

*А. О. Козенко, аспірантка
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЕРТИКАЛЬНОГО ФІНАНСОВОГО ВИРІВНЮВАННЯ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті розкрито теоретичні аспекти вертикального фінансового вирівнювання та вертикальних дисбалансів. Проаналізовано та узагальнено досвід організації системи вертикального фінансового вирівнювання за кордоном. Розглядаються шляхи подолання вертикальних фінансових дисбалансів у зарубіжних країнах. Запропоновані заходи щодо покращення дієвості механізму фінансового вирівнювання в Україні.

Ключові слова: вертикальне фінансове вирівнювання, вертикальні дисбаланси, міжурядові трансферти, регіональна фінансова політика.

Постановка проблеми. Збільшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій України актуалізує питання розробки ефективних механізмів їх скорочення. Збалансованість міжтериторіального розвитку досягається різними засобами державного регулювання, серед яких важливе місце надається механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Теоретичне осмислення суті механізму фінансового вирівнювання, чітке розуміння його структури, місця і мети окремих елементів має непересічне значення, оскільки може сприяти визначенню слабких ланок у цьому механізмі, а отже, і шляхів їхнього зміцнення, посилення їхньої позитивної дії тощо. Світовою практикою визначено підходи до визначення видаткових потреб місцевих бюджетів. Цим методикам притаманні як переваги, так і недоліки, але вибір того чи іншого підходу, як правило, залежить від якості статистичної інформації та моделі фінансового вирівнювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти фінансового вирівнювання та зарубіжний досвід у цій сфері у своїх працях досліджувало багато науковців, зокрема В. В. Зайчикова, І. О. Луніна, С. В. Слухай, О. В. Заброцька, І. С. Іваненко.

Дослідження зарубіжного досвіду вертикального фінансового вирівнювання та впровадження його механізмів в Україні – об'єкт інтересу багатьох дослідників, що в черговий раз підтверджує актуальність цієї наукової проблеми.

Метою статті є аналіз механізмів вертикального фінансового вирівнювання за кордоном та запровадження їх в Україні.

Виклад основного матеріалу. У межах навіть незначної за розмірами країни завжди об'єктивно є розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, певні особливості щодо формування дохідної бази бюджетів і можливостей задоволення місцевих потреб. З огляду на це видатки місцевих бюджетів у процесі зіставлення з кількістю населення можуть значно вирізнятися щодо адміністративно-територіальних утворень. Фінансове вирівнювання спрямоване на врегулювання (у певних межах) таких відхилень тому, що їхнє існування створює неоднакові умови для надання гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Сплачуючи однакові податки, громадяни мають право розраховувати на однаковий рівень надання суспільних послуг.

Отже, фінансове вирівнювання – приведення витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) у відповідність до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, усунення значних диспропорцій у здійсненні видатків окремих територій [2, с. 563].

У зарубіжній практиці склалося кілька основних форм фінансового вирівнювання (рис. 1).

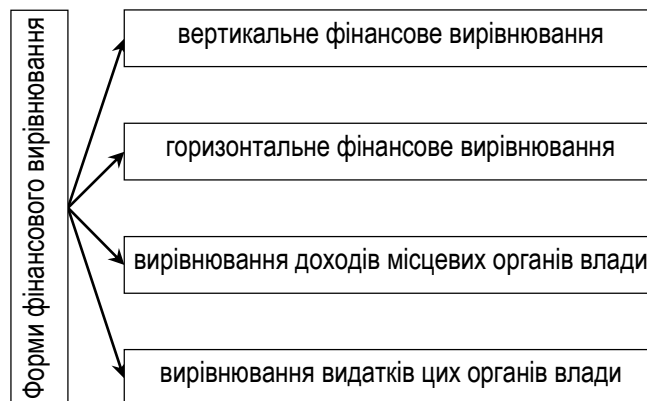


Рисунок 1 – Форми фінансового вирівнювання в зарубіжних країнах [5, с. 70]

У даній статті ми розглядаємо вертикальне фінансове вирівнювання, яке передбачає рух бюджетних трансфертів між бюджетами вищого і нижчого рівнів у порядку їх адміністративної підпорядкованості.

Методи вертикального фінансового вирівнювання – це способи його здійснення на основі використання таких інструментів, як:

- загальні та спеціальні трансферти;
- внески територій;
- розподілені й передані податки та інші.

У кожній країні здійснення фінансового вирівнювання спрямоване на досягнення різних цілей. Серед загальних цілей можна виокремити такі:

- забезпечення мінімальних стандартів суспільних послуг по всій країні;
- надання органам місцевого самоврядування мінімального рівня ресурсів для фінансування своєї діяльності;
- створення стабільної, передбачуваної, достатньої ресурсної бази органам місцевого самоврядування;
- досягнення ефективності та результативності;
- забезпечення політичної злагоди [1, с. 137].

Однією з головних цілей державної регіональної фінансової політики щодо зближення рівнів соціально-економічного розвитку територій є подолання вертикальних і горизонтальних фіскальних дисбалансів і фінансове вирівнювання. Мова йде про вже розглянуту передачу місцевій владі доходів від податкових надходжень вищестоящих бюджетів. Державні субсидії і дотації в багатьох країнах забезпечують дуже вагомому частину місцевих бюджетних доходів.

Під вертикальними фіскальними дисбалансами розуміють невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального чи місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, що на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владою. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів і невідповідність певному рівню влади для забезпечення суспільних і державних послуг у межах його завдань.

Проблеми подолання вертикальних фіскальних дисбалансів розглядаються в зарубіжних виданнях, зокрема в деяких публікаціях російських економістів. В Україні подібних публікацій поки що немає. Тому необхідно звернутися до досвіду зарубіжних країн [3, с. 357].

Система розподілу доходів у Німеччині побудована на основі додержання принципу фіскального федералізму, що включає чіткий розподіл функцій і повноважень між федеральним урядом та землями, розмежування доходів між федеральним бюджетом і бюджетами земель, складну систему фінансового вирівнювання. Фінансове вирівнювання здійснюється в чотири етапи:

- розподіл податків по вертикалі з горизонтальним ефектом;
- підвищення податкових можливостей за допомогою додаткових часток окремих податків (наприклад, податку з обороту);
- вирівнювання згідно з показником фінансових можливостей і показником вирівнювання;
- додаткові відрахування відповідно до завдань земель і додатково до цього надання федеральним урядом фінансової допомоги.

Вирівнювання по вертикалі полягає у розщепленні окремих видів податків між федерацією, землями й громадами. Так, наприклад, прибутковий податок і податок на заробітну плату розподіляється у співвідношенні: 42,5 та 15 %; федерація і землі отримують по 50 % податку на доходи з капіталу й податку з корпорацій; 44 % податку з обороту отримує федерація і 56 % – землі. Частки земель у зазначених спільних податках поділяються згідно з визначеними критеріями. Наприклад, податок на заробітну плату у повному обсязі отримує земля, у якій проживає працємець. Що стосується податку з корпорацій, навпаки, діє принцип місця розташування підприємства, згідно з яким базою розподілу податку служить заробітна плата, що виплачується в різних місцевостях (філіалах підприємства, розташованих у різних землях). До 75 % частки земель у податку з обороту розподіляється згідно з чисельністю мешканців. Землі з невисокими податковими надходженнями одержують до 25 % надбавки (що називається додатковою часткою на попереднє вирівнювання податку з обороту). Тобто під час вертикального фінансового вирівнювання досягається певний ефект горизонтального вирівнювання [5, с. 69].

Фінансування делегованих повноважень муніципалітетів і регіонів у Чеській Республіці проводиться через цільові трансферти з державного бюджету. Такі трансферти без винятку формують значну частину доходів місцевих бюджетів. Обсяг субвенції, що надається з державного бюджету – бюджету муніципалітету, обраховується з розрахунку на 1 % сукупних доходів бюджету муніципалітету, а для регіонального бюджету – з розрахунку на 85 % сукупних доходів цього бюджету. Такий порядок обрахунку субвенцій для регіональних бюджетів введено з 2004 року у зв'язку зі збільшенням обсягу податкових надходжень до таких бюджетів.

Іншим важливим джерелом доходів бюджетів муніципалітетів є капітальні трансферти з державного бюджету за програмами: охорона навколишнього середовища, культура, фізична культура та спорт. Ці програми реалізуються у вигляді інвестиційно-інноваційних проєктів розвитку інфраструктури та мережі закладів відповідного профілю надання суспільних послуг.

Цільові трансферти також використовуються для забезпечення фінансування делегованих регіональним органам державної влади повноважень. Фінансування таких повноважень, як і у випадку з муніципалітетами, проводиться через територіальні органи міністерств і відомств через державні цільові програми. Найбільшу частку видатків у загальному обсязі видатків зведених бюджетів регіонів займають видатки на освіту – 76 %, або 59 білйонів чеських злотих.

Порядок надання трансфертів визначено в Бюджетному кодексі. Отже, фінансове вирівнювання ґрунтується на вертикальних засадах. Муніципалітетам надано право формувати фонд фінансових ресурсів для реалізації важливих інвестиційних проектів муніципального значення. Жодних інших елементів системи фінансового вирівнювання горизонтального підходу не передбачено.

Доходи муніципалітетів Данії формуються за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень (плати та внески) та трансфертів. Найбільшу частку в доходах муніципалітетів становили податкові надходження – 55,3 %, безумовні трансферти – 15,2 %, цільові трансферти – 11,2 %. У загальному можна зробити висновок про те, що бюджети базового рівня державного управління в Данії – бюджети муніципалітетів – забезпечені податковими та неподатковими надходженнями на рівні 73,6 % загального обсягу доходів. Це вказує на достатній рівень фінансової спроможності таких бюджетів [6, с. 12].

У структурі податкових надходжень бюджетів муніципалітетів найбільшу частку займають надходження податку з доходів фізичних осіб – 87,7 %. Частка плати за землю становить 7,8 %.

У Франції між центральним урядом і органами місцевого самоврядування укладаються спеціальні акти “Про фінансову стабільність” терміном на три роки, у яких обсяг загальної дотації коригується відповідно до рівня інфляції і зростання ВВП. В інших країнах, зокрема у Великій Британії, загальна сума дотацій органам місцевого самоврядування встановлюється на основі поєднання обох методів. Обсяг трансфертів визначається урядом з урахуванням співвідношення між центральним і місцевим оподаткуванням і потреб у фінансуванні місцевих суспільних послуг. Більш формалізовано розраховується сума національних податків з бізнесу (National Non-Domestic Rates – *NNDR*). Виходячи з того, що ставка оподаткування зростає не більшими темпами, ніж рівень інфляції, і, відповідно, податкова база збільшується відносно повільно. Сума трансфертів для підтримки доходів (*Revenue Support Grant – RSG*) розраховується таким чином [6, с. 16]:

$$RSG = SSA - NNDR - CT \quad (1)$$

де *SSA* (Standard Spending Assessment) – стандартна оцінка потреб у видатках, що здійснюється центральним урядом щорічно, і яка відображає відносні потреби органів влади у видатках на основі врахування характеристик території та кількості споживачів послуг;

CT – доходи від місцевих податків за стандартною (однаковою для всіх територій) ставкою оподаткування.

В Іспанії визначення суми для розподілу загальних трансфертів автономним громадам здійснюється в три етапи. Спочатку оцінюється загальний обсяг ресурсів для розподілу з урахуванням відмінностей у фінансуванні видатків і потенційних податкових доходах. Потім загальна сума дотацій підвищується відповідно до зростання загальних податкових доходів і внесків на соціальне страхування. Після цього отримана величина ще збільшується на рівень зростання загальних видатків центрального уряду та інших автономних урядових агенцій.

Джерела фондів, з яких надаються трансферти органам місцевого самоврядування, можуть бути різними: формуватися за рахунок внесків більш заможних територій, надходжень від окремих податків, загальних доходів центрального бюджету.

Проаналізувавши зарубіжний досвід організації фінансового вирівнювання місцевих бюджетів, необхідно зазначити, що в багатьох країнах створено досить ефективні механізми фінансового вирівнювання. Безумовний інтерес і можливість впровадження в Україні становить насамперед таке. При вимірюванні податкового потенціалу за даними про фактичні надходження місцевих бюджетів за попередні роки в деяких країнах здійснюється подальше коригування зазначеного показника та обсягів міжбюджетних трансфертів з урахуванням фактичних надходжень у бюджетному році.

Доцільно було б запровадити прив'язку загальної суми окремих видів трансфертів місцевим бюджетам до конкретного джерела доходів державного бюджету. Зокрема можливо визначити певний відсоток доходів державного бюджету для розподілу серед місцевих бюджетів субвенцій на виконання інвестиційних проектів, джерелом фінансування встановити надходження від ПДВ або податку на прибуток підприємств [4, с. 59].

Узагальнення досвіду зарубіжних країн дає змогу зробити висновок про те, що в умовах перехідної економіки України організація процесів перерозподілу фінансових ресурсів повинна відповідати таким вимогам:

- вирівнювання доходів не може бути повним, щоб при цьому місцеві органи влади не втратили самостійність і стимули до використання власних податкових джерел, тобто ставка вирівнювання повинна бути істотно нижчою, ніж 100 %;
- вирівнювання доходів бюджетів одного рівня повинно здійснюватися таким чином, щоб послідовність адміністративно-територіальних одиниць до і після перерозподілу доходів не змінювалася.

Висновки. Світова практика фінансового регулювання територіального розвитку дуже диференційована залежно від особливостей і розвиненості національних економік, від державного устрою окремих країн, від політичних традицій і від форм міжнародної інтеграції. Усі відомі нам приклади зближення або часткового запозичення моделей міжбюджетних відносин були викликані в першу чергу зближенням національних економік та інших вищевказаних умов; тільки цим, наприклад, визначаються слабкі поки ще тенденції уніфікації моделей міжбюджетних відносин у країнах Європейського Союзу.

Урахування позитивного досвіду інших країн щодо організації фінансового вирівнювання місцевих бюджетів дозволить покращити чинний в Україні механізм вирівнювання в напрямку підвищення його дієвості.

Список літератури

1. Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн : підручник / В. В. Зайчикова. – К. : НДФІ, 2007. – 299 с.
2. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка та ін. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
3. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
4. Шишко О. В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О. В. Шишко // Фінанси України. – 2011. – № 7. – С. 51–61.
5. Яценко Ю. О. Світовий досвід основ організації фінансового вирівнювання: уроки для України / Ю. О. Яценко // Економіка України. – 2011. – № 6. – С. 66–77.
6. Karpowicz I. Narrowing Vertical Fiscal Imbalances in Four European Countries [Електронний ресурс] / I. Karpowicz. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp1291.pdf>.

Отримано 08.08.2013

Summary

Expose the theoretical aspects of vertical financial equalizing and vertical imbalances. Analyzed and summarize the system of the vertical financial equalizing abroad. Examined the ways of overcoming of vertical financial disbalances in foreign countries. Propose stabilization efforts of improve the effectiveness of mechanism the financial equalizing in Ukraine.

Козенко А. О. Зарубіжний досвід вертикального фінансового вирівнювання та його застосування в Україні / А. О. Козенко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України : зб. наук. праць / Державний вищий навчальний заклад "Українська академія банківської справи Національного банку України". - Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2013. - Вип. 37. - С. 266-272.