінансового вирівнювання має бути узгоджений із визначеними у чинному законодавстві цілями та

пріоритетами регіональної політики, враховувати встановлені критерії та перелік депресивних територій країни, які потребують додаткових фінансових ресурсів

Нормативно-правову базу механізму фінансового вирівнювання становлять: Конституція України, Бюджетний кодекс, закони про державний бюджет, постанови Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів, Державного казначейства, рішення обласних, районних, міських рад.

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 [5].

Необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена рядом об'єктивних причин:

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

2. Необхідність 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 пра-

ва громадян України зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів із забезпечення єдиний стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. Сьогодні такі стандарти не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, в міській і сільській місцевостях.

4 Необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється потребами передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

5. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлено 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 [6].

При розгляді системи фінансового вирівнювання розрізняють форми, методи та інструменти.

Форми:

- Вертикальне фінансове вирівнювання - передбачає рух бюджетних трансфертів між бюджетами вищого і нижчого рівнів у порядку їх адміністративної підпорядкованості.
- Горизонтальне фінансове вирівнювання - передбачає рух бюджетних трансфертів між бюджетами одного рівня за принципом національної солідарності та міжрегіональної взаємодопомоги.
- Вирівнювання видатків бюджетів - забезпечення надання суспільних послуг населенню кожної територіальної громади на єдиному рівні, який гарантується законами країни.
- Вирівнювання доходів бюджетів - механізм забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні доходних джерел.

Методи:

- Переадресовані податки

- Бюджетні трансферти - кошти, які безплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого.
- Інструменти:
- Закріплені податки - передбачає надходження загальнодержавних податків, які стягуються по всій країні за єдиними ставками і механізмами, до місцевих бюджетів. Цей інструмент переважно використовується для усунення вертикальних фіскальних дисбалансів.
- Регулюючі податки: за критерієм місця походження, у розрахунку на душу населення, що розподіляються довільно.
- Безумовні трансферти - (дотація вирівнювання) - сума фінансових ресурсів, яка надається без чіткого цільового спрямування для покриття різниці між доходами та видатками;
- Умовні трансферти - сума фінансових ресурсів, яка надається на досягнення відповідної мети (субвенції)
- Пайові - використовуються обсяги субвенцій, власні кошти місцевого бюджету, інше джерело. Пайові субвенції бувають лімітовані, коли обмежуються суми для учасників, та нелімітовані, коли суми фінансових ресурсів для учасників не обмежуються (застосовується в Україні).
- Непайові - сума виділяється з іншого бюджету і використовується у встановлених обсягах.

Головна функція державної регіональної фінансової політики полягає у подоланні вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів за допомогою фінансового вирівнювання.

Вертикальні фіскальні дисбаланси - це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владою.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс - це різні фінансові можливості надання соціальних послуг територіальних утворень одного рівня [7].

Горизонтальне та вертикальне вирівнювання спрямовується на вирівнювання дохідної частини чи видаткової або одночасно обох ча-

стин бюджетів. Відповідно вирівнювання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів може бути вертикальним чи горизонтальним.

Враховуючи сучасний внутрішній та зовнішній негативний вплив чинників на спад виробництва та рецесійні процеси в економіці в Україні в цілому, питання бюджетного вирівнювання є особливо актуальним, оскільки близько 50% доходів місцевих бюджетів становлять трансферти, і ця частка має стабільний характер.

*Таблиця 1. Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України, (млрд. грн.) [8]*

Показники	2009	2010	2011
Доходи місцевих бюджетів	133,0	121,8	137,4
Трансферти місцевим бюджетам	59,1	50,8	56,9
Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів	44,4	41,7	41,4

Як бачимо, у наведеній таблиці 1, визначну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють міжбюджетні трансферти. Такий стан централізації фінансових ресурсів створює загрозу розвитку економіки України, оскільки останнім часом збільшується кількість дотаційних територій, з яких депресивні регіони не мають стимулу для поліпшення економічного клімату своїх територій. Ця байдужість є наслідком того що, від будь-якого фінансового результату їм все однак перерахують трансфертні платежі. Водночас така «психологія» негативно впливає на податкоспроможні регіони, оскільки фінансовий надлишок неминуче призведе до зростання вилучень на користь підтримки депресивних територій, не залишивши ці гроші на розвиток, така ситуація не створює стимулів для нарощування дохідної бази конкурентоспроможними територіями.

Незважаючи на всі недоліки механізму фінансового вирівнювання, повністю відмовитися від нього сьогодні неможливо: у нас надто нерівномірне територіальне розміщення продуктивних сил, висока диференційованість податкових баз регіонів, потреб різних територій, часто непорівнянні обсяги витрат у сфері надання державних і громадських послуг та їх вартість. Свій вплив також мають природно-кліматичні, історичні, географічні та інші чинники. Фіскальні дисбаланси, що виникають під їх дією, вимагають відповідного врегулювання з боку

держави, яка повинна забезпечити дотримання встановлених у країні соціальних гарантій, принаймні на мінімальному рівні. При цьому завданням держави повинне бути не зрівняння дохідної спроможності бюджетів, а оптимальне поєднання забезпечення рівного доступу громадян до суспільних благ і послуг із наданням адекватної винагороди територіям, внесок яких у суспільний добробут більший [9].

**Висновки.** На існуючому етапі розвитку міжбюджетної системи України, перевагу надано політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Така політика не дає жодної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування та поглиблює їх залежність від центральних органів влади, викликаючи незацікавленість територіальної влади щодо планування ефективних заходів для підвищення економічного розвитку територій, ефективному використанню бюджетних коштів та зацікавленості органів місцевого самоврядування у підвищенні податкового потенціалу територій.

Враховуючи сучасний стан фінансового вирівнювання, потрібно й надалі вдосконалити механізм фінансового вирівнювання у напрямі уточнення та розширення інструментарію вирівнювання фіскальних дисбалансів, створивши бюджетні фонди фінансового вирівнювання територій, визначення обґрунтованого нормативу фінансової забезпеченості індивідуально кожної території з урахуванням усіх соціально-економічних факторів.

Також, необхідно провести політику децентралізації, надати місцевим бюджетам більше самостійності у площині формування дохідної бази. Розробити політику підтримки регіонального розвитку, яка активізує економічний потенціал регіонів та зробить їх конкурентоспроможними. Таки заходи призведуть до збільшення власних доходів областей, що в свою чергу підвищить соціально-економічний рівень життя по країні в цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Фінансовий словник: Словник бюджетної термінології / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://slovopedia.org.ua/50/53412/362639.html>.
2. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Розд.VII) м. Київ, 22 липня 1998 року N 810/98



3. Кириленко О.П. Місцеві фінанси: [підручн.] / О.П. Кириленко, О.Р. Квасовський, А.В.Лучка. – К.: Знання, 2006. – 677 с.
4. Загородній А. Г. Фінансовий словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк, Т. С. Смовженко. – К.: Знання, ЛБІНБУ, 2002. – 462 с.
5. Івахненко І.С. Оцінка рівня розвитку фінансового потенціалу регіону // Теоретичні та прикладні питання економіки. – 2009. – №19. – С. 203-208.
6. Місцеві фінанси [Текст] : опорний консп. лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2011. – 282 с.
7. Круш, П. В. Національна економіка: регіональний та муніципальний рівень : підручник / П.В. Круш, О.О. Кожемяченко ; НТУ України «Київський політех. ін-т». - К. : Центр учбової літератури, 2011. - 320 с.
8. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2009-2011 рік: [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua>
9. Юшко С.В. Організація міжбюджетних відносин в Україні: стан, проблеми і перспективи / С. В. Юшко // Фінанси України. — 2009. — №1. — С. 86—97.